



Bruxelles, 19.12.2018
COM(2018) 855 final

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

**Bilancio e possibili prospettive per quanto riguarda la situazione di non reciprocità nel
settore della politica dei visti**

I. INTRODUZIONE

Il 12 aprile 2016 la Commissione ha presentato la comunicazione "Bilancio e possibili prospettive per quanto riguarda la situazione di non reciprocità con taluni paesi terzi nel settore della politica dei visti"¹. In tale comunicazione si osservava che con il sostegno attivo della Commissione la stragrande maggioranza di tali casi, notificati nei confronti di otto paesi, era stata risolta. La comunicazione ricordava tuttavia che, se il paese terzo interessato non avesse revocato l'obbligo del visto entro il 12 aprile 2016, la Commissione – ai sensi del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio del 15 marzo 2001, come modificato dal regolamento (UE) n. 1289/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 – sarebbe stata tenuta ad adottare un atto delegato per sospendere per 12 mesi l'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini del paese terzo in causa². Il regolamento richiede inoltre che la Commissione tenga conto delle conseguenze della sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto per le relazioni esterne dell'UE e dei suoi Stati membri.

La comunicazione dell'aprile 2016 ha valutato le conseguenze e gli effetti della sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini e le imprese dell'UE così come per i cittadini dei paesi terzi interessati, e ha invitato il Parlamento europeo e il Consiglio a discutere la soluzione più adeguata da adottare. La Commissione ha presentato quattro comunicazioni successive a luglio³ e dicembre⁴ 2016 e a maggio⁵ e dicembre⁶ 2017. In quest'ultima comunicazione del dicembre 2017, la Commissione ha presentato una panoramica sul bilancio e sulle possibili prospettive per quanto riguarda la situazione di non reciprocità in materia di visti con gli Stati Uniti (notificata da Bulgaria, Croazia, Cipro, Polonia e Romania), come unico caso restante⁷.

In occasione della presentazione dell'ultima comunicazione al Parlamento europeo, alcuni membri della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo hanno invitato la Commissione ad adottare un atto delegato per sospendere l'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini degli Stati Uniti, mentre altri concordavano con la Commissione sugli effetti di una tale sospensione sulle relazioni transatlantiche, e riconoscevano l'impegno in corso per raggiungere la reciprocità in materia di visti. Come riferito nelle precedenti comunicazioni, negli ultimi 12 mesi il Consiglio non ha discusso la questione.

La presente comunicazione fa il punto sui progressi intervenuti verso la reciprocità in materia di visti con gli Stati Uniti dal dicembre 2017.

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

² Tale disposizione figura ora nel 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.

³ COM(2016) 481 final del 12 luglio 2016.

⁴ COM(2016) 816 final del 21 dicembre 2016.

⁵ COM (2017) 227 final del 2 maggio 2017.

⁶ COM(2017) 813 final del 20 dicembre 2017.

⁷ La comunicazione precedente forniva una panoramica di tutti i casi di non reciprocità risolti: nel 2014 la Commissione ha ricevuto notifiche di situazioni di non reciprocità da cinque Stati membri: Bulgaria, Croazia, Cipro, Polonia e Romania. Tali notifiche riguardavano Canada, Stati Uniti, Australia, Brunei e Giappone. Le situazioni di non reciprocità con Canada, Australia, Brunei e Giappone sono state tutte risolte raggiungendo una piena reciprocità nell'esenzione dall'obbligo del visto. Il 6 novembre 2018 il Giappone ha comunicato alla Romania che l'esenzione dall'obbligo del visto per i titolari di passaporti rumeni, compresi i passaporti temporanei, in vigore fino al 31 dicembre 2018, diventerà permanente a decorrere dal 1° gennaio 2019.

II. SVILUPPI RECENTI

1. Requisiti e condizioni del programma "Viaggio senza visto" degli Stati Uniti

I requisiti per il programma "Viaggio senza visto" sono stabiliti dagli Stati Uniti. Sono sanciti dalla legislazione degli USA, cosa che avviene in particolare per il tasso di rifiuto del visto, oppure rientrano nei requisiti esecutivi introdotti dal Dipartimento per la Sicurezza interna.

Il programma "Viaggio senza visto" è considerato dagli Stati Uniti non solo come un programma di facilitazione del viaggio, ma anche come un programma di sicurezza. Gli USA hanno potenziato gli elementi di sicurezza del programma, in particolare introducendovi alcuni rafforzamenti supplementari nel dicembre 2017. Tali rafforzamenti sono stati aggiunti dal Dipartimento per la Sicurezza interna, e riguardano principalmente i tassi di superamento della durata di soggiorno autorizzata, la sicurezza aerea e l'introduzione di requisiti di sicurezza ancora più rigorosi, in particolare richiedendo la piena attuazione degli esistenti meccanismi di condivisione di informazioni per controllare sistematicamente i viaggiatori tramite i dati antiterrorismo degli Stati Uniti⁸. La Commissione sta seguendo da vicino questi sviluppi, che si applicano sia agli attuali che agli aspiranti membri del programma, e che devono ora essere considerati come "requisiti di base".

Nel valutare i cinque Stati membri interessati ai fini della loro designazione per il programma "Viaggio senza visto", gli Stati Uniti si sono concentrati in particolare sui requisiti seguenti:

Tasso di rifiuto del visto

In base alla legislazione degli Stati Uniti, come stabilito dall'Immigration and Nationality Act, i paesi che aspirano a rientrare nel programma "Viaggio senza visto" devono registrare un tasso di rifiuto del visto per fini diversi dall'immigrazione inferiore al 3 % all'anno, oppure una media su 2 anni inferiore al 2 %. Secondo i dati statistici relativi al rifiuto del visto per il 2017, dei 5 Stati membri, quattro si collocano al di sopra della soglia richiesta del 3 % (Bulgaria: 14,97 %, Croazia: 5,1 %, Polonia: 5,92 % e Romania: 11,76 %). Gli Stati membri interessati stanno lavorando attivamente per far diminuire il tasso di rifiuto, e va notato che a riguardo sono stati compiuti dei progressi, poiché per diversi Stati membri tali tassi sono scesi rispetto alle cifre del 2016. La Bulgaria ha registrato una diminuzione costante negli ultimi anni: dal 17,3 % nel 2015 al 16,9 % nel 2016 e al 14,97 % nel 2017. Il tasso di rifiuto per la Croazia è anch'esso sceso dal 6,8 % nel 2016 al 5,1 % nel 2017. Cipro è rimasta sotto la soglia del 3 %, con un tasso di rifiuto che è sceso dal 2 % nel 2016 all'1,69 % nel 2017⁹. Anche se il tasso di rifiuto del visto per la Polonia ha registrato, nel 2017, un leggero aumento rispetto all'anno precedente (5,4 % in 2016), negli ultimi anni le cifre complessive mostrano una costante tendenza alla diminuzione. I tassi di rifiuto del visto per la Romania sono rimasti stabili negli ultimi anni, con un 2017 in leggero aumento rispetto al 2016 (11,4 %).

Diversi Stati membri (in particolare Croazia, Bulgaria e Romania nel corso del 2017) hanno organizzato campagne d'informazione, con il sostegno finanziario dell'UE, e l'attiva partecipazione delle sezioni consolari locali degli Stati Uniti, come modo di sensibilizzazione sulle condizioni necessarie per viaggiare negli Stati Uniti e di conseguenza come modo per far

⁸ <https://www.dhs.gov/news/2017/12/15/secretary-kirstjen-nielsen-announces-targeted-security-enhancements-visa-waiver>

⁹ Anche se Cipro soddisfa già il requisito della soglia del 3 % per il tasso di rifiuto del visto, gli Stati Uniti hanno segnalato che stanno esaminando la totalità di tutte le circostanze rilevanti, e che la divisione dell'isola resta un particolare problema.

calare il tasso di rifiuto del visto. Altri Stati membri interessati hanno anche svolto attività di comunicazione: la Bulgaria ha lavorato con essa per preparare orientamenti esplicativi della procedura di domanda del visto degli Stati Uniti, compreso il colloquio per il rilascio del visto. Altri Stati membri interessati hanno anch'essi svolto analoghe attività di comunicazione in passato.

A tale riguardo, le autorità degli Stati Uniti hanno chiesto un'analisi dettagliata dei tassi di rifiuto del visto per gli Stati membri in questione per orientare meglio le loro campagne di comunicazione.

Attuazione dell'accordo relativo alla prevenzione e lotta delle forme gravi di criminalità

Oltre alla firma dell'accordo relativo alla prevenzione e lotta delle forme gravi di criminalità, i rafforzamenti mirati introdotti nel 2017 dal Dipartimento per la Sicurezza interna degli Stati Uniti hanno posto la piena attuazione di tale accordo come condizione obbligatoria affinché un paese possa essere considerato ai fini della sua designazione per il programma "Viaggio senza visto". Tutti gli Stati membri interessati si sono portati avanti con i lavori per il soddisfacimento di tale criterio. La Bulgaria, la Croazia, Cipro e la Romania hanno firmato e ratificato questo tipo di accordo con gli Stati Uniti e hanno lavorato alla sua piena attuazione per soddisfare i requisiti del programma.

Alla riunione trilaterale di maggio 2018 (si veda sotto, punto II.2), la Polonia ha annunciato l'intenzione di riavviare i negoziati con gli Stati Uniti per firmare l'accordo relativo alla prevenzione e lotta delle forme gravi di criminalità, siglato nel 2013 ma non ancora firmato. Alla riunione trilaterale di ottobre, le discussioni si sono concentrate su come accelerare i lavori per la firma e la conclusione di tale accordo fra gli Stati Uniti e la Polonia, con il 2018 come termine ultimo per la revisione dell'accordo. La Commissione sostiene una rapida conclusione dell'accordo, così come la sua attuazione, poiché si tratta di un requisito fissato dagli Stati Uniti per potere essere considerati ai fini della designazione per il programma "Viaggio senza visto".

Attuazione dell'accordo riguardante la direttiva presidenziale sulla sicurezza interna 6 / il centro di controllo per il terrorismo¹⁰

Analogamente, oltre alla firma dell'accordo riguardante la direttiva presidenziale sulla sicurezza interna 6 / il centro di controllo per il terrorismo, gli emendamenti esecutivi introdotti nel 2017 dal Dipartimento per la Sicurezza interna al programma "Viaggio senza visto" hanno posto la piena attuazione di tale accordo come condizione obbligatoria. Tutti gli Stati membri interessati hanno firmato e ratificato tale accordo. Gli Stati Uniti tuttavia, per considerare l'accordo come pienamente attuato, richiedono una rendicontazione più frequente e l'uso sistematico delle informazioni fornite. Tutti gli Stati membri interessati si sono portati avanti con i lavori per soddisfare tale requisito, ad esempio istituendo una condivisione di informazioni operativa fra le loro autorità nazionali e il centro di controllo per il terrorismo degli Stati Uniti.

¹⁰ L'accordo riguardante la direttiva presidenziale sulla sicurezza interna 6 / il centro di controllo per il terrorismo (HSPD6/TSC) è un accordo in materia di sicurezza che stabilisce disposizioni per la condivisione delle informazioni su terroristi noti o presunti fra un paese rientrante nel programma "Viaggio senza visto" e il centro di controllo per il terrorismo degli Stati Uniti.

Segnalazione dei passaporti persi e rubati

Come misura di sicurezza, gli Stati Uniti richiedono che tutti i paesi aderenti al programma "Viaggio senza visto" segnalino la perdita e il furto di passaporti alle organizzazioni multilaterali come Interpol entro 24 ore dal momento in cui ci si accorge del furto o della perdita. La maggior parte degli Stati membri interessati hanno già predisposto soluzioni automatizzate per effettuare segnalazioni quotidiane. Cipro segnala manualmente, su base quotidiana, il furto e la perdita di passaporti e sta attualmente lavorando all'introduzione di una segnalazione automatizzata per il 2019.

A parte le misure sopra descritte, i progressi dei 5 Stati membri interessati per soddisfare i criteri in questione dovrebbero anche essere considerati come parte degli sforzi generali dell'UE in settori quali la sicurezza aerea, la lotta contro il terrorismo e la sicurezza dei documenti, ambiti che vedono l'UE e gli Stati Uniti impegnati in uno sforzo congiunto globale, e che li vedono lavorare insieme per una sicurezza globale rafforzata contro le minacce comuni.

Infine, per quanto riguarda gli sviluppi generali del programma "Viaggio senza visto", va osservato che l'Immigration and Nationality Act (la legge statunitense sull'immigrazione e sulla cittadinanza) dispone che, una volta pronto il sistema degli Stati Uniti per le partenze aeree, il Segretario del Dipartimento per la Sicurezza interna avrebbe di nuovo la facoltà di derogare alla soglia del 3 % del tasso di rifiuto di rilascio dei visti. In tal caso, i paesi con un tasso di rifiuto del visto inferiore al 10 % potrebbero essere presi in considerazione ai fini dell'inserimento nel programma "Viaggio senza visto" a condizione che soddisfino tutti gli altri requisiti. La Commissione osserva anche che il sistema biometrico per le partenze aeree è stato indicato come una questione importante da molti legislatori statunitensi. Tuttavia, le autorità degli Stati Uniti hanno riferito che non possono ancora attuare tale sistema a causa di vincoli di bilancio, e che solo in alcuni aeroporti sono stati avviati dei progetti pilota. In occasione dei contatti avuti con gli Stati Uniti, la Commissione ha indicato che l'UE ha adottato un sistema analogo (il sistema di ingressi/uscite), che è attualmente in corso di attuazione, e che è disposta a condividere la propria esperienza con gli Stati Uniti.

Per quanto riguarda i requisiti ancora da soddisfare per il programma "Viaggio senza visto", il principale ostacolo giuridico per 4 Stati membri resta il tasso di rifiuto del visto. Inoltre, secondo le autorità degli Stati Uniti, alcuni degli Stati membri interessati non hanno ancora soddisfatto altri requisiti del programma, come la segnalazione quotidiana alla banca dati di Interpol sui documenti di viaggio rubati e smarriti e la firma e la piena attuazione dell'accordo relativo alla prevenzione e lotta delle forme gravi di criminalità.

2. Rassegna dei contatti fra l'UE e gli Stati Uniti

Nel corso dei dodici mesi trascorsi, i contatti a livello politico e tecnico sono stati significativamente intensificati e la Commissione ha continuato, in tutte le possibili occasioni, a sollecitare gli Stati Uniti a cooperare maggiormente con i 5 Stati membri interessati e ad accelerare i progressi verso la piena reciprocità in materia di visti. In occasione dei suoi contatti con gli Stati Uniti, in coordinamento con i 5 Stati membri interessati, la Commissione ha auspicato che questi sforzi portino ad azioni concrete e intensificate su tutti i fronti, sulla base di criteri oggettivi.

La questione della reciprocità in materia di visti è stata discussa in tutte le riunioni ufficiali fra l'UE e gli USA, in particolare in occasione delle due riunioni ministeriali UE-USA "Giustizia

e affari interni" – tenutesi a Sofia in maggio e a Washington D.C. a novembre – , alle riunioni degli alti funzionari UE-USA "Giustizia e affari interni" – tenutesi a febbraio e a settembre 2018 –, e alle riunioni trilaterali fra la Commissione, gli Stati Uniti e i 5 Stati membri interessati, che hanno avuto luogo a Washington D.C. a maggio e di nuovo a Bruxelles nell'ottobre 2018.

Riunione trilaterale a Washington D.C.

Dopo sei riunioni trilaterali tenutesi a Bruxelles, all'inizio di maggio 2018 i colloqui trilaterali si sono svolti per la prima volta a Washington D.C. Vi hanno partecipato una vasta gamma di esperti dagli Stati Uniti e sono stati stretti contatti con alti funzionari, cosa che ha dato l'opportunità, ai 5 Stati membri interessati e alla Commissione, di avviare dialoghi con importanti interlocutori statunitensi. I 5 Stati membri interessati hanno compilato una griglia di autovalutazione, fornita dal Dipartimento per la sicurezza interna, relativa al rispetto dei requisiti del programma "Viaggio senza visto", per esaminare gli ambiti in cui sono stati compiuti passi avanti e per accelerare i lavori su quanto le autorità degli Stati Uniti ritengono essere requisiti ancora da soddisfare (si veda sotto, punto II.1).

A Washington D.C. hanno avuto luogo anche riunioni a margine con varie parti interessate, inclusi funzionari del Congresso, per svolgere un lavoro di sensibilizzazione sulla questione della reciprocità in materia di visti e sulle ampie misure prese dall'UE, compresi i 5 Stati membri interessati, sul miglioramento della sicurezza e il rafforzamento della gestione delle frontiere esterne.

Riunione ministeriale UE-USA "Giustizia e affari interni" a Sofia

Alla riunione ministeriale UE-USA "Giustizia e affari interni" svoltasi il 22-23 maggio, sia la Presidenza bulgara del Consiglio dell'UE che la Commissione hanno sottolineato l'urgenza di fare passi avanti verso la piena reciprocità in materia di visti fra l'UE e gli USA. Gli Stati Uniti hanno ribadito la propria posizione, secondo la quale, per poter aderire al programma "Viaggio senza visto", tutti i paesi devono soddisfare i requisiti legali stabiliti, cosa che ancora non avviene nel caso dei 5 Stati membri interessati, e si sono dichiarati disposti a continuare a dialogare con tali Stati membri sulla questione. **Nella dichiarazione congiunta rilasciata dopo la riunione ministeriale è stato affermato che l'Unione europea e gli Stati Uniti hanno fatto il punto sui rispettivi, continui progressi – compresi quelli dei 5 Stati membri UE interessati – verso il soddisfacimento dei requisiti legali del programma "Viaggio senza visto", ai fini della considerazione per l'adesione al programma.**

Riunione trilaterale a Bruxelles

La successiva riunione trilaterale si è svolta in ottobre a Bruxelles. I lavori per seguire i progressi compiuti da ciascuno degli Stati membri sono continuati sulla base della griglia di autovalutazione aggiornata. È stato preso atto dei passi avanti registrati dopo la precedente riunione trilaterale di maggio, e l'attenzione è stata convogliata sull'impegno verso la diminuzione del tasso di rifiuto del visto, sui lavori per la piena attuazione dei rilevanti accordi relativi alla sicurezza, e sull'ottenimento di orientamenti chiari e oggettivi da parte degli Stati Uniti su quanto resta da fare per soddisfare i requisiti rimanenti. La riunione trilaterale ha concluso che alcuni degli Stati membri interessati hanno compiuto progressi verso la piena attuazione degli accordi rilevanti che rientrano nei requisiti da soddisfare.

Riunione ministeriale UE-USA "Giustizia e affari interni" a Washington D.C.

In occasione della riunione ministeriale UE-USA "Giustizia e affari interni" tenutasi il 9 novembre 2018 a Washington D.C., la Commissione e la Presidenza austriaca del Consiglio dell'UE hanno ripetuto fermamente l'invito a fare passi avanti verso il raggiungimento della reciprocità in materia di visti. La Commissione ha ribadito la necessità di fissare criteri concreti e oggettivi affinché gli Stati membri interessati possano focalizzare meglio i propri sforzi verso il soddisfacimento dei requisiti del programma "Viaggio senza visto". **La dichiarazione congiunta rilasciata dopo la riunione ministeriale ha sottolineato che entrambe le parti concordano sull'importanza di fare passi avanti verso il regime di esenzione reciproca dal visto nell'ambito dei rispettivi quadri giuridici e che, dopo l'ultima riunione trilaterale sulla questione, hanno accolto con favore i progressi dei 5 Stati membri interessati verso il soddisfacimento dei requisiti legali del programma "Viaggio senza visto" per poter essere considerati ai fini dell'adesione.** La riunione ministeriale ha registrato i progressi compiuti, ed ha portato gli Stati Uniti ad impegnarsi a collaborare con gli Stati membri interessati per fornire orientamenti supplementari per il lavoro in corso verso il rispetto dei requisiti del programma.

III. IMPEGNO CONTINUO DELLA COMMISSIONE E PROSSIME TAPPE

1. Sostegno agli Stati membri interessati e coordinamento con essi

Se la maggior parte dei requisiti del programma "Viaggio senza visto" fissati dagli Stati Uniti rientra nell'ambito della cooperazione bilaterale fra gli Stati Uniti e ciascuno degli Stati membri interessati, la reciprocità è un principio fondamentale della politica dell'UE in materia di visti, e la Commissione continuerà a sostenere attivamente i 5 Stati membri e a lavorare in stretta collaborazione con loro per aiutarli a soddisfare i requisiti di adesione al programma.

Oltre a facilitare riunioni regolari nella stabilita formazione trilaterale, la Commissione sta continuamente coordinando e scambiando informazioni con i 5 Stati membri interessati per garantire un appropriato follow-up nei settori rilevanti e, ove necessario, ha inoltre reso disponibile un sostegno finanziario nel quadro dei programmi nazionali del Fondo sicurezza interna. Sono inoltre molto importanti, in questo contesto, tutte le iniziative recenti per rafforzare la gestione delle frontiere esterne e progredire verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza nel territorio dell'UE. Il regolare scambio di informazioni fra gli Stati membri interessati e la Commissione permette di seguire i progressi compiuti da tali Stati nell'ambito del loro impegno per rispettare i criteri del programma "Viaggio senza visto".

2. Contatti futuri con gli Stati Uniti

I futuri contatti a tutti i livelli, anche a quello tecnico e politico, sia nei contesti trilaterali che bilaterali, forniranno opportunità ed occasioni per seguire i progressi compiuti. Questi contatti includono la prossima riunione degli alti funzionari UE-USA "Giustizia e affari interni", che si svolgerà all'inizio del 2019, così come una prossima riunione trilaterale.

La prossima riunione ministeriale UE-USA "Giustizia e affari interni", programmata per la primavera 2019 a Bucarest, Romania, offrirà l'opportunità per compiere altri progressi. I 5 Stati membri interessati dovrebbero ugualmente sfruttare ogni occasione offerta a livello bilaterale per dialogare con gli Stati Uniti e realizzare altri passi avanti.

IV. CONCLUSIONI

La Commissione ribadisce il proprio impegno prioritario a conseguire la piena reciprocità in materia di visti per tutti gli Stati membri. Per quanto riguarda gli Stati Uniti come unico caso restante di non reciprocità, la Commissione conferma il proprio impegno per un processo orientato ai risultati.

La Commissione porterà avanti il suo impegno con gli Stati Uniti e i 5 Stati membri interessati per accelerare i progressi verso la piena reciprocità in materia di visti. Allo stato attuale delle cose, la Commissione continua a ritenere che la cooperazione e l'impegno diplomatico congiunto, nel cui ambito la Commissione è in stretto coordinamento con i 5 Stati membri interessati, continuano ad essere le soluzioni più adeguate da adottare.

La Commissione, pertanto, ritiene tuttora che l'adozione di un atto delegato che sospenda temporaneamente l'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini statunitensi sarebbe controproducente in questo momento e non contribuirebbe a conseguire l'obiettivo di garantire l'esenzione dall'obbligo del visto per tutti i cittadini dell'UE. Tale posizione potrà essere tuttavia riesaminata alla luce degli sviluppi futuri.

In tale contesto, è fondamentale continuare a garantire che l'UE si esprima all'unisono su questa importante questione. La Commissione continuerà a collaborare strettamente sia con il Parlamento europeo che con il Consiglio per raggiungere la piena reciprocità in materia di visti e riferirà sugli ulteriori progressi compiuti nel settembre 2019.