



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 23.3.2011  
COM(2011) 149 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO  
E AL CONSIGLIO**

**Tutela consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi  
Bilancio e prospettive**

# COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

## Tutela consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi Bilancio e prospettive

Il cittadino dell'Unione che si trovi in un paese terzo in cui il suo Stato membro non è rappresentato gode, ai sensi dei trattati UE, della **tutela delle autorità diplomatiche e consolari** di qualsiasi altro Stato membro, **alle stesse condizioni dei cittadini di quello Stato**.

Il diritto di godere della tutela delle autorità diplomatiche e consolari<sup>1</sup> di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato, è un diritto specifico concesso dal trattato ai cittadini dell'Unione e conferisce una **dimensione esterna** al concetto di **cittadinanza dell'Unione**, in quanto rafforza l'idea di solidarietà europea e l'identità dell'Unione nei paesi terzi.

L'obiettivo della presente comunicazione è fare un bilancio del contributo dell'Unione europea alla tutela consolare effettiva nei paesi terzi, come annunciato nel piano d'azione 2007-2009<sup>2</sup>, e illustrare le prospettive future sulla base dell'esperienza acquisita e del nuovo assetto istituzionale.

Con la presente comunicazione la Commissione risponde all'obbligo impostole dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) di riferire, ogni tre anni, in merito all'applicazione dell'articolo 23 del trattato stesso, e già annunciato nella sua relazione ai sensi dell'articolo 25 TFUE sui progressi verso l'effettiva cittadinanza dell'UE 2007-2010<sup>3</sup>.

La presente comunicazione contribuisce inoltre ad attuare l'azione 8 della "**Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione – Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione**"<sup>4</sup>, un'iniziativa strategica della Commissione che prende in esame gli ostacoli con cui si scontrano tuttora i cittadini, in particolare quando attraversano le frontiere, e indica come superarli.

La comunicazione è una prima risposta al Consiglio europeo che il 2 dicembre 2009, con il programma di Stoccolma, invitava la Commissione a “prendere in esame misure appropriate per stabilire il coordinamento e la cooperazione necessari per facilitare la tutela da parte delle autorità consolari in conformità dell'articolo 23 del trattato FUE”<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> La tutela consolare consiste nel dare supporto e assistenza ai cittadini che si trovano all'estero, indipendentemente che siano o meno cittadini dello Stato che offre la tutela, se questo si è impegnato ad assisterli.

<sup>2</sup> COM(2007) 767 definitivo.

<sup>3</sup> COM(2010) 602 definitivo.

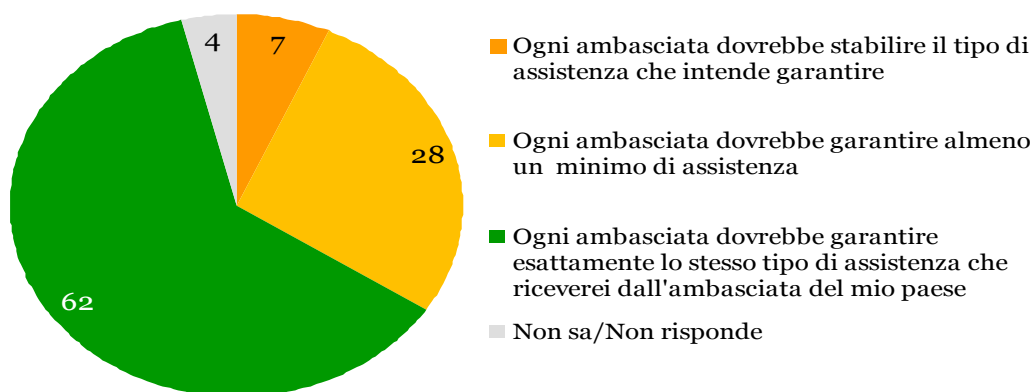
<sup>4</sup> COM(2010) 603 definitivo.

<sup>5</sup> GU C 115 del 4.5.2010. Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, documento del Consiglio n. 17024/09 del 2 dicembre 2009, pag. 11.

## 1. SITUAZIONE ATTUALE

Si prevede che nei prossimi anni i cittadini dell'Unione avranno sempre più bisogno di tutela consolare. Stando alle statistiche Eurostat<sup>6</sup>, il numero di viaggi dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi è passato da oltre 80 milioni nel 2005 a oltre 90 milioni nel 2008, e il dato è in aumento<sup>7</sup>. Secondo stime, sono più di 30 milioni i cittadini dell'Unione che risiedono stabilmente in un paese terzo, ma solo negli Stati Uniti, in Cina e in Russia esistono rappresentanze di tutti gli Stati membri. Le ultime gravi crisi verificatesi nei paesi terzi hanno colpito anche moltissimi cittadini dell'Unione (si pensi alle rivolte democratiche in Libia, Egitto e Bahrein nella primavera 2011, al terremoto in Giappone del marzo 2011 e a Haiti nel gennaio 2010, e alla nube di cenere vulcanica islandese nella primavera 2010)<sup>8</sup>, dimostrando con ciò che occorre garantire tutela consolare ai cittadini dell'UE, a prescindere dalla loro cittadinanza. Ce n'erano oltre 100 000 in quei paesi terzi, quando sono scoppiate le crisi. A maggior ragione, nelle circostanze attuali, risulta particolarmente importante rafforzare l'efficacia del diritto dei cittadini dell'Unione di ricevere assistenza nei paesi terzi per varie esigenze (ad esempio, sostegno pratico, salute o trasporto). Date le difficoltà in cui versano le finanze pubbliche, l'Unione europea e gli Stati membri devono potenziare la cooperazione in modo da ottimizzare l'uso delle risorse.

**Tipo/livello di assistenza che le ambasciate dovrebbero garantire ai cittadini dell'UE**



**Domanda: Se si trova in un paese in cui non è presente l'ambasciata italiana, in quanto cittadino dell'UE ha diritto di ricevere assistenza dall'ambasciata di qualsiasi altro Stato membro UE. Il tipo/livello di assistenza dipenderà dall'ambasciata cui si sarà rivolto. Quale tra queste affermazioni condivide maggiormente?**

Base: tutti gli intervistati, % UE27

<sup>6</sup> Banca dati sulla popolazione, parte relativa al turismo; i dati comprendono i viaggi per turismo e lavoro di durata superiore a un giorno.

<sup>7</sup> L'Organizzazione mondiale del turismo si attende un ulteriore incremento di notevoli proporzioni per il periodo 2010-2020.

<sup>8</sup> In **Libia** sono rappresentati 8 Stati membri e quando è scoppiata la crisi erano 6 000 i cittadini dell'Unione sul posto; il 9 marzo 2011 i cittadini europei erano ancora 1 345; da allora gli Stati membri hanno cercato di evacuarne almeno 52. In **Egitto** sono rappresentati 22 Stati membri e i cittadini dell'Unione erano almeno 100 000 (per lo più turisti nella regione del Mar Rosso). Nel **Bahrein** sono rappresentati 4 Stati membri per un totale di almeno 8 800 cittadini dell'Unione sul posto. In **Giappone** sono rappresentati tutti gli Stati membri eccetto Malta e Cipro i cittadini dell'Unione erano 37 000. A **Haiti**, dopo il terremoto del 2010, si contavano circa 2 700 cittadini dell'Unione. A causa della **nube di cenere vulcanica in Islanda** della primavera del 2010 sono stati cancellati oltre 100 000 voli. Tutti questi dati sono stime tratte da fonti degli Stati membri e della Commissione.

Nonostante la tutela consolare concessa vari da uno Stato membro all'altro, la maggioranza dei cittadini dell'UE (62%)<sup>9</sup>, 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.

### 1.1. Il nuovo quadro normativo

Il trattato di Lisbona tiene conto dell'**esigenza crescente di conferire una dimensione europea alla tutela consolare**, rafforzando e semplificando la capacità di agire dell'Unione. Il diritto dei cittadini dell'UE non rappresentati di godere della tutela della autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato, è sancito dall'articolo 20, paragrafo 2, lettera c), e dall'articolo 23 del TFUE, oltre che dall'articolo 46 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Stando alla formulazione di queste tre disposizioni, i cittadini dell'Unione hanno “il diritto di godere [...] della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari [...] alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato”. Ciò conferisce al cittadino<sup>10</sup> di uno Stato membro il diritto individuale chiaro di godere da parte delle autorità consolari di un altro Stato membro di pari trattamento nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato. Lo status di cittadino dell'Unione è destinato a essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri<sup>11</sup>, e il diritto dell'Unione conferisce diritti individuali proprio per garantire anche la piena efficacia dei diritti dei cittadini.

Il diritto sancito dall'articolo 23 del TFUE è soggetto a **controllo giurisdizionale**. La Corte di giustizia dell'Unione europea esercita il pieno controllo di legittimità sulle disposizioni della parte seconda del TFUE. I giudici nazionali sono tenuti ad applicare l'articolo 23 del TFUE alla stregua di qualsiasi altra disposizione del diritto dell'Unione; il diritto al sindacato giurisdizionale è un principio generale di diritto che vincola gli Stati membri e le istituzioni nell'attuare il diritto dell'Unione<sup>12</sup>, ed è codificato all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali. I cittadini dell'UE non rappresentati hanno diritto a che la richiesta di tutela consolare sia presa in debita considerazione; una decisione di diniego è soggetta a controllo giurisdizionale e, conformemente alla giurisprudenza consolidata in tema di responsabilità dello Stato, può far scattare la responsabilità per i danni cagionati.

In base al diritto primario precedente, gli Stati membri erano tenuti a stabilire tra loro le disposizioni necessarie<sup>13</sup>. In questo quadro sono state adottate due decisioni dei rappresentanti dei governi degli Stati membri (la decisione 95/553/CE sulla tutela consolare dei cittadini dell'UE non rappresentati<sup>14</sup> e la decisione 96/409/PESC relativa al documento di viaggio provvisorio<sup>15</sup>). Il trattato di Lisbona abbandona la logica precedente del processo decisionale intergovernativo sui generis, e con l'articolo 23, secondo comma, del TFUE conferisce alla

---

<sup>9</sup> Eurobarometro marzo 2010.

<sup>10</sup> Cfr. le sentenze Lütticke, causa 57/65, e Van Gend & Loos, causa C-26/62. L'articolo 23, secondo comma, del TFUE non prevede più che gli Stati membri concordino tra loro le disposizioni necessarie. Tale articolo, commi primo e secondo, consente semplicemente agli Stati membri di adottare le disposizioni interne necessarie.

<sup>11</sup> Cfr. la sentenza Grzelczyk, causa C-184/99.

<sup>12</sup> Cfr. la sentenza Oleificio Borelli, causa C-97/91.

<sup>13</sup> Articolo 20 del trattato CE.

<sup>14</sup> GU L 314 del 28.12.1995, pag. 73.

<sup>15</sup> GU L 168 del 16.7.1996, pag. 4.

Commissione<sup>16</sup> il **diritto di iniziativa legislativa**, ossia di proporre **direttive che stabiliscono le misure di coordinamento e cooperazione necessarie per facilitare tale tutela**. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, previa consultazione del Parlamento europeo<sup>17</sup>.

Il trattato di Lisbona prevede inoltre la creazione di un servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)<sup>18</sup>, divenuto operativo il 1° gennaio 2011. La decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del SEAE<sup>19</sup> prevede, all'articolo 5, paragrafo 10, che le delegazioni dell'Unione, su richiesta degli Stati membri, assistano questi ultimi nelle relazioni diplomatiche e nella funzione di tutela consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi su base neutra dal punto di vista delle risorse.

## 1.2. La tutela consolare dei cittadini dell'UE oggi

Oggi giorno i cittadini non sono sufficientemente informati del diritto, di cui godono ai sensi del trattato, alla parità di trattamento in materia di tutela consolare. Il numero di casi in cui cittadini dell'Unione hanno chiesto la tutela consolare di un altro Stato membro è esiguo e non tutti gli Stati membri raccolgono dati e statistiche in proposito. Il 15 giugno 2010 la Commissione ha ultimato una **consultazione pubblica** sulla cittadinanza dell'Unione, riguardante anche la tutela consolare. Le questioni sollevate sono state discusse in una conferenza sulla cittadinanza tenutasi il 1° e 2 luglio 2010, cui hanno partecipato le parti interessate. I rappresentanti della società civile e del mondo accademico hanno sostenuto che nel contesto del nuovo assetto istituzionale la Commissione dovrebbe fare di più per potenziare l'efficacia dell'articolo 23 del TFUE. Anche il Parlamento europeo ha più volte sollecitato la Commissione e gli Stati membri a rafforzare l'attuazione pratica della tutela consolare<sup>20</sup>.

Perché ciò avvenga è necessario, secondo la Commissione, attivarsi maggiormente sui seguenti punti:

---

<sup>16</sup> Articolo 17, paragrafo 2, del TUE.

<sup>17</sup> Articolo 16, paragrafo 3, del TUE.

<sup>18</sup> Articolo 27 del TUE.

<sup>19</sup> Decisione 2010/427/UE del Consiglio (GU L 201 del 3.8.2010, pag. 30).

<sup>20</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2009 sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dal titolo "Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini" – Programma di Stoccolma (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0090+0+DOC+XML+V0//IT>).

Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 dicembre 2007 sul Libro verde: la protezione diplomatica e consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0592+0+DOC+XML+V0//IT>). Con questa risoluzione il Parlamento "suggerisce alla Commissione di proporre senza indugio al Consiglio - oltre al suo obbligo di presentare una relazione triennale sulla cittadinanza dell'Unione, conformemente all'articolo 22 del Trattato CE - l'adozione di concetti comuni e di orientamenti vincolanti atti a creare norme comuni nel settore della tutela consolare; chiede alla Commissione di intensificare i suoi sforzi in materia di comunicazione e d'informazione, in particolare mediante l'istituzione di un numero telefonico unico europeo di emergenza che figuri sul passaporto dei cittadini dell'Unione a norma dell'articolo 20 del trattato CE e che permetta a tutti i cittadini dell'Unione di essere collegati a un centralino per ottenere tutte le informazioni utili in caso di emergenza con l'avvio del processo di tutela consolare e, in particolare, l'elenco aggiornato dei recapiti delle ambasciate e dei consolati degli Stati membri cui essi hanno il diritto di rivolgersi; tale numero potrebbe essere centralizzato a Bruxelles; chiede alla Commissione, una volta ratificato il Trattato di Lisbona, di presentargli una proposta di modifica della decisione 95/553/CE onde includervi espressamente: la tutela diplomatica; l'identificazione e il rimpatrio delle spoglie; una semplificazione delle procedure di anticipo finanziario".

- sensibilizzare i cittadini dell’Unione sul diritto di rivolgersi ad ambasciate/consolati di Stati membri diversi dal loro, sulle modalità per raggiungere tali strutture e sul tipo di assistenza che può essere offerta;
- sensibilizzare i funzionari consolari nazionali sulla dimensione europea della tutela consolare;
- migliorare la certezza del diritto quanto all'ambito di applicazione, alle condizioni e alle procedure connesse alla tutela consolare;
- migliorare la ripartizione degli oneri e l'impiego delle risorse, anche nei momenti di crisi.

Le politiche europee devono mirare a risultati che vadano a beneficio dei cittadini dell'UE. Il trattato di Lisbona apre nuove opportunità per migliorare la tutela consolare dei cittadini dell’UE non rappresentati. La Commissione lavorerà agli interventi proposti nella terza parte della presente comunicazione in **stretta collaborazione** con il Parlamento europeo, il Consiglio, gli Stati membri, il servizio europeo per l'azione esterna e le altre parti interessate.

## 2. BILANCIO – PIANO D'AZIONE 2007-2009 E OLTRE

Nel piano d'azione 2007-2009 la Commissione ha proposto una serie di misure per rafforzare la tutela delle autorità diplomatiche e consolari, raggruppabili in tre categorie: 1) misure di informazione; 2) rafforzamento e precisazione della tutela; 3) intensificazione degli sforzi comuni in situazioni di crisi e in relazione alle risorse comuni.

### 2.1. Misure di informazione

#### 2.1.1. *Informare i cittadini dell’UE*

Al fine di informare i cittadini dell’Unione, il 5 dicembre 2007 la Commissione ha adottato una raccomandazione che invita gli Stati membri a **inserire**, nei **passaporti nazionali** rilasciati dopo il 1° luglio 2009, **la prima frase dell’articolo 20 del trattato che istituisce la Comunità europea** (che corrisponde all'articolo 23 del TFUE). La maggior parte degli Stati membri ha reagito positivamente, decidendo di riprodurre nei nuovi passaporti la prima frase del richiamato articolo o una sua versione parafrasata<sup>21</sup>. Gli altri Stati membri non interverranno in questo senso oppure devono ancora definire la questione<sup>22</sup>.

La Commissione ha poi lanciato una **campagna di informazione**. Nel marzo del 2008, in collaborazione con il consiglio internazionale degli aeroporti (*Airports Council International - ACI*), nei 35 aeroporti principali di tutti gli Stati membri sono stati affissi cartelloni per spiegare in termini chiari e semplici la disposizione del trattato relativa alla tutela consolare. Nel giugno del 2008, in collaborazione con l'associazione europea delle agenzie di viaggio e degli operatori turistici (*European travel agents' and tour operators' associations - ECTAA*), il materiale informativo è stato inviato a più di 10 000 agenzie di viaggio in 15 Stati membri.

---

<sup>21</sup> BE,BG,DE,EL,ES,FR,IT,CY,LV,LT,LU,MT,NL,AT,HU,PL,RO,SI,SE,UK.  
<sup>22</sup> CZ,DK,EE,IE,PT,SK,FI.

### 2.1.2. *Seminari per i funzionari consolari*

In risposta al suo piano d'azione, la Commissione ha organizzato di concerto con la presidenza dell'UE diversi seminari per discutere problemi comuni e agevolare lo scambio d'informazioni. I seminari sono iniziati nel novembre del 2007 a **Lisbona**, sotto la presidenza portoghese. Per quanto concerne i cittadini dell'UE non rappresentati, è emerso sistematicamente che la cooperazione sul campo risulta ampiamente basata su accordi ad hoc e contatti informali. I seminari successivi si sono svolti a **Lubiana** (giugno 2008), **Strasburgo** (ottobre 2008), **Praga** (aprile 2009) e **Bruxelles** (settembre 2010). I seminari di Lubiana, Praga e Bruxelles hanno trattato il tema della tutela consolare in situazioni di crisi, quello di Strasburgo del ruolo dei consolati degli Stati membri all'interno dell'UE. I seminari hanno dimostrato che esiste margine per una maggiore cooperazione, anche tramite una formazione adeguata e il rimborso finanziario in situazioni di crisi.

## 2.2. **Portata della tutela consolare dei cittadini dell'Unione**

### 2.2.1. *Analisi comparata delle norme e delle pratiche*

La tutela consolare non ha la stessa portata per tutti gli Stati membri e le differenze possono rendere più difficile la cooperazione e il coordinamento ad opera delle autorità consolari e diplomatiche. La Commissione ha effettuato un'**analisi comparata** dell'entità e natura delle discrepanze<sup>23</sup>. Le normative nazionali presentano divergenze significative (ad esempio, l'ammontare delle tariffe) ma anche molte caratteristiche comuni e alcune migliori pratiche (ad esempio, nel mettere in contatto le vittime di reati violenti con le organizzazioni di sostegno). Le **pratiche comuni** riguardano le situazioni quotidiane in cui i consolati e le rappresentanze di tutti gli Stati membri danno assistenza (in caso di decesso, incidente o malattia grave, arresto o reclusione), e l'assistenza prestata (ad esempio, in caso di incidente o malattia grave tutti gli Stati membri informano i familiari del cittadino dell'UE, si adoperano perché gli vengano date informazioni sulle cure mediche disponibili, ecc.). Sono stati individuati settori in cui potrebbero essere condivise le migliori pratiche (ad esempio, assistenza nei casi di malattia mentale).

### 2.2.2. *Ampliamento della portata e procedure rafforzate*

I cittadini di paesi terzi familiari di cittadini dell'UE sono spesso esclusi dall'assistenza consolare. Quando questa è prestata, le categorie di familiari che ne beneficiano sembrano variare, al pari delle circostanze in presenza delle quali l'assistenza è concessa. Risulta che le decisioni siano prese caso per caso senza criteri chiari, sebbene nei momenti di crisi si tendano ad applicare in maniera più estensiva le norme concernenti i familiari.

I cittadini dell'UE in difficoltà possono trovarsi a non disporre dei mezzi economici necessari (ad esempio perché vittime di reato). La Commissione ha esaminato le procedure per ottenere **anticipi pecuniari**. Gli Stati membri anticipano denaro ai cittadini in difficoltà solo in poche circostanze e a condizioni rigorose. Quanto al rimborso, non risulta di uso comune il modulo di cui all'articolo 6 della decisione 95/553/CE, a questa allegato. Per quanto concerne l'**identificazione e il rimpatrio delle salme**, sono a oggi 16 gli Stati membri che hanno ratificato la convenzione sul trasferimento delle persone decedute<sup>24</sup> del Consiglio d'Europa del 1973. La convenzione semplifica le formalità richieste per il trasferimento internazionale

---

<sup>23</sup> Studio comparato sulle normative e pratiche degli Stati membri nel campo della tutela consolare.

<sup>24</sup> Accordo sul trasferimento delle persone decedute, Strasburgo, 26.10.1973.

delle salme mediante un "lasciapassare" uniforme. In linea con il suo piano d'azione, la Commissione ha chiesto agli Stati membri di aderire alla convenzione. Sul fronte della ratifica, condizione preliminare per l'avvio dei negoziati multilaterali in questo settore, non si sono tuttavia registrati progressi significativi.

Ai sensi del diritto internazionale, affinché un cittadino riceva la tutela consolare di un altro Stato è necessario il **consenso dello Stato di residenza**. In effetti, in conformità dell'articolo 8 della convenzione di Vienna sulle relazioni consolari<sup>25</sup>, sarebbe sufficiente una notificazione unilaterale al paese terzo, il che non dispenserebbe comunque i 27 Stati membri dal procedere tutti unilateralmente alla notifica al paese terzo. La Commissione sta altresì incoraggiando gli Stati membri a includere nei futuri accordi bilaterali con paesi terzi una **clausola di consenso**, che preveda cioè il consenso dello Stato terzo a che le autorità diplomatiche e consolari di uno Stato membro rappresentato possano tutelare i cittadini di Stati membri non rappresentati come tutelano i propri cittadini. La Commissione – tenendo in debito conto le specificità di ciascun negoziato – ha proposto di inserire una clausola di consenso negli accordi misti con alcuni paesi terzi. I negoziati sono in corso.

### **2.3. Sforzi congiunti in situazioni di crisi e sul campo**

#### *2.3.1. Tutela consolare nei momenti di crisi*

In crisi recenti la Commissione ha appoggiato l'assistenza degli Stati membri ai cittadini dell'UE in svariati modi. In loco, le delegazioni dell'UE hanno dato assistenza in casi specifici. Il trattato prevede che le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri e le delegazioni dell'Unione contribuiscono all'attuazione del diritto alla tutela consolare dei cittadini dell'Unione sancito dal trattato<sup>26</sup>. Le delegazioni dell'UE sostengono gli Stati membri a richiesta, specie in caso di crisi. È stata creata un'apposita linea di bilancio, di modesta entità, a uso delle delegazioni dell'UE affinché queste possano fornire, se richiesto, supporto logistico. È successo durante la crisi di Gaza nel gennaio del 2009: circa 100 persone sono state evacuate in autobus blindati grazie al supporto della delegazione dell'UE.

Dal novembre 2007 il **meccanismo di protezione civile dell'UE** (“**meccanismo**”) può essere attivato per sostenere l'assistenza consolare ai cittadini dell'UE nei paesi terzi nel quadro di attività di protezione civile, ove le autorità consolari degli Stati membri ne facciano richiesta<sup>27</sup>. Una volta attivato il meccanismo, il centro di monitoraggio e informazione (MIC) della Commissione europea, che è il nucleo operativo del meccanismo, dà accesso a una vasta rete di risorse di protezione civile provenienti dai 31 paesi partecipanti (Stati membri, paesi del SEE e Croazia), favorendo così la condivisione e la mobilitazione delle risorse disponibili (ad esempio, mezzi di trasporto, assistenza medica ed evacuazione, alloggi provvisori, ecc.) e lo scambio di informazioni. Dopo l'attentato di Mumbai del novembre 2008 un aeroplano svedese Medevac, cofinanziato dalla Commissione tramite il MIC, ha evacuato sei europei feriti. Il meccanismo è stato nuovamente attivato di recente nell'ambito della crisi libica per

---

<sup>25</sup> "Dopo appropriata notificazione allo Stato di residenza e a meno che questo non vi si opponga, un posto consolare dello Stato d'invio può esercitare funzioni consolari nello Stato di residenza per conto di uno Stato terzo".

<sup>26</sup> Operazioni di questo tipo si fondano sull'articolo 20, paragrafo 2, lettera c), e sull'articolo 23 del TFUE per quanto riguarda i cittadini il cui Stato membro non è rappresentato nel paese terzo in cui si trovano, e sull'articolo 35 del TUE che conferisce un ruolo alle delegazioni dell'Unione nell'attuazione dell'articolo 20, paragrafo 2, lettera c), del TFUE, in cooperazione con le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri.

<sup>27</sup> Articolo 2, paragrafo 10, della decisione 2007/779/CE del Consiglio dell'8 novembre 2007.



aiutare le autorità consolari a evacuare rapidamente i cittadini dell'UE. Il MIC ha contribuito alle attuali operazioni degli Stati membri facilitando l'utilizzazione comune di mezzi di trasporto, trovandone altri per le evacuazioni e cofinanziando le spese di trasporto dei mezzi di alcuni Stati membri. Ad esempio, l'Ungheria ha messo a disposizione un aereo, cofinanziato dal MIC, per evacuare da Tripoli 29 rumeni, 27 ungheresi, 20 bulgari, 8 tedeschi, 6 cechi e 6 altri cittadini dell'UE e di paesi terzi. Grazie a una stretta collaborazione con le forze armate il MIC ha potuto fungere da piattaforma d'informazione tra i fornitori di servizi di trasporto e le autorità consolari.

In crisi recenti (ad esempio, Libia, Egitto, Haiti, nube di cenere vulcanica in Islanda) l'assistenza consolare è stata coordinata tramite **teleconferenze e un sito web protetto dell'UE** per lo scambio di informazioni tra autorità consolari dell'Unione (“**Consular On-Line**”) messo a disposizione dal centro di situazione congiunto dell'UE. Tale strumento di coordinamento si è dimostrato utile e determinante per valutare la situazione globale sul campo, in particolare la presenza di cittadini dell'Unione e le capacità disponibili degli Stati membri. Altre azioni per rafforzare la cooperazione e la solidarietà tra i consolati nelle situazioni di crisi, come quando la mobilità internazionale e intra UE dei cittadini dell'Unione è fortemente limitata, sono oggetto di discussione nelle sedi pertinenti (affari consolari, protezione civile, trasporti, ecc.). È importante assicurare l'evacuazione tempestiva di tutti i cittadini dell'UE, non solo di quelli le cui rappresentanze diplomatiche sono presenti nel paese terzo interessato. La crisi libica, durante la quale alcuni Stati membri hanno messo in salvo cittadini di altri Stati membri, è un buon esempio di solidarietà europea e del valore specifico che possono apportare gli strumenti dell'Unione. L'Unione europea deve garantire il ritorno a casa di tutti i cittadini dell'UE.

### 2.3.2. *Progetto pilota di uffici comuni*

Il piano d'azione 2007-2009 della Commissione invita a creare un **ufficio comune** in cooperazione con gli Stati membri a titolo di progetto pilota. Gli uffici comuni degli Stati membri e della delegazione dell'UE in un paese terzo (cosiddetti "accordi di coubicazione") consentirebbero di tagliare i costi, rafforzare la cooperazione reciproca tra il personale consolare degli Stati membri e compensare una presenza consolare ridotta. Tali uffici dovrebbero essere accessibili a tutti i cittadini dell'UE. Il centro comune per la presentazione delle domande di visto nella Repubblica moldova, pur svolgendo compiti molto diversi, segna un primo passo in tal senso.

## 3. **PROSPETTIVE FUTURE**

Il Consiglio europeo, nell'approvare il programma di Stoccolma, invitava la Commissione a prendere in esame misure appropriate per stabilire il coordinamento e la cooperazione necessari per facilitare la tutela da parte delle autorità consolari<sup>28</sup>.

La Commissione sta pertanto valutando una serie di azioni nell'ambito della tutela consolare dei cittadini dell'UE, che si fonderanno su **tre pilastri**:

- maggiore sensibilizzazione grazie a **misure di comunicazione mirate**;
- proposte **ai sensi del nuovo assetto normativo del trattato di Lisbona**;

---

<sup>28</sup> GU C 115 del 4.5.2010. Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, documento del Consiglio n. 17024/09 del 2 dicembre 2009, pag. 11.

- **migliore ripartizione degli oneri e ottimizzazione delle risorse**, anche in situazioni di crisi.

Nel preparare le proposte, la Commissione consulterà il Parlamento europeo e il Consiglio e terrà conto del principio di neutralità delle risorse in ordine al ruolo delle delegazioni dell'Unione.

### **3.1. Maggiore sensibilizzazione grazie a misure di comunicazione mirate**

#### *3.1.1. Sensibilizzazione dei cittadini dell'UE*

Nel programma di Stoccolma il Consiglio europeo ha rilevato che il diritto alla tutela consolare non è ben pubblicizzato e che occorre impegnarsi di più per assicurarne la piena applicazione<sup>29</sup>. Per questo la Commissione ha inaugurato un **sito web**<sup>30</sup> **dedicato alla tutela consolare** dei cittadini con l'intento di sensibilizzarli su tale loro diritto e migliorare l'accesso alle informazioni creando un punto di ingresso unico. Il sito conterrà gli indirizzi delle missioni diplomatiche e consolari nei paesi terzi cui potrà rivolgersi il cittadino per chiedere la tutela; permetterà a chi viaggia di consultare tutte le informazioni messe a disposizione dagli Stati membri; agevolerà l'accesso dei cittadini a "Europe Direct", la linea telefonica unica di informazione sulla tutela consolare<sup>31</sup>.

L'attività di comunicazione sul diritto dei cittadini dell'UE di godere della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato, è **responsabilità congiunta** della Commissione e degli Stati membri. I cittadini dovranno sapere ciò che possono e ciò che non possono attendersi, ad esempio che gli Stati membri generalmente non danno assistenza nei procedimenti giudiziari. Sarebbe poi opportuno che il sito Internet dei ministeri nazionali degli Affari esteri contenga informazioni sul tale diritto e un link al sito della Commissione. Dal canto loro gli Stati membri potrebbero informare la cittadinanza di tale diritto al momento del rilascio di nuovi passaporti. La Commissione continuerà a prendere misure di sensibilizzazione in stretta collaborazione con gli **Stati membri**, partendo dall'organizzazione nel giugno 2011, assieme alla presidenza ungherese, di un apposito seminario. La Commissione coopera con le associazioni turistiche e di espatriati, con le associazioni di datori di lavoro e le ONG (essendo numerose le persone che viaggiano e risiedono in paesi terzi per affari). Inoltre, assieme agli editori, esaminerà la possibilità di informare i cittadini riguardo alla tutela consolare e ai diritti dei passeggeri attraverso guide turistiche e siti Internet.

Anche i **consolati e le ambasciate degli Stati membri e le delegazioni dell'Unione** nei paesi terzi potrebbero divulgare informazioni in loco (ad esempio sui siti Internet locali di consolati e ambasciate o presso le loro sedi, contattando moltiplicatori locali quali villaggi vacanze, grandi alberghi o associazioni locali di espatriati). Questi soggetti potrebbero accrescere la sensibilità e la comprensione delle autorità dei paesi terzi, che dovrebbero a loro volta trasmettere le informazioni alle proprie autorità locali (ad esempio, stazioni di polizia).

---

<sup>29</sup> Idem.

<sup>30</sup> <http://ec.europa.eu/consularprotection>

<sup>31</sup> 00 800 67 89 10 11 è il numero telefonico gratuito per chi chiama dall'Unione, +32-2-299 96 96 il numero per chi chiama dal resto del mondo. È una linea che dà informazioni generali sui diritti dell'Unione e non è attiva 24 ore su 24, 7 giorni su 7.

Nel diffondere informazioni sul diritto alla tutela consolare nel quadro delle azioni di sensibilizzazione, la Commissione terrà debito conto delle differenze tra le leggi consolari degli Stati membri e tra i livelli di tutela consolare.

### *3.1.2. Sensibilizzazione dei funzionari consolari*

I funzionari consolari non sono ancora del tutto consapevoli delle disposizioni del trattato riguardanti la tutela consolare. La Commissione promuoverà una formazione ancora più mirata: inizialmente i suoi servizi, in cooperazione con il servizio europeo per l'azione esterna, realizzeranno un **kit di formazione per il personale consolare nazionale** incentrato sulla "necessità di conoscere i concetti base" che gli Stati membri dovranno usare nella formazione preparatoria del personale in servizio all'estero. La Commissione conferma la necessità di **formazioni su misura** a livello nazionale e UE, come riconosciuto dal Consiglio il 22 dicembre 2010, che potrebbero rivestire la forma di esercitazioni pratiche ed essere efficienti in termini di costi (usando cioè le strutture di formazione esistenti). Dovrebbe essere invitato a partecipare il personale consolare preposto alla formazione al fine di contribuire ad aumentare l'acquisizione di conoscenze ("formazione dei formatori"). Una volta individuate, le **migliori pratiche** nazionali saranno ulteriormente discusse e promosse. Inoltre, il personale consolare sarà informato del ruolo di sostegno che la protezione civile e il meccanismo di protezione civile dell'UE possono rivestire durante le crisi. Il 14 febbraio 2011 si è svolta una prima riunione di riflessione su una formazione europea per il personale consolare e gli esperti della protezione civile incaricati della tutela consolare nelle situazioni di crisi, insieme con i servizi di protezione civile. In un secondo tempo e forte dell'esperienza acquisita, la Commissione valuterà se promuovere moduli di formazione continua.

### **3.2. Maggiore certezza giuridica con il trattato di Lisbona**

La decisione 95/553/CE dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, è stata adottata nel 1995 ed è entrata in vigore nel 2002. Conformemente all'articolo 7, gli Stati membri avrebbero dovuto rivederla cinque anni dopo l'entrata in vigore.

Le leggi consolari degli Stati membri differiscono: a seconda dello Stato membro cui il cittadino dell'UE decide di rivolgersi, varia il livello di tutela offerto. Queste differenze possono rendere difficile **la cooperazione e il coordinamento** ad opera delle autorità consolari e diplomatiche. La certezza del diritto e la prevedibilità per i cittadini dell'UE all'estero dovrebbero essere la preoccupazione principale. Occorre chiarire la portata e le condizioni della tutela consolare dei cittadini dell'UE non rappresentati e semplificare le procedure di coordinamento tra le autorità consolari e diplomatiche.

Il sistema attuale di **anticipi pecuniari** richiede un'ampia cooperazione. Lo Stato membro che fornisce assistenza deve chiedere la previa autorizzazione dello Stato membro di origine del cittadino e quest'ultimo Stato deve poi rimborsare lo Stato che fornisce assistenza, ma può a sua volta rivalersi sul proprio cittadino. Gli Stati membri concedono anticipi pecuniari principalmente per somme di modesta entità (ad esempio, un volo di ritorno nel proprio paese o un soggiorno in albergo), e a titolo di misura di extrema ratio. In un'Unione basata sulla solidarietà reciproca la cooperazione potrebbe essere semplificata.

La Commissione valuterà come potenziare la cooperazione nei settori in cui possono essere individuate **migliori pratiche** in materia di assistenza, ad esempio in caso di malattia mentale, minori non accompagnati, matrimoni forzati, durante i periodi di quarantena e per quanto riguarda la legalizzazione di documenti.

Alla luce di ciò, la Commissione intende **presentare, nei prossimi 12 mesi, proposte legislative**<sup>32</sup> che stabiliscano le misure di coordinamento e cooperazione necessarie per facilitare la tutela consolare e che rendano effettiva la compensazione finanziaria della tutela consolare nelle situazioni di crisi. In tale contesto la Commissione valuterà anche l'opportunità di garantire assistenza consolare ai **cittadini di paesi terzi familiari di cittadini dell'UE**.

Conformemente alla decisione 96/409/PESC, le autorità diplomatiche e consolari rilasciano **documenti di viaggio provvisori** ai cittadini dell'UE non rappresentati il cui passaporto o documento di viaggio sia stato perduto, rubato o distrutto o sia temporaneamente indisponibile. Alcuni Stati membri desidererebbero rafforzare le caratteristiche di sicurezza dei documenti di viaggio provvisori e alcuni paesi terzi trovano problematico accettarli nel formato attuale sprovvisto di caratteristiche biometriche. Si valuterà se aggiornare il formato in questione, nel qual caso si procederà nel contempo a un'attenta analisi costi-benefici.

Per potenziare la certezza giuridica la Commissione continuerà a promuovere l'inserimento di **clausole di consenso** (si veda la sezione 2.2.2.) negli accordi misti e bilaterali. Prenderà poi in considerazione l'eventualità di inserire clausole sul contenuto, riguardanti ad esempio l'accesso ai detenuti. La Commissione avvierà inoltre discussioni con gli Stati membri su come aumentare la certezza del diritto e la visibilità dell'articolo 23 del TFUE in relazione ai paesi terzi.

### **3.3. Migliore ripartizione degli oneri e ottimizzazione delle risorse**

#### *3.3.1. Nelle situazioni di crisi*

Le recenti crisi in Nord Africa e in Giappone hanno dimostrato a quali rischi possono essere esposti i cittadini dell'Unione<sup>33</sup>. Quelli non rappresentati hanno diritto alla tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di quello Stato. Tale obbligo comprende le situazioni di crisi. Nei prossimi anni, aumentando il numero di cittadini dell'UE che si recheranno all'estero, è probabile che aumenti anche l'esigenza di una tutela, che costituirà un onere non indifferente per gli Stati membri che la prestano. La Commissione sta ultimando uno studio che esamina la **compensazione finanziaria della tutela consolare** nei momenti di crisi, specie per le misure di evacuazione dei cittadini dell'UE non rappresentati. Una delle conclusioni dello studio è che le norme attuali sul rimborso spesso non sono applicate nella pratica. Durante le operazioni di evacuazione, gli Stati membri tendono a offrire possibilità di evacuazione, ad esempio posti disponibili negli aerei, ai cittadini non rappresentati<sup>34</sup>. Per garantire pari assistenza ai cittadini dell'UE non rappresentati e spronare gli Stati membri ad assumere un ruolo sempre più proattivo nelle situazioni di crisi che non vedono coinvolti i loro diretti cittadini, la Commissione sta valutando come agevolare e semplificare le procedure di rimborso e favorire sinergie con gli strumenti di sostegno finanziario esistenti.

Si potrebbero inoltre migliorare la ripartizione degli oneri e il coordinamento prendendo in considerazione la fattibilità e il valore aggiunto di creare **squadre di assistenza UE formate da personale consolare nazionale**, ove necessario in coordinamento con il servizio europeo

---

<sup>32</sup> Programma di lavoro della Commissione per il 2011 (COM(2010) 623 definitivo).

<sup>33</sup> Cfr. la nota 8.

<sup>34</sup> Ad esempio, a Haiti sono stati assistiti 1 300 cittadini dell'Unione, 250 dei quali non erano rappresentati da autorità diplomatiche o consolari in loco.

per l'azione esterna e la Commissione, con il compito di intervenire nelle situazioni di crisi. Questa possibilità andrebbe vagliata contestualmente all'analisi degli strumenti esistenti onde evitare sovrapposizioni con le strutture attuali. Se è vero che ogni crisi costituisce un caso a sé, è comunque fondamentale prevenire gli scenari di crisi tramite una **pianificazione di emergenza** sostenuta in loco e nelle capitali nei 27 Stati membri **che comprenda i cittadini dell'UE non rappresentati**. Gli Stati membri stanno creando capacità per localizzare e informare il personale consolare e allertare i cittadini dell'UE in situazioni di crisi (via sms o e-mail). Attualmente la Commissione sta finanziando ricerche in questo settore. Tali strumenti potrebbero aumentare sostanzialmente la sicurezza dei cittadini dell'UE all'estero ma è necessario che rispettino pienamente il diritto alla privacy e le leggi sulla protezione dei dati.

Un miglior uso dei mezzi di protezione civile e degli strumenti dell'Unione europea, quale il meccanismo di protezione civile dell'UE, contribuirà inoltre a ottimizzare le risorse e a migliorare l'assistenza dei cittadini dell'UE durante le crisi. Altre azioni dell'UE per quanto riguarda la risposta alle catastrofi sono affrontate nella comunicazione "Verso una risposta europea più incisiva alle catastrofi: il ruolo della protezione civile e dell'assistenza umanitaria"<sup>35</sup>.

### 3.3.2. *In loco*

L'articolo 35 del TUE prevede che le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri e le **delegazioni dell'Unione contribuiscano all'attuazione del diritto alla tutela consolare dei cittadini dell'Unione sancito dal TFUE**.

Già in passato le delegazioni dell'UE hanno prestato sostegno logistico all'assistenza consolare<sup>36</sup>. La decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)<sup>37</sup> prevede, all'articolo 5, paragrafo 10, che le delegazioni dell'Unione, su richiesta degli Stati membri, assistano questi ultimi nelle relazioni diplomatiche e nella funzione di tutela consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi su base neutra dal punto di vista delle risorse. Secondo l'articolo 13, paragrafo 2, l'Alto rappresentante presenta al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione una relazione sul funzionamento del SEAE entro la fine del 2011. Tale relazione deve riguardare anche la tutela consolare. Le delegazioni dell'UE potrebbero contribuire maggiormente a **informare i cittadini dell'UE non rappresentati** in ordine alla tutela delle autorità diplomatiche e consolari degli Stati membri.

## 4. CONCLUSIONI

La valutazione del piano d'azione 2007-2009 sulla tutela consolare ha mostrato che esiste margine per un maggior coordinamento e una maggiore cooperazione in questo settore, in particolare a beneficio dei cittadini che incontrano difficoltà all'estero e non possono rivolgersi alle proprie autorità diplomatiche e consolari. I cittadini dovrebbero essere informati di tale diritto. La Commissione intende pertanto sensibilizzare di più i cittadini e le parti interessate con **misure di comunicazione mirate**, dirette in particolare ai potenziali beneficiari. I cittadini dovrebbero ricevere assistenza rapida durante le situazioni crisi.

---

<sup>35</sup> COM(2010) 600 definitivo.

<sup>36</sup> Cfr. punto 2.3.1.

<sup>37</sup> Decisione 2010/427/UE del Consiglio (GU L 201 del 3.8.2010, pag.30).

La Commissione presenterà, nei prossimi 12 mesi, **proposte legislative che stabiliscano le misure di coordinamento e cooperazione** necessarie per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'UE non rappresentati e che rendano effettiva la compensazione finanziaria della tutela consolare nelle situazioni di crisi<sup>38</sup>. La Commissione avvierà un dibattito con il Parlamento europeo, il Consiglio, gli Stati membri, il servizio europeo per l'azione esterna e tutte le altre parti interessate sugli interventi proposti. In conformità dell'articolo 25 del TFUE, nel 2013, nel quadro della prossima relazione sulla cittadinanza dell'Unione, la Commissione riferirà sui progressi compiuti. Il diritto dei cittadini dell'UE non rappresentati di rivolgersi all'ambasciata o al consolato di un altro Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di quello Stato è la chiara espressione di un'Unione basata sulla responsabilità e la solidarietà reciproche. Ora che il trattato di Lisbona è in vigore e che il Consiglio europeo ha adottato il programma di Stoccolma<sup>39</sup>, l'Unione ha il mandato di tramutare questo diritto in realtà.

---

<sup>38</sup> Programma di lavoro della Commissione per il 2011 (COM(2010) 623 definitivo).

<sup>39</sup> GU C 115 del 4.5.2010. Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, documento del Consiglio n. 17024/09 del 2 dicembre 2009.