

Rosa Stella DE FAZIO

COMPENDIO di
**DIRITTO
CONSOLARE**

**III Edizione
2024**


**Neldiritto
Editore**

Capitolo 7

Cenni sull'assistenza e la tutela consolare di cittadini dell'Unione Europea da parte di consolati di Paesi UE diversi da quello di residenza

SOMMARIO:

1. Assistenza e tutela consolare dei cittadini non rappresentati. - 1.1. Le origini e sviluppo dell'istituto. - 1.2. La direttiva (UE) 2015/637 e l'art. 8 CVRC. - 2. I documenti di viaggio provvisori. - 3. Le iniziative di cooperazione consolare: i piani di emergenza congiunti e la formazione "Affari consolari" del Consiglio. - 4. La sentenza n. 157/2021 della Corte costituzionale sull'accesso del cittadino extra UE al gratuito patrocinio senza certificazione consolare.

1. Assistenza e tutela consolare dei cittadini non rappresentati.

Per **protezione consolare** si intende l'aiuto fornito da un Paese ai suoi cittadini che vivono o viaggiano all'estero e hanno bisogno di assistenza, ad esempio in caso di:

- arresto o detenzione;
- incidente grave;
- malattia grave o decesso;
- catastrofi naturali o disordini politici;
- smarrimento del passaporto o dei documenti di viaggio.

Sempre più cittadini europei viaggiano e vivono all'estero. Secondo il diritto consolare, la **tutela consolare** consiste nell'azione che, di norma, il Console è legittimato a svolgere in favore dei suoi concittadini ai quali lo Stato di residenza ha riservato un trattamento non conforme a quello dovuto dalle norme di diritto internazionale consuetudinario e convenzionale.

Questo tipo di protezione, oltre ad essere **obbligatoria e automatica**, nei casi di ingiusta detenzione o della mancata applicazione del giusto processo nell'accertamento delle condotte criminose, entra in gioco sin dal principio e durante tutto il corso del giudizio. La **tutela diplomatica**, invece, oltre ad essere discrezionale, entra in gioco solo ed esclusivamente dopo aver esaurito le vie di ricorso interno. Questo significa che il cittadino può beneficiare della **tutela consolare** ancor prima di quella **diplomatica**.

Tuttavia, non tutti gli Stati membri dell'UE hanno un'Ambasciata o un Consolato in ogni Paese terzo: in effetti, quasi 7 milioni di cittadini dell'UE viaggiano o vivono al di fuori dell'Unione in luoghi in cui il loro Stato membro *non ha* un'Ambasciata o un Consolato. Si noti a tale proposito che sono solo tre i Paesi in cui tutti gli Stati membri dell'UE sono rappresentati: Stati Uniti, Cina e Russia.

I cittadini dell'UE non rappresentati quando hanno bisogno di aiuto all'estero hanno diritto a chiedere l'aiuto dell'Ambasciata o del Consolato di qualsiasi altro Stato membro dell'Unione. In altre parole, gli Stati membri devono assistere i cittadini dell'UE non rappresentati alle stesse condizioni dei propri cittadini. Si tratta del **diritto alla parità di trattamento**, uno dei diritti fondamentali dei cittadini dell'UE sancito dagli artt. 20, par. 2, lett. c), e 23 del TFUE e dall'art. 46 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Ai sensi dell'art. 46 "Tutela diplomatica e consolare" della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, in particolare, *"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"*.

Pertanto, in forza degli artt. 20 c. 2, lett. c) e 23 TFUE, i cittadini dell'Unione europea hanno dunque il diritto di beneficiare nei territori dei Paesi terzi in cui lo Stato di cittadinanza non è rappresentato di tutela da parte degli Uffici consolari degli altri Stati membri dell'UE. Già attualmente alcuni Stati membri dell'Unione – in disparte di quanto previsto dall'art. 20 TFUE – prevedono nelle legislazioni nazionali che i loro Uffici consolari possono assistere cittadini di altri Stati membri nel caso in cui essi non trovino tutela nello Stato terzo da parte delle proprie rappresentanze diplomatico-consolari.

| | Analogie | Differenze |
|--|--|---|
| Analogie e differenze tra protezione e tutela consolare | <ul style="list-style-type: none"> ▶ Azione di uno Stato a favore dei propri concittadini | <ul style="list-style-type: none"> ▶ Protezione: obbligatoria e automatica, nei casi di ingiusta detenzione o della mancata applicazione del giusto processo nell'accertamento delle condotte criminose, entra in gioco sin dal principio e durante tutto il corso del giudizio. ▶ Tutela: discrezionale, entra in gioco solo ed esclusivamente dopo aver esaurito le vie di ricorso interno |

■ 1.1. Le origini e sviluppo dell'istituto.

La **tutela diplomatico-consolare dei cittadini europei** fu per la prima volta prefigurata nella relazione finale di un Comitato ad hoc incaricato nel Consiglio europeo di Fontainebleau (1984) di adottare misure che promuovessero l'identità europea allo scopo di favorire la creazione di una "Europa dei cittadini", il *Comitato Adonnino*. Il tema della relazione era quello dei *"diritti speciali dei cittadini europei"* e venne presentata alla Presidenza italiana del Consiglio europeo nel 1985, quando le Comunità comprendevano solo dieci Stati

membri e già allora questi Stati non avevano rappresentanze diplomatiche e consolari in diverse zone geografiche del mondo. I Ministri degli Esteri dei dodici precisarono che gli Stati membri avrebbero esaminato la possibilità di prestare assistenza ed aiuto nei Paesi terzi ai cittadini degli Stati membri che non vi fossero rappresentati.

La questione tornò di attualità durante la prima guerra del Golfo (1990-1992), in quanto molti cittadini dei dodici Stati membri non avevano in Iraq rappresentanze diplomatiche del proprio Stato, e da lì il Consiglio europeo di Roma preannunciò una *protezione comune dei cittadini della Comunità al di fuori delle frontiere di questa*. Le successive proposte della delegazione spagnola e della Commissione alla Conferenza intergovernativa in esito alla quale fu adottato il Trattato di Maastricht fecero riferimento ad una *protezione dell'Unione sovrapposta a quella di ciascuno Stato membro*, estendendo la tutela garantita ai cittadini europei all'interno di tutti gli Stati membri del territorio comunitario per assicurare una vera e propria cittadinanza "esterna" europea. L'altra proposta della delegazione spagnola mirava a valorizzare il **passaporto dell'Unione** per identificare il cittadino europeo da parte delle autorità degli Stati terzi, evidenziando lo *status civitatis* europeo soprattutto ai fini della loro *protezione*.

Nel Trattato di Maastricht (1992) non venne però incluso alcun riferimento circa una protezione esercitabile direttamente dall'Unione, né ogni accenno agli istituti specifici della protezione consolare e della protezione diplomatica. L'art. 8, lett. c) si limitava ad affermare genericamente 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. Entro il 31 dicembre 1993, gli Stati membri stabiliranno tra loro le disposizioni necessarie e avvieranno i negoziati internazionali richiesti per garantire detta tutela"*. Gli Stati membri adottarono anche, nel quadro del gruppo di lavoro "Affari consolari" del Consiglio, delle linee guida, notificate mediante nota verbale agli Stati terzi, per la protezione dei cittadini comunitari non rappresentati da missioni diplomatiche e consolari nei Paesi terzi (1993), ma la Commissione europea successivamente rilevò che non era chiaro come il cittadino dell'Unione potesse far valere il proprio diritto alla protezione.

Le regole di attuazione dell'art. 8, lett. c) si sono avute con l'emanazione della *decisione 95/533/CE* del 19 dicembre 1995, riguardante la tutela dei cittadini dell'Unione europea da parte delle rappresentanze diplomatiche e consolari, che riprendeva il contenuto delle linee guida del 1993. La decisione del 1995 è entrata in vigore soltanto nel 2002, successivamente al compimento da parte degli Stati membri delle procedure costituzionali interne di esecuzione. Una revisione della disciplina era prevista dopo cinque anni di vigenza, ma essa non ha avuto luogo perché Commissione, Consiglio e Parlamento (le istituzioni politiche dell'Unione) decisero che, conformemente all'art. 23 TFUE, la materia avrebbe dovuto trovare la sua disciplina in uno strumento normativo dell'Unione, per sostituire la decisione del 1995 entro il 1° maggio 2018: la direttiva (UE) 2015/637.

In tale percorso normativo s'inserisce altresì il *Piano d'azione 2007-2009 della Commissione per un'efficace tutela consolare nei paesi terzi: il contributo dell'Unione europea*, COM(2007) 767 def. e la *raccomandazione della Commissione 2008/355/CE*, (entrambi adottati il 5 dicembre 2007), sull'inserimento all'interno dei passaporti rilasciati dagli Stati membri del riferimento al diritto alla tutela diplomatica e consolare. Nella raccomandazione viene menzionato il "sistema" dello "Stato pilota", descritto negli stessi

termini dello “*Stato guida*”, una nozione derivante dalla prassi della NATO in materia di cooperazione consolare nel caso di crisi internazionali: in questa direzione si è mosso il Consiglio dell’Unione adottando, nel **2008**, *linee direttrici relative all’attuazione del concetto di Stato guida in materia consolare (2008/C317/06)*.

Il concetto di **Stato guida in uno Stato terzo** (anche congiunto) attiene alle situazioni di *crisi*, che in precedenza erano state affrontate con una mera cooperazione tra Stati membri: la lacuna da colmare era relativa alla necessità di regolamentare questa cooperazione, che si presentava ad ogni sopravvenuta emergenza. Tale ruolo è assunto *volontariamente* da uno Stato membro con il **concorso attivo di tutti gli Stati membri**, attraverso le *squadre nazionali di risposta alle crisi*, allorché in relazione ad una grave crisi con ripercussioni a livello consolare sia necessario assicurare in loco assistenza medica e, se del caso, procedere all’evacuazione dal Paese terzo verso un luogo sicuro dei cittadini dell’Unione che ne facciano richiesta. Sembra dunque che le istituzioni europee abbiano considerato lo “Stato guida” come uno sviluppo non direttamente collegato al regime giuridico di tutela diplomatica e consolare ex art. **23** TFUE.

Si rammenta altresì che in caso di crisi la direttiva **2015/637** (UE) prevede procedure facilitate sia ai fini dell’attivazione della tutela consolare, sia per quanto riguarda gli aspetti finanziari. L’art. **13** stabilisce che la delegazione dell’UE presente nel territorio in cui si è verificata la crisi definiscano dei **piani di emergenza** al fine di offrire ai cittadini europei non rappresentati una piena assistenza consolare in caso di crisi, e che l’Unione e gli Stati membri cooperino strettamente a tale scopo. Sotto il profilo operativo, lo *Stato guida* o quello che coordina le operazioni di assistenza ha il compito di gestire le operazioni di sostegno ai cittadini europei non rappresentati, con l’appoggio degli altri Stati membri, della delegazione dell’UE e del SEAE. Gli Stati UE possono ricevere sostegno dalle squadre di intervento esistenti a livello di Unione e chiedere il coinvolgimento delle strutture di risposta alle crisi del SEAE e del meccanismo unionale di protezione civile, conformemente alla decisione **1313/2013/UE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del **17 dicembre 2013**.

Con la raccomandazione **2008/355/CE** ha chiesto agli Stati membri di riprodurre sui nuovi passaporti rilasciati dopo il **1° luglio del 2009** il contenuto degli artt. **20**, par. **1**, lett. c) e **23** TFUE, cioè del diritto alla protezione diplomatico-consolare dei cittadini dell’Unione: il *passaporto italiano* reca nella terzultima pagina il testo dell’art. **23** TFUE ed indica il sito web www.consularprotection.eu.

Inoltre, l’art. **35**, ult. comma, TUE precisa che le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri e le delegazioni dell’Unione europea negli Stati terzi “*contribuiscono all’attuazione del diritto dei cittadini dell’Unione nel territorio dei paesi terzi*” di cui all’art. **20** TFUE e dalle misure di attuazione adottate in applicazione dell’art. **23** TFUE. Questa disposizione non costituisce tuttavia una base giuridica idonea per creare norme in materia di tutela diplomatico-consolare, che devono essere fondate esclusivamente sull’art. **23** TFUE: la forma verbale “*contribuiscono*” presuppone che l’art. **35** TUE affida alle missioni diplomatico-consolari degli Stati membri ed alle delegazioni dell’Unione negli Stati terzi soltanto una funzione *ausiliaria e strumentale* in materia di protezione dei cittadini dell’Unione. Questa interpretazione si giustifica anche alla luce della necessità di assicurare una *piena tutela giurisdizionale al cittadino dell’Unione*, mentre eventuali misure adottate sulla base dell’art. **35** TUE, a differenza di quelle adottate ai sensi dell’art. **23** TFUE, non sono sottoposte al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia dell’Unione europea.

Il dibattito sulla possibilità di **una protezione dei cittadini europei** all'interno delle istituzioni comunitarie prende inizio con la Dichiarazione solenne sull'Unione europea (**1983**), con la quale dieci Capi di Stato o di Governo degli Stati membri delle Comunità europee si prefissarono l'obiettivo di *“una cooperazione più stretta sul piano diplomatico e amministrativo tra i rappresentanti dei Dieci nei Paesi terzi”*, mirando a rafforzare la Cooperazione Politica Europea (CPE). Il Comitato politico della CPE stabilì l'anno successivo delle **linee direttive in materia di cooperazione consolare** creando un gruppo di lavoro (COCON), formato dai responsabili delle sezioni consolari di Ambasciate e di Consolati generali degli Stati membri. Scopo del COCON era la preparazione di *azioni congiunte e coordinate a protezione dei cittadini degli Stati membri nei Paesi terzi in caso di situazioni estrema urgenza* (crisi politiche o catastrofi naturali), prima tra le quali la redazione delle linee di orientamento per le missioni dei Dieci nei Paesi terzi (**1985**) utilizzate nella Guerra del Golfo (**1991-1992**).

■ 1.2. La direttiva (UE) 2015/637 e l'art. 8 CVRC.

Nell'aprile 2015 il Consiglio ha infine adottato la **direttiva (UE) 2015/637** 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, che contiene nuove norme sulla protezione consolare dei cittadini dell'UE non rappresentati che vivono o viaggiano al di fuori dell'UE.

Il **negoziato precedente l'adozione** della direttiva tra gli Stati membri in seno al Consiglio dell'Unione, con il Parlamento europeo (di cui la procedura legislativa speciale stabilisce la consultazione) e con i Parlamenti nazionali (interessati nel quadro dell'esame della sussidiarietà), è stato lungo e complesso, tale da permetterne l'adozione a ben 25 mesi dalla sua presentazione da parte della Commissione europea. Vi era inoltre la forte contrarietà del Regno Unito e di alcuni Stati membri ad affidare in questo contesto un qualsiasi ruolo alle delegazioni UE.

La **direttiva** è applicata a decorrere dal 1° maggio 2018 (art. 17, c.1), a ben tre anni per il suo recepimento da parte degli Stati membri nel proprio ordinamento interno e l'Italia, come già evidenziato (v. *supra*, cap. 3, par. 4), vi ha dato attuazione con il D. lgs. n. 234/2017, che ha apportato numerose variazioni alla legge consolare del 2011.

La direttiva può essere invocata dai cittadini dell'Unione anche nei confronti degli Stati membri che non vi avessero provveduto tempestivamente o di quelli la cui attuazione fosse incompleta o scorretta, in quanto molte disposizioni sono dotate dei c.d. *effetti diretti verticali*, ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia, avendo hanno il carattere della chiarezza, precisione e incondizionalità.

Nel testo deciso dal Consiglio nel 2015, risulta però diversa sia dalla proposta presentata dalla Commissione nel 2011, sia dalla risoluzione legislativa approvata dal Parlamento europeo nel 2012, per mettere in rilievo il ruolo del *Consiglio* che gli è riconosciuto dalla procedura legislativa speciale prevista dall'art. 23, c. 2, TFUE (in tal senso, v. i rilievi già svolti *supra*, par. 1.1.). Già il titolo della direttiva non si riferisce genericamente alla tutela consolare, ma riguarda le *«misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare»* dei cittadini europei nei Paesi non-UE, riprendendo testualmente la disposizione del TFUE (Ingravallo).