

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. XVIII-bis
n. 18

RISOLUZIONE DELLA 4^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

(Relatore TERZI DI SANT'AGATA)

approvata nella seduta del 20 marzo 2024

SULLA

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA LA DIRETTIVA (UE) 2015/637 SULLE MISURE DI COORDINAMENTO E COOPERAZIONE PER FACILITARE LA TUTELA CONSOLARE DEI CITTADINI DELL'UNIONE NON RAPPRESENTATI NEI PAESI TERZI E LA DIRETTIVA (UE) 2019/997 CHE ISTITUISCE UN DOCUMENTO DI VIAGGIO PROVVISORIO DELL'UE (COM(2023) 930 DEFINITIVO)

ai sensi dell'articolo 144, commi 1-bis e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 21 marzo 2024

La Commissione,

esaminata la proposta di direttiva COM(2023) 930 definitivo, che mira a modificare la direttiva (UE) 2015/637 del Consiglio, del 20 aprile 2015, sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione europea non rappresentati nei Paesi terzi e la direttiva (UE) 2019/997 del Consiglio, del 18 giugno 2019, che istituisce un documento di viaggio provvisorio dell'UE;

considerato che:

– la vigente direttiva del 2015 assicura ai cittadini dell'Unione che viaggiano o vivono in uno Stato non europeo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato da una propria ambasciata o ufficio consolare, la tutela di autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi altro Stato membro, alle stesse condizioni dei propri cittadini, in attuazione degli articoli 20, paragrafo 2, lettera c), e 23 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

– la proposta di revisione della direttiva muove dalla considerazione dei crescenti contesti di crisi, da quella della pandemia ai molteplici scenari di conflitto, e dei profondi mutamenti intervenuti a livello internazionale dal 2015;

– l'obiettivo generale dichiarato dell'iniziativa è, quindi, quello di migliorare l'esercizio del diritto alla tutela consolare da parte dei cittadini dell'Unione non rappresentati, istituendo una cooperazione consolare locale per ciascun Paese terzo, con la relativa ripartizione dei ruoli e compiti, e prevedendo una pianificazione di emergenza consolare sistematica, in cui è ridefinito il ruolo dello « Stato guida » (o « Stato pilota ») e il ruolo delle delegazioni dell'Unione europea del Servizio europeo per l'azione esterna;

– le principali modifiche apportate dalla proposta alla direttiva del 2015 riguardano: il chiarimento di quando uno Stato membro dell'Unione deve essere considerato « non rappresentato » in un Paese terzo; la fissazione del criterio che la presidenza delle riunioni di coordinamento locale sia di regola assunta dalle delegazioni dell'Unione; la formalizzazione dei piani di emergenza consolari comuni per ogni Paese terzo e la previsione delle squadre consolari comuni, oltre al riesame del ruolo di « Stato guida »; il rafforzamento del ruolo di sostegno delle delegazioni dell'Unione; la richiesta agli Stati membri di fornire regolarmente alla Commissione europea e al Servizio europeo per l'azione esterna, informazioni sulle reti consolari, sui consoli onorari e sugli accordi bilaterali e pratici per fornire tutela consolare; l'obbligo per gli Stati membri di consentire ai propri cittadini di informare le autorità consolari in merito ai loro viaggi o di registrare la loro presenza in Paesi terzi; la possibilità per gli Stati

membri di richiedere direttamente ai cittadini non rappresentati il rimborso dei costi di assistenza e di estendere tale meccanismo di rimborso anche alle delegazioni dell'Unione;

valutato che:

– con riferimento all'articolo 10, paragrafo 5, della direttiva, aggiunto dall'articolo 1, numero 3), lettera *b*), della proposta, andrebbero soppresse le parole « e il loro personale militare e di sicurezza », non ritenendosi necessaria l'autorizzazione da parte di una norma europea affinché gli Stati membri possano coinvolgere il proprio personale di qualsiasi tipo (civile, militare o di altro tipo) nelle attività previste dalla direttiva, trattandosi di una questione di mera organizzazione interna;

– con riferimento all'articolo 11 della direttiva, modificato dall'articolo 1, numero 4), della proposta, andrebbe eliminata la lettera *f*) del paragrafo 1, che assegna alle delegazioni dell'Unione europea il ruolo di coordinamento dell'elaborazione e dell'approvazione dei piani di emergenza consolari comuni, poiché ciò appare eccedere le capacità operative e il mandato della Commissione europea e del Servizio europeo per l'azione esterna;

– con riferimento all'articolo 13 della direttiva, come sostituito dalla proposta, si ritiene preferibile mantenere la formulazione vigente. Particolarmente problematiche appaiono, infatti, le modifiche relative: al paragrafo 1, che impone una pianificazione comune dettagliata e obbligatoria per ciascun Paese terzo, e il paragrafo 2 che ne assegna la guida alle delegazioni dell'Unione europea, le quali non hanno una reale capacità operativa né possono contare su *asset* civili e militari, né di *intelligence*, idonei a effettuare gli interventi in situazioni di crisi; al paragrafo 3, che impone esercitazioni consolari comuni annuali, non sufficientemente definite, sulla risposta alle crisi, la cui tenuta è nei fatti problematica e rischia di essere invocata in ricorsi giudiziari come un titolo a ottenere risarcimenti; il paragrafo 5, che rende obbligatoria una condivisione di informazioni riservate sugli avvisi di sicurezza che attualmente è già svolta in maniera efficace, ma che non può diventare un parametro di legittimità dell'azione amministrativa degli Stati membri;

