Protezione diplomatica e consolare del cittadino europeo

Con il Trattato di Maastricht (Trattato sull'Unione europea, 1992) è stata istituita la Cittadinanza europea e, tra i diritti del cittadino europeo, è stato introdotto quello della protezione diplomatica e consolare negli Stati terzi: la protezione è anzi uno degli elementi qualificanti della cittadinanza dell'Unione. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – strumento non vincolante, ma significativo perché riprende in un unico testo i diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei nonché di tutte le persone che vivono sul territorio dell'Unione – ha poi riconosciuto la protezione diplomatica quale diritto fondamentale del cittadino europeo.

Ai sensi dell'art. 20 (ex art. 8C) del Trattato CE (Trattato che istituisce la Comunità europea), ogni cittadino dell'Unione europea «gode, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha 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». È stato dunque riconosciuto al cittadino europeo in quanto tale un diritto che tradizionalmente esprime il forte legame tra uno Stato e il proprio cittadino. Secondo un principio fondamentale di diritto internazionale, infatti, le missioni diplomatiche o consolari rappresentano il proprio Stato (accreditante) nello Stato in cui si trovano (Stato accreditatario) e proteggono gli interessi dei cittadini dello Stato che rappresentano, nei limiti ammessi dal diritto internazionale (art. 3 Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche e art. 5 Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari). Con la protezione diplomatica del

cittadino europeo si è inteso, da una parte, rafforzare l'idea di identità dell'Unione europea nei paesi terzi e, dall'altra, consolidare la percezione della solidarietà europea da parte dei cittadini interessati (decisione 95/553, preambolo). Il rilievo e l'importanza pratica dell'istituto sono evidenti considerato che pochi Stati non europei ospitano le rappresentanze di tutti gli Stati dell'Unione.

La Decisione 95/553/CE dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 19 dicembre 1995 ("Gazzetta ufficiale delle Comunità europee" L 314 del 28/12/95), riguardante la tutela dei cittadini dell'Unione europea da parte delle rappresentanze diplomatiche e consolari, adottata in attuazione del citato art. 20 Trattato CE, individua le condizioni per ottenere la protezione diplomatica e consolare di un paese membro dell'Unione europea (UE) e diverso dal proprio Stato di nazionalità. Tali condizioni sono: l'assenza nel paese terzo nel quale il cittadino europeo si trovi di una rappresentanza permanente (ambasciata, consolato generale o consolato) accessibile o di un console onorario accessibile e competente del proprio Stato o di un altro Stato che lo rappresenti in modo permanente (art. 1, dec. 95/553/CE) e l'esibizione da parte del cittadino che richiede la protezione di una prova della propria nazionalità (passaporto, carta d'identità o altro documento, o – in caso di furto o perdita dei documenti – qualsiasi altra prova della nazionalità, art. 2, dec. 95/553/CE).

Ai sensi dell'art. 3 della citata decisione «le rappresentanze diplomatiche e consolari che accordano la tutela trattano il richiedente alla stregua dei cittadini dello Stato membro che esse rappresentano»: tale previsione deve leggersi in relazione al Principio di non discriminazione effettuata in base alla nazionalità previsto dall'articolo 12 (ex art. 6) del Trattato CE.

La decisione 95/553/CE individua una serie di ipotesi in cui si esplica la tutela garantita dall'art. 1 (assistenza in caso

di decesso; in caso di incidente o di malattia grave; in caso di arresto o di detenzione; soccorso alle vittime di atti di violenza; aiuto e rimpatrio dei cittadini dell'Unione in difficoltà), ma l'indicazione delle circostanze non è esaustiva: ai sensi dell'art. 5.2 della decisione in questione «[…] le rappresentanze diplomatiche o gli agenti consolari degli Stati membri in servizio in uno Stato terzo possono venire in aiuto anche in altri casi al cittadino dell'Unione che lo richieda». L'assistenza finanziaria, invece, non è automatica ed è sottoposta ad autorizzazione da parte dello Stato di nazionalità; l'art. 6.1 dispone infatti: «salvo in caso di estrema urgenza, non può essere concesso alcun anticipo o aiuto pecuniario né può essere sostenuta alcuna spesa a favore di un cittadino dell'Unione senza l'autorizzazione delle autorità competenti dello Stato membro di cui ha la cittadinanza, rilasciata dal Ministero degli affari esteri o dalla missione diplomatica più vicina».

Nel fornire l'assistenza, le ambasciate lavorano in stretta collaborazione con le competenti autorità nazionali del paese di cui il soggetto è cittadino, funzionando spesso da canale di comunicazione tra il cittadino e il suo Stato.

Per dare concreta assistenza ai cittadini dell'Unione che si trovino in difficoltà nei paesi terzi, con la decisione del Consiglio 96/409/CSFP del 25 giugno 1996 (GUCE L 168 del 6/07/1996) relativa all'istituzione di un documento di viaggio provvisorio, entrata in vigore il 3 maggio 2006, è stato introdotto un documento di viaggio provvisorio di modello uniforme rilasciato dagli Stati membri ai cittadini dell'Unione europea nel territorio di paesi in cui lo Stato membro d'origine non dispone di rappresentanza diplomatica o consolare permanente. Il documento di viaggio provvisorio (DVP) rilasciato – previa autorizzazione delle autorità dello Stato membro d'origine – al cittadino europeo il cui passaporto (o altro documento di viaggio) sia stato perduto, rubato, distrutto o sia temporaneamente indisponibile ha

validità limitata (art. 2, allegato II, dec. 96/409/Common security and foreign policy, CSFP). Esso infatti può essere rilasciato per un solo viaggio verso lo Stato membro cui il richiedente è cittadino, verso il paese di residenza permanente o, eccezionalmente, verso un'altra destinazione (art. 1, allegato II, dec. 96/409/CSFP) e dovrebbe essere valido per un periodo di poco più lungo del tempo minimo necessario per effettuare il viaggio per il quale è rilasciato (art. 4, allegato II, dec. 96/409/CSFP).

Per organizzare e gestire gli scambi di informazioni sulle buone pratiche nazionali, in seno al Consiglio dei ministri è stato istituito un gruppo di lavoro per la Cooperazione consolare (COCON) (v. anche Comitati e gruppi di lavoro) il quale, nel giugno 2006, ha elaborato delle linee direttrici sulla tutela dei cittadini dell'UE nei paesi terzi. Tali linee direttrici – non vincolanti – sottolineano l'importanza dello scambio di informazioni tra gli Stati membri per una stretta cooperazione; in particolare, a ogni Stato membro è chiesto di elaborare piani di emergenza da comunicare a tutti gli altri Stati membri; gli Stati sono inoltre invitati a rendere nota qualsiasi modifica dei consigli di viaggio e a incoraggiare i cittadini dell'Unione europea a segnalare la propria presenza fornendo i loro dati alle missioni, per permettere l'efficace attuazione dei piani di emergenza.

Il 28 novembre 2006 la Commissione europea ha adottato un Libro verde (v. Libri verdi) intitolato *La protezione diplomatica e consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi*, (COM/2006/712, def., in GUCE C 30 del 10/2/2007); questo documento indica i profili su cui operare per consolidare il diritto dei cittadini dell'Unione alla protezione diplomatica e consolare prevista dall'articolo 20 del Trattato CE: in particolare, la Commissione europea ha inteso individuare alcuni metodi per migliorare l'informazione dei cittadini e per riflettere sulla portata della protezione che è opportuno offrire loro, sulle strutture e sulle risorse

di cui l'Unione dovrebbe disporre in materia e sui rapporti da sviluppare con le autorità dei paesi terzi. Il miglioramento della protezione diplomatica è naturalmente finalizzato a consolidare i diritti del cittadino (COM/2006/712, p. 4, par. 1.6).

Tra le azioni volte a promuovere l'informazione dei cittadini, si suggerisce l'adozione di una Raccomandazione della Commissione che inviti gli Stati membri a riprodurre nei passaporti il testo dell'articolo 20 Trattato CE (COM/2006/712, p. 6, par. 2.3).

La tutela che ciascuno Stato membro ai sensi dell'articolo 20 è tenuto a offrire al cittadino UE deve essere concessa alle stesse condizioni di quella offerta al proprio cittadino; tuttavia in concreto sussistono diversi regimi di protezione. La Commissione sottolinea dunque che un rafforzamento della protezione potrebbe essere raggiunto nel lungo termine con la creazione di un regime di protezione diplomatica e consolare per i cittadini UE applicabile a prescindere dalla loro nazionalità. In questa prospettiva, la Commissione suggerisce una serie di misure: l'inclusione negli accordi bilaterali con i paesi terzi di disposizioni per la protezione dei cittadini degli Stati membri che lavorano e risiedono in tali paesi, per garantire la piena applicazione della decisione 88/384/CEE (in GUCE L 183 del 14/7/988) che istituisce una procedura di comunicazione preliminare e di concertazione sulle politiche migratorie nei confronti dei paesi terzi; l'estensione (attraverso una modifica della decisione 95/553/CE o una proposta della Commissione sulla base dell'articolo 22 Trattato CE) della protezione consolare ai familiari del cittadino dell'Unione che abbiano la nazionalità di un paese terzo; la semplificazione delle procedure di identificazione e rimpatrio delle salme e delle procedure di concessione di anticipi pecuniari (COM/2006/712, pp. 7-9). La Commissione ha poi proposto la creazione di "uffici comuni" destinati – nel lungo termine – a esercitare funzioni consolari, come il

rilascio dei visti o la legalizzazione dei documenti (COM/2006/712, pp. 9-11, par. 4.1).

Infine, poiché secondo il diritto internazionale, la protezione del cittadino da parte di uno Stato diverso da quello di appartenenza è legata al consenso del paese terzo (artt. 45, lett. c e 46 Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche; art. 8 della Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari), l'articolo 20 Trattato CE impone agli Stati membri l'obbligo di avviare negoziati bilaterali con i paesi terzi. La Commissione ha pertanto proposto di inserire negli accordi misti conclusi dalla Comunità e i suoi Stati membri una clausola standard di consenso alla protezione diplomatica e consolare comunitaria, in virtù della quale, i paesi terzi accetterebbero che i cittadini dell'Unione europea possano essere assistiti da qualunque Stato membro presente sul posto (COM/2006/712, p. 12, par. 5).

Ludovica Poli (2009)