COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 7.7.2004
COM(2004) 437 definitivo

2004/0141 (CNS)

Proposta di C6-0097/04

REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO

recante modifiche al regolamento (CE) n. 539/2001 in relazione al meccanismo di reciprocità

(presentata dalla Commissione)

RELAZIONE

L'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 539/2001 comporta un meccanismo di reciprocità, che si applica nel caso in cui un paese terzo incluso nell'elenco di cui all'allegato II del regolamento (elenco positivo) introduca l'obbligo del visto per i cittadini di uno Stato membro. Il meccanismo prevede, su sollecitazione dello Stato membro "vittima" della misura, una reazione comune nei confronti del paese terzo in causa, che si articola in una serie di fasi successive (notifica da parte dello Stato membro i cui cittadini sono soggetti all'obbligo del visto; introduzione a titolo provvisorio da parte degli Stati membri, salvo decisione contraria del Consiglio, dell'obbligo del visto nei confronti dei cittadini del paese terzo in questione; pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale dell'introduzione provvisoria dell'obbligo del visto; esame da parte della Commissione della richiesta del Consiglio o di uno Stato membro di trasferire il paese terzo dall'elenco positivo all'elenco negativo del regolamento).

Questo meccanismo, che non figurava nella proposta iniziale della Commissione del 26.1.2000, è il risultato dell'evoluzione dei lavori in seno al Consiglio. Per tener conto del desiderio degli Stati membri di conferire una dimensione operativa alla reciprocità, nella sua proposta modificata del 21.9.2000, la Commissione ha aggiunto il paragrafo 4 all'articolo 1. Il meccanismo di reciprocità proposto, che riflette e formalizza i suggerimenti espressi dagli Stati membri al Consiglio, è stato, infine, ripreso in modo pressoché integrale nel regolamento (CE) n. 539/2001 adottato dal Consiglio.

A tre anni circa dall'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 539/2001, il meccanismo di reciprocità non è mai stato attuato. È opportuno esaminarne le ragioni, basandosi, al riguardo, su un documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla reciprocità nel settore dei visti[1], e proporre adeguamenti legislativi.

Si impone una prima constatazione. Sebbene i cittadini di alcuni Stati membri o Stati associati siano sottoposti all'obbligo del visto da parte di alcuni paesi terzi di cui all'elenco positivo del regolamento (CE) n. 539/2001 (Stati Uniti/Grecia; Brunei/Austria, Finlandia, Grecia, Portogallo, Islanda; Venezuela/Finlandia; Guatemala/Islanda), gli Stati in questione si sono astenuti dall'attivare il meccanismo di reciprocità. Solo essi hanno la facoltà di attivare il meccanismo e sono completamente liberi di farlo o no.

L'atteggiamento di questi Stati membri è dovuto probabilmente al fatto che il meccanismo è troppo rigido. La sua seconda fase (introduzione a titolo provvisorio da parte di tutti gli Stati membri dell'obbligo del visto nei confronti del paese terzo in causa), per il suo carattere quasi automatico, dissuade gli Stati membri dal ricorrere al meccanismo per timore di contribuire a provocare una grave crisi, sia nelle relazioni esterne con il paese terzo interessato sia sul piano interno. Infatti, la seconda fase del meccanismo può essere bloccata solo da una decisione del Consiglio adottata a maggioranza qualificata. Nello schema del meccanismo di reciprocità, l'adozione di una simile decisione va necessariamente interpretata come la manifestazione del rifiuto da parte degli Stati membri di agire solidalmente con lo Stato membro interessato.

Tale prima conclusione sull'inadeguatezza del meccanismo di solidarietà è rafforzata se si prende in considerazione l'allargamento dell'Unione. La situazione descritta all'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 539/2001 può essere invocata dopo l'1.5.2004 dai nuovi Stati membri nei confronti dei paesi terzi che continuano ad assoggettare i loro cittadini

[1] Documento JAI-B-1(2004)1372 del 18.2.2004.

all'obbligo del visto. Tutti i nuovi Stati membri sono giuridicamente legittimati a ricorrere al meccanismo di reciprocità nei confronti di diversi paesi terzi. Le insufficienze e i rischi del meccanismo di reciprocità constatati dal 2001 si acuiscono nel contesto dell'allargamento e rendono ancora più imperativa la necessità di una revisione del meccanismo.

