

Bruxelles, 2 settembre 2022
(OR. en)

12085/22

COCON 52
CFSP/PESC 1108

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Destinatario:	Segretariato generale del Consiglio
n. doc. Comm.:	COM(2022) 437 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sull'attuazione e sull'applicazione della 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

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2022) 437 final.

All.: COM(2022) 437 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 2.9.2022
COM(2022) 437 final

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

**sull'attuazione e sull'applicazione della 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**

1. Introduzione

La cittadinanza dell'Unione, che è "destinat[a] [...] ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri"¹, fornisce tutela ai cittadini dell'Unione quando viaggiano o risiedono all'estero. Nell'ambito dei diritti di cittadinanza dell'Unione, l'articolo 20, paragrafo 2, lettera c), e l'articolo 23 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabiliscono che ogni cittadino dell'Unione ha diritto di godere, nel territorio di un paese terzo (ossia non appartenente all'Unione) 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 membro.

Il diritto fondamentale dei cittadini non rappresentati di ricevere tutela consolare dagli Stati membri rappresentati alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato² è un'espressione della dimensione esterna della cittadinanza dell'Unione, manifesta la solidarietà degli Stati membri e rafforza l'identità dell'Unione nei paesi terzi. Tale diritto tutela i cittadini dell'Unione che si trovano in difficoltà all'estero e la sua importanza è più evidente nel contesto di situazioni di crisi su vasta scala, dovute a cause naturali o ad attività umane, che possono richiedere l'aiuto e il rimpatrio urgenti di un numero elevato di cittadini dell'Unione.

Il 20 aprile 2015 il Consiglio ha adottato 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 ("direttiva")³, che costituisce il primo atto di diritto derivato dell'Unione adottato in questo settore⁴. La finalità della direttiva è quella di: i) stabilire nel diritto dell'Unione le misure di coordinamento e cooperazione applicabili necessarie per facilitare la tutela consolare ordinaria dei cittadini dell'Unione non rappresentati; ii) migliorare la certezza del diritto quanto all'ambito di applicazione, alle condizioni e alle procedure connesse alla tutela consolare; e iii) ottimizzare l'uso delle risorse degli Stati membri e dell'Unione, anche in periodi di crisi. Gli Stati membri avevano l'obbligo di recepire la direttiva nel loro ordinamento interno entro il 1° maggio 2018.

¹ Sentenza del 18 gennaio 2022, *Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation)*, C-118/20, EU:C:2022:34, punto 38 e giurisprudenza ivi citata.

² Cfr. articolo 46 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta").

³ GU L 106 del 24.4.2015, pag. 1.

⁴ Fino all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il diritto alla tutela consolare era disciplinato dall'articolo 20 del trattato di Nizza e, prima di esso, dall'articolo 8C del trattato di Maastricht, che lasciava agli Stati membri il compito di "stabilir[e] tra loro le disposizioni necessarie" per garantire tale tutela. Per conformarsi all'articolo 8C e considerando che un sistema comune di tutela avrebbe rafforzato "la percezione dell'identità dell'Unione nei paesi terzi" e "la percezione della solidarietà europea", gli Stati membri hanno adottato la decisione 95/553/CE 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 (GU L 314 del 28.12.1995). Il trattato di Lisbona ha sostituito tale metodo di attuazione. In base al nuovo approccio, il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo, era autorizzato ad adottare direttive che stabilissero le misure di coordinamento e cooperazione necessarie per facilitare la tutela da parte delle autorità diplomatiche o consolari dei cittadini dell'Unione di qualsiasi Stato membro nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui detta persona ha la cittadinanza non è rappresentato. Alla luce del quadro giuridico stabilito dal trattato di Lisbona, la direttiva ha abrogato anche la decisione 95/553/CE.

Negli ultimi anni diversi eventi hanno posto sfide rilevanti per la tutela consolare, in particolare la pandemia di COVID-19, la crisi in Afghanistan e la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina. Tali crisi hanno dimostrato i benefici della tutela consolare per i cittadini dell'Unione nell'ambito dei diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione⁵.

La tutela consolare è destinata ad acquisire un'importanza maggiore in futuro, poiché la frequenza, la gravità e la durata delle crisi potrebbero aumentare, in particolare quelle legate al riscaldamento globale che provocano molteplici pericoli climatici inevitabili e presentano molteplici rischi per gli ecosistemi e gli esseri umani⁶. Ciò dimostra la necessità di garantire l'esistenza di un'infrastruttura in grado di rendere effettivi nella pratica i diritti dei cittadini dell'Unione in materia di tutela consolare. Emerge inoltre la necessità di rafforzare il quadro giuridico relativo alla tutela consolare dell'Unione, in particolare per migliorare la preparazione alle crisi e per tenere conto della riduzione della presenza consolare complessiva degli Stati membri a seguito del recesso del Regno Unito dall'Unione europea.

A tal proposito, il recesso del Regno Unito dall'Unione europea ha inciso anche sull'ambito di applicazione territoriale della direttiva, creando un nuovo paese terzo, in cui vivono almeno 5,5 milioni di cittadini dell'Unione⁷.

Come menzionato nella relazione sulla cittadinanza dell'Unione 2020⁸, il programma di lavoro della Commissione per il 2021⁹ ha annunciato un riesame delle norme dell'Unione sulla tutela consolare per migliorare la preparazione e la capacità dell'Unione e degli Stati membri di proteggere e sostenere i cittadini dell'Unione in periodi di crisi. Ciò comporterebbe il rafforzamento del ruolo di sostegno dell'Unione e l'utilizzo ottimale della sua rete unica di delegazioni¹⁰.

Inoltre la bussola strategica¹¹ presentata dall'alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza e vicepresidente della Commissione e approvata dai capi di Stato o di governo dell'Unione¹² afferma che "[i] meccanismi di risposta alle crisi del

⁵ Per maggiori informazioni, cfr. l'articolo "Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad" all'indirizzo https://www.eeas.europa.eu/eeas/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_en.

⁶ Cfr. la relazione del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico intitolata "Cambiamenti climatici 2022: effetti, adattamento e vulnerabilità", pagina 15.

⁷ Considerando solo i beneficiari dell'accordo di recesso UE-Regno Unito (ossia i cittadini dell'Unione che hanno vissuto nel Regno Unito prima del 31 dicembre 2020 e continuano a farlo) ed escludendo i cittadini dell'Unione che si sono trasferiti nel Regno Unito dopo il 31 dicembre 2020. Nel Regno Unito sono rappresentati tutti gli Stati membri ed è presente una delegazione dell'Unione: la possibilità che un cittadino dell'Unione non sia rappresentato è molto limitata. Sono regolarmente convocate riunioni di cooperazione consolare locale ed è in corso una pianificazione di emergenza consolare in caso di crisi. Tra le misure adottate per adeguarsi al fatto che il Regno Unito sia diventato un paese terzo dal punto di vista della direttiva figura l'adeguamento dei quadri comuni. La tutela consolare non rientra nel campo dell'accordo di recesso UE-Regno Unito né in quello dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione UE-Regno Unito.

⁸ [Relazione sulla cittadinanza 2020](#) – Rafforzare il ruolo dei cittadini e proteggere i loro diritti.

⁹ COM(2020) 690 final.

¹⁰ Tale iniziativa è soggetta ai pertinenti requisiti degli orientamenti per legiferare meglio e non è ancora stata presentata.

¹¹ Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf (solo in EN).

¹² UE 7371/22.

SEAE, la nostra assistenza consolare e la sicurezza sul campo saranno inoltre riesaminati e rafforzati per meglio assistere gli Stati membri negli sforzi volti a proteggere e soccorrere i loro cittadini all'estero, nonché per aiutare le delegazioni dell'UE in caso di necessità di evacuazione del personale"¹³.

Inoltre, nella comunicazione del giugno 2022 sulle misure di follow-up della Conferenza sul futuro dell'Europa, la Commissione ha annunciato che avrebbe valutato l'opportunità di intervenire in nuovi settori come "[l']impegno per rendere la cittadinanza europea più tangibile per i cittadini, anche rafforzando i diritti che ne derivano e fornendo al riguardo informazioni attendibili e facilmente accessibili"¹⁴.

2. Ambito di applicazione della relazione sull'attuazione e l'applicazione

Conformemente all'articolo 19, paragrafo 1, della direttiva¹⁵, la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'attuazione e l'applicazione della direttiva entro il 1° maggio 2021. La presentazione di questa relazione è stata posticipata per tenere conto degli sviluppi recenti che hanno avuto un forte impatto sulla tutela consolare, quali gli insegnamenti tratti dai rimpatri su larga scala resi necessari dallo scoppio della pandemia di COVID-19, dalla crisi in Afghanistan e dalla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina¹⁶.

La descrizione e l'analisi contenute in questa relazione si basano principalmente sulle informazioni fornite dagli Stati membri, dal SEAE e dalle delegazioni dell'Unione, integrate da studi esterni¹⁷ e dal feedback diretto dei cittadini dell'Unione¹⁸.

La relazione si concentra sulle misure adottate dagli Stati membri per attuare e applicare la direttiva. Essa valuta se gli Stati membri abbiano attuato la direttiva entro i termini previsti e se la legislazione e la prassi nazionali raggiungano gli obiettivi e soddisfino i requisiti della direttiva. Inoltre, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 2, della direttiva, la presente relazione esamina anche l'eventuale necessità di provvedimenti aggiuntivi, comprese, ove appropriato, modifiche per adeguare la direttiva al fine di facilitare ulteriormente l'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione alla tutela consolare¹⁹.

¹³ A seguito di questo invito, nel luglio 2022 è stato creato un centro di risposta alle crisi (CRC) del SEAE come capacità permanente di risposta alle crisi del SEAE, in collegamento con le cellule di crisi di tutte le istituzioni dell'Unione, degli Stati membri e dei partner.

¹⁴ Allegato della comunicazione COM(2022) 404 final.

¹⁵ Tutti i futuri riferimenti agli articoli riguardano la direttiva, salvo diversa indicazione.

¹⁶ Il periodo di riferimento va quindi dal 1° maggio 2018, data in cui gli Stati membri dovevano recepire la direttiva nel diritto nazionale, alla data di pubblicazione della presente relazione.

¹⁷ Di prossima pubblicazione *Study to support the preparation of an impact assessment on a potential EU policy initiative on the coordination & cooperation measures to facilitate the exercise of the EU citizens' right to consular protection*, Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis e VVA e *Consular protection of unrepresented EU citizens in third countries effectiveness and future of the EU citizenship right to consular protection outside the EU*, EU-CITZEN: Rete accademica sui diritti di cittadinanza europea.

¹⁸ *Eurobarometro flash 485: cittadinanza dell'Unione e democrazia*, febbraio/marzo 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=it.

¹⁹ Qualsiasi proposta legislativa sarebbe soggetta ai pertinenti requisiti degli orientamenti per legiferare meglio, come la valutazione e la valutazione d'impatto se del caso.

3. Finalità e principali elementi della direttiva

La direttiva stabilisce le misure di coordinamento e cooperazione necessarie per facilitare l'esercizio del diritto dei cittadini dell'Unione di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato (ossia in cui sono considerati "non rappresentati"), della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato membro, come sancito dall'articolo 20, paragrafo 2, lettera c), TFUE²⁰. In particolare la direttiva fornisce le definizioni e le procedure necessarie per dare attuazione a tale diritto.

In linea con l'articolo 23 TFUE, la direttiva fa riferimento alla tutela consolare nei paesi terzi fornita dagli Stati membri rappresentati ai cittadini dell'Unione non rappresentati "alle stesse condizioni" dei loro cittadini. Ciò significa che la direttiva non armonizza il livello di assistenza che gli Stati membri sono tenuti a fornire ai cittadini non rappresentati. In realtà, i cittadini dell'Unione non rappresentati hanno diritto alla *parità di trattamento*, ossia a ricevere lo stesso livello di tutela che lo Stato membro che presta assistenza fornirebbe ai propri cittadini nella stessa situazione. In pratica ciò significa che i cittadini dell'Unione non rappresentati possono ricevere diversi tipi di tutela e diversi livelli di servizio a seconda dello Stato membro a cui chiedono tutela, a causa della diversa tutela fornita dagli Stati membri ai propri cittadini.

La direttiva contiene gli elementi di seguito elencati:

- il principio generale della tutela consolare da parte degli Stati membri ai cittadini dell'Unione non rappresentati alle stesse condizioni riservate ai loro cittadini (articolo 2);
- la possibilità che lo Stato membro di cittadinanza di un cittadino non rappresentato chieda allo Stato membro a cui il cittadino non rappresentato chiede o da cui riceve tutela consolare che gli sia trasferito il caso che dovrebbe essere ceduto dallo Stato membro che riceve tale richiesta (articolo 3);
- la portata personale della tutela, che determina chi ha diritto alla tutela consolare (articoli 4, 5 e 6);
- le condizioni per accedere a tale tutela, ossia a quale Stato membro e a quale tipo di organismo i cittadini dell'Unione non rappresentati possono chiedere tutela (articolo 7);
- norme sulle modalità di identificazione dei cittadini dell'Unione non rappresentati (articolo 8);
- un elenco non esaustivo dei tipi di situazioni che possono dare origine alla necessità di tutela consolare (articolo 9);
- norme su come gli Stati membri devono cooperare e coordinarsi tra loro e con l'UE per garantire la tutela dei cittadini non rappresentati (articolo 10);
- specifiche sul ruolo delle delegazioni dell'Unione (articolo 11);
- requisiti per la cooperazione locale tra gli Stati membri (articolo 12) e per la preparazione alle crisi e la cooperazione degli Stati membri e delle delegazioni dell'Unione nei paesi terzi (articolo 13);
- norme sul rimborso dei costi per la tutela consolare (articoli 14 e 15).

²⁰ Considerando 4 e articolo 1, paragrafo 1, della direttiva.

4. Valutazione generale

4.1. Recepimento della direttiva nella normativa nazionale

Il disposto dell'articolo 17 obbliga gli Stati membri a recepire la direttiva nella normativa nazionale entro il 1° maggio 2018.

Alla data di scadenza del periodo di recepimento, 10 Stati membri non avevano comunicato alla Commissione le misure necessarie. La Commissione ha avviato dialoghi con gli Stati membri interessati per garantire il pieno recepimento della direttiva e sta ancora dialogando con gli Stati membri in merito all'attuazione di alcuni suoi elementi specifici.

La Commissione continuerà a monitorare attentamente la situazione e ad adottare le misure necessarie per garantire la conformità con la direttiva in tutta l'UE, avviando anche, ove necessario, procedure di infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE.

4.2. Applicazione della direttiva ed eventuali lacune

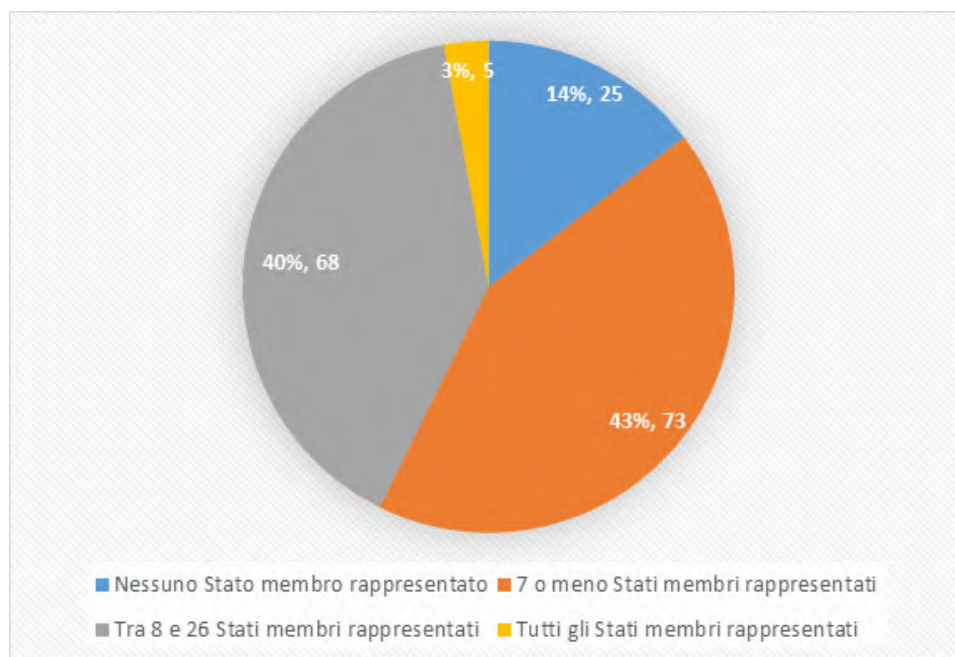
Dalla data della sua entrata in applicazione, la direttiva si è dimostrata uno strumento utile per garantire tutela e assistenza ai cittadini dell'Unione, in particolare nel contesto dello scoppio della pandemia di COVID-19 nel 2020. Tuttavia una serie di lacune specifiche e nuove esigenze pongono sfide ai cittadini dell'Unione.

In primo luogo, la direttiva parte dalla premessa che i cittadini dell'Unione non rappresentati possono sempre rivolgersi a un altro Stato membro quando cercano tutela consolare in un paese terzo. Tuttavia vi sono **numerosi paesi in cui nessuno Stato membro ha un'ambasciata o un ufficio consolare presente al suo interno**. Inoltre nei paesi in cui sono presenti solo pochi Stati membri, la **pressione sulle reti consolari di questi ultimi può essere elevata, soprattutto in situazioni di crisi**. In particolare vi sono 25 paesi terzi in cui nessuno Stato membro ha un'ambasciata o un ufficio consolare presente nel paese²¹. In cinque di questi ultimi, la delegazione dell'Unione è l'unica presenza diplomatica dell'Unione²². Tuttavia in molti altri paesi terzi la presenza consolare o diplomatica degli Stati membri è molto scarsa e quindi soggetta a un rischio elevato di essere sovraccaricata in caso di crisi su larga scala. Ad esempio in più della metà dei paesi terzi sono rappresentati al massimo sette Stati membri, i quali spesso dispongono di risorse limitate. Le delegazioni dell'Unione, presenti nella maggior parte dei paesi terzi interessati, potrebbero fornire un utile sostegno supplementare agli Stati membri, ove necessario, per assistere i cittadini dell'Unione non rappresentati.

²¹ Si tratta di Afghanistan, Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Bhutan, Isole Cook, Dominica, Eswatini, Grenada, Guyana, Kiribati, Lesotho, Liechtenstein, Maldive, Isole Marshall, Micronesia, Nauru, Palau, Saint Kitts e Nevis, Saint Vincent e Grenadine, Samoa, Isole Salomone, Tonga e Tuvalu. Il numero di paesi terzi in cui nessuno Stato membro ha un'ambasciata o un ufficio consolare all'interno del paese è aumentato a seguito del recesso del Regno Unito dall'Unione europea.

²² Afghanistan, Barbados, Eswatini, Guyana e Lesotho.

Figura 1: rappresentanza degli Stati membri dell'Unione nei paesi terzi



In secondo luogo, il **sostegno fornito dalle delegazioni dell'Unione** ai cittadini dell'Unione su richiesta degli Stati membri va oltre i termini stabiliti dall'articolo 11 della direttiva²³, che riguarda principalmente il coordinamento e il sostegno logistico²⁴. Questo è in particolare il caso dei paesi terzi in cui nessuno Stato membro è rappresentato e le delegazioni dell'Unione hanno fornito assistenza ai cittadini dell'Unione in difficoltà. Ciò è avvenuto anche in situazioni di crisi, dove le delegazioni dell'Unione hanno spesso assunto un ruolo attivo nell'assistere gli Stati membri nel fornire assistenza ai cittadini dell'Unione.

Cosa ancora più importante, dalla data di entrata in applicazione della direttiva, le delegazioni dell'Unione sono state essenziali per il funzionamento della cooperazione locale e nelle situazioni di crisi. In seguito allo scoppio della pandemia di COVID-19, le delegazioni dell'Unione, il SEAE e i servizi della Commissione, compreso il suo Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC), hanno sostenuto gli Stati membri nell'organizzazione di un'iniziativa congiunta senza precedenti per il rimpatrio di circa 600 000 cittadini dell'Unione colpiti da restrizioni di viaggio in tutto il mondo, in particolare attraverso il meccanismo unionale di protezione civile (UCPM)²⁵. Se da un

²³ In questo contesto, cfr. anche l'articolo 221, paragrafo 2, TFUE e l'articolo 5, paragrafo 10, della decisione del Consiglio, del 26 luglio 2010, che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna (2010/427/UE) (GU L 201 del 3.8.2010, pag. 30).

²⁴ "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".

²⁵ La decisione 1313/2013/UE stabilisce che "[s]i può [...] ricorrere al meccanismo unionale per fornire sostegno di protezione civile all'assistenza consolare ai cittadini dell'Unione [...] se richiesto dalle autorità consolari degli Stati membri interessati". L'UCPM ha cofinanziato 408 voli di rimpatrio da 85 paesi terzi,

lato ciò ha dimostrato i benefici della tutela consolare nell'ambito dei diritti di cittadinanza dell'Unione, dall'altro ha sottolineato anche la necessità di rafforzare il quadro dell'Unione esistente affinché gli Stati membri e l'Unione siano in grado di affrontare, in modo più efficace, eventuali sfide simili in futuro. Nella sua valutazione intermedia degli "insegnamenti tratti dalla COVID-19", la presidenza tedesca del Consiglio²⁶ ha ritenuto che l'intervento di rimpatrio abbia dimostrato che "gli strumenti esistenti forniscono una base solida per migliorare ulteriormente la risposta coordinata alle crisi consolari"²⁷.

La descrizione del ruolo delle delegazioni dell'Unione contenuta nella direttiva sembra, sulla base di tutti i dati disponibili, troppo limitata per riflettere completamente il sostegno che esse forniscono sul campo e il loro effettivo impegno, in particolare nei periodi di crisi. Le delegazioni dell'Unione riferiscono di essere chiamate con regolarità a intervenire direttamente a sostegno dei cittadini bisognosi di assistenza, ben oltre il mandato previsto per loro al momento dell'adozione della direttiva²⁸. Tuttavia questa situazione non è ideale, in quanto non fornisce la certezza del diritto necessaria. La chiarezza e la certezza del diritto in tali situazioni potrebbero essere migliorate, ad esempio dando alle delegazioni dell'Unione il potere di agire in caso di necessità, su richiesta degli Stati membri²⁹.

In terzo luogo, la direttiva tace per quanto riguarda la **tutela consolare di alcuni gruppi vulnerabili tra i cittadini non rappresentati**. Ciò può includere domande di tutela consolare da parte di donne in gravidanza, minori non accompagnati, persone a mobilità ridotta, persone con disabilità o individui soggetti a discriminazione per qualsiasi motivo previsto dall'articolo 21 della Carta. Inoltre la direttiva non delinea un regime specifico per l'assistenza consolare delle vittime di reato, che possono comprendere le vittime di violenza domestica e di genere. L'accesso a un'adeguata tutela consolare, soprattutto in periodi di crisi, può essere più complicato per le persone appartenenti a tali gruppi, date le loro esigenze particolari. Sebbene nella pratica gli Stati membri diano priorità all'assistenza ai gruppi vulnerabili non rappresentati, la certezza del diritto potrebbe essere migliorata. Ciò potrebbe comportare modifiche alla direttiva che chiariscano la situazione particolare dei cittadini vulnerabili non rappresentati.

organizzati da 19 Stati membri, 2 Stati partecipanti e il Regno Unito (ancora parte dell'UCPM durante il periodo di transizione), riportando in Europa 100 313 persone, di cui 90 060 cittadini dell'Unione).

²⁶ ST 13613/20.

²⁷ In questo contesto, cfr. anche le conclusioni del Consiglio sul rafforzamento della preparazione, della capacità di risposta e della resilienza alle crisi future del 23 novembre 2021, in cui il Consiglio ha affermato che "[m]olti insegnamenti recenti sono stati tratti dalla pandemia di COVID-19. Nonostante alcune carenze, l'UE ha ottenuto risultati positivi, grazie al coordinamento e alla solidarietà. Pur mettendo in luce le lacune in termini di preparazione e risposta alle crisi intersettoriali, la nostra risposta alla pandemia ha dimostrato la necessità e il valore aggiunto della cooperazione. Il ricorso al coordinamento e alla cooperazione consolare dell'Unione per la buona riuscita del rimpatrio da parte degli Stati membri, con il sostegno del SEAE e del meccanismo unionale di protezione civile (UCPM), dei cittadini dell'Unione bloccati all'estero a causa di restrizioni di viaggio di emergenza [...] sottolinea, ove pertinente, l'importanza del coordinamento e della cooperazione consolari durante le crisi e la necessità di trarre insegnamenti dalla risposta alla pandemia di COVID-19 e da altre crisi, e attende la presentazione, nel 2022, di una proposta della Commissione relativa alla revisione della direttiva UE sulla protezione consolare" (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/it/pdf>).

²⁸ Tra gli esempi di recente assistenza diretta ai cittadini dell'Unione da parte di una delegazione dell'Unione è possibile citare il caso di un cittadino dell'Unione in Afghanistan incaricato della gestione dei documenti di viaggio e dell'assistenza per il salvataggio di un cittadino dell'Unione la cui barca è andata alla deriva in una località a 100 km dalla Somalia.

²⁹ Cfr. la nota 27.

In quarto luogo, si potrebbero adottare ulteriori misure per garantire che i **cittadini dell'Unione siano consapevoli dei loro diritti legati alla tutela consolare** e abbiano accesso a **informazioni affidabili e aggiornate che ne consentano il pieno esercizio**. Tali informazioni dovrebbero includere i dati di contatto delle ambasciate e dei consolati degli altri Stati membri, i consoli onorari in grado di fornire tutela consolare e gli accordi tra Stati membri. Sebbene contenga riferimenti alla fornitura di informazioni in diversi articoli, la direttiva non include un articolo specifico sulla comunicazione trasmessa dai canali dell'Unione e sulla fornitura di informazioni pertinenti ai cittadini dell'Unione che copra tutti gli aspetti sopra menzionati. Tale aggiunta sarebbe utile per garantire un livello minimo e coerente di informazioni ai cittadini e facilitare ulteriormente l'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione alla tutela consolare.

A tal proposito l'articolo 2, paragrafo 2, prevede che gli Stati membri debbano informare i cittadini non rappresentati sulla portata della competenza dei consoli onorari a fornire tutela in un determinato caso. Inoltre l'articolo 7, paragrafo 2, stabilisce che gli Stati membri e l'UE debbano pubblicizzare gli accordi pratici esistenti tra gli Stati membri per garantire la trasparenza per i cittadini non rappresentati. Tuttavia gli Stati membri non sempre adottano misure specifiche per informare i cittadini non rappresentati su tali aspetti particolari e la raccolta di informazioni a livello di Unione, per diffonderle attraverso i canali dell'Unione, non è completa. Di conseguenza, i cittadini dell'Unione non rappresentati potrebbero non disporre di informazioni facilmente accessibili e/o adeguate sugli accordi pratici. Ne consegue che obblighi di informazione completi ed efficaci migliorerebbero la tutela consolare complessiva. A complemento delle misure adottate dagli Stati membri³⁰, l'UE potrebbe svolgere un ruolo più incisivo in questo senso, razionalizzando le informazioni e/o fornendo un punto centrale di accesso e/o utilizzando ulteriormente i suoi canali di comunicazione globali e locali per trasmettere le informazioni.

Vi è altresì spazio per una maggiore efficienza nel flusso di informazioni durante i periodi di crisi tra il SEAE, le delegazioni dell'Unione, gli Stati membri e le loro rappresentanze e, se del caso, la Commissione. Il miglioramento del flusso di informazioni ai cittadini è altrettanto fondamentale. Ad esempio la cooperazione consolare locale potrebbe accordarsi su una fonte centrale di informazioni che funga da strumento primario di comunicazione con i cittadini dell'Unione non rappresentati in situazioni di crisi in ciascun paese terzo. I canali potrebbero essere gestiti dalle delegazioni dell'Unione o dagli Stati membri designati per tale ruolo.

Infine gli Stati membri dovrebbero fornire ai cittadini dell'Unione non rappresentati **l'accesso a un ricorso legale effettivo** per garantire loro una via di ricorso e accesso alla giustizia ove i loro diritti alla tutela consolare siano stati violati³¹. Per facilitare ulteriormente l'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione alla tutela consolare, si potrebbe prendere in considerazione l'introduzione nella direttiva di una **base giuridica esplicita per il trattamento dei dati personali dei cittadini dell'Unione**, in particolare nelle situazioni di crisi. Inoltre, alla luce del numero e della portata crescenti delle crisi, è necessario un ricorso maggiore a meccanismi di previsione per la preparazione alle crisi, soprattutto in considerazione del costo umano che comporta il fallimento della tutela consolare.

³⁰ Diversi Stati membri dell'Unione informano i propri cittadini dei loro diritti alla tutela consolare in quanto cittadini dell'Unione, ad esempio mediante riferimenti sui passaporti, siti web ufficiali e materiale informativo per i cittadini che vivono o viaggiano all'estero.

³¹ Cfr. articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

5. Punti specifici di valutazione

La sezione seguente valuta l'attuazione e l'applicazione del capo 1 della direttiva (disposizioni generali e ambito di applicazione), del capo 2 (misure di coordinamento e cooperazione) e del capo 3 (procedure finanziarie).

5.1. Disposizioni generali e ambito d'applicazione

5.1.1. Consoli onorari (articolo 2, paragrafo 2)

Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, gli Stati membri possono decidere se la direttiva debba essere applicata alla tutela consolare fornita dai consoli onorari. L'articolo impone agli Stati membri di garantire che i cittadini non rappresentati siano debitamente informati di tali decisioni e della portata della competenza dei consoli onorari a fornire tutela in un determinato caso.

A causa della flessibilità della direttiva sotto questo aspetto, l'attuazione di tale disposizione da parte degli Stati membri varia. Alcuni Stati membri includono esplicitamente nella loro legislazione la fornitura di tutela consolare ai cittadini non rappresentati da parte dei consoli onorari. Le legislazioni nazionali di alcuni di questi Stati membri specificano inoltre che i consoli onorari possono fornire tale assistenza ai cittadini non rappresentati solo se sono stati espressamente incaricati dal ministero degli Affari esteri. Altri Stati membri prevedono espressamente nella loro legislazione che la direttiva non si applica ai consoli onorari oppure non hanno adottato una disposizione esplicita al riguardo.

Per quanto riguarda l'applicazione pratica dell'articolo 2, paragrafo 2, alcuni Stati membri che non dispongono di disposizioni giuridiche specifiche in materia possono coinvolgere i propri consoli onorari caso per caso, ad esempio consentendo loro di partecipare alle riunioni di cooperazione locale, ove ciò sia concordato a livello locale. Al contrario in alcuni degli Stati membri in cui la legislazione nazionale consente ai consoli onorari di fornire tutela consolare, questi ultimi non assumono tale ruolo nella pratica. Nel complesso è opportuno notare che nella maggior parte degli Stati membri i consoli onorari non sono mai coinvolti nella fornitura di tutela consolare ai cittadini dell'Unione non rappresentati o lo sono raramente. Solo in uno Stato membro i consoli onorari sono coinvolti in misura moderata (10-25 % di tutta la tutela consolare fornita ai cittadini dell'Unione non rappresentati). I motivi addotti dagli Stati membri per non estendere l'ambito di applicazione della direttiva ai consoli onorari includono i loro poteri limitati in generale (anche nei confronti dei propri cittadini), i servizi limitati che possono fornire (ad esempio la maggior parte di essi non può rilasciare documenti di viaggio provvisori) e la loro capacità limitata³². A tal proposito, nella grande maggioranza degli Stati membri, i poteri consolari assegnati ai consoli onorari sono più limitati di quelli dei funzionari consolari ordinari.

³² Un nuovo modello di documento di viaggio provvisorio dell'UE si applicherà 36 mesi dopo l'adozione delle future prescrizioni tecniche complementari per i documenti di viaggio provvisori stabilite dalla direttiva (UE) 2019/997 del Consiglio. Il nuovo modello richiederà l'uso di dispositivi per stampare il modello uniforme per i visti. Ciò potrà dunque incidere sulla possibilità di fornire questo tipo di assistenza di tutela consolare nei luoghi in cui la presenza degli Stati membri è limitata.

Gli Stati membri non sempre adottano misure specifiche per informare i cittadini e gli altri Stati membri sulla portata della competenza dei consoli onorari a fornire tutela in un determinato caso. Ad esempio potrebbe non essere chiaro se un console onorario di uno Stato membro sia o meno autorizzato a rilasciare documenti di viaggio provvisori ai cittadini dell'Unione non rappresentati. Ciò può creare incertezza.

In conclusione i consoli onorari dispongono generalmente di poteri limitati e si occupano di tutela consolare soprattutto in circostanze eccezionali. Tuttavia in situazioni di crisi il loro ruolo può essere essenziale. A tal proposito si potrebbe migliorare il modo in cui gli Stati membri si informano vicendevolmente e informano i cittadini dell'Unione sull'esistenza dei consoli onorari e sulla portata in cui sono in grado di fornire tutela consolare ai cittadini dell'Unione non rappresentati.

5.1.2. Cittadini non rappresentati nei paesi terzi (articoli 4 e 6)

Gli articoli 4 e 6 forniscono una definizione di "cittadino non rappresentato". Tale definizione comprende qualsiasi cittadino avente la cittadinanza di uno Stato membro non rappresentato in un paese terzo, ossia che non possiede un'ambasciata o un consolato stabiliti in modo permanente in tale paese o non vi possiede un'ambasciata, un consolato o un console onorario che sia in grado di fornire efficacemente tutela consolare in un determinato caso.

Di conseguenza i cittadini dovrebbero essere considerati "non rappresentati" anche nel caso in cui lo Stato membro di cittadinanza dispone di un'ambasciata, di un consolato o di un console onorario in un paese terzo, ma questi non sono in grado per qualsivoglia motivo di fornire in un determinato caso la tutela a cui la persona interessata avrebbe altrimenti diritto in conformità del diritto o della prassi nazionale. Come indicato nel considerando 8 della direttiva, in questo contesto dovrebbero essere prese in considerazione anche l'accessibilità e la vicinanza. Ad esempio un cittadino che cerchi tutela consolare da parte dell'ambasciata o del consolato di un altro Stato membro non dovrebbe essere reindirizzato all'ambasciata, al consolato o al console onorario del proprio Stato membro di cittadinanza se non gli è possibile, a causa della situazione locale (ad esempio a causa di perturbazioni del sistema di trasporto dovute a una calamità naturale) o della mancanza di mezzi, raggiungere tali soggetti ed essere da questi raggiunto in sicurezza in modo da poter ricevere tutela consolare. Ciò richiede necessariamente una valutazione caso per caso. La nozione di assenza di rappresentanza dovrebbe essere interpretata nell'ottica di garantire l'efficacia del diritto dei cittadini non rappresentati di essere tutelati dall'ambasciata o dal consolato di un altro Stato membro alle stesse condizioni riservate ai loro cittadini, tenendo conto delle singole circostanze, in particolare delle situazioni di crisi. Come spiegato di seguito, la Commissione ritiene che potrebbe essere necessario chiarire ulteriormente e garantire la certezza del diritto delle situazioni in cui un cittadino dell'Unione può essere considerato non rappresentato, poiché non è presente un'ambasciata, un consolato o un console onorario in un paese terzo che sia in grado di fornire efficacemente tutela consolare.

La maggior parte degli Stati membri ha recepito le definizioni contenute negli articoli 4 e 6³³.

³³ La Commissione continua a dialogare con gli Stati membri per verificare la piena attuazione della direttiva.

Nel complesso i casi in cui gli Stati membri rifiutano di fornire tutela consolare a un cittadino dell'Unione in possesso della cittadinanza di un altro Stato membro perché considerato non rappresentato sembrano essere molto rari.

La maggior parte degli Stati membri ha riferito che nella maggior parte dei casi è in grado di determinare l'ambito di applicazione della direttiva per quanto riguarda i "cittadini non rappresentati". Tuttavia alcuni Stati membri hanno espresso difficoltà nel determinare se un'ambasciata, un consolato o un console onorario esistenti siano in grado di fornire efficacemente tutela consolare. In particolare, nel determinare se le rappresentanze consolari possono fornire efficacemente tutela consolare in un paese terzo, gli Stati membri interpretano in modo diverso concetti quali "accessibilità" e "vicinanza". Alcuni Stati membri considerano la questione della lontananza o della capacità come un fattore di valutazione, mentre altri no. Alcuni Stati membri hanno rilevato difficoltà nel determinare in che misura la mancanza di vicinanza possa dar luogo a un difetto di rappresentanza, alcuni invece si aspettano che i cittadini si sforzino di accedere alle rappresentanze dello Stato membro di cittadinanza, anche su distanze maggiori. Gli Stati membri hanno riferito che, in caso di dubbio, contattano direttamente il ministero degli Affari esteri dello Stato membro di cittadinanza e, di norma, si rimettono alla valutazione di quest'ultimo per determinare se un individuo debba essere considerato "non rappresentato". In generale la maggior parte degli Stati membri ritiene che la soglia per valutare se un individuo debba considerarsi non rappresentato vari a seconda della natura e dell'urgenza della situazione. In particolare nelle situazioni di crisi, quando gli Stati membri si trovano ad affrontare domande urgenti di assistenza, può essere molto difficile per loro confermare tempestivamente se un cittadino sia da considerarsi non rappresentato.

Alla luce di quanto sopra, potrebbe essere possibile chiarire ulteriormente il concetto di "cittadino non rappresentato", in particolare per le situazioni in cui lo Stato membro di cittadinanza non possiede un'ambasciata, un consolato o un console onorario che sia in grado di fornire efficacemente tutela consolare. Ulteriori chiarimenti, anche per quanto riguarda le situazioni di crisi, faciliterebbero l'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione alla tutela consolare. Ciò potrebbe includere ad esempio una "presunzione di non rappresentanza" in periodi di crisi, legata all'urgenza della domanda di assistenza.

5.1.3. Familiari dei cittadini non rappresentati nei paesi terzi (articolo 5)

Ai sensi dell'articolo 5, gli Stati membri devono fornire tutela consolare ai familiari che non sono cittadini dell'Unione e che accompagnano cittadini dell'Unione non rappresentati in un paese terzo 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. Come osservato nel considerando 9 della direttiva, tale tutela potrebbe, in base alle particolari circostanze del singolo caso, essere necessaria per garantire l'efficacia del diritto alla tutela consolare e del diritto al rispetto della vita privata e familiare sancito nell'articolo 7 della Carta.

Solo tre Stati membri hanno riferito che non fornirebbero assistenza consolare ai familiari di paesi terzi di cittadini dell'Unione non rappresentati per una questione di principio, dato che, in linea con il diritto nazionale, non forniscono tutela consolare ai familiari dei propri cittadini. Uno di questi Stati membri può fornire assistenza a tali familiari, eccezionalmente in situazioni di crisi, alle stesse condizioni riservate ai suoi cittadini.

Nella maggior parte degli Stati membri, la decisione di fornire tutela consolare ai familiari di paesi terzi di cittadini dell'Unione non rappresentati è valutata caso per caso. A seconda del diritto o della prassi nazionale dello Stato membro, un familiare può essere un membro più prossimo della famiglia (come figli, coniugi o genitori), ma può anche comprendere un membro della famiglia allargata (come fratelli, zii, zie, cugini ecc.). Analogamente gli Stati membri interpretano in modo diverso il significato di "accompagnare" il cittadino non rappresentato. In pratica, i parenti di primo grado sono generalmente giudicati prioritari per quanto riguarda l'assistenza. Rispetto alla prassi degli Stati membri in assenza di crisi, nei periodi di crisi è fornita una maggiore tutela, in base e in proporzione alla gravità e all'emergenza della situazione.

5.1.4. Accesso alla tutela consolare e altri accordi (articolo 7)

L'articolo 7, paragrafo 1, stabilisce il principio generale secondo cui i cittadini non rappresentati hanno il diritto di chiedere tutela all'ambasciata o al consolato di qualsiasi Stato membro.

Tuttavia ciò non impedisce agli Stati membri di concludere accordi bilaterali, secondo quanto disposto nell'articolo 7, paragrafo 2, della direttiva, al fine di garantire una tutela efficace dei cittadini dell'Unione non rappresentati³⁴. In primo luogo, gli Stati membri possono rappresentare un altro Stato membro in modo permanente, come previsto dall'articolo 8 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari. In secondo luogo, le ambasciate o i consolati degli Stati membri possono, ove considerato necessario, concludere accordi pratici sulla condivisione delle responsabilità di fornire tutela consolare ai cittadini non rappresentati. Tali accordi devono essere notificati alla Commissione e al SEAE e pubblicizzati dall'Unione e dagli Stati membri per garantire la trasparenza.

Nei casi in cui è stato concluso un accordo pratico, un'ambasciata o un consolato a cui il cittadino non rappresentato chiede tutela consolare e che non sono designati quali competenti conformemente allo specifico accordo esistente sono tenuti, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva, a garantire che la domanda sia trasferita all'ambasciata o al consolato pertinenti, a meno che la tutela consolare possa risultare così compromessa, in particolare nel caso in cui l'urgenza della questione richieda un'azione immediata da parte dell'ambasciata o del consolato a cui il cittadino si è rivolto.

Tutti gli Stati membri hanno concluso accordi di questo tipo in una qualche forma. A questo proposito sono stati individuati due problemi che possono portare i cittadini dell'Unione non rappresentati a subire ritardi o ostacoli nel ricevere l'assistenza consolare a cui hanno diritto.

In primo luogo, la maggior parte degli accordi non ha un livello di pubblicità sufficiente a garantire la trasparenza e un uso efficace da parte dei cittadini non rappresentati. Altri sforzi potrebbero prevedere il riferimento a tutti gli accordi permanenti tra gli Stati membri in una sede centralizzata per integrare le informazioni personalizzate a livello locale. Ciò contribuirebbe a chiarire quale Stato membro è responsabile dell'assistenza ai cittadini non rappresentati di altri Stati membri in seguito a un precedente accordo.

³⁴ Cfr. altresì considerando 10 della direttiva.

Si potrebbe rafforzare ulteriormente l'obbligo per gli Stati membri di notificare gli accordi bilaterali e pratici alla Commissione, al SEAE e alle delegazioni dell'Unione (in modo che possano essere inseriti nei canali di comunicazione dell'Unione per una maggiore pubblicità), ad esempio includendo un termine entro il quale dovrebbe essere effettuata la notifica. Per gli Stati membri che applicano l'articolo 2, paragrafo 2, potrebbe essere utile aggiungere obblighi di notifica simili per quanto riguarda i consigli di viaggio e gli elenchi dei contatti delle reti consolari degli Stati membri, compresi i consoli onorari e la portata in cui possono fornire tutela consolare.

In secondo luogo, in alcuni casi gli Stati membri hanno richiesto la conclusione di un accordo bilaterale tra i rispettivi ministeri degli Affari esteri prima di fornire assistenza a un cittadino non rappresentato di un altro Stato membro, anche se la direttiva non prevede tale obbligo. Inoltre in alcuni casi gli Stati membri rappresentati si sono rifiutati di fornire tutela consolare ai cittadini non rappresentati, sostenendo che tale responsabilità spetterebbe, in virtù di accordi bilaterali, ad altri Stati membri rappresentati. A questo proposito è opportuno ricordare che l'articolo 7 prevede che i cittadini dell'Unione non rappresentati abbiano il diritto di chiedere tutela all'ambasciata o al consolato di qualsiasi Stato membro. Inoltre osserva che nei casi in cui siano stati conclusi accordi, spetti alle autorità degli Stati membri interpellati, e non al cittadino interessato, trasferire la domanda all'ambasciata o al consolato competenti.

Nel complesso appare esserci una mancanza di chiarezza e di comprensione riguardo alla procedura di trasferimento delle domande dei cittadini dell'Unione non rappresentati. Inoltre, sebbene la direttiva consenta la stipula di accordi bilaterali tra gli Stati membri, sembra necessario chiarire ulteriormente che non si tratta di un prerequisito per fornire assistenza consolare ai cittadini dell'Unione non rappresentati.

5.1.5. Identificazione (articolo 8)

L'articolo 8, paragrafo 1, prevede che i richiedenti tutela consolare debbano dimostrare di essere cittadini dell'Unione presentando il proprio passaporto o la propria carta d'identità. Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, se il cittadino dell'Unione non è in grado di presentare un passaporto o una carta d'identità in corso di validità, la cittadinanza può essere dimostrata con qualsiasi altro mezzo, se necessario anche tramite verifica con le autorità diplomatiche o consolari dello Stato membro di cui il richiedente si dichiara cittadino. L'articolo 8, paragrafo 3, dispone che, in merito ai familiari di cui all'articolo 5, l'identità e la qualità di familiare possono essere dimostrate con qualsiasi mezzo, compresa la verifica da parte dello Stato membro che presta assistenza presso le autorità diplomatiche o consolari dello Stato membro di cittadinanza di cui all'articolo 8, paragrafo 1.

La maggior parte degli Stati membri ha recepito l'articolo 8 nel diritto nazionale³⁵.

L'applicazione di tale disposizione appare nel complesso efficace e gli Stati membri non hanno segnalato grossi problemi nell'identificare i cittadini dell'Unione non rappresentati o i loro familiari che chiedono tutela consolare.

³⁵ La Commissione continua a dialogare con gli Stati membri per verificare la piena attuazione della direttiva.

5.1.6. Tipi di assistenza (articolo 9)

L'articolo 9 elenca in modo non esaustivo³⁶ le situazioni più comuni in cui i cittadini dell'Unione non rappresentati possono chiedere assistenza consolare agli Stati membri rappresentati:

- in caso di arresto o detenzione;
- qualora il richiedente sia vittima di reato;
- in caso di incidente o malattia grave;
- in caso di decesso;
- qualora il richiedente necessiti di aiuto e di essere rimpatriato in caso di emergenza; nonché
- qualora il richiedente necessiti di documenti di viaggio provvisori.

In una qualsiasi di queste situazioni, gli Stati membri devono fornire ai cittadini dell'Unione non rappresentati l'assistenza che fornirebbero ai propri cittadini. Di conseguenza il livello di assistenza ricevuta può variare da uno Stato membro all'altro.

Tutti gli Stati membri forniscono tutela consolare nelle sei situazioni di cui all'articolo 9 della direttiva. I tipi esatti di assistenza che gli Stati membri forniscono nella pratica sembrano variare notevolmente da uno Stato membro all'altro e di solito tengono conto delle specifiche circostanze del singolo caso. La maggior parte degli Stati membri menziona esplicitamente le sei situazioni di cui all'articolo 9 nel proprio diritto nazionale, ad eccezione di due Stati membri in cui tali situazioni sono disciplinate dalla politica o dalla prassi. Inoltre diversi Stati membri prevedono espressamente l'applicazione della direttiva anche in situazioni diverse da quelle elencate nell'articolo 9, ad esempio in relazione ai minori non accompagnati.

I dati indicano che la necessità di un documento di viaggio provvisorio è il principale caso di assistenza fornita dagli Stati membri ai cittadini di altri Stati membri in situazioni non di crisi, mentre le domande e le richieste di informazioni si collocano al secondo posto. Questo è uno dei motivi per cui è stata adottata la direttiva (UE) 2019/997 del Consiglio, del 18 giugno 2019, che istituisce un documento di viaggio provvisorio dell'UE e abroga la decisione 96/409/PESC³⁷, che dovrebbe essere applicata a partire dal 2025. Nel 2020 la maggior parte dei casi di assistenza fornita a cittadini dell'Unione non rappresentati riguardava l'aiuto e il rimpatrio in caso di emergenza, visto il contesto della crisi COVID-19. Si stima che almeno 500 cittadini dell'Unione e i loro familiari evacuati dall'Afghanistan fossero cittadini non rappresentati.

Sebbene l'elenco delle situazioni descritto sopra non sia esaustivo, diverse delegazioni dell'Unione hanno segnalato casi di cittadini dell'Unione non rappresentati a cui è stata negata tutela consolare da parte di uno Stato membro. In questi casi lo Stato membro ha motivato il suo rifiuto adducendo che l'assistenza richiesta non rientrava tra quelle elencate, anche se la sua legislazione nazionale gli imponeva di fornire tale assistenza ai propri cittadini.

³⁶ Come indicato nel considerando 14 della direttiva, "[p]oiché la tutela necessaria dipende sempre dalla situazione concreta, la tutela consolare non dovrebbe essere limitata alle situazioni specificamente elencate nella presente direttiva".

³⁷ GU L 163 del 20.6.2019, pag. 1.

È importante notare che i tipi di assistenza menzionati all'articolo 9 non sono esaustivi. Ciò significa che i cittadini dell'Unione non rappresentati hanno diritto, in modo non discriminatorio, anche agli altri tipi di assistenza di tutela consolare che gli Stati membri forniscono ai propri cittadini.

Ne consegue che si potrebbe migliorare la chiarezza sull'assistenza consolare che gli Stati membri devono fornire ai cittadini dell'Unione non rappresentati, al fine di garantire una maggiore prevedibilità e certezza del diritto.

5.2. Misure di coordinamento e di cooperazione

5.2.1. Norme generali (articolo 10)

L'articolo 10, paragrafo 1, impone agli Stati membri di cooperare e coordinarsi strettamente tra loro e con l'UE per garantire la tutela dei cittadini non rappresentati. L'articolo 10, paragrafi 2 e 3, specificano le modalità con cui lo Stato membro che presta assistenza deve cooperare con lo Stato membro di cittadinanza del cittadino non rappresentato quando riceve una domanda di tutela consolare. I paragrafi 2 e 3 prevedono anche requisiti per lo scambio di informazioni in relazione alla domanda di assistenza, all'identità del cittadino non rappresentato che richiede assistenza e agli eventuali familiari a cui può essere necessario fornire tutela consolare. Lo Stato membro che presta assistenza deve facilitare anche lo scambio di informazioni tra il cittadino e il suo Stato membro di cittadinanza, mentre lo Stato membro di cittadinanza è responsabile dei contatti con i familiari del cittadino, nonché con altre persone significative o le autorità. L'articolo 10, paragrafo 4, specifica che gli Stati membri devono notificare al SEAE, tramite il suo sito Internet sicuro, il punto o i punti di contatto pertinenti nei ministeri degli Affari esteri.

La maggior parte degli Stati membri ha recepito l'articolo 10 nel diritto nazionale³⁸.

Gli Stati membri hanno riferito che la cooperazione e il coordinamento tra loro sono complessivamente efficaci. Nella stragrande maggioranza dei casi, le delegazioni dell'Unione garantiscono all'atto pratico tale coordinamento e le riunioni di cooperazione consolare locale si tengono solitamente presso le loro strutture. Tuttavia sono stati individuati alcuni problemi, che sono esposti di seguito.

In primo luogo, sebbene rari, si sono verificati casi in cui cittadini dell'Unione non rappresentati hanno chiesto assistenza a un altro Stato membro, che ha successivamente trasmesso la domanda del cittadino all'ambasciata più vicina dello Stato membro di cittadinanza in una giurisdizione vicina.

In secondo luogo, in alcuni casi gli Stati membri di cittadinanza si sono rifiutati di fornire informazioni sui propri cittadini agli Stati membri che prestano loro assistenza, adducendo a giustificazione la protezione dei loro dati personali.

In terzo luogo, gli Stati membri rappresentati sono talvolta sovraccaricati dal numero di singole domande di cittadini dell'Unione in situazioni di crisi, anche a causa del limitato accesso degli Stati membri non rappresentati alle informazioni diffuse nelle reti di coordinamento locali. In genere le ambasciate e i consolati più rapidi nel rispondere alle

³⁸ La Commissione continua a dialogare con gli Stati membri per verificare la piena attuazione della direttiva.

domande dei cittadini tendono a ricevere il maggior volume di domande a lungo andare e sono quindi disincentivati ad agire tempestivamente. In questi casi l'ulteriore digitalizzazione dei servizi consolari e la cooperazione rafforzata potrebbero ridurre la pressione sugli Stati membri presenti in un paese terzo.

La cooperazione tra gli Stati membri per quanto riguarda la fornitura di tutela consolare ai cittadini non rappresentati è complessivamente efficace. Tuttavia, alla luce delle situazioni sopra descritte, alcune inefficienze possono potenzialmente portare a ritardi o addirittura a omissioni nel fornire assistenza ai cittadini non rappresentati. A questo proposito si segnalano in particolare la mancanza di strumenti digitali, i problemi di capacità, soprattutto in periodi di crisi, e la mancanza di una base giuridica esplicita per il trattamento dei dati personali dei cittadini dell'Unione (anche per quanto riguarda i trasferimenti di dati). Inoltre la conoscenza da parte delle autorità consolari dei principi e dei requisiti previsti dalla direttiva potrebbe essere ulteriormente migliorata per garantire che esse possano tenere fede all'obbligo di fornire assistenza ove richiesto.

5.2.2. Il ruolo delle delegazioni dell'Unione (articolo 11)

L'articolo 11 prevede che le delegazioni dell'Unione cooperino e si coordinino 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 e le informazioni sull'assistenza a cui potrebbero avere diritto i cittadini non rappresentati. Le delegazioni dell'Unione e la sede del SEAE facilitano inoltre lo scambio di informazioni tra le ambasciate e i consolati degli Stati membri e, se del caso, con le autorità locali. Infine le delegazioni dell'Unione devono mettere a disposizione informazioni generali sull'assistenza a cui potrebbero avere diritto i cittadini non rappresentati, in particolare sugli accordi pratici convenuti, ove applicabile.

Il mandato delle delegazioni dell'Unione nel campo della tutela consolare è ulteriormente definito dall'articolo 5, paragrafo 10, della decisione del SEAE, che prevede che tali delegazioni "su richiesta degli Stati membri, assist[ano] 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"³⁹. Ciò chiarisce che le delegazioni dell'Unione devono fornire sostegno agli Stati membri nell'assistere sia i cittadini dell'Unione non rappresentati sia quelli rappresentati.

Le delegazioni dell'Unione sono essenziali per il funzionamento delle reti di cooperazione consolare locale. Esse svolgono un ruolo di primo piano nel presiedere o sostenere il presidente delle riunioni di cooperazione consolare locale, nell'ospitare tali riunioni e nel coordinare la preparazione e la risposta alle crisi consolari degli Stati membri a livello locale. Il loro ruolo nei confronti dei cittadini dell'Unione consiste principalmente nel coordinare e stabilire contatti tra i cittadini e le rappresentanze degli Stati membri disponibili a fornire tutela consolare. A tal proposito il ruolo attivo delle delegazioni dell'Unione, che fungono da punto di riferimento per gli Stati membri (e in alcuni casi per i cittadini dell'Unione), va ripetutamente al di là dei requisiti della direttiva.

Sebbene gli Stati membri ritengano che la cooperazione e il coordinamento con le delegazioni dell'Unione siano complessivamente efficaci, molti hanno sottolineato la necessità di rafforzare il ruolo complessivo delle delegazioni dell'Unione. Già oggi le

³⁹ Cfr. anche l'articolo 221, paragrafo 2, TFUE.

delegazioni dell'Unione assumono un ruolo proattivo sia in situazioni di crisi che non e spesso gli Stati membri chiedono loro di agire oltre il proprio stretto ambito di competenze, in particolare fornendo assistenza diretta ai cittadini dell'Unione in difficoltà, come dimostrato da esempi recenti.

Durante la pandemia di COVID-19 quasi tutte le delegazioni dell'Unione sono state particolarmente attive nel coordinamento generale dell'azione degli Stati membri, compreso il coordinamento dei voli di rimpatrio e lo scambio di informazioni sia con le rappresentanze professionali sia con i consoli onorari. In alcuni casi, come nelle Figi, dove sono pochi gli Stati membri che mantengono una presenza diplomatica, la delegazione dell'Unione ha assunto il ruolo principale nel coordinare i voli di rimpatrio per i cittadini dell'Unione⁴⁰.

Durante il ponte aereo di Kabul del 2021 in Afghanistan, gli Stati membri non presenti all'aeroporto di Kabul si sono rivolti al SEAE e alla delegazione dell'Unione per garantire l'accesso all'aeroporto e i posti a bordo degli aerei per i loro cittadini. Il SEAE e la delegazione dell'Unione hanno agito per mettere in contatto questi cittadini con i colleghi degli Stati membri presenti all'aeroporto di Kabul.

In Eswatini, durante i disordini dell'estate 2021, gli Stati membri hanno contattato la delegazione dell'Unione, l'unica presenza diplomatica dell'Unione in loco, per condividere le informazioni sulla presenza dei loro cittadini più vulnerabili e informarsi in merito alla situazione sul piano della sicurezza e alle possibili opzioni di evacuazione. Un chiarimento sul ruolo della delegazione dell'Unione nelle situazioni in cui essa è l'unica rappresentanza diplomatica dell'Unione sarebbe stato essenziale per garantire un possibile follow-up dell'evacuazione se la situazione si fosse presentata.

In Eritrea la delegazione dell'Unione ha assistito direttamente un cittadino dell'Unione non rappresentato, contattando le autorità locali per garantire il trasporto e il ricovero ospedaliero e consentendogli un ritorno sicuro in Europa.

Nel contesto della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, la delegazione dell'Unione a Kiev ha organizzato con successo due operazioni con un "treno diplomatico", concordando con le ferrovie ucraine la prenotazione di vagoni speciali sul treno da Kiev a Chelm (Polonia). Grazie a questa iniziativa, diverse centinaia di cittadini dell'Unione, i loro familiari e gli agenti locali della delegazione dell'Unione e delle ambasciate degli Stati membri sono stati evacuati con successo dall'Ucraina in due operazioni organizzate il 9 marzo e il 14 marzo 2022.

Nel giugno 2022, su richiesta di uno Stato membro, la delegazione dell'Unione in Somalia ha contribuito al salvataggio di un cittadino dell'Unione la cui barca era in avaria in una località a circa 100 km dalla Somalia, sulla costa di Kismayo. La delegazione dell'Unione ha avviato un dialogo con le autorità dello Stato dell'Oltregiuba, che hanno messo a disposizione quattro navi per la riuscita dell'operazione di salvataggio.

⁴⁰ Nella sua decisione del 4 maggio 2022 sul discarico per l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2020 (P9_TA(2022)0153), il Parlamento europeo "si congratula con il SEAE per il suo ruolo cruciale nella grande azione di emergenza volta a rimpatriare più di 600 000 cittadini dell'Unione bloccati in tutto il mondo, contribuendo nel contempo alla creazione dell'operazione umanitaria e di assistenza su vasta scala 'Team Europa' per aiutare i partner di tutto il mondo che stavano combattendo la pandemia con risorse molto inferiori rispetto a quelle dell'Unione".

L'indagine condotta presso le delegazioni dell'Unione nell'ambito di una valutazione d'impatto in corso per un eventuale riesame della direttiva⁴¹ ha dimostrato che i cittadini richiedono già frequentemente assistenza alle delegazioni dell'Unione (in particolare dopo lo scoppio della pandemia di COVID-19) e che tali dati sono in aumento⁴².

Inoltre la rete di delegazioni dell'Unione nei Caraibi e la delegazione dell'Unione nelle Figi sono tra le poche sedi diplomatiche dell'Unione in queste vaste regioni. La mancanza di un'attività consolare degli Stati membri è particolarmente critica nei Caraibi, che sono soggetti a calamità naturali e al contempo sono anche un polo turistico. Analogamente le delegazioni dell'Unione nei paesi senza sbocco sul mare dell'Eswatini e del Lesotho, così come le delegazioni dell'Unione alle Barbados e in Guyana e attualmente in Afghanistan, sono le uniche presenze diplomatiche dell'Unione in questi paesi.

Nel complesso dalle considerazioni precedenti emerge che potrebbe essere necessario chiarire e rafforzare il ruolo delle delegazioni dell'Unione per rispecchiare meglio il loro ruolo sempre più visibile sul campo e garantire la certezza del diritto, dotandole anche di competenze per assistere direttamente i cittadini dell'Unione all'estero in determinate circostanze e su richiesta degli Stati membri. Un ulteriore utilizzo della vasta rete di delegazioni dell'Unione rafforzerebbe l'assistenza offerta ai cittadini dell'Unione che si trovano in difficoltà all'estero.

Dovrebbe esserci spazio per l'adozione di soluzioni su misura per il singolo paese terzo e per la singola situazione al fine di fare un uso ottimale delle risorse disponibili. Le soluzioni con un impatto limitato sul bilancio dovrebbero avere la priorità: ad esempio il maggiore ricorso a squadre consolari congiunte che riunirebbero il personale consolare dell'Unione e degli Stati membri pronto a essere dispiegato o inviato come rinforzo, in particolare in risposta a situazioni di emergenza e di crisi. Il personale consolare degli Stati membri potrebbe anche essere distaccato presso specifiche delegazioni dell'Unione al fine di rafforzare le competenze consolari sul campo nei paesi con un'attività consolare limitata.

Tra i possibili modi per far fronte a tali sviluppi potrebbe esserci l'ampliamento del ruolo di assistenza delle delegazioni dell'Unione, in particolare nei paesi terzi in cui l'attività consolare degli Stati membri è molto ridotta. A tal proposito, in un Eurobarometro sulla cittadinanza dell'Unione e sulla democrazia del marzo 2020, più di nove intervistati su dieci hanno convenuto che, se si trovassero in un paese al di fuori dell'Unione in cui il loro Stato membro di cittadinanza non fosse rappresentato, vorrebbero rivolgersi a una delegazione dell'Unione per ottenere sostegno⁴³.

⁴¹ Di prossima pubblicazione *Study to support the preparation of an impact assessment on a potential EU policy initiative on the coordination & cooperation measures to facilitate the exercise of the EU citizens' right to consular protection*, Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis e VVA.

⁴² Prima della pandemia di COVID-19, la maggior parte delle delegazioni dell'Unione (circa il 48 %) ha risposto di aver ricevuto tali domande sporadicamente o su base annuale. Dall'inizio della pandemia di COVID-19, sembra essersi registrato un aumento sostanziale del numero di delegazioni dell'Unione che ricevono domande di assistenza direttamente dai cittadini dell'Unione: circa l'82 % delle delegazioni che hanno risposto ha dichiarato di aver ricevuto domande. Inoltre è aumentata anche la frequenza delle domande: circa il 30 % delle delegazioni dell'Unione ha dichiarato di ricevere domande ogni settimana.

⁴³ *Eurobarometro flash 485: cittadinanza dell'Unione e democrazia*, febbraio/marzo 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=it.

5.2.3. Cooperazione locale (articolo 12)

L'articolo 12 specifica che le riunioni di cooperazione locale devono comprendere un regolare scambio di informazioni su questioni rilevanti per i cittadini non rappresentati. Specifica inoltre che, nell'ambito di tali riunioni, gli Stati membri devono convenire, ove necessario, accordi pratici, di cui all'articolo 7, per garantire che i cittadini non rappresentati siano tutelati efficacemente nel paese terzo in questione. Le riunioni di cooperazione locale sono presiedute da un rappresentante di uno Stato membro in stretta cooperazione con la delegazione dell'Unione, salvo altrimenti concordato dagli Stati membri.

Nel complesso le riunioni di cooperazione locale sono utili e gestite in modo efficiente, sebbene il loro livello e la loro efficacia possano variare da un paese terzo all'altro. Dallo scoppio della pandemia di COVID-19, le riunioni di cooperazione locale si sono tenute per lo più a distanza. Nella pratica non sembra esserci una chiara gerarchia o designazione dei presidenti delle riunioni (e alle delegazioni dell'Unione viene sempre più spesso proposto di presiederle).

Per quanto riguarda gli Stati membri con rappresentanze composte da personale ridotto, il coordinamento locale è fondamentale sia come fonte di informazioni sia come strumento pratico per risolvere le questioni che sorgono nel contesto della fornitura di tutela consolare. Tuttavia, come riferito dalle delegazioni dell'Unione, la partecipazione alle riunioni di cooperazione consolare locale è disomogenea (in particolare in periodi normali e al di fuori delle situazioni di crisi). Ciò può essere spiegato dalla difficoltà di alcune rappresentanze composte da personale ridotto di partecipare a tutte le discussioni o dalla difficoltà degli Stati membri non rappresentati di accedere a tali reti di cooperazione locale (poiché, data la natura delle discussioni, la partecipazione a distanza non è sempre possibile o auspicabile).

Le informazioni discusse durante le riunioni di cooperazione consolare locale non sono sempre disponibili o accessibili agli Stati membri non presenti in loco. Sebbene i verbali delle riunioni siano caricati sulla piattaforma Consular OnLine (CoOL) del SEAE per facilitare la discussione e il feedback, le delegazioni dell'Unione potrebbero informare in anticipo gli Stati membri non rappresentati dell'ordine del giorno di tali riunioni per garantire un flusso continuo di informazioni. Sebbene non sia sempre necessario e possibile coinvolgere gli Stati membri non rappresentati in modo permanente e a distanza con un numero esiguo di cittadini presenti nel paese terzo interessato, il loro coinvolgimento in tempi di crisi è fondamentale.

Alla luce di quanto sopra, si potrebbero prevedere ulteriori misure per rafforzare lo scambio di informazioni con gli Stati membri non rappresentati e la loro partecipazione nel contesto della cooperazione consolare locale. Inoltre il modo più affidabile per conoscere il numero di cittadini non rappresentati in un paese terzo è attraverso le autorità nazionali (almeno per quanto riguarda i residenti permanenti). Gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati a garantire che i loro cittadini abbiano la possibilità di registrarsi presso le autorità dello Stato membro di cittadinanza quando viaggiano o vivono in paesi in cui non sono rappresentati.

5.2.4. Preparazione alle crisi e cooperazione (articolo 13)

Gli Stati membri rappresentati in un paese terzo devono coordinare tra loro e con la delegazione dell'Unione i piani di emergenza per garantire che i cittadini non rappresentati ricevano piena assistenza in caso di crisi. In caso di emergenza o di crisi,

l'UE e gli Stati membri devono cooperare strettamente per garantire l'assistenza efficace dei cittadini non rappresentati e, ove possibile, devono informarsi reciprocamente, in tempo utile, delle capacità di evacuazione disponibili.

L'articolo 13, paragrafo 3, della direttiva prevede che lo "Stato guida" oppure lo Stato membro o gli Stati membri che coordinano le operazioni di assistenza provvedano a coordinare tutte le operazioni di sostegno ai cittadini non rappresentati con l'appoggio degli altri Stati membri interessati, della delegazione dell'Unione e della sede del SEAE. Inoltre stabilisce che gli Stati membri devono fornire allo Stato guida o allo Stato membro o agli Stati membri che coordinano le operazioni di assistenza tutte le informazioni pertinenti sui loro cittadini non rappresentati presenti in caso di crisi. Lo Stato guida oppure lo Stato membro o gli Stati membri che coordinano le operazioni di assistenza dei cittadini non rappresentati possono, se opportuno, chiedere il sostegno di strumenti quali le strutture di risposta alle crisi del SEAE e dell'UCPM.

La preparazione alle crisi e la cooperazione sono estremamente importanti, in particolare dopo le recenti crisi, in quanto consentono di utilizzare le capacità combinate dell'Unione e dei suoi Stati membri per le operazioni di evacuazione/rimpatrio, la condivisione di analisi e informazioni e la fornitura di assistenza ai cittadini dell'Unione rappresentati e non rappresentati. La reattività, l'efficienza e l'assistenza del SEAE, delle delegazioni dell'Unione competenti e dell'ERCC della Commissione nel sostenere la cooperazione tra gli Stati membri sono state essenziali durante la pandemia di COVID-19, la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e altre situazioni di crisi politica o di calamità (naturali).

Nel contesto della preparazione alle crisi e della cooperazione, l'articolo 13 richiede una pianificazione di emergenza comune (**quadri comuni**), uno scambio di informazioni tra Stati membri, l'assegnazione di un ruolo di coordinamento allo Stato guida (o a qualsiasi altro Stato membro che coordina le operazioni di assistenza), squadre consolari congiunte, nonché l'eventuale sostegno del SEAE (incluse le delegazioni dell'Unione) e dell'UCPM. Le delegazioni dell'Unione svolgono un ruolo di primo piano per quanto riguarda il coordinamento della preparazione dei quadri comuni.

Secondo le stime del SEAE, in tutto il mondo sono in vigore circa 94 quadri comuni ed entro la fine del 2022 si prevede l'adozione di altri 20⁴⁴. I quadri comuni si sono dimostrati particolarmente utili già per il solo fatto che sensibilizzano sulla necessità di una preparazione alle crisi in quanto tale. Tuttavia questi non sono ancora presenti in ogni paese terzo e richiedono aggiornamenti frequenti per poter essere utili in periodi di crisi. La risposta comune dell'Unione e dei suoi Stati membri alla crisi COVID-19 ha contribuito a promuovere la cooperazione tra gli Stati membri. In seguito alla pandemia di COVID-19, è stata prestata maggiore attenzione alla condivisione delle informazioni e all'aggiornamento della pianificazione di emergenza comune. Tuttavia la misura in cui tale pianificazione include informazioni aggiornate sui cittadini degli Stati membri non rappresentati nel territorio è diversa in ciascun paese terzo.

La valutazione degli insegnamenti tratti dalla COVID-19 ha rafforzato l'idea di un ruolo più ampio delle delegazioni dell'Unione durante le crisi, compreso il loro ruolo nella valutazione delle situazioni di crisi. Ha anche evidenziato la necessità di riesaminare i quadri comuni in loco, alla luce delle esperienze locali acquisite durante la crisi

⁴⁴ Dati interni del SEAE.

COVID-19⁴⁵. Inoltre nei paesi terzi in cui non sono presenti Stati membri, la responsabilità principale della preparazione dei quadri comuni ricade sulle delegazioni dell'Unione. Ad esempio le delegazioni dell'Unione in Eswatini e Lesotho hanno già provveduto alla predisposizione di quadri comuni. Analogamente la delegazione dell'Unione alle Barbados ha preparato un progetto di quadro comune per tutti i Caraibi orientali, che è attualmente in attesa di contributi da parte degli Stati membri.

Gli "**Stati guida**" sono presenti in 22 paesi terzi. Sebbene sia generalmente giudicato con favore, in particolare dagli Stati membri regolarmente non rappresentati, il concetto di Stato guida presenta limiti pratici, poiché in caso di crisi immediata lo Stato guida potrebbe essere sovraccaricato. Il concetto è anche meno completo in termini di preparazione alle crisi rispetto a quello successivamente adottato dei quadri comuni⁴⁶. Inoltre le delegazioni dell'Unione assumono talvolta un ruolo di coordinamento simile a quello che svolgerebbe uno Stato guida. Tali sovrapposizioni possono generare confusione.

La valutazione degli insegnamenti tratti dalla COVID-19 ha rilevato la necessità di riesaminare il concetto di "Stato guida" alla luce delle carenze osservate durante la crisi⁴⁷. In particolare ha constatato che, qualora il concetto fosse mantenuto, si potrebbero prendere in considerazione strumenti innovativi di sostegno per gli Stati guida al fine di garantire un'equa ripartizione degli oneri. Ciò potrebbe comportare un potenziamento del ruolo delle delegazioni dell'Unione per coordinare una risposta dell'Unione insieme allo Stato guida.

In crisi precedenti alcuni Stati membri hanno fatto ricorso a **squadre consolari congiunte**. Ad esempio il concetto si è dimostrato molto efficace durante le prime fasi della pandemia di COVID-19, in particolare per alleggerire l'onere degli Stati membri rappresentati. Tali squadre erano state create durante la Coppa del mondo di calcio 2018 in Russia e dopo il terremoto in Indonesia dello stesso anno. Il concetto potrebbe tuttavia essere meglio integrato nella direttiva, anche stabilendo norme e procedure chiare per gli Stati membri non rappresentati, affinché si impegnino reciprocamente in modo più attivo in periodi di crisi e giungano a un equilibrio dell'onere delle responsabilità.

I considerando della direttiva prevedono che il **meccanismo unionale di protezione civile** possa essere utilizzato come mezzo sussidiario a discrezione degli Stati membri. Durante la crisi COVID-19 è stato chiesto il sostegno dell'UCPM un numero di volte senza precedenti (408 voli, 100 313 passeggeri rimpatriati con voli finanziati dall'UCPM)⁴⁸. Sebbene offra l'opportunità di sostenere altre attività consolari in caso di crisi, prima di tale evento straordinario, l'UCPM è stato utilizzato raramente per l'assistenza consolare. Occorre facilitare il suo ulteriore utilizzo e fornire consulenza in merito in caso di necessità di rimpatri. Gli Stati membri dovrebbero essere consapevoli della possibilità e della procedura di attivazione dell'UCPM.

⁴⁵ ST 13613/20.

⁴⁶ Cfr. Linee direttrici dell'Unione europea relative all'attuazione del concetto di Stato guida in materia consolare (2008/C 317/06).

⁴⁷ ST 13613/20.

⁴⁸ Prima di tale evento straordinario, l'UCPM era stato utilizzato raramente per l'assistenza consolare (fino a 10 volte in 20 anni).

La misura e le modalità di utilizzo dei diversi concetti di preparazione alle crisi e di cooperazione di cui all'articolo 13 della direttiva variano da un paese terzo all'altro. La pianificazione di emergenza comune non è stata predisposta in tutti i paesi terzi e la sua qualità e il suo contenuto sono eterogenei. Analogamente il ruolo di Stato guida è stato assunto in un numero piuttosto limitato di paesi terzi. Inoltre gli Stati membri non sembrano avere piena familiarità con l'attivazione dell'UCPM a fini consolari, il che potrebbe indicare la necessità di fornire ulteriori indicazioni sulle modalità di utilizzo e di adattarlo ulteriormente per rispondere alle esigenze pratiche⁴⁹. Infine, sebbene sia stato finora limitato, l'uso delle squadre consolari congiunte sembra essere stato uno strumento efficace ed efficiente per alleviare l'onere degli Stati membri rappresentati in periodi di crisi. Anche se la direttiva fa riferimento a tale concetto, potrebbe essere necessario incoraggiarne l'uso e fornire ulteriori chiarimenti al riguardo, ove necessario.

Alla luce di quanto sopra, per quanto riguarda un eventuale riesame dei concetti di cui all'articolo 13, è necessario tenere conto dei risultati delle recenti esperienze locali, compresa la possibilità di assegnare un ruolo più ampio alle delegazioni dell'Unione nella preparazione alle crisi. In particolare i meccanismi di preparazione alle crisi non sono coerenti in tutti i paesi: mentre in alcuni paesi le responsabilità di coordinamento sono definite in quadri comuni, in altri è ancora utilizzato il concetto di Stato guida e, ove esistano, i quadri comuni non hanno lo stesso livello di qualità. In alcuni paesi terzi in cui l'UE è rappresentata esclusivamente da delegazioni dell'Unione, la responsabilità principale della preparazione dei quadri comuni ricade su di esse. In aggiunta le circostanze e il modo in cui l'UCPM può essere attivato sono poco conosciuti. Non vi è inoltre coerenza su chi presiede le riunioni di cooperazione consolare locale e la misura in cui gli Stati membri non rappresentati vi partecipano varia. Infine manca chiarezza sul modo in cui scambiare le informazioni sui cittadini dell'Unione non rappresentati, in linea con il regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR) e con il regolamento sulla protezione dei dati per le istituzioni dell'Unione.

5.3. Procedure finanziarie (articoli 14 e 15)

I cittadini non rappresentati si impegnano a restituire al loro Stato membro di cittadinanza il costo della tutela consolare che nelle stesse condizioni sarebbe stato a carico dei cittadini dello Stato membro che presta assistenza. L'articolo 14, paragrafo 2, prevede che lo Stato membro che presta assistenza possa chiedere allo Stato membro di cittadinanza del cittadino non rappresentato il rimborso dei costi e che tale rimborso avvenga entro un periodo di tempo ragionevole non superiore a 12 mesi. Infine lo Stato membro di cittadinanza del cittadino non rappresentato può chiedere al cittadino non rappresentato interessato di rimborsare i costi in questione. L'articolo 14, paragrafo 3, stabilisce inoltre che gli Stati membri che prestano assistenza possono chiedere allo Stato membro di cittadinanza il rimborso di eventuali costi insolitamente elevati ma essenziali e giustificati relativi all'assistenza fornita in caso di arresto o detenzione.

L'articolo 15 dispone che in situazioni di crisi lo Stato membro che presta assistenza possa presentare allo Stato membro di cittadinanza del cittadino non rappresentato eventuali domande di rimborso dei costi sostenuti per tutte le operazioni di sostegno al cittadino non rappresentato, anche se quest'ultimo non ha firmato una promessa di restituzione. Lo Stato membro che presta assistenza può chiedere allo Stato membro di

⁴⁹ L'ERCC della Commissione sta ultimando gli orientamenti sull'utilizzo dell'UCPM per l'assistenza consolare.

cittadinanza del cittadino non rappresentato di rimborsare tali costi secondo un criterio pro quota, dividendo l'importo totale degli effettivi costi sostenuti per il numero di cittadini assistiti. Qualora lo Stato membro che presta assistenza abbia ricevuto sostegno finanziario tramite misure di assistenza da parte dell'UCPM, il contributo dello Stato membro di cittadinanza del cittadino non rappresentato deve tenere conto del contributo dell'Unione.

Gli articoli 14 e 15 sono stati recepiti nella maggior parte degli Stati membri⁵⁰.

Come segnalato dagli Stati membri, le norme di rimborso sono raramente applicate nella pratica. Solo quattro Stati membri hanno riferito di aver chiesto il rimborso dei costi a un altro Stato membro.

La direttiva non è esplicita sulla possibilità per lo Stato membro che presta assistenza di chiedere direttamente il rimborso dei costi ai cittadini dell'Unione non rappresentati, anche se gli Stati membri utilizzano tale metodo nella pratica. Circa 12 Stati membri prevedono la possibilità di recuperare i costi della tutela consolare direttamente dai cittadini assistiti non rappresentati. Molti di questi Stati membri sembrano tentare prima il rimborso diretto da parte del cittadino non rappresentato e, solo in caso di insuccesso, lo chiedono allo Stato membro di cittadinanza.

Alla luce di quanto sopra, potrebbe essere necessaria una maggiore chiarezza per quanto riguarda le procedure di rimborso finanziario nella direttiva. Inoltre, nel contesto di un eventuale riesame, al fine di disciplinare le situazioni in cui gli Stati membri hanno deciso di assistere volontariamente i cittadini rappresentati, si potrebbe valutare se modificare i moduli di rimborso negli allegati della direttiva per prevedere il rimborso sia per i cittadini dell'Unione non rappresentati sia per quelli rappresentati.

6. Conclusioni

La valutazione dell'applicazione della direttiva da parte degli Stati membri ha mostrato che la direttiva è stata per lo più efficace nel raggiungere l'obiettivo di facilitare l'esercizio da parte dei cittadini dell'Unione dei diritti connessi alla tutela consolare nei paesi terzi nei quali lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato.

Tuttavia le crisi che portano a domande di tutela consolare stanno aumentando in termini di numero e di portata. In particolare la pandemia di COVID-19 (di portata e complessità senza precedenti), la crisi in Afghanistan, la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e le successive crisi consolari hanno fornito un contesto per identificare le lacune e riflettere sul modo in cui rafforzare i diritti dei cittadini dell'Unione connessi alla tutela consolare, nonché per facilitarne ulteriormente l'esercizio.

Potrebbe esserci margine per chiarire e semplificare le misure al fine di facilitare ulteriormente la fornitura di tutela consolare ai cittadini dell'Unione non rappresentati, anche rafforzando la certezza del diritto per quanto riguarda i beneficiari e garantendo tale tutela indipendentemente dal luogo in cui si trovano nel mondo. In aggiunta si potrebbe pensare di migliorare la fornitura di informazioni e il coordinamento della comunicazione. Inoltre è necessario un maggiore uso di meccanismi di previsione per

⁵⁰ La Commissione continua a dialogare con gli Stati membri per verificare la piena attuazione della direttiva.

la preparazione alle crisi, soprattutto in considerazione del costo umano che comporta il fallimento della tutela consolare. Per di più il ruolo formale delle delegazioni dell'Unione e il loro coordinamento e la loro cooperazione con gli Stati membri potrebbero rispecchiare meglio la realtà del loro lavoro sul campo, garantendo loro una maggiore certezza del diritto.

L'obbligo primario di fornire tutela consolare resta agli Stati membri. Tuttavia si potrebbe prendere in considerazione la possibilità di conferire alle delegazioni dell'Unione, in circostanze ben definite, il potere di interagire più direttamente con i cittadini dell'Unione, su richiesta degli Stati membri. Ad esempio nei casi di assistenza al rimpatrio, in particolare provvedendo al rilascio di documenti di viaggio provvisori ove le delegazioni dell'Unione siano le uniche a poterlo fare, e per garantire un coordinamento più efficace della risposta dell'Unione a sostegno dei cittadini non rappresentati e rappresentati, in particolare durante le situazioni di crisi. Sarà importante monitorare l'applicazione del nuovo modello di documento di viaggio provvisorio dell'UE, che potrebbe incidere sulla possibilità di fornire questo tipo di assistenza di tutela consolare in luoghi in cui la presenza degli Stati membri è limitata. Rafforzare in questa maniera il ruolo delle delegazioni dell'Unione potrebbe contribuire a una maggiore ripartizione degli oneri e quindi a un uso più efficiente del volume complessivo di risorse dell'Unione disponibili nei paesi terzi.

Questo rafforzamento del ruolo delle delegazioni dell'Unione implicherebbe il ricorso alla clausola passerella di cui all'articolo 25 TFUE. L'articolo 25 TFUE prevede una procedura semplificata per l'ampliamento dei diritti di cittadinanza dell'Unione, in base alla quale il Consiglio, deliberando all'unanimità e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta disposizioni intese a completare i diritti dei cittadini dell'Unione, compreso il diritto alla tutela consolare dei cittadini non rappresentati. L'adozione di tale decisione da parte del Consiglio rappresenterebbe un primo passo verso la creazione della base giuridica necessaria per adottare, in una seconda fase, un quadro giuridico che rafforzi il ruolo delle delegazioni dell'Unione nel settore della tutela consolare.