

SCHEMA DI LETTURA n. 112
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al codice dei visti dell'Unione (codice dei visti) (rifusione)		
NUMERO ATTO	COM(2014) 164 def.		
NUMERO PROCEDURA	2014/0094 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	01/04/2014		
DATA DI TRASMISSIONE	16/04/2014		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	11/06/2014		
ASSEGNATO IL	22/04/2014		
COMM.NE DI MERITO	1 ^a	Parere motivato entro	29/05/2014
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a e 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	22/05/2014
OGGETTO	Rifondere e modificare il regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, tenendo conto della maggiore enfasi politica attribuita all'impatto economico della politica dei visti sull'economia UE nel suo complesso, e in particolare sul turismo, e sviluppando le conclusioni tratte nella relazione della Commissione sulla valutazione dell'attuazione del codice dei visti (COM (2014) 165). Sulla proposta in esame, il Ministero degli affari esteri ha trasmesso in data 9 maggio la relazione di cui all'art. 6, comma 4, della legge 234/12		
BASE GIURIDICA	Articolo 77, par. 2, lettera a) del TFUE, in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata.		
PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	Il documento in esame può essere dichiarato conforme al principio di sussidiarietà in quanto l'obiettivo della proposta non può essere perseguito singolarmente dagli Stati membri. L'aggiornamento della disciplina dei visti per l'area Schengen presuppone infatti un intervento normativo a livello europeo. Per quanto concerne il principio di proporzionalità, la proposta appare congrua agli obiettivi proposti, in quanto il contenuto e la		

forma dello strumento prescelto risultano proporzionati alla finalità, intervenendo su una materia già disciplinata da atti che hanno natura regolamentare..

ANNOTAZIONI:

Il regolamento (CE) n. 810/2009, che istituisce un codice comunitario dei visti, è entrato in vigore il 5 aprile 2010. Le disposizioni del regolamento stesso sulla comunicazione e sugli obblighi di fornire i motivi del rifiuto, della revoca e dell'annullamento dei visti e il diritto di ricorrere sono entrate in vigore il 5 aprile 2011. L'articolo 57, paragrafo 1 del codice dei visti prevede che la Commissione presenti una valutazione della sua applicazione due anni dopo che tutte le disposizioni del codice dei visti sono diventate applicabili (ossia il 5 aprile 2013). La valutazione è stata presentata attraverso la già citata comunicazione della Commissione, contestuale alla proposta in esame e corredata da un dettagliato documento di lavoro ([SWD \(2014\) 101](#)).

La proposta di modifica e rifusione del codice dei visti è corredata da una valutazione d'impatto ([SWD \(2014\) 67](#) e [SWD \(2014\) 68](#)) che, nel dare conto degli esiti della consultazione delle parti interessate, ha individuato due principali aree problematiche nell'applicazione del codice:

- 1- La lunghezza complessiva, i costi (diretti e indiretti) e la gravosità delle procedure, cui ci si propone di ovviare attraverso il progressivo rilascio di visti per ingressi multipli con validità maggiore ai "viaggiatori abituali registrati nel VIS" (un primo rilascio di validità triennale e successivamente - sulla base dell'uso legittimo del visto - quinquennale);
- 2- La insufficiente copertura geografica dei trattamenti delle domande di visto, cui si intende rispondere abrogando l'art. 41 del codice dei visti (istitutivo di Centri comuni per la presentazione delle domande, o CAC), introducendo una nozione o concetto generale di "Centro Visti Schengen", che fornirebbe una definizione più flessibile e più realistica rispetto a determinate forme di cooperazione consolare, nonché il concetto di "rappresentanza obbligatoria", secondo il quale, se lo Stato membro competente per il trattamento della domanda di visto non è né presente né rappresentato in un dato paese terzo, qualsiasi altro Stato membro presente in tale paese sarebbe obbligato a trattare le domande di visto per suo conto.

La relazione di valutazione suggerisce di trattare altresì una serie di altre questioni (perlopiù molto tecniche) di cui la proposta di regolamento si fa carico e che non sono state affrontate nella valutazione d'impatto perché non si riteneva che le modifiche ipotizzate avessero implicazioni di bilancio, sociali o economiche sostanziali e/o misurabili, essendo per la maggior parte intese a chiarire o adeguare/integrare alcune disposizioni del codice dei visti, senza modificarne la sostanza.

Queste, raggruppate per nodi tematici, sono le principali modifiche proposte nella rifusione:

- Revisione delle disposizioni relative all'introduzione, da parte di singoli Stati membri, dell'obbligo di visto di transito aeroportuale per i cittadini di determinati paesi terzi, per garantire trasparenza e proporzionalità (art. 3);
- Aggiunta, onde distinguere chiaramente tra le diverse categorie di richiedenti il visto, delle definizioni di "richiedenti il visto registrati nel VIS" e "viaggiatori abituali registrati nel VIS" (art. 2). Tale distinzione esplica i propri effetti in tutte le fasi della procedura (artt. 5, 10, 12, 13, 18 e 21), prevedendo specifiche agevolazioni (ai richiedenti registrati nel VIS non devono essere prese le impronte digitali se sono state rilevate nel corso degli ultimi 59 mesi; essi sono tenuti a presentare tutti i documenti giustificativi e possono ottenere un visto a ingresso unico o per ingressi multipli. Ai viaggiatori abituali registrati nel VIS non devono essere prese le impronte digitali, essi devono limitarsi a dimostrare le finalità del viaggio e possono ottenere un visto per ingressi multipli valido per tre anni alla prima domanda e quinquennale per le successive);

- Semplificazione delle disposizioni in materia di "Stato membro competente" (art. 5) in modo da rendere più facile ai richiedenti sapere dove presentare la domanda e garantire che essi possano sempre farlo, in linea di principio, nel loro paese di residenza. Ciò, come già ricordato, significa che, nel caso in cui lo Stato membro competente non sia né presente né rappresentato in un determinato luogo, il richiedente può presentare domanda presso uno dei consolati presenti;
- Previsione di determinate agevolazioni procedurali per i parenti stretti di cittadini dell'Unione, in modo da contribuire a migliorarne la mobilità, in particolare facilitando le visite ai familiari (artt. 8, 13, 14 e 20). Sono pertanto previste agevolazioni per i familiari che intendono fare visita a cittadini dell'Unione che risiedono nel territorio dello Stato membro di cui sono cittadini, e per i familiari di cittadini dell'Unione che vivono in un paese terzo, nel caso in cui il cittadino stesso, insieme ai suoi familiari, desideri visitare lo Stato membro di cui è cittadino. Analoghe agevolazioni sono previste per le situazioni contemplate dalla direttiva 2004/38, che all'articolo 5, paragrafo 2, prevede la possibilità per gli Stati membri di esigere, laddove il cittadino dell'UE eserciti il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel loro territorio, che il familiare non cittadino UE sia in possesso di un visto d'ingresso. Come confermato dalla Corte di giustizia, detti familiari hanno non solo il diritto di entrare nel territorio dello Stato membro, ma anche il diritto di ottenere un visto d'ingresso per tale scopo, e gli Stati membri devono concedere a tali persone *ogni agevolazione* affinché ottengano i visti necessari, che devono essere rilasciati gratuitamente e tempestivamente, in applicazione di una procedura accelerata. Le disposizioni sull'esenzione dal pagamento dei diritti sono diventate obbligatorie anziché facoltative, per assicurare la parità di trattamento tra richiedenti (art. 14), e alcune categorie ammissibili all'esenzione sono state ampliate (ad esempio, i minori di 18 anni) o aggiunte (parenti stretti di cittadini dell'Unione che non esercitano il loro diritto alla libera circolazione);
- Abolizione del principio secondo il quale tutti i richiedenti devono presentare la domanda di persona. In linea generale, i richiedenti dovranno presentarsi presso il consolato o il fornitore esterno di servizi solo per il rilevamento delle impronte digitali, che devono essere conservate nel VIS (art. 9);
- Estensione del termine massimo per la presentazione delle domande, onde consentire ai viaggiatori di pianificare con anticipo il loro spostamento ed evitare i periodi di punta, e fissazione di un termine minimo al fine di accordare agli Stati membri tempo sufficiente per un'adeguata valutazione delle domande stesse (art. 8);
- Semplificazione del modulo generale di domanda e aggiunta di un riferimento alla sua compilazione con mezzi elettronici (art. 10);
- Abolizione del riferimento al carattere "non esaustivo" dell'elenco dei documenti giustificativi da allegare alla domanda di visto, e rafforzamento delle disposizioni riguardanti i lavori preparatori per la compilazione di elenchi adattati alle circostanze locali (art. 13);
- Integrazione delle norme relative alle condizioni di rilascio di un visto a un richiedente sconosciuto (vale a dire una persona che non ha chiesto visti in precedenza). Si ricorda a tale proposito che la sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2013 (causa C-84/12 *Koushkaki*) rileva come gli articoli del Codice dei visti relativi alle decisioni su una domanda di visto debbano essere interpretati nel senso che le autorità competenti di uno Stato membro non possono rifiutarsi, in seguito all'esame di una domanda di visto uniforme, di rilasciare tale visto al richiedente, tranne nei casi in cui si possa applicare uno dei motivi di rifiuto elencati nelle disposizioni del codice stesso. Tali autorità dispongono di un ampio potere discrezionale nell'esame della domanda per quanto riguarda le condizioni di applicazione di dette disposizioni e la valutazione dei fatti pertinenti, allo scopo di accertare se uno di tali motivi di rifiuto sia applicabile al richiedente. D'altro canto, e sempre secondo la citata sentenza *Koushkaki*, "l'obbligo delle autorità competenti di uno Stato membro di rilasciare un visto uniforme presuppone che non vi siano ragionevoli dubbi circa l'intenzione del richiedente di lasciare il territorio degli Stati membri prima della scadenza del visto

- richiesto, considerata la situazione generale del paese di residenza del richiedente e le sue caratteristiche proprie, accertate alla luce delle informazioni da lui fornite";
- Reversibilità, in singoli casi, della presunzione che "i viaggiatori registrati nel VIS" soddisfino le condizioni di ingresso sotto l'aspetto del rischio di immigrazione irregolare e della necessità di disporre di sufficienti mezzi di sussistenza (art. 18, par. 9);
 - Riduzione generale dei termini per l'adozione di una decisione in merito a una domanda di visto (art. 20), alla luce della riduzione del tempo di risposta nella procedura di consultazione preliminare (art. 19);
 - Possibilità di rilasciare un visto per ingressi multipli con un periodo di validità superiore al periodo di validità del documento di viaggio (art. 11, lettera a));
 - Soppressione delle disposizioni in materia di assicurazione sanitaria di viaggio, in quanto il valore aggiunto di tale misura non è mai stato dimostrato;
 - Revisione del modulo uniforme per la notificazione dei motivi di rifiuto, annullamento o revoca di un visto, per includere la motivazione del rifiuto di un visto aeroportuale e per assicurare che la persona interessata sia correttamente informata dalle procedure di ricorso;
 - Introduzione di deroghe alle disposizioni generali sul rilascio eccezionale di visti alla frontiera esterna, onde consentire agli Stati membri, al fine di promuovere il turismo a breve termine, di rilasciare visti alle frontiere esterne in applicazione di un regime temporaneo e previa notifica e pubblicazione delle modalità organizzative del regime stesso (art. 33);
 - Aggiunta di norme flessibili che consentano agli Stati membri di ottimizzare l'utilizzo delle risorse, aumentare la copertura consolare e sviluppare la collaborazione con altri Stati membri (art. 38);
 - Revisione parziale del ruolo dei fornitori esterni di servizi. Il ricorso a essi da parte degli Stati membri non deve più rappresentare la soluzione di ultima istanza, e gli Stati membri non sono tenuti a mantenere la possibilità di "accesso diretto" per la presentazione delle domande al consolato in luoghi nei quali un fornitore esterno di servizi ha ricevuto un mandato per la raccolta delle domande di visto. Tuttavia, i familiari di cittadini dell'Unione che esercitano il diritto alla libera circolazione e i parenti stretti di cittadini dell'Unione che non esercitano il diritto alla libera circolazione, nonché i richiedenti che possono giustificare un caso di emergenza, dovrebbero ricevere immediatamente un appuntamento;
 - Obbligo per gli Stati membri di riferire annualmente alla Commissione in merito alla cooperazione con i fornitori esterni di servizi e al controllo dei fornitori stessi;
 - Semplificazione delle disposizioni in materia di accordi di rappresentanza (art. 39);
 - Modifica dell'allegato VII del Codice visti in modo da consentire la raccolta di tutti i dati pertinenti in forma sufficientemente disaggregata da consentirne una corretta valutazione;
 - Rafforzamento del quadro legislativo in materia di informazione del pubblico (art. 45), con l'obbligo per la Commissione di creare un sito Internet comune per i visti Schengen e di sviluppare un modello per le informazioni da fornire ai richiedenti il visto.

Va infine ricordato che eventuali modifiche alla proposta in esame avrebbero conseguenze sulla concomitante proposta di regolamento che istituisce un visto di circolazione ([COM \(2013\) 163](#)). Deve pertanto essere prestata particolare attenzione a garantire le necessarie sinergie tra le due proposte durante il negoziato, tenendo altresì in conto la possibilità, qualora apparisse possibile la loro adozione entro tempi analoghi, di fonderle in un'unica proposta di rifusione.

Nella sua relazione, presentata ai sensi dell'art. 6, comma 4 della legge 234/12, il Governo ha rilevato come la proposta di regolamento sia oggetto di valutazione da parte delle varie Amministrazioni nazionali competenti, con il coordinamento del Ministero degli esteri che assicura la partecipazione italiana in seno al Gruppo di lavoro "visti" del Consiglio.

Da un punto di vista generale, la proposta va valutata positivamente nella misura in cui appare orientata alla definizione di una politica dei visti mirata allo sviluppo dei flussi turistici e delle relazioni economico-commerciali, e che sia in grado al contempo di salvaguardare le esigenze di

sicurezza. Un sistema più flessibile, con un miglioramento delle procedure per i visti, dovrebbe comportare anche dei benefici diretti per il bilancio pubblico. Quella dei visti è infatti una rilevante fonte di entrate per l'Erario, oltre che per gli effetti sull'indotto turistico e commerciale legato ai flussi di viaggiatori diretti in Italia. Si ricorda che nel 2013 i diritti per i visti hanno generato oltre 100 milioni di euro di entrate.

Ad avviso del Governo, la portata stessa della proposta e delle modifiche previste dalla rifusione lascia prefigurare un dibattito acceso fra gli Stati membri e la Commissione, che potrebbe sfociare nell'adozione di più di un correttivo. La relazione sottolinea peraltro l'opportunità di mantenere la linea già intrapresa dall'Italia in questi anni e volta a semplificare il processo di rilascio dei visti - senza pregiudicare la sicurezza - per rafforzare l'attrattività del nostro Paese per i viaggiatori *bona fide*.

27 maggio 2014

A cura di Luca Briasco.

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)