

SCHEDA DI LETTURA n. 91
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 modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 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.		
NUMERO ATTO	COM(2013) 853		
NUMERO PROCEDURA	2013/0415 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	27/11/2013		
DATA DI TRASMISSIONE	06/01/2014		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	03/03/2014		
ASSEGNATO IL	14/01/2014		
COMM.NE DI MERITO	1 ^a	Parere motivato entro	20/02/2014
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a e 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	13/02/2014
OGGETTO	La proposta intende adeguare gli allegati del regolamento (CE) n. 539/2001 , del 15 marzo 2001, spostando la Repubblica moldova dall'allegato I (elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri) all'allegato II (elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esentati da tale obbligo) del regolamento.		
BASE GIURIDICA	La proposta costituisce uno sviluppo della politica comune dei visti ai sensi dell'articolo 77, paragrafo 2, lettera a), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale stabilisce che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano misure riguardanti la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata.		
PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	Non sono fornite motivazioni di conformità ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. La Commissione ricorda che il regolamento (CE) n. 539/2001 ha adottato l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne (elenco negativo) e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale		

obbligo (elenco positivo) e che tale regolamento deve essere a sua volta modificato con un regolamento. Sottolinea inoltre che "la decisione di modificare gli elenchi, spostando alcuni paesi dall'elenco negativo a quello positivo o viceversa, è competenza esclusiva dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 77, paragrafo 2, lettera a), del TFUE".

Pur essendo corretta la scelta della base giuridica, si può ritenere che la Commissione europea dovesse motivare più nel dettaglio la proposta in oggetto riguardo ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, in quanto il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea attribuisce all'Unione una "competenza concorrente" con quella degli Stati membri nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, di cui la politica comune dei visti fa parte. Ciò è previsto espressamente dall'articolo 4, paragrafo 2, lettera j), del TFUE, mentre le competenze esclusive sono contemplate all'articolo 3 del TFUE.

Al riguardo si ricorda che, nell'esame delle proposte di modifica al regolamento (CE) n. 539/2001 (COM(2010) 256 e COM(2011) 290), il Senato italiano ha già formulato, nella precedente legislatura, osservazioni sull'esistenza di una competenza concorrente dell'Unione europea e degli Stati membri nel settore della politica dei visti (vd. [Doc. XVIII n. 45](#) e [Doc. XVIII n. 105](#)). La Commissione europea ha condiviso la posizione espressa dal Senato, affermando tuttavia che, poiché l'Unione ha esercitato le proprie competenze nel 2001 con il regolamento contenente gli elenchi comuni dei paesi soggetti all'obbligo del visto e dei paesi esenti da tale obbligo, gli Stati membri non possono più adottare provvedimenti in questo settore specifico, e che pertanto è "meno necessario" giustificare di nuovo e nei dettagli l'esistenza del regolamento dal punto di vista della proporzionalità e della sussidiarietà.

ANNOTAZIONI:

Ai sensi dell'art. 6 della legge 234/2012, la presente proposta di regolamento è stata **segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale**.

Contesto della proposta

Il regolamento (CE) n. 539/2001, che stabilisce l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne (cosiddetto "elenco negativo" - allegato I) e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (cosiddetto "elenco positivo" - allegato II), è stato adottato dal Consiglio a norma dell'articolo 62, paragrafo 2, lettera b), punto i), del trattato che istituisce la Comunità europea. Come enunciato al considerando 5 di tale regolamento, "nel compilare gli elenchi dei paesi terzi i cui cittadini sono soggetti all'obbligo del visto e di quelli i cui cittadini ne sono esenti, occorre procedere ponderando, caso per caso, i vari criteri attinenti in particolare all'immigrazione clandestina, all'ordine pubblico e alla sicurezza, alle relazioni esterne dell'Unione europea con i paesi terzi, pur tenendo conto anche delle implicazioni di coerenza regionale e di reciprocità".

La Commissione sottolinea che, poiché i criteri possono mutare nel tempo, la composizione dell'elenco negativo e dell'elenco positivo deve essere riesaminata a intervalli regolari, spostando eventualmente da un allegato all'altro i paesi terzi la cui situazione è mutata. La presente revisione del regolamento è volta pertanto a garantire che la composizione delle liste dei paesi terzi sia conforme a tali criteri, alla luce dei progressi compiuti dalla Repubblica moldova nel contesto del dialogo sulla liberalizzazione dei visti.

Il regolamento (CE) n. 539/2001 è stato modificato nel 2010, da un lato, per rispecchiare l'esito dei dialoghi sulla liberalizzazione dei visti con i paesi dei Balcani occidentali, spostando l'Albania e la Bosnia-Erzegovina nell'allegato II ([regolamento \(UE\) n. 1091/2010](#), del 24 novembre 2010), e dall'altro, per attuare la revisione periodica degli elenchi dei paesi, con lo spostamento anche di Taiwan nell'allegato II ([regolamento \(UE\) n. 1211/2010](#), del 15 dicembre 2010). Il 7 novembre 2012, la Commissione europea ha proposto un'altra revisione periodica degli elenchi dei paesi ([COM\(2012\) 650](#)), sulla quale sono in corso negoziati¹. Si segnala inoltre il [regolamento \(UE\) n. 1289/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che ha modificato da ultimo il regolamento (CE) n. 539/2001, introducendo una clausola di salvaguardia attraverso un nuovo "meccanismo di sospensione" dell'esenzione dall'obbligo di visto. Tale meccanismo dovrà essere applicato, in via temporanea, in una situazione di emergenza in cui sia necessaria una pronta risposta per risolvere le difficoltà incontrate da almeno uno Stato membro, tenendo conto dell'impatto generale di tale situazione sull'insieme dell'Unione. Il nuovo articolo 1 *bis* determina le circostanze che provocano la situazione di emergenza, vale a dire un aumento sostanziale ed improvviso (oltre la soglia del 50%) del numero di: cittadini di un paese terzo di cui all'allegato II che soggiornano sul territorio dello Stato membro senza averne il diritto; domande d'asilo presentate da cittadini di tale paese terzo il cui tasso di riconoscimento è basso, qualora tale aumento comporti pressioni specifiche sul sistema di asilo dello Stato membro; esiti negativi dati alle domande di riammissione presentate dallo Stato.

La prossima revisione periodica è prevista per l'inizio del 2014 e dovrà tenere conto dell'**impatto economico della liberalizzazione dei visti**, come annunciato dalla Commissione nella comunicazione del 7 novembre 2012 sui visti e la crescita, "Attuazione e sviluppo della politica comune in materia di visti per stimolare la crescita nell'UE" ([COM\(2012\) 649](#)). Affinché l'Unione europea possa beneficiare di un aumento dei flussi turistici in provenienza dalle economie emergenti, la Commissione intende, infatti, definire una metodologia che, nella prossima revisione degli elenchi, tenga maggiormente conto delle considerazioni di ordine economico.

La proposta di regolamento in esame è in linea con l'impegno politico assunto dall'Unione europea con la dichiarazione comune sul **partenariato orientale**, approvata al vertice di Praga il 7 maggio 2009, la quale ha sottolineato l'importanza della mobilità dei cittadini e della liberalizzazione dei visti in un ambiente sicuro². Si segnala che in occasione del vertice sul partenariato orientale tenutosi a Vilnius il 29 novembre 2013, la Repubblica moldova ha siglato il suo [accordo di associazione](#), che comprende una zona di libero scambio globale con l'Unione europea.

¹ La proposta intende modificare il regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, esentando dall'obbligo di visto, per soggiorni la cui durata globale non sia superiore ai tre mesi, i cittadini di Dominica, Grenada, Kiribati, Isole Marshall, Micronesia, Nauru, Palau, Santa Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Samoa, Isole Salomone, Timor Leste, Tonga, Trinidad e Tobago, Tuvalu e Vanuatu, nonché i cittadini britannici che non sono cittadini del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord ai sensi del diritto dell'Unione. Si propone inoltre di modificare l'allegato I per inserirvi un riferimento al Sudan meridionale. Su tale proposta si veda la [Scheda di valutazione n. 57/2012](#), a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea.

