



Bruxelles, 13.7.2016
COM(2016) 481 final

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

**Bilancio e possibili prospettive per quanto riguarda la situazione di non reciprocità con
taluni paesi terzi nel settore della politica dei visti
(Seguito della comunicazione del 12 aprile)**

I. INTRODUZIONE

Il 12 aprile 2016 la Commissione ha presentato una comunicazione sul bilancio e le possibili prospettive per quanto riguarda la situazione di non reciprocità con taluni paesi terzi nel settore della politica dei visti (di seguito: "comunicazione di aprile"), nella quale illustrava la situazione relativamente ai paesi terzi interessati e ricordava che in base al meccanismo di reciprocità, se il paese terzo non avesse revocato l'obbligo del visto entro il 12 aprile 2016, il regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio del 15 marzo 2001 (di seguito: "regolamento"), come modificato dal regolamento (UE) n. 1289/2013 dell'11 dicembre 2013¹, avrebbe imposto alla Commissione di adottare un atto delegato che sospendesse per 12 mesi l'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini del paese terzo. 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 constatava che con tre paesi terzi (Brunei, Canada e Stati Uniti d'America) la piena reciprocità non era stata raggiunta entro il 12 aprile 2016 e che occorreva quindi proseguire i lavori in tal senso.

In linea con gli orientamenti per legiferare meglio, la Commissione ha valutato le conseguenze e gli effetti della sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto, giungendo alla conclusione che, oltre alle ripercussioni sui cittadini dell'UE e alle difficoltà di attuazione, occorresse anche tenere conto di conseguenze significative in numerosi ambiti/settori, in particolare sulle relazioni esterne dell'Unione europea con il Canada e gli Stati Uniti in un anno in cui importanti accordi commerciali hanno raggiunto una fase cruciale o dovrebbero essere conclusi. Ha altresì rilevato che è ragionevole aspettarsi un calo del numero di viaggiatori provenienti dal Canada e dagli Stati Uniti, con conseguenti notevoli perdite economiche per l'UE senza comunque conseguire l'obiettivo della piena reciprocità in materia di visti per tutti i cittadini dell'UE.

La Commissione ha invitato il Parlamento europeo e il Consiglio ad avviare urgentemente discussioni e a prendere, entro il 12 luglio 2016, posizione sulla soluzione più adeguata da adottare alla luce della valutazione delle conseguenze della sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto fornita dalla comunicazione di aprile.

La presente comunicazione fa il punto dei progressi realizzati dall'adozione della comunicazione di aprile nelle discussioni con il Canada e gli Stati Uniti, espone le posizioni assunte in risposta alla comunicazione e delinea le prossime tappe.

II. EVOLUZIONE VERSO LA PIENA RECIPROCIÀ IN MATERIA DI VISTI RISPETTO ALLA DATA DI ADOZIONE DELLA COMUNICAZIONE DI APRILE

Brunei (notifiche: Croazia)

La comunicazione di aprile indicava che, sebbene con il Brunei non fosse ancora stata raggiunta la piena reciprocità dell'esenzione dall'obbligo del visto, dai recenti contatti erano emersi segnali positivi. Parallelamente all'adozione della comunicazione di aprile, il 12 aprile 2016 il Brunei ha abolito ufficialmente l'obbligo del visto per i cittadini croati e ha introdotto la possibilità di soggiornare 90 giorni nel paese senza visto per i cittadini del

¹ Regolamento (UE) n. 1289/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio 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 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 74).

Liechtenstein. La notifica ufficiale è del 13 aprile. La Commissione si compiace della soluzione del caso di non reciprocità con il Brunei².

Canada (notifiche: Bulgaria e Romania)

Nella comunicazione di aprile la Commissione sottolineava la necessità di sollecitare la piena reciprocità in materia di visti e esortava il Canada a dimostrare il proprio impegno attraverso l'adozione di misure tangibili per conseguirla per tutti i 28 Stati membri dell'Unione europea. Per conseguire quest'obiettivo si sono tenute negli ultimi mesi varie riunioni ad alto livello politico con il Canada: i presidenti Juncker e Tusk hanno discusso la questione con il Primo ministro Trudeau il 27 maggio a margine del G7 riunitosi in Giappone; rispettivamente il 18 maggio e il 15 giugno, anche il Presidente del Parlamento europeo Schulz e il Primo ministro rumeno Cioloş hanno incontrato il Primo ministro Trudeau; a livello ministeriale, il Commissario Avramopoulos ha incontrato il Ministro dell'Immigrazione McCallum il 23 maggio, mentre l'8 giugno l'Alta rappresentante/Vicepresidente Mogherini si è riunita con il Ministro degli affari esteri Dion, il Ministro dell'Immigrazione McCallum e la Ministra del Commercio Freeland.

Anche la Bulgaria e la Romania hanno sottolineato, al più alto livello politico, l'importanza che la questione della reciprocità in materia di visti riveste nella prospettiva dell'accordo di partenariato strategico UE-Canada, in particolare per i preparativi della firma e della ratifica dell'accordo economico e commerciale globale (CETA) fra l'UE e il Canada. I due Stati membri hanno altresì fatto presente che l'impossibilità per i cittadini bulgari e rumeni, uomini d'affari e consumatori compresi, di recarsi in Canada senza visto farebbe da contrappeso ai benefici economici derivanti dall'entrata in vigore del CETA.

In un'ottica di infusione di fiducia, a livello tecnico si è nel frattempo registrata la visita in Romania, dal 9 al 15 giugno, di una missione di esperti canadesi volta a individuare i possibili rischi insiti nell'abolizione dell'obbligo del visto, ad attenuarli e a smorzare i timori in tal senso. Entrambe le parti hanno dato una valutazione positiva sulla missione. Le autorità canadesi hanno in programma un'analoga missione di esperti in Bulgaria tra il 21 e il 27 luglio.

Della reciprocità in materia di visti si è discusso anche nella consultazione congiunta su migrazione e asilo, che il 28 giugno ha riunito i rappresentanti del Ministero canadese dell'immigrazione, dei rifugiati della cittadinanza Canada e la Commissione europea. Nella riunione la delegazione canadese ha dichiarato che il Ministero avrebbe vagliato la possibilità di abolire l'obbligo del visto per i cittadini bulgari e rumeni in base all'esito delle missioni di esperti.

Come indicato nella comunicazione di aprile, in attesa di compiere progressi sulla piena reciprocità in materia di visti una delle possibilità evocate nelle discussioni con il Canada è l'introduzione di una soluzione tecnica provvisoria, ossia la graduale estensione ai cittadini bulgari e rumeni del sistema di autorizzazione elettronica eTA (Electronic Travel Authorization)³. L'obiettivo dell'UE resta quello della piena reciprocità in materia di visti per tutti i cittadini bulgari e rumeni. A tal fine, la Commissione sta vagliando con gli Stati membri interessati tutte le soluzioni e alternative. In questo contesto, occorrerà discutere con le autorità canadesi dell'annuncio del 28 giugno 2016 con cui il Canada ha dichiarato che, in

² Cfr. Daily News del 14 aprile 2016.

³ Per ulteriori informazioni cfr. Relazione della Commissione che valuta la situazione di non reciprocità nel settore della politica dei visti (C(2015) 7455 final del 5.11.2015), pag. 4, e COM(2016) 221 final.

presenza di determinate condizioni e requisiti, avrebbe abolito l'obbligo del visto per i cittadini messicani a partire dal 1° dicembre 2016.

Un lavoro intenso e discussioni costruttive hanno preparato il terreno per la riunione a livello ministeriale in cui, l'11 luglio a Bruxelles, Canada, Bulgaria, Romania e Commissione hanno fatto il punto dei progressi compiuti e discusso delle prossime tappe verso la piena reciprocità in materia di visti. In tale riunione il Canada si è impegnato a comunicare a inizio autunno i risultati delle valutazioni e i tempi previsti per l'abolizione dell'obbligo del visto, compresi i necessari elementi di cooperazione con la Bulgaria e la Romania.

Nonostante le discussioni costruttive sempre più intense tenute con il Canada negli ultimi mesi, anche al più alto livello politico, i cittadini bulgari e rumeni continuano a dover ottenere un visto per recarsi in Canada. La Commissione rileva l'impegno del governo canadese a continuare a collaborare con l'UE per realizzare la piena reciprocità in materia di visti per tutti i cittadini dell'UE. La Commissione cercherà quindi di abbreviare i tempi continuando a spingere per la piena reciprocità in coordinamento con la Bulgaria e la Romania. La Commissione attende con interesse il vertice UE-Canada del 27 ottobre 2016, in cui vede un'occasione per confermare i progressi tangibili compiuti verso l'abolizione dell'obbligo di visto per i cittadini bulgari e rumeni.

Stati Uniti d'America (notifiche: Bulgaria, Cipro, Croazia, Polonia e Romania)

Nella comunicazione di aprile la Commissione sottolineava la necessità di sollecitare la piena reciprocità in materia di visti e esortava gli USA a dimostrare il proprio impegno attraverso l'adozione di misure tangibili per conseguirla per tutti i 28 Stati membri dell'Unione europea. A tal fine i contatti con gli Stati Uniti si sono intensificati a livello sia tecnico sia politico.

A distanza di pochi giorni dall'adozione della comunicazione di aprile, il 15 aprile il Commissario Avramopoulos ha discusso la questione con il Segretario del Dipartimento per la sicurezza interna Johnson. In parallelo, la delegazione dell'UE a Washington ha sottolineato regolarmente la necessità di progredire verso la piena reciprocità nei contatti intrattenuti con il Congresso.

La reciprocità in materia di visti è stata materia di discussioni approfondite nella riunione ministeriale UE-USA ad alto livello "Giustizia e affari interni" del 2 giugno. Pur confermando l'impegno a collaborare con l'UE e con i cinque Stati membri interessati per giungere alla piena reciprocità in materia di visti, la delegazione statunitense ha rilevato che il Congresso degli Stati Uniti resta sulle sue posizioni e che vi sono scarse probabilità di evoluzione prima delle prossime elezioni presidenziali e del Congresso. Ha inoltre citato considerazioni di sicurezza quale motivo per non estendere il programma statunitense di esenzione dal visto ai cinque Stati membri dell'UE in questione.

Gli Stati Uniti hanno messo ripetutamente in guardia l'UE contro l'introduzione di misure che possano produrre effetti negativi al di là della mera questione della reciprocità in materia di visti, sottolineando che l'imposizione del visto ai cittadini statunitensi avrebbe certamente indotto il Congresso a reintrodurre lo stesso obbligo per tutti i cittadini dell'UE. In riferimento all'idea avanzata dalla Commissione nella comunicazione di aprile (ossia l'estensione del sistema statunitense ESTA a alcune categorie di viaggiatori), gli Stati Uniti hanno osservato che la normativa vigente non permette questo tipo di flessibilità e ha escluso la possibilità che nel prossimo futuro siano presentate proposte legislative in tal senso. Consapevoli della sensibilità della questione, gli Stati Uniti hanno rilevato nel contempo le agevolazioni disponibili riguardo alla procedura di domanda e di rilascio del visto, in termini di proroga del visto e di agevolazioni offerte ai richiedenti (come l'esenzione dal rilevamento delle impronte

digitali e dall'interrogatorio). Si tratta tuttavia di elementi in vigore già da qualche tempo che non possono essere considerati progressi verso la piena reciprocità in materia di visti.

Nessun progresso che interessi i cittadini dell'UE si è registrato da aprile al Congresso degli Stati Uniti nel contesto delle iniziative legislative in corso, in particolare il *Jobs Originating through Launching Travel Act of 2015*⁴ e l'*Equal Protection in Travel Act of 2016*⁵.

La reciprocità in materia di visti è stata anche uno dei temi sollevati durante la visita che la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo ha effettuato a Washington dal 16 al 18 maggio.

Si rilevi che il 7 giugno l'Ufficio per la responsabilità governativa degli USA (*Government Accountability Office*) ha pubblicato una relazione in cui ha posto in evidenza come i paesi partecipanti al programma di esenzione dall'obbligo del visto condividano con gli Stati Uniti informazioni sull'identità dei terroristi, sui precedenti penali e sui passaporti smarriti e rubati. La relazione rileva che gli USA hanno potuto ottenere da tali paesi informazioni su oltre 12 000 persone sospettate di terrorismo, tra cui quasi 5 000 precedentemente sconosciute alle autorità statunitensi. La Commissione reputa emblematico tale scambio di informazioni: il programma di esenzione dall'obbligo del visto non solo facilita la vita di milioni di viaggiatori legittimi fra le due sponde dell'Atlantico, ma reca anche importanti vantaggi agli Stati Uniti in termini di sicurezza. La relazione indica inoltre che lo scambio di informazioni è aumentato in maniera esponenziale nell'ultimo anno.

La Commissione rileva che quest'aspetto è stato sottolineato anche dal Vicesegretario per la sicurezza interna Mayorkas e dal Coordinatore antiterrorismo ad interim Siberell (Dipartimento di Stato) durante l'audizione del 26 maggio dinanzi alla commissione per la sicurezza interna del Senato degli Stati Uniti⁶, in cui sono stati parimenti riconosciuti i risultati conseguiti di recente dall'UE in materia di sicurezza, quali la direttiva UE sul codice di prenotazione o l'istituzione del Centro europeo antiterrorismo nell'ambito di Europol.

Nonostante l'intensificazione dei contatti politici e tecnici, non risultano con gli Stati Uniti progressi comparabili a quelli compiuti con il Canada: negli ultimi tre mesi la posizione degli USA non si è evoluta verso l'abolizione dell'obbligo del visto per i cittadini bulgari, ciprioti, croati, polacchi e rumeni che intendono recarsi negli Stati Uniti. La Commissione cercherà quindi di abbreviare i tempi continuando a spingere per la piena reciprocità in coordinamento con i cinque Stati membri interessati. A tal fine la Commissione sfrutterà tutte le possibilità, comprese la colazione che il Consiglio "Affari esteri" dell'UE avrà con il Segretario di Stato Kerry il 18 luglio e la prossima riunione UE-USA "Giustizia e affari interni" a livello ministeriale e di alti funzionari prevista entro il 2016, per sondare le prospettive future e tutte le opzioni o azioni di cui è necessaria l'adozione per conseguire quest'obiettivo.

III. POSIZIONI ASSUNTE IN RISPOSTA ALLA COMUNICAZIONE DI APRILE

Nella comunicazione di aprile la Commissione ha invitato il Parlamento europeo e il Consiglio ad avviare urgentemente discussioni sull'attuale meccanismo di reciprocità e a prendere posizione sulla soluzione più adeguata da adottare, alla luce della valutazione fornita

⁴ <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1401>

⁵ <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/4380/text>

⁶ <http://www.hsgac.senate.gov/hearings/protecting-america-from-the-threat-of-isis>

dalla comunicazione stessa. Ha altresì invitato le due istituzioni a informare la Commissione in merito alle rispettive posizioni entro il 12 luglio 2016.

Il **Parlamento europeo** non ha tenuto nessuna discussione in plenaria al fine di adottare detta posizione. Il 7 giugno il presidente della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) ha trasmesso alla Commissione una lettera in cui le chiede di adottare al più presto gli atti delegati previsti dal regolamento. Nella lettera il presidente della commissione LIBE sostiene che, a norma dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento, la Commissione è tenuta a adottare un atto delegato che sospenda temporaneamente l'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini canadesi e statunitensi, dato che gli Stati Uniti e il Canada non hanno revocato l'obbligo di visto entro un termine di 24 mesi dalla data in cui gli Stati membri dell'UE interessati hanno notificato la non reciprocità. La lettera chiede alla Commissione di adempiere tale obbligo giuridico e di adottare al più presto i necessari atti delegati, ricordando che, a norma dell'articolo 265 del TFUE, un'istituzione dell'UE può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea qualora la Commissione si astenga dall'agire.