La revisione non ha lo scopo di attenuare la solidarietà che caratterizza la politica comune in materia di visti eliminando la reciprocità dal regolamento (CE) n. 539/2001. La reciprocità rimane un principio fondamentale della politica dei visti e resta uno dei criteri di riferimento (elencati nel considerando 5 del regolamento) da prendere in considerazione nella compilazione o modifica degli elenchi dei paesi terzi di cui agli allegati del regolamento (CE) n. 539/2001. La presente proposta è volta essenzialmente a introdurre un meccanismo operativo più flessibile, più realistico e, quindi, tale da poter essere effettivamente utilizzato. Disconoscendo la dimensione politica della reciprocità, l'attuale meccanismo è apparso infatti essere troppo massimalista e troppo carico di rischi politici per avere una funzione utile. Esso privilegia ciecamente la ritorsione lasciando completamente da parte l'approccio diplomatico alla questione, e ciò sebbene nessuno dei criteri che disciplinano la compilazione degli elenchi positivi e negativi abbia valore assoluto. La compilazione avviene infatti "ponderando, caso per caso, i vari criteri attinenti in particolare all'immigrazione clandestina, all'ordine pubblico e alla sicurezza, alle relazioni esterne dell'Unione con i paesi terzi, pur tenendo conto delle coerenza regionale e di reciprocità".

Il meccanismo proposto intende altresì rimediare ad un difetto fondamentale del sistema precedente, nel quale l'attivazione della procedura dipendeva unicamente dallo Stato membro interessato dall'istituzione dell'obbligo del visto da parte di un paese terzo. La Commissione ritiene che una situazione di non reciprocità rivesta un'importanza capitale per la politica comune dei visti e che la discussione di tale situazione a livello comunitario per giungere ad una risposta appropriata non debba dipendere dalla volontà di un solo Stato membro. Il principio che deve guidare la politica comune dei visti è la reciprocità basata sulla solidarietà tra tutti gli Stati membri rispetto a misure adottate contro uno di essi. Per assicurare questa solidarietà e proteggere gli interessi della Comunità, è fondamentale prevedere un meccanismo che permetta alla Commissione di disporre di uno strumento di negoziazione reale ed efficace, che sia coerente con la politica generale dell'Unione in materia di relazioni esterne.

Sulla base delle considerazioni di cui sopra, la Commissione propone quindi un meccanismo che dovrebbe garantire in modo più efficace il rispetto del principio di reciprocità, essenziale per la politica comune dei visti.

Commento agli articoli

Articolo 1

Osservazioni sulla proposta formulazione del testo dell'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 539/2001.

L'utilizzo del termine "istituzione" indica chiaramente che si tratta di una situazione nuova, creata dalla decisione di un paese terzo figurante nell'elenco di cui all'allegato II di assoggettare all'obbligo del visto i cittadini di uno o più Stati membri in precedenza esentati dall'obbligo. Per indicare chiaramente che il meccanismo deve applicarsi anche alle situazioni preesistenti al nuovo regolamento e tuttora in essere alla data di entrata in vigore di quest'ultimo, viene prevista una disposizione specifica all'articolo 2.

- Lettera a)

Si tratta di rendere automatica e trasparente l'informazione concernente una situazione di non reciprocità. Lo Stato membro ha ora l'obbligo di notificare tale situazione.

- Lettera b)

È opportuno sopprimere il dispositivo attuale che privilegiando in modo eccessivo la dimensione della ritorsione, la rende la risposta "normale", cui il Consiglio può derogare.

Affinché si possa giungere alla soluzione più idonea in una situazione di non reciprocità constatata, è necessario che la Commissione intervenga presso il paese terzo affinché questo applichi nuovamente l'esenzione dal visto per i cittadini dello Stato membro interessato. Questo ruolo della Commissione è coerente con l'esistenza di una competenza comunitaria esclusiva ad agire sul piano esterno in materia di obbligo/esenzione dal visto. Le constatazioni della Commissione devono formare oggetto di una relazione da presentare al Consiglio. La relazione dovrebbe essere presentata in tempi rapidi, in funzione dell'urgenza della situazione, pur assicurando un termine realistico per l'esame delle circostanze e l'avvio degli interventi diplomatici idonei al fine del ripristino dell'esenzione del visto.

- Lettera c)

La formulazione proposta è ispirata dalla volontà di far sì che il meccanismo di reciprocità segua più da vicino il tradizionale iter decisionale in materia. Pertanto, la Commissione può allegare alla sua relazione al Consiglio una proposta di reintroduzione, a titolo provvisorio, dell'obbligo del visto nei confronti del paese terzo interessato. Tale reintroduzione provvisoria che, in ogni caso, deve terminare nello stesso momento in cui il paese terzo pone fine alla sua misura, costituisce solo una possibilità, sulla quale il Consiglio è chiamato a decidere a maggioranza qualificata. La previsione di un termine breve entro il quale il Consiglio deve decidere è volta a garantire l'efficacia di una misura pensata per permettere, se necessario, una reazione rapida nei confronti del paese terzo in oggetto, fermo restando che si tratta di una misura di salvaguardia a carattere temporaneo.