² Le condizioni di una futura esenzione dal visto per i cittadini moldovi che si recano nell'UE sono state discusse in occasione della riunione del Consiglio di cooperazione UE-Repubblica moldova, del 21 dicembre 2009.

Elementi della proposta

Dall'avvio del **dialogo Unione europea-Repubblica moldova in materia di visti** nel giugno 2010³ e dalla presentazione alle autorità moldove del **piano d'azione sulla liberalizzazione dei visti (VLAP)** nel gennaio 2011⁴, la Commissione europea ha riferito regolarmente al Parlamento europeo e al Consiglio in merito ai progressi compiuti dalla Repubblica moldova nel conformarsi ai parametri di riferimento individuati nell'ambito dei quattro blocchi della prima e della seconda fase del VLAP. Nel mese di settembre 2010, alcuni esperti hanno infatti visitato la Repubblica moldova per svolgere una dettagliata "analisi delle lacune", a seguito della quale hanno fornito una valutazione completa della situazione per ciascun blocco di questioni contemplate dal dialogo sui visti: sicurezza dei documenti, fra cui la biometria; immigrazione clandestina, compresa la riammissione; ordine pubblico e sicurezza; relazioni esterne e diritti fondamentali.

La Commissione ricorda che l'accordo iniziale di **facilitazione dei visti** fra l'Unione europea e la Repubblica moldova è entrato in vigore il 1° gennaio 2008. Esso prevedeva una riduzione dei diritti per il trattamento delle domande di visto e procedure di rilascio accelerate, un'esenzione dal pagamento dei diritti per specifiche categorie di richiedenti moldovi, un più ampio rilascio di visti per ingressi multipli con una lunga durata di validità, la semplificazione delle richieste in materia di documenti di supporto per provare la finalità del viaggio. Contemplava inoltre l'esenzione dal visto per i titolari di passaporti diplomatici. Una versione aggiornata di tale accordo è entrata in vigore il 1° luglio 2013, con agevolazioni supplementari: applicabilità delle facilitazioni previste a un maggior numero di categorie di richiedenti il visto; disposizioni più dettagliate relative al rilascio di visti per ingressi multipli con una lunga durata di validità a determinate categorie di viaggiatori in buona fede; un quadro giuridico per la cooperazione degli Stati membri con fornitori di servizi esterni; l'esenzione dall'obbligo di visto per i titolari di passaporti di servizio biometrici.

Inoltre, nel settembre 2008, a Chisinau è stato ufficialmente avviato il **partenariato per la mobilità** con la Repubblica moldova. Esso vede la partecipazione di 15 Stati membri (Bulgaria, Repubblica ceca, Germania, Grecia, Francia, Italia, Cipro, Lettonia, Ungheria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia e Svezia) e di due agenzie dell'Unione europea (FRONTEX e la Fondazione europea per la formazione professionale). Il partenariato contempla l'attuazione di una serie di iniziative che rispecchiano le quattro dimensioni dell'approccio globale in materia di migrazione e mobilità (GAMM): organizzare meglio la migrazione legale e favorire la mobilità; prevenire e combattere l'immigrazione clandestina e debellare la tratta di esseri umani; massimizzare l'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo; promuovere la protezione internazionale.

In linea con la dichiarazione comune approvata al vertice di Praga e con il completamento, da parte della Repubblica moldova, del piano d'azione sulla liberalizzazione dei visti, la Commissione ritiene che la Repubblica moldova soddisfi tutti i parametri di riferimento stabiliti nel VLAP e giudica pertanto opportuno che questa sia trasferita nell'allegato II del regolamento (CE) n. 539/2001⁵. Prevede tuttavia di limitare l'esenzione dal visto ai titolari di passaporti

³ A seguito dei colloqui esplorativi di Chisinau del 2 marzo 2010, il 15 giugno 2010, ai margini della riunione del Consiglio di cooperazione UE-Repubblica moldova in Lussemburgo, è stato ufficialmente avviato un dialogo sui visti.

⁴ In linea con le conclusioni del Consiglio Affari esteri del 25 ottobre 2010 sulla Repubblica moldova e sul partenariato orientale, il progetto di piano d'azione sulla liberalizzazione dei visti per la Repubblica moldova è stato discusso e approvato dal Consiglio il 16 dicembre 2010.

⁵ Nella quinta relazione sui progressi compiuti ([COM\(2013\) 807](#)), adottata il 15 novembre 2013, particolare attenzione è stata riservata alla sostenibilità delle riforme e ai traguardi raggiunti, in particolare grazie all'uso di risorse, umane e finanziarie, e di capacità appropriate. Secondo la Commissione, la Repubblica moldova soddisfa tutti i parametri fissati nei quattro blocchi della seconda fase del VLAP e ha stanziato risorse finanziarie e umane adeguate per garantire la sostenibilità delle riforme.

biometrici rilasciati conformemente alle norme dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO)⁶.

La Commissione specifica che la proposta non ha alcuna incidenza sul bilancio.

Nella Relazione programmatica annuale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per il 2014, il Governo italiano ha segnalato come, sul piano delle relazioni esterne, la politica dei visti rappresenti un valore aggiunto per il dialogo su temi migratori con i paesi terzi. Valenza strategica verrà pertanto assegnata all'approfondimento di tale dialogo con i paesi della sponda sud del Mediterraneo, con l'auspicio di non riservare trattamenti diversi ai paesi vicini, sia nell'ambito del partenariato mediterraneo che di quello orientale. Verrà inoltre proseguito il dialogo con la Russia, anche nell'ottica della futura liberalizzazione del regime dei visti.

La **relazione elaborata dal Ministero degli Affari Esteri**, trasmessa al Parlamento ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, esprime una valutazione positiva sulla proposta di regolamento in oggetto, condividendo lo spostamento della Repubblica moldova dall'allegato I all'allegato II quale naturale conseguenza dell'attuazione, da parte moldova, degli impegni concordati con l'Unione europea nel quadro del piano d'azione sulla liberalizzazione dei visti. Sottolinea inoltre la non sussistenza di rischi migratori, in linea con quanto rilevato dalla Commissione europea. L'Italia è stata fra gli Stati membri che hanno più attivamente sostenuto l'avvio del dialogo sulla liberalizzazione dei visti, alla luce dell'intensità dei rapporti bilaterali.

Si rileva infine che, pur non comportando la proposta di per sé oneri finanziari per l'Unione e gli Stati membri, venendo meno la necessità di rilasciare visti Schengen ai titolari di un passaporto biometrico, si ridurranno gli introiti derivanti dai diritti per i visti di cui all'art. 16 del "Codice dei visti" ([regolamento \(CE\) n. 810/2009](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti). Si rileva peraltro che tali diritti, già stati ridotti in virtù dell'accordo di facilitazione dei visti fra l'UE e la Repubblica di Moldavia da 60 EUR a 35 EUR, sono previsti dalla normativa dell'Unione per compensare le spese amministrative legate al rilascio dei visti.

Per quanto riguarda lo stato dei lavori sulla proposta in oggetto presso i parlamenti nazionali, hanno attualmente avviato l'esame il Parlamento finlandese, entrambe le Camere del Parlamento polacco, la Camera dei deputati rumena, il Consiglio nazionale della Repubblica slovacca, il Parlamento svedese.

Il 20 dicembre 2013, la Commissione per le Libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo ha presentato un progetto di relazione. Il voto in sessione plenaria è previsto per il 25 febbraio 2014.

11 febbraio 2014

A cura di Viviana Di Felice

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

⁶ L'ICAO è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite con competenza primaria in materia di normativa sull'aviazione civile. E' stata fondata nel 1947 dopo la ratifica, da parte di 52 paesi aderenti, della Convenzione di Chicago. L'Italia è membro del Consiglio dell'organizzazione ed è inclusa nel ristretto gruppo di 10 Paesi maggiormente evoluti nel settore dell'aviazione civile.