

SCHEMA DI LETTURA n. 110
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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		
NUMERO ATTO	COM(2014) 163 def.		
NUMERO PROCEDURA	2014/0095 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	01/04/2014		
DATA DI TRASMISSIONE	01/04/2014		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	28/05/2014		
ASSEGNATO IL	08/04/2014		
COMM.NE DI MERITO	1 ^a	Parere motivato entro	15/05/2014
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a e 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	08/05/2014
OGGETTO	Introdurre una nuova fattispecie di visto, il cd. "visto di circolazione", per regolare l'ingresso e il soggiorno di cittadini stranieri che intendano viaggiare in più paesi dell'area Schengen senza fermarsi per più di novanta giorni in nessuno di essi.		
BASE GIURIDICA	Articolo 77 del TFUE, in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata; i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne e le condizioni alle quali i cittadini dei paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione europea per un breve periodo.		
PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	La proposta di regolamento può essere considerata conforme al principio di sussidiarietà in quanto il riconoscimento reciproco dei visti di circolazione in ogni Stato non può essere predisposto a livello nazionale. Le condizioni e le procedure di rilascio devono essere uniformi in tutti gli Stati membri, cosa che può essere realizzata solo con un'azione a livello dell'Unione. Per quanto concerne il principio di proporzionalità, la congruità degli obiettivi proposti è perseguita anche attraverso un adeguato contenimento dei costi. Poiché, infine, la proposta è tesa a		

istituire un nuovo tipo di visto che in linea di principio sarà valido in tutti gli Stati membri, e a stabilire le condizioni e le procedure per il suo rilascio, il regolamento è l'unico strumento giuridico che si presti a tale scopo.

ANNOTAZIONI:

Nel quadro della cooperazione intergovernativa Schengen sono state stabilite norme dettagliate in merito all'ingresso dei cittadini di paesi terzi nell'UE e al loro soggiorno per una durata massima di tre mesi nell'arco di un periodo di sei mesi (i cosiddetti "soggiorni di breve durata"). Tali norme sono state ulteriormente sviluppate e consolidate nel quadro dell'UE a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, andando a formare un quadro legislativo complesso e articolato, i cui principali strumenti sono:

- Il [regolamento \(CE\) n. 562/2006](#) (codice frontiere Schengen), che stabilisce, tra l'altro, le condizioni di ingresso per soggiorni di breve durata;
- Il [regolamento \(CE\) n. 539/2001](#) (regolamento visti), che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne per soggiorni di breve durata, e l'elenco dei paesi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo;
- Il [regolamento \(CE\) n. 810/2009](#) (codice dei visti), che introduce procedure e condizioni armonizzate per il trattamento delle domande di visto per soggiorni di breve durata e per il rilascio dei visti;
- La [Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen \(CISA\)](#), che stabilisce il principio del riconoscimento reciproco dei visti per soggiorni di breve durata e prevede il diritto alla libera circolazione per un periodo non superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni per i cittadini di paesi terzi in possesso di un titolo di soggiorno in corso di validità o di un visto nazionale per soggiorno di lunga durata rilasciati da uno degli Stati membri.

I cittadini di paesi terzi possono ovviamente soggiornare nello spazio Schengen per un periodo superiore ai 90 giorni, ma non sulla base delle disposizioni esistenti in materia di soggiorni di breve durata. Devono pertanto ottenere lo status di residenti in uno degli Stati membri, richiedendo un permesso di soggiorno o un visto per soggiorno di lunga durata.

Dalla data degli accordi di Schengen, il relativo spazio si è allargato a 26 paesi, e molti cittadini di paesi terzi (turisti, artisti dello spettacolo, ricercatori, studenti ecc.) hanno legittimi motivi per viaggiare in tale spazio per più di 90 giorni su un dato periodo di 180 giorni, senza perciò dover essere considerati "immigranti". Queste persone non intendono e/o non hanno bisogno di risiedere in un particolare Stato membro per più di tre mesi. Tuttavia, non esiste alcun visto "Schengen" o altra autorizzazione che consenta una permanenza di più di tre mesi o 90 giorni nello spazio Schengen. Tale limitazione costituisce un considerevole ostacolo per molti cittadini di paesi terzi che hanno il legittimo interesse a viaggiare nello spazio Schengen, e comporta altresì una perdita di opportunità economiche per gli Stati membri.

La principale caratteristica dei viaggiatori che segnalano questo tipo di problemi è il fatto che essi intendono "circolare" in Europa /negli Stati membri, e intendono restare nello spazio Schengen più di 90 giorni (su un periodo di 180). Così, se sono cittadini di paesi terzi soggetti all'obbligo di visto, non possono richiedere un visto "Schengen" per soggiorni di breve durata, in quanto tale tipo di visto è rilasciato solo per viaggi di un massimo di 90 giorni consecutivi. In linea di principio, analoga limitazione vale anche per i cittadini di paesi terzi esenti dall'obbligo di visto. Comunque, né l'una né l'altra categoria di cittadini di paesi terzi intende restare per più di 90 giorni in un dato Stato membro, e non può pertanto neanche ottenere un visto "nazionale" per soggiorni di lunga durata o un permesso di soggiorno.

Questo *vacuum legis* tra l'*acquis* di Schengen e le norme europee e nazionali sull'immigrazione implica che gli interessati dovrebbero, in linea di principio, lasciare lo spazio Schengen l'ultimo

giorno del loro soggiorno di 90 giorni consecutivi e aspettare 90 giorni fuori dal territorio degli Stati membri prima di potervi fare ritorno per un altro soggiorno legale: una situazione che non può essere giustificata da questioni di sicurezza degli Stati membri e che non serve i loro interessi in campo economico, culturale ed educativo.

Per ovviare a tale carenza dall'impianto normativo Schengen la Commissione, già nel 2001, aveva presentato una proposta di direttiva relativa alle condizioni alle quali i cittadini di paesi terzi possono circolare liberamente all'interno del territorio degli Stati membri per un periodo non superiore a tre mesi, all'introduzione di un'autorizzazione specifica di viaggio e alla fissazione delle condizioni di ingresso in previsione di uno spostamento di durata non superiore a sei mesi ([COM \(2001\) 388](#)). Il regime previsto dalla proposta di direttiva avrebbe consentito un soggiorno di sei mesi consecutivi nello spazio Schengen, ma i beneficiari non avrebbero potuto soffermarsi per più di tre mesi nello stesso Stato membro. La proposta è stata tuttavia ritirata dalla Commissione nel marzo 2006, a seguito di forti perplessità da parte di alcuni Stati membri quanto alla base giuridica, agli adempimenti burocratici legati al nuovo strumento e al rischio concreto di intaccare l'integrità del regime per i visti per soggiorni di breve durata.

Il vuoto legislativo sopra evidenziato ha portato sovente gli Stati membri ad adottare le norme e a ricorrere a strumenti giuridici non concepiti per "prorogare" un soggiorno autorizzato nello spazio Schengen, creando un vero e proprio sistema di "eccezioni ragionate" descritto nei dettagli nell'allegato 7 della valutazione d'impatto ([SWD \(2014\) 68](#)) che accompagna la proposta - presentata simultaneamente a questa - di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un codice dei visti dell'Unione ([COM \(2014\) 164](#)).

L'obiettivo della proposta è dunque quello di colmare tale vuoto legislativo in via definitiva, attraverso:

- L'istituzione di un nuovo tipo di visto ("visto di circolazione") per un soggiorno previsto in due o più Stati membri, che duri più di 90 giorni ma non più di un anno (con possibilità di proroga fino a 2 anni), a condizione che il richiedente non intenda fermarsi per più di 90 giorni su un periodo di 180 in uno stesso Stato membro;
- La fissazione delle procedure di domanda e delle condizioni di rilascio di tali visti di circolazione.

La proposta non disciplina né le condizioni e le procedure di ammissione dei cittadini di paesi terzi per soggiorni di più di tre mesi in uno Stato membro, né le condizioni e le procedure di rilascio dei permessi di lavoro o di autorizzazioni equivalenti (cioè l'accesso al mercato del lavoro).

Va rilevato come la consultazione delle parti interessate abbia dato esiti contraddittori. Mentre i gruppi di interesse, e in particolare le associazioni di artisti, hanno confermato che il vuoto nell'attuale quadro giuridico rappresenta un grave ostacolo alla mobilità - professionale o per svago -, e accolgono favorevolmente l'introduzione di un nuovo tipo di visto, la maggioranza degli Stati membri si è dimostrata scettica quanto alla necessità di un intervento, dato il numero limitato di richiedenti che sarebbero interessati. In effetti, come evidenziato dalla valutazione d'impatto già citata, il numero di potenziali beneficiari della nuova autorizzazione supera di poco le 100.000 unità (una cifra modesta, se si pensa che nel solo 2012 sono state presentate più di 15 milioni di domande di visto Schengen). È d'altro canto ragionevole ipotizzare che la tipologia di viaggiatori interessati al "visto di circolazione", disponendo di una notevole capacità di spesa, potrebbe generare introiti significativi. Nel caso in cui ad accedere al nuovo regime di autorizzazione siano tutti i cittadini dei paesi terzi potenzialmente interessati (artisti o sportivi, professionisti della cultura e relativo staff ingaggiati da compagnie od organizzazioni di spettacoli dal vivo affidabili e riconosciute, ma anche turisti, ricercatori, studenti, persone che viaggiano per affari), l'impatto economico dovrebbe ammontare a circa un miliardo di euro l'anno. Quanto ai costi amministrativi derivanti dal trattamento del nuovo tipo di autorizzazione, essi non dovrebbero essere significativi, dato il limitato numero di domande previste e i diritti che verrebbero comunque riscossi su di esse.

Questi, nel dettaglio, gli elementi essenziali della proposta:

- L'articolo 1 istituisce il "visto di circolazione" (visto di tipo T);
- L'articolo 2 prevede che al nuovo tipo di visto si applichino le disposizioni pertinenti del codice dei visti, elencate dai successivi articoli da 4 a 9;
- L'articolo 4 deroga all'articolo 5 del codice dei visti disponendo che lo Stato membro competente per l'esame delle domande di visto di circolazione e per le decisioni sul merito dovrebbe essere lo Stato membro attraverso le cui frontiere esterne il richiedente intende entrare nel territorio degli Stati membri. Autorizza altresì alcune categorie di cittadini di paesi terzi a presentare la domanda di visto di circolazione nel territorio dello Stato membro in cui sono legalmente presenti;
- L'articolo 5, nell'indicare le norme del codice dei visti applicabili alla procedura di domanda del visto di circolazione, prevede che il richiedente, oltre a un documento di viaggio valido, riconosciuto dallo Stato membro competente per l'esame della domanda e da almeno un altro degli Stati membri in cui intende recarsi, presenti una prova adeguata dall'intenzione di soggiornare nel territorio di due o più Stati membri per un periodo superiore ai 90 giorni in totale ma senza fermarsi sul territorio di un singolo Stato membro per più di 90 giorni, nonché documentazione atta a dimostrare di disporre di mezzi di sussistenza sufficienti;
- L'articolo 7 riguarda il rilascio del visto di circolazione, che deve sempre consentire ingressi multipli e garantire la possibilità di un soggiorno prolungabile fino a due anni consecutivi per tutti i cittadini di paesi terzi capaci di soddisfare le condizioni economiche richieste per una permanenza di così lungo periodo;
- Gli articoli da 10 a 16, nel dettare le cosiddette disposizioni finali e/o operative, prevedono in particolare la non cumulabilità temporale del periodo previsto dal nuovo visto di circolazione con le disposizioni incluse in accordi bilaterali tra uno Stato membro e uno dei paesi esentati dall'obbligo del visto. La proposta prevede comunque un periodo transitorio di cinque anni affinché gli Stati membri "smaltiscano" progressivamente gli effetti dei loro accordi bilaterali per quanto concerne la durata totale del soggiorno nello spazio Schengen di cittadini di paesi terzi, anche per tenere conto delle sensibilità specifiche dei paesi terzi interessati, che sovente attribuiscono grande importanza al mantenimento dello status quo.

Va ricordato che la proposta di regolamento in esame rientra nel più ampio contesto del pacchetto di riforma del codice visti, che, oltre alla citata proposta di regolamento che modifica il codice visti consta anche della Relazione della Commissione "Una politica dei visti più intelligente per promuovere la crescita economica" ([COM \(2014\) 165](#)). Visto il disposto dell'art. 2, che prevede l'applicazione alla nuova tipologia di visto delle procedure previste dal codice visti, andrà prestata particolare attenzione a garantire le necessarie sinergie tra le due proposte di regolamento durante il processo di negoziazione. Se nel corso delle trattative si profilasse come possibile l'adozione dei due strumenti in tempi ravvicinati, la Commissione ha manifestato l'intenzione di unire le due proposte in un'unica rifusione.

Va infine rilevato come, nella relazione trasmessa ai sensi dell'art. 6, comma 4 della legge n. 234/12, il Ministero affari esteri ha espresso una valutazione favorevole sulla proposta, alla luce del suo potenziale per il turismo e la crescita e dell'assenza di rischio migratorio in capo alle categorie di persone che ne beneficerebbero. La definizione di una politica dei visti mirata allo sviluppo dei flussi turistici e delle relazioni economico-commerciali è del resto un tema strategico per l'Italia, divenuta nel 2013 il secondo maggiore paese in ambito Schengen per visti emessi, e la nuova normativa comporta ingenti ricadute economiche, in particolare in previsione di eventi di grande attrazione turistica come EXPO Milano 2015.

6 maggio 2014

A cura di Luca Briasco.

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