



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 6 settembre 2022
(OR. en)

12037/22

**Fascicolo interistituzionale:
2022/0273(NLE)**

**JAI 1119
VISA 135
MIGR 243
COEST 626**

PROPOSTA

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	6 settembre 2022
Destinatario:	Segretariato generale del Consiglio
n. doc. Comm.:	COM(2022) 661 final
Oggetto:	Proposta di DECISIONE DEL CONSIGLIO sulla sospensione totale dell'applicazione dell'accordo tra la Comunità europea e la Federazione russa di facilitazione del rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2022) 661 final.

All.: COM(2022) 661 final



Bruxelles, 6.9.2022
COM(2022) 661 final

2022/0273 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

sulla sospensione totale dell'applicazione dell'accordo tra la Comunità europea e la Federazione russa di facilitazione del rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• **Motivi e obiettivi della proposta**

L'accordo tra la Comunità europea e la Federazione russa di facilitazione del rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa ("accordo") è entrato in vigore il 1° giugno 2007¹, allo scopo di agevolare, su una base di reciprocità, il rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa per soggiorni previsti di massimo 90 giorni su un periodo di 180 giorni. L'Unione europea ha concluso accordi di facilitazione del rilascio dei visti soltanto con un numero selezionato e limitato di paesi terzi, in quanto un accordo di questo tipo presuppone un senso di partenariato tra l'UE e il paese in questione e si fonda sul rispetto reciproco di valori comuni.

Nel 2011 si è cominciata a negoziare una revisione dell'accordo in considerazione dell'evoluzione del quadro giuridico dell'UE e dell'esperienza acquisita nella fase di attuazione. In parallelo è stato avviato un dialogo su "misure comuni verso la liberalizzazione dei visti". I due processi sono stati entrambi bloccati a seguito dell'annessione illegale della Repubblica autonoma di Crimea e della città di Sebastopoli da parte della Russia nel 2014².

In risposta a tale annessione illegale del 2014 e alle continue azioni russe di destabilizzazione nell'Ucraina orientale, l'Unione europea ha introdotto: i) sanzioni economiche in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, vincolandole alla piena attuazione degli accordi di Minsk, ii) sanzioni relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, iii) sanzioni in risposta all'annessione illegale della Repubblica autonoma di Crimea e della città di Sebastopoli da parte della Federazione russa.

La decisione della Federazione russa di riconoscere come entità indipendenti le zone non controllate dal governo delle *oblast* ucraine di Donetsk e Luhansk e la decisione di inviare truppe russe in Ucraina in un'aggressione militare ingiustificata e non provocata nei confronti dell'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina 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.

In quanto firmataria degli accordi di Minsk, la Russia ha la chiara e diretta responsabilità di trovare una soluzione pacifica. 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 zone sotto il controllo del governo ucraino.

Il 23 febbraio 2022 l'UE ha approvato all'unanimità un primo complesso di sanzioni, il quale ha comportato per la Russia un costo aggiuntivo in risposta al suo operato, sotto forma di sanzioni a singole persone, organismi o entità, restrizioni finanziarie e restrizioni delle relazioni economiche tra l'UE e le zone non controllate dal governo delle *oblast* ucraine di Donetsk e Luhansk.

¹ Accordo tra la Comunità europea e la Federazione russa di facilitazione del rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa (GU L 129 del 17.5.2007).

² Conclusioni del Consiglio sull'Ucraina, Consiglio "Affari esteri", Bruxelles, 3 marzo 2014.

Il 24 febbraio 2022 il Consiglio europeo ha condannato con la massima fermezza l'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina e insieme ai partner internazionali ha espresso la totale solidarietà dell'Unione all'Ucraina e alla popolazione ucraina. Con la sua aggressione militare illegale, la Russia continua da allora a violare palesemente il diritto internazionale, perpetrando atrocità nei confronti della popolazione ucraina e minando la sicurezza e la stabilità europee e mondiali. Il Consiglio europeo ha parimenti esortato la Russia a cessare immediatamente le azioni militari, a ritirare senza condizioni tutte le forze e le 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.³

L'Unione ha reagito all'evolversi della situazione con ulteriori complessi di sanzioni, tra cui il congelamento dei beni e il divieto di viaggio per le persone fisiche. Ha adottato misure restrittive nei settori finanziario, energetico, tecnologico e dei trasporti. Ha adottato misure supplementari, fra cui la sospensione parziale dell'applicazione dell'accordo⁴, nello specifico delle agevolazioni relative ai documenti giustificativi, ai diritti per il trattamento del visto, al rilascio del visto per più ingressi e ai termini per il trattamento delle domande di visto, per i cittadini russi titolari di passaporti diplomatici, i funzionari dello Stato, gli imprenditori e i rappresentanti delle organizzazioni di categoria.

