



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JEAN RICHARD DE LA TOUR

presentate il 15 dicembre 2022¹

Causa C-137/21

**Parlamento europeo
contro**

Commissione europea

«Ricorso per carenza – Regolamento (UE) 2018/1806 – Elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne – Elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo – Principio di reciprocità – Obbligo di adottare un atto delegato che sospenda provvisoriamente l'esenzione dal visto per un periodo di dodici mesi nei confronti dei cittadini degli Stati Uniti d'America»

I. Introduzione

1. Con il ricorso per carenza in esame, il Parlamento europeo chiede alla Corte di dichiarare che, omettendo di adottare un atto delegato, quale previsto all'articolo 7, primo comma, lettera f), del regolamento (UE) 2018/1806², la Commissione europea è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato FUE.

2. Dopo aver stabilito che la Commissione dispone di un margine di discrezionalità ai fini dell'adozione o meno dell'atto richiesto dal Parlamento, dimostrerò che l'azione per carenza di quest'ultimo è stata intentata entro un termine ragionevole, ma che la Commissione ha preso posizione ai sensi dell'articolo 265 TFUE, rendendo tale azione irricevibile. In subordine, esaminerò nel merito la questione della carenza da parte della Commissione.

¹ Lingua originale: il francese.

² Regolamento 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 (GU 2018, L 303, pag. 39).

II. Contesto normativo

A. Regolamento (CE) n. 539/2001

3. L'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 539/2001³, prima della sua modifica, enunciava quanto segue:

«L'istituzione, da parte di un paese terzo che figura nell'elenco dell'allegato II, dell'obbligo del visto per i cittadini di uno Stato membro comporta l'applicazione delle seguenti disposizioni, fatte salve le disposizioni di un accordo di esenzione dall'obbligo del visto concluso dall'[Unione] con tale paese terzo:

- a) lo Stato membro può notificare per iscritto alla Commissione e al Consiglio l'istituzione dell'obbligo del visto da parte del paese terzo;
- b) nel caso di tale notifica l'obbligo degli Stati membri di imporre ai cittadini del paese terzo in questione l'obbligo del visto è introdotto a titolo provvisorio 30 giorni dopo detta notifica, a meno che il Consiglio, deliberando in via preliminare e a maggioranza qualificata, non decida diversamente;
- c) l'introduzione provvisoria dell'obbligo del visto è pubblicata dal Consiglio nella *Gazzetta ufficiale dell'[Unione europea]* prima che abbia efficacia;
- d) la Commissione esamina qualsiasi richiesta formulata dal Consiglio o da uno Stato membro affinché essa sottoponga al Consiglio una proposta di modifica degli allegati del presente regolamento in modo da includere il paese terzo interessato nell'allegato I e da sopprimerlo dall'allegato II;
- e) allorché il paese terzo abroga – prima dell'adozione da parte del Consiglio di una tale modifica degli allegati del presente regolamento – la decisione d'istituzione dell'obbligo del visto, lo Stato membro interessato notifica immediatamente per iscritto alla Commissione e al Consiglio detta abrogazione;
- f) tale notifica è pubblicata dal Consiglio nella *Gazzetta ufficiale dell'[Unione europea]*. L'introduzione provvisoria dell'obbligo del visto per i cittadini del paese terzo interessato è abrogata entro 7 giorni dalla data di pubblicazione».

4. L'articolo 1, punto 1, lettera a), del regolamento (UE) n. 1289/2013⁴ ha così modificato, a far data dal 9 gennaio 2014, l'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento n. 539/2001:

«L'applicazione, da parte di un paese terzo di cui all'allegato II, dell'obbligo del visto per i cittadini di almeno uno Stato membro comporta l'applicazione delle seguenti disposizioni:

(...)

³ Regolamento 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 (GU 2001, L 81, pag. 1).

⁴ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che modifica il regolamento n. 539/2001 (GU 2013, L 347, pag. 74).

d) la Commissione, nel valutare ulteriori interventi a norma delle lettere e), f) o h), tiene conto dell'esito delle misure adottate dallo Stato membro interessato al fine di garantire l'esenzione dall'obbligo del visto, degli interventi effettuati a norma della lettera b) e delle conseguenze della sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto per le relazioni esterne dell'Unione e dei suoi Stati membri con il paese terzo in questione;

(...)

f) se entro 24 mesi dalla data della pubblicazione di cui al terzo comma, lettera a), il paese terzo interessato non ha revocato l'obbligo del visto, la Commissione adotta, a norma dell'articolo 4 ter, un atto delegato che sospende temporaneamente l'applicazione dell'allegato II per un periodo di dodici mesi per i cittadini di tale paese terzo. L'atto delegato fissa, entro 90 giorni dalla sua entrata in vigore, una data dalla quale decorrono gli effetti della sospensione dell'applicazione dell'allegato II, tenendo conto delle risorse disponibili nei consolati degli Stati membri, e modifica di conseguenza l'allegato II. Tale modifica consiste nell'inserire, in corrispondenza del nome del paese terzo in questione, una nota in calce in cui sia indicato che l'esenzione dall'obbligo del visto è sospesa nei confronti di tale paese terzo e sia precisato il periodo di detta sospensione.

Dalla data di decorrenza della sospensione dell'applicazione dell'allegato II per i cittadini del paese terzo interessato o qualora sia stata sollevata un'obiezione all'atto delegato a norma dell'articolo 4 ter, paragrafo 5, cessa di produrre effetti qualsiasi atto di esecuzione adottato a norma della lettera e) concernente tale paese terzo.

Qualora la Commissione presenti una proposta legislativa conformemente alla lettera h), il periodo di sospensione di cui al primo comma della presente lettera è prorogato di sei mesi. La nota in calce di cui a tale comma è modificata di conseguenza.

Fatta salva l'applicazione dell'articolo 4, durante i periodi di tale sospensione i cittadini del paese terzo interessato dall'atto delegato devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri;

(...))».

B. Regolamento 2018/1806

5. Il regolamento n. 539/2001 è stato abrogato e sostituito dal regolamento 2018/1806, a decorrere dal 18 dicembre 2018, pertanto i riferimenti al regolamento n. 539/2001 si intendono fatti al regolamento 2018/1806 e si leggono secondo la tavola di concordanza riportata all'allegato IV di quest'ultimo⁵.

6. Ai sensi dell'articolo 1 del regolamento 2018/1806:

«Il presente regolamento stabilisce quali sono i paesi terzi i cui cittadini sono soggetti all'obbligo del visto e quali quelli i cui cittadini ne sono esenti, procedendo a una valutazione, caso per caso, di vari criteri che attengono, in particolare, all'immigrazione clandestina, all'ordine pubblico e alla sicurezza, ai vantaggi economici, segnatamente in termini di turismo e commercio estero, e alle relazioni esterne dell'Unione con i paesi terzi in questione, includendo anche considerazioni

⁵ V. articolo 14 di tale regolamento.

relative ai diritti umani e alle libertà fondamentali nonché tenendo conto delle implicazioni di coerenza regionale e reciprocità».

7. L'articolo 7 di tale regolamento è così formulato:

«L'applicazione, da parte di un paese terzo di cui all'allegato II, dell'obbligo del visto per i cittadini di almeno uno Stato membro comporta l'applicazione delle seguenti disposizioni:

- a) entro trenta giorni dall'applicazione dell'obbligo del visto da parte del paese terzo lo Stato membro interessato ne dà notifica per iscritto al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione.

Tale notifica:

- i) precisa la data di applicazione dell'obbligo del visto e i tipi di documenti di viaggio e di visti in questione;
- ii) contiene una circostanziata illustrazione delle misure preliminari adottate dallo Stato membro interessato al fine di garantire l'esenzione dall'obbligo del visto con il paese terzo in questione, nonché tutte le informazioni pertinenti.

Le informazioni in merito a tale notifica sono pubblicate senza indugio dalla Commissione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e comprendono la data di applicazione dell'obbligo del visto e i tipi di documenti di viaggio e di visti in questione.

Se il paese terzo decide di revocare l'obbligo del visto prima della scadenza del termine di cui al primo comma del presente punto, la notifica non è effettuata oppure è ritirata e le informazioni non sono pubblicate;

- b) la Commissione, immediatamente dopo la data della pubblicazione di cui al terzo comma, lettera a), e di concerto con lo Stato membro interessato, interviene presso le autorità del paese terzo in questione, in particolare nel settore politico, economico e commerciale, ai fini della reintroduzione o dell'introduzione dell'esenzione dall'obbligo del visto e ne informa senza indugio il Parlamento europeo e il Consiglio;
- c) se entro novanta giorni dalla data della pubblicazione di cui al terzo comma, lettera a), e malgrado tutti gli interventi effettuati ai sensi della lettera b) il paese terzo non ha revocato l'obbligo del visto, lo Stato membro interessato può chiedere alla Commissione di sospendere l'esenzione dall'obbligo del visto per determinate categorie di cittadini di tale paese terzo. Se uno Stato membro avanza una tale richiesta, ne informa il Parlamento europeo e il Consiglio;
- d) la Commissione, nel valutare ulteriori interventi a norma delle lettere e), f) o h), tiene conto dell'esito delle misure adottate dallo Stato membro interessato al fine di garantire l'esenzione dall'obbligo del visto, degli interventi effettuati a norma della lettera b) e delle conseguenze della sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto per le relazioni esterne dell'Unione e dei suoi Stati membri con il paese terzo in questione;

e) se il paese terzo interessato non ha revocato l'obbligo del visto, la Commissione, entro sei mesi dalla data della pubblicazione di cui al terzo comma, lettera a), e successivamente ad intervalli non superiori a sei mesi in un arco di tempo complessivo che non può superare la data di decorrenza dell'atto delegato di cui alla lettera f) o la data alla quale sono sollevate obiezioni a tale atto:

i) adotta, su richiesta dello Stato membro interessato o di propria iniziativa, un atto di esecuzione che sospende temporaneamente l'esenzione dall'obbligo del visto per determinate categorie di cittadini del paese terzo interessato per un periodo massimo di sei mesi. Tale atto di esecuzione fissa, entro novanta giorni dalla sua entrata in vigore, una data dalla quale decorrono gli effetti della sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto, tenendo conto delle risorse disponibili nei consolati degli Stati membri. Quando adotta atti di esecuzione successivi, la Commissione può prorogare il periodo di tale sospensione di ulteriori periodi massimi di sei mesi e può modificare le categorie di cittadini del paese terzo in questione per le quali è sospesa l'esenzione dall'obbligo del visto.

Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 11, paragrafo 2. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 6, durante i periodi di sospensione tutte le categorie di cittadini del paese terzo di cui all'atto di esecuzione devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri; oppure

ii) presenta al comitato di cui all'articolo 11, paragrafo 1, una relazione che valuta la situazione e precisa i motivi per cui ha deciso di non sospendere l'esenzione dall'obbligo del visto e ne informa il Parlamento europeo e il Consiglio.

Tale relazione tiene conto di tutti gli elementi pertinenti, quali quelli di cui alla lettera d). Il Parlamento europeo e il Consiglio possono procedere a un dibattito politico sulla base di tale relazione;

f) se entro 24 mesi dalla data della pubblicazione di cui al terzo comma, lettera a), il paese terzo interessato non ha revocato l'obbligo del visto, la Commissione adotta, a norma dell'articolo 10, un atto delegato che sospende temporaneamente l'esenzione dall'obbligo del visto per un periodo di dodici mesi per i cittadini di tale paese terzo. L'atto delegato fissa, entro 90 giorni dalla sua entrata in vigore, una data dalla quale decorrono gli effetti della sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto, tenendo conto delle risorse disponibili nei consolati degli Stati membri, e modifica di conseguenza l'allegato II. Tale modifica consiste nell'inserire, in corrispondenza del nome del paese terzo in questione, una nota in calce in cui sia indicato che l'esenzione dall'obbligo del visto è sospesa nei confronti di tale paese terzo e sia precisato il periodo di detta sospensione.

(...)

h) se entro sei mesi dall'entrata in vigore dell'atto delegato di cui alla lettera f) il paese terzo in questione non ha revocato l'obbligo del visto, la Commissione può presentare una proposta legislativa di modifica del presente regolamento diretta a spostare il riferimento al paese terzo dall'allegato II all'allegato I;

(...)).

8. Gli Stati Uniti d'America compaiono nell'«[e]lenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti dall'obbligo del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri per soggiorni la cui durata globale non sia superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni», oggetto dell'allegato II del regolamento 2018/1806.

III. Fatti

9. Il 12 aprile 2016 la Commissione ha presentato una comunicazione recante valutazione della situazione di non reciprocità con taluni paesi terzi nel settore della politica dei visti⁶. Tra i paesi designati nei cui confronti persisteva ancora la non reciprocità riguardo ai visti vi erano gli Stati Uniti d'America.

10. Successivamente, la Commissione ha presentato sei comunicazioni di monitoraggio della situazione⁷. A partire dalla comunicazione del mese di dicembre del 2017, l'unico caso di non reciprocità restante riguardava ancora gli Stati Uniti d'America, che rifiutavano di accogliere senza visto i cittadini della Repubblica di Bulgaria, della Repubblica di Croazia, della Repubblica di Cipro e della Romania.

11. In considerazione dell'obbligo imposto dagli Stati Uniti d'America ai cittadini di tali Stati membri, il Parlamento, con risoluzione del 2 marzo 2017⁸, ha richiesto alla Commissione di agire, ai sensi dell'articolo 265 TFUE, adottando un atto delegato previsto all'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento n. 1289/2013, diretto a sospendere temporaneamente l'esenzione dall'obbligo del visto per brevi soggiorni per i cittadini statunitensi e canadesi a causa del mancato rispetto del criterio della reciprocità.

12. In risposta a tale richiesta di agire, la Commissione, con una comunicazione del 2 maggio 2017⁹, ha preso posizione sulla risoluzione del 2 marzo 2017, ritenendo che l'adozione di un atto delegato che sospendesse temporaneamente l'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini canadesi e statunitensi sarebbe stata controproducente e non avrebbe contribuito a conseguire l'obiettivo di garantire l'esenzione dall'obbligo del visto per tutti i cittadini dell'Unione.

13. Il 22 ottobre 2020 il Parlamento, mediante una nuova risoluzione¹⁰, ha richiesto una seconda volta alla Commissione di agire, ai sensi dell'articolo 265 TFUE, adottando un atto delegato quale previsto all'articolo 7, primo comma, lettera f), del regolamento 2018/1806 diretto a sospendere temporaneamente l'esenzione dall'obbligo del visto per brevi soggiorni per i cittadini degli Stati Uniti d'America, tenuto conto dell'obbligo del visto imposto da questi ultimi ai cittadini bulgari, croati, ciprioti e rumeni.

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio intitolata «Bilancio e possibili prospettive per quanto riguarda la situazione di non reciprocità con taluni paesi terzi nel settore della politica dei visti» [COM(2016) 221 final]; in prosieguo: la «comunicazione del 12 aprile 2016».

⁷ Comunicazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle situazioni di non reciprocità del 13 luglio 2016 [COM(2016) 481 final]; del 21 dicembre 2016 [COM(2016) 816 final]; del 2 maggio 2017 [COM(2017) 227 final]; del 20 dicembre 2017 [COM(2017) 813 final]; del 19 dicembre 2018 [COM(2018) 855 final], e del 23 marzo 2020 [COM(2020) 119 final].

⁸ Risoluzione del Parlamento europeo sugli obblighi della Commissione in materia di reciprocità dei visti a norma dell'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 539/2001 [2016/2986(RSP)]; in prosieguo: la «risoluzione del 2 marzo 2017».

⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio che definisce la posizione della Commissione a seguito della risoluzione del Parlamento europeo del 2 marzo 2017 relativa agli obblighi della Commissione in materia di reciprocità dei visti e riferisce sui progressi compiuti [COM(2017) 227 final].

¹⁰ Risoluzione del Parlamento europeo sugli obblighi della Commissione in materia di reciprocità dei visti a norma dell'articolo 7 del regolamento (UE) 2018/1806 [2020/2605(RSP)]; in prosieguo: la «risoluzione del 22 ottobre 2020».

14. La Commissione, con una comunicazione del 22 dicembre 2020¹¹, ha nuovamente esposto le ragioni per le quali non riteneva allora necessario adottare un atto delegato ai sensi dell'articolo 7, primo comma, lettera f), del regolamento 2018/1806.

IV. Procedimento dinanzi alla Corte e richieste delle parti

15. Con atto del 4 marzo 2021, il Parlamento ha proposto un ricorso per carenza dinanzi alla Corte, considerando che l'articolo 7, primo comma, lettera f), del regolamento 2018/1806 non consente alla Commissione di non adottare un atto delegato allorché le condizioni per l'adozione di un simile atto sono soddisfatte.

16. Il Parlamento chiede che la Corte voglia:

- dichiarare che, non adottando l'atto delegato in forza dell'articolo 7, primo comma, lettera f), del regolamento 2018/1806, la Commissione ha violato il Trattato, e
- condannare la Commissione alle spese.

17. La Commissione chiede il rigetto del ricorso e la condanna del Parlamento alle spese.

18. Con atto separato del 18 maggio 2021, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità. Il Parlamento ha presentato le proprie osservazioni riguardo a tale eccezione il 28 giugno 2021.

19. Il 21 settembre 2021 la Corte ha deciso di riunire al merito l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione.

20. Riguardo alla ricevibilità, la Commissione afferma di aver validamente preso posizione, a fronte della richiesta di agire rivolta dal Parlamento, adottando la comunicazione del 22 dicembre 2020 allo scopo di rispondere a tale richiesta. Essa sostiene che, presentando nel corso del 2020 una seconda richiesta di agire avente lo stesso contenuto di quella del 2017, il Parlamento ha eluso il termine di ricorso previsto all'articolo 265 TFUE, termine che è di ordine pubblico. La Commissione aggiunge che, se, secondo l'interpretazione del Parlamento, era tenuta ad adottare un atto delegato fin dal 2017, non può esservi una seconda richiesta di agire per effetto dei risultati del canale diplomatico utilizzato né una carenza continuata che giustifichi un'azione intentata entro un termine ragionevole nel corso del 2020.

21. Al contrario, il Parlamento ritiene che la Commissione non abbia preso posizione ai sensi dell'articolo 265, secondo comma, TFUE in quanto si è limitata a riprendere elementi di sue precedenti comunicazioni. Inoltre, esso precisa che la sua seconda richiesta di agire è ricevibile poiché la Commissione è autrice di una carenza continuata e la seconda richiesta differisce dalla prima quanto al suo contenuto. Il Parlamento aggiunge che, a seguito delle elezioni, la sua composizione è mutata nel periodo intercorso tra le due risoluzioni.

¹¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio che definisce la posizione della Commissione a seguito della risoluzione del Parlamento europeo del 22 ottobre 2020 relativa agli obblighi della Commissione in materia di reciprocità dei visti e che riferisce sui progressi compiuti [COM(2020) 851 final]; in prosieguo: la «comunicazione del 22 dicembre 2020».

22. Nel merito, il Parlamento sostiene che l'articolo 7, primo comma, lettera f), del regolamento 2018/1806 non attribuisce alla Commissione un margine di discrezionalità né per quanto attiene alla possibilità o meno di adottare un atto delegato né in ordine alla scelta del momento in cui tale atto delegato avente ad oggetto la sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini statunitensi debba essere adottato, allorché le condizioni previste dalla disposizione in parola sono soddisfatte. A suo avviso, la sola condizione per agire è la condizione obiettiva relativa alla scadenza del termine di 24 mesi dalla pubblicazione della notifica prevista all'articolo 7, primo comma, lettera a), del regolamento 2018/1806. Quest'unica condizione non è posta in discussione dall'articolo 7, primo comma, lettera d), di tale regolamento che non può essere interpretato come preliminare all'adozione dell'atto delegato, salvo porre in dubbio, *contra legem*, l'obbligo gravante sulla Commissione di adottare detto atto delegato alla scadenza del termine di 24 mesi nonché privare il Parlamento e il Consiglio del loro ruolo nell'ambito dell'attuazione del meccanismo di reciprocità fermando tale meccanismo alla prima fase. Il Parlamento aggiunge che l'assenza di una richiesta di adozione di un atto delegato da parte degli Stati membri interessati non può svincolare la Commissione dall'obbligo di agire.

23. La Commissione sostiene che non esiste un obbligo incondizionato di agire in base alla condizione preliminare sancita dall'articolo 7, primo comma, lettera d), del regolamento 2018/1806 che le impone, nel valutare ulteriori interventi a norma delle lettere e), f) o h) di tale articolo, di tener conto dell'esito delle misure adottate dallo Stato membro interessato, degli interventi da essa stessa effettuati nel settore politico, economico e commerciale, ai fini della reintroduzione o dell'introduzione dell'esenzione dall'obbligo del visto, nonché delle conseguenze della sospensione di tale esenzione per le relazioni esterne dell'Unione e dei suoi Stati membri con il paese terzo in questione. Tale interpretazione è conforme alla formulazione dell'articolo 7 del regolamento 2018/1806 e all'intento di 21 Stati membri espresso in sede di adozione del regolamento n. 1289/2013, che ha introdotto il meccanismo di reciprocità. La Commissione aggiunge che il canale diplomatico è stato fruttuoso per i cittadini croati e polacchi e che nessuno degli Stati membri ancora interessati le ha chiesto di adottare l'atto delegato in questione.

V. Analisi

A. Osservazioni preliminari

24. Ai fini della trattazione del ricorso in esame, mi sembra necessario affrontare una questione di interpretazione generale del regolamento 2018/1806 per quanto riguarda il margine di discrezionalità di cui la Commissione dispone in caso di ricorso al meccanismo di reciprocità previsto all'articolo 7, primo comma, lettera f), del regolamento in parola. Tale interpretazione consentirà infatti di comprendere i motivi di irricevibilità dedotti dalla Commissione attinenti, da un lato, al carattere tardivo del ricorso connesso all'esistenza di una precedente richiesta di agire del Parlamento nel corso del 2017 avente un contenuto assai simile a quella sottoposta alla Corte con il ricorso in esame e, dall'altro lato, all'esistenza di una presa di posizione della Commissione che pone fine al procedimento per carenza.

25. Ricordo che il regolamento 2018/1806, riprendendo, in proposito, gli sviluppi introdotti dal regolamento n. 1289/2013 all'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento n. 539/2001, prevede una graduazione delle risposte nel caso in cui un paese terzo imponga visti per i cittadini di tutti o parte degli Stati membri, mentre esso dispone di un'esenzione dal visto per i propri cittadini da parte dell'insieme degli Stati membri: si tratta del meccanismo di reciprocità.

26. La prima misura possibile consiste nell'adozione da parte della Commissione di un atto di esecuzione che sospende per un periodo rinnovabile di sei mesi l'esenzione dall'obbligo del visto nei confronti di determinate categorie di cittadini del paese terzo interessato¹².

27. La seconda misura ipotizzabile è l'adozione da parte della Commissione di un atto delegato che sospende per dodici mesi l'esenzione dall'obbligo del visto per l'insieme dei cittadini di tale paese terzo¹³.

28. Infine, se sei mesi dopo l'entrata in vigore di tale atto delegato è ancora richiesto un visto dal paese terzo interessato, la Commissione può presentare una proposta legislativa di modifica del regolamento 2018/1806 diretta a trasferire il nome di tale paese dall'elenco dei paesi esenti dall'obbligo del visto di cui all'allegato II di detto regolamento a quello dei paesi assoggettati all'obbligo del visto di cui all'allegato I¹⁴.

29. Il margine di discrezionalità di cui la Commissione dispone ai fini dell'adozione dell'atto delegato recante sospensione per dodici mesi dell'esenzione dall'obbligo del visto per l'insieme dei cittadini di un paese terzo risulta dalla formulazione dell'articolo 7, primo comma, lettera d), del regolamento 2018/1806 il quale enuncia che la Commissione, nel valutare l'attuazione di una delle misure contemplate alle lettere e), f) o h), del medesimo articolo, tiene conto:

- dell'esito delle misure adottate dallo Stato membro interessato al fine di garantire l'esenzione dall'obbligo del visto con il paese terzo in questione;
- degli interventi effettuati presso le autorità del paese terzo in questione, in particolare nel settore politico, economico e commerciale, ai fini della reintroduzione o dell'introduzione dell'esenzione dall'obbligo del visto¹⁵, e
- delle conseguenze della sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto per le relazioni esterne dell'Unione e dei suoi Stati membri con il paese terzo in questione.

30. La Commissione considera che dalla formulazione dell'articolo 7, primo comma, lettera d), del regolamento 2018/1806 risulta che essa dispone di un margine di discrezionalità, in quanto deve tener conto dei tre elementi summenzionati costituenti una condizione preliminare per l'adozione dell'atto delegato recante sospensione per dodici mesi dell'esenzione dall'obbligo del visto per l'insieme dei cittadini di detto paese terzo.

31. Il Parlamento, al contrario, ritiene che l'applicazione dell'articolo 7, primo comma, lettera f), di tale regolamento non sia subordinata ad alcuna condizione preliminare e che il solo margine di discrezionalità per la Commissione riguardi la data da cui decorrono gli effetti dell'atto delegato che sospende l'esenzione dall'obbligo del visto, la quale deve tener conto delle risorse dei consolati degli Stati membri.

32. Mi sembra che, contrariamente a quanto affermato dal Parlamento, dal combinato disposto dell'articolo 7, primo comma, lettere d) e f), del regolamento 2018/1806 risulti chiaramente che la Commissione dispone di un duplice margine di discrezionalità, benché l'articolo 7, primo comma, lettera f), di tale regolamento precisi che «la Commissione adotta (...) un atto delegato».

¹² Articolo 7, primo comma, lettera e), del regolamento 2018/1806.

¹³ Articolo 7, primo comma, lettera f), del regolamento 2018/1806.

¹⁴ Articolo 7, primo comma, lettera h), del regolamento 2018/1806.

¹⁵ Articolo 7, primo comma, lettera b), del regolamento 2018/1806 mediante rinvio.

Da un lato, per quanto riguarda il principio del ricorso all'atto delegato, prima di adottare un simile atto essa deve tener conto degli elementi enunciati in detto articolo 7, primo comma, lettera d), e, dall'altro, per quanto attiene alla decorrenza degli effetti dell'atto delegato, può spostarla entro un periodo di 90 giorni dalla sua entrata in vigore al fine di tener conto delle risorse dei consolati, come ammesso dal Parlamento.

33. Nella prima fase del meccanismo di reciprocità, infatti, l'articolo 7, primo comma, lettera e), ii), del regolamento 2018/1806 prevede che la Commissione, se decide di non sospendere l'esenzione dall'obbligo del visto per determinate categorie di cittadini per un periodo di sei mesi, presenta al comitato di cui all'articolo 11, paragrafo 1, di tale regolamento una relazione nella quale tiene conto di tutti gli elementi pertinenti, fra cui quelli menzionati all'articolo 7, primo comma, lettera d), di detto regolamento.

34. Inoltre, anche le condizioni di elaborazione di tale meccanismo di reciprocità, con adozione di un atto di esecuzione o di un atto delegato di sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto per un certo periodo nel corso della procedura di revisione del regolamento n. 539/2001, iniziata durante il 2011¹⁶, depongono a favore della non automaticità di detta sospensione dall'esenzione.

35. Tali atti delegati o tali atti di esecuzione, corrispondenti alla prima o alla seconda fase del meccanismo di reciprocità, infatti, non erano previsti nella proposta del 2011 che, nella motivazione del suo progetto, si limitava a dichiarare che «[i]l meccanismo di reciprocità inizialmente previsto dal regolamento [n. 539/2001] comportava già un certo automatismo: la notificazione dei casi di non reciprocità non era obbligatoria, e lo Stato membro interessato era libero di decidere se procedervi o meno. In caso di avvenuta notifica, tuttavia, gli Stati membri erano obbligati a imporre, provvisoriamente e automaticamente, l'obbligo del visto ai cittadini del paese terzo interessato 30 giorni dopo la notifica, salvo diversa decisione del Consiglio. Questo automatismo è stato considerato il punto debole del meccanismo di reciprocità originario, ed è quindi stato abbandonato nel 2005 perché ritenuto controproducente. Non vi è alcun motivo di pensare che oggi sarebbe più efficace. Il meccanismo di reciprocità attuale, quale modificato nel 2005, è ritenuto in generale efficiente, e i casi di non reciprocità si sono considerevolmente ridotti. Le situazioni di non reciprocità che ancora permangono interessano per lo più Stati membri che, secondo i paesi terzi, non soddisfano i criteri obiettivi per l'esenzione dal visto fissati dalla legislazione nazionale di questi ultimi»¹⁷. Pertanto, durante la procedura di revisione del regolamento n. 539/2001, la Commissione ha preso chiaramente posizione a favore del mantenimento della non automaticità e ha proposto una modifica dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera c), di tale regolamento unicamente per tener conto delle conseguenze del Trattato di Lisbona.

¹⁶ V. 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, presentata il 24 maggio 2011 [COM(2011) 290 definitivo]; in prosieguo: la «proposta del 2011».

¹⁷ Proposta del 2011, pag. 6.

36. Durante le discussioni in seno al Consiglio è emersa l'idea di permettere alla Commissione, su richiesta dello Stato membro interessato o, dopo un certo termine, di propria iniziativa, di adottare un atto di esecuzione che sospendesse l'esenzione dal visto a titolo di reciprocità, tenendo conto delle conseguenze sulle relazioni esterne dell'Unione, il che corrisponde in sostanza alla prima fase del meccanismo di reciprocità infine adottato¹⁸.

37. In tale occasione, la Commissione ha ribadito che l'automaticità della sospensione dell'esenzione dal visto sarebbe controproducente e taluni Stati membri hanno espresso differenti opinioni. Così, uno Stato membro ha ritenuto interessante tale proposta di compromesso, in quanto consentiva di mostrare una solidarietà fra Stati membri nei confronti dell'esterno. Un altro Stato membro ha affermato che una relazione della Commissione non poteva essere un segnale sufficiente per il paese terzo e che la Commissione avrebbe dovuto essere obbligata a trovare una soluzione nel settore dei visti o in un altro settore, come il commercio o i trasporti. Un ultimo Stato membro ha criticato l'approccio adottato in quanto troppo lungo e complesso¹⁹.

38. In realtà, l'articolo 1, paragrafo 4, lettera d), del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento n. 1289/2013, il quale prevede che la Commissione debba tener conto di alcuni elementi prima di adottare talune misure, nonché la suddivisione del meccanismo di reciprocità in tre fasi, è sostanzialmente il risultato degli emendamenti della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni in occasione dell'esame in Parlamento della proposta del 2011²⁰, emendamenti fondati sull'analisi del relatore secondo cui il funzionamento del meccanismo di reciprocità non era soddisfacente²¹. Tuttavia, la commissione per gli affari esteri del Parlamento, consultata per un parere, il 24 novembre 2011 aveva preso posizione a favore dello status quo riguardo alla questione dell'evoluzione del meccanismo di reciprocità, adottando la posizione iniziale della Commissione²².

39. Dalle summenzionate discussioni emerge che le posizioni relative al meccanismo di reciprocità, alla sua automaticità, alle sue fasi, alla natura degli atti che devono essere adottati dalla Commissione, ai termini entro i quali adottarli e alla possibilità di avviare negoziati in altri settori erano assai differenti.

40. Alla luce di tali elementi, è importante osservare, in primo luogo, l'evoluzione della formulazione dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera d), del regolamento n. 539/2001 tra l'emendamento del Parlamento che si limita a dichiarare: «la Commissione, nel valutare ulteriori interventi, tiene conto dell'esito delle misure» e la seguente formulazione finale: «la Commissione, nel valutare ulteriori interventi a norma delle lettere e), f) o h), tiene conto dell'esito delle misure».

¹⁸ V. resoconto della riunione di lavoro sui visti del 7 febbraio 2012 del gruppo «Visti»/Comitato misto (UE-Islanda/Norvegia e Svizzera/Liechtenstein), documento 6807/12, disponibile al seguente indirizzo Internet: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6807-2012-INIT/en/pdf>, in particolare proposta di modifica dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera c), del regolamento n. 539/2001 (pag. 9).

¹⁹ V. resoconto citato alla precedente nota delle presenti conclusioni, in particolare nota 1 (pag. 8).

²⁰ V. relazione sulla 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 (A7-0139/2013), disponibile al seguente indirizzo Internet: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2013-0139_IT.html#_section1.

²¹ V. motivazione del progetto di risoluzione legislativa del Parlamento, integrato nella relazione citata alla precedente nota delle presenti conclusioni: «Quanto alla reciprocità in se stessa, è evidente che, malgrado quanto afferma la Commissione, il sistema attuale, modificato dal regolamento [n. 851/2005], non è efficiente. Anche se non è necessario reintrodurre l'automatismo previsto originariamente dal regolamento [n. 539/2001], occorre però procedere a un riesame approfondito del meccanismo attuale al fine di garantire l'unità d'azione e la solidarietà fra Stati membri. Altre considerazioni, ad esempio le relazioni commerciali dell'Unione europea, non dovrebbero mettere in pericolo i pilastri fondamentali della politica comune dei visti».

²² V. parere della commissione per gli affari esteri sulla proposta del 2011, integrato nella relazione citata alla nota 20 delle presenti conclusioni.

41. In secondo luogo, occorre prendere in considerazione la dichiarazione di 21 Stati membri in sede di adozione del regolamento n. 1289/2013, con la quale essi hanno affermato che «[l]a modifica del regolamento [n. 539/2001], in particolar modo per quanto riguarda il meccanismo di reciprocità (articolo 1, paragrafo 1) e la clausola sospensiva (articolo 1, paragrafo 2), potrebbe avere implicazioni di ampia portata per le relazioni esterne dell'Unione e dei suoi Stati membri. Intendiamo pertanto sottolineare che in base alle disposizioni pertinenti, le istituzioni competenti dell'Unione sono tenute, prima di adottare qualsiasi proposta o decisione, ad esaminare attentamente e a prendere in considerazione potenziali conseguenze politiche negative per le relazioni esterne dell'Unione e dei suoi Stati membri che potrebbero risultare da tali proposte o decisioni. Ciò si applica in particolare alle relazioni esterne con i partner strategici. Riteniamo che, da parte sua, il Consiglio debba garantire che tali obblighi siano pienamente rispettati»²³.

42. Ritengo inoltre che la posizione difesa dalla Commissione, in occasione del suo ricorso di annullamento diretto, in particolare, contro l'articolo 1, punto 1, lettera a), del regolamento n. 1289/2013, che modifica, tra gli altri, l'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001²⁴, secondo la quale essa dispone di un margine di discrezionalità pressoché nullo ai fini dell'adozione dell'atto delegato, il che avrebbe dovuto indurre il legislatore dell'Unione a scegliere un atto di esecuzione, non sia decisiva nell'ambito del ricorso in esame.

43. Da un lato, la Corte ha infatti ritenuto che tale questione non assumesse rilievo per determinare se l'atto che la Commissione doveva adottare rientrasse nell'ambito di applicazione dell'articolo 290 TFUE oppure in quello dell'articolo 291 TFUE²⁵.

44. D'altro lato, a partire dal momento in cui la Corte ha confermato la natura di atto delegato dell'atto adottato sulla base dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera f), del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento n. 1289/2013 [divenuto l'articolo 7, primo comma, lettera f), del regolamento 2018/1806], la Commissione può avvalersi del margine di discrezionalità lasciato dal legislatore dell'Unione.

45. Pertanto, i motivi di irricevibilità devono essere esaminati tenendo conto di tale margine di discrezionalità della Commissione.

B. Sulla ricevibilità

46. La Commissione ha sollevato due motivi di irricevibilità vertenti, l'uno, sulla possibilità di avviare un secondo procedimento per carenza, allorché la prima richiesta di agire non è stata seguita dall'adizione della Corte, e, l'altro, sull'esistenza di una presa di posizione che conclude il procedimento.

²³ Dichiarazione disponibile al seguente indirizzo Internet:
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16088-2013-ADD-1-REV-1/it/pdf>.

²⁴ V. causa che ha dato luogo alla sentenza del 16 luglio 2015, Commissione/Parlamento e Consiglio (C-88/14, EU:C:2015:499).

²⁵ V. sentenza del 16 luglio 2015, Commissione/Parlamento e Consiglio (C-88/14, EU:C:2015:499, punto 32).

1. Possibilità di una nuova richiesta di agire dopo una prima richiesta che non ha condotto all'adizione della Corte

47. Prima facie, è innegabile che le risoluzioni del 2 marzo 2017 e del 22 ottobre 2020, fatta eccezione per l'aggiunta di due considerando²⁶ nella seconda, sono identiche. Il primo considerando aggiunto (considerando J) di quest'ultima risoluzione non fa che rafforzare gli argomenti presentati nel resto della risoluzione (solidarietà fra Stati membri²⁷, privazione dei diritti del Parlamento e del Consiglio²⁸) senza portare nuovi argomenti. Quanto al secondo considerando aggiunto (considerando K), esso si limita a ricordare la funzione di custode dei trattati della Commissione e il rischio che la sua inerzia indebolisca detta funzione. Non mi sembra che tale richiamo generale possa essere considerato un argomento aggiuntivo. In entrambe le risoluzioni, dunque, il Parlamento contesta effettivamente alla Commissione la stessa carenza per gli stessi motivi.

