



Senato della Repubblica
Servizio Studi
Servizio degli affari
internazionali - Ufficio dei
rapporti con le istituzioni
dell'Unione europea

Elementi di valutazione sui progetti di atti legislativi dell'UE



N. 7

ELEMENTI PER LA VALUTAZIONE DEL RISPETTO DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ E DI PROPORZIONALITÀ

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al non riconoscimento dei documenti di viaggio russi rilasciati nelle regioni straniere occupate ([COM \(2022\) 662](#))

Deferimento per merito	1ª Commissione permanente
Deferimento per sussidiarietà	4ª Commissione permanente
Scadenza otto settimane	24 novembre 2022

Ai sensi dell'art. 6 della [legge n. 234/2012](#), la presente proposta è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale. Non risulta ancora pervenuta la relazione governativa prevista dall'art. 6, comma 5, della medesima legge.

Obiettivi

La proposta stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di non riconoscere nello spazio di Schengen i documenti di viaggio rilasciati dalle autorità russe nelle regioni straniere occupate o a persone ivi residenti ai fini del rilascio dei visti e dell'attraversamento delle frontiere esterne.

Nel quadro articolato delle sanzioni e delle restrizioni già adottate dall'Unione europea in risposta all'aggressione militare russa all'Ucraina, essa costituisce un'ulteriore misura, finalizzata a contrastare la politica russa di rilascio sistematico di passaporti nelle regioni occupate. Poiché l'UE non ha riconosciuto l'annessione da parte della Federazione russa della penisola di Crimea e delle altre regioni ucraine occupate, i documenti di viaggio rilasciati dalle autorità russe in tali territori dovrebbero essere inequivocabilmente invalidati ai fini dei viaggi, in forza del diritto dell'Unione. Analogamente la misura si applicherebbe ai documenti di viaggio rilasciati nei territori georgiani occupati dalla Russia.

Inoltre la proposta integra la sospensione parziale dell'accordo UE-Russia di facilitazione dei visti e la recente proposta della Commissione di sospensione integrale di detto accordo.

Contenuto normativo

L'articolo 1 dispone il non riconoscimento dei documenti di viaggio rilasciati dalle autorità russe nei territori occupati.

L'articolo 2, per motivi di certezza del diritto, chiarezza e trasparenza, prevede che la Commissione stili un elenco dei documenti di viaggio russi che non dovrebbero essere riconosciuti per recarsi nello spazio Schengen. Detto elenco sarà a disposizione del pubblico sul sito web della Commissione

nell'ambito della tabella sul riconoscimento dei documenti di viaggio e dell'elenco dei documenti di viaggio rilasciati da paesi terzi, conformemente a quanto previsto dalla [decisione n. 1105/2011/UE](#).

La relazione introduttiva riferisce che la questione del non riconoscimento dei documenti di viaggio russi rilasciati nelle regioni straniere occupate è stata discussa in sede di gruppo "Visti" del Consiglio il 13 luglio 2022. In seguito alla riunione informale dei ministri degli Affari esteri (Gymnich) del 31 agosto 2022, l'alto rappresentante ha riferito che gli Stati membri hanno raggiunto un accordo politico sul non riconoscimento dei documenti di viaggio russi rilasciati nelle regioni estere occupate.

Valutazione sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

Base giuridica:

La base giuridica è individuata sull'articolo 77, paragrafo 2, lettere a) e b), del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#), ai sensi del quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti: a) la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata;

b) i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne.

Si ricorda che l'azione nel settore della libertà, sicurezza e giustizia rientra nella competenza concorrente dell'Ue e degli Stati membri, a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, del TFUE .

Sussidiarietà:

La Commissione europea afferma la conformità della proposta al **rispetto del principio di sussidiarietà**. Infatti, il riconoscimento dei titoli di viaggio lasciato alle decisioni dei singoli Stati membri potrebbe determinare delle discrepanze considerevoli nello spazio Schengen per il rilascio dei visti alle persone che risiedono abitualmente nelle regioni occupate dalla Russia, compromettendo il buon funzionamento della politica comune dei visti e dei controlli alle frontiere esterne. L'intervento della legislazione a livello di Unione europea garantisce invece una risposta uniforme e coerente nello spazio Schengen, rafforzando certamente, nell'attuale situazione di emergenza internazionale, l'azione di salvaguardia della sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri.

La Commissione europea dichiara altresì la proposta conforme al **principio di proporzionalità**, in quanto essa si limita a quanto necessario per garantire la certezza del diritto e l'applicazione uniforme della misura in tutti gli Stati membri, conseguendo così l'obiettivo di una risposta comune e adeguata alla politica di rilascio sistematico di passaporti russi nei territori occupati.

La Commissione rileva altresì che la proposta rispetta pienamente il diritto sovrano degli Stati membri ai sensi del diritto internazionale pubblico sul riconoscimento degli Stati. Il non riconoscimento dei documenti di viaggio non pregiudica infatti il diritto degli Stati di adottare decisioni relative al riconoscimento di qualsiasi entità territoriale nella comunità internazionale, né pregiudica l'eventuale validità dei suddetti documenti di viaggio nel contesto della comprovazione dell'identità nei procedimenti o nelle interazioni nazionali. Di conseguenza, rimarrebbe prerogativa dei singoli Stati membri decidere quali tipi di documenti possano essere forniti per comprovare la propria identità.

Esame presso i Parlamenti nazionali

Al momento della pubblicazione della presente documentazione, la proposta risulta all'esame di otto Parlamenti nazionali (Parlamento finlandese, Bundestag tedesco, Seimas lituana, Sejm e Senato polacchi, Camera dei rappresentanti maltese, Parlamento svedese, Cortes generales spagnole).

Nessuno di questi ha, per il momento, segnalato elementi di criticità. Per maggiori informazioni, si rinvia al sito IPEX.

7 dicembre 2022

A cura di Concetta Baratta

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.