- Lettera d)

La possibilità per la Commissione di proporre la misura provvisoria non deve essere subordinata alla preventiva presentazione di una relazione al Consiglio. È possibile che in determinate circostanze si renda necessaria la presentazione d'urgenza di una proposta di misura provvisoria. È evidente che nella relazione che accompagna la proposta, la Commissione spiegherà le circostanze che l'hanno indotta a ricorrere alla procedura senza presentazione preliminare di una relazione. L'urgenza che giustifica l'azione della Commissione impone che il Consiglio si pronunci in tempi rapidi.

- Lettera e)

La reintroduzione dell'obbligo del visto secondo le modalità previste alle lettere c) e d) resta una misura specifica e provvisoria rispetto al trasferimento del paese terzo in oggetto dall'elenco positivo all'elenco negativo del regolamento (CE) n. 539/2001. Occorre precisare che, al fine di assicurare l'efficacia della reazione nei confronti del paese terzo all'origine della situazione di non reciprocità, la misura provvisoria non pregiudica la possibilità di proporre il trasferimento. Occorre inoltre prevedere che l'assenza di reazione da parte del paese terzo alla

misura provvisoria comporti la presentazione in tempi brevi da parte della Commissione di una proposta di trasferimento del paese terzo nell'elenco di cui all'allegato I.

- Lettera f)

Si tratta delle procedure da seguire quando il paese terzo decide di sopprimere l'obbligo del visto. Lo schema è ripreso dalle lettere e) e f) del meccanismo attuale. Tuttavia, la fine della reintroduzione provvisoria dell'obbligo del visto coincide esattamente con la data di entrata in vigore della soppressione dell'obbligo del visto da parte del paese terzo.

.

Articolo 2

L'articolo 2 è inteso a stabilire chiaramente che il meccanismo deve applicarsi altresì alla situazione constatata al momento dell'entrata in vigore del regolamento, il quale obbliga gli Stati membri a notificare qualunque istituzione del visto da parte di un paese terzo, ossia ai casi di mantenimento a quella data da parte di uno o più paesi terzi inclusi nell'elenco di cui all'allegato II dell'obbligo del visto nei confronti dei cittadini di uno Stato membro. Al pari di quanto previsto per l'istituzione dell'obbligo del visto, occorre fissare un termine tassativo per la notifica da parte dello Stato membro interessato. Le diverse modalità del meccanismo si applicano sia al mantenimento che all'istituzione dell'obbligo del visto.

Il mantenimento dell'obbligo del visto non viene disciplinato dall'articolo 1, perché si tratta di una situazione specifica che si presenterà al momento dell'entrata in vigore del presente regolamento. Si tratta di una misura transitoria applicabile soltanto al momento del passaggio dal regime attuale, che lascia allo Stato membro la scelta di attivare o no il meccanismo di reciprocità, al nuovo sistema, che obbliga ogni Stato membro a notificare l'istituzione dell'obbligo del visto da parte di un paese terzo. Non è quindi necessario integrare tale materia – il mantenimento dell'obbligo del visto – nel dispositivo del regolamento (CE) n. 539/2001, il quale si limita a disciplinare le situazioni future di istituzione dell'obbligo del visto da parte di un paese terzo.

2004/0141 (CNS)

REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO

recante modifiche al regolamento (CE) n. 539/2001 in relazione al meccanismo di reciprocità

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 62, paragrafo 2, lettera b), punto i),

vista la proposta della Commissione[2],

visto il parere del Parlamento europeo[3],

considerando quanto segue:

(1) Il meccanismo previsto dall'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 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[4], si è rilevato inadatto a rispondere a situazioni di non reciprocità nelle quali un paese terzo incluso nell'elenco di cui allegato II del predetto regolamento, vale a dire un paese terzo i cui cittadini sono esentati dal visto, mantiene o istituisce l'obbligo del visto nei confronti dei cittadini di uno o più Stati membri. La solidarietà verso gli Stati membri che subiscono tali situazioni di non reciprocità esige di adeguare il meccanismo esistente per assicurarne l'efficacia.

(2) Tenuto conto della gravità delle situazioni di non reciprocità, è necessario che esse siano obbligatoriamente notificate da parte degli Stati membri interessati. Per fare in modo che il paese terzo in oggetto applichi di nuovo l'esenzione dal visto per i cittadini degli Stati membri interessati, occorre prevedere un meccanismo che combini azioni di livello e di intensità variabili che possano essere intraprese rapidamente. Occorre altresì che la Commissione intervenga senza indugio presso il paese terzo, riferisca al Consiglio e abbia la possibilità in ogni momento di proporre al Consiglio l'adozione di una decisione provvisoria di reintroduzione dell'obbligo del visto nei confronti dei cittadini del paese terzo in oggetto. Il ricorso ad una tale decisione provvisoria non deve pregiudicare la possibilità di trasferire il paese terzo in oggetto nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento (CE) n. 539/2001. Occorre inoltre prevedere una connessione temporale tra l'entrata in vigore della misura provvisoria e l'eventuale proposta di trasferimento del paese nell'elenco di cui all'allegato I.

---

2 GU C […] del […], pag. […].
3 GU C […] del […], pag. […].
4 GU L 81 del 21.3.2001, pag. 1.

(3) Occorre che la decisione di un paese terzo di introdurre o di reintrodurre l'esenzione dal visto nei confronti dei cittadini di uno o più Stati membri ponga fine automaticamente alla reintroduzione provvisoria dell'obbligo del visto eventualmente decisa del Consiglio.

(4) Si deve di conseguenza modificare il regolamento (CE) n. 539/2001.

(5) È opportuno prevedere un regime transitorio per il caso in cui, al momento dell'entrata in vigore del presente regolamento, alcuni Stati membri siano sottoposti all'obbligo del visto da parte dei paesi terzi inclusi nell'elenco di cui all'allegato II del regolamento (CE) n. 539/2001. Per quanto riguarda l'Islanda e la Norvegia, il presente regolamento rappresenta uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen, ai sensi dell'accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e con il Regno di Norvegia sull'associazione di questi due Stati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, che rientra nel settore di cui all'articolo 1, punto A, della decisione 1999/437/CE del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativa a talune modalità di applicazione di detto accordo.

(6) Il Regno Unito e l'Irlanda non sono vincolati dal regolamento (CE) n. 539/2001. Essi non partecipano quindi all'adozione del presente regolamento e di conseguenza non sono dallo stesso vincolati, né soggetti alla sua applicazione.

(7) Il presente regolamento costituisce un atto fondato sull'acquis di Schengen o a esso altrimenti connesso, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, dell'atto di adesione,

HA ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Articolo 1

Il testo del paragrafo 4, dell'articolo 1, del regolamento (CE) n. 539/2001 è sostituito dal seguente:

"4. L'istituzione, da parte di un paese terzo che figura nell'elenco di cui all'allegato II, dell'obbligo del visto per i cittadini di uno Stato membro comporta l'applicazione delle seguenti disposizioni:

a) entro dieci giorni dall'annuncio o dall'applicazione di tale istituzione da parte del paese terzo, lo Stato membro interessato notifica per iscritto detta misura alla Commissione; la notifica viene pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, serie C;

b) la Commissione interviene immediatamente presso le autorità del paese terzo in causa con l'obiettivo della reintroduzione dell'esenzione del visto, ed entro sei mesi dalla data di pubblicazione della notifica ne riferisce al Consiglio;

c) sulla base delle conclusioni della sua relazione, la Commissione può presentare al Consiglio una proposta di misura provvisoria volta alla reintroduzione temporanea dell'obbligo del visto nei confronti dei cittadini del paese terzo in causa. Entro tre mesi, il Consiglio decide sulla proposta a maggioranza qualificata;

d) se lo ritiene giustificato, la Commissione può presentare la proposta di cui alla lettera c) senza presentare prima una relazione. Alla proposta si applica la procedura prevista alla lettera c);

e) la procedura di cui alle lettere c) e d) non pregiudica la facoltà della Commissione di presentare una proposta di modifica del presente regolamento ai fini del trasferimento del paese terzo interessato nell'elenco di cui all'allegato I. Tuttavia, nel caso in cui sia stata adottata una misura provvisoria conformemente alle lettere c) e d), la proposta di modifica del presente regolamento viene presentata dalla Commissione non più tardi di sei mesi dall'entrata in vigore della misura provvisoria;

f) allorché il paese terzo sopprime l'obbligo del visto, lo Stato membro notifica la soppressione alla Commissione. La notifica viene pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, serie C. L'eventuale reintroduzione provvisoria del visto decisa conformemente alla lettera c) termina automaticamente alla data di entrata in vigore della soppressione dell'obbligo del visto da parte del paese terzo interessato".

Articolo 2

Gli Stati membri i cui cittadini, alla data di entrata in vigore del presente regolamento, sono soggetti all'obbligo del visto da parte di un paese terzo incluso nell'elenco di cui all'allegato II del regolamento (CE) n. 539/2001, notificano tale situazione per iscritto alla Commissione entro dieci giorni dall'entrata in vigore del presente regolamento. La notifica viene pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, serie C.

Si applicano le disposizioni dell'articolo 1, paragrafo 4, lettere da b) a f), del regolamento (CE) n. 539/2001, come modificato dal presente regolamento.

Articolo 3

Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile negli Stati membri in base al trattato che istituisce la Comunità europea.

Fatto a Bruxelles, il […]

Per il Consiglio
Il Presidente
[...]