

**SCHEMA DI VALUTAZIONE N. 31/2011**  
**dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo**  
**sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**

<b>TITOLO:</b>	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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		
<b>NUMERO ATTO</b>	COM (2011) 290 def.		
<b>NUMERO PROCEDURA</b>	2011/0138 (COD)		
<b>AUTORE</b>	Commissione europea		
<b>DATA DELL'ATTO</b>	24/05/2011		
<b>DATA DI TRASMISSIONE</b>	08/06/2011		
<b>SCADENZA OTTO SETTIMANE</b>	05/09/2011		
<b>ASSEGNATO IL</b>	08/06/2011		
<b>COMM.NE DI MERITO</b>	1 <sup>a</sup>	<b>Parere motivato entro</b>	21/07/2011
<b>COMM.NI CONSULTATE</b>	3 <sup>a</sup> , 14 <sup>a</sup>	<b>Oss.ni e proposte entro</b>	14/07/2011
<b>OGGETTO</b>	La proposta della Commissione europea apporta alcune modifiche tecniche, ad esempio il meccanismo di reciprocità, e introduce norme nuove relativamente all'obbligo del visto o all'esenzione da questo applicabili alle varie categorie di cittadini di paesi terzi. Inoltre, introduce una clausola di salvaguardia con riguardo ai visti, che consente di sospendere rapidamente, in via temporanea, l'esenzione dal visto per i cittadini di un paese terzo figurante nell'elenco positivo <sup>1</sup> nel caso di una situazione d'emergenza in cui sia necessaria una pronta risposta per risolvere le difficoltà incontrate da uno o più Stati membri, tenendo conto dell'impatto generale di tale situazione d'emergenza sull'insieme dell'Unione europea.		

<sup>1</sup> Il regolamento (CE) n. 539/2001 elenca i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne (c.d. "elenco negativo") e quelli i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (c.d. "elenco positivo").

## **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), in base al quale, ai fini dell'articolo 77, paragrafo 1<sup>2</sup>, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure riguardanti la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata.

## **PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ**

La Commissione europea non fornisce motivazioni di conformità ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, ritenendo che la presente proposta, ai sensi dell'articolo 77, paragrafo 2, lettera a), del TFUE, ricada fra le competenze dell'Unione europea. La Commissione ricorda, infatti, che il regolamento (CE) n. 539/2001 adotta 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 ribadisce che *"la decisione di modificare gli elenchi, spostando alcuni paesi dall'elenco negativo a quello positivo o viceversa, nonché di apportare altre modifiche al regolamento, è di competenza dell'Unione"*.

## **PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ**

Il regolamento (CE) n. 539/2001, che si intende modificare, deve essere modificato con un regolamento.

La proposta appare congrua agli obiettivi perseguiti di armonizzazione nella politica dei visti.

## **ANNOTAZIONI:**

1. Si rileva che, pur essendo corretta la scelta della base giuridica, la Commissione avrebbe dovuto 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.

2. La Commissione intende apportare modifiche al regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, il quale, a norma dell'articolo 62, paragrafo 2, lettera b), punto i), del trattato che istituisce la Comunità europea (CE), ha adottato le regole in materia di visti relativi a soggiorni previsti di durata non superiore a tre mesi e, in questo ambito, ha formato 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. L'articolo 61 del trattato CE annoverava la formazione di questi elenchi fra le misure di accompagnamento direttamente collegate alla libera circolazione delle persone in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

La Commissione ricorda che, dalla sua adozione, il regolamento è stato modificato otto volte e che le modifiche recenti vertono tutte sulla revisione dell'elenco positivo e dell'elenco negativo allegati al regolamento<sup>3</sup>. Nel corso degli ultimi anni, secondo la Commissione, è tuttavia emersa l'esigenza

---

<sup>2</sup> "L'Unione sviluppa una politica volta a: a) garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne; b) garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne; c) instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne."

<sup>3</sup> Le modifiche più recenti riguardano lo spostamento di Taiwan nell'elenco positivo e, in conseguenza dell'esito dei dialoghi sulla liberalizzazione dei visti, lo spostamento, sempre nell'elenco positivo, degli ultimi due paesi dei Balcani

di apportare alcune modifiche tecniche anche al testo del regolamento, alla luce delle conseguenze dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona e considerato che sono passati dieci anni dopo l'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea e la creazione di una politica comune dei visti.