– il nuovo articolo 13 presenta inoltre seri dubbi sul rispetto del principio di attribuzione, poiché l'Unione europea non ha una competenza in materia di evacuazione o di assistenza consolare e non si ritiene sussistente quindi una base giuridica adeguata per conferire alle delegazioni dell'Unione un potere di coordinamento degli Stati membri né per imporre agli Stati membri un sistema di pianificazione comune di attività rimesse dai Trattati alla competenza nazionale;

– in relazione all'articolo 14 della direttiva, come modificato dall'articolo 1, numero 7 della proposta, si ritiene che il secondo periodo del primo comma del paragrafo 2, che fa riferimento a un periodo di quattro settimane prima di poter chiedere il rimborso, e le parole del paragrafo 3 che indicano il caso di un rimborso non effettuato « né al momento della presentazione di una domanda di

assistenza né quando è stato invitato a farlo dallo Stato membro che presta assistenza conformemente al paragrafo 2 », andrebbero sostituite con un riferimento a « un termine ragionevole comunque non inferiore alle quattro settimane dalla prestazione ». La formulazione della proposta, infatti, oltre a non essere del tutto chiara – in quanto al paragrafo 2 l'escussione sembra una facoltà, mentre al paragrafo 3 sembra configurarsi come un onere procedurale necessario per chiedere il rimborso allo Stato di cittadinanza – si crea un aggravio procedurale per gli Stati membri, con relativi costi (di notifica, ad esempio), che vanno solo ad aggravare l'*iter* procedurale;

– il paragrafo 5 dell'articolo 14, che estende il rimborso anche all'assistenza prestata dalle delegazioni dell'Unione europea, andrebbe eliminato, in quanto, facendo riferimento alla « neutralità » degli oneri, l'importo da rimborsare alle delegazioni dell'Unione europea risulterebbe maggiore rispetto a quello previsto per gli Stati membri, oltre a restare del tutto indeterminato. La formulazione del paragrafo 5 implica infatti che gli Stati membri debbano addirittura rimborsare alle delegazioni dell'Unione il costo del loro personale se collaborano in una crisi. Un conto è la restituzione della spesa viva (il sussidio erogato, il biglietto aereo) che è di solito erogata dagli Stati membri, un conto sono tutti i costi tali da rendere addirittura neutrale qualsiasi attività fatta. È un principio che non è previsto neanche per i rimborsi degli Stati membri;

– il paragrafo 6 dell'articolo 14, relativo ai moduli per i rimborsi, andrebbe eliminato, mantenendo il vigente allegato alla direttiva, non ravvisandosi inoltre la necessità di prevedere successive modifiche ai moduli, conferendo alla Commissione europea un potere di delega in tal senso;

– con riferimento all'articolo 15, come sostituito dalla proposta, andrebbe eliminato il secondo periodo del paragrafo 4, per gli stessi motivi indicati in relazione al paragrafo 5 dell'articolo 14;

– il nuovo articolo 16-*ter* andrebbe soppresso, in quanto prevede che il cittadino non rappresentato possa fare causa allo Stato cui si è rivolto, istituendo di fatto per i cittadini di altri Stati membri un diritto che neanche i propri cittadini hanno, cioè il diritto all'assistenza consolare in caso di emergenza. La norma appare, infatti, formulata in violazione degli articoli 21 e 23 del TFUE, che consentono ai non rappresentati di avere gli stessi diritti dei cittadini, non diritti superiori. Di fatto, quindi, qui si trasforma il diritto di chiedere l'assistenza consolare nel diritto a riceverla, andando a condizionare mediante il ricorso in via giudiziaria la sovranità dello Stato membro che riceve la richiesta nella gestione dei rapporti con Stati terzi e con i suoi stessi cittadini.

– il nuovo articolo 16-*ter* potrebbe, inoltre, porsi in contrasto con l'articolo 275 del TFUE, in quanto introduce una competenza giurisdizionale, apparentemente limitata alle corti degli Stati membri, ma che può creare una competenza giurisdizionale indiretta della Corte di giustizia mediante rinvii pregiudiziali. L'articolo 275 del

TFUE, invece, preclude alla Corte di giustizia di entrare nella materia della politica estera e di sicurezza, e quindi, a maggior ragione, nelle decisioni sovrane degli Stati membri in materia di assistenza consolare, che della politica estera e di sicurezza degli Stati membri è parte integrante;

valutato, conseguentemente, per tutto quanto sopra esposto, che:

- non si riscontra l’urgenza di intervenire per modificare la direttiva vigente;
- le misure proposte non rispondono ai parametri della necessità e del valore aggiunto dell’azione a livello europeo, ponendosi quindi in contrasto con il principio di sussidiarietà;
- le misure proposte si pongono anche in contrasto con il principio di proporzionalità, in quanto creano competenze nuove che producono nuove linee procedurali, rendendo più onerosa l’azione delle amministrazioni,

esprime un parere motivato ai sensi dell’articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato ai Trattati, ritenendo la proposta in contrasto con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

La presente risoluzione è da intendersi anche quale atto di indirizzo al Governo ai sensi dell’articolo 7 della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