Dall'inizio dell'aggressione russa a tutto campo nei confronti dell'Ucraina, la situazione è peggiorata notevolmente, con tragiche conseguenze umanitarie per la popolazione civile e le infrastrutture, e la Russia ha ancora allargato la zona di occupazione totale o parziale nelle regioni orientali e meridionali dell'Ucraina. Milioni di ucraini sono stati costretti alla fuga, tutti attraverso le frontiere terrestri in quanto non sono disponibili rotte aeree. In conseguenza diretta dell'invasione su vasta scala si registra un continuo aumento del numero di attraversamenti della frontiera ucraina verso i paesi limitrofi. Secondo i dati dell'UNHCR, al 23 agosto il numero aveva superato gli 11 milioni, di cui 10 milioni circa di ingressi nell'UE.

Il 31 agosto, in occasione della riunione informale dei ministri degli Affari esteri, gli Stati membri hanno rilevato la necessità di sospendere *in toto* l'accordo al fine di ridurre sensibilmente il numero di nuovi visti che gli Stati membri dell'UE sono chiamati a rilasciare a cittadini russi e di impedire ai cittadini russi di lanciarsi in una caccia al visto più vantaggioso.

Portando avanti una siffatta guerra di aggressione, la Russia non potrà essere considerata dall'UE una controparte dell'accordo fintantoché persisterà nella sua politica estera distruttiva e nell'aggressione militare ai danni di un paese candidato all'adesione all'UE, dando prova di spregio totale dell'ordine internazionale basato su regole.

2. MISURE PROPOSTE

L'aggressione militare nei confronti di un paese limitrofo dell'Unione europea giustifica l'adozione di misure volte a tutelare gli interessi essenziali di sicurezza dell'Unione europea e dei suoi Stati membri.

La Federazione russa non soltanto ha messo a repentaglio le relazioni con l'Unione europea e i suoi Stati membri, ma ha anche violato gli accordi di Minsk compromettendo l'integrità

³ Conclusioni del Consiglio europeo, 24 febbraio 2022.

⁴ Decisione (UE) 2022/333 del Consiglio

territoriale, la sovranità e l'indipendenza ucraine, contravvenendo agli obblighi internazionali assunti.

La Federazione russa persegue proattivamente la politica d'imporre ai cittadini ucraini delle regioni ucraine occupate dall'esercito russo l'uso del passaporto internazionale russo, in violazione dell'integrità territoriale, della sovranità e dell'indipendenza dell'Ucraina.

In virtù dell'articolo 15, paragrafo 5, dell'accordo, ciascuna parte può sospendere in tutto o in parte l'accordo per motivi di ordine pubblico, tutela della sicurezza nazionale o della salute pubblica - tutti criteri messi a repentaglio dall'invasione russa dell'Ucraina. Il palese spregio dell'ordine internazionale basato su regole da parte della Russia rappresenta un grave rischio per l'ordine pubblico, al quale si aggiungono rischi specifici quali la circolazione di abitanti delle zone ucraine occupate vicini al regime russo, ai quali è possibile che sia rilasciato un passaporto internazionale della Federazione russa. L'aggressione militare russa favorisce lo sviluppo della criminalità organizzata e la circolazione di armi illegali, minacciando così gli interessi di sicurezza dell'Unione e la sicurezza nazionale degli Stati membri. I maggiori rischi derivanti dall'uso militare della centrale nucleare di Zaporizhzhia da parte della Federazione russa espongono la vita umana a una considerevole minaccia.

In termini più generali, la decisione di invadere l'Ucraina e di proseguire l'aggressione militare è incompatibile con una relazione di fiducia tra l'UE e la Federazione russa. L'UE ha concluso accordi di facilitazione del rilascio dei visti soltanto con un numero selezionato e limitato di paesi terzi sulla base dell'esistenza di un partenariato con il paese in questione: un paese che porta avanti una guerra di aggressione non provocata e ingiustificata non deve più poter godere di agevolazioni dei visti. È pertanto giustificato sospendere *in toto* l'accordo nei confronti di tutti i cittadini della Federazione russa.

La sospensione interesserà anche categorie di viaggiatori quali giornalisti, alunni, studenti e ricercatori che non potranno più fruire delle agevolazioni previste dall'accordo sospeso. Data l'importanza di tali categorie di viaggiatori per l'UE e per il mantenimento dei contatti interpersonali diretti, la problematica sarà trattata negli orientamenti sulle questioni generali in materia di visti con la Russia che la Commissione adotterà prossimamente.

Una volta entrata in vigore la decisione del Consiglio, le disposizioni dell'accordo saranno sospese e si applicheranno invece le disposizioni generali del codice dei visti.

3. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Base giuridica

La base giuridica sostanziale è l'articolo 77, paragrafo 2, lettera a), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

In virtù dell'articolo 15, paragrafo 5, dell'accordo, "ciascuna parte può sospendere in tutto o in parte il presente accordo per motivi di ordine pubblico, tutela della sicurezza nazionale o della salute pubblica. La decisione sulla sospensione è notificata all'altra parte al più tardi 48 ore prima della sua entrata in vigore. Una volta cessati i motivi della sospensione, la parte che ha sospeso l'accordo ne informa immediatamente l'altra parte."

• Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)

n.p.

- **Proporzionalità**

La presente proposta è proporzionata alla necessità di salvaguardare la sicurezza dell'Unione e degli Stati membri e di reagire all'aggressione militare russa non provocata e ingiustificata nei confronti dell'Ucraina. In considerazione del peggioramento della situazione della sicurezza in Ucraina a causa delle azioni militari della Federazione russa e dei maggiori rischi che queste comportano per l'Unione europea, è proporzionato sospendere *in toto* l'accordo.

4. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

Gli Stati membri hanno discusso la sospensione totale dell'accordo nella riunione del Gruppo "Visti" del 13 luglio 2022. Si sono espressi al riguardo anche in occasione della riunione informale dei ministri degli Affari esteri (Gymnich) del 31 agosto 2022, giungendo a un accordo politico sulla sospensione totale.

5. INCIDENZA SUL BILANCIO

Nessuna.

6. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

La Commissione sorveglierà l'attuazione della misura, in particolare nel contesto delle valutazioni Schengen.

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

Scopo della proposta è sospendere *in toto* le agevolazioni previste dall'accordo per i cittadini russi, nello specifico le agevolazioni relative ai documenti giustificativi che il richiedente deve presentare prima del viaggio, all'ammontare dei diritti per il trattamento del visto, al rilascio del visto per più ingressi e ai termini per il trattamento delle domande di visto. Queste agevolazioni cesseranno di applicarsi e per i cittadini russi varranno invece le normali disposizioni del codice dei visti per quanto riguarda: diritti per i visti (articolo 16 del codice dei visti), termine per il trattamento delle domande di visto (articolo 23), rilascio di visti per ingressi multipli (articolo 24, paragrafo 2), documenti giustificativi che il richiedente deve presentare prima del viaggio (articolo 14)⁵.

⁵ Decisione di esecuzione C(2016) 3347 final della Commissione, del 6 giugno 2016, che stabilisce l'elenco dei documenti giustificativi che i richiedenti il visto devono presentare in Iran, in Iraq e nella Federazione russa.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

sulla sospensione totale dell'applicazione dell'accordo tra la Comunità europea e la Federazione russa di facilitazione del rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 77, paragrafo 2, lettera a), e l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) L'accordo tra la Comunità europea e la Federazione russa di facilitazione del rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa⁶ ("accordo") è entrato in vigore il 1° giugno 2007, parallelamente all'accordo di riammissione tra la Comunità europea e la Federazione russa⁷.
- (2) Lo scopo dell'accordo è di agevolare, su una base di reciprocità, il rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa per soggiorni previsti di massimo 90 giorni su un periodo di 180 giorni. Il preambolo dell'accordo sottolinea la volontà di agevolare i contatti diretti tra le persone, quale condizione essenziale per un saldo sviluppo dei legami economici, umanitari, culturali, scientifici e di altro tipo.
- (3) In virtù dell'articolo 15, paragrafo 5, dell'accordo, "ciascuna parte può sospendere in tutto o in parte il presente accordo per motivi di ordine pubblico, tutela della sicurezza nazionale o della salute pubblica". La decisione sulla sospensione è notificata all'altra parte al più tardi 48 ore prima della sua entrata in vigore. Una volta cessati i motivi della sospensione, la parte che ha sospeso l'accordo ne informa immediatamente l'altra parte.
- (4) In risposta all'annessione illegale della Repubblica autonoma di Crimea e della città di Sebastopoli da parte della Federazione russa nel 2014 e alle continue azioni russe di destabilizzazione nell'Ucraina orientale, l'Unione europea ha già introdotto sanzioni economiche in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina, vincolandole alla piena attuazione degli accordi di Minsk, sanzioni relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, e sanzioni in risposta all'annessione illegale

⁶ GU L 129 del 17.5.2007.

⁷ Accordo di riammissione fra la Federazione russa e la Comunità europea (GU L 129 del 17.5.2007).

della Repubblica autonoma di Crimea e della città di Sebastopoli da parte della Federazione russa.

- (5) In quanto firmataria degli accordi di Minsk, la Federazione russa ha la chiara e diretta responsabilità di adoperarsi per trovare una soluzione pacifica del conflitto in linea con tali principi. Con la decisione di riconoscere le regioni dell'Ucraina orientale non controllate dal governo come entità indipendenti, la Federazione russa ha violato palesemente gli accordi di Minsk, che prevedono il pieno ritorno di tali zone sotto il controllo del governo ucraino.
- (6) La decisione della Federazione russa di riconoscere come entità indipendenti le zone non controllate dal governo delle *oblast* ucraine di Donetsk e Luhansk e la conseguente decisione di inviare truppe russe in Ucraina compromettono ulteriormente l'integrità territoriale, 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.
- (7) La situazione è andata peggiorando dall'inizio dell'aggressione non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina, il 24 febbraio 2022, e la Russia ha allargato la zona di occupazione totale o parziale nelle regioni orientali e meridionali dell'Ucraina. Inoltre la Russia usa a fini militari la centrale nucleare di Zaporizhzhia, la più grande dell'Ucraina, ponendo i presupposti per un rischio di grave incidente nucleare con ricadute sui paesi limitrofi, fra cui Stati membri.
- (8) Il 24 febbraio 2022 il Consiglio europeo ha condannato con la massima fermezza l'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina e insieme ai partner internazionali ha espresso totale solidarietà all'Ucraina e alla popolazione ucraina. Con le sue azioni militari illegali la Russia è in flagrante violazione del diritto internazionale e compromette la sicurezza e la stabilità europee e mondiali. Il 25 febbraio l'Unione ha infatti adottato ulteriori misure restrittive decretando la sospensione parziale dell'applicazione dell'accordo in risposta all'aggressione militare non provocata e ingiustificata compiuta dalla Russia⁸.
- (9) L'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.
- (10) Compromettendo l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, la Federazione russa ha inoltre violato gli accordi di Minsk. Questo contrasta con gli obblighi internazionali da essa stessa assunti.
- (11) Le azioni militari della Federazione russa in Ucraina hanno acuito le minacce per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale e la salute pubblica degli Stati membri.
- (12) In considerazione del deterioramento della situazione causato dall'aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina, il Consiglio ritiene pertanto opportuna la sospensione totale dell'applicazione delle disposizioni dell'accordo che agevolano i cittadini della Federazione russa nella richiesta del visto per soggiorno di breve durata.
- (13) 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

⁸ Decisione (UE) 2022/333 del Consiglio

Consiglio; l'Irlanda non partecipa pertanto alla sua adozione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione.

- (14) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'applicazione delle disposizioni dell'accordo nei confronti dei cittadini della Federazione russa è sospesa *in toto*.

Articolo 2

La decisione (UE) 2022/333 del Consiglio è sostituita dalla presente decisione.

La presente decisione entra in vigore il secondo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e alla notifica alla Federazione russa.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente