



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 12 dicembre 2023
(OR. en)

**Fascicolo interistituzionale:
2023/0441(CNS)**

**16551/23
ADD 4**

**COCON 51
VISA 243
FREMP 366
FRONT 404**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	7 dicembre 2023
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2023) 942 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna il documento Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva (UE) 2015/637 sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei paesi terzi e la direttiva (UE) 2019/997 che istituisce un documento di viaggio provvisorio dell'UE

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2023) 942 final.

All.: SWD(2023) 942 final

Bruxelles, 6.12.2023
SWD(2023) 942 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Consiglio

che modifica la direttiva (UE) 2015/637 sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei paesi terzi e la direttiva (UE) 2019/997 che istituisce un documento di viaggio provvisorio dell'UE

{COM(2023) 930 final} - {SEC(2023) 930 final} - {SWD(2023) 940 final} -
{SWD(2023) 941 final}

1. NECESSITÀ DI INTERVENIRE

1.1 Qual è il problema e quali sono le relative cause e conseguenze?

I cittadini dell'UE hanno il diritto di godere della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato membro. Tale diritto è sancito dall'articolo 20, paragrafo 2, lettera c), e dall'articolo 23 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché dall'articolo 46 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Le misure di coordinamento e cooperazione necessarie per facilitare l'esercizio di tale diritto sono stabilite dalla direttiva (UE) 2015/637 del Consiglio¹.

La tutela consolare è fornita quotidianamente a un numero limitato di cittadini dell'UE non rappresentati che necessitano di assistenza all'estero. Tuttavia è probabile che la tutela consolare dei cittadini dell'UE non rappresentati diventi più comune in futuro, dal momento che la frequenza, la gravità e la durata delle crisi con un elemento consolare sono destinate ad aumentare. Negli ultimi anni diversi eventi di grande portata hanno richiesto la tutela consolare dei cittadini dell'UE, in particolare: la pandemia di COVID-19; il conflitto in Afghanistan; la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina; e più recentemente il conflitto in Sudan e i rimpatri da Israele e Gaza.

Tali crisi hanno dimostrato la necessità di: i) migliorare il quadro di tutela consolare; e ii) rafforzare il coordinamento e la cooperazione tra gli Stati membri. Esse hanno inoltre messo in luce come le norme esistenti presentino lacune che possono creare incertezza del diritto e compromettere l'effettiva fornitura di assistenza consolare ai cittadini dell'UE. In particolare le norme non tengono conto del ruolo crescente svolto dalle delegazioni dell'UE per sostenere gli Stati membri nell'assistenza dei cittadini dell'UE non rappresentati. Le norme esistenti non rispecchiano inoltre gli sviluppi recenti e importanti nell'ambito della cooperazione tra gli Stati membri in materia di preparazione alle crisi.

Su questa base è stata individuata una serie di problemi relativa all'esercizio effettivo del diritto dei cittadini dell'UE connesso alla tutela consolare. Tali problemi includono: i) una definizione imprecisa del termine "cittadino non rappresentato"; ii) l'assegnazione poco chiara di ruoli e compiti nelle riunioni di cooperazione consolare locale; iii) la mancanza di una pianificazione di emergenza consolare sistematica; iv) l'inefficacia del concetto di "Stato guida"²; e v) l'incertezza del diritto relativa al ruolo delle delegazioni dell'UE nel sostenere gli Stati membri. Inoltre vi sono incongruenze nelle informazioni sull'assistenza consolare fornita ai cittadini dell'UE e mancano informazioni affidabili sui cittadini dell'UE che vivono o viaggiano all'estero. Infine le procedure di rimborso delle autorità consolari per l'assistenza fornita sono complesse, poco utilizzate e non riguardano le delegazioni dell'UE.

1.2 Quali sono gli obiettivi da conseguire?

L'**obiettivo generale** dell'iniziativa in questo settore è migliorare l'esercizio del diritto alla tutela consolare da parte dei cittadini dell'UE non rappresentati. Tale obiettivo sarebbe conseguibile attraverso gli **obiettivi specifici** seguenti: i) accrescere la certezza del diritto per i cittadini dell'UE per quanto riguarda la portata del diritto alla tutela consolare; ii) garantire ruoli e meccanismi di coordinamento e di cooperazione chiari tra gli Stati membri e le delegazioni dell'UE, anche in periodi

¹ 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 (GU L 106 del 24.4.2015, pag. 1).

