



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 14 marzo 2018
(OR. en)**

7172/18

**VISA 50
MIGR 38
FRONT 63
COMIX 132**

NOTA DI TRASMISSIONE

| | |
|---------------|--|
| Origine: | Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea |
| Data: | 14 marzo 2018 |
| Destinatario: | Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea |

| | |
|----------------|---------------------|
| n. doc. Comm.: | COM(2018) 251 final |
|----------------|---------------------|

| | |
|----------|---|
| Oggetto: | COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Adattare la politica comune in materia di visti alle nuove sfide |
|----------|---|

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2018) 251 final.

All.: COM(2018) 251 final



Bruxelles, 14.3.2018
COM(2018) 251 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Adottare la politica comune in materia di visti alle nuove sfide

1. INTRODUZIONE

La politica comune in materia di visti dell'Unione europea¹ è una parte essenziale dell'*acquis* di Schengen e uno dei risultati più preziosi dell'integrazione dell'UE. Tale politica è, e deve rimanere, uno strumento per agevolare il turismo e le imprese, prevenendo al tempo stesso i rischi per la sicurezza e il rischio di migrazione irregolare nell'UE.

Sebbene i principi fondamentali del trattamento delle domande di visto non siano stati rivisti dall'entrata in vigore del codice dei visti² nel 2010 e del sistema di informazione visti³ nel 2011, il contesto in cui si applica la politica dei visti è drasticamente cambiato. Le sfide legate alla migrazione e alla sicurezza sorte negli ultimi anni hanno riorientato il dibattito politico sullo spazio senza controllo alle frontiere interne, in generale, e sulla politica dei visti, in particolare, verso una rivalutazione dell'equilibrio tra preoccupazioni in materia di migrazione e sicurezza, considerazioni di carattere economico e relazioni esterne generali.

Nel contempo, gli importanti sviluppi tecnologici stanno offrendo nuove opportunità per semplificare la procedura di rilascio dei visti tanto per i richiedenti quanto per i consolati. L'importanza della politica dei visti nelle relazioni esterne dell'UE è cresciuta nel corso degli anni.

Per tutti questi motivi è giunto il momento di rivedere la politica comune dei visti e adattarla alle sfide e alle opportunità odierne, garantendo nel contempo che soddisfi i suoi due obiettivi principali: agevolare gli spostamenti dei viaggiatori in regola e contrastare la migrazione irregolare e le minacce per la sicurezza.

Nel 2014 la Commissione ha proposto una rifusione del codice dei visti⁴, principalmente per agevolare di più gli spostamenti dei viaggiatori in regola. Tuttavia le trattative non sono avanzate, a causa delle posizioni divergenti del Parlamento e del Consiglio. Nel frattempo, l'aggravarsi delle sfide a livello di sicurezza e migrazione ha reso obsoleti alcuni aspetti della proposta di rifusione. La Commissione ha pertanto deciso di ritirarla e di presentarne una nuova, mirata, che modifica il codice dei visti.

La nuova proposta di modifica del codice dei visti, presentata in data odierna insieme alla presente comunicazione, intende aggiornare le procedure di rilascio dei visti per rispondere meglio alla mutata situazione migratoria e della sicurezza, anche attraverso un approccio combinato tra politica dei visti e cooperazione in materia di riammissione. Essa mira inoltre a colmare una serie di carenze della normativa attuale per semplificare l'ottenimento del visto di ingresso nell'UE per i viaggiatori in regola. La nuova proposta riprende alcuni elementi utili della precedente proposta di rifusione del codice dei visti, tra cui le disposizioni che consentono una maggiore flessibilità per la presentazione della domanda di visto e una migliore organizzazione del lavoro dei consolati.

¹ La politica comune in materia di visti è un insieme di norme armonizzate che disciplinano diversi aspetti: i) gli "elenchi comuni in materia di visti" dei paesi i cui cittadini devono richiedere un visto per recarsi nell'UE e di quelli i cui cittadini sono esenti da tale obbligo; ii) il codice dei visti, che definisce le procedure e le condizioni per il rilascio dei visti per soggiorni di breve durata; iii) il formato uniforme per il visto adesivo; iv) il sistema di informazione visti (VIS), in cui sono registrate tutte le domande di visto e le decisioni degli Stati membri, inclusi i dati personali, le fotografie e le impronte digitali dei richiedenti.

² Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti) (GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1).

³ Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008 (regolamento VIS) (GU L 218 del 13.8.2008, pag. 60).

⁴ COM(2014) 164 dell'1.4.2014.

Oltre a illustrare gli aspetti principali della proposta di modifica del codice dei visti, la presente comunicazione fissa gli obiettivi per le modifiche del sistema di informazione visti, che saranno presentate in primavera dopo il completamento degli studi tecnici e della valutazione d'impatto.

Insieme ai nuovi sistemi per la sicurezza, le frontiere e la gestione della migrazione, come il sistema di ingressi/uscite (EES) di recente adozione⁵, che tra l'altro consente di controllare meglio il rispetto delle condizioni di rilascio del visto, e il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS)⁶ proposto dalla Commissione, si stanno gettando le basi per una politica dei visti attrezzata meglio per rispondere alle sfide in tema di sicurezza e migrazione. In questo contesto si inserisce anche la proposta sull'interoperabilità⁷, che intende migliorare la capacità dei sistemi di informazione dell'UE per le frontiere, la sicurezza e la gestione della migrazione di scambiarsi dati e condividere informazioni.

Infine, la comunicazione guarda al futuro esaminando possibili modi per garantire migliori sinergie tra la politica dei visti dell'UE e le relazioni esterne dell'UE, e avviando un dibattito sulla digitalizzazione della procedura di rilascio dei visti.

2. OBIETTIVI GENERALI

La proposta odierna modifica alcune disposizioni del codice dei visti per rafforzare la politica dei visti e renderla uno strumento più efficace per rispondere alle crescenti sfide in materia di migrazione e sicurezza cui l'UE deve far fronte. La proposta permetterà inoltre di facilitare il trattamento delle domande di visto dei viaggiatori in regola, che contribuiscono alla crescita economica dell'UE o al suo sviluppo sociale e culturale.

L'obiettivo generale di rispondere alle sfide migratorie sarà raggiunto attraverso un nuovo approccio che combina la politica dei visti e la cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione (cfr. sezione 3.1). A tale obiettivo contribuiscono indirettamente anche le norme imperative per il rilascio dei visti per ingressi multipli (cfr. sezione 3.3).

La sicurezza del trattamento delle domande di visto sarà potenziata, segnatamente mediante la revisione del sistema di informazione visti (VIS) che sarà presentata in primavera (cfr. sezione 4). La proposta di revisione del VIS mirerà anche a sfruttare appieno l'approccio di interoperabilità. L'interoperabilità riveste un'importanza chiave per l'ulteriore miglioramento dei dati a disposizione degli agenti consolari per valutare le domande di visto, il che permetterà loro di individuare più facilmente le persone che potrebbero rappresentare un rischio per la sicurezza o un rischio di migrazione irregolare e a cui dovrebbe essere negato il visto. Allo stesso modo, sarà più semplice individuare i viaggiatori in buona fede per i quali si potranno agevolare le procedure di rilascio del visto.

⁵ L'EES è stato istituito con regolamento (UE) 2017/2226 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017.

⁶ COM(2016) 731 del 16.11.2016.

⁷ COM(2017) 793 del 12.12.2017.

3. MODIFICA DEL CODICE DEI VISTI

3.1. Combinare le politiche in materia di visti e di rimpatrio

Negli ultimi anni gli obiettivi del codice dei visti di prevenire i rischi per la sicurezza e il rischio di migrazione irregolare sono stati oggetto di grande attenzione. Un fattore di grande richiamo per i flussi migratori irregolari verso l'UE è il fatto che gli Stati membri hanno grandi difficoltà nel rimpatriare nei paesi d'origine i migranti irregolari fermati, a causa della mancanza di cooperazione da parte delle autorità in tali paesi quando si tratta di dare seguito alle domande di riammissione degli Stati membri.

In tale contesto, la politica dei visti è chiamata a svolgere un ruolo più efficace nella cooperazione dell'UE con i paesi terzi, in particolare in materia di gestione dei flussi migratori, tenuto conto che una parte dei migranti in posizione irregolare da rimpatriare ha fatto ingresso nell'UE legalmente, ottenendo un visto e continuando a soggiornare nell'Unione dopo la sua scadenza. Di conseguenza, il Consiglio europeo del giugno 2017 ha auspicato "ove necessario, un riesame della politica in materia di visti nei confronti dei paesi terzi" quale mezzo per migliorare concretamente la politica di rimpatrio e riammissione.

In quest'ottica, la Commissione propone un quadro per la definizione di condizioni più rigorose per il trattamento delle domande di visto qualora un paese terzo non cooperi in maniera soddisfacente in materia di riammissione. In tale contesto si terrà conto anche delle relazioni generali dell'UE con il paese terzo interessato.

3.2. Adeguare i diritti di visto

I diritti di visto sono stati adeguati l'ultima volta nel 2006. La Commissione propone di aumentarli per contribuire a un trattamento efficace del numero crescente di domande di visto e consentire agli Stati membri di mantenere livelli adeguati di personale consolare affinché le domande siano trattate più velocemente⁸. L'aumento dei diritti di visto è giustificato in quanto permetterà di coprire i costi di personale (sia espatriato che assunto in loco), i locali, le attrezzature, la formazione del personale e lo sviluppo e manutenzione dei sistemi IT.

L'aumento dei diritti di visto è inoltre necessario per: i) migliorare l'efficacia del trattamento delle domande di visto in termini di rilevamento dei rischi per la sicurezza e di migrazione irregolare; ii) potenziare ulteriormente i software e le apparecchiature informatiche degli Stati membri; iii) garantire procedure rapide e semplici per i richiedenti il visto. Tale aumento contribuirebbe inoltre a mantenere un'ampia copertura consolare nel mondo. In questo contesto, la Commissione propone anche un processo più flessibile per adeguare i diritti di visto in futuro.

L'aumento dei diritti di visto comuni proposto dalla Commissione è tuttavia modesto e permette così un cospicuo aumento delle entrate degli Stati membri a sostegno dell'integrità del trattamento delle domande di visto e della sicurezza senza costituire un deterrente per la stragrande maggioranza dei richiedenti il visto.

⁸ Il numero totale delle domande di visto è salito da 10,2 milioni nel 2009 a 15,2 milioni nel 2016.

3.3. Introdurre un approccio armonizzato al rilascio dei visti di lunga durata per ingressi multipli

I visti per ingressi multipli consentono ai titolari di recarsi più volte nell'UE durante il periodo di validità del visto. Tali visite frequenti contribuiscono positivamente all'economia e alla crescita dell'UE, ai contatti tra persone e agli scambi culturali. Le norme attuali in materia di visti per ingressi multipli offrono tuttavia ai consolati degli Stati membri ampia discrezionalità quanto al loro rilascio. Ciò può dare luogo a una concorrenza tra gli Stati membri in mercati attraenti (turismo), ad accordi bilaterali o intese con i parti terzi e al cosiddetto "visa shopping". Tali prassi minano i principi basilari della politica comune dei visti e non sono propizi agli scambi e all'economia. I viaggiatori in buona fede che si recano regolarmente nell'UE per lavoro potrebbero trovarsi a dover richiedere un visto ogni volta che devono viaggiare. Inoltre, l'incertezza a cui i richiedenti sono esposti quando presentano la domanda di visto per ingressi multipli può spingerli ad alterarla. La Commissione propone pertanto norme imperative per il rilascio dei visti per ingressi multipli che consentano ai richiedenti con trascorsi positivi sotto il profilo dei visti di ottenere visti per ingressi multipli con validità sempre più lunga, da un anno fino a un massimo di cinque anni, quando presentano domanda per visti successivi.

3.4. Snellire le procedure di domanda del visto e agevolare il turismo di breve durata

È opportuno tenere conto dell'obiettivo generale della politica dei visti di facilitare gli spostamenti per i viaggiatori in regola. A tale riguardo, la Commissione propone di mantenere alcune proposte figuranti nella rifusione del codice dei visti dirette a semplificare le procedure di domanda del visto, quali la possibilità di richiedere il visto con maggiore anticipo, la compilazione e firma elettronica del modulo di domanda e termini più brevi per la decisione sulla domanda.

La Commissione propone inoltre di introdurre una certa flessibilità per i richiedenti in buona fede al fine di promuovere i viaggi turistici di breve durata e incentivare la crescita economica dell'UE. Si dovrebbe in particolare consentire agli Stati membri di rilasciare visti per un solo ingresso direttamente alle frontiere esterne nell'ambito di un regime speciale su base temporanea e a condizioni rigorose. I visti emessi nell'ambito di tale regime sarebbero validi soltanto per lo Stato membro di rilascio, per un solo ingresso e per un soggiorno di durata non superiore a sette giorni.

4. VERSO UNA MAGGIORE SICUREZZA GRAZIE ALLA REVISIONE DEL SISTEMA DI INFORMAZIONE VISTI E AL PIENO SFRUTTAMENTO DELL'INTEROPERABILITÀ

Un'altra componente importante del quadro a sostegno della politica dei visti è il sistema di informazione visti (VIS). Dal 2011 il VIS⁹ è la soluzione tecnologica che agevola la procedura di domanda di visto e aiuta le autorità degli Stati membri a: i) controllare in modo rapido ed efficace le informazioni necessarie sui cittadini di paesi terzi che necessitano del visto per recarsi nell'UE; ii) decidere sulle domande di visto. Il sistema di ingressi/uscite (EES), che sarà operativo dal 2020 e che è concepito per essere perfettamente interoperabile con il VIS, migliorerà il funzionamento del VIS fornendo informazioni sull'uso che i cittadini

⁹ A gennaio 2018 risultavano registrati nel VIS oltre 52 milioni di domande di visto e quasi 45 milioni di impronte digitali.

di paesi terzi hanno fatto del loro visto e contribuirà a determinare la buona fede dei titolari di visto che hanno già visitato lo spazio Schengen.

Il VIS è stato anche incluso in un più ampio processo di riflessione sull'interoperabilità dei sistemi di informazione. Tale processo è sfociato nella proposta sull'interoperabilità volta a favorire una collaborazione più intelligente ed efficiente tra i sistemi informatici dell'UE nel settore della sicurezza, delle frontiere e della gestione della migrazione. Il fulcro dell'interoperabilità è una piattaforma unica EES-ETIAS-VIS che consentirà un importante passo avanti nella raccolta dei dati e nello scambio di informazioni per i visti, la sicurezza e la gestione delle frontiere e della migrazione. Grazie a una piattaforma di ricerca unica (il portale di ricerca europeo) sarà possibile effettuare un'unica ricerca e ricevere i risultati da sistemi diversi. Ciò permetterà controlli più efficienti dei precedenti dei richiedenti il visto, contribuendo così ad aumentare la sicurezza nello spazio senza controllo alle frontiere interne. In tale contesto, l'imminente revisione del quadro giuridico del VIS¹⁰ che sarà presentata in primavera includerà misure specifiche sull'interoperabilità per aumentare l'efficacia del trattamento delle domande di visto (cfr. sezione 4.1). La proposta dovrebbe inoltre affrontare altre questioni individuate nella valutazione del VIS effettuata nel 2016 (cfr. sezioni 4.2 e 4.3). Sono in corso i lavori preparatori per la proposta VIS, tra cui studi tecnici e una valutazione d'impatto che analizzerà anche l'impatto sui diritti fondamentali.

4.1. Migliorare i controlli nel trattamento delle domande di visto sfruttando l'interoperabilità

In base alle norme esistenti i consolati sono tenuti a controllare i viaggiatori soggetti all'obbligo del visto solo nel sistema di informazione Schengen (SIS) al fine di stabilire se il richiedente il visto sia oggetto di un divieto di ingresso. Attualmente non sussiste alcun obbligo di controllare i richiedenti in qualsiasi altra banca dati disponibile a livello dell'UE (per esempio EURODAC) o nelle banche dati dell'Interpol sui documenti di viaggio rubati e smarriti e sui documenti di viaggio associati a segnalazioni¹¹. Quando l'ETIAS sarà funzionante, i viaggiatori esenti dall'obbligo del visto dovranno essere sottoposti a controlli dei precedenti in tutte le banche dati pertinenti dell'UE.

Pertanto, per prevenire meglio i rischi per la sicurezza e migratori, rispettando nel contempo il principio di necessità e proporzionalità dell'azione dell'UE, la Commissione valuterà l'opportunità di modificare le norme relative al trattamento delle domande di visto per garantire che il controllo dei precedenti dei viaggiatori soggetti all'obbligo del visto sia come minimo comparabile a quello dei viaggiatori esenti da tale obbligo.

Una volta operativo, il portale di ricerca europeo permetterà alle autorità competenti, tra cui quelle preposte al rilascio dei visti, di effettuare un'unica ricerca e ricevere i risultati da tutti i sistemi ai quali sono autorizzate ad accedere (compresi EURODAC, l'EES e il sistema ECRIS-TCN) anziché effettuare ricerche in ogni singolo sistema. Il portale di ricerca europeo contribuirà a rilevare i rischi per la sicurezza e il rischio di migrazione irregolare nell'ambito della procedura di rilascio del visto consentendo ai funzionari addetti ai visti di effettuare controlli rapidi ed efficaci dei precedenti dei richiedenti il visto.

¹⁰ La revisione riguarderà i seguenti atti giuridici: la decisione 2004/512/CE del Consiglio, dell'8 giugno 2004, che istituisce il sistema di informazione visti (*decisione che istituisce il VIS*), la decisione 2008/633/GAI del Consiglio del 23 giugno 2008 (*decisione relativa all'accesso al VIS a fini di contrasto*), il regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008 (*regolamento VIS*) e il codice dei visti.

¹¹ La banca dati sui documenti di viaggio rubati e smarriti e la banca dati sui documenti di viaggio associati a segnalazioni contengono informazioni sui documenti di viaggio associati a persone segnalate dall'Interpol.

La proposta sull'interoperabilità intende inoltre semplificare il rilevamento di identità multiple e contrastare l'usurpazione d'identità. Grazie all'interoperabilità, l'autorità preposta al trattamento di una domanda di visto sarà automaticamente informata se il richiedente è conosciuto con identità diverse, e potrà così intraprendere le azioni appropriate.

4.2. Colmare le lacune restanti in materia di informazioni per il controllo delle frontiere e la sicurezza: includere nel VIS i visti per soggiorni di lunga durata e i documenti di soggiorno

La relazione finale del gruppo di esperti ad alto livello¹² ha individuato un vuoto informativo a livello dell'UE riguardo ai documenti che permettono ai cittadini di paesi terzi di soggiornare nel territorio di uno Stato membro dell'UE per più di 90 giorni su un periodo di 180 giorni¹³. Attualmente i dati relativi a tali documenti e ai loro titolari non sono raccolti e non possono quindi essere verificati in alcun sistema informatico dell'UE su larga scala nel settore delle frontiere e della sicurezza (tranne il SIS, in misura limitata). Gli Stati membri ritengono che la gestione attuale di tali documenti sia causa di carenze nell'agevolazione dell'attraversamento delle frontiere da parte dei cittadini di paesi terzi e della loro successiva libertà di circolazione nello spazio senza controllo alle frontiere interne. Gli Stati membri hanno quindi chiesto alla Commissione di valutare la necessità, la fattibilità e la proporzionalità di un repertorio centrale dell'UE contenente le informazioni sui visti per soggiorni di lunga durata e sui visti di soggiorno al fine di colmare il vuoto informativo su tali categorie di cittadini di paesi terzi¹⁴.

Nel settembre 2017 è stato ultimato uno studio tecnico sulla fattibilità della creazione di un repertorio centrale dell'UE contenente le informazioni sui visti per soggiorni di lunga durata e sui visti di soggiorno a livello dell'UE. Tale studio ha concluso che un repertorio nell'ambito del VIS sarebbe la soluzione più fattibile in termini di sicurezza informatica, facilità di realizzazione ed economicità.

4.3. Colmare le lacune restanti in materia di informazioni per il trattamento delle domande di visto per soggiorni di breve durata: abbassare l'età per il rilevamento delle impronte digitali dei richiedenti e conservare copie dei documenti di viaggio nel VIS

La Commissione sta valutando anche i seguenti aspetti:

- la possibilità di abbassare l'età per il rilevamento delle impronte digitali dei minori soggetti all'obbligo del visto e di conservare le impronte digitali nel VIS. Ciò permetterebbe di proteggere meglio i minori e combattere la tratta di esseri umani e la migrazione irregolare, antepoendo a tutto l'interesse superiore del minore;
- la possibilità di conservare nel VIS copie dei documenti di viaggio presentati dai richiedenti il visto durante la procedura di domanda del visto. Ciò consentirebbe di effettuare controlli rafforzati su tali documenti e aumentare l'efficacia delle procedure di rimpatrio. Tale misura sosterrrebbe la politica di rimpatrio dell'UE, ma dipenderebbe dal VIS per la sua realizzazione.

¹² Il gruppo di esperti ad alto livello è stato creato dalla Commissione nel giugno 2017 quale organo consultivo per migliorare l'architettura di gestione dei dati dell'UE per il controllo delle frontiere e la sicurezza. La sua relazione finale è stata adottata l'11 maggio 2017.

¹³ Per esempio i visti per soggiorni di lunga durata e i documenti di soggiorno (compresi i permessi di soggiorno e le carte di soggiorno).

¹⁴ Tabella di marcia per rafforzare lo scambio e la gestione di informazioni, comprese soluzioni di interoperabilità nel settore "Giustizia e affari interni", approvata dal Consiglio il 9 giugno 2016.

5. RAFFORZARE LA COERENZA TRA LA POLITICA DELL'UE IN MATERIA DI VISTI E LE ALTRE POLITICHE

In un modo globalizzato, la politica comune dell'UE in materia di visti è una componente sempre più importante delle relazioni esterne dell'UE. Per molti paesi partner ottenere o mantenere la possibilità per i propri cittadini di recarsi nell'UE senza obbligo di visto è una priorità politica chiave nel quadro delle loro relazioni con l'UE.

È opportuno rivedere la coerenza tra la politica in materia di visti e gli impegni assunti in altri settori strategici, in particolare gli accordi commerciali, e la coerenza tra la politica comune in materia di visti e gli accordi bilaterali di esenzione dal visto conclusi dagli Stati membri con alcuni paesi terzi.

La nuova generazione di accordi commerciali dell'UE in fase di negoziazione generalmente comprende il settore dei servizi, il che permetterà alle persone di investire e fornire servizi nel territorio dell'altra parte. Per quanto concerne la presenza temporanea di tali persone nel territorio degli Stati membri, l'analisi preliminare condotta dalla Commissione nell'ambito del controllo dell'adeguatezza delle direttive sulla migrazione legale conferma che alcune categorie di fornitori di servizi contemplate da tali accordi commerciali (per esempio i fornitori di servizi autorizzati a soggiornare per un periodo fino a 6 mesi su un periodo di 12 mesi) non sono disciplinate né dal codice dei visti né dalla legislazione vigente in materia di migrazione legale. La Commissione analizzerà come rafforzare le sinergie tra, da un lato, gli impegni assunti negli accordi commerciali e, dall'altro lato, la politica dell'UE in materia di visti e le politiche in materia di migrazione legale in relazione a tali categorie di fornitori di servizi.

Occorre inoltre analizzare ulteriormente gli accordi bilaterali di esenzione dal visto conclusi dagli Stati membri con alcuni paesi terzi prima dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam nel 1999, anno in cui la politica dei visti è diventata una politica comune. Tali accordi bilaterali sono tuttora in vigore, in quanto gli Stati membri e i paesi terzi interessati vi attribuiscono grande valore, soprattutto per ragioni storiche e politiche. Tuttavia tali accordi non solo non dovrebbero trovare spazio in una politica realmente comune, ma non risultano neppure idonei dal punto di vista strutturale, in quanto i cittadini di paesi terzi contemplati da tali accordi potrebbero prolungare a tempo indeterminato il loro soggiorno nello spazio senza controllo alle frontiere interne¹⁵. Il regolamento EES prevede una valutazione di tali accordi tre anni dopo che il sistema di ingressi/uscite sarà divenuto operativo. In tale contesto, la Commissione avvierà una riflessione sulla possibile forma e portata di un futuro strumento sostitutivo dell'UE, anche studiando opzioni per soggiorni senza obbligo di visto superiori a 90 giorni nello spazio senza controllo alle frontiere interne per i cittadini di taluni paesi terzi selezionati.

¹⁵ Per esempio, almeno un paese terzo che concluso 16 accordi bilaterali di esenzione dal visto con paesi Schengen, che consentono ai suoi cittadini, almeno in teoria, di soggiornare legalmente nello spazio senza controllo alle frontiere interne per un periodo massimo di 51 mesi (16x3 + 1x3).

Il meccanismo di sospensione che permette la sospensione temporanea dell'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini di un paese terzo elencato nell'allegato II del regolamento (CE) n. 539/2001¹⁶ è stato recentemente rivisto. Parallelamente, lo sviluppo di nuovi sistemi di informazione per la gestione delle frontiere e della migrazione, come l'EES e l'ETIAS, e l'interoperabilità tra le banche dati pertinenti contribuiranno a loro volta a ridurre i rischi per la sicurezza e il rischio di migrazione irregolare. In considerazione di ciò, la Commissione ritiene che qualsiasi futura proposta di inserire un paese terzo nell'allegato II debba essere valutata in particolare nell'ottica dei rischi di migrazione irregolare e delle minacce per la sicurezza. Ove necessario, tali proposte dovranno essere soggette alla condizione, caso per caso, che i paesi terzi interessati abbiano già adottato determinate misure come l'emissione di passaporti biometrici o la conclusione di un accordo di riammissione. Tali misure dovranno essere individuate in linea con i criteri stabiliti dal regolamento (CE) n. 539/2001¹⁷.

6. VERSO I VISTI DIGITALI¹⁸

La Commissione intende avviare un dibattito che preparerà il terreno per una riflessione sull'opportunità di passare ai visti digitali.

Nonostante gli importanti progressi tecnologici compiuti dall'adozione del codice dei visti, le domande di visto continuano a essere largamente trattate con procedure precedenti la rivoluzione digitale. Sebbene l'attuale procedura di rilascio dei visti sia già in parte elettronica, in quanto le domande e le decisioni sono registrate nel VIS, due fasi importanti rimangono in formato cartaceo: la presentazione della domanda di visto, con i necessari documenti di supporto, e l'effettivo rilascio del visto adesivo. Queste sono le due fasi in cui il richiedente è più direttamente coinvolto, dato che deve presentarsi al consolato/presso il fornitore di servizi esterno: i) quando presenta la domanda e, la prima volta che la presenta, per il rilevamento delle impronte digitali; ii) quando ritira il documento di viaggio alla fine della procedura. Alcuni paesi (per esempio Stati Uniti, Australia e Turchia) hanno già iniziato a passare a programmi di visti elettronici, e anche alcuni Stati membri hanno varato procedure (parzialmente) elettroniche per la domanda di visto.

Nel secondo semestre del 2017 sono iniziate in seno al Consiglio le discussioni con gli Stati membri sulla digitalizzazione del trattamento delle domande di visto al fine di migliorare e agevolare ulteriormente le attuali prassi di trattamento¹⁹. Le discussioni si sono concentrate su due possibilità concrete: i) sostituire il visto adesivo fisico con un "visto digitale"; ii) sostituire l'attuale domanda cartacea con una procedura di domanda online.

La maggior parte degli Stati membri propende per l'uso dei visti digitali. Tra i potenziali vantaggi citati vi sono i minori costi per i consolati e il fatto di avere una procedura di domanda più rapida, efficace e semplice per i richiedenti. Vi è tuttavia anche la consapevolezza che molti aspetti richiederanno ulteriori studi e valutazioni approfondite e che va data priorità allo sviluppo e alla realizzazione dell'EES, dell'ETIAS e delle proposte sull'interoperabilità.

¹⁶ Regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, 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 (GU L 81 del 21.3.2001, pag. 1).

¹⁷ La Commissione oggi adotta inoltre una proposta di codifica di tale regolamento al fine di migliorare l'accessibilità e la trasparenza di questa legislazione senza modificarne le norme sostanziali in linea con la prassi abituale di codifica.

¹⁸ Nel presente documento, il termine "visti digitali" include sia i visti digitali sia la domanda online.

¹⁹ Cfr. nota punto I/A, documento 14616/17 del 23.11.2017 per la relazione di sintesi.

La Commissione ritiene che i visti digitali siano la via da seguire nel lungo periodo e avvierà pertanto studi di fattibilità entro la fine del 2018. In tale prospettiva, la Commissione è del parere che sia necessario avviare un dibattito con i portatori di interessi su come sfruttare gli sviluppi tecnologici per snellire e semplificare ulteriormente il trattamento delle domande di visto a vantaggio di richiedenti e consolati. Tale dibattito includerà la valutazione delle possibili opzioni e la promozione di progetti pilota, che prepareranno il terreno per proposte future. In tale contesto, i risultati dei progetti pilota che alcuni Stati membri stanno già effettuando potranno confluire nel dibattito politico.

Inoltre, alcuni Stati membri hanno già cominciato a trasferire il potere di decidere sulle domande di visto dai consolati alle autorità centrali. Si dovrà pertanto avviare un dibattito per stabilire se, e in quali circostanze, l'integrità e la sicurezza del trattamento delle domande di visto possano essere salvaguardate in tali casi. Il dibattito dovrà considerare, da un lato, l'importanza della conoscenza della situazione locale al momento della valutazione dei rischi migratori, parte integrante di ogni decisione sulla domanda di visto, e, dall'altro, i vantaggi di un approccio centralizzato in termini di efficienza e trasparenza.

7. CONCLUSIONI

La politica comune in materia di visti dell'UE è un elemento essenziale per garantire la sicurezza e il buon funzionamento dello spazio senza controllo alle frontiere interne. Essa ha agevolato i viaggi legittimi nell'UE e ha permesso di compiere grandi progressi nel garantire l'armonizzazione delle prassi di rilascio dei visti degli Stati membri. Inoltre, la politica in materia di visti si è trasformata da politica interna a strumento sempre più importante per le relazioni esterne dell'UE.

Nonostante questa solida serie di risultati, il quadro giuridico a sostegno della politica dei visti deve essere adattato alle sfide attuali, in particolare ai maggiori rischi in termini di sicurezza e migrazione irregolare. A tal fine, la Commissione propone oggi una serie di modifiche del codice dei visti e invita il Parlamento e il Consiglio ad adottarle in tempi rapidi. Le modifiche del quadro giuridico del VIS seguiranno nel corso della primavera.

Parallelamente la Commissione, insieme all'alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, si adopererà per garantire la coerenza tra la politica in materia di visti e le relazioni esterne dell'UE al fine di servire meglio gli interessi dell'UE, inclusa la coerenza della politica in materia di visti e gli altri settori strategici.

Guardando al futuro, la Commissione avvierà discussioni con il Parlamento, gli Stati membri e altri portatori di interessi in merito all'ulteriore digitalizzazione del trattamento delle domande di visto. Nelle discussioni confluiranno anche gli studi che saranno avviati entro la fine del 2018. L'esigenza di sufficienti risorse finanziarie sarà un elemento importante da tenere in considerazione nel quadro finanziario pluriennale per il periodo dopo il 2020.