

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 21/12/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37657-la-protezione-consolare-nel-contesto-dell-ue-a-favore-dei-cittadini-europei>

Autore: Paccione Giuseppe

La protezione consolare nel contesto dell'UE a favore dei cittadini europei

La protezione consolare nel contesto dell'UE a favore dei cittadini europei

1. L'Unione Europea – da ora in poi UE – ha adottato la direttiva del Consiglio europeo n.637/2015¹, che facilita l'accesso dei cittadini dell'UE ai servizi consolari negli Stati terzi, cioè quegli Stati non membri dell'UE, in cui il loro Stato di cittadinanza non ha rappresentanza diplomatica o non può fornire protezione.

Questa direttiva concretizza un diritto enunciato dall'articolo 20 del Trattato della Comunità Europea (TCE)², dopo il Trattato di Maastricht, divenuto l'articolo 23 del *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea* (c.d. Trattato di Lisbona)³, secondo cui ogni cittadino dell'Unione gode, nel territorio di un Paese terzo nel quale lo Stato membro di cui 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 Stato⁴.

Il testo rappresenta pertanto un successo per l'UE, ponendo fine a un iter di alcuni anni, a partire dal 2010 con il Programma di Stoccolma⁵, che punta a edificare un'Europa aperta e sicura che debba servire e tutelare i cittadini, inter alia, mediante la concretizzazione di una Europa dei diritti. Inoltre, questo programma mira in sintesi al rafforzamento della cittadinanza europea e dei suoi diritti; alla costruzione di uno spazio giuridico europeo attraverso il progressivo

¹ Direttiva n. 637/2015 del Consiglio, del 20 aprile 2015, sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei paesi terzi e che abroga la decisione 95/553/CE (15CE0965).

² G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2012, p.448 ss.

³ U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Cacucci, Bari, 2010, p.112 ss.; I. INGRAVALLO, *La (fragile) dimensione esterna della cittadinanza europea*, E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Cacucci, Bari, 2011, p.139 ss.; J. C. PIRIS, *Il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2013, p.160 ss.; I. ANRÒ, *Commento all'articolo 23 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano 2014, p.521 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di Diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2014, p.422 ss.

⁴ S. IZZO, *La dimensione esterna della cittadinanza europea: tutela consolare e protezione diplomatica nell'ambito dell'Unione Europea*, in P. DE PASQUALE, C. PESCE (a cura di), *I cittadini e l'Europa, principio democratico e libertà economiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p.117 ss.

⁵ Il "Programma di Stoccolma" è il terzo programma di lavoro quinquennale dell'Unione europea in materia di Libertà, Sicurezza e Giustizia, dopo quelli di Tampere del 1999 e dell'Aia del 2004. E' stato approvato nel dicembre 2009 dal Consiglio europeo, cioè l'istituzione UE in cui si riuniscono gli Stati membri, rappresentati ai massimi livelli (capi di Stato o di governo).

avvicinamento della regolamentazione civile e penale dei diversi Stati membri; alla costruzione di un'Europa sicura, grazie alla collaborazione in materia penale e delle forze di polizia dei diversi Paesi contro la criminalità transnazionale; al rafforzamento della gestione integrata delle frontiere; allo sviluppo di una politica migratoria improntata alla solidarietà nei confronti dei migranti e al rispetto delle esigenze dei diversi Stati membri.

2. Fondamentalizzata dall'articolo 46 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE⁶, adottata a Nizza nel 2000 – secondo cui ogni cittadino dell'Unione beneficia, 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 Stato⁷ –, la protezione consolare viene concepita dall'UE come un diritto legato allo status di cittadinanza europea, di cui la Corte di Giustizia dell'UE ha asserito che ha la vocazione di diventare lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri rispetto alla nazionalità⁸.

Così, la tutela della protezione consolare dei cittadini europei sul territorio degli Stati terzi contribuisce non soltanto all'estensione dei diritti di cui beneficiano in quanto soggetti del diritto UE, ma altresì e soprattutto alla consolidazione dell'UE in quanto entità politica integrata.

Questa doppia dimensione, individuale e collettiva, contribuisce a proiettare l'UE oltre la sua sfera territoriale, attraverso la costruzione della solidarietà fra i cittadini di uno Stato membro e gli altri Stati dell'UE suscettibili di proteggerli in caso di difficoltà personale o di crisi sopravvenuta all'estero.

In tal senso, il diritto dell'UE si diversifica doppiamente dal diritto internazionale generale per il quale, nonostante una tendenza alla fondamentalizzazione – si veda l'affare Ahmadou Sadio Diallo⁹ che ne costituisce un esempio –, la protezione

⁶ La Carta dei diritti fondamentali è divenuta giuridicamente vincolante sia nei riguardi delle istituzioni dell'Unione Europea, sia nei confronti degli Stati membri. Essa va considerata quale atto di diritto primario.

⁷ R. LA ROSA, *La protezione diplomatica nell'Unione Europea: un esempio di evoluzione delle norme in materia*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1/2009, p.133 ss.; B. NASCIBENE, F. R. DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2012, p.44 ss.

⁸ <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=fr&num=C-184/99>

⁹ É. WYLER, *La protection diplomatique : la concurrence des réclamations*, in SFDI, *Les compétences de l'État en droit international*, Paris, Pedone, 2006, p.239 ss.; O. DE FROUVILLE,

diplomatica e consolare restano diritti dello Stato, costituendo per gli individui che delle mere facoltà. In aggiunta, se nel diritto internazionale pubblico la protezione consolare è l'espressione giuridica di una solidarietà effettiva dell'esistenza fra un cittadino e il suo Stato, per riprendere la formula della Corte di Giustizia internazionale nella nota sentenza *Nottebohm*¹⁰, nel diritto dell'UE, ciò trascende la cittadinanza per dare corpo alla cittadinanza europea. Tenuto conto della dimensione simbolica di una protezione consolare che trascende il legame nazionale, l'adozione della direttiva rappresenta un importante successo per l'UE, dopo alcuni anni di negoziati. Ma le ragioni di titubanza, per non dire di inquietudine, hanno ampiamente superato il problema del legame nazionale.

Dibattuto in Francia, ad esempio, soprattutto nell'ambito dell'adozione della legge finanziaria del 2013¹¹, il problema ha infatti sollevato delle inquietudini di ordine economico. Basato sulla mancanza di ruolo per il servizio europeo d'azione esterna e le delegazioni dell'UE; la penuria di un meccanismo europeo finanziario e, infine, l'affermazione del principio di libertà di scelta, i cittadini non rappresentati possono scegliere liberamente a quale servizio consolare rivolgersi fra quegli Stati membri rappresentati, la protezione consolare del cittadino europeo è esaminata da un rapporto del Senato come generatrice di un rischio di una specie di consular shopping. I relatori stimano chiaramente che tenuto in considerazione delle differenze in materia di assistenza consolare, questa libertà di scelta condurrebbe a ciò che gli Stati membri avendo le procedure maggiormente protettrici siano i più sollecitati. L'Italia, la Germania, come pure la Francia e via discorrendo. Se i giochi finanziari attualmente sono limitati, non bisogna sottostimarli, in un contesto d'accesso massiccio alla mobilità internazionale dei cittadini europei, che si tratti di turismo o di espatrio. L'Italia, come la Francia, offre a livello alto il servizio di protezione consolare sebbene una delle maglie più dense con la propria rete, è particolarmente suscettibile di essere soggetto a urti da

Affaire Ahmadou Sadio Diallo (République de Guinée c. République démocratique du Congo). Exceptions préliminaires: le roman inachevé de la protection diplomatique, in *Annuaire français de droit international*, 2007, Volume 53, 1, p.291 ss.

¹⁰ Il caso *Nottebohm* (*Liechtenstein v. Guatemala*) è stato un contenzioso sottoposto alla Corte Internazionale di Giustizia aperto nel 1951 ed arrivato a sentenza nel 1955. Il Liechtenstein chiedeva che il Guatemala fosse costretto a riconoscere Friedrich Nottebohm suo cittadino. F. MARCELLI, *Immigrazione, asilo e cittadinanza universale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p.67 ss.

¹¹ Si veda in <http://www.senat.fr/rap/a12-150-3/a12-150-37.html#fn7>

queste disposizioni¹². Il rischio sta nella ragione che, l'offerta che crea la sua propria domanda, alcuni Stati sono pieni dei loro sistemi di sicurezza e fanno appello alla rete consolare italiana o francese, ad esempio, frammentaria accrescendo pericolosamente il numero di individui da soccorrere.

La logica d'integrazione – che si basa sulla mobilità di cui si nutre di rimando per accrescere la sua accelerazione – viene in questo caso percepito come un fattore di livellamento della protezione perché la base, l'offerta migliore che sia penalizzata dall'effetto di liberazione dell'accesso al servizio consolare.

3. Lo spettro della protezione è ampio: oltre a prevedere la protezione di un cittadino europeo non rappresentato dalla rappresentanza consolare di ogni altro Stato membro presente sul territorio dello Stato terzo, la direttiva estende il beneficio del diritto in base all'articolo 5 della direttiva¹³ di cui si sta trattando, secondo cui ai familiari che non sono cittadini dell'Unione e che accompagnano cittadini non rappresentati in un paese terzo è fornita tutela consolare nella stessa misura e alle stesse condizioni in cui sarebbe fornita ai familiari dei cittadini dello Stato membro che presta assistenza, che non sono cittadini dell'Unione, conformemente al diritto o alla prassi nazionale di tale Stato membro, senza discriminazione. In poche parole, l'assistenza consolare può applicarsi nei seguenti casi: **a)** in caso di arresto o detenzione; **b)** qualora il richiedente sia vittima di reato; **c)** in caso di incidente o malattia; **d)** in caso di decesso; **e)** qualora il richiedente necessiti di aiuto e di essere rimpatriato in caso di emergenza e, infine, **f)** nel caso in cui il richiedente necessiti di documenti di viaggio provvisori (articolo 9 della direttiva).

La direttiva prevede ancora che le delegazioni dell'Unione cooperano e si coordinano strettamente con le ambasciate e i consolati degli Stati membri per contribuire alla cooperazione e al coordinamento locali e nelle situazioni di crisi,

¹² S. DOUMBE-BILLE, H. GHERARI, *La protection consulaire*, Ed. Pedone, Paris, 2006, p.153 ss.; G. CAMMILLI, *Compendio di Diritto Consolare*, Edizioni Simone, Napoli, 2008, p.173 ss.; S. CAMPANALE, *Le funzioni diplomatico-consolari strumento delle relazioni internazionali*, Cacucci, Bari, 2012, p.119 ss.; V. FERRARO, *L'amministrazione consolare, profili di diritto nazionale e ultrastatale*, Franco Angeli Editore, Milano, 2014, p.101 ss.; G. PACCIONE, *L'asilo diplomatico e caso Assange nel diritto internazionale e protezione diplomatica e consolare nell'UE*, Photocity Edizioni, Napoli, 2014, p.201 ss.

¹³ Ai familiari che non sono cittadini dell'Unione e che accompagnano cittadini non rappresentati in un paese terzo è fornita tutela consolare nella stessa misura e alle stesse condizioni in cui sarebbe fornita ai familiari dei cittadini dello Stato membro che presta assistenza, che non sono cittadini dell'Unione, conformemente al diritto o alla prassi nazionale di tale Stato membro.

in particolare fornendo il sostegno logistico disponibile, compresi uffici e strutture organizzative, quali alloggi temporanei per il personale consolare e per le squadre di intervento, nel senso che devono contribuire alla messa in opera del diritto della protezione consolare dei cittadini dell'UE, id est un'assistenza che prende la forma di un supporto logistico messo a disposizione(articolo 11 della direttiva)¹⁴.

Il problema dei costi è ugualmente riportato dalla direttiva, in base a quanto contenuto nell'articolo 14 che enuclea che i cittadini non rappresentati si impegnano a restituire al loro Stato membro di cittadinanza il costo della tutela consolare, alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato membro che presta assistenza (...), somma di cui lo Stato membro avendo concretamente prestato assistenza può chiederne il rimborso.

Infine, gli Stati membri dell'UE hanno a disposizione tre anni di tempo per uniformare nei loro ordinamenti interni la direttiva del Consiglio europeo n.637/2015, già pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

Dr. Giuseppe Paccione
Diritto Internazionale e dell'UE

¹⁴ Le delegazioni dell'Unione cooperano e si coordinano strettamente con le ambasciate e i consolati degli Stati membri per contribuire alla cooperazione e al coordinamento locali e nelle situazioni di crisi, in particolare fornendo il sostegno logistico disponibile, compresi uffici e strutture organizzative, quali alloggi temporanei per il personale consolare e per le squadre di intervento. Le delegazioni dell'Unione e la sede del SEAE facilita inoltre lo scambio di informazioni tra le ambasciate e i consolati degli Stati membri e, se del caso, con le autorità locali. Le delegazioni dell'Unione mettono inoltre a disposizione informazioni generali sull'assistenza a cui potrebbero avere diritto i cittadini non rappresentati, in particolare sugli accordi pratici convenuti, ove applicabile.