3. La Commissione ritiene quindi necessario portare avanti l'armonizzazione di tale politica relativamente ad alcune categorie elencate all'*articolo 4, paragrafo 1*, del regolamento (CE) n. 539/2001 e che, finora, erano oggetto di decisioni unilaterali dei singoli Stati membri.

Nella proposta non viene mantenuta la possibilità, per gli Stati membri, di decidere liberamente in merito all'esenzione o meno dei membri degli *equipaggi civili di aerei* visto che, stando alle attuali notifiche da essi inviate, tutti gli Stati membri esentano dall'obbligo del visto tale categoria.

La modifica sancirà l'esenzione dal visto per gli *equipaggi civili di navi* in caso di *permesso di recarsi a terra* (tutti gli Stati membri – tranne due – esentano tali soggetti dall'obbligo del visto) e l'obbligo del visto ai fini del *transito* (tutti gli Stati membri – tranne due – mantengono l'obbligo del visto).

Poiché vi è un solo Stato membro che esenta dall'obbligo del visto *equipaggi e accompagnatori nei voli di soccorso e salvataggio e altri soccorritori in caso di catastrofi o incidenti*, il regolamento abolirà tale categoria.

La Commissione ritiene, inoltre, necessario che anche alcuni *soggetti di diritto internazionale che rilasciano passaporti diplomatici o di servizio o lasciassero* ma che non sono organizzazioni intergovernative<sup>4</sup> rientrino nel campo d'applicazione del regolamento (CE) n. 539/2001 e che gli Stati membri decidano se dispensare o meno dall'obbligo del visto i titolari di documenti di viaggio da essi rilasciati, notificandolo alla Commissione.

Nel caso in cui accordi internazionali<sup>5</sup> conclusi dall'Unione con i paesi terzi comportino una cosiddetta "clausola di *standstill*", alcuni Stati membri potrebbero trovarsi nell'obbligo di derogare alle regole della politica comune dei visti conformemente alla loro legislazione e alle loro rispettive prassi applicabili o vigenti alla data in cui la clausola di *standstill* è entrata in vigore per loro. La Commissione propone pertanto che all'*articolo 4* sia introdotta una disposizione che consenta agli Stati membri di dispensare i fornitori di servizi dall'obbligo del visto, nella misura necessaria all'osservanza degli obblighi internazionali sottoscritti dalla Comunità prima dell'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 539/2001: "*Nella misura imposta dall'applicazione dell'articolo 41, paragrafo 1, del protocollo addizionale dell'accordo di associazione fra la Turchia e la CE, gli Stati membri possono prevedere deroghe all'obbligo del visto di cui all'articolo 1, paragrafo 1, per i cittadini turchi che effettuano prestazioni di servizi durante il loro soggiorno.*"<sup>6</sup>

4. La modifica proposta dalla Commissione introduce una **clausola di salvaguardia** (*articolo 1 bis*) che consente di sospendere rapidamente, in via temporanea, l'esenzione dal visto per i cittadini di un paese terzo figurante nell'elenco positivo nel caso di una situazione d'emergenza in cui sia necessaria una pronta risposta per risolvere le difficoltà incontrate dagli Stati membri. La Commissione sottolinea che l'attuale normativa dell'Unione europea in materia di visti non permette un processo decisionale rapido e che per abolire o introdurre un obbligo di visto occorre attivare una procedura ordinaria di codecisione che rischia di protrarsi per anni. Il nuovo meccanismo darebbe all'Unione lo strumento, cui ricorrere solo in situazioni di emergenza, per contrastare eventuali criticità dovute alla liberalizzazione dei visti, in particolare l'arrivo massiccio nel suo territorio di migranti irregolari o richiedenti asilo le cui domande non siano fondate.

---

occidentali, l'Albania e la Bosnia-Erzegovina (si veda in proposito la Scheda di valutazione n. 17/2010, a cura dell'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea).

<sup>4</sup> Questi soggetti attualmente non rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 539/2001. Figurano invece nell'"Inventario dei documenti di viaggio" e gli Stati membri dichiarano se tali documenti di viaggio sono riconosciuti o meno (ad. es. il Sovrano ordine dei Cavalieri di Malta).

