

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta 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

[COM(2014) 163 final — 2014/0095 (COD)]

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

[COM(2014) 164 final — 2014/0094 (COD)]

(2014/C 458/07)

Relatore: **Sig. PEZZINI**

Correlatore: **Sig. PARIZA CASTAÑOS**

Il Parlamento europeo, in data 3 aprile 2014, e il Consiglio, in data 23 maggio 2014, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta 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

COM(2014) 163 final — 2014/0095 (COD)

e alla

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

COM(2014) 164 final — 2014/0094 (COD).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 27 agosto 2014.

Alla sua 501^a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 settembre 2014 (seduta del 10 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 175 voti favorevoli, e 1 astensione.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE appoggia con convinzione le due proposte di regolamento, tese, la prima, ad istituire visti di circolazione e multipli, modificando la Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen; la seconda a rifondere, migliorandolo, il Codice dei visti, per favorire la crescita e la nuova occupazione.

1.2 Il CESE condivide pienamente le indicazioni del Consiglio europeo del 23 giugno 2014 concernenti la necessità di «modernizzare la politica comune in materia di visti agevolando i viaggi legittimi e rafforzando la cooperazione consolare Schengen a livello locale, mantenendo nel contempo un elevato livello di sicurezza e attuando il nuovo sistema di *governance* Schengen».

1.3 Il CESE è convinto che tutti i processi — ivi compresa la politica dei visti — tesi a semplificare ed a rendere agevole il flusso di coloro che, avendone il diritto e i mezzi, desiderano venire nell'UE, per qualsiasi motivo legittimo vadano sostenuti.

1.4 L'Europa è parte di un mondo globalizzato e interconnesso, nel quale la mobilità internazionale è destinata ad aumentare: occorre quindi garantire migliori sinergie con altri settori strategici, ad esempio quello commerciale, turistico e culturale, e promuovere accessi legittimi e sicuri su base di piena reciprocità.

1.5 Soprattutto verso i giovani dei paesi extra europei deve andare l'attenzione delle autorità perché, anche attraverso opportuni aiuti finanziari e facilitazioni procedurali, l'UE possa contaminare, con i propri valori, il mondo delle nuove generazioni, perché emerga e acquisti spazio la cultura del rispetto e della tolleranza tra i popoli e faccia da argine a ogni estremismo.

1.6 Per una politica dell'accoglienza sicura e consapevole, l'UE — grazie al processo di unificazione, costruito e sostenuto con grande impegno dagli Stati membri, dopo i drammatici eventi della prima metà del «Secolo breve» — deve diventare il luogo in cui si concretizza il sogno reale della pace, del progresso, della democrazia e del rispetto di ogni cittadino, ma anche della crescita, dell'occupazione e della competitività.

1.7 Una politica intelligente degli ingressi in questo Spazio europeo di giustizia e libertà deve essere consequenziale al premio Nobel, assegnato all'UE quale segno tangibile delle sue realizzazioni in tema di diritti dell'uomo, di parità di genere, di considerazione dell'uomo come consumatore intelligente, nello sviluppo sostenibile, nella difesa e nel rispetto degli orientamenti religiosi e sessuali di tutti e della sicurezza dei cittadini europei.

1.8 Il CESE — in veste di «Agora» della società civile — ritiene che i processi di semplificazione intelligente e sicura dell'accesso di popoli diversi ai suoi territori devono poter contribuire alla crescita e al benessere economico e sociale ma ancor più consentire la diffusione dei valori su cui si basa la convivenza dei cittadini europei.

1.9 Il CESE è convinto che stiano maturando i tempi per superare motivi culturali e politici che hanno favorito la creazione delle ambasciate dei singoli Stati europei e che una sola rappresentanza unitaria dell'UE nei paesi terzi, costituirebbe un salto di qualità nel modo di porsi verso il resto del mondo, dando un nuovo impulso al processo di unificazione del Continente europeo anche sotto il profilo della politica degli ingressi, risolvendo molti problemi, legati a procedure diverse nella concessione dei visti e facendo crescere la stima e il rispetto verso una piena integrazione politica dell'Unione.

