



Bruxelles, 8.3.2024
COM(2024) 108 final

Raccomandazione di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza l'avvio di negoziati su un accordo tra l'Unione europea e il Principato di Andorra relativo a vari aspetti nel settore della gestione delle frontiere

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• **Contesto**

Con il presente atto la Commissione raccomanda al Consiglio i) di autorizzare la Commissione, in qualità di negoziatrice dell'accordo, ad avviare e condurre i negoziati per un accordo tra l'Unione e il Principato di Andorra; ii) di impartire direttive alla negoziatrice; iii) di designare un comitato speciale in consultazione con il quale devono essere condotti i negoziati.

Il Principato di Andorra è uno Stato indipendente e sovrano che gode di relazioni particolari con gli Stati membri confinanti, Francia e Spagna, a motivo della sua situazione geografica, delle piccole dimensioni e del numero esiguo di abitanti, e del suo sistema politico. Nello specifico, Andorra è un paese senza sbocco sul mare, circondato dai territori di Francia e Spagna. Sul suo territorio non esistono aeroporti internazionali. Attualmente esiste un eliporto a La Massana (Terra Guindaldes) e uno presso l'ospedale di Nostra Senyora de Meritxell. A meno che non entrino nel territorio di Andorra in elicottero dall'esterno dello spazio Schengen, per raggiungere il paese i cittadini di paesi terzi devono attraversare lo spazio Schengen; di conseguenza sono sottoposti a verifiche di frontiera da parte di uno Stato Schengen e devono rispettare gli obblighi in materia di ingresso nello spazio Schengen previsti dall'*acquis* di Schengen. In teoria un elicottero (con prestazioni elevate) potrebbe raggiungere Andorra da un paese non Schengen, ma il vettore ha l'obbligo giuridico di dichiarare qualsiasi operazione in entrata o in uscita, e la polizia andorrana effettua controlli sui passeggeri per qualsiasi operazione in entrata o in uscita. Per quanto riguarda i voli in arrivo ad Andorra dall'Unione europea o da un paese terzo, le autorità spagnole sottopongono a ispezione sia l'equipaggio che i passeggeri in uno degli eliporti dotati di un posto di controllo di frontiera Schengen, come Reus o Girona. Questa particolare situazione geografica e la relazione speciale con la Francia e la Spagna, che risale al periodo precedente l'istituzione dell'Unione, spiegano per quale motivo le verifiche di frontiera sistematiche, normalmente obbligatorie alle frontiere esterne degli Stati Schengen, non vengano di fatto eseguite alle frontiere di Andorra con la Francia e con la Spagna¹. Attualmente Andorra non rilascia visti a cittadini di paesi terzi. I viaggiatori soggetti all'obbligo del visto che attraversano lo spazio Schengen per raggiungere Andorra devono chiedere un visto Schengen alle autorità competenti degli Stati Schengen.

• **Motivi e obiettivi della proposta**

L'obiettivo della raccomandazione è fornire una base giuridica adeguata per l'assenza *de facto* di verifiche alla frontiera esterna tra Francia e Andorra e tra Spagna e Andorra, e, come misura compensativa, introdurre norme sui permessi di soggiorno.

Alcuni adeguamenti sono richiesti anche dalle prossime modifiche relative all'*acquis* di Schengen, in particolare la futura entrata in funzione dei nuovi sistemi di informazione dell'UE, compresi il sistema di ingressi/uscite (EES)² e il sistema europeo di informazione e

¹ Ad esempio, il presidente della Francia è il Co-Principe di Andorra in virtù dell'articolo 43 della Costituzione andorrana del 1993 ([constitució anglès \(consellgeneral.ad\)](#)).

² Articolo 2, paragrafo 3, lettera f), del regolamento (UE) 2017/2226 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017, che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e di uscita e dei dati relativi al respingimento dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli

autorizzazione ai viaggi (ETIAS)³. I permessi di soggiorno rilasciati da Andorra a cittadini di paesi terzi non consentono attualmente ai titolari di spostarsi liberamente all'interno dello spazio Schengen. Mentre i cittadini di Andorra sono esenti dall'obbligo di registrazione nell'EES e nell'ETIAS⁴, i cittadini di paesi terzi in possesso di un permesso di soggiorno di Andorra che transitano per il territorio degli Stati membri per accedere al loro luogo di residenza ad Andorra saranno di norma registrati nell'EES all'ingresso nello spazio Schengen (generalmente in Francia o in Spagna). Non essendo registrati nell'EES al momento di lasciare lo spazio Schengen e di entrare nel territorio di Andorra, sarebbero automaticamente registrati nell'EES come "soggiornanti fuoritermine" se la loro presenza supera la durata massima di soggiorno autorizzata nello spazio Schengen. Il soggiorno fuoritermine avrebbe un impatto negativo su questi cittadini di paesi terzi in buona fede, in particolare ai fini delle loro domande di visto Schengen, autorizzazione ai viaggi ETIAS, visto per soggiorno di lunga durata o permesso di soggiorno.