<sup>5</sup> Prima che fosse istituita la politica comune dei visti dell'UE, l'Unione europea e i suoi Stati membri avevano concluso con i paesi terzi accordi internazionali, come accordi di associazione, riguardanti fra l'altro la circolazione delle persone e dei servizi, che potrebbero influire sull'obbligo del visto imposto a cittadini di paesi terzi. Tali accordi internazionali conclusi dall'Unione prevalgono sulle disposizioni del diritto derivato dell'UE, fra cui il regolamento (CE) n. 539/2001.

<sup>6</sup> Non consta attualmente alla Commissione che altri paesi, oltre alla Turchia, beneficino di un'analogha clausola di *standstill* stabilita da un accordo internazionale concluso con l'Unione.

La clausola di salvaguardia sarebbe complementare a quella di cui all'articolo 78, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ma ben distinta, in quanto sarebbe applicata solo come misura temporanea in situazioni d'emergenza chiaramente definite: "(a) un improvviso aumento di almeno il 50%, su un periodo di sei mesi e rispetto ai sei mesi precedenti, del numero di cittadini di uno dei paesi terzi di cui all'allegato II trovati in situazione di soggiorno irregolare sul territorio di uno Stato membro; (b) un improvviso aumento di almeno il 50%, su un periodo di sei mesi e rispetto ai sei mesi precedenti, del numero di domande d'asilo presentate da cittadini di uno dei paesi terzi di cui all'allegato II, per il quale di tasso di riconoscimento nei sei mesi precedenti era inferiore al 3%; (c) un improvviso aumento di almeno il 50%, su un periodo di sei mesi e rispetto ai sei mesi precedenti, del numero di esiti negativi dati alle domande di riammissione presentate da uno Stato membro a uno dei paesi terzi di cui all'allegato II per cittadini di quest'ultimo paese."

La decisione sulla sospensione temporanea dell'esenzione dal visto verrebbe adottata con procedura di comitato conformemente al regolamento (UE) n. 182/2011, conferendo alla Commissione competenze d'esecuzione ai sensi dell'articolo 291 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea<sup>7</sup>. Nel valutare l'opportunità o meno di sospendere l'esenzione dal visto per un paese terzo, la Commissione dovrà tenere conto del numero di Stati membri interessati dall'improvviso manifestarsi di una delle situazioni elencate nella proposta e delle ripercussioni generali sulla situazione migratoria nell'Unione europea. Conformemente alle regole di comitatologia di cui al regolamento (UE) n. 182/2011, nel quadro della procedura d'esame, il Parlamento europeo e il Consiglio dovranno ricevere dalla Commissione, contemporaneamente ai membri del comitato, la proposta di decisione di sospensione dell'esenzione dal visto per uno o più Stati membri, insieme ad altri documenti rilevanti fra cui, ad esempio, eventuali relazioni di FRONTEX e dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA) e le notifiche iniziali degli Stati membri.

5. La Commissione propone di modificare alcune disposizioni relative al meccanismo di **reciprocità**, per renderle pienamente conformi alle rispettive disposizioni del trattato sul funzionamento dell'Unione europea: l'articolo 1, paragrafo 4, lettera c), del regolamento (CE) n. 539/2001, quale modificato, stabilirà che *"entro novanta giorni dalla pubblicazione della notifica, la Commissione, d'intesa con lo Stato membro interessato, riferisce al Parlamento europeo e al Consiglio. La relazione può essere accompagnata da una proposta di reintroduzione temporanea dell'obbligo del visto nei confronti dei cittadini del paese terzo in causa. La Commissione può anche presentare questa proposta dopo le deliberazioni del Parlamento europeo e del Consiglio sulla proposta. Entro tre mesi, il Parlamento europeo e il Consiglio decidono sulla proposta secondo la procedura legislativa ordinaria."*

6. La modifica del regolamento è volta a garantire la conformità con il regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio (codice dei visti), applicabile dal 5 aprile 2010, introducendo ad esempio appropriate definizioni di "soggiorno di breve durata" e di "visto": *"Ai fini del presente regolamento, per "visto" si intende l'autorizzazione rilasciata da uno Stato membro, necessaria ai fini del transito o di un soggiorno previsto nel territorio degli Stati membri, la cui durata non sia superiore a tre mesi su un periodo di sei mesi dalla data di primo ingresso nel territorio degli Stati membri" (articolo 2).*

7. La proposta inserisce nel regolamento una disposizione sui rifugiati e gli apolidi residenti nel Regno Unito e in Irlanda in modo da chiarire il regime dei visti applicabile a quanti di questi risiedono in tali due Stati.

---

<sup>7</sup> Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.