Il **Consiglio** non ha messo la questione all'ordine del giorno delle riunioni ministeriali e né la presidenza né il Consiglio si sono pronunciati sull'attuale meccanismo di reciprocità alla luce della valutazione fornita dalla comunicazione.

Tra gli Stati membri, **Bulgaria e Romania** hanno dimostrato il maggiore fervore nel sostenere la propria posizione con la Commissione e con i due paesi terzi interessati, soprattutto con il Canada al più alto livello politico.

Altri portatori d'interesse

Sulla questione si sono espressi anche alcuni portatori d'interesse. L'**Associazione internazionale del trasporto aereo (IATA)**, la quale riunisce circa 260 compagnie aeree che rappresentano l'83% del traffico aereo mondiale, ha menzionato le conseguenze economiche che recherebbe l'introduzione di nuovi obblighi per i viaggiatori che arrivano nell'UE in provenienza dal Canada e dagli Stati Uniti⁷. La IATA si è richiamata ai dati della Commissione europea del turismo, secondo cui oltre 30 milioni di turisti canadesi e statunitensi visitano ogni anno l'Europa, con una spesa che, nel 2014, ha superato i 54 miliardi di USD. Inoltre, 31 rappresentanti dell'**industria del turismo** hanno trasmesso alla commissione LIBE del Parlamento europeo una lettera comune in cui affermano che la sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini canadesi e statunitensi invertirebbe la tendenza positiva registrata nei flussi turistici in provenienza da Stati Uniti e Canada, priverebbe il settore europeo dei viaggi e del turismo di entrate essenziali e metterebbe a repentaglio migliaia di posti di lavoro in Europa⁸.

IV. CONCLUSIONI

La Commissione si compiace del raggiungimento della piena reciprocità in materia di visti con il Brunei.

Per quanto riguarda il Canada, la Commissione rileva che, nonostante le discussioni e i lavori intensi e costruttivi svolti negli ultimi tre mesi con le autorità canadesi per progredire verso la piena reciprocità in materia di visti, i cittadini bulgari e rumeni sono ancora tenuti a ottenere un visto per recarsi in Canada. La Commissione cercherà quindi di abbreviare i tempi

⁷ <http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2016-06-02-07.aspx>

⁸ <http://www.tourismmanifesto.eu/#!blank/c20x9>

continuando a spingere per la piena reciprocità in coordinamento con la Bulgaria e la Romania. Al riguardo, nella riunione ministeriale dell'11 luglio a Bruxelles il Canada si è impegnato a comunicare a inizio autunno i risultati delle valutazioni e i tempi previsti per l'abolizione dell'obbligo del visto, compresi i necessari elementi di cooperazione con la Bulgaria e la Romania. La Commissione attende con interesse il vertice UE-Canada del 27 e 28 ottobre 2016, in cui vede un'occasione per confermare i progressi tangibili compiuti verso l'abolizione dell'obbligo di visto per i cittadini bulgari e rumeni.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti d'America, la Commissione rileva che negli ultimi tre mesi la posizione degli USA non si è evoluta verso l'abolizione dell'obbligo del visto per i cittadini bulgari, ciprioti, croati, polacchi e rumeni che intendono recarsi negli Stati Uniti. Come accennato in precedenza, la Commissione sfrutterà quindi tutte le possibilità per cercare di abbreviare i tempi continuando a spingere per la piena reciprocità in coordinamento con i cinque Stati membri interessati.

La Commissione collaborerà strettamente con il Parlamento europeo e il Consiglio per assicurare che l'Unione europea si esprima all'unisono su quest'importante questione e riferirà entro l'anno sugli ulteriori progressi compiuti.
