

Collana
Le guide della Rete italiana dei CDE
n. 2

Ue-diritti e cittadinanza

l'e-book ad accesso aperto dei CDE italiani

a cura della Rete dei CDE italiani
con il contributo della Rappresentanza in Italia
della Commissione europea



Rete italiana dei CDE

Rappresentanza in Italia della Commissione europea

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

© Unione europea, 2014

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2014

ISBN 978-92-79-33095-7 (EPUB)

ISSN 2239-5733 (EPUB)

doi:10.2775/3665

Centro di Documentazione e Ricerche sull'Unione europea
Università di Modena e Reggio Emilia

Articolo 46 Tutela diplomatica e consolare

Articolo 46

Ogni cittadino dell'Unione gode, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.

La protezione diplomatica e consolare dei cittadini UE

di Stefano Silingardi⁽⁴⁸⁰⁾

Origini storiche

Il diritto alla tutela diplomatica e consolare, cui si riferisce l'articolo 46 della Carta dei diritti fondamentali, rientra nel ristretto gruppo dei diritti «classici» legati alla cittadinanza europea, assieme a quello di libera circolazione e soggiorno e ai diritti politici di elettorato attivo e passivo⁽⁴⁸¹⁾. Le origini storiche di questo gruppo di diritti risalgono alla proposta su «un'Europa dei cittadini» trasmessa dal Comitato Adonnino al Consiglio il 20 giugno del 1985. Per quanto riguarda la tutela diplomatica e consolare, nel 1985 le ambasciate e gli uffici consolari degli allora dieci Stati membri delle Comunità europee erano difatti rappresentati soltanto in limitate aree geografiche del globo⁽⁴⁸²⁾, per cui, anche da un punto di vista pratico, la proposta del Comitato Adonnino intendeva predisporre una forma di protezione effettiva per i cittadini europei, creando diritti speciali che rafforzassero l'identità degli stessi davanti al resto della comunità internazionale⁽⁴⁸³⁾.

La proposta rimase tuttavia congelata per vari anni, conoscendo un suo espresso riconoscimento soltanto all'interno del trattato di Maastricht del 1992, il cui articolo 8C recita, in maniera non dissimile dal contenuto dell'articolo 46 della Carta, che: «Ogni cittadino dell'Unione gode, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato»⁽⁴⁸⁴⁾.

A seguito della revisione apportata dalla conferenza intergovernativa di Amsterdam del 1997, questa disposizione ha mantenuto inalterato il suo contenuto e si è trasformata nell'articolo 20 del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE)⁽⁴⁸⁵⁾.

Sia l'articolo 8C, sia l'articolo 20 TCE si chiudevano però con una disposizione che imponeva agli Stati membri di stabilire tra loro le disposizioni necessarie e avviare i negoziati internazionali richiesti per garantire detta tutela⁽⁴⁸⁶⁾. L'articolo 46 della Carta non ha replicato quest'ultima parte della disposizione, aprendo così la strada a quella che sarà la formulazione del diritto di assistenza diplomatica e consolare all'interno

⁽⁴⁸⁰⁾ Docente a contratto dell'Università di Modena e Reggio Emilia

⁽⁴⁸¹⁾ Cfr. *Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Giugno 2006, pag. 356, disponibile nel sito web: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/networkcommentaryfinal_en.pdf.

⁽⁴⁸²⁾ Cfr. Ianniello Saliceti, *The Protection of EU Citizens Abroad: Accountability, Rule of Law, Role of Consular and Diplomatic Services*, in *European Public Law* (17), 2011, pag. 92.

⁽⁴⁸³⁾ Cfr. *A People's Europe, Reports from the ad hoc Committee*, Boll. CE Suppl. 7/85, pag. 21, disponibile nel sito web: <http://aei.pitt.edu/992/>. Sul punto, in dottrina cfr. Shaw, *Citizenship of the Union: Towards Post-National Membership*, in *Collected Courses of the Academy of European Law* (vol. VI, book 1), The Hague, 1998, pag. 280.

⁽⁴⁸⁴⁾ Trattato sull'Unione europea, Gazzetta ufficiale n. C 191 del 29 luglio 1992.

⁽⁴⁸⁵⁾ Versione consolidata del trattato sull'Unione europea, Gazzetta ufficiale n. C 340 del 10 novembre 1997.

⁽⁴⁸⁶⁾ Nel caso del trattato di Maastricht, era inoltre indicato il termine («Entro il 31 dicembre 1993») entro il quale gli Stati membri avrebbero dovuto svolgere tali attività.

dell'articolo 20, paragrafo 2, lettera c, e dall'articolo 23 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Il valore giuridico del diritto sancito nell'articolo 46 della Carta

Da un'interpretazione strettamente letterale del testo dell'articolo 46 della Carta discendono due considerazioni di carattere preliminare.

La prima riguarda l'ambito di applicazione *ratione personarum*. La platea dei soggetti cui tale articolo si riferisce non coincide, infatti, con tutti i titolari della cittadinanza europea, ma è limitata a quei soli cittadini europei i cui Stati nazionali non hanno rappresentanze diplomatiche o consolari nello Stato terzo⁽⁴⁸⁷⁾. Sotto questo punto di vista, la recente proposta di direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero, del 14 dicembre 2011, fornisce importanti precisazioni. La proposta indica, infatti, che il cittadino dell'Unione si considera non rappresentato se lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non ha un'ambasciata o un consolato accessibili in un paese terzo⁽⁴⁸⁸⁾. Il concetto di accessibilità viene definito nell'articolo 3, paragrafo 2, nel senso che il cittadino dell'Unione «deve quanto meno poter raggiungere l'ambasciata o il consolato e ritornare nel luogo di partenza lo stesso giorno, utilizzando i mezzi di trasporto comunemente usati nel paese terzo, a meno che l'urgenza del caso richieda un'assistenza più rapida. L'ambasciata e il consolato – prosegue l'articolo – non sono accessibili se temporaneamente non sono in grado di garantire una tutela efficace, in particolare in caso di chiusura temporanea a seguito di una crisi»⁽⁴⁸⁹⁾. Infine, il paragrafo 3 del medesimo articolo si preoccupa di affrontare la figura del console onorario, il quale viene assimilato all'ambasciata o al consolato accessibile «nei limiti delle sue competenze, conformemente alle normative e pratiche nazionali».

La seconda considerazione concerne la terminologia utilizzata all'interno dell'articolo 46. Come opportunamente sottolineato da parte della dottrina, l'articolo 46, a differenza di altre disposizioni della Carta, non utilizza infatti il termine «diritto», ma si riferisce al concetto di tutela declinato nelle sue diverse formulazioni linguistiche (es. *bénéficie/geniessen/entitled*)⁽⁴⁹⁰⁾. Ciò però non toglie, come osservato dalla stessa Commissione, che da un punto di vista giuridico quello alla tutela diplomatica e consolare debba oggi essere considerato come uno dei diritti specifici garantiti dalla cittadinanza europea, nel quale si esprime la solidarietà a livello dell'Unione e l'identità dell'Unione nei paesi terzi, nonché i vantaggi pratici derivanti dalla cittadinanza europea⁽⁴⁹¹⁾.

Tenuto conto della sua formulazione all'interno degli articoli 20, paragrafo 2, lett. c, e 23 del TFUE, si tratterebbe inoltre di un diritto dal quale senz'altro discendono effetti diretti: sia perché esso fissa obblighi sufficientemente chiari e precisi nei confronti degli Stati membri, sia per effetto dell'inciso («alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato») che richiama il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità del cittadino europeo che fa richiesta di assistenza⁽⁴⁹²⁾. Infine, a differenza di quanto avveniva nel caso dell'articolo 8C del trattato di Maastricht e in quello dell'articolo 20 del TCE, l'obbligo di rispettare tale diritto non è, nel quadro normativo del trattato di Lisbona, subordinato allo spirare di una scadenza.

Dal fatto che con il trattato di Lisbona la Carta abbia assunto valore di strumento giuridico vincolante al pari dei trattati⁽⁴⁹³⁾, deriva poi una serie di importanti conseguenze giuridiche circa il valore che a tale diritto potrà essere riconosciuto in futuro.

Innanzitutto, il fatto che sul piano formale e della gerarchia delle fonti le sue disposizioni siano messe sullo

⁽⁴⁸⁷⁾ Dal beneficio di questo diritto sono inoltre escluse le persone morali, a differenza di quanto avviene, per esempio, all'interno della convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari (cfr. articolo 5, lett. g). Sul punto, cfr. Poirat, *Comment on Art 46 of the EU Charter*, in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Commentaire article par article* (a cura di Burgogne-Larsen, Levade, Picod), vol. 2, Bruxelles, 2005, pag. 582.

⁽⁴⁸⁸⁾ Cfr. Proposta di direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero, Bruxelles, 14 dicembre 2011, COM(2011) 881 definitivo, considerando 8, pag. 11. A tal riguardo, il Progetto di risoluzione legislativa del parlamento europeo sulla proposta di direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero ((COM(2011)0881 – C7-0017/2012 – 2011/0432(CNS) ha proposto l'adozione di un emendamento al considerando 8 nel senso di aggiungere che il cittadino dell'Unione si considera non rappresentato anche qualora «l'accesso all'ambasciata o al consolato comporterebbe per il cittadino di un dato Stato membro un uso non necessario di tempo prezioso e risorse finanziarie in casi di emergenza».

⁽⁴⁸⁹⁾ Cfr. COM(2011) 881 definitivo, p.15.

⁽⁴⁹⁰⁾ Touzé, *Aspects récents (et choisis) de la protection consulaire des citoyens de l'Union européenne*, in *Revue des affaires européennes* (2011, vol. 1), pag. 83.

⁽⁴⁹¹⁾ Cfr. COM(2011) 881 definitivo, pag. 2. In dottrina, cfr. Moraru, *Protection of EU citizens abroad: A legal assessment of the EU citizen's right to consular and diplomatic protection*, in *Perspectives on Federalism* (vol.3, issue 2), 2011, pag. 75.

⁽⁴⁹²⁾ Al riguardo, cfr. Vigni, *Diplomatic and Consular Protection in EU Law: Misleading Combination or Creative Solution?*, EUI LAW Working Paper 2010/2011, 1 giugno 2010, pag. 8, disponibile nel sito web: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14354/LAW_2010_11.pdf.

⁽⁴⁹³⁾ Ciò significa che il suo ruolo non sarà più limitato, come avveniva in passato, ad un semplice utilizzo quale strumento interpretativo privilegiato per riconoscere la portata dei diritti fondamentali protetti nell'ambito dell'ordinamento UE. Sul punto, cfr. Daniele, *Diritto dell'Unione europea*, 4 ed., Milano, 2010, pag. 178.

stesso piano delle altre fonti di diritto primario significa che esse potranno essere utilizzate per inquadrare il contenuto dei diritti sanciti dai trattati. Da ciò consegue che ogni decisione assunta dalle autorità degli Stati membri in ordine ad una richiesta di assistenza diplomatica e consolare da parte dei cittadini europei non rappresentati potrebbe essere oggetto di revisione da parte dei giudici nazionali al fine di garantire tutela effettiva ad un diritto sancito dal diritto UE⁽⁴⁹⁴⁾.

In secondo luogo, il nuovo valore giuridico della Carta apre un importante spazio di intervento per la Corte di giustizia dell'Unione europea qualora si tratti di decidere su questioni inerenti all'interpretazione e all'applicazione di tale disposizione⁽⁴⁹⁵⁾. In particolar modo, implica per gli Stati membri la possibilità di presentare un ricorso per infrazione e per gli individui di far valere la responsabilità extracontrattuale delle istituzioni (oppure degli Stati membri, limitatamente a quelle sfere di attività che ricadono sotto l'ambito di applicazione del diritto dell'UE).

In terzo luogo, il riconoscimento come diritto fondamentale all'interno della Carta fa sì che eventuali limitazioni all'esercizio della tutela consolare e diplomatica da parte dei cittadini europei non rappresentati possano essere ammesse solo ed esclusivamente nel rispetto delle condizioni fissate nell'articolo 52 della Carta⁽⁴⁹⁶⁾: vale a dire, qualora esse siano previste dalla legge e rispettino il contenuto essenziale di detti diritti e libertà, qualora rispettino il principio di proporzionalità, e, infine, nel caso in cui siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

Il contenuto del diritto all'assistenza diplomatica e consolare

La Carta dei diritti fondamentali si limita a sancire il diritto all'assistenza diplomatica e consolare, senza preoccuparsi di definirne al meglio il contenuto. Una più precisa definizione del contenuto di tale diritto non può essere rintracciata neppure all'interno delle fonti di diritto derivato dell'UE, dato che fin dall'epoca del trattato di Maastricht le istituzioni comunitarie hanno dimostrato scarsa attenzione per questa materia. Al riguardo, è sufficiente notare che la giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di protezione consolare e diplomatica è nulla; mentre l'acquis è molto limitato. Fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, esso comprendeva, infatti, soltanto due decisioni adottate dai rappresentanti dei governi degli Stati membri⁽⁴⁹⁷⁾. Si tratta della decisione 96/409/PESC relativa all'istituzione di un documento di viaggio provvisorio e la decisione 95/553/CE riguardante la tutela dei cittadini dell'Unione europea da parte delle rappresentanze diplomatiche e consolari, il cui contenuto è risultato alquanto insoddisfacente e che è entrata in vigore soltanto nel maggio 2002 a causa del ritardo con il quale gli Stati membri hanno risposto alle gravose procedure amministrative richieste per la sua adozione⁽⁴⁹⁸⁾.

Questa scarsa attenzione dimostrata dalle istituzioni ha avuto ripercussioni, innanzi tutto, sulla percezione di questa materia presso la cittadinanza europea⁽⁴⁹⁹⁾, e si è inoltre accompagnata ad un periodo nel quale, a causa soprattutto dei successivi allargamenti, la presenza di rappresentanze consolari e diplomatiche degli Stati membri presso i Paesi terzi è, nel suo complesso, sensibilmente diminuita. Nel piano d'azione 2007-2009, il dato riportato è quello secondo cui tutti gli (allora 27) Stati membri erano rappresentati solo in tre paesi terzi: nella Repubblica popolare cinese, nella Federazione russa e negli Stati Uniti d'America. A ciò, si aggiunge che vi sono 18 paesi in cui non è rappresentato nessuno Stato membro, 17 paesi in cui è rappresentato un solo Stato membro e 11 paesi in cui ne sono rappresentati due⁽⁵⁰⁰⁾. A fronte di questo dato, si stima che il numero di cittadini dell'UE non rappresentati che viaggiano ogni anno all'estero sia almeno di 7 milioni, e che è di circa 2 milioni il numero degli espatriati che vivono in un paese terzo in cui il loro Stato

⁽⁴⁹⁴⁾ Cfr. Battini, *The Impact of EU Law and Globalization on Consular Assistance and Diplomatic Protection*, in *Global Administrative Law and EU Administrative Law* (a cura di Chiti e Mattarella), Berlino, 2011, pag. 179.

⁽⁴⁹⁵⁾ Cfr. Wouters, Duquet, Meuwissen, *The European Union and Consular Law*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 107, giugno 2013, pag. 7, disponibile nel sito web: https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/new_series/wp101-110/wp107-wouters-duquetmeuwissen-sd.pdf.

⁽⁴⁹⁶⁾ Cfr. Moraru, cit. pag. 80.

⁽⁴⁹⁷⁾ A queste, si possono aggiungere una serie di linee guida non vincolanti stilate dagli Stati membri in sede di Consiglio con lo scopo di fornire un quadro per la cooperazione consolare, soprattutto nelle situazioni in cui la sicurezza dei cittadini dell'UE è minacciata in un paese terzo. Cfr. Consiglio dell'Unione europea, Linee direttrici in materia di tutela consolare dei cittadini dell'UE nei paesi terzi (10109/06), Bruxelles, 2 giugno 2006.

⁽⁴⁹⁸⁾ Cfr. decisione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 19 dicembre 1995, riguardante la tutela dei cittadini dell'Unione europea da parte delle rappresentanze diplomatiche e consolari, (95/553/CE), Gazzetta ufficiale n. L 314 del 28 dicembre 1995, pagg. 73-76. L'articolo 8 stabiliva, infatti, che la decisione sarebbe entrata in vigore soltanto quando tutti gli Stati membri avessero notificato al segretariato generale del Consiglio il completamento delle procedure richieste dal loro ordinamento giuridico per l'applicazione della presente decisione».

⁽⁴⁹⁹⁾ Un'indagine Eurobarometro del 2006 ha, ad esempio, mostrato che solo il 23% delle persone intervistate era al corrente delle possibilità offerte dall'articolo 20 TCE. Cfr. *Flash Eurobarometer No. 118, Consular Protection – Analytical Report*, Luglio 2006, pag. 9, disponibile nel sito web: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl188_en.pdf. Una successiva indagine, cfr. Flash Eurobarometer No. 294, European Union Citizenship – Analytical Report, Marzo 2010, pag. 33, ha poi evidenziato come nonostante la tutela consolare concessa vari da uno Stato membro all'altro, la maggioranza dei cittadini dell'UE (62%), si aspetta di ricevere la medesima assistenza a prescindere dallo Stato membro cui si rivolge, e un terzo (28%) si aspetta che tutti gli Stati membri prestino un minimo di assistenza.

⁽⁵⁰⁰⁾ Cfr. COM(2007) 767 definitivo, pag. 3. Tra i paesi privi di rappresentanze diplomatiche e consolari, o con esiguo numero, molti sono popolari mete turistiche per i cittadini dell'Unione. Nella comunicazione, si stima in particolare che l'8,7% dei cittadini dell'Unione europea che viaggiano al di fuori dell'UE si rechino in paesi terzi in cui il loro Stato membro non ha una rappresentanza consolare o diplomatica.

membro non è rappresentato⁽⁵⁰¹⁾.

Dal punto di vista giuridico, un primo sintomo della scarsa attenzione delle istituzioni verso il diritto di assistenza consolare e diplomatica è legato alla confusione circa la stessa portata della protezione da offrire. Sia nel testo dell'articolo 46, sia in quello dell'articolo 23 del TFUE, come pure nelle precedenti formulazioni di detto diritto all'interno del trattato di Maastricht e del TCE, il riferimento è, infatti, sia alla protezione diplomatica, sia a quella consolare. Invece, le (sia pur limitate) fonti di diritto derivato (come la decisione 96/409/PESC e la decisione 95/553/CE) trattano esclusivamente della protezione consolare. Lo stesso avviene nelle linee guida elaborate dal Consiglio dell'Unione nel 2006⁽⁵⁰²⁾, nel piano d'azione 2007-2009 «Per un'efficace tutela consolare nei paesi terzi» elaborato dalla Commissione⁽⁵⁰³⁾, nella comunicazione della Commissione al parlamento europeo e al Consiglio del 2011⁽⁵⁰⁴⁾, e, infine, nella più recente proposta di direttiva del Consiglio del 14 dicembre 2011, che appunto si limita alla sola tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero⁽⁵⁰⁵⁾.

Da un punto di vista pratico, secondo il diritto internazionale esistono differenze chiare ed evidenti tra le due forme di assistenza. Mentre la prima riflette un interesse prettamente politico dello Stato di nazionalità dello straniero danneggiato e comporta un suo intervento del tutto discrezionale volto a far valere la responsabilità internazionale di uno Stato che ha violato le norme applicabili al trattamento degli stranieri, la protezione consolare viene invece esercitata in nome e per conto degli interessi del cittadino che si trova in territorio straniero ed è dunque una forma di assistenza che coinvolge in modo più stretto la relazione tra uno Stato e i suoi cittadini. Detto altrimenti, mentre la natura della protezione diplomatica è di tipo politico e internazionale, quella della protezione consolare è essenzialmente amministrativa⁽⁵⁰⁶⁾, dal che se ne deduce che tutti gli atti e le decisioni adottate in questo secondo caso sono di norma sottoponibili a controllo giurisdizionale⁽⁵⁰⁷⁾.

Alla luce di queste differenze è dunque comprensibile il motivo per il quale l'Unione europea, nello sviluppare il tema della cittadinanza europea, abbia preferito porre l'accento sulla dimensione della protezione consolare anziché su quella della protezione diplomatica. Si è così osservato, da parte della dottrina, che probabilmente l'espressione impiegata all'interno dell'articolo 46 della Carta e dell'articolo 23 del TFUE valga a significare una forma di protezione soltanto consolare che può però essere resa sia dalle autorità consolari, sia da quelle diplomatiche⁽⁵⁰⁸⁾.

Il tentativo di definizione del contenuto del diritto nella proposta di direttiva del Consiglio

Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona vengono finalmente chiarite le basi giuridiche per la legislazione UE nell'ambito dell'assistenza consolare e diplomatica. Il trattato di Lisbona abbandona, infatti, la logica previgente del processo decisionale intergovernativo sui generis, secondo il quale gli Stati erano tenuti a stabilire tra loro le disposizioni necessarie, e attribuisce alla Commissione il diritto di iniziativa legislativa, ossia di proporre direttive che stabiliscono le misure di coordinamento e cooperazione necessarie per facilitare tale tutela. Il paragrafo 2 dell'articolo 23 TFUE prevede, infatti, che il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo, potrà adottare direttive che stabiliscono le misure di coordinamento e cooperazione necessarie per facilitare tale tutela.

Come ulteriore segnale della rinnovata forza impressa a tale materia dal trattato di Lisbona, è utile evidenziare che l'articolo 35, paragrafo 3, del TUE, impone non soltanto alle missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri, ma anche alle delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e nelle conferenze internazionali, nonché alle loro rappresentanze presso le organizzazioni, l'obbligo di contribuire «all'attuazione del diritto di tutela dei cittadini dell'Unione nel territorio dei paesi terzi ... e delle misure adottate in applicazione dell'articolo 23 di detto trattato»⁽⁵⁰⁹⁾.

Il primo frutto del potere di iniziativa legislativa attribuito alla Commissione è costituito dall'elaborazione

⁽⁵⁰¹⁾ COM(2007) 767 definitivo, pag. 3.

⁽⁵⁰²⁾ Cit. *supra*, nota 17.

⁽⁵⁰³⁾ Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Per un'efficace tutela consolare nei paesi terzi: il contributo dell'Unione europea», piano d'azione 2007-2009, COM(2007) 767 definitivo, Bruxelles, 5 dicembre 2007.

⁽⁵⁰⁴⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Tutela consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi, Bilancio e prospettive, COM(2011) 149 definitivo, Bruxelles, 23 marzo 2011.

⁽⁵⁰⁵⁾ COM(2011) 881 definitivo.

⁽⁵⁰⁶⁾ Cfr. Wouters, Duquet, Meuwissen, cit., pag. 4 e 14.

⁽⁵⁰⁷⁾ Al riguardo, cfr. CARE Project, *Consular and Diplomatic Protection, Legal Framework in the EU Member States*, Dicembre 2010, pag. 28.

⁽⁵⁰⁸⁾ Cfr. Wouters, Duquet, Meuwissen, cit., pag. 4.

⁽⁵⁰⁹⁾ Al riguardo, cfr. anche la decisione del Consiglio del 26 luglio 2010 che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna (2010/427/UE), *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* 2010/30 del 3 agosto 2010, articolo 5, paragrafo 10, secondo il quale: «Le delegazioni dell'Unione, che agiscono conformemente all'articolo 35, terzo comma, TUE e su richiesta degli Stati membri, assistono gli Stati membri nelle loro relazioni diplomatiche e nella loro funzione di protezione consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi su base neutra dal punto di vista delle risorse».

di proposta di direttiva del Consiglio del 14 dicembre 2011 sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero, la quale, in considerazione del quadro giuridico istituito dal trattato di Lisbona, intende sostituire la decisione sui generis 95/553/CE. La proposta interviene su vari punti del diritto di assistenza consolare, colmando alcune lacune lasciate dalla disciplina previgente, chiarendo il significato preciso di alcuni concetti chiave per un'efficace assistenza nei confronti dei cittadini (come ad esempio il concetto di «accessibilità» degli uffici diplomatici e consolari, cfr. *supra* pag. 2), e individuando alcuni punti di impatto sui diritti fondamentali.

In primo luogo, la proposta di direttiva prende in considerazione sia l'ipotesi della tutela consolare locale nella vita quotidiana (ad esempio in caso di arresto o detenzione, in caso di incidente o malattia grave, o ancora qualora il richiedente sia vittima di reato, o in caso di decesso), sia la tutela consolare in situazione di crisi. In quest'ultimo caso, la proposta crea un quadro in virtù del diritto dell'UE che permetterà agli Stati membri di accordarsi sul fatto che, in un determinato paese o zona, uno Stato membro agirà in veste di «Stato guida» e coordinerà l'attività consolare, con esplicito riferimento alle operazioni di assistenza, di raccolta e, se del caso, di evacuazione dei cittadini non rappresentati verso un luogo sicuro⁽⁵¹⁰⁾.

La proposta sottolinea, inoltre, che in linea generale i cittadini dell'Unione non rappresentati possono scegliere l'ambasciata o il consolato dello Stato membro cui chiedere assistenza consolare; stabilendo tuttavia la possibilità per gli Stati membri di concludere accordi specifici in materia di rappresentanza permanente e di ripartizione degli oneri, a condizione che siano garantiti il trattamento efficace dei dati e la trasparenza (mediante pubblicazione sul sito web della Commissione). La proposta precisa poi che, essendo il diritto alla cittadinanza un diritto conferito direttamente dal diritto dell'Unione, i documenti di identità hanno un valore puramente dichiarativo, per cui il richiedente che non sia in grado di presentare un documento di identità valido dovrebbe poter dimostrare la sua identità con qualsiasi altro mezzo, se necessario previa verifica con le autorità dello Stato membro di cui si dichiara cittadino.

Una lacuna importante della decisione 95/553/CE che la proposta ha inteso colmare riguarda la possibilità di includere nella categoria dei beneficiari del diritto di assistenza consolare anche i cittadini di paesi terzi che siano familiari di cittadini dell'Unione. Alla luce dell'inclusione all'interno dell'articolo 23 TFUE del principio di non discriminazione, e conformemente agli articoli 7 («Rispetto della vita privata e familiare») e 24 («Diritti del bambino») della Carta dei diritti fondamentali, la proposta della Commissione prevede, infatti, che la tutela sia accordata anche ai cittadini di paesi terzi familiari di cittadini dell'Unione, e che ciò avvenga alle stesse condizioni a cui viene accordata ai cittadini di paesi terzi familiari di cittadini dello Stato membro che presta l'assistenza (con l'esclusione dell'emissione di documenti di viaggio provvisori e della possibilità per i familiari detenuti che sono cittadini di paesi terzi di ricevere visite in carcere solo ed esclusivamente se le autorità del paese terzo non vi si oppongono).

Nella valutazione di impatto che accompagna la proposta, si legge poi che un intervento della Commissione che stabilisce misure di coordinamento e cooperazione, quali quelle presentate all'interno della proposta di direttiva, andrebbe inoltre nel senso di rafforzare diversi diritti sanciti all'interno della Carta dei diritti fondamentali⁽⁵¹¹⁾. Oltre ai diritti alla vita familiare e i diritti del minore (articoli 7 e 24) che sarebbero rafforzati per effetto dell'estensione della tutela ai familiari cittadini di paesi terzi (cfr. *supra*), sarebbero altresì rafforzati il diritto alla vita, il diritto all'integrità della persona, i diritti di difesa e il diritto a un giudice imparziale (articoli 2, 3, 21, 47 e 48 della Carta). Più in generale, sarebbe l'intera disposizione contenuta all'interno dell'articolo 46 della Carta a beneficiare comunque di tale intervento, in quanto ne verrebbe precisato il contenuto, verrebbero semplificate le procedure di cooperazione e coordinamento necessarie e verrebbe quindi garantita l'effettiva attuazione e rispetto del diritto.

In conclusione, occorre sottolineare che nonostante la proposta assicuri senz'altro un sicuro contributo ad una migliore definizione sia del contenuto del diritto, sia delle modalità per un suo esercizio che garantisca un'efficace ed effettiva tutela dei cittadini europei non rappresentati, la proposta di direttiva ha tuttavia incontrato alcune critiche. Sia da parte della dottrina, sia da parte della Commissione per gli affari esteri del parlamento europeo, si è infatti lamentata la scarsa ambizione di un progetto che non sfrutta appieno tutte le possibilità offerte dal trattato di Lisbona, in particolare per quanto riguarda il ruolo delle delegazioni dell'UE di cui all'articolo 35 del TUE, per quanto riguarda l'accesso dei cittadini non rappresentati alla tutela consolare (articolo 4 della direttiva), e, infine, in merito alle misure di cooperazione e coordinamento in caso di assistenza locale (articolo 14)⁽⁵¹²⁾.

⁽⁵¹⁰⁾ Nello specifico della protezione consolare cui un cittadino europeo ha diritto in caso di crisi, cfr. Forni, *The Consular Protection of EU Citizens during Emergencies in Third Countries*, in *International Disaster Response Law* (a cura di de Guttery, Gestri, Venturini), The Hague, 2012, pag. 155 e segg.

⁽⁵¹¹⁾ Commissione europea, Sintesi della valutazione d'impatto che accompagna il documento, Proposta di direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero, SEC(2011) 1555 definitivo, Bruxelles 14 dicembre 2011, pag. 6.

⁽⁵¹²⁾ Cfr. Wouters, Duquet, Meuwissen, cit., pag. 11; e Parere della commissione per gli affari esteri destinato alla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni sulla proposta di direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero

BIBLIOGRAFIA

- BATTINI, *The Impact of EU Law and Globalization on Consular Assistance and Diplomatic Protection*, in *Global Administrative Law and EU Administrative Law* (a cura di Chiti e Mattarella), Berlino, 2011, pagg. 173-186.
- DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, 4 ed., Milano, 2010.
- FORNI, *The Consular Protection of EU Citizens during Emergencies in Third Countries*, in *International Disaster Response Law* (a cura di de Guttery, Gestri, Venturini), The Hague, 2012, pagg. 155-174
- IANNIELLO SALICETI, *The Protection of EU Citizens Abroad: Accountability, Rule of Law, Role of Consular and Diplomatic Services*, in *European Public Law* (17), 2011, pagg. 91-109.
- MORARU, *Protection of EU citizens abroad: A legal assessment of the EU citizen's right to consular and diplomatic protection*, in *Perspectives on Federalism* (vol.3, issue 2), 2011, pagg. 67-105.
- POIRAT, *Comment on Art 46 of the EU Charter*, in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Commentaire article par article* (a cura di Burgogne-Larsen, Levade, Picod), vol. 2, Bruxelles, 2005, pagg. 578-585.
- SHAW, *Citizenship of the Union: Towards Post-National Membership*, in *Collected Courses of the Academy of European Law* (vol. VI, book 1), The Hague, 1998, 237-347.
- TOUZÉ, *Aspects récents (et choisis) de la protection consulaire des citoyens de l'Union européenne*, in *Revue des affaires européennes*, 2011, pagg. 79-85.
- VIGNI, *Diplomatic and Consular Protection in EU Law: Misleading Combination or Creative Solution?*, EUI LAW Working Paper 2010/2011, 1 giugno 2010, pagg. 1-28.
- WOUTERS, DUQUET, MEUWISSEN, *The European Union and Consular Law*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 107, giugno 2013, pagg. 1-16.

