



UNIONE EUROPEA

IL PARLAMENTO EUROPEO

IL CONSIGLIO

**Bruxelles, 30 novembre 2022
(OR. en)**

2022/0274(COD)

PE-CONS 57/22

**FRONT 363
VISA 158
COMIX 465
CODEC 1511**

ATTI LEGISLATIVI ED ALTRI STRUMENTI

Oggetto: **DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativa alla non accettazione dei documenti di viaggio della Federazione russa rilasciati in Ucraina e Georgia**

DECISIONE (UE) 2022/...
DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

del ...

**relativa alla non accettazione dei documenti di viaggio della Federazione russa
rilasciati in Ucraina e Georgia**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 77, paragrafo 2,
lettere a) e b),

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria¹,

¹ Posizione del Parlamento europeo del 24 novembre 2022 (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale) e decisione del Consiglio del ...

considerando quanto segue:

- (1) In risposta all'annessione illegale della Repubblica autonoma di Crimea e della città di Sebastopoli da parte della Federazione russa ("Russia") nel 2014 e alle continue azioni di destabilizzazione nell'Ucraina orientale, l'Unione ha già introdotto sanzioni economiche connesse all'attuazione incompleta degli accordi firmati a Minsk sotto l'egida del gruppo di contatto tripartito dell'OSCE in risposta alla crisi all'interno e ai confini dell'Ucraina ("accordi di Minsk"), sanzioni relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, nonché sanzioni in risposta all'annessione illegale della Repubblica autonoma di Crimea e della città di Sebastopoli da parte della Russia.
- (2) In quanto firmataria degli accordi di Minsk, la Russia ha la chiara e diretta responsabilità di adoperarsi per trovare una soluzione pacifica del conflitto in linea con i principi stabiliti negli accordi di Minsk. Con la decisione di riconoscere le regioni dell'Ucraina orientale non controllate dal governo come entità indipendenti, la Russia ha violato palesemente gli accordi di Minsk, che prevedono il pieno ritorno di tali regioni sotto il controllo del governo ucraino. Tale decisione e la conseguente decisione di inviare truppe russe in tali regioni compromettono ulteriormente la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina e costituiscono una grave violazione del diritto internazionale e degli accordi internazionali, tra cui la Carta delle Nazioni Unite, l'Atto finale di Helsinki, la Carta di Parigi e il memorandum di Budapest.

- (3) Il 24 febbraio 2022 il Consiglio europeo, insieme ai suoi partner internazionali, ha condannato con la massima fermezza l'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina e ha espresso totale solidarietà all'Ucraina e alla sua popolazione. Inoltre il Consiglio europeo, nelle sue conclusioni del 24 febbraio 2022, ha esortato la Russia a cessare immediatamente le azioni militari, a ritirare senza condizioni tutte le sue forze e attrezzature militari dall'intero territorio dell'Ucraina e a rispettare pienamente l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale. Tale posizione è stata ribadita dal Consiglio europeo nelle sue conclusioni del 25 marzo 2022, del 31 maggio 2022 e del 24 giugno 2022.
- (4) Per quanto riguarda la Georgia, il 1° settembre 2008 il Consiglio europeo, nelle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo straordinario, ha condannato fermamente la decisione unilaterale della Russia di riconoscere l'indipendenza dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud e ha esortato altri paesi a non riconoscerne l'indipendenza.
- (5) Un'aggressione militare di un paese limitrofo dell'Unione come quella compiuta ai danni dell'Ucraina, che ha determinato l'adozione di misure restrittive, giustifica l'adozione di misure volte a tutelare gli interessi essenziali di sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri.

- (6) Sin dall'annessione illegale della Repubblica autonoma di Crimea e della città di Sebastopoli il 18 marzo 2014, la Russia ha rilasciato passaporti internazionali russi ai residenti di tali territori. Il 24 aprile 2019 il presidente della Russia ha firmato un decreto che semplifica la procedura per l'ottenimento della cittadinanza russa da parte dei residenti delle regioni ucraine di Donetsk e Luhansk non controllate dal governo, compresa la procedura per il rilascio di passaporti internazionali russi a tali residenti. Con decreto dell'11 luglio 2022, la Russia ha esteso la pratica di rilasciare passaporti internazionali ordinari russi ai residenti di altre regioni dell'Ucraina non controllate dal governo, in particolare l'ha estesa alle regioni di Kherson e di Zaporizhzhia. Nel maggio 2022 la Russia ha introdotto una procedura semplificata di naturalizzazione russa per i bambini orfani provenienti dalla cosiddetta "Repubblica popolare di Donetsk" e dalla cosiddetta "Repubblica popolare di Luhansk", nonché dal resto dell'Ucraina. Il decreto si applica anche ai minori privi di cure genitoriali e alle persone giuridicamente incapaci che risiedono in queste due regioni occupate. Il rilascio sistematico di passaporti russi in queste regioni occupate costituisce un'ulteriore violazione del diritto internazionale e dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza dell'Ucraina.

- (7) L'Unione e i suoi Stati membri come pure l'Islanda, la Norvegia, la Svizzera e il Liechtenstein non hanno riconosciuto l'annessione illegale e hanno condannato l'occupazione illegale di regioni e territori dell'Ucraina da parte della Russia, in particolare per quanto riguarda l'annessione illegale della Repubblica autonoma di Crimea e della città di Sebastopoli, l'occupazione illegale delle regioni di Donetsk e Luhansk, ma anche l'ulteriore occupazione illegale nelle regioni orientali e meridionali dell'Ucraina, in particolare nelle regioni di Kherson e Zaporizhzhia. I documenti di viaggio della Federazione russa (documenti di viaggio russi) rilasciati in tali regioni e territori non sono riconosciuti o sono in procinto di non essere riconosciuti dagli Stati membri, dall'Islanda, dalla Norvegia, dalla Svizzera e dal Liechtenstein. Lo stesso vale per i documenti di viaggio russi rilasciati nei territori georgiani dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud, che, al momento dell'entrata in vigore della presente decisione, non sono sotto il controllo del governo georgiano (territori separatisti).

- (8) Al fine di garantire una politica comune dei visti e un approccio comune ai controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne, nessun documento di viaggio russo rilasciato nelle regioni o nei territori in Ucraina che sono occupati dalla Russia o nei territori separatisti in Georgia, o a persone ivi residenti, dovrebbe essere accettato come documento di viaggio valido ai fini del rilascio di un visto e dell'attraversamento delle frontiere esterne. Gli Stati membri dovrebbero poter accordare una deroga alle persone che erano cittadini russi alla data in cui i documenti di viaggio russi hanno iniziato a essere rilasciati nella regione o nel territorio occupati o in un territorio separatista. Tale deroga dovrebbe applicarsi anche ai discendenti di tali persone. Gli Stati membri dovrebbero inoltre poter accordare una deroga alle persone che, alla data del rilascio di tale documento di viaggio, erano minori o persone giuridicamente incapaci.
- (9) La presente decisione non pregiudica la competenza degli Stati membri per quanto concerne il riconoscimento dei documenti di viaggio.

- (10) Per motivi di certezza del diritto e di trasparenza, la Commissione dovrebbe redigere, con l'assistenza degli Stati membri, un elenco dei documenti di viaggio russi non accettati. Tale elenco dovrebbe includere la data a partire dalla quale i suddetti documenti di viaggio hanno iniziato a essere rilasciati e a partire dalla quale non dovrebbero essere accettati. La Commissione dovrebbe adottare un atto di esecuzione contenente tale elenco. Tale atto di esecuzione dovrebbe essere pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e l'elenco dovrebbe essere integrato nell'elenco dei documenti di viaggio istituito a norma della decisione n. 1105/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio¹ in una tabella di documenti di viaggio rilasciati da paesi terzi ed entità territoriali accessibile al pubblico online.

¹ Decisione n. 1105/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativa all'elenco dei documenti di viaggio che consentono di attraversare le frontiere esterne e sui quali può essere apposto un visto e relativa alla creazione di un meccanismo per stabilire tale elenco (GU L 287 del 4.11.2011, pag. 9).

- (11) La presente decisione non pregiudica il diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei rispettivi familiari, compresa la possibilità per questi ultimi di entrare nel territorio degli Stati membri senza un documento di viaggio valido ai sensi, in particolare, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio¹ e degli accordi sulla libera circolazione delle persone conclusi fra l'Unione e gli Stati membri, da una parte, e alcuni paesi terzi, dall'altra. La direttiva 2004/38/CE consente, alle condizioni in essa specificate, restrizioni alla libera circolazione per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica.
- (12) La presente decisione rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti, in particolare, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

¹ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77).

(13) La presente decisione non pregiudica l'*acquis* dell'Unione in materia di asilo e in particolare il diritto di chiedere protezione internazionale. Come ricordato nella comunicazione della Commissione del 4 marzo 2022, dal titolo "Orientamenti operativi per la gestione delle frontiere esterne al fine di agevolare l'attraversamento delle frontiere UE-Ucraina", gli Stati membri conservano la prerogativa di consentire l'ingresso nel loro territorio, in singoli casi, a titolari di documenti di viaggio oggetto della presente decisione che pertanto non soddisfano una o più condizioni di ingresso stabilite all'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio¹ e che non hanno esercitato il diritto di chiedere protezione internazionale, a norma degli articoli 25 e 29 del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio² e dell'articolo 6, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2016/399. Nella crisi attuale, tali deroghe dovrebbero essere applicate nella misura più ampia possibile, in particolare per consentire l'ingresso a tutte le persone che rientrano nell'ambito di applicazione della decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio³.

¹ Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1).

² Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti) (GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1).

³ Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea (GU L 71 del 4.3.2022, pag. 1).

- (14) Poiché l'obiettivo della presente decisione, vale a dire rafforzare il funzionamento della politica comune dei visti e dello spazio Schengen introducendo l'obbligo di non accettare determinati documenti di viaggio ai fini del rilascio di un visto e dell'attraversamento delle frontiere esterne, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri ma può essere conseguito meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea (TUE). La presente decisione si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (15) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al TUE e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la Danimarca non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione. Dato che la presente decisione si basa sull'*acquis* di Schengen, la Danimarca decide, ai sensi dell'articolo 4 di tale protocollo, entro sei mesi dalla decisione del Consiglio sulla presente decisione, se intende recepirla nel proprio diritto interno.

- (16) La presente decisione costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen a cui l'Irlanda non partecipa, a norma della decisione 2002/192/CE del Consiglio¹; l'Irlanda non partecipa pertanto alla sua adozione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione.
- (17) Per quanto riguarda l'Islanda e la Norvegia, la presente decisione costituisce, ai sensi dell'accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sull'associazione di questi due Stati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen², uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen che rientrano nei settori di cui all'articolo 1, lettere A e B, della decisione 1999/437/CE del Consiglio³.

¹ Decisione 2002/192/CE del Consiglio, del 28 febbraio 2002, riguardante la richiesta dell'Irlanda di partecipare ad alcune disposizioni dell'*acquis* di Schengen (GU L 64 del 7.3.2002, pag. 20).

² GU L 176 del 10.7.1999, pag. 36.

³ Decisione 1999/437/CE del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativa a talune modalità di applicazione dell'accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sull'associazione di questi due Stati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen (GU L 176 del 10.7.1999, pag. 31).

- (18) Per quanto riguarda la Svizzera, la presente decisione costituisce, ai sensi dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione di quest'ultima all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen¹, uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettere A e B, della decisione 1999/437/CE del Consiglio, in combinato disposto con l'articolo 3 della decisione 2008/146/CE del Consiglio².

¹ GU L 53 del 27.2.2008, pag. 52.

² Decisione 2008/146/CE del Consiglio, del 28 gennaio 2008, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera, riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen (GU L 53 del 27.2.2008, pag. 1).

- (19) Per quanto riguarda il Liechtenstein, la presente decisione costituisce, ai sensi del protocollo tra l'Unione europea, la Comunità europea, la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein sull'adesione del Principato del Liechtenstein all'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen¹, uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettere A e B, della decisione 1999/437/CE del Consiglio, in combinato disposto con l'articolo 3 della decisione 2011/350/UE del Consiglio².

¹ GU L 160 del 18.6.2011, pag. 21.

² Decisione 2011/350/UE del Consiglio, del 7 marzo 2011, sulla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo tra l'Unione europea, la Comunità europea, la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein sull'adesione del Principato del Liechtenstein all'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, con particolare riguardo alla soppressione dei controlli alle frontiere interne e alla circolazione delle persone (GU L 160 del 18.6.2011, pag. 19).

- (20) Per quanto riguarda Cipro, la Bulgaria e la Romania e la Croazia, l'articolo 1, lettera a), della presente decisione costituisce un atto basato sull'*acquis* di Schengen o a esso altrimenti connesso ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 3, paragrafo 2, dell'atto di adesione del 2003, dell'articolo 4, paragrafo 2, dell'atto di adesione del 2005 e dell'articolo 4, paragrafo 2, dell'atto di adesione del 2011, mentre l'articolo 1, lettera b), costituisce un atto basato sull'*acquis* di Schengen o a esso altrimenti connesso ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 3, paragrafo 1, dell'atto di adesione del 2003, dell'articolo 4, paragrafo 1, dell'atto di adesione del 2005 e dell'articolo 4, paragrafo 1, dell'atto di adesione del 2011.
- (21) Considerata l'urgenza della situazione, si ritiene opportuno invocare l'eccezione al periodo di otto settimane prevista all'articolo 4 del protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, allegato al TUE, al TFUE e al trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica.
- (22) Al fine di consentire la tempestiva applicazione delle misure di cui alla presente decisione, e data la situazione di emergenza nelle regioni e nei territori in Ucraina occupati dalla Russia e nei territori separatisti in Georgia, è opportuno che la presente decisione entri in vigore con urgenza il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

I documenti di viaggio della Federazione russa (documenti di viaggio russi) rilasciati nelle regioni o nei territori in Ucraina che sono occupati dalla Federazione russa o nei territori separatisti in Georgia che al momento dell'entrata in vigore della presente decisione non sono sotto il controllo del governo georgiano, o a persone ivi residenti, non sono accettati come documenti di viaggio validi per i seguenti scopi:

- a) il rilascio di un visto a norma del regolamento (CE) n. 810/2009;
- b) l'attraversamento delle frontiere esterne a norma del regolamento (UE) 2016/399.

Articolo 2

In deroga all'articolo 1, un documento di viaggio russo di cui all'articolo 1 può essere accettato:

- a) se il suo titolare era cittadino russo prima della data pertinente indicata nell'atto di esecuzione di cui all'articolo 3 o se il titolare è un discendente di tale cittadino russo;
- b) se il suo titolare era un minore o una persona giuridicamente incapace al momento del rilascio di tale documento di viaggio.

Gli Stati membri possono consentire l'ingresso nel loro territorio, in singoli casi, ai titolari di documenti di viaggio contemplati dalla presente decisione, a norma degli articoli 25 e 29 del regolamento (CE) n. 810/2009 e dell'articolo 6, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2016/399.

La presente decisione non pregiudica l'*acquis* dell'Unione in materia di asilo, in particolare il diritto di chiedere protezione internazionale.

Articolo 3

La Commissione redige, con l'assistenza degli Stati membri, un elenco dei documenti di viaggio di cui all'articolo 1, comprese le date a partire dalle quali tali documenti di viaggio hanno iniziato a essere rilasciati.

La Commissione adotta un atto di esecuzione contenente l'elenco di cui al primo comma. Tale atto di esecuzione è pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e l'elenco è integrato nell'elenco dei documenti di viaggio istituito a norma della decisione n. 1105/2011/UE.

Articolo 4

La presente decisione entra in vigore il primo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 5

Gli Stati membri sono destinatari della presente decisione conformemente ai trattati.

Fatto a ...,

Per il Parlamento europeo

La presidente

Per il Consiglio

Il presidente
