



Bruxelles, 28 settembre 2015
(OR. en)

12382/15

LIMITE

VISA 314
CODEC 1248
COMIX 435

Fascicoli interistituzionali:
2014/0094 (COD)
2014/0095 (COD)

NOTA

Origine: presidenza

Destinatario: Comitato dei rappresentanti permanenti/Comitato misto

n. doc. Comm.: 8401/14 VISA 90 CODEC 971 COMIX 201 (COM(2014) 164 final)
8406/14 VISA 91 CULT 56 CODEC 974 COMIX 202 (COM(2014) 163 final)

Oggetto: Pacchetto visti

- Progetto di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al codice dei visti dell'Unione (codice dei visti) (rifusione)
- Progetto di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un visto di circolazione

I. Stato dei lavori

Il 2 aprile 2014 la Commissione ha presentato il "pacchetto visti" che contiene la proposta per la rifusione del regolamento sul codice dei visti dell'Unione¹ (in seguito denominato "codice dei visti") e la proposta di regolamento inteso ad istituire un visto di circolazione².

¹ Progetto di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 810/2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti) (cfr. 8401/14).

² Progetto di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un visto di circolazione e che modifica la Convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen e i regolamenti (CE) n. 562/2006 e (CE) n. 767/2008 (cfr. 8406/14).

Il progetto di regolamento di rifusione del **codice dei visti** tiene conto della maggiore enfasi politica attribuita all'impatto positivo della politica dei visti sull'economia dell'Unione europea nel suo complesso, e in particolare sul turismo. Il suo scopo è quello di garantire una maggiore coerenza con gli obiettivi di crescita della strategia Europa 2020 e di contribuire a generare crescita economica mantenendo nel contempo la coerenza con altre politiche dell'Unione, ad esempio in materia di relazioni esterne, scambi commerciali, istruzione, cultura e turismo.

A tal fine, la proposta presenta una serie di modifiche che facilitano le opportunità di spostamento per i viaggiatori legittimi e semplificano il quadro normativo nell'interesse degli Stati membri. Istituisce inoltre nuove categorie di richiedenti il visto che beneficerebbero di tali agevolazioni procedurali. Talune agevolazioni procedurali si applicano a tutti i richiedenti, mentre altre riguardano solo determinate categorie di beneficiari: i "richiedenti registrati nel VIS", i "viaggiatori abituali registrati nel VIS" e i "parenti stretti" di cittadini dell'Unione.

Per quanto concerne il progetto di regolamento sul **visto di circolazione**, esso istituisce un nuovo tipo di visto denominato "visto di circolazione". Intende colmare una lacuna giuridica introducendo una nuova autorizzazione per le persone che hanno un legittimo interesse o la necessità di soggiornare nello spazio Schengen per un periodo superiore a 90 giorni, ma non sufficientemente a lungo in uno Stato membro per stabilirvi la residenza. Fornirebbe quindi una soluzione a determinate categorie di persone che hanno tale legittimo interesse o necessità, quali artisti dello spettacolo, sportivi e relativo staff che si spostano da uno Stato membro all'altro. La durata del soggiorno autorizzato all'interno dello spazio Schengen salirebbe a un anno, con possibilità di proroga per un ulteriore anno, ma sarebbe limitata a 90 giorni su un periodo di 180 giorni per ciascuno Stato membro. Il futuro sistema di ingresso/uscita a livello di UE potrebbe rivelarsi importante per la proposta in questione, in quanto permetterà di calcolare la durata autorizzata del soggiorno di tutti i cittadini di paesi terzi.

Per quanto concerne i lavori del Parlamento europeo, López Aguilar (LIBE, S&D) è il relatore della proposta di rifusione del codice dei visti, mentre Brice HORTEFEUX (LIBE, PPE) è stato nominato relatore della proposta intesa ad istituire un visto di circolazione. I progetti di relazione sono stati presentati in sede di commissione LIBE il 14 settembre. È probabile che la votazione degli emendamenti relativi a ciascuna delle proposte si tenga il 13 ottobre 2015.

Per quanto concerne i lavori del Consiglio, il Gruppo "Visti" ha avviato la prima lettura del progetto di regolamento di rifusione del codice dei visti nel giugno 2014 e del progetto di regolamento sul visto di circolazione nell'ottobre 2014. Le discussioni si sono incentrate su una serie di agevolazioni ritenute particolarmente problematiche e per cui è necessario individuare soluzioni adeguate. La preoccupazione principale del Consiglio è, infatti, quella di trovare il giusto equilibrio tra favorire la crescita economica attraverso il turismo nell'Unione europea e prevenire al tempo stesso l'immigrazione irregolare e i rischi per la sicurezza.

Il Comitato ha esaminato dette questioni il 24 settembre 2015 sulla base del doc. 11858/15. La presidenza ha elaborato su tale base il presente documento riveduto in previsione di ulteriori discussioni in sede di Comitato dei rappresentanti permanenti e di Consiglio.

II. Questioni in sospeso

A. Approccio generale alla rifusione del codice dei visti

Prima di passare all'analisi delle varie questioni in sospeso che sono considerate sensibili e relativamente alle quali un orientamento politico dei ministri contribuirebbe notevolmente a far progredire le discussioni, occorrerebbe considerare l'approccio generale alla rifusione del codice dei visti.

Lo scopo principale della proposta di rifusione del codice dei visti è quello di produrre un impatto positivo sull'economia dell'Unione europea nel suo complesso, e in particolare sul turismo, generalizzando una serie di agevolazioni per i viaggiatori legittimi soggetti all'obbligo del visto. Tali agevolazioni, comprese tariffe più basse per talune categorie e procedure più semplici, sono state concesse finora, in vari casi, attraverso la conclusione di accordi di facilitazione del rilascio dei visti tra l'UE e determinati paesi terzi combinata alla conclusione di accordi di riammissione con tali paesi. La concessione, da parte dell'UE, di agevolazioni in materia di visti è stata principalmente utilizzata come leva per la conclusione parallela, con i paesi terzi interessati, di accordi di riammissione. Tali accordi implicano che l'altra parte deve non solo riammettere i propri cittadini, ma anche i cittadini di altri paesi terzi entrati nell'EU attraverso il territorio di tale parte.

Nell'agenda europea sulla migrazione, la Commissione ha, nel contesto del rimpatrio, indicato che riesaminerà inoltre il suo approccio agli accordi di riammissione, dando priorità ai principali paesi di origine dei migranti irregolari.

Il Consiglio europeo, nelle sue conclusioni del 25 e 26 giugno 2015 si è concentrato su tre aspetti chiave che devono avanzare parallelamente: ricollocazione/reinsediamento, rimpatrio/riammissione/reintegrazione e cooperazione con i paesi di origine e di transito. Ha concluso che saranno mobilitati tutti gli strumenti a disposizione al fine di promuovere la riammissione dei migranti irregolari nei paesi di origine e di transito, muovendo dalle idee presentate dalla Commissione al Consiglio il 16 giugno¹, secondo cui la Commissione garantirà che gli impegni in materia di riammissione, segnatamente quelli assunti nell'ambito dell'accordo di Cotonou, siano attuati in modo efficace non appena possibile e che i negoziati in corso sugli accordi di riammissione siano accelerati e conclusi al più presto e che siano avviati nuovi negoziati con altri paesi terzi.

Può rivelarsi opportuno riesaminare se l'introduzione di agevolazioni in materia di visti nel codice dei visti, che sono solitamente concesse nell'ambito di accordi, sia attualmente il miglior modo di procedere.

La presidenza propone che il Consiglio segua un approccio politico globale e coerente che tenga pienamente conto degli sforzi in corso in materia di riammissione, sicurezza e frontiere, mirando nel contempo ad un impatto positivo della politica in materia di visti sull'economia dell'Unione europea in generale, e in particolare sul turismo.

B. Aspetti specifici della rifusione del codice dei visti

La presidenza richiama l'attenzione sui seguenti aspetti:

1) Il rilascio obbligatorio di un visto per ingressi multipli valido per tre o cinque anni a viaggiatori abituali registrati nel VIS (art. 21, parr. 3 e 4)

Secondo la proposta della Commissione, i consolati rilasciano un visto per ingressi multipli valido per tre anni ai viaggiatori abituali registrati nel VIS che abbiano utilizzato correttamente i due visti ottenuti precedentemente. Ai viaggiatori abituali registrati nel VIS che hanno utilizzato correttamente un visto per ingressi multipli valido per tre anni è rilasciato un visto per ingressi multipli valido per cinque anni, a condizione che la domanda sia presentata entro un anno dalla data di scadenza del visto per ingressi multipli valido per tre anni.

¹ Cfr. doc.10170/15

La vasta maggioranza delle delegazioni non concorda con la proposta che, se tutte le condizioni sono soddisfatte, i consolati non abbiano altra possibilità che rilasciare un visto per ingressi multipli (vale a dire o si rilascia un visto per ingressi multipli o non si rilascia alcun visto), senza flessibilità per quanto riguarda la durata di validità di tali visti e anche qualora il richiedente non ne abbia fatto domanda. Alcune hanno sostenuto l'introduzione della possibilità di adattare la durata del visto per ingressi multipli alle esigenze e ai bisogni specifici del richiedente rilasciando un visto con un periodo di validità più breve.

Dal canto suo, la Commissione sottolinea che il suo approccio porterebbe a prassi armonizzate e impedirebbe il "visa shopping". Sostiene inoltre che potrebbe alleviare il carico di lavoro dei consolati poiché avrebbero meno domande da esaminare.

Ricorda altresì che esso perseguirebbe l'obiettivo economico della proposta di rifusione, perché i viaggiatori in buona fede potrebbero recarsi più spesso nell'UE per motivi sia privati che professionali.

Alla luce di tali considerazioni, la presidenza propone:

- *di non rendere obbligatorio il rilascio del visto per ingressi multipli per i viaggiatori abituali registrati nel VIS e, nel rilasciare il visto per ingressi multipli, di disporre di un sufficiente margine discrezionale che consenta di tener conto di considerazioni politiche quali i rischi per la sicurezza, e la cooperazione in materia di riammissione, e*
- *pertanto che i consolati abbiano la possibilità di stabilire la durata di validità del visto per ingressi multipli per un periodo più breve rispetto ai 3 o 5 anni proposti dalla Commissione.*

2) La soppressione dell'attuale articolo 15 del codice dei visti che prevede un'assicurazione sanitaria di viaggio

Nella sua proposta, la Commissione ha suggerito di sopprimere l'obbligo, per i richiedenti il visto, di dimostrare di possedere un'adeguata e valida assicurazione sanitaria di viaggio perché ritiene che il valore aggiunto effettivo di tale misura non sia mai stato comprovato.

La grande maggioranza delle delegazioni si è opposta fermamente a tale modifica e ha chiesto il reinserimento di detta disposizione. Viste le informazioni relative all'esistenza di significativi debiti ospedalieri accumulati per fornire assistenza sanitaria agli "stranieri", le delegazioni chiedono un miglioramento del sistema attuale piuttosto che la sua abolizione.

Alla luce di quanto sopra, la presidenza propone:

- *di reintrodurre l'articolo concernente l'assicurazione sanitaria di viaggio e*
- *di incaricare gli organi preparatori del Consiglio di esaminare in che modo si potrebbe migliorare l'attuale sistema.*

3) L'ambito di applicazione della definizione di "parenti stretti" di cittadini dell'Unione (art. 2, par. 7)

La Commissione ha proposto disposizioni volte a facilitare le visite di parenti stretti di cittadini dell'Unione residenti nel territorio dello Stato membro di cui sono cittadini e le visite di parenti stretti di cittadini dell'Unione residenti in un paese terzo che desiderano visitare insieme lo Stato membro di cui il cittadino dell'Unione ha la cittadinanza. Occorre sottolineare che alcuni accordi di facilitazione del rilascio dei visti conclusi di recente prevedono già tale possibilità. I parenti stretti di cittadini dell'Unione rientrano nelle nuove categorie di richiedenti che avrebbero diritto a una vasta gamma di agevolazioni procedurali. Il termine "parenti stretti" include il coniuge, i figli, i genitori, i tutori, i nonni e i nipoti.

Molte delegazioni hanno espresso preoccupazione o disaccordo relativamente alla creazione di tale nuova categoria di richiedenti essenzialmente per il fatto che la definizione comprende troppe persone e va oltre quanto previsto dalla direttiva 2004/38/CE¹. Tale direttiva determina, da un lato, le modalità d'esercizio del diritto di libera circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri da parte dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari e, dall'altro, il diritto di soggiorno permanente nel territorio degli Stati membri dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari. La direttiva definisce i familiari come: (i) il coniuge, (ii) il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata, (iii) i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner, e infine (iv) gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner. Mentre le agevolazioni procedurali per i familiari previste dalla proposta rispecchiano le agevolazioni già contenute nella direttiva 2004/38/CE, quelle previste per i "parenti stretti" sono più ampie nella proposta della Commissione.

Alla luce di quanto sopra, la presidenza propone:

- *di limitare l'ambito di applicazione della definizione di "parenti stretti" di cittadini dell'Unione ai "familiari" ai sensi della direttiva 2004/38/CE.*

4) Rappresentanza obbligatoria di Stati membri (articolo 5, paragrafo 2)

Attualmente, gli Stati membri cooperano per evitare situazioni in cui una domanda di visto non possa formare oggetto di esame e di decisione qualora lo Stato membro competente ai sensi del codice dei visti non sia né presente né rappresentato nel paese terzo in cui il richiedente presenta la domanda. In questo caso, al fine di evitare ai richiedenti di doversi recare in un paese in cui lo Stato membro competente è presente o rappresentato, la Commissione ha proposto di autorizzare il richiedente a presentare la domanda presso il consolato di uno degli Stati membri di destinazione della visita prevista, o presso il consolato dello Stato membro di primo ingresso, se la prima opzione non è applicabile, ma anche in tutti gli altri casi presso il consolato di qualsiasi Stato membro presente nel paese interessato.

¹ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

Molte delegazioni hanno espresso perplessità in merito al concetto secondo cui la domanda potrebbe essere presentata in qualsiasi consolato presente nel paese terzo, il che comporterebbe una disparità in termini di personale e costi che graverebbero su determinati Stati membri che dispongono di un'ampia rete consolare. Inoltre, le delegazioni hanno sottolineato che l'attuale prassi, basata sugli accordi di rappresentanza esistenti, è soddisfacente. A titolo di compromesso, le delegazioni hanno suggerito l'eventuale conclusione di accordi bilaterali al fine di migliorare la copertura consolare nei paesi terzi interessati.

Alla luce di tali considerazioni, la presidenza propone di mantenere le norme esistenti in materia di competenza con, in aggiunta, la possibilità per gli Stati membri di concludere accordi bilaterali al fine di assicurare una copertura consolare adeguata.

C. L'ambito di applicazione della proposta di visto di circolazione

La proposta implica che, in linea di principio, ogni cittadino di paesi terzi possa chiedere un visto di circolazione se può presentare una prova adeguata dell'intenzione di soggiornare nel territorio di due o più Stati membri per un periodo superiore ai 90 giorni senza però fermarsi più di 90 giorni sul territorio di uno di tali Stati membri.

Un numero significativo di delegazioni ha espresso forti preoccupazioni per quanto riguarda l'ambito di applicazione dei beneficiari del visto di circolazione e la difficoltà di controllare gli spostamenti dei viaggiatori derivante dall'assenza di controlli di frontiera all'interno dello spazio Schengen. È stato quindi suggerito di restringere l'ambito di applicazione soggettivo della proposta a quelle determinate categorie di richiedenti che hanno il legittimo interesse o la necessità di circolare nello spazio Schengen per più di 90 giorni.

Inoltre, la proposta abroga parzialmente l'articolo 20, paragrafo 2, della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen (CAS), secondo cui, se uno Stato membro ha concluso un accordo bilaterale di esenzione dal visto con un paese terzo figurante nell'elenco dell'allegato II del regolamento visti ("elenco dei paesi esenti dall'obbligo di visto") prima dell'entrata in vigore della CAS (o della data dell'adesione successiva dello Stato membro all'accordo di Schengen), lo Stato membro può basarsi sulle disposizioni di tale accordo bilaterale per "prorogare" al di là dei tre mesi un soggiorno in regime di esenzione dal visto sul suo territorio per i cittadini del paese terzo interessato. I cittadini di tali paesi terzi (esentati dall'obbligo del visto) possono soggiornare in tali Stati membri per il periodo previsto dall'accordo bilaterale di esenzione dal visto in vigore fra gli Stati membri e i paesi terzi in questione, oltre al soggiorno generale di 90 giorni nello spazio Schengen. Ciò comporta che i loro cittadini possono soggiornare legalmente nello spazio Schengen per un periodo praticamente illimitato sulla base di accordi di esenzione dai visti per soggiorni di breve durata conclusi tra i rispettivi paesi e diversi Stati membri.

Nella sua proposta la Commissione ha affermato che l'esistenza di "proroghe dei soggiorni" bilaterali rimangono incompatibili con l'articolo 77, paragrafo 2, lettere a) e c), del TFUE, in quanto la politica comune in materia di visti non può essere basata sull'esistenza di accordi bilaterali del passato. La Commissione ha altresì sostenuto che l'applicazione dell'articolo 20, paragrafo 2, solleva problemi pratici e crea incertezza del diritto sia per le autorità che per i viaggiatori, soprattutto quando questi ultimi devono lasciare lo spazio Schengen. Inoltre, il futuro sistema di ingresso/uscita richiede norme chiarissime e, per ragioni tecniche, nel verificare il periodo di soggiorno autorizzato, non si può tenere conto dell'eventuale applicazione ininterrotta di accordi bilaterali di esenzione dal visto. Pertanto, la proposta prevede un periodo transitorio di cinque anni affinché gli Stati membri "smaltiscano" progressivamente gli effetti dei loro accordi bilaterali per quanto riguarda la durata totale del soggiorno nello spazio Schengen dei cittadini di paesi terzi.

Le delegazioni si sono fermamente opposte all'idea di denunciare gli accordi bilaterali esistenti in quanto, da un lato, i cittadini dei paesi terzi interessati non presentano alcun rischio per la sicurezza, né rischi di immigrazione illegale e, dall'altro, le disposizioni in materia di esenzione dal visto sono spesso inserite in accordi più globali, che sarebbe difficile rinegoziare da un punto di vista diplomatico, e ancor meno se tali accordi prevedono anche un'esenzione reciproca dal visto di cui beneficiano i cittadini dell'UE.

La presidenza propone:

- *di limitare l'ambito di applicazione del progetto sul visto di circolazione a determinate categorie di richiedenti e*
- *di incaricare gli organi preparatori del Consiglio di esaminare la questione degli accordi bilaterali rientranti nell'articolo 21, paragrafo 2 del CAS, tenendo anche conto del futuro sistema di ingresso/uscita.*

III. Conclusion

Si invita il Comitato dei rappresentanti permanenti a:

- approvare la proposta di cui al punto II.A sull'approccio generale alla rifusione del codice dei visti;
- approvare le proposte riguardanti aspetti specifici della rifusione del codice dei visti di cui al punto II.B;
- approvare i suggerimenti relativi alla proposta di visto di circolazione di cui al punto II.C

al fine di impostare gli ulteriori lavori negli organi preparatori del Consiglio.