1.10 Il CESE esprime quindi le seguenti raccomandazioni alla Commissione europea, al Parlamento europeo e al Consiglio:

- armonizzare i documenti giustificativi per la domanda di visto,
- garantire raccolte dati più precise, per un monitoraggio statistico adeguato,
- introdurre un *visto di circolazione* e *visti multipli* per agevolare turismo, spettacolo, cultura e economia,
- rafforzare garanzie procedurali semplici e snelle e applicate ovunque allo stesso modo,
- prevedere la possibilità di presentazione delle richieste online, realizzando un sito Web-Visti Schengen,
- stabilire norme vincolanti di distinzione tra le diverse categorie di richiedenti per permettere ai richiedenti, con una «storia di visti», di beneficiare di flessibilità di documenti giustificativi,
- consentire adeguata flessibilità nella concessione di visti alle frontiere per la gente di mare e per singoli permessi di turismo di breve durata,
- stabilire un quadro giuridico certo che faciliti il rilascio dei visti per le visite ai familiari,
- rafforzare la cooperazione consolare per assicurare maggior flessibilità e in vista dell'introduzione del principio di rappresentanza obbligatoria, realizzando passi concreti per una sola rappresentanza unitaria dell'UE.

2. Introduzione

2.1 Una politica comune in materia di visti costituisce una componente fondamentale della creazione di uno spazio comune senza frontiere interne e fa parte integrante del TFUE, art. 77, par. 2, lettera a) e art. 79, che conferiscono all'UE il potere di agire in materia di visti e permessi di soggiorno nel contesto di un soggiorno legale negli Stati membri dell'UE, sotto il titolo V del TFUE «Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia».

2.2 L'*acquis* di Schengen relativo alla politica in materia di visti, costituito nell'ambito della cooperazione intergovernativa di Schengen, è stato quindi integrato nel quadro istituzionale e giuridico dell'UE: attualmente il codice dei visti e la politica comune dei visti coprono solo visti per soggiorni di breve durata («visti Schengen» per soggiorni di 90 gg. nell'arco di 180 gg.) e riguardano i visti rilasciati da 22 Stati membri e quattro Stati associati. Non si applica a Bulgaria, Croazia, Cipro, Irlanda, Romania e Regno Unito ⁽¹⁾.

2.3 Nel 2013 gli attuali 26 Stati Schengen hanno rilasciato oltre 16,1 milioni di visti Schengen rispetto a 17 204 391 richieste. Le frontiere terrestri dell'area Schengen coprono 7 702 km, quelle marittime coprono 41 915 km mentre i valichi di frontiera aerei sono 644. Secondo recenti studi ⁽²⁾, nel 2012 sono stati «persi» in totale 6,6 milioni di potenziali viaggiatori a causa della complessità delle procedure di rilascio dei visti, con un mancato incremento di ingressi tra il 30 % e il 60 % e mancati introiti fino a 130 miliardi di euro.

2.4 Tra le principali misure adottate nel quadro di Schengen, figurano:

- abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne;
- norme comuni da applicare alle persone che attraversano le frontiere esterne;
- armonizzazione delle condizioni di ingresso e delle concessioni dei visti per i soggiorni brevi;
- rafforzamento della cooperazione tra la polizia, compresi i diritti di osservazione e di inseguimento transfrontaliero;
- rafforzamento della cooperazione giudiziaria con un sistema di estradizione più rapido e una migliore trasmissione dell'esecuzione delle sentenze penali;
- creazione e sviluppo del Sistema d'Informazione Schengen (SIS).

2.5 Il codice dei visti ⁽³⁾, che stabilisce le procedure e condizioni armonizzate, per il rilascio di visti per soggiorni di breve durata, è frutto della «rifusione» e del consolidamento di tutti gli atti giuridici che disciplinano le condizioni e le procedure per il rilascio di detti visti e ha sostituito le parti obsolete dell'*acquis* di Schengen.