48. Poco importa, in proposito, che la composizione del Parlamento sia mutata fra le due richieste di agire per quanto attiene alla ricevibilità del ricorso per carenza, poiché si tratta di un ricorso istituzionale appartenente come tale a ciascuna istituzione interessata.

49. Inoltre, il fatto che, come ho precedentemente spiegato, esista un margine di discrezionalità a beneficio della Commissione non consente di applicare per analogia la giurisprudenza del Tribunale che dichiara una carenza della Commissione per la mancata adozione di un atto delegato, allorché l'obbligo di adottare un simile atto, entro la data indicata nell'atto legislativo, era chiaro, preciso e incondizionato²⁹.

50. Nella sentenza del 16 dicembre 2015, Svezia/Commissione³⁰, il Tribunale si è infatti basato sulla formulazione dell'articolo 5, paragrafo 3, primo comma, del regolamento (UE) n. 528/2012³¹, ai termini del quale, «[e]ntro il 13 dicembre 2013, la Commissione adotta atti delegati (...) riguardo alla definizione di criteri scientifici per la determinazione delle proprietà di interferenza con il sistema endocrino», per dichiarare che «[s]i deve constatare che risulta esplicitamente da tale disposizione che sulla Commissione gravava un obbligo chiaro, preciso e incondizionato di adottare entro il 13 dicembre 2013 atti delegati riguardo alla definizione di criteri scientifici per la determinazione delle proprietà di interferenza con il sistema endocrino»³².

51. Nel caso di specie, paradossalmente, il Parlamento si basa su tale giurisprudenza per contestare alla Commissione la sua inerzia, ma senza trarre conseguenze dall'abbandono o dal mancato avvio del suo primo procedimento per carenza, intervenuto dopo la risposta della Commissione alla sua richiesta di agire. Orbene, se la Commissione avesse avuto l'obbligo di agire perché tale obbligo era chiaro, preciso e incondizionato, il Parlamento avrebbe dovuto proseguire il procedimento per carenza e adire la Corte entro il termine previsto all'articolo 265, secondo comma, TFUE, diversamente la sua nuova richiesta di agire potrebbe essere considerata uno sviamento di tale termine.

²⁶ Considerando J e K, che ricordano gli aspetti solidaristici e istituzionali della carenza della Commissione.

²⁷ V. considerando C delle risoluzioni del 2 marzo 2017 e del 22 ottobre 2020.

²⁸ V. considerando da E a G delle risoluzioni del 2 marzo 2017 e del 22 ottobre 2020.

²⁹ V. sentenza del 16 dicembre 2015, Svezia/Commissione (T-521/14, non pubblicata, EU:T:2015:976, punto 53).

³⁰ T-521/14, non pubblicata, EU:T:2015:976.

³¹ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi (GU 2012, L 167, pag. 1).

³² Sentenza del 16 dicembre 2015, Svezia/Commissione (T-521/14, non pubblicata, EU:T:2015:976, punto 53).

52. Poiché, per le ragioni che ho già menzionato, nel caso di specie l'obbligo di agire non è chiaro, preciso e incondizionato, occorre verificare, da un lato, se il periodo intercorso tra le due richieste di agire sia rilevante per quanto concerne la ricevibilità del ricorso e, dall'altro, se fosse possibile una nuova richiesta di agire, simile ad una precedente.

53. Riguardo al termine per la richiesta di agire, in primo luogo, risulta necessario procedere ad alcuni richiami cronologici.

54. La pubblicazione prevista all'articolo 1, paragrafo 4, lettera a), terzo comma, del regolamento n. 539/2001, come modificato dal regolamento n. 1289/2013 [divenuto l'articolo 7, primo comma, lettera a), e terzo comma, del regolamento 2018/1806], è infatti avvenuta il 12 aprile 2014³³. Il termine di due anni alla scadenza del quale la Commissione può adottare un atto delegato in forza dell'articolo 7, primo comma, lettera f), del regolamento 2018/1806 dev'essere calcolato a partire da tale data. Pertanto, la Commissione poteva adottare un atto delegato dall'11 aprile 2016.

55. Orbene, la Commissione ha concluso la propria comunicazione del 12 aprile 2016 con l'invito del Parlamento e del Consiglio «ad avviare urgentemente discussioni e a prendere posizione sulla soluzione più adeguata da adottare, alla luce della valutazione fornita dalla presente comunicazione. Il Parlamento (...) e il Consiglio sono invitati a informare la Commissione in merito alle rispettive posizioni entro il 12 luglio 2016».

56. Quindi, alla scadenza del termine di 24 mesi, la Commissione ha fatto chiaramente sapere che non intendeva adottare un atto delegato nell'immediato, ma che, al contrario, attendeva la presa di posizione del Parlamento e del Consiglio in proposito entro una data precisa.

57. Il 13 luglio 2016 e, successivamente, il 21 dicembre 2016³⁴ la Commissione ha adottato due nuove comunicazioni che davano seguito a quella del 12 aprile 2016, nelle quali menzionava sforzi diplomatici compiuti per pervenire all'esenzione dal visto per i cittadini degli Stati membri interessati che intendessero recarsi negli Stati Uniti.

58. Il Parlamento ha votato la prima risoluzione contenente una richiesta di agire rivolta alla Commissione ai fini dell'adozione di un atto delegato soltanto il 2 marzo 2017.

59. Ricordo che l'articolo 265 TFUE non prevede alcun termine fra la constatazione dell'inerzia e la richiesta di agire per intentare un'azione per carenza. Tuttavia, secondo la giurisprudenza della Corte, a pena di preclusione del ricorso, la richiesta di agire dev'essere rivolta all'istituzione competente entro un termine ragionevole dalla constatazione dell'inerzia³⁵.

60. La prima richiesta di agire, pur essendo stata evidentemente formulata entro un termine ragionevole, non è stata tuttavia seguita da alcun atto del Parlamento, che si è accontentato della comunicazione della Commissione del 2 maggio 2017³⁶, la quale ricorda gli sforzi diplomatici compiuti nonché i risultati conseguiti e indica che l'adozione di un atto delegato «sarebbe controproducente in questa fase e non contribuirebbe a conseguire l'obiettivo di garantire l'esenzione dall'obbligo del visto per tutti i cittadini dell'[Unione]». Pertanto, la scelta del canale

³³ Informazioni della Commissione sulle notifiche degli Stati membri di casi di non-reciprocità ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, lettera a), del regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio quale modificato dal regolamento (UE) n. 1289/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2014, C 111, pag. 1).

³⁴ V. nota 7 delle presenti conclusioni.

³⁵ V. sentenza del 6 luglio 1971, Paesi Bassi/Commissione (59/70, EU:C:1971:77, punto 19).

³⁶ V. nota 9 delle presenti conclusioni.

diplomatico per tentare di risolvere la difficoltà è stata – almeno implicitamente – convalidata dal Parlamento. Tuttavia, tale accettazione del canale diplomatico a scapito dell'adozione di un atto delegato è definitiva?

61. Se ci si limita alla sola questione del termine, mi sembra che, nel caso di specie, si possa trarre l'insegnamento dalla giurisprudenza della Corte secondo cui non è possibile contestare al ricorrente di non aver agito entro un termine ragionevole se, durante tutto il periodo interessato, vi sono stati frequenti contatti tra le parti, per cui il ricorrente poteva ragionevolmente pensare che il problema avrebbe ricevuto una soluzione favorevole³⁷.

62. Analogamente, il Tribunale ha ammesso richieste di agire 26 o 47 mesi dopo i depositi di denunce in materia di aiuti di Stato, considerando, quindi, che la lentezza della Commissione nell'istruzione di tali denunce non potesse arrecare pregiudizio ai ricorrenti in materia di termine³⁸.

63. Se, ai fini del ragionamento, non si tiene conto della prima richiesta di agire del 2 marzo 2017, un termine di oltre quattro anni e mezzo tra la comunicazione del 12 aprile 2016 – alla quale è fatto riferimento nel ricorso del Parlamento – e la risoluzione del 22 ottobre 2020 potrebbe essere considerato, alla luce delle circostanze del tutto particolari della causa, tale da consentire ancora di intentare un'azione per carenza. Nel caso di specie, dette circostanze del tutto particolari sarebbero il canale diplomatico scelto dalla Commissione, il cui effetto può essere valutato soltanto in un arco di tempo piuttosto lungo; l'accettazione di tale canale mediante l'assenza di un ricorso per carenza da parte del Parlamento nel 2017; l'esistenza di regolari riunioni di lavoro trilaterali seguite da effetti a favore di taluni cittadini dell'Unione; le regolari comunicazioni della Commissione al Parlamento e al Consiglio sull'avanzamento dei lavori, nonché la pandemia di COVID-19 nel 2020 che ha reso impossibili gli spostamenti transatlantici.

64. In secondo luogo, sarei propenso a seguire detta tesi della non preclusione dell'azione per carenza, soprattutto in un contesto in cui la richiesta di agire fa seguito ad una prima richiesta non seguita dalla presentazione di un ricorso oltre tre anni e mezzo prima in tale preciso contesto.

65. Il primo tentativo del Parlamento non può infatti assumere il valore di rinuncia implicita ad agire per carenza più tardi alla luce dello specifico contesto della causa in quanto, come ho già spiegato, il canale diplomatico per risolvere la questione dell'esenzione dal visto è una via lunga.

66. In realtà, si potrebbe pensare anche di spingersi oltre, considerando quale dies a quo che permette di decidere se la richiesta di agire sia stata fatta entro un termine ragionevole ciascuna nuova comunicazione con cui la Commissione dichiara al Parlamento e al Consiglio di ritenere controproducente l'adozione di un atto delegato per privilegiare il canale diplomatico.

67. Ritengo quindi che la seconda richiesta di agire abbia potuto essere fatta entro un termine ragionevole, date le specificità della causa ricordate al paragrafo 63 delle presenti conclusioni, a prescindere che si consideri il periodo trascorso dalla prima richiesta di agire o dall'ultima comunicazione della Commissione del 23 marzo 2020³⁹ prima di tale seconda richiesta di agire.

³⁷ V. sentenza del 16 febbraio 1993, ENU/Commissione (C-107/91, EU:C:1993:56, punto 24). Nella causa che ha dato luogo a tale sentenza, il termine era di sedici mesi.

³⁸ V. sentenza del 15 settembre 1998, Gestevisión Telecinco/Commissione (T-95/96, EU:T:1998:206, punto 80).

³⁹ V. nota 7 delle presenti conclusioni.

2. Esistenza di una presa di posizione

68. Si pone poi la questione se la comunicazione della Commissione del 22 dicembre 2020 costituisca una presa di posizione ai sensi dell'articolo 265, secondo comma, TFUE.

69. Secondo una costante giurisprudenza, l'adozione da parte dell'istituzione richiesta di agire di un atto diverso da quello che il ricorrente avrebbe desiderato non costituisce una carenza⁴⁰.

70. Nel caso di specie, il fatto che la Commissione abbia emanato una comunicazione che raccomanda il ricorso al canale diplomatico in sostituzione dell'adozione di un atto delegato può essere assimilato ad una presa di posizione che renderebbe il ricorso in esame irricevibile.

71. La Corte ha infatti riconosciuto che l'istituzione richiesta di agire non è obbligata ad adottare un atto dell'Unione ai sensi dell'articolo 288 TFUE affinché la presa di posizione sia valida ed il ricorso per carenza sia irricevibile⁴¹. A tale scopo, qualsiasi misura adottata da detta istituzione è assimilabile, se del caso, ad una presa di posizione. Nel caso di specie, a condizione che la comunicazione del 22 dicembre 2020 rispetti i requisiti sostanziali relativi a ciò che può costituire una presa di posizione, il fatto che tale comunicazione non sia un atto previsto dal diritto primario, per quanto attiene alla forma, non basta a soddisfare le condizioni del ricorso per carenza⁴².

72. Per quanto attiene ai requisiti sostanziali relativi alla classificazione come «presa di posizione», la Corte adotta un'accezione particolarmente estensiva di ciò che rappresenta una presa di posizione, ai sensi dell'articolo 265, secondo comma, TFUE. In tal senso, occorre fare due osservazioni.

73. Da un lato, il fatto che l'istituzione richiesta di agire avvii il processo di assunzione di una decisione, senza necessariamente completarlo, ha nondimeno il valore di presa di posizione e rende il ricorso per carenza irricevibile⁴³. Nel caso di specie, la circostanza che la Commissione abbia adottato la comunicazione del 22 dicembre 2020 prima della potenziale adozione di un atto delegato può essere ritenuta parte dell'intero processo di presa di posizione e, all'occorrenza, sulla base del contenuto di tale comunicazione, potrebbe essere considerata una presa di posizione, ai sensi dell'articolo 265, secondo comma, TFUE.

74. D'altro lato, anche una presa di posizione parziale o indiretta vale come presa di posizione ai sensi dell'articolo 265, secondo comma, TFUE⁴⁴. In altre parole, se l'istituzione che dovrebbe adottare un atto regola la situazione solo in parte o indirettamente, senza fornire una soluzione completa, ciò ha sempre il valore di presa di posizione, posto che l'atto in questione può essere completato in una fase successiva. Nel caso di specie, in base all'interpretazione che sarà data al contenuto della comunicazione del 22 dicembre 2020, è possibile che, sebbene quest'ultima regoli solo indirettamente o in parte la questione della sospensione dell'esenzione dal visto, senza fornire una soluzione precisa, il ricorso per carenza sia irricevibile.

75. Aggiungo due elementi peculiari del caso di specie che reputo importanti.

⁴⁰ V. sentenze del 1° aprile 1993, *Pesqueras Echebastar/Commissione* (C-25/91, EU:C:1993:131, punto 12 e giurisprudenza ivi citata), nonché del 7 ottobre 2009, *Vischim/Commissione* (T-420/05, EU:T:2009:391, punto 255 e giurisprudenza ivi citata).

⁴¹ V. sentenza del 18 ottobre 1979, *GEMA/Commissione* (125/78, EU:C:1979:237, punti 17 e 18).

⁴² *Cazet, S., Le recours en carence en droit de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2012, punti 101 e 102, pagg. da 76 a 78.

⁴³ V. sentenza del 26 febbraio 2003, *CEVA/Commissione* (T-344/00 e T-345/00, EU:T:2003:40, punti da 82 a 84).

⁴⁴ V. sentenza del 14 dicembre 1962, *Acciaierie San Michele e a./Alta Autorità* (da 5/62 a 11/62 e da 13/62 a 15/62, EU:C:1962:46, pag. 881).

76. In primo luogo, dopo la prima richiesta di agire del 2 marzo 2017, il Parlamento si è accontentato della comunicazione della Commissione del 2 maggio 2017⁴⁵ e non ha proseguito la propria azione per carenza rivolgendosi alla Corte. Esso ha dunque ammesso, perlomeno implicitamente, che tale comunicazione valesse come presa di posizione.

77. In secondo luogo, esiste un precedente nell'ambito del quale un ricorrente ha agito per carenza contro la Commissione per la mancata adozione dell'atto delegato previsto all'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento n. 539/2001.

78. La risposta della Commissione, che il ricorrente considerava insoddisfacente, si basava su tre elementi. Anzitutto, la Commissione affermava di aver adottato varie relazioni e comunicazioni nel settore della reciprocità della revoca dell'obbligo del visto per i cittadini degli Stati membri nei confronti di numerosi paesi terzi e di essersi impegnata attivamente anche al fine di garantire tale reciprocità senza limiti con gli Stati Uniti d'America. Essa sosteneva poi di non essere responsabile delle restrizioni all'ingresso negli Stati Uniti subite dal ricorrente e che la sua situazione non sarebbe migliorata in conseguenza della revoca dell'esenzione dal visto per i cittadini statunitensi. Infine, la Commissione concludeva nel senso dell'irricevibilità di un eventuale futuro ricorso per carenza considerato che l'atto delegato richiesto non riguardava direttamente e individualmente il ricorrente. Il Tribunale ha dichiarato che la Commissione aveva così preso posizione, rendendo l'azione per carenza del ricorrente irricevibile⁴⁶.

79. Mi sembra dunque chiaro che, nel caso di specie, la Commissione ha preso posizione, ai sensi dell'articolo 265, secondo comma, TFUE, con la sua comunicazione del 22 dicembre 2020 riguardo al fatto che continuava a privilegiare il canale diplomatico per ottenere la reciprocità da parte degli Stati Uniti d'America e che l'adozione dell'atto delegato richiesto sarebbe controproducente ai fini dell'ottenimento dell'esenzione dall'obbligo del visto per l'insieme dei cittadini dell'Unione che intendano recarsi in tale paese.

80. Per questi motivi, ritengo che l'azione per carenza del Parlamento sia irricevibile.

C. Sull'esistenza di una carenza

81. Mi sembra nondimeno necessario procedere, in via subordinata, all'esame della questione di merito dell'esistenza o meno di una carenza da parte della Commissione.

82. Come ho spiegato ai paragrafi da 32 a 45 delle presenti conclusioni, ritengo che la Commissione disponga di un margine di discrezionalità ai fini dell'adozione o meno di un atto delegato fondato sull'articolo 7, primo comma, lettera f), del regolamento 2018/1806. Tale margine di discrezionalità è delimitato dai tre criteri enunciati alla lettera d) del citato articolo.

83. L'esistenza o meno di una carenza da parte della Commissione deve dunque essere esaminata alla luce di questi tre criteri.

84. Il primo criterio è l'obbligo per la Commissione di tener conto dell'esito delle misure adottate dallo Stato membro interessato al fine di garantire l'esenzione dall'obbligo del visto con il paese terzo in questione.

⁴⁵ V. nota 9 delle presenti conclusioni.

⁴⁶ Ordinanza del 16 ottobre 2017, Salehi/Commissione (T-773/16, non pubblicata, EU:T:2017:739, punti 5 e da 15 a 18).

85. La comunicazione del 22 dicembre 2020 è particolarmente dettagliata in proposito e spiega che i quattro Stati membri ancora interessati dalla necessità di un visto per i loro cittadini che si recano negli Stati Uniti d'ora innanzi sono soggetti a piani di lavoro ad hoc riguardanti le disposizioni che devono essere adottate da ciascuno di essi per conformarsi al programma statunitense di esenzione dal visto.

86. Inoltre, la Commissione espone le evoluzioni in ordine al tasso di rifiuto del visto per ciascuno di tali Stati membri e ai requisiti in materia di sicurezza che sono elementi di primaria importanza per gli Stati Uniti d'America.

87. Il secondo criterio è l'obbligo di tener conto degli interventi effettuati presso gli Stati Uniti d'America, in particolare nel settore politico, economico e commerciale, ai fini della reintroduzione o dell'introduzione dell'esenzione dall'obbligo del visto.

88. Da un lato, la Commissione dà conto in maniera approfondita delle tre riunioni di lavoro bilaterali o trilaterali nel corso del 2020, con la precisazione che la riunione bilaterale del mese di maggio del 2020 si è svolta a livello ministeriale.

89. Dall'altro lato, nella sua comunicazione del 22 dicembre 2020 la Commissione afferma che, a causa del periodo di transizione post-elettorale negli Stati Uniti e in attesa dell'istituzione della nuova amministrazione dopo l'insediamento del nuovo presidente che era previsto per il 20 gennaio 2021, ha dovuto limitarsi ad elaborare, insieme al Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), una proposta relativa ad una nuova agenda transatlantica che rammenta l'importanza dei legami transatlantici.

90. Così facendo, la Commissione giustifica iniziative intraprese a livello politico per ottenere l'esenzione dall'obbligo del visto per gli ultimi quattro Stati membri interessati. Per contro, le considerazioni in proposito contenute nelle memorie della Commissione dinanzi alla Corte sono inconferenti ai fini della valutazione dell'esistenza o meno della carenza, in quanto successive alla sua presa di posizione sulla richiesta di agire del Parlamento.

91. Il terzo criterio ha ad oggetto le conseguenze della sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto per le relazioni esterne dell'Unione e dei suoi Stati membri con gli Stati Uniti d'America.

92. A differenza della comunicazione del 12 aprile 2016, che affrontava in maniera molto dettagliata le conseguenze e l'impatto della sospensione dell'esenzione dal visto per i cittadini e le imprese dell'Unione, la comunicazione del 22 dicembre 2020 si limita ad un rinvio a questa prima comunicazione nella parte relativa al contesto. Nelle sue conclusioni, la Commissione dichiara poi di tener conto del fatto che sospendere l'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini statunitensi «avrebbe conseguenze negative considerevoli in un gran numero di settori e ambiti politici e avrebbe inoltre gravi ripercussioni sulla cooperazione transatlantica e sulle (...) relazioni esterne con questo partner strategico. Un'eventuale sospensione potrebbe anche mettere a repentaglio i viaggi senza visto di tutti gli altri cittadini dell'[Unione] negli Stati Uniti, qualora questi ultimi dovessero dar seguito a quanto hanno più volte ribadito, ovvero sia che la semplice adozione da parte della Commissione di un atto delegato sulla sospensione dell'esenzione dal visto per i cittadini statunitensi comporterebbe immediatamente l'adozione di misure di ritorsione da parte degli Stati Uniti, con la conseguente reintroduzione dell'obbligo del visto per tutti i cittadini dell'[Unione]». Si deve rilevare che tale minaccia di reintroduzione dell'obbligo del visto è connessa alla mera adozione di un atto delegato da parte della Commissione e non all'entrata in vigore di quest'ultimo, pur subordinata all'assenza di obiezioni del Parlamento e del

Consiglio⁴⁷.

93. Ritengo dunque che la Commissione abbia sufficientemente dimostrato di aver rispettato le disposizioni dell'articolo 7, primo comma, lettera f), del regolamento 2018/1806. Ne deriva che il ricorso per carenza dovrebbe essere respinto nel merito qualora la Corte lo considerasse ricevibile.

VI. Conclusione

94. Alla luce dell'insieme delle precedenti considerazioni, propongo alla Corte di pronunciarsi nel seguente modo:

- In via principale, il ricorso è irricevibile.
- In via subordinata, il ricorso è respinto.
- Il Parlamento europeo è condannato alle spese.

⁴⁷ V. articolo 10, paragrafo 7, del regolamento 2018/1806: «L'atto delegato adottato ai sensi dell'articolo 7, [primo comma,] lettera f), entra in vigore solo se né il Parlamento europeo né il Consiglio hanno sollevato obiezioni entro il termine di quattro mesi dalla data in cui esso è stato loro notificato o se, prima della scadenza di tale termine, sia il Parlamento europeo che il Consiglio hanno informato la Commissione che non intendono sollevare obiezioni. Tale termine è prorogato di due mesi su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio».