



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 12.07.1995
COM(95) 346 def.

95/0199 (CNS)

Proposta di

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO

sul diritto di viaggiare all'interno della Comunità
per i cittadini dei paesi terzi

(presentata dalla Commissione)

Introduzione

Nel suo programma di lavoro per il 1995, la Commissione aveva annunciato di voler presentare altre tre proposte per realizzare l'obiettivo dell'articolo 7A del Trattato CE nel settore della libera circolazione delle persone.

Il 12 luglio 1995, la Commissione ha adottato congiuntamente le tre proposte che completano gli strumenti legislativi concretizzando l'obiettivo dell'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne dell'Unione. Insieme alle altre misure già adottate o ancora in discussione la loro adozione da parte del Consiglio permetterà la piena realizzazione di questo obiettivo.

Si tratta di un obbligo chiaro e incondizionato per l'Unione derivante dall'articolo 7A. Nel presentare le proposte la Commissione risponde anche alla legittima aspettativa del Parlamento europeo e dei cittadini dell'Unione.

L'applicazione irreversibile della convenzione di Schengen da parte di sette Stati membri (B, D, ESP, FR, LUX, NL e PT) dal 26 marzo 1995 dimostra che malgrado qualche "malattia infantile" che ha indotto uno Stato membro ad applicare una clausola di salvaguardia, il meccanismo funziona complessivamente in modo soddisfacente. Gli Stati membri hanno constatato che Schengen non ha provocato nessun deficit di sicurezza; la maggior parte dei predetti Stati membri ritiene che nello spazio senza frontiere la sicurezza sia aumentata grazie all'attuazione delle misure d'accompagnamento. Schengen dimostra inoltre che è possibile creare uno spazio in cui sia contemporaneamente salvaguardata la libertà e la sicurezza.

Le tre proposte, di cui fa parte la presente, sono le seguenti:

1. Una proposta di direttiva che concretizza il principio dell'abolizione dei controlli sulle persone: questa proposta, basata sull'articolo 100 del Trattato CE e che deve essere approvata all'unanimità dal Consiglio, sancirà l'abolizione effettiva dei controlli alle frontiere interne.
La sua entrata in vigore potrà avvenire solo quando tutte le misure d'accompagnamento saranno in vigore; esse sono ritenute necessarie per mantenere un elevato livello di sicurezza nello spazio senza frontiere e la Commissione auspica che possano essere attuate quanto prima. Si tratta in particolare della convenzione di Dublino relativa alla determinazione dello Stato responsabile dell'esame delle domande d'asilo presentate in uno degli Stati membri, del progetto di convenzione relativa al controllo delle persone all'attraversamento delle frontiere esterne e della proposta di regolamento che determina i paesi terzi i cui cittadini devono essere muniti di visto all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, del regolamento del Consiglio che istituisce un modello uniforme di visto, del progetto di convenzione per un sistema d'informazione europeo.
2. Una proposta di direttiva che adatta il diritto derivato in materia di libera circolazione dei cittadini dell'Unione (e dei membri della loro famiglia); questa

proposta, basata sugli articoli 49, 54 paragrafo 2 e 63 paragrafo 2 del Trattato CE, renderà il diritto derivato esistente compatibile con l'abolizione dei controlli alle frontiere interne prevista dalla direttiva citata al precedente punto 1. Pertanto l'efficacia della proposta dipende dall'entrata in vigore di quest'ultima.

3. Una proposta di direttiva che riconosce ai cittadini di Stati terzi legittimamente presenti nel territorio di uno Stato membro il diritto di spostarsi nel territorio degli altri Stati membri per un soggiorno di breve durata ("diritto di viaggiare"). La proposta, basata sull'articolo 100 del Trattato CE, costituisce l'ultima misura d'accompagnamento per l'abolizione dei controlli delle persone che non abbia ancora formato oggetto di proposta a livello dell'Unione. Rappresenterà inoltre un progresso notevole per quanto riguarda il trattamento sia dei cittadini di paesi terzi residenti legalmente negli Stati membri e che desiderano viaggiare nella Comunità, sia dei familiari non comunitari di cittadini dell'Unione.

La proposta non riguarda né il primo ingresso nella Comunità di un cittadino extracomunitario, né la decisione di uno Stato membro di autorizzarlo a risiedere per un lungo soggiorno nel suo territorio, né a fortiori le decisioni nazionali relative all'accesso al mercato del lavoro o alle attività indipendenti.

Come altre misure d'accompagnamento (ad esempio la Convenzione di Dublino di cui si aspettano le ultime ratifiche), questa direttiva sul "diritto di viaggiare" potrà essere applicata prima che siano aboliti i controlli sulle persone alle frontiere interne.

RELAZIONE

I. Osservazioni generali

A. Il diritto di viaggiare

a) Il mercato interno e il "diritto di viaggiare"

1. Conformemente all'articolo 7 A del trattato CE, la Comunità è tenuta ad adottare le misure destinate all'instaurazione progressiva del mercato interno. Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del trattato CE.
2. Uno degli aspetti essenziali di qualsiasi mercato interno è il diritto per ogni persona che si trovi legittimamente in tale mercato di spostarsi liberamente in qualsiasi luogo del territorio del mercato stesso, per acquistarsi merci o in qualità di destinatario di una prestazione di servizi. In altri termini, un mercato interno come la Comunità non può funzionare correttamente se in questo territorio il movimento delle persone è ostacolato; il mercato non può offrire tutti i vantaggi economici che ci si potrebbero aspettare dall'integrazione dei mercati nazionali in un grande mercato interno se per alcune persone non è possibile o è difficile spostarsi all'interno del mercato stesso.

La validità di quest'asserzione è verificabile in senso concreto quando, ad esempio, i mezzi di trasporto sono insufficienti. Questo, infatti, è uno dei motivi per i quali il trattato sull'Unione europea ha completato il trattato CE con disposizioni relative allo sviluppo delle reti transeuropee.

Gli svantaggi economici, tuttavia, si fanno sentire anche quando gli ostacoli agli spostamenti all'interno del mercato unico risultano da disparità sul piano giuridico, che portano all'instaurazione di procedure e di controlli che impediscono o rendono più difficili gli spostamenti delle persone.

3. Come la Commissione ha affermato varie volte, in particolare nella comunicazione dell'8 maggio 1992 sull'eliminazione dei controlli alle frontiere interne⁽¹⁾, la realizzazione del mercato interno, spazio senza frontiere interne, presuppone anche l'eliminazione di qualsiasi controllo alle frontiere interne, indipendentemente dalla forma e dalla motivazione di tale controllo. Dalla definizione del mercato interno consegue che questo obiettivo deve essere realizzato nei confronti di tutte le persone, a prescindere dalla loro cittadinanza: qualsiasi altra interpretazione priverebbe della sua efficacia l'articolo 7 A del trattato CE.
4. La realizzazione del mercato interno esige quindi che in linea di massima tutte le persone che si trovano legittimamente in una parte di questo mercato abbiano il diritto di spostarsi verso altre parti del mercato stesso e che questi spostamenti non siano soggetti a controlli al momento dell'attraversamento delle frontiere interne del mercato.

⁽¹⁾ SEC(92) 877 def.

b) I cittadini dell'Unione

5. L'articolo 8 A del trattato CE statuisce che ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni previste dal diritto comunitario. Questi diritti sono concessi ad ogni singolo in quanto cittadino dell'Unione e non dipendono dall'esercizio di un'attività economica. Il trattato sull'Unione europea ha dunque sancito come un diritto una situazione che già esisteva, in particolare dopo l'adozione da parte del Consiglio, il 28 giugno 1990, della direttiva 90/364/CEE relativa al diritto di soggiorno.

Per quanto riguarda più specificamente l'entrata e il soggiorno di breve durata sul territorio di un altro Stato membro, la Corte di giustizia aveva già affermato in diritto⁽²⁾ che "i cittadini degli Stati membri della Comunità hanno in linea generale un diritto di accesso al territorio degli altri Stati membri nell'esercizio delle diverse libertà riconosciute dal trattato e, segnatamente, della libera prestazione dei servizi di cui beneficiano, secondo una giurisprudenza ormai costante, sia i prestatori che i destinatari dei servizi".

6. Ormai, se si esclude il caso dei motivi d'ordine pubblico, i cittadini dell'Unione non incontrano più alcun ostacolo nei loro spostamenti nella Comunità, se non i controlli delle persone alle frontiere interne; infatti, sebbene siano ancora soggetti a volte ad un controllo al momento dell'attraversamento delle frontiere interne, essi hanno il diritto di attraversarle su semplice presentazione di una carta d'identità o di un passaporto validi (art. 3 della direttiva 73/148/CEE), poiché non devono dichiarare (né, quindi, provare) alle autorità dello Stato membro ospitante a che titolo vi soggiornino, se non nel momento in cui richiedono la carta di soggiorno, cioè quando intendono risiedere nello Stato membro ospitante. Se soggiornano temporaneamente, come turisti, nel territorio di un altro Stato membro, essi non sono tenuti ad espletare alcuna formalità⁽³⁾.

La libertà dei cittadini dell'Unione di spostarsi nel mercato interno non è quindi limitata dal persistere dei controlli delle persone alle frontiere interne.

c) I cittadini dei paesi terzi

7. La situazione è diversa per i cittadini dei paesi terzi. Non soltanto, come i cittadini dell'Unione, sono soggetti ad un controllo da parte degli Stati membri al momento dell'attraversamento di una frontiera interna della Comunità, ma sono soggetti anche, per il diritto di entrata e di soggiorno, anche di breve durata, alle disposizioni previste in materia dalle legislazioni nazionali dei diversi Stati membri, che non sono né armonizzate né coordinate.

⁽²⁾ Sentenza del 30 maggio 1991, causa C-68/89, Commissione contro Paesi Bassi, Raccolta 1991, pag. I-2637 (punto 10).

⁽³⁾ Salvo, eventualmente, una notifica di presenza nel territorio (art. 4, par. 2, terzo comma della direttiva 73/148/CEE).

Ne consegue che un cittadino di un paese terzo che si trovi legittimamente sul territorio di uno Stato membro non può spostarsi verso un luogo del mercato interno situato in un altro Stato membro, se non rispettando le condizioni e seguendo le procedure imposte da quest'altro Stato membro⁽⁴⁾. In particolare, i cittadini di molti paesi terzi sono soggetti all'obbligo di ottenere preventivamente un visto dalle autorità di ogni Stato membro che intendono visitare o sul cui territorio intendono transitare.

I membri della famiglia dei cittadini dell'Unione che non hanno la cittadinanza di uno Stato membro beneficiano anch'essi del diritto d'entrata e di soggiorno di cui dispongono i cittadini dell'Unione, ma si tratta di un diritto derivato; questo diritto è limitato ai membri della famiglia cittadini di paesi terzi che hanno un legame di parentela con un cittadino che esercita il suo diritto di libera circolazione delle persone. Inoltre, questi membri della famiglia, a motivo della loro cittadinanza, possono essere soggetti all'obbligo di visto, conformemente al diritto comunitario derivato in materia di libera circolazione delle persone.

8. Questa situazione non sarà modificata dall'entrata in vigore del regolamento che determina quali siano i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto (denominato in appresso "il regolamento "Visto"") e della convenzione sul controllo delle persone al momento dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri (denominata in appresso "la convenzione "Frontiere esterne""), atti per i quali la Commissione ha presentato proposte il 10 dicembre 1993⁽⁵⁾. Questi strumenti, infatti, riguardano soltanto il passaggio delle frontiere esterne degli Stati membri.

Detti testi, tuttavia, enunciano due principi estremamente importanti per la presente proposta. In primo luogo essi enunciano il principio dell'equivalenza tra i titoli di soggiorno rilasciati dagli Stati membri ed il visto: conformemente a questo principio, il cittadino di un paese terzo che detenga un titolo di soggiorno rilasciato da uno Stato membro potrà attraversare le frontiere esterne degli Stati membri in base a tale titolo di soggiorno, senza essere più obbligato a chiedere un visto per attraversare dette frontiere. In secondo luogo essi enunciano il principio del riconoscimento reciproco dei visti, in base al quale un cittadino di un paese terzo che detenga un visto rilasciato da uno Stato membro sarà autorizzato ad attraversare le frontiere esterne degli altri Stati membri con tale visto; evidentemente, questo principio si applicherà soltanto ai visti rilasciati conformemente ai criteri armonizzati di rilascio di visti e quindi ai visti validi per tutto il territorio della Comunità.

⁽⁴⁾ Fa eccezione la normativa vigente nei paesi del Benelux: un cittadino di un paese terzo titolare di un titolo di soggiorno o di un visto rilasciato dalle autorità di uno dei paesi del Benelux ha diritto di recarsi nel territorio degli altri due Stati senza espletare alcuna formalità.

La stessa soluzione è prevista dagli articoli 19, 20 e 21 della convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, del 19 giugno 1990.

⁽⁵⁾ GU n. C 11 del 15.1.1994, pagg. 6 e 15.

Di conseguenza un cittadino di un paese terzo soggetto all'obbligo di visto per attraversare una frontiera esterna di uno Stato membro, potrà farlo - purché siano rispettate le altre condizioni all'entrata - sulla base di un titolo di soggiorno o di un visto rilasciato da un altro Stato membro.

9. Per gli spostamenti all'interno della Comunità, che si tratti di cittadini di paesi terzi che sono entrati in uno Stato membro sulla base di un visto e che vogliono effettuare durante il loro soggiorno in questo Stato una breve visita in un altro Stato membro, o di cittadini di paesi terzi che risiedono in uno Stato membro con un titolo di soggiorno e che vogliono visitare un altro Stato membro della Comunità, manca una disposizione corrispondente.

Se questa situazione non cambia, una persona che abbia la cittadinanza di un paese terzo per il quale lo Stato membro che essa ha intenzione di visitare richiede il visto, continuerà a dover espletare prima del viaggio le formalità necessarie per ottenere il visto dello Stato membro interessato, anche se risiede legittimamente nel territorio di un altro Stato membro e anche se è un membro della famiglia di un cittadino dell'Unione⁽⁶⁾.

Questa situazione, dunque, sarebbe contraria a qualsiasi logica: da un lato, conformemente agli atti di cui sopra, una persona potrebbe entrare nel territorio di uno Stato membro grazie a un titolo di soggiorno od un visto rilasciato da un altro Stato membro, se proviene direttamente da un paese terzo; dall'altro, questa stessa persona non avrebbe il diritto di entrare nel territorio di detto Stato membro se provenisse da un altro Stato membro dell'Unione in cui si trova legittimamente.

10. La disparità tra le legislazioni nazionali e la mancanza di coordinamento delle stesse hanno come conseguenza diretta che alcuni viaggi intracomunitari progettati non vengono poi attuati. Le formalità, il fatto di doversi rivolgere ad un'ambasciata o ad un consolato, non necessariamente vicini al proprio domicilio, il fatto di doversi presentare a volte di persona, i costi, i termini o semplicemente il rifiuto del rilascio del visto sono altrettanti motivi per i quali non vengono effettuati viaggi intracomunitari. Questo si verifica soprattutto per le visite di breve durata in uno Stato membro limitrofo.

Uno degli obiettivi del mercato interno e precisamente quello che i consumatori possano acquistare le merci per il proprio consumo nel luogo in cui le condizioni sono per loro più vantaggiose - obiettivo che è stato tradotto in pratica (salvo qualche eccezione per determinati prodotti soggetti ad accisa) dalle modifiche apportate alla normativa in materia di imposte indirette - non è quindi stato interamente realizzato. Tenuto conto del numero di cittadini dei paesi terzi che risiedono legittimamente nella Comunità, questa situazione deve avere un'indubbia incidenza economica.

La stessa constatazione si può fare, e forse in misura ancora più grande, per le prestazioni di servizi nella Comunità. Si pensi, in particolare, al settore del turismo:

⁽⁶⁾ Direttiva 73/148/CEE, art. 3, par. 2; l'attuale normativa comunitaria stabilisce unicamente che per i membri della famiglia di un cittadino dell'Unione il visto viene apposto gratuitamente (direttiva 73/148/CEE, art. 7, par. 2) e che gli Stati membri offrono a queste persone tutte le agevolazioni possibili per l'ottenimento dei visti (direttiva 73/148/CE, art. 3, par. 2).

questo settore risente indubbiamente del fatto che spesso è più semplice per un cittadino di un paese terzo che risiede in uno Stato membro recarsi nel proprio paese d'origine che in un altro Stato membro. In genere le difficoltà incontrate dai cittadini di paesi terzi che intendano recarsi in un altro Stato membro costituiscono un ostacolo alla libera prestazione di servizi da parte dei prestatori di servizi stabiliti in tale Stato membro.

Inoltre, l'attuale situazione costituisce un ostacolo per la prestazione di servizi di imprese comunitarie che occupano lavoratori che hanno la cittadinanza di un paese terzo. Quando un'impresa di questo tipo ha la possibilità di effettuare una prestazione di servizi in uno Stato membro diverso da quello in cui è insediata, dovrà o subire le conseguenze che comporta l'obbligo di visto, o rinunciare a fare effettuare il lavoro dai lavoratori a cui lo avrebbe normalmente affidato: in entrambi i casi, si tratta di un ostacolo alla libera prestazione dei servizi.

11. Infine, il fatto che le legislazioni degli Stati membri in materia di entrata e di breve soggiorno di cittadini dei paesi terzi nel loro territorio non siano coordinate costituisce, come universalmente riconosciuto, una delle cause principali del mantenimento dei controlli delle persone alle frontiere interne nei confronti dei cittadini dei paesi terzi e, di conseguenza, nei confronti dei cittadini dell'Unione.

Anche prescindendo dal costo economico derivante da questa situazione, l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne nei confronti di tutte le persone è necessaria per la completa realizzazione dell'obiettivo di cui all'articolo 7 A del trattato CE, cioè l'instaurazione del mercato interno, spazio senza frontiere interne.

Un regime che preveda controlli e formalità mal si concilia con la libera prestazione di servizi, che per sua natura è temporanea e che viene chiamata in causa a seconda dei vari aspetti trattati al punto B.

12. Da tutti questi elementi si desume che un coordinamento delle legislazioni degli Stati membri, inteso a concedere ai cittadini dei paesi terzi che si trovino legittimamente in uno Stato membro il diritto di recarsi per un breve soggiorno nel territorio di un altro Stato membro, cioè inteso a dare piena efficacia alla libertà di spostamento nel mercato interno, non è soltanto una misura utile sul piano economico, ma anche necessaria sul piano giuridico.
13. Ancora ultimamente, nella comunicazione presentata il 23 febbraio 1994 al Consiglio e al Parlamento europeo sulle politiche d'immigrazione e d'asilo⁽⁷⁾, la Commissione ha rammentato, al punto 127, che:

"Nella comunicazione del 1991⁽⁸⁾, la Commissione aveva osservato che la logica del grande mercato interno implica che non sia più prescritto il requisito della cittadinanza per l'esercizio di taluni diritti. Un primo passo in questo senso potrebbe consistere nel consentire ai cittadini stranieri di circolare liberamente nel territorio dell'Unione in virtù del loro permesso di soggiorno, che in questo modo verrebbe a sostituirsi al visto obbligatorio. Effettivamente, l'accordo di Schengen prevede questo diritto di libera circolazione, ma esso è operante esclusivamente nei confronti degli Stati che lo hanno

⁽⁷⁾ COM(94) 23 def.

⁽⁸⁾ Comunicazione sull'immigrazione (SEC(91) 1857 def.).

firmato, mentre la Commissione ritiene che questo diritto debba essere garantito in tutto il territorio dell'Unione. Al riguardo, con riferimento all'attraversamento delle frontiere esterne, essa ha proposto di conferire l'efficacia di un visto ai titoli di soggiorno dei cittadini stranieri legalmente residenti in uno Stato membro; questa proposta è stata inclusa nella proposta di convenzione sull'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri che essa ha presentato al Consiglio. In secondo luogo, per consentire ai cittadini stranieri legalmente residenti in uno Stato membro di circolare liberamente nel territorio dell'Unione per brevi periodi di soggiorno, la Commissione intende presentare una proposta che consenta a questi soggetti di entrare nel territorio di un altro Stato membro senza munirsi di visto, neppure quando lo Stato membro in questione esige che i cittadini di questi Stati terzi debbano esserne muniti."

14. La presente proposta tiene debitamente conto della proposta di convenzione "Frontiere esterne" e della proposta di regolamento "Visto" presentate dalla Commissione, che già disciplinavano l'aspetto esterno del diritto di viaggiare. Il diritto di viaggiare è dunque disciplinato ormai da tre strumenti, data la ripartizione delle competenze fra trattato CE, come modificato dal TUE, e titolo VI del TUE.

Questi tre strumenti devono quindi essere interpretati ed applicati in modo coerente.

B. Fondamento giuridico

15. Come ha statuito la Corte di giustizia⁽⁹⁾, la scelta della base giuridica di un atto comunitario deve fondarsi in particolare sull'obiettivo e sul contenuto dell'atto stesso.

Dai paragrafi che precedono risulta chiaramente che l'obiettivo della direttiva proposta è la realizzazione del mercato interno, spazio senza frontiere interne e, più specificamente, è quello di agevolare la circolazione delle merci, dei servizi e delle persone e di eliminare uno dei motivi per cui vengono mantenuti i controlli delle persone alle frontiere interne.

Il contenuto della direttiva proposta è un'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri in materia di entrata e di breve soggiorno nel loro territorio dei cittadini dei paesi terzi, tramite la concessione ai cittadini dei paesi terzi che già si trovino legittimamente nel territorio di uno Stato membro, del diritto di spostarsi - subordinatamente a determinate condizioni - per un breve soggiorno nel loro territorio, cioè concedendo loro la libertà di viaggiare nella Comunità.

⁽⁹⁾ Sentenza dell'11 giugno 1991, causa C-300/89, Commissione c. Consiglio, Raccolta 1991, pag. I-2867.

16. La realizzazione degli obiettivi enunciati nell'articolo 7 A CE si effettua, in linea di massima, salvo disposizioni più specifiche, sulla base dell'articolo 100 A CE. Tuttavia, in considerazione del disposto dell'articolo 100 A, paragrafo 2, questo articolo non può costituire la base giuridica della direttiva proposta, in quanto essa comporta disposizioni relative alla circolazione delle persone.

Dato che l'articolo 100 A del trattato CE contiene disposizioni derogatorie all'articolo 100 del trattato CE - ed in assenza di altre disposizioni del trattato più specifiche (cfr. punto 2) - la direttiva proposta deve essere fondata sull'articolo 100 del trattato CE.

L'obiettivo della direttiva è infatti quello di armonizzare e coordinare le legislazioni degli Stati membri in materia, che, come già detto, hanno un'incidenza diretta sul funzionamento del mercato comune.

17. L'articolo 59, secondo comma del trattato CE non può costituire la base giuridica generale della direttiva proposta, in quanto statuisce che il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può estendere il beneficio delle disposizioni comunitarie relative alla libera prestazione di servizi ai prestatori di servizi cittadini di un paese terzo e stabiliti all'interno della Comunità. La presente proposta non contempla questa situazione, poiché il diritto di viaggiare è concesso indipendentemente dall'esercizio di un'attività economica. È evidente, tuttavia, che facilitando la circolazione dei cittadini dei paesi terzi all'interno dell'Unione, si persegue indirettamente l'obiettivo di eliminare gli ostacoli alla libera prestazione di servizi nell'ambito dell'Unione, derivanti da un regime di controllo sulle persone. Come ha affermato la Corte di giustizia⁽¹⁰⁾, per consentire l'esecuzione delle prestazioni di servizi, può aversi uno spostamento sia del prestatore che si reca nello Stato membro in cui il destinatario è stabilito, sia del destinatario che si reca nello Stato di stabilimento del prestatore; sebbene non sia esplicitamente citato nell'articolo 60 del trattato CE, questo secondo caso costituisce il "complemento necessario" della libertà del prestatore di servizi. In base ad una giurisprudenza costante della Corte di giustizia, tanto i prestatori quanto i destinatari di servizi beneficiano della libera prestazione degli stessi.

Si può desumerne che se il legislatore comunitario può - statuendo a maggioranza qualificata - estendere il beneficio delle disposizioni relative alla libera prestazione di servizi ai prestatori di servizi cittadini di paesi terzi e residenti nella Comunità (art. 59, secondo comma del trattato CE), esso ha anche la facoltà di estenderlo ai destinatari di servizi. Inoltre, la piena estensione della libera prestazione di servizi ai destinatari di servizi cittadini di paesi terzi eliminerebbe un ostacolo alla libera prestazione di servizi da parte di cittadini dell'Unione residenti in Stati membri diversi dal loro. Essendo la libera prestazione di servizi una delle quattro libertà fondamentali del mercato comune, la direttiva può fondarsi, in assenza di disposizioni specifiche, sull'articolo 100 del trattato CE.

⁽¹⁰⁾ Sentenza del 31 gennaio 1984, cause congiunte 286/82 e 236/83, Luisi, Raccolta 1984, pag. 377 (punto 10).

18. L'eliminazione degli ostacoli alla libera prestazione dei servizi da parte delle imprese che occupano lavoratori che hanno la cittadinanza di un paese terzo⁽¹¹⁾ può avvenire tramite una direttiva fondata sull'articolo 63, paragrafo 2 del trattato CE, poiché, a differenza di quanto accade per l'articolo 59, secondo comma del trattato CE, si tratterebbe di un provvedimento che avrebbe come obiettivo l'eliminazione di un ostacolo per un prestatore di servizi, che è già contemplato nell'articolo 59, primo comma del trattato CE. Tuttavia, dato che la situazione delle imprese che occupano manodopera straniera è soltanto una delle situazioni contemplate dalla presente proposta e dato che si tratta di una situazione che, per quanto importante, non è certo la più importante, la Commissione ritiene che sia più opportuno disciplinare la situazione con un provvedimento di carattere "orizzontale", insieme alle altre situazioni interessate.

19. Per consentire ai cittadini dell'Unione di circolare liberamente, il diritto derivato ha conferito anche ai membri della loro famiglia un diritto d'entrata e di soggiorno. Si tratta di un diritto dipendente, cioè di un diritto di cui i membri della famiglia beneficiano quando il cittadino dell'Unione con cui sono imparentati esercita il suo diritto alla libera circolazione.

Questo diritto di entrata e di soggiorno è conferito ai membri della famiglia indipendentemente dalla loro cittadinanza. Il diritto derivato vigente consente agli Stati membri di imporre l'obbligo di visto ai membri della famiglia cittadini di paesi terzi.

La soppressione dell'obbligo di visto per i membri della famiglia - grazie al principio dell'equivalenza tra titolo di soggiorno e visto e grazie al riconoscimento reciproco dei visti - elimina quindi un ostacolo alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione.

Dato che la situazione dei membri della famiglia di cittadini dell'Unione è soltanto una delle situazioni contemplate dalla presente proposta e che quest'ultima conferisce loro un diritto autonomo di viaggiare, la Commissione ritiene che sia opportuno disciplinare questa situazione con un provvedimento di carattere orizzontale, insieme alle altre situazioni ivi considerate, anziché ricorrere a diversi singoli strumenti. Per i membri della famiglia si tratterà di strumenti fondati sull'articolo 8 A, sull'articolo 49, sull'articolo 54, paragrafo 2 e sull'articolo 63, paragrafo 2.

20. Va infine sottolineato che l'articolo 3 del trattato CE, così come completato dal trattato sull'Unione europea, statuisce che "... l'azione della Comunità comporta ... t) misure in materia di ... turismo". Dato che il trattato non ha previsto i poteri di azione necessari per realizzare questo obiettivo della Comunità, qualsiasi provvedimento che favorisca il turismo nella Comunità - come nella fattispecie la concessione del diritto di viaggiare nella Comunità ai cittadini dei paesi terzi che si trovino legittimamente sul territorio di uno Stato membro - dovrebbe fondarsi sull'articolo 235 del trattato CE. Tuttavia, il ricorso a questo articolo come base giuridica di un atto è giustificato soltanto quando

⁽¹¹⁾ Cfr. sentenza del 9 agosto 1994, causa C-43/93, Vander Elst c. OMI, Raccolta 1994, pag. I-3803.

nessun'altra disposizione del trattato attribuisca alle istituzioni comunitarie la competenza necessaria per l'emanazione dell'atto stesso⁽¹²⁾; come è stato indicato più sopra, la direttiva proposta può essere fondata sull'articolo 100 del trattato CE.

21. È opportuno sottolineare che la presente proposta di direttiva riguarda soltanto l'entrata e la circolazione nel territorio degli Stati membri di persone che si trovano già legittimamente nel territorio di uno Stato membro. Essa non concerne né la prima entrata nella Comunità di un cittadino di un paese terzo, né la decisione di uno Stato membro di autorizzarlo a permanere per un soggiorno di breve o di lunga durata nel suo territorio né, a fortiori, le decisioni nazionali relative all'accesso al mercato del lavoro o alle attività indipendenti.
22. Dato che il suo contenuto rientra nelle competenze della Comunità, come è stato dimostrato più sopra, la proposta non può essere oggetto di un atto del Consiglio adottato a norma dell'articolo K.3. Infatti, come recita l'articolo B del TUE, l'Unione europea si prefigge, tra l'altro, come obiettivo "di mantenere integralmente l'"acquis" comunitario e svilupparlo ...". L'articolo M del TUE conferma questo principio, in quanto statuisce che nessuna disposizione del TUE pregiudica il trattato CE (fate salve le disposizioni specifiche che lo modificano). Infine, il principio secondo cui le istituzioni non hanno possibilità di scelta tra diritto comunitario e disposizioni del titolo VI del TUE, ma devono esercitare le competenze comunitarie quando esistono, è enunciato esplicitamente nell'articolo K.1 ("fate salve le competenze della Comunità europea").
23. La Commissione ritiene quindi che la presente proposta di direttiva, intesa a concedere a qualsiasi persona che si trovi legittimamente in uno Stato membro il diritto di recarsi per un soggiorno di breve durata in un altro Stato membro e che dovrebbe consentire l'eliminazione dei controlli di questi spostamenti alle frontiere interne, debba essere fondata sull'articolo 100 del trattato CE.

C. Conclusioni

24. Da quanto precede consegue che:

- è necessario coordinare le legislazioni degli Stati membri al fine di concedere ai cittadini dei paesi terzi che si trovino legittimamente in uno Stato membro il diritto di recarsi per un soggiorno di breve durata nel territorio degli altri Stati membri: si tratta di una delle misure di accompagnamento necessarie per eliminare i controlli delle persone alle frontiere interne;
- il ravvicinamento delle legislazioni per quanto riguarda l'aspetto interno del "diritto di viaggiare", contemplato dalla presente proposta, è l'indispensabile complemento del ravvicinamento delle legislazioni relativo all'aspetto esterno, già realizzato tramite le proposte di regolamento "Visto" e di convenzione "Frontiere esterne" presentate dalla Commissione;

⁽¹²⁾ Sentenza del 26 marzo 1987, causa 45/86, Commissione contro Consiglio, Raccolta 1987, pag. 1493 (punto 13).

- l'articolo 100 del trattato CE costituisce la base giuridica adeguata per il ravvicinamento delle legislazioni e di conseguenza questa iniziativa legislativa deve assumere la forma di direttiva.

II. COMMENTO DEGLI ARTICOLI

Articolo 1

25. L'articolo 1, paragrafo 1 enuncia il principio secondo cui gli Stati membri concedono il diritto di viaggiare all'interno della Comunità ai cittadini dei paesi terzi. Esso precisa che il diritto è concesso soltanto alle persone la cui presenza sul territorio di uno Stato membro è legittima. Le persone che sono entrate illegittimamente nel territorio degli Stati membri dell'Unione o vi soggiornano illegittimamente non beneficiano del diritto di viaggiare.

Viene specificato anche che il diritto di viaggiare non è un diritto assoluto: questo diritto, infatti, è concesso soltanto a determinate condizioni, indicate negli articoli 3 e 4.

26. Il diritto di viaggiare, che costituisce una misura di accompagnamento all'eliminazione dei controlli alle frontiere interne, deve essere conferito soltanto ai cittadini degli Stati membri che non dispongano già di un diritto d'entrata e di soggiorno (di breve o di lunga durata) nel territorio di un altro Stato membro.

I membri della famiglia dei cittadini dell'Unione, indipendentemente dalla loro cittadinanza, dispongono già di un diritto d'entrata e di soggiorno quando accompagnano il cittadino dell'Unione con cui hanno un legame di parentela; altri cittadini di paesi terzi sono beneficiari di accordi conclusi dalla Comunità europea e dai suoi Stati membri con i paesi terzi (ad es. l'accordo sullo Spazio economico europeo) che conferiscono loro, alle condizioni in essi stabilite, un diritto d'entrata e di soggiorno.

L'articolo 1, paragrafo 2 statuisce dunque che la direttiva non pregiudica i diritti già riconosciuti in materia d'entrata e di soggiorno a determinate categorie di cittadini dei paesi terzi.

Va precisato che i cittadini dei paesi terzi che abbiano un legame di parentela con cittadini dell'Unione ottengono, grazie alla direttiva, un diritto d'entrata autonomo per un soggiorno di breve durata. Il legame di parentela è definito all'articolo 10 del regolamento n. 1612/68⁽¹³⁾.

Il diritto comunitario vigente, inoltre, consente agli Stati membri di imporre l'obbligo di visto ai membri della famiglia che hanno la cittadinanza di un paese terzo. La presente proposta, in combinato disposto con il diritto comunitario vigente, non consentirà più agli Stati membri di imporre l'obbligo di visto ai membri della famiglia in possesso di un titolo di soggiorno rilasciato da uno Stato membro (cfr. proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 68/360 e 74/148, in particolare il quinto paragrafo della relazione).

⁽¹³⁾ GU n. L 257 del 19.10.1968.

27. L'articolo 1, paragrafo 3 specifica che il diritto di viaggiare non incide sul regime di soggiorno di lunga durata né sul regime di accesso all'occupazione e alle attività non salariate applicabili ai cittadini dei paesi terzi. Questi regimi sono stabiliti dal diritto comunitario (ad es. per i membri della famiglia dei cittadini dell'Unione) o dal diritto nazionale, a seconda delle categorie di cittadini dei paesi terzi interessate.

Articolo 2

28. L'articolo 2, punto 1° fornisce la definizione del "diritto di viaggiare", affermando che si tratta del diritto:

- di attraversare le frontiere interne della Comunità; il passaggio delle frontiere esterne è disciplinato dalla convenzione "Frontiere esterne" e dal regolamento "visto", basato sull'articolo 100 C del trattato;
- di transitare o soggiornare nel territorio di uno Stato membro per una breve durata; la definizione non specifica il significato dei termini "soggiorno di breve durata"; nel quadro del diritto di viaggiare infatti, la durata del soggiorno, differisce a seconda delle categorie dei beneficiari (cfr. il commento degli artt. 3 e 4).

La proposta di direttiva non ha alcuna incidenza, dunque, sulle condizioni di entrata e di soggiorno di lunga durata di cittadini di paesi terzi stabilite dagli Stati membri; essa non incide neppure sulle disposizioni degli Stati membri relative all'accesso all'occupazione e ad attività non salariate (cfr. art. 1, par. 3).

La definizione di cui sopra precisa che il diritto di viaggiare è esercitato senza che le persone interessate siano obbligate ad ottenere un visto dagli Stati membri in cui intendono esercitare detto diritto. Pertanto:

- i cittadini dei paesi terzi titolari di un titolo di soggiorno rilasciato da uno Stato membro potranno esercitare il diritto di viaggiare sulla base di detto titolo di soggiorno (cfr. art. 3, par. 1);
- le persone titolari di un visto rilasciato da uno Stato membro conformemente al regolamento basato sull'articolo 100 C potranno recarsi in un altro Stato membro sulla base di detto visto (cfr. art. 4, par. 1).

29. Per titolo di soggiorno si intende qualsiasi titolo o autorizzazione rilasciati dalle autorità di uno Stato membro che consentano ad una persona di soggiornare in detto Stato membro. Data l'esistenza di diversi tipi di titoli di soggiorno, all'interno di uno stesso Stato membro, l'articolo 2, punto 2° dispone che i titoli sulla base dei quali potrà essere esercitato il diritto di viaggiare sono quelli indicati nell'elenco da notificare conformemente all'articolo 3, paragrafo 4.

30. Per "visto" si devono intendere unicamente i visti validi in tutta la Comunità. Non tutti i visti, infatti, comportano necessariamente il diritto di viaggiare. La convenzione "Frontiere esterne" prevede diversi tipi di visto, in funzione dell'estensione territoriale della loro validità: vi sono visti validi per tutto il territorio della Comunità e vi sono visti la cui validità è limitata al territorio dello Stato

membro che li ha rilasciati. Un visto di quest'ultimo tipo può essere rilasciato, ad esempio, per motivi umanitari ad una persona che non soddisfa le condizioni necessarie per il rilascio di un visto comune.

Per sua natura, tale visto non giustifica la concessione da parte degli altri Stati membri del diritto di viaggiare.

Il riconoscimento reciproco dei visti vale soltanto per i visti validi su tutto il territorio dell'Unione, cioè per i visti rilasciati conformemente ai criteri di rilascio armonizzati dalla convenzione "Frontiere esterne".

Gli stessi visti, quindi, serviranno per l'attraversamento tanto delle frontiere esterne quanto delle frontiere interne, sulla base del principio del riconoscimento reciproco dei visti.

31. Il concetto di "cittadino di paesi terzi" viene definito a contrario: si considera cittadino di paese terzo qualsiasi persona che non sia cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1 del trattato CE. Questo concetto, quindi, copre anche gli apolidi.

Articolo 3

32. L'articolo 3 disciplina il diritto di viaggiare dei cittadini dei paesi terzi che siano in possesso di un titolo di soggiorno rilasciato da un altro Stato membro. L'articolo 4 riguarda il diritto di viaggiare delle persone che risiedono nel territorio di un paese terzo e sono entrate nel territorio dell'Unione per un soggiorno di breve durata, grazie ad un passaporto munito, se necessario, di un visto.
33. Conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, gli Stati membri concedono il diritto di viaggiare alle persone in possesso di un titolo di soggiorno.

Dette persone possono viaggiare per un periodo di tre mesi nel territorio degli altri Stati membri. Questo periodo di tre mesi è un periodo massimo e può essere abbreviato se il periodo di validità del titolo scade prima. L'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, primo trattino statuisce infatti che nell'esercizio del diritto di viaggiare le persone interessate devono essere munite di un titolo di soggiorno valido.

Nel progetto di convenzione "Frontiere esterne" si stabilisce che il diritto di viaggiare è subordinato al possesso di un titolo di soggiorno "la cui validità residua supera i quattro mesi al momento dell'entrata".

La proposta di direttiva non prevede invece questa limitazione, in quanto creerebbe situazioni illogiche nello spazio senza frontiere: una persona in possesso di un titolo di soggiorno la cui validità residua sia inferiore a quattro mesi dovrebbe chiedere un visto per recarsi nel corso di tale periodo in un altro Stato membro in cui, con una proroga o un rinnovo del suo titolo, potrebbe viaggiare nuovamente senza essere obbligata a chiedere un visto.

D'altro canto, l'utilità di tale limitazione è piuttosto scarsa, se si tiene conto del fatto che l'articolo 3, paragrafo 3 dispone che gli Stati membri devono riammettere le persone ivi considerate anche se la validità del titolo di soggiorno è scaduta.

34. La categoria delle persone in possesso di un titolo di soggiorno rilasciato da uno Stato membro contemplata dall'articolo 3, paragrafo 1 comprende anche le persone che attualmente, a motivo della loro cittadinanza, sono esonerate dagli Stati membri dall'obbligo di visto e possono entrare nel territorio di ciascuno degli Stati membri per un soggiorno di breve durata unicamente in base alla loro carta d'identità o passaporto.

La limitazione della durata del periodo di soggiorno coperto dal diritto di viaggiare nel mercato interno potrebbe restringere gli attuali diritti di dette persone in materia di soggiorno di breve durata.

Tuttavia, si tratta di una limitazione non molto importante in quanto, dopo ogni ritorno nel territorio dello Stato membro che ha rilasciato il titolo di soggiorno, queste persone possono immediatamente riprendere a viaggiare per altri tre mesi nel territorio degli altri Stati membri.

È opportuno inoltre rilevare che la legislazione nazionale di diversi Stati membri stabilisce che un titolo di soggiorno scade in caso di assenza ininterrotta dal territorio per un periodo superiore ai tre mesi.

35. Nell'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma sono enumerate le altre condizioni imposte per l'esercizio del diritto di viaggiare. Si tratta delle condizioni di accesso al territorio contenute nel progetto di convenzione "Frontiere esterne" e adattate per essere applicate alla circolazione all'interno del territorio della Comunità.

Conformemente al paragrafo 1, secondo comma, primo trattino, i beneficiari del diritto di viaggiare devono essere muniti del loro titolo di soggiorno e di un documento di viaggio che attesti la loro identità, documenti la cui validità non deve essere scaduta.

Il secondo trattino riguarda la condizione dei mezzi di sussistenza.

36. Lo Stato membro che ha rilasciato a una persona un titolo di soggiorno è il principale responsabile della presenza di tale persona nel territorio dell'Unione. Di conseguenza, l'articolo 3, paragrafo 2 statuisce che questo Stato membro è obbligato a riammettere nel proprio territorio la persona in causa, se essa soggiorna illecitamente nel territorio di un altro Stato membro.

Come è stato spiegato più sopra (punto 33), l'obbligo di riammissione continua a sussistere anche dopo la scadenza della validità del titolo.

Le condizioni di riammissione sono definite nell'allegato della proposta di direttiva. Per elaborare l'allegato la Commissione si è rifatta alle condizioni di riammissione stabilite nel quadro dell'articolo 8, paragrafo 3 della convenzione "Frontiere esterne".

37. A motivo dell'eliminazione dei controlli alle frontiere interne, il rispetto delle condizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 1 non può essere verificato a tali frontiere. Tuttavia, se in occasione di un controllo all'interno del territorio constatano che una persona non soddisfa una o più di tali condizioni, le autorità competenti possono allontanare detta persona dal territorio nazionale. La possibilità di allontanare una persona che esercita il diritto di viaggiare è estesa al caso in cui la persona interessata costituisca una minaccia per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o le relazioni internazionali dello Stato membro in cui tale persona esercita il proprio diritto di viaggiare.
38. Dato che la riammissione e l'allontanamento di cui all'articolo 3, paragrafi 2 e 3 riguardano esclusivamente la circolazione all'interno della Comunità (allontanamento e riammissione nello Stato membro che ha rilasciato il titolo di soggiorno) e sono corollari indispensabili del diritto di viaggiare, anche questi aspetti si iscrivono nel quadro della competenza comunitaria basata sull'articolo 100.

Quanto ai motivi che possono giustificare l'allontanamento di una persona che esercita il diritto di viaggiare, va rammentato che l'articolo 1, paragrafo 2 non interferisce con i diritti riconosciuti dal diritto comunitario ai cittadini dei paesi terzi che sono membri della famiglia di cittadini dell'Unione.

In applicazione di tale disposizione, i motivi che possono giustificare l'allontanamento, indicati nell'articolo 3, paragrafo 3, non possono essere invocati in modo assoluto nei confronti di un cittadino di un paese terzo membro della famiglia di un cittadino dell'Unione che accompagni quest'ultimo mentre esercita il suo diritto alla libera circolazione: i membri della famiglia possono infatti far valere in particolare la direttiva 64/221 del Consiglio, del 25 febbraio 1964, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

39. Per il motivo di cui sopra (punto 29), il paragrafo 4 dell'articolo in esame instaura una procedura di notifica e di pubblicazione da parte di ogni Stato membro di un elenco dei titoli di soggiorno che rilascia e sulla base dei quali si può esercitare il diritto di viaggiare.

La pubblicazione degli elenchi dei titoli ivi considerati servirà anche ai fini della chiarezza e della certezza del diritto per i beneficiari del diritto di viaggiare.

Evidentemente, nel compilare gli elenchi dei titoli di soggiorno, gli Stati membri, devono garantire che non siano in contrasto con gli elenchi di documenti validi per l'attraversamento delle frontiere esterne, da compilare nel quadro delle modalità d'applicazione della convenzione "Frontiere esterne".

Sarebbe infatti contraddittorio se, da un lato, un titolo di soggiorno di modello X rilasciato da uno Stato membro fosse sufficiente per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, conformemente alle modalità d'esecuzione della

convenzione adottata dal Consiglio e, dall'altro, conformemente agli elenchi compilati nel quadro della presente direttiva, non fosse sufficiente per attraversare una frontiera interna.

La coerenza che gli Stati membri devono garantire consiste quindi, come minimo, nel rifarsi, per l'elenco dei titoli di soggiorno sulla base dei quali può essere esercitato il diritto di viaggiare, ai documenti validi per l'attraversamento delle frontiere esterne. Tuttavia, nulla osta a che gli Stati membri aggiungano altri titoli che possono servire per garantire il diritto di viaggiare all'interno dell'Unione, pur senza consentire l'attraversamento delle frontiere esterne.

Articolo 4

40. L'articolo 4 contempla il diritto di viaggiare di due categorie di cittadini dei paesi terzi ammessi per un soggiorno di breve durata nel territorio di uno Stato membro:

1° i cittadini dei paesi terzi a cui tutti gli Stati membri impongono l'obbligo di visto, conformemente all'articolo 1, paragrafo 1 dell'allegato del regolamento ... che determina i paesi terzi i cui cittadini devono essere muniti di un visto al momento dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri;

2° i cittadini dei paesi terzi nei confronti dei quali ogni Stato membro decide se esigere o meno un visto, conformemente all'articolo 1, paragrafo 2, prima frase del suddetto regolamento; questa categoria comprende tanto le persone che sono esonerate dall'obbligo di visto da tutti gli Stati membri, quanto le persone che ne sono esonerate soltanto da un numero limitato di Stati membri.

41. La convenzione "Frontiere esterne" non conferisce un diritto d'entrata nel territorio degli Stati membri ai titolari di un visto rilasciato da uno Stato membro e che deve essere riconosciuto dagli altri. Infatti, un visto non conferisce un diritto d'entrata: al momento dell'attraversamento delle frontiere esterne, il titolare di un visto è soggetto ad un controllo per verificare se tutte le condizioni di accesso al territorio sono soddisfatte. Se così non fosse (ad es. se la persona interessata non dispone dei mezzi di sussistenza sufficienti), il titolare del visto viene respinto dopo l'annullamento del visto.

La direttiva, invece, conferisce un diritto di viaggiare - per quanto subordinato a condizioni - ai cittadini dei paesi terzi legittimamente presenti nel territorio di uno Stato membro per un soggiorno di breve durata.

Si tratta di persone che sono state oggetto di un controllo approfondito, conformemente alla convenzione "Frontiere esterne", al momento della loro entrata nell'Unione.

42. L'articolo 4, paragrafo 1 riguarda le persone che rientrano nella prima categoria indicata più sopra: le persone a cui tutti gli Stati membri impongono l'obbligo di visto.

Queste persone possono esercitare il diritto di viaggiare in base ad un visto (per la definizione di "visto" vedasi l'art. 2, punto 3°) valido per tutto il territorio dell'Unione, rilasciato da uno Stato membro: questo significa che un altro Stato

membro non può esigere che tale persona sia munita di un visto rilasciato dalle proprie autorità per attraversare le frontiere interne e per trascorrere un soggiorno di breve durata nel suo territorio.

Quanto alla durata del soggiorno autorizzato nel quadro del diritto di viaggiare, il paragrafo 1, secondo comma precisa che la durata è limitata al periodo di soggiorno autorizzato dal visto.

Le condizioni di esercizio del diritto di viaggiare sono le stesse imposte ai titolari di un titolo di soggiorno (cfr. punto 35).

43. L'articolo 4, paragrafo 2 riguarda i cittadini dei paesi terzi esonerati dall'obbligo di visto da tutti gli Stati membri. Gli Stati membri concedono loro il diritto di viaggiare nel proprio territorio per una durata massima di tre mesi nel corso di un periodo di sei mesi a decorrere dalla data della prima entrata. Questa restrizione dipende dalla definizione che viene data della durata del soggiorno breve nella maggior parte delle legislazioni nazionali e nel regolamento "Visto" e nella convenzione "Frontiere esterne"; chi desidera recarsi in uno Stato membro per un periodo superiore a tre mesi nel corso di un periodo di sei mesi è obbligato, generalmente, a chiedere un titolo di soggiorno.

Le condizioni di esercizio del diritto di viaggiare da parte delle persone ivi considerate sono le stesse previste per i titolari di un titolo di soggiorno (cfr. punto 35).

44. L'articolo 4, paragrafo 3 rende applicabile il regime di cui al paragrafo 2 ai cittadini dei paesi terzi a cui soltanto alcuni Stati membri impongono l'obbligo di visto. Si tratta di una situazione solo transitoria, dato che l'obiettivo dell'articolo 100 C, paragrafo 1 del trattato è l'armonizzazione completa della politica dei visti.

Il secondo comma precisa che questa categoria di persone non ha bisogno di un visto per entrare nel territorio di alcuni Stati membri, ma ha bisogno di un visto per entrare nel territorio degli altri Stati membri: se queste persone non hanno ottenuto un visto, il diritto di viaggiare è limitato al territorio degli Stati membri che non impongono loro l'obbligo di visto; se hanno ottenuto un visto, il diritto di viaggiare si estende al territorio di tutti gli Stati membri, purché si tratti di un visto del tipo contemplato nell'articolo 2 della proposta di regolamento (cfr. punto 30).

Il soggiorno nel territorio degli Stati membri che impongono il visto è limitato alla durata del soggiorno autorizzato dal visto stesso.

45. Contrariamente all'articolo 3, relativo ai titolari di un titolo di soggiorno rilasciato da uno Stato membro, l'articolo 4 non contiene disposizioni relative all'allontanamento dei cittadini dei paesi terzi. Ciò è dovuto al fatto che l'allontanamento delle persone ivi considerate dovrà avvenire, in linea di massima, verso un paese terzo e che questo caso rientra nell'ambito d'applicazione della convenzione "Frontiere esterne". Tuttavia, sia per chiarire che il diritto di viaggiare non è un diritto assoluto, sia per il fatto che l'allontanamento di un cittadino di un paese terzo che effettua un soggiorno di breve durata nell'Unione può avvenire, in alcuni casi, verso un altro Stato membro, è opportuno prevedere che i cittadini di paesi terzi ammessi per un soggiorno di breve durata in uno Stato membro possano

essere allontanati dal territorio dello Stato membro in cui esercitano il diritto di viaggiare. I motivi che possono giustificare l'allontanamento sono, *mutatis mutandis*, quelli che possono giustificare l'allontanamento di un cittadino di un paese terzo in possesso di un titolo di soggiorno rilasciato da uno Stato membro.

Articolo 5

46. Il diritto di viaggiare è concesso come misura di accompagnamento all'apertura delle frontiere interne. Tuttavia, l'eliminazione dei controlli delle persone alle frontiere interne non esclude che gli Stati membri possano mantenere o instaurare all'interno del proprio territorio un regime di controllo sulle persone presenti nel territorio nazionale.

Pertanto, analogamente a quanto avviene nel diritto comunitario derivato in materia di libera circolazione dei cittadini comunitari e dei membri della loro famiglia (cfr. in particolare art. 8, par. 2 della direttiva 68/360/CEE del Consiglio, del 15 ottobre 1968, GU n. L 257 del 19.10.1968), l'articolo 5 statuisce che gli Stati membri possono imporre alle persone che esercitano il diritto di viaggiare l'obbligo di segnalare la loro presenza nel territorio nazionale.

È evidente, tenuto conto dell'obiettivo dell'articolo 7 A del trattato, che gli Stati membri non possono imporre alle persone interessate di dichiararsi alle frontiere interne.

Proposta di

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO

**sul diritto di viaggiare all'interno della Comunità
per i cittadini dei paesi terzi**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 100,

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Parlamento europeo,

visto il parere del Comitato economico e sociale,

visto il parere del Comitato delle regioni,

considerando che l'articolo 7 A del trattato dispone l'instaurazione del mercato interno, che comporta uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata, secondo le disposizioni del trattato stesso, la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali;

considerando che per realizzare tale obiettivo gli Stati membri devono riconoscere ai cittadini dei paesi terzi legalmente presenti nel territorio di uno Stato membro il diritto di recarsi nel territorio degli altri Stati membri per soggiorni di breve durata; che, infatti, se tale diritto non venisse attribuito, la presenza in altri Stati membri di persone non aventi il diritto di entrare nel territorio degli stessi potrebbe giustificare il mantenimento in vigore dei controlli alle frontiere interne;

considerando che il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia ha incidenza diretta sull'instaurazione e sul funzionamento del mercato interno;

considerando che il rilascio, da parte di uno Stato membro ad un cittadino di un paese terzo, di un titolo di soggiorno che autorizzi a risiedere nello Stato membro stesso, è un atto che presenta sufficienti garanzie affinché gli altri Stati membri non abbiano più necessità di imporre l'obbligo di ottenere un previo visto rilasciato dalle loro autorità e affinché riconoscano quindi alla persona di cui trattasi il diritto di viaggiare; che, comunque, ogni Stato membro può espellere la persona interessata verso lo Stato membro che ha rilasciato il titolo di soggiorno e che è obbligato a riammetterla, qualora essa soggiorni illegalmente nel suo territorio o non soddisfi le condizioni per l'esercizio del diritto di viaggiare ovvero costituisca una minaccia per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o le relazioni internazionali dello Stato;

considerando che in ordine ai cittadini di paesi terzi non residenti nella Comunità, i quali siano in possesso di un visto rilasciato da uno Stato membro che consenta di attraversare le frontiere esterne di tutti gli Stati membri, essendo valido in tutta la Comunità ed essendo reciprocamente riconosciuto valido a tal fine dagli Stati membri, ciascuno Stato membro dispone di garanzie sufficienti per il riconoscimento del diritto di viaggiare; che lo stesso diritto deve essere riconosciuto a maggior ragione, ai cittadini di paesi terzi che possono attraversare le frontiere esterne senza obbligo di visto; che comunque ogni Stato membro ha il diritto di espellere i cittadini di paesi terzi che soggiornino illegalmente sul suo territorio, se non soddisfano le condizioni per esercitare il diritto di viaggiare o se costituiscono una minaccia per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o le relazioni internazionali dello Stato;

considerando che le persone che esercitano il diritto di viaggiare non devono costituire un onere per l'assistenza sociale dello Stato membro che esse visitano e che è quindi opportuno subordinare tale diritto al possesso di risorse sufficienti per effettuare il viaggio;

considerando che la presente direttiva si inserisce in un insieme di disposizioni comunitarie e nazionali che disciplinano la posizione giuridica dei cittadini dei paesi terzi negli Stati membri e che è quindi necessario precisare con esattezza l'ambito d'applicazione della direttiva stessa,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Articolo 1

1. Gli Stati membri riconoscono ai cittadini di paesi terzi legalmente presenti in uno Stato membro il diritto di viaggiare nel territorio degli altri Stati membri, alle condizioni stabilite dalla presente direttiva.
2. La presente direttiva non incide sui diritti:
 - riconosciuti dal diritto comunitario ai cittadini di paesi terzi che siano familiari di cittadini dell'Unione;
 - riconosciuti a cittadini di paesi terzi e ai loro familiari di qualsiasi cittadinanza, che in forza di accordi conclusi tra la Comunità e i suoi Stati membri e i paesi terzi, godano, in materia di entrata e di soggiorno in uno Stato membro, di diritti identici a quelli riconosciuti ai cittadini dell'Unione.
3. La presente direttiva non incide sulle disposizioni di diritto comunitario o nazionale riguardanti:
 - il soggiorno di non breve durata,
 - l'accesso all'occupazione e ad attività autonome,dei cittadini di paesi terzi.

Articolo 2

Ai sensi della presente direttiva si intende per:

1) "diritto di viaggiare":

il diritto di attraversare le frontiere interne della Comunità e di transitare o di soggiornare nel territorio di uno Stato membro per un breve periodo, senza che il beneficiario sia obbligato ad ottenere il visto degli Stati membri nel cui territorio esso esercita tale diritto;

2) "titolo di soggiorno":

qualsiasi titolo o autorizzazione emanante dalle autorità di uno Stato membro, che consenta ad una persona di soggiornare nel territorio dello stesso e sia riportato nell'elenco di cui all'articolo 3, paragrafo 4;

3) "visto ai sensi dell'articolo 2, punto 3":

il visto valido in tutta la Comunità e reciprocamente riconosciuto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri;

4) "cittadino di un paese terzo":

qualsiasi persona che non sia cittadino dell'Unione ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1 del trattato che istituisce la Comunità.

Articolo 3

1. Gli Stati membri riconoscono il diritto di viaggiare ai cittadini di paesi terzi in possesso di un titolo di soggiorno valido rilasciato da un altro Stato membro.

Tali persone possono viaggiare per un periodo ininterrotto non superiore a tre mesi sul territorio degli altri Stati membri, purché soddisfino le seguenti condizioni:

- siano muniti di titolo di soggiorno e di documento di viaggio validi;
- dispongano dei mezzi di sussistenza sufficienti sia per la durata del soggiorno o del transito previsti sia per il ritorno nello Stato membro che ha rilasciato il titolo di soggiorno o per il viaggio verso un paese terzo nel quale sia garantita la loro ammissione.

2. Gli Stati membri riammettono alle condizioni secondo le modalità indicate in allegato qualsiasi persona cui abbiano rilasciato un titolo di soggiorno e che soggiorni illegalmente nel territorio di un altro Stato membro, anche qualora la validità del titolo sia scaduta.

3. Il cittadino di un paese terzo titolare di un titolo di soggiorno rilasciato da uno Stato membro, che eserciti il diritto di viaggiare, può essere espulso se non soddisfa le condizioni indicate nel paragrafo 1 o se costituisce una minaccia per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o le relazioni internazionali dello Stato membro in cui esercita il diritto di viaggiare.
4. Gli Stati membri notificano alla Commissione e agli altri Stati membri l'elenco dei documenti aventi valore di titolo di soggiorno ai fini del presente articolo, nonché qualsiasi modifica di tale elenco.

La Commissione pubblica tali elenchi e le eventuali successive modifiche nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

Articolo 4

1. Gli Stati membri riconoscono il diritto di viaggiare ai cittadini di paesi terzi titolari di un visto ai sensi dell'articolo 2, punto 3.

Tali persone possono viaggiare nel territorio degli Stati membri durante il periodo di soggiorno consentito dal visto, purché siano provviste di un documento di viaggio valido, corredato del visto, e soddisfino la condizione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, secondo trattino.

2. Gli Stati membri riconoscono il diritto di viaggiare ai cittadini di paesi terzi esonerati dall'obbligo di visto da tutti gli Stati membri.

Tali persone possono viaggiare nel territorio degli Stati membri per un periodo massimo di tre mesi, nell'arco dei sei mesi decorrenti dalla data della prima entrata nel territorio di uno degli Stati membri, purché siano provviste di un documento di viaggio valido e soddisfino la condizione di cui all'articolo 3, paragrafo 1, secondo trattino.

3. Il paragrafo 2 si applica anche ai cittadini di paesi terzi assoggettati all'obbligo di visto da taluni Stati membri.

Per queste persone, tuttavia, il diritto di viaggiare è limitato al territorio degli Stati membri che non hanno esonerato i cittadini dei paesi terzi interessati dall'obbligo di essere muniti del visto, salvo che siano titolari di un visto ai sensi dell'articolo 2, punto 3.

In quest'ultimo caso, il soggiorno nel territorio degli Stati membri che impongono l'obbligo del visto è limitato al periodo consentito dal visto stesso.

4. Le disposizioni del presente articolo non ostano al diritto di ciascuno Stato membro di autorizzare al di là dei tre mesi il soggiorno di cittadini di paesi terzi sul suo territorio.
5. Il cittadino di un paese terzo ammesso per un soggiorno di breve durata nella Comunità, che eserciti il diritto di viaggiare, può essere espulso se non soddisfa le condizioni stabilite nel paragrafo 2, secondo che sia o non sia soggetto all'obbligo di visto, o se costituisce una minaccia per l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza o le relazioni internazionali dello Stato membro in cui esercita il diritto di viaggiare.

Articolo 5

Gli Stati membri possono prescrivere alle persone che esercitano il diritto di viaggiare, di segnalare la loro presenza nel proprio territorio.

Articolo 6

Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 31 dicembre 1996. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

Articolo 7

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

Articolo 8

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio

Il Presidente

**Condizioni e modalità di riammissione da parte degli Stati membri
di cittadini dei paesi terzi titolari di un titolo di soggiorno
da essi rilasciato, che soggiornino illecitamente
nel territorio di un altro Stato membro
(art. 3, par. 2 della direttiva)**

1. Le presenti disposizioni in materia di riammissione si applicano ai cittadini di paesi terzi in possesso di un titolo di soggiorno ai sensi dell'articolo 2, punto 2, che esercitano il diritto di viaggiare ma soggiornano illecitamente nel territorio di un altro Stato membro.

Le presenti disposizioni non incidono sugli obblighi degli Stati membri di riammettere, conformemente alla convenzione di Dublino sul diritto d'asilo, i richiedenti d'asilo che soggiornino illegalmente in un altro Stato membro.

2. Le persone di cui al punto 1 entrate in uno Stato membro da un altro Stato membro per un soggiorno di breve durata o un transito, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1 e ivi soggiornanti illegalmente, devono recarsi immediatamente nello Stato membro per il quale abbiano un titolo di soggiorno, a meno che non siano autorizzate a recarsi in un altro paese in cui la loro ammissione sia garantita.

Il cittadino di un paese terzo che desideri recarsi in un altro paese deve provare che può esservi ammesso, presentando, ad esempio, un'autorizzazione d'entrata o un visto validi e deve dimostrare di possedere i mezzi necessari, ad esempio un biglietto o altro documento che gli consenta di viaggiare, denaro liquido o un avere in conto bancario per il suo trasporto e il soggiorno nel paese in cui può essere ammesso.

3. Se il cittadino di un paese terzo, il quale soggiorni illegalmente nel territorio di uno Stato membro, si rifiuta di lasciare tale territorio, gli Stati membri sono obbligati a riammetterlo, secondo le modalità che seguono.

Se l'interessato ha un titolo di soggiorno valido in un altro Stato membro, lo Stato membro che ha rilasciato tale titolo è tenuto a riammetterlo nel suo territorio.

Gli Stati membri riamettono inoltre il cittadino di un paese terzo conformemente all'articolo 3, paragrafo 2, entro il termine massimo di due mesi a decorrere dalla scadenza della validità del titolo di soggiorno.

L'obbligo di riammissione esiste soltanto se la domanda di riammissione è presentata entro un mese dalle autorità che hanno constatato la presenza illegale dell'interessato nello Stato membro.

4. L'interessato deve essere riammesso dopo che le autorità competenti dello Stato membro richiedente hanno presentato una domanda che attesti il possesso di un titolo di soggiorno rilasciato dallo Stato membro invitato a riammetterlo.

Lo Stato membro che riceve la domanda di cui al punto 3 deve rispondere entro otto giorni. In mancanza di risposta entro tale termine, si considera che lo Stato membro consenta la riammissione, a meno che non abbia esplicitamente richiesto una proroga di una settimana del termine prestabilito.

Lo Stato membro cui è stata inviata la domanda di riammissione è tenuto a riammettere entro un mese la persona che ha accettato di riammettere. Questo termine può essere prorogato su accordo tra i due Stati membri interessati, su presentazione di una domanda esplicita e motivata da parte dello Stato membro che desidera la proroga del termine.

Gli Stati membri si comunicano gli elenchi delle autorità competenti per l'esame delle domande di riammissione e dei punti di attraversamento della frontiera in cui può avvenire la riammissione.

5. I costi finanziari che la riammissione comporta sono sostenuti dalla persona interessata. Se quest'ultima non può sostenere le spese, il costo della riammissione, fino al punto in cui essa ha luogo, viene sostenuto in linea di massima dallo Stato membro che chiede la riammissione.

ISSN 0254-1505

COM(95) 346 def.

DOCUMENTI

IT

06 11

N. di catalogo : CB-CO-95-411-IT-C

ISBN 92-77-92329-6

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo