

Bruxelles, 23 maggio 2018
(OR. en)

9043/18

LIMITE

VISA 119
MIGR 65
COMIX 261
CODEC 785

**Fascicolo interistituzionale:
2018/0061 (COD)**

NOTA

Origine:	presidenza
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio/Comitato misto (UE-Islanda/Norvegia e Svizzera/Liechtenstein)
Oggetto:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 810/2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti)

Introduzione

1. Il 14 marzo 2018 la Commissione ha presentato una proposta legislativa recante modifica del regolamento (CE) n. 810/2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti) (doc. 7173/18).
2. Immediatamente dopo, la presidenza bulgara ha avviato l'esame del testo negli organi preparatori del Consiglio. Cinque riunioni del Gruppo "Visti" sono state dedicate quasi interamente a discutere la proposta, nonché una serie di proposte di compromesso presentate dalla presidenza¹ che rispecchiano le osservazioni orali e scritte formulate dalle delegazioni.
3. Si sono tenuti dibattiti orientativi a livello politico, in sede sia di Coreper (28 marzo 2018) che di CSIFA (16 maggio 2018), al fine di fornire orientamenti al suddetto gruppo su talune questioni politicamente sensibili.

¹ Docc. 7981/18, 8475/18 e 8800/18.

4. Sotto l'attuale presidenza sono stati compiuti notevoli progressi su numerosi aspetti tecnici della proposta, quali l'importo dei diritti per i visti, alcuni aspetti degli accordi di rappresentanza, le procedure e le condizioni per il rilascio dei visti, la determinazione degli Stati membri competenti per l'esame delle domande e per le decisioni sul merito, il rilascio dei visti per ingressi multipli e la cooperazione con i fornitori esterni di servizi.
5. Uno degli elementi fondamentali della proposta della Commissione, vale a dire il nesso tra la politica dei visti e la riammissione, rimane in sospeso in questa fase e occorrerebbe fornire ulteriori orientamenti politici per trovare una soluzione sulla quale poter raggiungere un accordo.
6. La Commissione propone l'istituzione di un nuovo meccanismo volto ad attivare condizioni più rigorose per il trattamento dei visti qualora un paese terzo non cooperi sufficientemente per la riammissione dei migranti irregolari. La proposta di codificare tale nesso nel codice dei visti tiene conto di un dibattito su questo tema risalente al 2015 (nel contesto della rifusione del codice dei visti) ed è stata specificamente menzionata dal Consiglio GAI nelle conclusioni dell'8 giugno 2017.
7. Attualmente la possibilità di adottare misure specifiche nel quadro della politica dei visti, nel pieno rispetto delle disposizioni del codice dei visti, in caso di mancata cooperazione nel settore del rimpatrio, esiste sulla base del cosiddetto "toolbox" (strumentario) approvato nel maggio 2017 dai rappresentanti dei governi degli Stati membri e dai rappresentanti dei governi degli Stati associati (doc. 9880/17 RESTREINT UE/EU RESTRICTED). Il primo banco di prova per l'avvio di questo processo, il Bangladesh (nei confronti del quale, alla fine, l'applicazione delle misure in materia di visti è stata ritenuta non necessaria), ha dimostrato che il meccanismo ha avuto effetti positivi in termini di prevenzione.
8. In sede di Coreper, il 28 marzo 2018 le delegazioni hanno ampiamente sostenuto il principio di codificazione del nesso in uno strumento giuridico (vale a dire il codice dei visti) al fine di garantire certezza del diritto e trasparenza. Allo stesso tempo, numerose delegazioni hanno espresso alcune preoccupazioni per quanto riguarda due aspetti della proposta della Commissione: 1) gli indicatori da utilizzare per valutare il grado di cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione non sono sufficientemente elaborati, e 2) il processo decisionale non rispecchia adeguatamente la natura politica della decisione di attivare la politica dei visti come leva.

9. Nel corso dell'esame della proposta a livello tecnico, le delegazioni francese e tedesca hanno presentato un contributo (doc. 8526/1/18 REV 1) in cui suggeriscono un approccio alternativo (vale a dire l'aggiunta di incentivi positivi) sia per il modo in cui utilizzare la leva del visto per ottenere risultati migliori nel settore del rimpatrio dei migranti irregolari sia per il funzionamento del nuovo meccanismo da includere nel codice dei visti.
10. Sebbene il principio della codificazione non sia contestato, per raggiungere un compromesso accettabile su questa disposizione chiave della proposta occorre proseguire le discussioni su quattro elementi: 1) l'approccio da seguire (vale a dire se siano da considerare solo gli incentivi negativi o una combinazione di incentivi positivi e negativi), 2) gli indicatori per valutare il grado di cooperazione di un paese terzo, 3) il meccanismo di attivazione e 4) il processo decisionale.

L'approccio

11. Mentre la proposta della Commissione consiste in una leva "negativa" in base alla quale ai cittadini di paesi terzi che non cooperano in modo soddisfacente in materia di riammissione sarebbero applicate condizioni più rigorose per il trattamento dei visti, la Francia e la Germania preferiscono un approccio sia positivo che negativo, secondo il quale ai cittadini di paesi terzi cooperativi sarebbero concessi ulteriori incentivi in termini di visti, mentre i cittadini di paesi terzi non cooperativi non potrebbero beneficiare di alcune delle agevolazioni contenute nel codice dei visti e sarebbero oggetto di condizioni più rigorose per il trattamento dei visti. Il principio fondamentale su cui si fonda la proposta franco-tedesca è che la politica dei visti dovrebbe essere utilizzata anche come strumento positivo per sollecitare i paesi terzi a migliorare la cooperazione in materia di rimpatrio e non solo come strumento punitivo volto a penalizzarli in caso di mancata cooperazione.

12. Nel corso della discussione tenutasi in sede di Gruppo "Visti" (8 maggio 2018) e di CSIFA (16 maggio 2018), alcune delegazioni hanno riconosciuto che un approccio misto presenta un certo valore aggiunto e potrebbe effettivamente arricchire lo strumentario della politica dei visti, a condizione di trovare il giusto equilibrio tra incentivi positivi e incentivi negativi. Tuttavia, alcune delegazioni hanno espresso una serie di dubbi, sottolineando che le agevolazioni contenute nel codice dei visti prevedono già incentivi positivi e rilevando il rischio di indebolire il valore aggiunto degli accordi di facilitazione del rilascio dei visti (che spesso sono firmati "in cambio" di accordi di riammissione), l'effetto discriminatorio nei confronti dei paesi terzi riguardo ai quali il rimpatrio è un problema irrilevante o che hanno sempre offerto un buon grado di cooperazione e che non otterrebbero alcuna agevolazione perché il grado di cooperazione non potrebbe registrare alcun miglioramento, la difficoltà di ritirare le "ricompense" concesse, la complessità della gestione operativa di elenchi differenti e il rischio di un aumento degli oneri amministrativi per gli Stati membri e i loro uffici consolari, nonché l'impatto sulle finanze degli Stati membri qualora la riduzione dei diritti per i visti fosse concessa a un numero elevato di paesi terzi.

Alla luce di quanto precede, si invita il Coreper/Consiglio a indicare quale approccio sarebbe da preferire:

- *l'approccio consistente in incentivi negativi proposto dalla Commissione; o*
- *la combinazione di incentivi positivi e negativi proposta dalla Francia e dalla Germania.*

Gli indicatori (articolo 25 bis, paragrafo 2)

13. La proposta della Commissione prevede tre indicatori sulla base dei quali dovrebbe essere valutato il grado di cooperazione di un paese terzo:
- a) il numero di decisioni di rimpatrio;
 - b) il numero di rimpatri effettivi in rapporto al numero di decisioni di rimpatrio emesse nei confronti di cittadini del paese terzo in questione;
 - c) il numero di richieste di riammissione accettate dal paese terzo in rapporto al numero di richieste di riammissione presentate a tale paese.

La Commissione ritiene che gli indicatori debbano essere il più obiettivi possibile e debbano riguardare settori per i quali sono disponibili dati sufficienti.

14. Nella riunione del 26 aprile 2018 il Gruppo "Integrazione, migrazione e espulsione" (Espulsione), cui sono stati invitati esperti in materia di visti, ha esaminato la questione. Varie delegazioni hanno sostenuto che si debbano includere indicatori supplementari, in particolare per quanto riguarda la cooperazione pratica offerta dai paesi terzi in materia di rimpatrio e di riammissione. Su tale base, la presidenza ha presentato un possibile compromesso nella riunione del Gruppo "Visti" del 7 e 8 maggio 2018 (doc. WK 5343/2018). Tale compromesso aggiunge un quarto indicatore per il quale sono precisati (in modo non esaustivo) un certo numero di elementi:
- d) il grado di cooperazione pratica nel settore del rimpatrio nelle diverse fasi della procedura di rimpatrio, ad esempio:
 - i. l'assistenza fornita nell'identificazione di persone che soggiornano illegalmente nel territorio degli Stati membri e nel tempestivo rilascio di documenti di viaggio;
 - ii. l'accettazione del documento di viaggio dell'UE;
 - iii. l'accettazione di voli charter;
 - iv. l'accettazione di operazioni di rimpatrio congiunte.
15. Va osservato che tali indicatori riguardano i rimpatri forzati, poiché i dati disponibili a livello dell'UE coprono solo detta categoria. È difficile stabilire il tipo di cooperazione che un paese terzo dovrebbe fornire in caso di rimpatrio volontario.
16. Anche tenendo conto del fatto che la proposta di compromesso della presidenza è in larga misura ispirata all'elenco di indicatori già inclusi nel cosiddetto "strumentario del Coreper", essa ha ricevuto un buon livello di sostegno durante la succitata riunione del Gruppo "Visti".

Alla luce di quanto precede, si invita il Coreper/Consiglio a confermare se la proposta di compromesso della presidenza (doc. WK 5343/2018) è accettabile.

Il meccanismo di attivazione (articolo 25 bis, paragrafi 2, 3 e 4)

17. L'attivazione del meccanismo che porta all'utilizzo della leva del visto costituisce un elemento importante della proposta. La presidenza ritiene che essa dovrebbe, al contempo, 1) consentire una reazione rapida in caso di improvviso aggravamento (o miglioramento, a seconda della risposta fornita al primo quesito della presente nota) del grado di cooperazione, 2) essere operativa, nel senso che dovrebbe consentire l'effettivo utilizzo del meccanismo evitando qualsiasi blocco indesiderato e, al tempo stesso, 3) tener conto della natura politica della decisione (delicata) da prendere, evitando qualsiasi automatismo.
18. Nella proposta della Commissione, sono due i fattori da cui possono scaturire un'eventuale decisione, da parte della Commissione, sulla mancanza di cooperazione da parte di un determinato paese terzo e l'adozione di misure in materia di visti (paragrafo 5): la valutazione (periodica), a opera della Commissione, del grado di cooperazione (paragrafo 2) del paese in questione o una notifica da parte di uno Stato membro (paragrafo 3), che la Commissione è tenuta a esaminare entro un mese (paragrafo 4). Resta inteso che, all'interno di tale struttura, la Commissione rimane libera di proporre o meno un atto di esecuzione nel quadro della procedura di comitato, in funzione della propria valutazione della notifica da parte dello o degli Stati membri e della sua valutazione periodica della cooperazione dei paesi terzi in materia di riammissione sulla base dei pertinenti indicatori.
19. Il contributo francese e tedesco propone un meccanismo di attivazione più elaborato, ampiamente ispirato al cosiddetto "meccanismo di sospensione"², in cui il ruolo degli Stati membri è rafforzato in modo che siano gli Stati membri a fornire orientamenti politici alla Commissione in merito all'opportunità di adottare misure in materia di visti e alla loro concezione. In questa struttura, oltre alle due opzioni di attivazione (la valutazione della Commissione o la notifica di uno Stato membro) ne è suggerita una terza: qualora la maggioranza semplice degli Stati membri segnalasse alla Commissione un problema persistente (o un sostanziale miglioramento) nel corso di un periodo di un anno, la Commissione sarebbe tenuta ad adottare un atto di esecuzione entro tre mesi, tenendo conto delle discussioni ad alto livello in sede di Consiglio.

² Regolamento (UE) 2017/371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 1° marzo 2017, che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (revisione del meccanismo di sospensione), GU L 61 dell'8.3.2017, pag. 1.

20. La soglia della maggioranza semplice degli Stati membri per attivare il meccanismo, la stessa del meccanismo di sospensione ai sensi del regolamento (CE) n. 539/2001, rappresenta una "massa critica" sufficiente per obbligare la Commissione ad avviare il processo, tenendo conto del fatto che sarà poi applicata la regola di voto classica per adottare qualsiasi misura che possa essere decisa nella fase successiva.

Tenendo conto delle due opzioni di cui sopra, si invita il Coreper/Consiglio a indicare se è favorevole ad aggiungere, al meccanismo di attivazione proposto dalla Commissione, la proposta francese e tedesca, in base alla quale una maggioranza semplice di Stati membri può obbligare la Commissione ad adottare l'atto di esecuzione.

Il processo decisionale (articolo 25 bis, paragrafo 5)

21. Sia la proposta della Commissione sia il documento franco-tedesco prevedono che qualsiasi misura destinata ai cittadini (o a categorie di cittadini) di un paese terzo sia adottata mediante un atto di esecuzione della Commissione (ma con un ruolo rafforzato per gli Stati membri nel documento franco-tedesco nel caso in cui una maggioranza semplice di Stati membri presentasse, tramite una discussione preliminare a livello del Consiglio, una notifica di cui la Commissione dovrebbe tener conto al momento di presentare l'atto di esecuzione). In questo contesto, è opportuno rilevare che il testo riveduto della presidenza presentato al Gruppo "Visti" (doc. 8800/18) ha aggiunto una clausola relativa alla mancanza di parere all'articolo 52, paragrafo 2, del codice dei visti, cosicché, in assenza di una maggioranza qualificata in seno al comitato visti, la Commissione non possa adottare l'atto di esecuzione.
22. Tuttavia, sia nel documento franco-tedesco sia nella discussione in sede di Gruppo "Visti" del 18 maggio 2018 è stata ripresa, e ulteriormente illustrata in un documento della presidenza (doc. 9139/18), la possibilità di ricorrere a un atto di esecuzione del Consiglio, come previsto dall'articolo 291, paragrafo 2, del TFUE.

Alla luce di quanto precede e tenendo conto della sensibilità della questione in occasione dei prossimi negoziati interistituzionali sul fascicolo in esame, come pure delle soluzioni fornite in meccanismi analoghi contemplati da altri strumenti giuridici, si invita il Coreper/Consiglio a confermare se preferisce:

- *l'opzione di un atto di esecuzione da parte del Consiglio; o*
- *l'opzione di un atto di esecuzione da parte della Commissione.*

Conclusione

23. Si invita il Coreper/Consiglio a rispondere ai quesiti di cui sopra e a fornire un orientamento politico per i lavori futuri ai fini dell'adozione di un mandato negoziale sulla proposta relativa al codice dei visti.
-