La raccomandazione intende inoltre colmare una lacuna stabilendo le norme sul rilascio di permessi di soggiorno a cittadini di paesi terzi da parte di Andorra. Attualmente i permessi di soggiorno rilasciati ai cittadini di paesi terzi non sono soggetti ad alcuna verifica da parte degli Stati membri, mentre i loro titolari possono di fatto accedere liberamente allo spazio Schengen, e circolarvi, senza essere in possesso di un visto Schengen o di un'autorizzazione ai viaggi ETIAS validi.

L'obiettivo del presente accordo sarebbe quello di abolire le verifiche di frontiera sulle persone e di fare in modo che i permessi di soggiorno rilasciati da Andorra ai cittadini di paesi terzi siano riconosciuti in tutto lo spazio Schengen.

L'accordo dovrà quindi prevedere che, qualora un cittadino di paese terzo intenda arrivare direttamente ad Andorra, Andorra garantisca che tale persona sia dapprima soggetta alle verifiche di frontiera da parte della Francia o della Spagna.

Esentandoli dall'obbligo di registrazione nell'EES, si impedirebbe ai cittadini di paesi terzi in buona fede titolari di un permesso di soggiorno di Andorra di essere registrati nell'EES come "soggiornanti fuoritermine". I cittadini di paesi terzi titolari di un permesso di soggiorno andorrano potrebbero accedere allo spazio Schengen senza visto per un periodo non superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni, in linea con le pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione, e sarebbero esentati dall'obbligo di registrazione nell'EES e dall'obbligo di essere in possesso di un visto o di un'autorizzazione ai viaggi ETIAS per entrare e soggiornare nello spazio Schengen.

Affinché i permessi di soggiorno rilasciati o rinnovati da Andorra abbiano effetto in tutto lo spazio Schengen, è essenziale che rispettino l'elevato livello di sicurezza richiesto nello spazio Schengen. Pertanto l'accordo prevede che Andorra si impegni a garantire che il rilascio, il rinnovo o la revoca dei permessi di soggiorno di Andorra a cittadini di paesi terzi siano subordinati a una valutazione di sicurezza da parte della Francia o della Spagna. La Francia o la Spagna — secondo un criterio di ripartizione prestabilito — effettuerebbero una

Stati membri e che determina le condizioni di accesso al sistema di ingressi/uscite a fini di contrasto e che modifica la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (UE) n. 1077/2011 (in seguito denominato "regolamento EES") (GU L 327 del 9.12.2017, pag. 20).

³ Articolo 2, paragrafo 2, lettera d), del regolamento (UE) 2018/1240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 settembre 2018, che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e che modifica i regolamenti (UE) n. 1077/2011, (UE) n. 515/2014, (UE) 2016/399, (EU) 2016/1624 e (UE) 2017/2226 (GU L 236 del 19.9.2018, pag. 1) (in seguito denominato "regolamento ETIAS").

⁴ Sulla base dell'articolo 2, paragrafo 3, lettera f), del regolamento EES, e dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera g), del regolamento ETIAS.

valutazione vincolante della sicurezza prima che Andorra possa rilasciare o rinnovare tali permessi di soggiorno, in particolare consultando le pertinenti banche dati dell'UE, nazionali e internazionali, verificando anche il rispetto e l'efficacia delle misure restrittive dell'UE. A seguito di un parere positivo espresso entro un termine stabilito, Andorra rilascerebbe o rinnoverebbe tali permessi di soggiorno secondo il modello uniforme istituito dal regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi⁵, e la Francia o la Spagna effettuerebbero tutte le operazioni necessarie nel sistema di informazione visti⁶. Un parere negativo emesso dalla Francia o dalla Spagna comporterebbe il rifiuto o la revoca da parte di Andorra della domanda di permesso di soggiorno o il rifiuto della domanda di rinnovo di un permesso di soggiorno. Affinché i permessi di soggiorno rilasciati da Andorra a cittadini di paesi terzi abbiano effetto nell'intero spazio Schengen, la Francia o la Spagna dovrebbero comunicarli conformemente al codice frontiere Schengen (articolo 39).

L'accordo dovrebbe prevedere norme che impongano di sostituire i permessi di soggiorno già rilasciati da Andorra a cittadini di paesi terzi al momento dell'entrata in vigore dell'accordo con permessi di soggiorno rilasciati conformemente all'accordo, entro due anni dalla sua entrata in vigore. L'accordo dovrebbe prevedere che la Francia o la Spagna riceva comunicazione dei permessi di soggiorno vigenti rilasciati da Andorra a cittadini di paesi terzi, così da poterli verificare consultando le opportune banche dati ed eventualmente poter chiedere ad Andorra di revocarli per motivi di ordine pubblico o di sicurezza interna.

L'accordo dovrebbe prevedere un meccanismo di valutazione. L'accordo dovrebbe inoltre definire le modalità di cooperazione tra Francia, Spagna e Andorra per il rilascio o il rinnovo dei permessi di soggiorno, nonché norme sui ricorsi contro le decisioni adottate da Andorra sulla base di un parere negativo della Francia o della Spagna.

Inoltre l'accordo dovrebbe prevedere che l'acquisizione e il mantenimento del diritto di soggiorno ad Andorra siano subordinati all'esistenza di un effettivo collegamento con Andorra, da determinare sulla base della presenza fisica effettiva e regolare nell'arco di un periodo di tempo adeguato e di altri criteri oggettivi e verificabili, da cui saranno esclusi gli investimenti nell'economia o nell'immobiliare di Andorra e il pagamento di una somma prestabilita alle autorità di Andorra.

L'accordo dovrebbe prevedere norme sullo scambio, su richiesta o spontaneo, di informazioni tra le autorità di contrasto di Andorra, Francia e Spagna, comprese informazioni sui casellari giudiziali e su persone e oggetti ricercati e scomparsi, ove lo scambio sia utile a fini di prevenzione, accertamento o indagine su reati a Andorra, in Francia o in Spagna, ovvero per la prevenzione di minacce alla sicurezza pubblica e la difesa contro di esse.

Inoltre, per garantire un elevato livello di sicurezza e fiducia, l'accordo dovrebbe contenere norme che prevedano la possibilità di una cooperazione operativa transfrontaliera, ad esempio sotto forma di sorveglianza transfrontaliera, inseguimento oltre frontiera di sospetti criminali, organizzazione di pattugliamenti congiunti e altre operazioni miste. Dovrebbe inoltre contenere norme che permettano l'esecuzione di verifiche di polizia rafforzate nelle vicinanze

⁵ Regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi (GU L 157 del 15.6.2002, pag. 1).

⁶ Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di informazioni tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata, sui visti per soggiorni di lunga durata e sui permessi di soggiorno (regolamento VIS) (GU L 218 del 13.8.2008, pag. 60).

della frontiera terrestre tra lo spazio Schengen e il territorio di Andorra, a fini sia di contrasto sia di controllo della migrazione.

Per quanto riguarda le persone erroneamente registrate nell'EES come turisti "soggiornanti fuoritermine", vale a dire i cittadini di paesi terzi, soggetti all'obbligo del visto o esenti da tale obbligo e registrati nell'EES all'ingresso nello spazio Schengen, il cui soggiorno nel territorio di Andorra è automaticamente calcolato come soggiorno nello spazio Schengen a causa dell'assenza di verifiche di frontiera, l'accordo dovrebbe prevedere che, fatta eccezione per i residenti ad Andorra, il tempo trascorso ad Andorra sia conteggiato come tempo trascorso nello spazio Schengen ai fini del calcolo del soggiorno autorizzato.

L'accordo dovrebbe inoltre prevedere che, qualora Andorra dovesse rilasciare in futuro visti per soggiorni di breve o di lunga durata a cittadini di paesi terzi, l'accordo stesso dovrebbe essere riveduto di conseguenza.

L'accordo dovrebbe prevedere un meccanismo che permetta di adeguarlo, se necessario, in funzione della futura evoluzione del diritto dell'Unione. L'accordo dovrebbe inoltre includere una disposizione in base alla quale l'Unione possa estinguerlo in caso di omesso adeguamento.

Relazioni con gli accordi esistenti o futuri dell'Unione

Nel dicembre 2023 l'UE e Andorra hanno concluso i negoziati su un accordo di associazione in forza del quale Andorra applicherà la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio⁷ ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari, compresi cittadini di paesi terzi. Tuttavia le questioni che potrebbero rientrare nell'ambito della presente raccomandazione non sono oggetto dei negoziati su un accordo di associazione.

La conclusione dell'accordo di associazione è ora soggetta alle procedure interne di entrambe le parti. Una volta concluso ed entrato in vigore l'accordo di associazione, i cittadini di paesi terzi familiari di cittadini dell'Unione a cui si applica la direttiva 2004/38/CE e titolari di una carta di soggiorno ai sensi di detta direttiva rilasciata da Andorra sarebbero esenti dall'obbligo di registrazione nell'EES⁸ e nell'ETIAS⁹ e dall'obbligo del visto¹⁰. Di conseguenza, le disposizioni del regolamento EES relative al calcolo della durata del soggiorno autorizzato e alla generazione di segnalazioni dirette agli Stati membri alla scadenza del soggiorno autorizzato non si applicherebbero ai cittadini di paesi terzi che sono familiari di un cittadino dell'Unione a cui si applica la direttiva 2004/38/CE e che non sono titolari della carta di soggiorno ai sensi della direttiva 2004/38/CE. Analogamente, i familiari di cittadini di Andorra a cui si applicherebbe la direttiva 2004/38/CE rientrerebbero nell'ambito di applicazione del pertinente *acquis* dell'UE che riguarda i familiari di un cittadino di paese terzo che gode del diritto di libera circolazione equivalente a quello dei cittadini dell'Unione in virtù di un accordo concluso tra l'Unione e i suoi Stati membri, da una parte, e un paese terzo, dall'altra.

Alla luce di quanto precede, una volta entrato in vigore l'accordo di associazione, i familiari di cittadini dell'Unione ai quali si applica la direttiva 2004/38/CE non dovrebbero rientrare

⁷ 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).

⁸ Articolo 2, paragrafo 1, lettera b), del regolamento EES.

⁹ Articolo 2, paragrafo 2, lettera b), del regolamento ETIAS.

¹⁰ Articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE.

nell'ambito di applicazione delle disposizioni dell'accordo previsto applicabili al rilascio di permessi di soggiorno a cittadini di paesi terzi da parte di Andorra.

D'altra parte, qualora entri in vigore prima dell'accordo di associazione, l'accordo previsto dalla presente raccomandazione si applicherebbe ai familiari di un cittadino dell'Unione che sono cittadini di paesi terzi fino all'inizio dell'applicazione dell'accordo di associazione.

2. BASE GIURIDICA E PROPORZIONALITÀ

La base giuridica della presente iniziativa è costituita dall'articolo 218, paragrafi 3 e 4, TFUE.

La base giuridica sostanziale definitiva ai fini della firma e della conclusione del nuovo accordo potrà essere determinata soltanto al termine dei negoziati alla luce del contenuto dell'accordo.

L'Unione è competente a concludere l'accordo internazionale con Andorra relativo agli aspetti della gestione delle frontiere oggetto della presente raccomandazione, compreso il conferimento di effetto nello spazio Schengen ai permessi di soggiorno rilasciati da Andorra ai cittadini di paesi terzi.

L'accordo previsto è necessario per risolvere il problema dei soggiorni erroneamente considerati fuoritermine e per colmare le lacune individuate in materia di sicurezza. L'accordo previsto si limita a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi in questione, che non possono essere conseguiti dagli Stati membri da soli.

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

Trattandosi di un nuovo accordo, non è stato possibile effettuare alcuna valutazione o vaglio di adeguatezza degli strumenti esistenti. Per negoziare questo accordo non è necessaria alcuna valutazione d'impatto.

4. PIANI ATTUATIVI E MODALITÀ DI MONITORAGGIO, VALUTAZIONE E INFORMAZIONE

La Commissione garantirà un adeguato monitoraggio dell'attuazione dell'accordo.

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza l'avvio di negoziati su un accordo tra l'Unione europea e il Principato di Andorra relativo a vari aspetti nel settore della gestione delle frontiere

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 218, paragrafi 3 e 4,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) È ritenuto necessario un accordo al fine di costituire la base giuridica per l'assenza di controllo di frontiera tra la Francia e Andorra e tra la Spagna e Andorra.
- (2) La conclusione di siffatto accordo risulta utile in considerazione della vicinanza geografica e dell'interdipendenza economica tra Andorra e l'Unione.
- (3) L'accordo è necessario per garantire un equo trattamento dei cittadini di paesi terzi titolari di permessi di soggiorno rilasciati da Andorra alle frontiere esterne dell'Unione.
- (4) Il rilascio di tali permessi di soggiorno da parte di Andorra dovrebbe essere subordinato a un parere vincolante della Francia o della Spagna, basato su una valutazione della sicurezza effettuata da uno di questi Stati membri secondo un criterio di ripartizione prestabilito.
- (5) L'accordo dovrebbe permettere la conclusione di intese amministrative esecutive di natura operativa tra la Spagna, la Francia e Andorra su materie da esso disciplinate, purché le disposizioni delle intese siano compatibili con quelle dell'accordo e con il diritto dell'Unione.
- (6) È pertanto opportuno avviare negoziati in vista della conclusione di un accordo tra l'Unione europea, da una parte, e Andorra, dall'altra. È opportuno designare la Commissione quale negoziatrice dell'Unione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La Commissione è autorizzata a negoziare, a nome dell'Unione, un accordo con il Principato di Andorra su vari aspetti nel settore della gestione delle frontiere.

Articolo 2

Le direttive di negoziato figurano nell'allegato.

Articolo 3

I negoziati sono condotti in consultazione con il [nome del comitato speciale inserito dal Consiglio].

Articolo 4

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*