



PARLAMENTO EUROPEO

2014 - 2019

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

23.2.2015

DOCUMENTO DI LAVORO

sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al codice dei visti dell'Unione (codice dei visti)

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatore: Juan Fernando López Aguilar

Introduzione

La politica dei visti, pur essendo spesso vista come una questione tecnica, riveste grande importanza non soltanto per le relazioni con i paesi terzi, la lotta contro la migrazione irregolare, la salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza o la creazione di benefici economici, ma anche per il suo impatto diretto sui richiedenti il visto e sui cittadini dell'UE, sia che si tratti di familiari, di contatti di lavoro o di amici di cittadini dei paesi terzi soggetti all'obbligo di visto.

Il presente documento è inteso a collocare la proposta di codice dei visti nell'ambito della politica generale in materia di visti, ricordare il contesto in cui si iscrive e riassumere alcune delle sue disposizioni principali e si conclude enumerando una serie di questioni aperte al dibattito.

Il codice dei visti

L'istituzione dell'area Schengen senza controlli alle frontiere interne richiedeva, come conseguenza logica, lo sviluppo di una politica comune in materia di visti. Tale politica oggi comprende gli elenchi comuni dei paesi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'ingresso nell'area Schengen e dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (regolamento (CE) n. 539/2001), le norme relative al formato uniforme del visto Schengen, il sistema di informazione visti (VIS), una serie di accordi internazionali sulle agevolazioni in materia di visto nonché il codice dei visti.

Il codice dei visti (regolamento (CE) n. 810/2009), approvato nel quadro della procedura di codecisione dal Parlamento e dal Consiglio, comprende le condizioni e le procedure relative al rilascio di visti da parte dei consolati. Sostituendo le "istruzioni comuni consolari" precedentemente in uso, ha così contribuito a un'importante processo di consolidamento, semplificazione e sviluppo dell'*acquis* relativo ai visti.

"Una politica in materia di visti più intelligente per la crescita economica" (COM(2014)0165)

L'articolo 57, paragrafo 1, del codice dei visti dispone che la Commissione produca, due anni dopo che tutte le disposizioni del codice dei visti sono diventate applicabili (ossia il 5 aprile 2013), una valutazione della sua applicazione comprendente un esame dei risultati ottenuti e dell'attuazione delle sue disposizioni.

Senza la pretesa di voler essere esaustivo, il relatore desidera richiamare l'attenzione ad alcuni aspetti della relazione, qui di seguito delineati.

Mentre la Commissione conclude che il codice dei visti "chiarisce e semplifica il quadro giuridico" (pag. 16) e ha raggiunto, "complessivamente, l'obiettivo generale della lotta all'immigrazione clandestina" (pag. 7), riconosce tuttavia che "l'attuazione delle disposizioni giuridiche non è stata ottimale" (pag. 16) e che "gli obiettivi delle garanzie procedurali non sono stati sufficientemente realizzati. Sia i singoli richiedenti che gli operatori professionali hanno trovato alcune procedure di presentazione della domanda lunghe, complesse e costose" (pag. 9).

Sembrano esservi due tipi di problemi relativi all'attuazione. In primo luogo, la Commissione

riferisce di casi in cui i consolati non applicano correttamente il codice. L'esternalizzazione può essere citata come esempio. Mentre il codice dispone che vi si possa ricorrere soltanto come *extrema ratio*, la Commissione scrive che "nella maggior parte dei casi gli Stati membri decidono di cooperare con un fornitore di servizi esterno senza valutare altre possibilità" e che inoltre "molto spesso in caso di esternalizzazione non viene fornito un accesso diretto al consolato" (pag. 14), nonostante ciò sia previsto dall'articolo 17, paragrafo 5.

Il relatore invita la Commissione a utilizzare pienamente le sue competenze (anche mediante discussioni con gli Stati membri, valutazioni in ambito Schengen ma anche, se del caso, procedure d'infrazione) per garantire la corretta applicazione del codice.

In secondo luogo, la Commissione identifica problemi di attuazione collegati alla formulazione del codice. Per quanto riguarda ad esempio i visti per ingressi multipli, segnala "un rilascio di visti per ingressi multipli considerevolmente inferiore a quanto potenzialmente possibile" (pag. 10) e adduce a motivo la formulazione del codice, la cui clausola vincolante per quanto concerne i visti multipli è "minata dalla valutazione facoltativa delle condizioni di ammissione per i visti per ingressi multipli, in cui rientrano, anche in questo caso, le nozioni di 'integrità' e 'affidabilità'" (pag. 11). La Commissione richiama quindi l'attenzione all'ampio margine di discrezionalità che spesso è concesso ai consolati.

Infine, individua casi in cui la pratica dimostra che il codice necessita di modifiche. Un esempio di ciò è costituito dalla mancanza di una rappresentanza degli Stati membri in taluni paesi terzi, che obbliga i richiedenti il visto a recarsi presso il consolato di uno Stato membro competente in un ulteriore paese terzo, nonostante la presenza di un altro Stato membro nel paese del richiedente il visto.

La relazione è corredata di un documento di lavoro dettagliato redatto dai servizi della Commissione (SWD(2014)0101). Il relatore desidera ringraziare i servizi della Commissione per aver elaborato un documento ottimo, che fornisce una preziosa analisi del funzionamento quotidiano del processo della domanda di visto, identificandone aspetti positivi nonché altri più problematici.

La proposta all'esame

La proposta all'esame è stata presentata sulla base dell'articolo 57, paragrafo 2, del codice, il quale richiede alla Commissione di presentare, se del caso, opportune proposte di modifica del regolamento a seguito della sua valutazione.

Le proposte riguardano le procedure in materia di visti, come pure la gestione amministrativa e l'organizzazione dei consolati.

Con le proposte relative alla procedura, la Commissione mira a porre rimedio alla critica frequente sulle procedure di presentazione della domanda, che sono spesso considerate troppo "lunghe, complesse e costose" (vedi sopra). Pur senza entrare nel merito del criterio fondamentale di valutazione delle domande, la Commissione propone una serie di misure intese a fornire agevolazioni sotto il profilo procedurale.

Tali misure comprendono una maggiore flessibilità riguardo ai casi in cui richiedere un visto, requisiti più chiari sulla documentazione necessaria, termini più brevi, agevolazioni per i

familiari di cittadini dell'UE o l'introduzione della possibilità di utilizzare le moderne tecnologie della comunicazione ai fini del colloquio con il richiedente.

La Commissione propone inoltre di tenere conto dell'uso del VIS, che include i dati dei richiedenti comprese le impronte digitali. Il VIS consente a tutti i consolati di consultare tutte le domande precedenti. Sembra pertanto un corollario logico l'introduzione proposta dei concetti di "richiedente registrato nel VIS" e di "viaggiatore regolare registrato nel VIS", con talune facilitazioni previste per queste categorie. I richiedenti che hanno utilizzato legalmente diversi visti e sui quali sono ora disponibili informazioni affidabili tramite il VIS dovrebbero, secondo il relatore, chiaramente essere considerati in modo diverso rispetto a quanti fanno domanda per la prima volta.

La Commissione propone altresì di abolire l'obbligo per tutti i richiedenti di presentarsi di persona, adeguandosi, in tal modo, ai cambiamenti che si sono prodotti a livello pratico: i richiedenti che presentano la domanda di visto di persona incontrano generalmente soltanto membri del personale di fornitori di servizi esterni, o del consolato, che non sono coinvolti nella decisione in merito a un visto. La prassi invalsa nel passato secondo cui i richiedenti, in quell'occasione, incontravano direttamente il personale del consolato competente, fra l'altro, della decisione riguardo al visto è praticamente scomparsa, per cui presentarsi personalmente ha perso gran parte della sua utilità. Presentarsi di persona dovrebbe quindi essere necessario, a giudizio della Commissione, soltanto per coloro che richiedono per la prima volta un visto, poiché in tale occasione vanno prelevate le impronte digitali. Il relatore è favorevole a questo approccio, purché i consolati mantengano la facoltà di esigere dai richiedenti di presentarsi.

Il relatore desidera inoltre sottolineare le proposte relative ai visti per ingressi multipli. Sulla base della valutazione d'impatto, la Commissione considera i visti per ingressi multipli una soluzione vantaggiosa per entrambe le parti, in quanto alleggerirebbero il carico amministrativo per i consolati e costituiscono un'agevolazione molto importante per taluni gruppi di viaggiatori (pag. 3). La Commissione propone che, al posto delle attuali disposizioni, che hanno un margine di discrezionalità maggiore e non sono armonizzate, i viaggiatori regolari registrati nel VIS che abbiano utilizzato legalmente 2 visti nei 12 mesi precedenti la domanda ottengano un visto per ingressi multipli valido almeno 3 anni, mentre coloro che abbiano utilizzato legalmente un visto per ingressi multipli valido 3 anni ottengano un visto per ingressi multipli valido 5 anni, se lo richiedono entro un anno dopo la scadenza del visto per ingressi multipli valido 3 anni.

Per le situazioni di mancanza di una rappresentanza sopra descritte, la Commissione propone di introdurre il principio della "rappresentanza obbligatoria", che consentirebbe al richiedente di presentare la domanda presso un consolato situato nel suo paese di residenza.

Il relatore è pienamente favorevole a questo approccio di agevolazioni procedurali, fintanto che sono realistiche, in quanto il vero ostacolo dovrebbe essere rappresentato dai criteri sostanziali cui è soggetto il visto e non dalla procedura.

Diverse proposte organizzative riguardano l'attività dei fornitori di servizi esterni, di cui ci si avvale in maniera crescente. La Commissione propone che possano essere utilizzati non solo come *extrema ratio* e che i consolati non abbiano più l'obbligo di mantenere un "accesso diretto" a tali fornitori. Una ulteriore innovazione è costituita dalla proposta di consentire agli

Stati membri (al fine di promuovere il turismo a breve termine) di istituire a titolo temporaneo modalità per il rilascio di visti alle frontiere esterne. Il relatore concorda con tale proposta, pur sottolineando nel contempo che una siffatta procedura non dovrebbe compromettere la procedura generale in materia di visti, con tutte le salvaguardie annesse.

Questioni aperte al dibattito

Il relatore valuta positivamente la proposta all'esame e la filosofia che ne sta alla base, ma ritiene anche che un certo numero di questioni meritino un'ulteriore discussione. Ad esempio:

Si potrebbe fare di più per quanto riguarda i visti umanitari?

La revisione del codice di cui trattasi giunge in un momento particolarmente difficile in cui un numero incalcolabile di richiedenti asilo perde la vita nel Mediterraneo nel tentativo di raggiungere l'UE in cerca di protezione. Lo studio sui visti umanitari ci fornisce spunti su come rafforzare il concetto di visti umanitari, ma è opportuno valutare anche altre idee.

Si potrebbe fare di più per assicurare la corretta attuazione del codice da parte dei consolati?

Varie relazioni della Commissione contengono diversi riferimenti a disposizioni del codice che non vengono rispettate. Sebbene la politica dei visti rientri nella valutazione del sistema di Schengen, la questione è se sia opportuno rafforzare ulteriormente i meccanismi di monitoraggio e di applicazione.

Come garantire che le procedure non siano "troppo complesse", ma efficienti nel conseguire il loro obiettivo?

La proposta va certamente nella giusta direzione, tuttavia pare che i problemi permangano e il relatore è stato messo al corrente di alcuni di essi. Il relatore desidera invitare i deputati e non solo a segnalargli casi problematici della "vita reale" di cui giungano a conoscenza e, se possibile, formulare suggerimenti su come potrebbero essere affrontati.

L'esternalizzazione è davvero una panacea?

L'esternalizzazione sembra essere divenuta il *modus operandi* prevalente. In passato il Parlamento è stato molto critico al riguardo, soprattutto a causa della natura sensibile dei dati trattati, del rischio crescente di corruzione e dell'assenza dello Stato di diritto in numerosi paesi terzi. Non è chiaro se queste preoccupazioni fossero giustificate, data la disponibilità limitata di informazioni. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione menziona il fatto che alcuni Stati membri hanno sistematicamente omesso di inoltrare i contratti stipulati con i fornitori di servizi esterni alla Commissione come richiesto e che la Commissione non dispone degli strumenti per verificare la natura e la frequenza del controllo esercitato dagli Stati membri sui fornitori di servizi esterni in modo da verificare eventuali problemi che potrebbero essere insorti" (pag. 34).