2.6 Lo scopo dichiarato del codice dei visti è quello di rafforzare la coerenza della politica dei visti comune, per migliorarne la trasparenza e la certezza giuridica, di rafforzare le garanzie procedurali e la parità di trattamento dei richiedenti il visto, garantendo la qualità del servizio e stabilendo il principio dello «sportello unico» per la presentazione delle domande, per facilitare i viaggi legittimi, prevenire l'immigrazione clandestina e mantenere l'ordine pubblico e la sicurezza.

2.7 Il rafforzamento dell'Area Schengen (AS), l'accordo su un sistema europeo comune di asilo, il miglioramento della politica comune in materia di visti, l'intensificazione della cooperazione europea nella lotta contro la criminalità organizzata e le sue varianti più pericolose per la persona (terrorismo, tratta di esseri umani, cybercrimine, ecc.), rappresentano, nel loro complesso, risultati importanti, ma ancora insufficienti e necessitano di maggiore cooperazione, all'interno dell'AS e con i paesi terzi; lo scopo della politica comune dei visti è anche quello di:

- stabilire le norme comuni in materia di controlli alle frontiere esterne,
- sostenere la soppressione dei controlli alle frontiere interne.

2.8 Più specificamente, la politica dei visti è connessa alle politiche di frontiera dell'UE, dal momento che i cittadini di paesi terzi, soggetti all'obbligo del visto, sono sottoposti a una prima verifica, intesa ad accertare se soddisfano le condizioni per l'ingresso nell'UE, nel momento in cui la loro domanda di visto è presa in considerazione.

2.9 Nell'applicazione delle disposizioni del codice dei visti sono state rilevate varie carenze tra cui:

- mancato esonero dall'obbligo di presentare la domanda di visto di persona, fornendo determinati documenti giustificativi, in ragione dell'affidamento all'esterno del giudizio su «integrità» e «affidabilità»,

⁽¹⁾ La Danimarca, nonostante sia già firmataria della convenzione di Schengen, può scegliere se applicare o meno ogni nuova misura basata sul titolo V TFUE.

⁽²⁾ Studio di valutazione d'impatto *Sostenere la revisione della politica dei visti dell'Unione europea per facilitare i viaggi legittimi*, 18.07.2013.

⁽³⁾ GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1.

- assenza di agevolazioni procedurali generali anche per i richiedenti che presentano una domanda per la prima volta, mantenendo un livello elevato di sicurezza,
- assenza di punti di raccolta e di trattamento delle domande di visto in molti paesi terzi,
- assenza di facilitazioni per la mobilità delle persone, in caso di visite dei familiari,
- mancanza di facilitazioni per il rilascio di visti per ingressi multipli di più lunga durata.

2.10 L'Europa è parte di un mondo globalizzato e interconnesso, nel quale la mobilità internazionale è destinata ad aumentare: occorre quindi garantire migliori sinergie con altri settori strategici, ad esempio quello commerciale, turistico e culturale, e promuovere gli spostamenti a breve termine di fornitori di servizi, altamente qualificati. Il numero di potenziali visitatori, con ragione legittima, per soffermarsi più di 90 giorni, su un periodo di 180 giorni, senza l'intenzione di risiedere in uno degli Stati Schengen per un periodo più lungo è destinato ad aumentare.

2.10.1 Soprattutto ai giovani deve essere data la possibilità, giuridica ed economica, di entrare, con facilità, in un'Europa non più fortezza, ma palestra di democrazia e di tolleranza per il mondo.

2.11 La nuova *governance* Schengen deve far sì che la circolazione all'interno dell'AS privo di controlli alle frontiere, continui a produrre pienamente i suoi benefici per i cittadini e per l'economia dell'Europa, promuovendo le opportunità di spostamento legittimo, tramite la modernizzazione della politica dei visti e la messa in atto dell'iniziativa «Frontiere intelligenti», mantenendo al contempo un alto livello di sicurezza, ma rispondendo alle aspettative legittime dei richiedenti.

2.12 Di fronte ad un previsto aumento di richiedenti il visto, un corretto funzionamento del Sistema d'informazione Schengen (SIS) e del Visa Information System (VIS) sarà determinante per ridurre la possibilità per cui, i richiedenti il visto, cercano l'ingresso più facile dell'AS, dirigendosi presso quegli Stati che sono percepiti come meno rigorosi, o dove comunque le procedure sono più rapide e meno pesanti.

3. Le proposte del nuovo Pacchetto Visti

3.1 I principali elementi del Pacchetto proposto dalla Commissione possono così riassumersi:

- riduzione da 15 a 10 giorni. del termine per l'espletamento della domanda di visto e la decisione in merito;
- possibilità di presentazione della domanda di visto presso il consolato di un altro Stato membro dell'UE se lo Stato membro competente per il trattamento della domanda di visto non è presente né rappresentato nel territorio del richiedente;
- possibilità, per i viaggiatori abituali, di sostanziali agevolazioni, compreso il rilascio obbligatorio di un visto per ingressi multipli valido per 3 anni;
- introduzione di un modulo semplificato di domanda;
- facoltà per gli Stati membri di introdurre specifici regimi per il rilascio di visti alla frontiera validi per max 15 gg. e per un unico Stato Schengen;
- facoltà per gli Stati membri di agevolare il rilascio di visti ai viaggiatori che partecipano ad eventi di massimo rilievo;
- introduzione di un nuovo tipo di visto — visto di circolazione — che consente ai viaggiatori legittimi di spostarsi all'interno dello spazio Schengen per un periodo massimo di 1 anno (max 90 gg. nell'arco di 180 gg. nel medesimo Stato membro);
- introduzione di un visto multiplo e della facoltà di concessione di visti alla frontiera;
- esenzione dal pagamento della tassa di visto a categorie ben definite e facilitazioni per la gente di mare ed il personale di crociera.

4. Osservazioni generali

4.1 Per il CESE una politica comune dei visti è una componente fondamentale, per la creazione di uno spazio comune senza frontiere interne: in tal modo l'*acquis* di Schengen sulla politica dei visti, stabilito nel quadro della cooperazione intergovernativa Schengen, viene incorporato nel quadro istituzionale e giuridico dell'UE ai sensi del Trattato.

4.2 Un'auspicabile maggior cooperazione inter-consolare deve concorrere ad una maggior interoperatività e a realizzare passi concreti verso un'unica rappresentanza dell'UE, in molti Stati del mondo, dando un chiaro segnale di crescita politica e consentendo notevoli risparmi, oltre che semplificare e uniformare le procedure.

4.2.1 Peraltro l'EEAS (European External Action Service), operativo dal 1° gennaio 2011 conta, oltre alla sede di Bruxelles, 140 delegazioni nel mondo, 3 292 dipendenti e un budget, per il 2014, di 519 milioni di euro.

4.3 L'unificazione in un unico strumento di tutta la legislazione sul trattamento delle domande di visto peri soggiorni di breve durata e la modifica di rilascio dei visti ha chiaramente contribuito a semplificare la legislazione, migliorare la trasparenza e rafforzare la certezza giuridica.

4.4 Il Comitato valuta positivamente l'obiettivo generale del codice dei visti di garantire che la politica comune dei visti sia davvero comune e che tutti gli Stati membri la applichino allo stesso modo in tutti i luoghi, mediante un insieme di disposizioni legali e di istruzioni operative.

4.5 Il CESE sottolinea l'importanza, per promuovere la crescita economica e la creazione di posti di lavoro, dei benefici economici che derivano dalla facilitazione dei viaggi a fini legittimi, in un quadro giuridico chiaro, non solo per i soggiorni fino a 90 gg., per ogni periodo di 180 gg.

4.6 Anche i richiedenti di paesi terzi, con ragioni legittime per soggiorni superiori a tale limite — quali gli artisti, imprenditori, professori, ricercatori, studenti, pensionati che desiderino rimanere nell'AS durante un periodo superiore a 90 gg, senza restare per più di 90 nello stesso paese dovrebbero poterlo fare nella salvaguardia di elevati livelli di sicurezza.

4.7 Secondo il CESE, i provvedimenti, una volta adottati, devono consentire non solo la crescita economica dell'UE, ma permettere la valorizzazione, nelle varie culture del mondo, dei principi comuni della legislazione europea, espressi nel Trattato e nella Carta dei diritti fondamentali:

- rappresentare un'economia sociale di mercato;
- promuovere e rispettare il ruolo delle Forze Sociali e della società civile organizzata;
- favorire la concertazione e la ricerca, partecipata, del bene comune;
- rispettare il ruolo del cittadino, come consumatore;
- sostenere la cultura cooperativistica;
- difendere la parità di genere;
- garantire le scelte libere e personali nel campo religioso e sessuale;
- adattare le strutture sociali ai diversamente abili.

4.8 Il CESE sostiene la proposta di un visto peri ingressi multipli, date le facilitazioni che può offrire al viaggiatore: anzi, il rilascio di più visti multipli alleggerirebbe il carico amministrativo sia per i richiedenti, come per i consolati, con un sostanziale risparmio dei costi, anche grazie al sistema di informazione visti (VIS).

4.9 Pertanto, il CESE sostiene le proposte della Commissione per quanto a:

- riduzione degli oneri amministrativi per richiedenti e consolati, sfruttando appieno le possibilità del sistema VIS per trattamenti differenziati secondo criteri chiari e oggettivi tra viaggiatori noti o regolari e richiedenti sconosciuti,
- semplificazione e piena armonizzazione delle procedure convertendo in obbligatorie le disposizioni lasciate attualmente alla discrezione dei consolati,

- revisione del quadro esistente di cooperazione consolare per garantire un accesso a procedure più semplici di richiesta di visti Schengen nel maggior numero di posti possibile,
- inserimento, nel codice dei visti, di un articolo che permetta il rilascio, a condizioni ben definite, di visti temporanei alla frontiera,
- facilitazione del rilascio dei visti per i membri della famiglia, soprattutto per le persone di cui alla direttiva 2004/38/CE,
- normative per colmare il divario tra le disposizioni giuridiche che disciplinano soggiorni brevi e quelle che disciplinano l'ammissione di cittadini di paesi terzi negli Stati membri.

5. Osservazioni particolari

5.1 Il CESE appoggia la proposta di norme vincolanti per l'armonizzazione dei documenti giustificativi per la domanda di visto nel quadro della cooperazione consolare locale di Schengen, e sviluppando con cadenza annuale, una relazione della situazione generale in proposito da condividere con i legislatori, per garantire la coerenza e trasparenza; tali norme devono evitare qualsiasi disuguaglianza tra consolati quanto ai requisiti richiesti.

5.2 Secondo il CESE, la garanzia di una raccolta dati più precisa, attraverso una revisione dell'elenco dei dati rilevati e presentati dagli Stati membri, è fondamentale per un monitoraggio statistico adeguato ed una migliore analisi delle singole voci, tipologie e procedure di rilascio dei visti ai fini di una valutazione adeguata al conseguimento di obiettivi futuri.

5.3 Il CESE appoggia l'introduzione del visto *di circolazione* come strumento giuridico che autorizza, secondo criteri di razionalità, persone che — con ragioni rispettabili e legittime — chiedano di stare più di 90 gg. nell'AS in più Stati membri nell'arco di 180 gg. senza eccedere i 90 gg. in uno stesso paese.