² L'espressione "Stato guida" si riferisce a uno o più Stati membri rappresentati in un determinato paese terzo e incaricati del coordinamento e della conduzione delle operazioni di assistenza ai cittadini non rappresentati durante le crisi.

di crisi; iii) migliorare la comunicazione con i cittadini dell'UE e fornire loro informazioni di alta qualità; e iv) aumentare l'efficienza e l'uso delle procedure di rimborso finanziario.

2. SOLUZIONI

2.1 Quali sono le opzioni per conseguire tali obiettivi?

La valutazione d'impatto ha esaminato diverse opzioni strategiche per ciascun obiettivo specifico, delineando una serie di potenziali misure per affrontare i problemi.

Le opzioni nell'ambito del primo obiettivo intendono garantire che sia chiarita e migliorata la definizione di "cittadino dell'UE non rappresentato" al fine di evitare che in futuro si verifichino casi di mancata assistenza di cittadini dell'UE non rappresentati sulla base di un'interpretazione o di una valutazione errata della situazione da parte degli Stati membri. In particolare tale obiettivo intende far fronte a situazioni in cui lo Stato membro di cittadinanza del cittadino è in linea di principio rappresentato nel paese terzo interessato da un'ambasciata o un consolato, ma in cui non è chiaro se tale ambasciata o consolato debba essere considerato "in grado di fornire efficacemente tutela consolare in un determinato caso". L'**opzione strategica 1 a)** prevede misure non vincolanti, mentre l'**opzione strategica 1 b)** propone modifiche legislative volte a chiarire la definizione contenuta nella direttiva. L'**opzione strategica 1 c)** avanza l'idea di introdurre una nuova "presunzione di non rappresentanza".

Nell'ambito della sezione relativa al secondo obiettivo specifico la valutazione d'impatto ha esaminato le opzioni volte ad affrontare i problemi relativi ai principali concetti e processi attraverso i quali gli Stati membri e le delegazioni dell'UE interagiscono per prestare assistenza consolare ai cittadini non rappresentati. Per quanto riguarda le reti di cooperazione consolare locale, l'**opzione strategica 2 a)** prevede misure non vincolanti per strutturare meglio le diverse responsabilità nell'ambito di tali reti e l'**opzione strategica 2 b)** propone di assegnare alle delegazioni dell'UE la presidenza delle riunioni di cooperazione consolare locale. L'**opzione strategica 2 c)** consiste in modifiche legislative che riesaminano il concetto di "Stato guida" e decidono in merito all'assegnazione di compiti chiari ai diversi attori coinvolti nell'ambito dei cosiddetti piani di emergenza consolari comuni. L'opzione strategica 2 c) propone inoltre di includere tali piani e le cosiddette squadre consolari comuni nella direttiva (UE) 2015/637. L'**opzione strategica 2 d)** prevede modifiche giuridiche volte a chiarire il ruolo di sostegno delle delegazioni dell'UE, in particolare allineando le disposizioni della direttiva alla decisione 2010/427/UE del Consiglio sul servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)³. Infine l'**opzione strategica 2 e)** consiste in modifiche giuridiche che conferiscono alle delegazioni dell'UE nuove competenze che consentirebbero loro di fornire tutela consolare diretta ai cittadini non rappresentati in paesi terzi non coperti, su richiesta del cittadino.

Le opzioni che perseguono il terzo obiettivo specifico affrontano le principali cause dei problemi legati alla comunicazione con i cittadini, ossia: i) i problemi relativi alle informazioni fornite ai cittadini dagli Stati membri e dall'UE; e ii) la mancanza di informazioni sui cittadini che viaggiano o soggiornano all'estero. Per quanto riguarda il primo punto, l'**opzione strategica 3 a)** propone modifiche giuridiche con l'introduzione di nuovi requisiti sulla comunicazione di informazioni, mentre l'**opzione strategica 3 b)** avanza l'idea dell'istituzione di un portale di consigli di viaggio dell'UE. Per quanto riguarda il secondo punto, l'**opzione strategica 3 c)** raccomanda l'organizzazione di una campagna di comunicazione a livello dell'UE e l'**opzione strategica 3 d)** richiede agli Stati membri di promuovere

³ Decisione 2010/427/UE del Consiglio, del 26 luglio 2010, che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna (GU L 201 del 3.8.2010, pag. 30).

misure che consentano ai cittadini dell'UE di informare le autorità nazionali in merito ai loro viaggi o periodi di soggiorno all'estero.

Infine le opzioni previste dal quarto obiettivo specifico mirano a ridurre la complessità e l'inefficienza delle attuali procedure di rimborso finanziario (che rimborsano le autorità consolari per l'assistenza fornita ai cittadini di un altro Stato membro), in modo da renderle più rapide e da permetterne un uso più frequente a beneficio dei cittadini dell'UE e degli Stati membri. L'**opzione strategica 4 a)** prevede misure non vincolanti volte a chiarire il processo di rimborso e impartire formazione agli Stati membri, mentre l'**opzione strategica 4 b)** propone modifiche giuridiche intese a migliorare le procedure di rimborso e ad estenderle alle delegazioni dell'UE, al fine di garantire il rispetto del requisito di neutralità dei costi previsto dalla decisione 2010/427/UE.

2.2 Qual è la combinazione di opzioni prescelta?

La combinazione di opzioni prescelta comporterebbe le modifiche legislative della direttiva (UE) 2015/637 seguenti:

- **opzione 1 b):** chiarire la definizione di "non rappresentato" in riferimento a un cittadino dell'UE;
- **opzione 2 b):** stabilire che la presidenza delle riunioni di coordinamento locale sia di regola assunta dalle delegazioni dell'UE;
- **opzione 2 c):** formalizzare i piani di emergenza consolari comuni e le squadre consolari comuni e riesaminare il concetto di "Stato guida";
- **opzione 2 d):** rafforzare il ruolo di sostegno delle delegazioni dell'UE e allineare il testo alla decisione 2010/427/UE;
- **opzione 3 a):** richiedere agli Stati membri di fornire regolarmente alla Commissione e al SEAE informazioni sulle reti consolari, sui consoli onorari e sugli accordi bilaterali e pratici per fornire tutela consolare;
- **opzione 3 d):** richiedere agli Stati membri di promuovere misure che consentano ai cittadini dell'UE di informare le autorità consolari in merito ai loro viaggi o di registrare la loro presenza in paesi terzi;
- **opzione 4 b):** consentire agli Stati membri che prestano assistenza di richiedere ai cittadini non rappresentati di rimborsare direttamente i costi ed estendere i meccanismi di rimborso alle delegazioni dell'UE.

3. IMPATTO DELL'OPZIONE PRESCELTA

3.1 Quali sono i vantaggi e i costi dell'opzione prescelta?

Il principale vantaggio dell'opzione prescelta consisterebbe in un esercizio più efficace ed efficiente del diritto alla tutela consolare da parte dei cittadini dell'UE non rappresentati. Tale obiettivo sarebbe conseguito chiarendo le definizioni e le procedure, accrescendo in tal modo la certezza del diritto per i cittadini e gli Stati membri. Il miglioramento della preparazione e delle misure di coordinamento, e l'istituzione di un solido quadro giuridico per il ruolo delle delegazioni dell'UE, si tradurranno in una migliore tutela dei cittadini dell'UE, in particolare nelle situazioni di crisi.

Tra gli altri vantaggi figurerebbero una migliore comunicazione con i cittadini dell'UE, ottenuta fra l'altro agevolando l'accesso a informazioni affidabili e accrescendo la registrazione dei viaggi e dei periodi di soggiorno all'estero dei cittadini. Le misure prescelte comportano anche: i) piccoli risparmi e aumenti di efficienza per le amministrazioni nazionali; ii) risparmio in termini di tempo e una riduzione degli oneri per i cittadini dell'UE.

I costi dell'opzione prescelta a carico degli Stati membri e dell'UE sono molto limitati.

3.2 Sussidiarietà e complementarità dell'azione a livello dell'UE

La tutela consolare dei cittadini non rappresentati comporta, per definizione, una dimensione transfrontaliera, poiché si tratta di un diritto di cui godono i cittadini dell'UE nei confronti delle autorità di Stati membri diversi da quelli di cittadinanza. Di conseguenza tale questione non può essere affrontata efficacemente dai singoli Stati membri.