



Bruxelles, 1.4.2014
SWD(2014) 67 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativo al codice dei visti dell'Unione (codice dei visti) (rifusione)

{COM(2014) 164 final}
{SWD(2014) 68 final}

1. INTRODUZIONE

La presente valutazione d'impatto accompagna la proposta di regolamento relativo a un codice dei visti dell'Unione (codice dei visti) (rifusione), principale strumento giuridico della politica comune in materia di visti in quanto stabilisce le procedure e le condizioni armonizzate per il trattamento delle domande di visto e il rilascio dei visti. Il regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti dispone (all'articolo 57) che la Commissione trasmetta al Parlamento europeo e al Consiglio una valutazione della sua applicazione due anni dopo che tutte le disposizioni del regolamento sono diventate applicabili (5 aprile 2011). Sulla base di tale valutazione, la Commissione presenta, se del caso, opportune proposte di modifica al codice dei visti.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Ai fini della presente valutazione d'impatto sono state individuate tre aree problematiche: 1) la lunghezza complessiva e i costi (diretti e indiretti), così come la gravosità delle procedure; 2) un'insufficiente copertura geografica per quanto riguarda il trattamento delle domande di visto; 3) la mancanza del visto o altra autorizzazione che consenta ai viaggiatori di soggiornare per un periodo superiore a 90 giorni per periodi di 180 giorni nello spazio Schengen.

(1) La lunghezza complessiva della procedura (a partire dalla preparazione del fascicolo di domanda fino alla restituzione del passaporto con o senza visto) è probabilmente considerata il principale deterrente ed è oggetto di molte critiche da parte dei richiedenti il visto. Allo stesso tempo, **gli Stati Schengen ritengono che le scadenze attuali siano già molto ravvicinate e faticano a rispettarle. La maggior parte dei viaggiatori considera altrettanto problematico il costo complessivo di una domanda di visto** (non necessariamente i diritti per il rilascio, quanto i costi indiretti). **Gli Stati Schengen, da parte loro, sostengono che un trattamento delle domande di visto più rapido e più agevole per i richiedenti implicherebbe, in molte sedi, investimenti supplementari** che non si sentono in grado di realizzare in tempi di ristrettezze di bilancio. Infatti, alcuni Stati Schengen osservano che attualmente i diritti applicati per il rilascio dei visti non coprono nemmeno le corrispondenti spese amministrative per il trattamento delle domande. Chiaramente, gli interessi dei richiedenti il visto e dei consolati in questo settore divergono e non si prospetta alcuna probabile soluzione per il futuro. D'altro canto, il crescente numero di domande di visto porterà a ulteriori strozzature, e l'insoddisfazione dei richiedenti nei confronti della procedura di rilascio del visto è destinata ad acuirsi.

Gli aspetti più gravosi della procedura riguardano l'obbligo di presentare la domanda di persona (che costituisce un'effettiva difficoltà per il 50% dei partecipanti alla consultazione pubblica) e il numero (e la mancanza di armonizzazione) di documenti giustificativi da allegare a ciascuna domanda. La Commissione ha già adottato diverse decisioni di esecuzione che istituiscono elenchi armonizzati dei **documenti giustificativi** che i richiedenti il visto devono presentare in vari paesi terzi (paesi non UE), ma soprattutto i richiedenti che presentano frequentemente e periodicamente domanda di visto si sentono frustrati dal fatto di non poter beneficiare delle agevolazioni procedurali previste ai sensi del codice dei visti (l'esenzione dagli obblighi sopra menzionati).

Di conseguenza, quest'area problematica è fondamentalmente alimentata dal fatto che le medesime procedure sono applicate a tutti i richiedenti, indipendentemente dalla loro situazione specifica, benché il codice dei visti offra già una base giuridica per applicare agevolazioni procedurali nei confronti dei richiedenti noti al consolato. Tuttavia **i consolati non operano una sufficiente distinzione tra richiedenti a loro sconosciuti e quelli la cui "storia" delle precedenti domande di visto non dà adito a rilievi di sorta (viaggiatori frequenti/abituali)**. Ciò si spiega (anche) con l'ampio ricorso a fornitori esterni di servizi e intermediari commerciali: in molte sedi risulta impossibile, in pratica, operare una distinzione tra i diversi richiedenti in quanto i fornitori di servizi esterni o gli intermediari commerciali non sono in grado di valutare la situazione del singolo richiedente sulla base di concetti piuttosto vaghi quali «integrità» e «affidabilità», menzionati attualmente nel codice dei visti.

(2) Nel corso degli ultimi tre anni è stata migliorata la **copertura geografica per quanto riguarda la raccolta/il trattamento delle domande di visto**. Tuttavia, a causa della mancanza di sedi per la raccolta/il trattamento dei visti, in numerosi paesi terzi presentare una domanda di visto può ancora essere molto gravoso in termini di costi e di tempo. In particolare, è necessario ridurre il numero di casi in cui i richiedenti devono recarsi all'estero per presentare la domanda perché lo Stato Schengen competente non dispone di una rappresentanza consolare o non è rappresentato nel paese di residenza del richiedente. Esistono circa 900 aree prive di una qualche rappresentanza Schengen. L'accesso al consolato/ai fornitori di servizi esterni può parimenti presentare difficoltà nei paesi in cui tutti o la maggior parte degli Stati Schengen sono presenti nella capitale ma in cui molti richiedenti devono comunque percorrere lunghe distanze per raggiungerli. Ciò avviene nei paesi in cui la domanda sul mercato turistico è in crescita, quali Russia, Cina e India. Infine, vi sono ancora nove paesi terzi i cui cittadini sono soggetti all'obbligo del visto ma in cui non sono presenti Stati Schengen ai fini della raccolta/del trattamento delle domande di visto.

Per quanto riguarda i progetti di messa in comune delle risorse, si segnalano progressi molto modesti. In effetti il ricorso alle opzioni della coubicazione e dei centri comuni per la presentazione delle domande di visto, come definite dal codice dei visti, è praticamente inesistente, sebbene la Commissione promuova, in particolare, l'istituzione di tali centri comuni. Le cause hanno varia natura, una delle quali è legislativa: le coubicazioni e i centri comuni come giuridicamente definiti all'articolo 41 del codice dei visti non offrono la necessaria flessibilità per istituire strutture operative in loco.

(3) **Diverse categorie di cittadini di paesi terzi, sia soggetti all'obbligo del visto sia esentati dallo stesso, hanno un motivo legittimo e la necessità di spostarsi nello spazio Schengen per più di 90 giorni in un periodo di 180 giorni senza essere considerati «immigranti»** (essi, cioè, non intendono soggiornare in alcuno degli Stati Schengen per un periodo superiore a 90 giorni). La caratteristica principale di questi viaggiatori è quella di «spostarsi all'interno» del territorio europeo/dello spazio Schengen. **Il quadro giuridico attuale non prevede un'autorizzazione che possa far fronte alle esigenze legittime di questo tipo di viaggiatori e tenga conto dei loro itinerari. Il gruppo d'interesse che con più veemenza solleva periodicamente questo annoso problema è formato dai lavoratori del settore dello spettacolo.** Anche altre categorie di **viaggiatori** (pensionati, persone in viaggio d'affari, studenti, ricercatori) nutrono un forte interesse ad essere autorizzati a circolare nello spazio Schengen per più di 90 giorni per ciascun periodo di 180 giorni.

3. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

L'abolizione dei controlli alle frontiere interne presuppone, tra l'altro, una politica comune in materia di visti. Ai sensi **dell'articolo 77, paragrafo 2, lettera a), del TFUE**, l'UE ha il potere e persino l'obbligo di adottare misure concernenti la politica comune dei visti e di altri permessi di soggiorno di breve durata. Le norme che disciplinano il trattamento dei visti per soggiorni di breve durata sono già contenute in un regolamento direttamente applicabile: il codice dei visti.

I problemi descritti nella valutazione d'impatto difficilmente scompariranno, poiché sono direttamente collegati alle vigenti disposizioni del codice dei visti. Alcuni progressi possono essere conseguiti garantendone una corretta attuazione. Tuttavia, per introdurre agevolazioni procedurali per i viaggiatori in maniera armonizzata e per riuscire ad estendere considerevolmente la copertura geografica per il trattamento dei visti è necessario l'intervento dell'UE, vale a dire un riesame del codice dei visti.

Per quanto riguarda l'introduzione di una nuova autorizzazione per soggiorni di durata superiore a 90 giorni in un periodo di 180 giorni nell'intero spazio Schengen, la necessità di un intervento dell'UE è chiara: qualsiasi autorizzazione che sia valida in tutti gli Stati Schengen può essere introdotta esclusivamente a livello dell'UE. L'**articolo 77 del TFUE** conferisce all'Unione il potere di agire sui permessi di soggiorno "di breve durata" nello spazio Schengen e l'**articolo 79 del TFUE** conferisce all'Unione il potere di agire in materia di visti e permessi di soggiorno nel contesto di un soggiorno legale negli Stati membri dell'UE (vale a dire, per soggiorni di durata superiore a 3 mesi in uno Stato membro dell'Unione europea). Ne consegue che l'Unione europea è anche competente per introdurre un'autorizzazione per soggiorni di durata superiore a 90 giorni per ogni periodo di 180 giorni nell'intero spazio Schengen.

4. OBIETTIVI POLITICI

Gli obiettivi politici generali della proposta sono: promuovere la crescita economica nell'UE; garantire una maggiore coerenza con altre politiche dell'UE e mantenere la sicurezza dello spazio Schengen.

Gli **obiettivi specifici** sono: progredire verso una politica in materia dei visti autenticamente armonizzata ed effettivamente comune; adeguare maggiormente le procedure di rilascio dei visti alle esigenze dei viaggiatori legittimi; razionalizzare le norme per rendere più efficiente la procedura di rilascio del visto.

Gli **obiettivi operativi**, alla luce dei problemi sopra esposti, sono: prevedere agevolazioni procedurali obbligatorie per i viaggiatori «noti» avvalendosi delle possibilità previste dal sistema di informazione visti (VIS); rafforzare e razionalizzare la presenza finalizzata alla raccolta/al trattamento dei visti nei paesi terzi; prevedere la possibilità di soggiorni di durata superiore a 90 giorni in un periodo di 180 giorni nello spazio Schengen.

5. OPZIONI

Ai fini della valutazione d'impatto sono state elaborate le seguenti opzioni strategiche:

Opzione strategica 0 - status quo: Mantenere invariato l'attuale quadro giuridico e continuare le attività in corso.

Opzione strategica A: Misure di tipo non regolamentare: Con riguardo all'*area problematica 1*, sono previste alcune misure di «soft law» volte a migliorare l'attuazione del

codice dei visti. Con riferimento all'*area problematica 2*, la Commissione incoraggerebbe ampiamente le possibilità di finanziamento dal futuro Fondo Sicurezza interna. Per quanto riguarda l'*area problematica 3*, poiché la causa va riscontrata in una lacuna legislativa, non è stata elaborata alcuna opzione di natura non regolamentare.

Opzioni strategiche B-D: Tali opzioni richiederebbero un intervento normativo a livello dell'UE al fine di modificare il codice dei visti. **Le opzioni strategiche sono raggruppate in funzione del loro livello di ambizione (fattibilità politica) in tre pacchetti — minimo, intermedio e massimo.**

Per l'*area problematica 1*, l'**opzione strategica B (minima)** introdurrebbe agevolazioni procedurali obbligatorie (ossia l'esenzione dall'obbligo di recarsi di persona a presentare la domanda di visto; l'esenzione dall'obbligo di presentare documenti giustificativi) e il rilascio obbligatorio di visti per ingressi multipli validi per almeno un anno e successivamente (dopo due visti per ingressi multipli per un anno) di un visto per ingressi multipli per tre anni ai richiedenti il visto che hanno precedentemente fatto un uso corretto di almeno tre visti (nel corso dei 12 mesi precedenti alla data di richiesta del visto) e che sono registrati nel VIS ("viaggiatori frequenti"). Per l'*area problematica 2*, l'opzione proposta prevede l'abrogazione dell'articolo 41 del codice dei visti (ubicazione, centri comuni) e l'introduzione di un concetto generale di «Centro visti Schengen», inteso a fornire una definizione più flessibile e più realistica per determinate forme di cooperazione consolare. Per l'*area problematica 3*, sarebbe istituito un nuovo tipo di autorizzazione, che permette a determinate categorie di richiedenti (ossia gli artisti e i membri delle loro équipes) di soggiornare per un periodo superiore a 90 giorni, ma non oltre 360 giorni nello spazio Schengen.

Con riferimento all'*area problematica 1*, l'**opzione strategica C (intermedia)** prevede agevolazioni procedurali obbligatorie, analoghe a quelle dell'opzione strategica minima, e il rilascio obbligatorio di visti per ingressi multipli validi per almeno tre anni e successivamente per cinque anni. Inoltre, i beneficiari sono definiti in termini più ampi: i richiedenti che hanno precedentemente usato correttamente almeno due visti registrati nel VIS ("viaggiatori abituali"). Con riferimento all'*area problematica 2*, oltre all'introduzione della nozione flessibile di "centri visti Schengen", verrebbe anche introdotto il concetto di "rappresentanza obbligatoria": quando uno Stato Schengen competente a trattare una domanda di visto non è presente né rappresentato (mediante accordi di rappresentanza) in un dato paese terzo, qualsiasi altro Stato Schengen presente in tale paese sarebbe tenuto a trattare le domande di visto per suo conto. Con riferimento all'*area problematica 3*, come nell'opzione minima, sarebbe istituito un nuovo tipo di autorizzazione applicabile non solo a determinate categorie di cittadini di paesi terzi, ossia artisti dello spettacolo, ma anche a tutti i cittadini di paesi terzi (cioè anche "singoli viaggiatori") che possono dimostrare un interesse legittimo a viaggiare per un periodo superiore a 90 giorni nello spazio Schengen.

L'**opzione strategica D (massima)** estenderebbe le agevolazioni procedurali obbligatorie e il rilascio obbligatorio di visti per ingressi multipli immediatamente per un periodo di cinque anni alla maggior parte dei richiedenti sulla base di un unico visto utilizzato in modo legale e registrato nel VIS. Per quanto riguarda l'*area problematica 2*, al fine di assicurare un'adeguata copertura per la raccolta e il trattamento dei visti, la Commissione definirebbe, mediante decisioni di esecuzione, la configurazione della rete di raccolta dei visti Schengen nei paesi terzi in termini di accordi di rappresentanza, cooperazione con i fornitori di servizi esterni e condivisione delle risorse con altre modalità. Infine, per quanto riguarda l'*area problematica 3*, l'opzione introdurrebbe lo stesso tipo di autorizzazione dell'opzione intermedia; qualsiasi intervento più ambizioso è considerato estremamente irrealistico.

6. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

Le agevolazioni procedurali e, in particolare, il rilascio dei visti per ingressi multipli con lunga validità possono, potenzialmente, ridurre gli oneri amministrativi dei consolati e, al tempo stesso, offrire una semplificazione molto importante per i viaggiatori. Rendendo lo spazio Schengen una destinazione ancora più interessante, le opzioni aumenterebbero il numero complessivo dei viaggi di cittadini di paesi terzi soggetti all'obbligo del visto, i cui acquisti avrebbero un impatto positivo sull'economia dell'UE. Per quanto riguarda l'area problematica 2, il concetto di «rappresentanza obbligatoria» aumenterebbe notevolmente la presenza nei paesi terzi delle sedi incaricate del rilascio dei visti e garantirebbe la copertura consolare in qualsiasi paese terzo, in cui vi sia almeno un consolato incaricato del trattamento delle domande di visto. Ciò riguarda circa 900 zone attualmente non rappresentate e potrebbe avere un impatto positivo su circa 100 000 richiedenti, che potrebbero presentare la domanda di visto nel loro paese di residenza anziché doversi recare in un paese in cui sono presenti o rappresentate le autorità dello Stato Schengen competente. Infine, l'introduzione di una nuova autorizzazione per soggiorni di durata superiore a 90 giorni per tutti i cittadini di paesi terzi interesserebbe circa 120 000 viaggiatori, il che potrebbe portare, nella migliore delle ipotesi, a un importo stimato di 1 miliardo di euro di reddito supplementare per lo spazio Schengen.

Per quanto riguarda il previsto impatto economico e finanziario si veda la tabella al punto 7 per maggiori dettagli.

7. CONFRONTO DELLE OPZIONI

L'opzione strategica A avrebbe solo un modesto impatto positivo sulla necessità di affrontare i problemi e raggiungere gli obiettivi politici. Pertanto non è ritenuta molto efficace.

Le opzioni strategiche B, C e D riuscirebbero ad affrontare progressivamente i problemi, soddisfare gli obiettivi operativi e avere un impatto positivo sui viaggi verso lo spazio Schengen e sulla spesa all'interno dello stesso. L'opzione strategica B è la meno **efficace**: affronterebbe solo in parte i problemi a vantaggio di un gruppo più ristretto di richiedenti il visto. Le opzioni C e D sono quasi altrettanto efficaci sotto il profilo del raggiungimento degli obiettivi. I benefici economici previsti sono maggiori nel caso dell'opzione D (oltre 3 miliardi di euro l'anno), che è però associata ad un rischio per la sicurezza potenzialmente più elevato.

Sotto il profilo **dell'efficienza** nessuna delle opzioni strategiche comporterebbe, in linea di principio, ingenti costi supplementari¹. In effetti, una delle forze trainanti delle opzioni strategiche consiste nel generare risparmi sia per gli Stati Schengen e i loro consolati sia per i richiedenti il visto. Le opzioni strategiche B, C e D comportano progressivamente risparmi sui costi per i richiedenti, soprattutto grazie al numero crescente di visti per ingressi multipli rilasciati con periodo di validità lungo. Dal punto di vista dei richiedenti il visto, l'opzione D è l'opzione più efficiente mentre l'opzione strategica B è quella meno efficiente. **In ciascuna opzione i vantaggi economici per l'intera UE superano di gran lunga i costi stimati per i singoli Stati Schengen.**

La tabella seguente riporta una sintesi dell'impatto previsto di ciascuna opzione².

¹ Un'eccezione è l'opzione strategica relativa alla copertura geografica per il trattamento dei visti.

² 0: nessun impatto; 0-1: eventuale impatto modesto; 2: impatto medio; 3: impatto elevato; 4: impatto molto significativo. La valutazione è negativa (-) se l'impatto è negativo.

Opzione strategica/ Criteri	Opzione non regolamentare (A)	Opzione regolamentare minima (B)	Opzione regolamentare intermedia (C)	Opzione regolamentare massima (D)
Efficacia				
Agevolazioni procedurali obbligatorie per talune categorie di viaggiatori	1	2	3	4
Presenza rafforzata e razionalizzata per quanto riguarda la raccolta/il trattamento dei visti nei paesi terzi;	1	2	4	4
Possibilità di soggiornare per più di 90 giorni su un periodo di 180 giorni nello spazio Schengen, sulla base di un nuovo tipo di autorizzazione	0	2	4	4
Impatto sulla sicurezza dello spazio Schengen	0	0	-0,5	-2
Benefici economici — redditi provenienti dalle spese effettuate dai viaggiatori (milioni di EUR/anno)	-	Circa 800	Oltre 2 000	Oltre 3 000
Posti di lavoro sostenuti (numero di FSE)	-	Circa 20 000	Circa 60 000	Circa 80 000
Efficienza				
Costi diretti risparmiati dai richiedenti il visto (milioni di EUR/anno)	-	Circa 50	Circa 200	Circa 300
Costi indiretti risparmiati dai richiedenti il visto (milioni di EUR/anno)	-	Circa 120	Circa 500	Circa 800
Incidenza finanziaria netta sugli Stati Schengen (milioni di EUR per anno)	-	Circa -1	Circa -5	Circa -9
Fattibilità				
Giuridica	Buona	Buona	Buona	Buona
Politica	Buona	Ragionevole	Ragionevole	Scarsa
Pratica	Buona	Buona	Buona	Ragionevole

Per quanto riguarda l'area problematica 1 (procedure lunghe, gravose e costose), le conclusioni della valutazione **non indicano quale opzione sia preferibile**. Ciò è dovuto al fatto che l'elevato potenziale impatto economico dell'opzione strategica D è tuttavia associato a un rischio di sicurezza potenzialmente più elevato. La proposta dell'opzione strategica (C) è

associata ad un basso rischio per la sicurezza, ma il suo potenziale impatto economico è stimato a quasi 1 miliardo di euro in meno. Con riferimento all'**area problematica 2 (copertura geografica)** e all'**area problematica 3 (nuovo tipo di autorizzazione)**, le opzioni preferibili sono quelle individuate nell'opzione intermedia (introduzione del nuovo concetto di "Centro Visti Schengen" e della "rappresentanza obbligatoria" per l'area problematica 2; una nuova autorizzazione per soggiorni di durata superiore a 90 giorni per tutti i cittadini di paesi terzi per l'area problematica 3).

8. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Tre anni dopo l'entrata in vigore della rifusione del codice dei visti, la Commissione presenterà una relazione di valutazione.