



Bruxelles, 22.12.2020
COM(2020) 851 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

che definisce la posizione della Commissione a seguito della risoluzione del Parlamento europeo del 22 ottobre 2020 relativa agli obblighi della Commissione in materia di reciprocità dei visti e che riferisce sui progressi compiuti

I. INTRODUZIONE

La presente comunicazione definisce la posizione della Commissione ai fini dell'articolo 265 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a seguito della risoluzione del Parlamento europeo del 22 ottobre 2020 sugli "obblighi della Commissione in materia di reciprocità dei visti a norma dell'articolo 7 del regolamento (UE) 2018/1806". Riferisce inoltre in merito agli sviluppi nel campo della reciprocità dei visti con gli Stati Uniti dal marzo 2020, vale a dire dall'adozione dell'ultima comunicazione, sottolineando gli sforzi e l'impegno costanti della Commissione nel far fronte all'attuale situazione di non reciprocità, nonostante la pandemia di COVID-19.

La risoluzione adottata dal Parlamento europeo il 22 ottobre 2020 rappresenta il seguito dato a un'interrogazione orale discussa nella sessione plenaria del Parlamento stesso del 19 ottobre 2020. Nella rispondere a tale interrogazione, la Commissione ha ribadito l'impegno a conseguire in via prioritaria la reciprocità dei visti per tutti gli Stati membri. Ha inoltre spiegato che, nei confronti degli Stati Uniti, essa continua ad impegnarsi in un processo orientato ai risultati, in stretto coordinamento con gli Stati membri interessati, precisando che i risultati raggiunti sono una dimostrazione di come la linea attualmente seguita, che affianca ad un impegno costante contatti diplomatici congiunti, renda possibile conseguire progressi tangibili verso la piena reciprocità dell'esenzione dal visto. Nella risoluzione citata il Parlamento europeo ritiene che la Commissione sia "*giuridicamente tenuta ad adottare un atto delegato che sospenda temporaneamente l'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini dei paesi terzi*" che non abbiano revocato l'obbligo del visto per i cittadini di taluni Stati membri entro il termine del 12 aprile 2016. In pratica, la risoluzione si riferisce solo agli Stati Uniti, perché i cittadini di Bulgaria, Croazia, Cipro e Romania sono ancora soggetti all'obbligo del visto per recarsi in tale paese. Il Parlamento, inoltre, invita la Commissione, sulla base dell'articolo 265 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ad adottare l'atto delegato necessario entro due mesi dalla data di adozione della sua risoluzione.

II. CONTESTO

Il 12 aprile 2016 la Commissione ha presentato una comunicazione sul bilancio e sulle possibili prospettive per quanto riguarda la situazione di non reciprocità con taluni paesi terzi nel settore della politica dei visti¹. Nella comunicazione si osservava che la stragrande maggioranza dei casi di non reciprocità notificati nei confronti di paesi terzi era stata risolta con il sostegno attivo della Commissione². Vi si ricordava tuttavia che, se i rimanenti paesi terzi con obbligo di visto non l'avessero revocato entro il 12 aprile 2016, la Commissione sarebbe stata obbligata ad adottare un atto delegato che avrebbe sospeso l'esenzione dal visto per i cittadini di tali paesi per un periodo di dodici mesi, conformemente al regolamento (CE) n. 539/2001 del 15 marzo 2001, modificato dal regolamento (UE) n. 1289/2013

¹ COM(2016) 221 final del 12 aprile 2016.

² Nel 2014 la Commissione aveva ricevuto notifiche di situazioni di non reciprocità da cinque Stati membri: Bulgaria, Croazia, Cipro, Polonia e Romania. Le notifiche riguardavano il Canada, gli Stati Uniti, l'Australia, il Brunei e il Giappone. Le situazioni di non reciprocità con il Canada, l'Australia, il Brunei e il Giappone sono state tutte risolte instaurando la piena reciprocità dell'esenzione dal visto.

dell'11 dicembre 2013³. Il regolamento citato imponeva inoltre alla Commissione di tener conto delle conseguenze della sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto per le relazioni esterne dell'UE e dei suoi Stati membri⁴.

La comunicazione dell'aprile 2016 valutava le conseguenze e l'impatto della sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini e le imprese dell'UE nonché per i cittadini dei paesi terzi interessati e invitava il Parlamento europeo e il Consiglio a discutere la via da seguire più appropriata. Successivamente, la Commissione ha presentato sei comunicazioni di follow-up: nel luglio⁵ e nel dicembre⁶ 2016, nel maggio⁷ e nel dicembre⁸ 2017, nel dicembre 2018⁹ e nel marzo 2020¹⁰. In quest'ultima ha fornito una panoramica sul bilancio e sulle prospettive per quanto riguarda la situazione di non reciprocità con gli Stati Uniti che ancora interessa i cittadini della Bulgaria, della Croazia, di Cipro e della Romania, vale a dire l'unico caso rimanente di non reciprocità. Ha inoltre riferito sui progressi compiuti dalla Polonia, che nel novembre 2019 è stata inclusa nel programma "Viaggio senza visto" degli Stati Uniti.

La comunicazione presentata nel marzo 2020 ha preso atto della situazione straordinaria riguardante l'attuazione delle politiche in materia di visti a livello mondiale venutasi a creare a causa del proliferare di misure relative ai visti adottate da molti paesi per combattere la pandemia di COVID-19. A decorrere dal 13 marzo 2020 gli Stati Uniti hanno imposto restrizioni temporanee ai viaggi non essenziali di cittadini stranieri che, indipendentemente dalla loro cittadinanza, siano stati fisicamente presenti o si siano recati in visita nello spazio Schengen 14 giorni prima di entrare nel territorio degli Stati Uniti¹¹. Le restrizioni sono state estese all'Irlanda e al Regno Unito il 16 marzo¹². Tali restrizioni all'ingresso non possono essere considerate connesse alla reciprocità dei visti poiché si basano sulla presenza fisica in

³ Cfr. articolo 1, paragrafo 4, del regolamento citato. Lo stesso obbligo è ora previsto dall'articolo 7 del regolamento (UE) 2018/1806 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (codificazione) (GU L 303 del 28.11.2018, pag. 39); tale regolamento è la versione codificata del regolamento (CE) n. 539/2001.

⁵ COM(2016) 481 final del 12 luglio 2016.

⁶ COM(2016) 816 final del 21 dicembre 2016.

⁷ COM(2017) 227 final del 2 maggio 2017.

⁸ COM(2017) 813 final del 20 dicembre 2017.

⁹ COM(2018) 855 final del 19 dicembre 2018.

¹⁰ COM(2020) 119 final del 23 marzo 2020.

¹¹ <https://www.dhs.gov/news/2020/03/11/homeland-security-acting-secretary-chad-f-wolf-s-statement-presidential-proclamation>

¹² <https://www.dhs.gov/news/2020/03/16/department-homeland-security-outlines-new-process-americans-returning-schengen-area>

una data zona piuttosto che sulla cittadinanza¹³. L'Unione europea ha adottato misure analoghe per limitare i viaggi non essenziali verso l'Unione¹⁴.

III. ULTIMI SVILUPPI

1. Panoramica dei contatti UE-Stati Uniti e relativo seguito

Sebbene non sia stato possibile organizzare riunioni in presenza dopo il marzo 2020, la questione della non reciprocità è stata affrontata in tutte le videoconferenze pertinenti tra l'UE e gli Stati Uniti. In particolare è stata inserita all'ordine del giorno della riunione ministeriale "Giustizia e affari interni" UE-USA tenutasi il 28 maggio 2020. È stata inoltre discussa approfonditamente nella riunione "Giustizia e affari interni" del 15 settembre 2020 tra gli alti funzionari dell'UE e degli Stati Uniti e nelle riunioni trilaterali (Commissione-Stati Uniti-Stati membri interessati) del 18-19 giugno 2020 e del 10-11 dicembre 2020.

Riunione ministeriale "Giustizia e affari interni" UE-USA (maggio 2020)

Nella riunione ministeriale "Giustizia e affari interni" UE-USA tenutasi il 28 maggio 2020, sia la presidenza croata del Consiglio dell'Unione europea che la Commissione hanno ribadito l'importanza di estendere il programma statunitense "Viaggio senza visto" a tutti gli Stati membri dell'UE. Pur ricordando i progressi compiuti con l'ingresso della Polonia nel programma, a dimostrazione del fatto che l'impegno pragmatico congiunto a livello tecnico e diplomatico sta dando i suoi frutti, si è sottolineato che garantire l'esenzione per i restanti quattro Stati membri rimane una priorità. Si è convenuto che, per compiere progressi, è opportuno proseguire un impegno costruttivo basato su piani di lavoro ad hoc elaborati dagli Stati Uniti per ciascuno dei quattro Stati membri interessati, che li guidino verso la piena conformità ai requisiti di sicurezza del programma statunitense di esenzione dal visto.

Riunione trilaterale del giugno 2020

Una riunione trilaterale in videoconferenza dedicata alla questione della reciprocità dei visti si è svolta il 18 e il 19 giugno 2020. Vi hanno partecipato rappresentanti degli Stati Uniti, della Commissione e degli Stati membri interessati: Bulgaria, Croazia, Cipro e Romania. Il proseguimento del dialogo, nonostante la pandemia e la sospensione di tutti i viaggi non essenziali tra l'UE e gli Stati Uniti, ha dimostrato quanto sia importante il problema della reciprocità. I partecipanti hanno studiato come proseguire la collaborazione nel contesto della pandemia e hanno discusso i progressi compiuti relativamente ai requisiti di sicurezza tuttora non soddisfatti del programma statunitense "Viaggio senza visto" e ai tassi di rifiuto del visto.

¹³ Il 19 marzo gli Stati Uniti hanno pubblicato una raccomandazione sanitaria generale di livello 4 (il più alto) rivolta a tutti i paesi del mondo, in cui si sconsigliavano gli spostamenti e la cui validità è stata mantenuta nel periodo di riferimento. Di conseguenza, per la prima volta i servizi statunitensi ordinari per il rilascio dei visti sono stati temporaneamente sospesi in tutto il mondo. A partire dal mese di luglio gli Stati Uniti hanno riaperto gradualmente i servizi essenziali per il rilascio dei visti, in particolare per i casi di emergenza e per le missioni.

¹⁴ COM(2020) 115 final del 16 marzo 2020 e raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio, del 30 giugno 2020, relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE e all'eventuale revoca di tale restrizione.

Nonostante le attuali restrizioni ai viaggi connesse alla COVID-19 e la sospensione a livello mondiale della maggior parte delle operazioni di rilascio dei visti statunitensi da marzo, i rappresentanti degli Stati Uniti non hanno prospettato modifiche al metodo di calcolo dei tassi di rifiuto del visto per l'esercizio finanziario 2020. Il tasso di rifiuto del visto è un importante requisito giuridico per qualsiasi paese che aspiri ad aderire al programma statunitense "Viaggio senza visto"¹⁵.

Per quanto riguarda i requisiti di sicurezza del programma statunitense non ancora soddisfatti, nel 2019 si è svolto un secondo ciclo di discussioni sui piani di lavoro ad hoc trasmessi dagli Stati Uniti ai quattro Stati membri interessati. Secondo questi ultimi, il fatto di basare la discussione su piani di lavoro concreti e specifici per ciascun paese ha rappresentato un miglioramento rispetto alla prassi precedente, improntata ad una valutazione più generale dei requisiti di sicurezza. I piani permettono loro di incentrare gli sforzi sul rispetto dei requisiti non ancora soddisfatti, poiché contengono orientamenti specifici per ciascuno Stato membro. Includono infatti proposte di azione che gli Stati membri dovrebbero mettere in atto per raggiungere la conformità, come indicato nella comunicazione del marzo 2020. I piani di lavoro sono stati riesaminati nel corso della riunione trilaterale, la loro attuazione è stata valutata e tutti e quattro gli Stati membri hanno mostrato progressi in una serie di ambiti operativi, tra cui: l'attuazione di accordi per lo scambio di informazioni (in particolare, l'accordo sulla prevenzione e la lotta contro le forme gravi di criminalità), l'uso delle informazioni fornite dagli Stati Uniti per intensificare le attività di accertamento e di lotta al terrorismo e l'aumento delle capacità di accertamento nazionali. Gli Stati Uniti hanno riconosciuto i progressi compiuti, ma hanno ribadito il carattere d'insieme della loro valutazione e hanno nuovamente precisato di non ritenere ancora pienamente attuati tutti gli accordi necessari¹⁶.

In esito alla riunione, tutti e quattro gli Stati membri si sono impegnati a continuare a lavorare su diversi ambiti operativi dei rispettivi piani. Gli Stati Uniti si sono impegnati a proseguire il riesame dei singoli piani di lavoro e a fornire un riscontro continuo.

Riunione trilaterale del dicembre 2020

Un altro ciclo di riunioni trilaterali, svoltosi in videoconferenza il 10 e l'11 dicembre 2020, ha permesso di evidenziare l'impegno dispiegato nonostante l'imperversare della pandemia mondiale. Sebbene i tassi di rifiuto del visto per l'esercizio finanziario 2020 non fossero ancora di dominio pubblico, le autorità statunitensi hanno sottolineato come il calo registrato nel 2020 si sia tradotto anche in una netta diminuzione delle domande di visto.

¹⁵ Secondo la legislazione statunitense, come sancito dalla legge degli Stati Uniti sull'immigrazione e la cittadinanza, i paesi candidati al programma "Viaggio senza visto" devono avere, per i visti a fini diversi dall'immigrazione, un tasso di rifiuto annuale inferiore al 3 % oppure un tasso medio biennale inferiore al 2 %.

¹⁶ Come indicato in precedenza, oltre alla firma dell'accordo sulla prevenzione e la lotta contro le forme gravi di criminalità, i miglioramenti mirati introdotti nel 2017 dal dipartimento degli Stati Uniti per la Sicurezza interna hanno reso obbligatoria la piena attuazione di tale accordo affinché un paese possa essere preso in considerazione ai fini dell'inclusione nel programma "Viaggio senza visto".

La riunione si è perciò incentrata essenzialmente sui requisiti di sicurezza, con un terzo ciclo di discussioni sui piani di lavoro ad hoc trasmessi dalle autorità statunitensi a ciascuno degli Stati membri interessati. Tutti gli Stati membri hanno dimostrato di aver compiuto ulteriori progressi in una serie di ambiti operativi. Per ciascuno dei quattro Stati membri interessati si è ravvisata la necessità, in diversa misura, di migliorare l'integrità dei sistemi nazionali di rilascio dei passaporti, per le particolari preoccupazioni connesse ai sistemi rapidi di concessione della cittadinanza esistenti e ai casi di frode segnalati all'interno degli uffici passaporti.

Nel corso della riunione i servizi della Commissione hanno presentato il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e illustrato la completa interoperabilità dei sistemi di informazione per quanto riguarda la migrazione e la sicurezza, in modo da sensibilizzare le autorità statunitensi su tale argomento, disciplinato da norme UE.

In esito alla riunione, tutti e quattro gli Stati membri si sono impegnati a continuare a tener conto delle azioni suggerite nei piani di lavoro. Gli Stati Uniti si sono impegnati, se necessario, a ridefinire singolarmente i rispettivi piani di lavoro alla luce delle azioni già intraprese. La Commissione si è impegnata ad affrontare, nel prosieguo, altre questioni orizzontali, già disciplinate da norme UE.

2. Requisiti del programma statunitense "Viaggio senza visto" e relativi sviluppi

Tasso di rifiuto del visto

Come indicato nella comunicazione del marzo 2020, il tasso di rifiuto del visto nel 2019 ha registrato un calo per tutti e quattro gli Stati membri interessati, avvicinando alcuni di essi alla soglia del 3 % prevista per legge. Cipro rimane al di sotto del 3 %, la Croazia è scesa al 4 % e la Bulgaria e la Romania hanno registrato entrambe per la prima volta tassi inferiori al 10 %, segnatamente il 9,75 % per la Bulgaria e il 9,11 % per la Romania. I tassi di rifiuto del visto per l'esercizio finanziario 2020, conclusosi a settembre, non sono ancora disponibili.

Requisiti di sicurezza

Come indicato in precedenza, la Bulgaria, la Croazia, Cipro e la Romania hanno firmato e ratificato l'accordo sulla prevenzione e la lotta contro le forme gravi di criminalità con gli Stati Uniti e si sono adoperati per la sua piena attuazione, che tuttavia, secondo le autorità statunitensi, non è ancora realtà.

L'impegno profuso da tali paesi per conformarsi ai requisiti di sicurezza generali prosegue sulla base dei piani di lavoro che le autorità statunitensi hanno specificamente predisposto per ciascuno di essi (cfr. punto II.2). La prossima riunione trilaterale, prevista per la primavera del 2021, si incentrerà sui progressi compiuti nelle azioni identificate nei piani di lavoro.

3. Contesto politico attuale negli Stati Uniti e relazioni bilaterali UE-USA

Dopo le elezioni presidenziali, del Congresso, statali e locali svoltesi il 3 novembre 2020, l'amministrazione statunitense è ora entrata in un periodo di transizione che durerà fino al giorno dell'insediamento, previsto per il 20 gennaio 2021. Ciò significa che l'amministrazione

in carica non dovrebbe prendere decisioni politiche che abbiano ripercussioni future, ivi incluso in materia di reciprocità dei visti. Il dialogo politico riprenderà dopo l'insediamento del nuovo presidente e del suo gabinetto.

Il 2 dicembre 2020 la Commissione, insieme al Servizio europeo per l'azione esterna, ha pubblicato la comunicazione congiunta "Una nuova agenda UE-USA per il cambiamento globale"¹⁷, che propone una nuova agenda transatlantica lungimirante, veicola un messaggio politico positivo alla prossima amministrazione USA sull'importanza di rinnovare il nostro partenariato transatlantico e rammenta come, per le persone che vivono sulle due sponde dell'Atlantico, i legami transatlantici costituiscano un elemento fondamentale della società, dell'identità, dell'economia e della vita individuale.

Come affermato nella comunicazione congiunta, il cambio di amministrazione ai vertici degli Stati Uniti rappresenta un'opportunità unica per definire una nuova agenda transatlantica per la cooperazione globale. Uno dei principi guida di questo partenariato dovrebbe essere la collaborazione per la ricerca di soluzioni alle differenze esistenti sul piano bilaterale, nel rispetto dei nostri valori comuni. In tal senso sarà importante valutare l'orientamento della prossima amministrazione statunitense sulle questioni relative alla reciprocità dei visti.

IV. PROSSIME TAPPE E CONCLUSIONI

La Commissione ribadisce l'intenzione di continuare a sostenere attivamente i quattro Stati membri interessati per aiutarli a conformarsi ai requisiti del programma statunitense "Viaggio senza visto".

Le prossime riunioni, sia tecniche che politiche (trilaterali e bilaterali), forniranno l'opportunità di mantenere questa dinamica. La prossima riunione trilaterale ordinaria, prevista per la primavera del 2021, dovrebbe portare avanti il lavoro tecnico basato sui piani trasmessi dagli Stati Uniti a ciascuno dei quattro Stati membri rimanenti, consentendo a questi ultimi di proseguire nell'attivazione dei requisiti di sicurezza del programma statunitense.

La prossima riunione "Giustizia e affari interni" tra gli alti funzionari dell'UE e degli Stati Uniti prevista per l'inizio della primavera 2021, seguita dalla riunione ministeriale "Giustizia e affari interni" UE-USA prevista per l'estate 2021 in Portogallo, consentirà di valutare i progressi compiuti.

Confermando il suo impegno a conseguire in via prioritaria la piena reciprocità dei visti per tutti gli Stati membri, la Commissione continuerà ad adoperarsi insieme agli Stati Uniti e agli Stati membri interessati per progredire verso tale piena reciprocità, sfruttando lo slancio impresso dalla comunicazione congiunta su una nuova agenda UE-USA per il cambiamento globale. Tenuto conto dell'ingresso della Polonia nel programma statunitense "Viaggio senza visto", delle circostanze straordinarie create dalla pandemia di COVID-19 (con l'impatto negativo che ne è derivato per i viaggi e per l'attuazione complessiva delle politiche in materia di visto nel mondo) e dei continui progressi compiuti dagli Stati membri interessati,

¹⁷ JOIN(2020) 22 final.

la Commissione ribadisce la sua posizione secondo cui, fintantoché ci saranno progressi costanti, la cooperazione e l'impegno diplomatico congiunto, grazie ai quali essa opera in stretto coordinamento con gli Stati membri interessati, continuano ad essere la via più appropriata per il futuro. Occorre sottolineare che gli Stati membri interessati hanno convenuto di proseguire il dialogo e di conseguire risultati con gli Stati Uniti tramite un impegno costruttivo con questi ultimi e che nessuno di essi ha invitato la Commissione ad adottare un atto delegato mirante a sospendere temporaneamente l'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini statunitensi.

La Commissione tiene inoltre conto del fatto che sospendere l'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini statunitensi avrebbe conseguenze negative considerevoli in un gran numero di settori e ambiti politici e avrebbe inoltre gravi ripercussioni sulla cooperazione transatlantica e sulle nostre relazioni esterne con questo partner strategico. Un'eventuale sospensione potrebbe anche mettere a repentaglio i viaggi senza visto di tutti gli altri cittadini dell'UE negli Stati Uniti, qualora questi ultimi dovessero dar seguito a quanto hanno più volte ribadito, ovvero sia che la semplice adozione da parte della Commissione di un atto delegato sulla sospensione dell'esenzione dal visto per i cittadini statunitensi comporterebbe immediatamente l'adozione di misure di ritorsione da parte degli Stati Uniti, con la conseguente reintroduzione dell'obbligo del visto per tutti i cittadini dell'UE.

Alla luce di quanto sopra, la Commissione ritiene che l'adozione di un atto delegato che sospenda temporaneamente l'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini degli Stati Uniti sarebbe controproducente, soprattutto in questo momento storico, e non sarebbe l'opzione più efficace nell'ottica del conseguimento dell'esenzione dal visto per tutti i cittadini dell'UE che si recano negli Stati Uniti.

La Commissione continuerà a collaborare strettamente con il Parlamento europeo e con il Consiglio per conseguire la piena reciprocità in materia di visti e terrà il Parlamento europeo e il Consiglio al corrente degli ulteriori sviluppi. Riferirà sui futuri sviluppi al Parlamento europeo e al Consiglio entro il mese di dicembre 2021.