

Bruxelles, 29 maggio 2018
(OR. en)

9484/18

**Fascicolo interistituzionale:
2018/0061 (COD)**

VISA 126
MIGR 71
COMIX 283
CODEC 887

NOTA

Origine:	presidenza
Destinatario:	Consiglio / Comitato misto a livello ministeriale
n. doc. prec.:	9043/18
Oggetto:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 810/2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti)

Introduzione

1. Il 14 marzo 2018 la Commissione ha presentato una proposta legislativa recante modifica del regolamento (CE) n. 810/2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti) (doc. 7173/18).
2. Immediatamente dopo, la presidenza bulgara ha avviato l'esame del testo negli organi preparatori del Consiglio. Cinque riunioni del Gruppo "Visti" sono state dedicate quasi interamente a discutere la proposta, nonché una serie di proposte di compromesso presentate dalla presidenza¹ che rispecchiano le osservazioni orali e scritte formulate dalle delegazioni.
3. Si sono tenuti dibattiti orientativi a livello politico, in sede sia di Coreper (28 marzo 2018) che di CSIFA (16 maggio 2018), al fine di fornire orientamenti al suddetto gruppo su talune questioni politicamente sensibili.

¹ Docc. 7981/18, 8475/18 e 8800/18.

4. Sotto l'attuale presidenza sono stati compiuti notevoli progressi su numerosi aspetti tecnici della proposta, quali l'importo dei diritti per i visti, alcuni aspetti degli accordi di rappresentanza, le procedure e le condizioni per il rilascio dei visti, la determinazione degli Stati membri competenti per l'esame delle domande e per le decisioni sul merito, il rilascio dei visti per ingressi multipli e la cooperazione con i fornitori esterni di servizi.
5. Uno degli elementi fondamentali della proposta della Commissione, vale a dire il nesso tra la politica dei visti e la riammissione, rimane in sospeso in questa fase e occorrerebbe fornire ulteriori orientamenti politici per trovare una soluzione sulla quale poter raggiungere un accordo.
6. La Commissione propone l'istituzione di un nuovo meccanismo volto ad attivare condizioni più rigorose per il trattamento dei visti qualora un paese terzo non cooperi sufficientemente per la riammissione dei migranti irregolari. La proposta di codificare tale nesso nel codice dei visti tiene conto di un dibattito su questo tema risalente al 2015 (nel contesto della rifusione del codice dei visti) ed è stata specificamente menzionata dal Consiglio GAI nelle conclusioni dell'8 giugno 2017.
7. Attualmente la possibilità di adottare misure specifiche nel quadro della politica dei visti, nel pieno rispetto delle disposizioni del codice dei visti, in caso di mancata cooperazione nel settore del rimpatrio, esiste sulla base del cosiddetto "toolbox" (strumentario) approvato nel maggio 2017 dai rappresentanti dei governi degli Stati membri e dai rappresentanti dei governi degli Stati associati. Il primo banco di prova per l'avvio di questo processo, il Bangladesh (nei confronti del quale, alla fine, l'applicazione delle misure in materia di visti è stata ritenuta non necessaria), ha dimostrato che il meccanismo ha avuto effetti positivi in termini di prevenzione.
8. In sede di Coreper, il 28 marzo 2018 le delegazioni hanno ampiamente sostenuto il principio di codificazione del nesso in uno strumento giuridico (vale a dire il codice dei visti) al fine di garantire certezza del diritto e trasparenza. Allo stesso tempo, numerose delegazioni hanno espresso alcune preoccupazioni per quanto riguarda due aspetti della proposta della Commissione: 1) gli indicatori da utilizzare per valutare il grado di cooperazione con i paesi terzi in materia di riammissione non sono sufficientemente elaborati, e 2) il processo decisionale non rispecchia adeguatamente la natura politica della decisione di attivare la politica dei visti come leva.

9. Nel corso dell'esame della proposta a livello tecnico, le delegazioni francese e tedesca hanno presentato un contributo (doc. 8526/1/18 REV 1) in cui suggeriscono un approccio alternativo (vale a dire l'aggiunta di incentivi positivi) sia per il modo in cui utilizzare la leva del visto per ottenere risultati migliori nel settore del rimpatrio dei migranti irregolari sia per il funzionamento del nuovo meccanismo da includere nel codice dei visti.
10. Sebbene il principio della codificazione non sia contestato, e nella riunione del Coreper del 29 maggio 2018 siano state fornite risposte chiare sulle questioni relative agli indicatori per valutare il grado di cooperazione di un paese terzo e al meccanismo di attivazione, per raggiungere un compromesso accettabile su questa disposizione chiave della proposta occorre proseguire le discussioni su due elementi: 1) l'approccio da seguire (vale a dire se siano da considerare solo gli incentivi negativi o una combinazione di incentivi positivi e negativi), e 2) il processo decisionale.

L'approccio

11. Mentre la proposta della Commissione consiste in una leva "negativa" in base alla quale ai cittadini di paesi terzi che non cooperano in modo soddisfacente in materia di riammissione sarebbero applicate condizioni più rigorose per il trattamento dei visti, la Francia e la Germania preferiscono un approccio sia positivo che negativo, secondo il quale ai cittadini di paesi terzi cooperativi sarebbero concessi ulteriori incentivi in termini di visti, mentre i cittadini di paesi terzi non cooperativi non potrebbero beneficiare di alcune delle agevolazioni contenute nel codice dei visti e sarebbero oggetto di condizioni più rigorose per il trattamento dei visti. Il principio fondamentale su cui si fonda la proposta franco-tedesca è che la politica dei visti dovrebbe essere utilizzata anche come strumento positivo per sollecitare i paesi terzi a migliorare la cooperazione in materia di rimpatrio e non solo come strumento punitivo volto a penalizzarli in caso di mancata cooperazione.

12. Nel corso della discussione tenutasi in sede di Gruppo "Visti" (8 maggio 2018) e di CSIFA (16 maggio 2018), alcune delegazioni hanno riconosciuto che un approccio misto presenta un certo valore aggiunto e potrebbe effettivamente arricchire lo strumentario della politica dei visti, a condizione di trovare il giusto equilibrio tra incentivi positivi e incentivi negativi. Tuttavia, alcune delegazioni hanno espresso una serie di dubbi, sottolineando che le agevolazioni contenute nel codice dei visti prevedono già incentivi positivi e rilevando il rischio di indebolire il valore aggiunto degli accordi di facilitazione del rilascio dei visti (che spesso sono firmati "in cambio" di accordi di riammissione), l'effetto discriminatorio nei confronti dei paesi terzi riguardo ai quali il rimpatrio è un problema irrilevante o che hanno sempre offerto un buon grado di cooperazione e che non otterrebbero alcuna agevolazione perché il grado di cooperazione non potrebbe registrare alcun miglioramento, la difficoltà di ritirare le "ricompense" concesse, la complessità della gestione operativa di elenchi differenti e il rischio di un aumento degli oneri amministrativi per gli Stati membri e i loro uffici consolari, nonché l'impatto sulle finanze degli Stati membri qualora la riduzione dei diritti per i visti fosse concessa a un numero elevato di paesi terzi.

Alla luce di quanto precede, si invita il Consiglio a indicare quale approccio sarebbe da preferire:

- *l'approccio consistente in incentivi negativi proposto dalla Commissione; o*
- *una combinazione di incentivi positivi e negativi.*

Il processo decisionale (articolo 25 bis, paragrafo 5)

13. Sia la proposta della Commissione sia il documento franco-tedesco prevedono che qualsiasi misura destinata ai cittadini (o a categorie di cittadini) di un paese terzo sia adottata mediante un atto di esecuzione della Commissione. Nella riunione del Coreper del 29 maggio 2018 è risultato chiaro un consenso molto ampio per l'idea franco-tedesca di aggiungere un nuovo fattore di attivazione a quello proposto dalla Commissione, cioè una notifica alla Commissione di un problema persistente da parte di una maggioranza semplice degli Stati membri nel corso di un periodo di un anno, nel qual caso la Commissione sarebbe tenuta ad adottare un atto di esecuzione entro tre mesi. In questo contesto, è anche opportuno rilevare che il testo riveduto della presidenza presentato al Gruppo "Visti" (doc. 8800/18) ha aggiunto una clausola relativa alla mancanza di parere all'articolo 52, paragrafo 2, del codice dei visti, cosicché, in assenza di una maggioranza qualificata in seno al comitato visti, la Commissione non possa adottare l'atto di esecuzione.

14. Tuttavia, sia nel documento franco-tedesco sia nella discussione in sede di Gruppo "Visti" del 18 maggio 2018 è stata ripresa, e ulteriormente illustrata in un documento della presidenza (doc. 9139/18), la possibilità di ricorrere a un atto di esecuzione del Consiglio, come previsto dall'articolo 291, paragrafo 2, del TFUE.

Alla luce di quanto precede e tenendo conto della sensibilità della questione in occasione dei prossimi negoziati interistituzionali sul fascicolo in esame, come pure delle soluzioni fornite in meccanismi analoghi contemplati da altri strumenti giuridici, si invita il Consiglio a confermare se preferisce:

- *l'opzione di un atto di esecuzione da parte del Consiglio; o*
- *l'opzione di un atto di esecuzione da parte della Commissione.*

Conclusione

15. Si invita il Consiglio a rispondere ai quesiti di cui sopra e a fornire un orientamento politico per i lavori futuri ai fini dell'adozione di un mandato negoziale sulla proposta relativa al codice dei visti.