5.4 Il CESE ritiene che una migliore definizione di Stato «competente» e una semplificazione del formulario rafforzino le garanzie procedurali ed evitino lunghezze e complicazioni.

5.5 Per il CESE positiva è l'abolizione del principio della «*presentazione di persona*» — fatte salve le disposizioni sulla raccolta delle impronte digitali nel caso di richiedenti un visto per la prima volta — ma con la possibilità di interviste così come il chiarimento delle possibilità di presentazione delle richieste online fino a sei mesi prima della data di entrata prevista: la proposta è particolarmente opportuna per i viaggiatori frequenti con richieste di visto anteriori documentate con permanenza di validità di dati per l'ingresso nell'AS.

5.5.1 Ferma restando la salvaguardia di elevati livelli di sicurezza, il CESE raccomanda una altrettanto elevata protezione dei dati personali e dei dati biometrici nonché dei dati «sensibili» su cui il CESE si è già pronunciato⁽⁴⁾. Pertanto il CESE chiede all'Agenzia europea eu-LISA che garantisca pienamente la protezione dei dati dei sistemi VIS e SIS II.

5.6 L'introduzione di elementi di certezza giuridica e di riduzione dei tempi massimi di risposta con l'elaborazione di una lista esaustiva semplificata di documenti giustificativi che esclude l'assicurazione medica di viaggio, è ritenuta dal CESE molto favorevole, specie per viaggiatori di provata affidabilità ed integrità.

5.7 La proposta di stabilire le norme vincolanti, con criteri obiettivi e ben definiti, di distinzione tra le diverse categorie di richiedenti deve permettere ai richiedenti con una «storia di visti» favorevole e registrata nella base-dati VIS nei 12 mesi precedenti la richiesta, di beneficiare di maggior flessibilità di documenti giustificativi: secondo il CESE questo permetterà una maggiore scorrevolezza del procedimento ed un risparmio di costi, anche per i visi multipli e per quelli eccedenti la data del documento di viaggio.

⁽⁴⁾ GU C 248 del 25.8.2011, pag. 123.

5.8 L'esenzione dal pagamento della tassa di visto — applicata obbligatoriamente e in egual modo da tutti i paesi membri indipendentemente da dove la richiesta venga presentata — ai categorie ben definite, specie per i minori, studenti e beneficiari di Erasmus Mundus, risponde ai criteri di uguaglianza e non discriminazione ed a principi di certezza giuridica.

5.9 Il CESE raccomanda una adeguata flessibilità, pur nella salvaguardia di margini di sicurezza, nella revisione dei criteri di concessione di visti alle frontiere per la gente di mare e per singoli permessi di turismo di breve durata, con una revisione delle norme del Codice dei Visti al riguardo.

5.10 Parimenti favorevole è la posizione del CESE sulla revisione in senso di maggior proporzionalità delle norme sui visti di transito aeroportuale, ponendo fine alla visione restrittiva degli Stati membri.

5.11 Quanto al rilascio di visti ai cittadini di paesi terzi in visita a familiari cittadini di uno Stato dell'UE e ivi residenti, il CESE ritiene che essi debbano poter beneficiare — come minimo — delle stesse disposizioni concesse dalla direttiva 2004/38/CE sulla libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari facilitando il mantenimento dei legami familiari, semplificando le procedure e esentandoli dalle tasse di visto.

5.12 Quanto alla revisione delle definizioni attuali di cooperazione consolare per assicurare una maggior flessibilità e in vista dell'introduzione del principio di rappresentanza obbligatoria, il CESE ritiene che tale revisione debba comportare un risparmio di costi ed una migliore copertura e interoperatività della rete consolare.

5.13 In proposito, il CESE è convinto che una rappresentanza unitaria risolverebbe molti problemi, legati a procedure diverse nella concessione dei visti, e consentirebbe un notevole risparmio economico, dando una voce unica all'UE anche in tale campo.

Bruxelles, 10 settembre 2014.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE
