



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 31 gennaio 2008
(OR. en)**

5947/08

**COCON 1
PESC 137
JAI 49**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Segretariato

Destinatario: Delegazioni

Oggetto: Per un'efficace tutela consolare nei paesi terzi: il contributo dell'Unione europea
Piano d'azione 2007-2009

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2007) 767 definitivo.

All.: COM(2007) 767 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 5.12.2007
COM(2007) 767 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Per un'efficace tutela consolare nei paesi terzi: il contributo dell'Unione europea

Piano d'azione 2007-2009

{C(2007) 5841 definitivo}
{SEC(2007) 1600}
{SEC(2007) 1601}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Per un'efficace tutela consolare nei paesi terzi: il contributo dell'Unione europea

Piano d'azione 2007-2009

1. INTRODUZIONE

La tutela dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi da parte delle autorità diplomatiche e consolari è uno degli obiettivi strategici della Commissione per il 2007.

L'articolo 20 del trattato che istituisce la Comunità europea ("articolo 20 TCE") dispone quanto segue: "Ogni cittadino dell'Unione gode, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Gli Stati membri stabiliscono tra loro le disposizioni necessarie e avviano i negoziati internazionali richiesti per garantire detta tutela". Lo stesso diritto è sancito dall'articolo 46 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il presente piano d'azione è un programma non esaustivo delle misure che la Commissione intende proporre nel periodo 2007-2009, ed è stato preceduto da una consultazione pubblica lanciata il 28 novembre 2006 con la pubblicazione di un Libro verde su tali questioni.

I 27 Stati membri applicano già alti standard di mutua cooperazione e tutela. Si può tuttavia intervenire ulteriormente per facilitare l'applicazione dell'articolo 20 TCE e per garantire la migliore protezione possibile ai cittadini dell'Unione nei paesi terzi. Tutte le misure prese in questo settore, a livello nazionale e/o comunitario, dovrebbero essere assolutamente coerenti con questo obiettivo. Lo scopo del presente piano d'azione è quello di coadiuvare gli Stati membri nell'adempimento dei loro obblighi in quest'ambito, per assistere i cittadini che hanno bisogno d'aiuto.

2. NECESSITÀ DI RAFFORZARE LA TUTELA DEI CITTADINI DELL'UNIONE NEI PAESI TERZI

Attualmente, tutti e 27 gli Stati membri sono rappresentati solo in tre dei 166 paesi terzi: nella Repubblica popolare cinese, nella Federazione russa e negli Stati Uniti d'America¹. Questa mancanza di rappresentanza si è accentuata con l'allargamento dell'Unione europea. Vi sono 18 paesi in cui non è rappresentato nessuno Stato

¹ Documento del Consiglio 16838/1/06 del 23 marzo 2007 sulla rappresentanza diplomatica della Presidenza nei paesi terzi, non pubblicato.

membro, 17 paesi in cui è rappresentato un solo Stato membro e 11 paesi in cui ne sono rappresentati due. Fra questi paesi vi sono una serie di popolari destinazioni turistiche per i cittadini dell'Unione (ad es. Bahamas, Barbados, Madagascar, Maldive e Seychelles). Le rappresentanze diplomatiche e consolari degli Stati membri sono particolarmente limitate in America centrale e Caraibi, in Asia centrale e in Africa centrale e occidentale. Si stima che l'8,7% dei cittadini dell'Unione europea che viaggiano al di fuori dell'UE si rechino in paesi terzi in cui il loro Stato membro non ha una rappresentanza consolare o diplomatica. In base al numero dei viaggi effettuati ogni anno dai cittadini dell'UE in paesi terzi, si stima che il numero di cittadini dell'UE "non rappresentati" che viaggiano ogni anno all'estero sia almeno di 7 milioni. Si stima inoltre che circa 2 milioni di espatriati vivano in un paese terzo in cui il loro Stato membro non è rappresentato².

Queste cifre possono ancora crescere, poiché i cittadini dell'Unione sempre più viaggiano e vivono in paesi terzi come turisti, lavoratori, studenti, ecc. EUROSTAT³ ha stimato il numero di viaggi nel 2005 intorno agli 80 milioni. La metà dei cittadini dell'Unione prevede di viaggiare in un paese terzo nei prossimi 3 anni⁴. Il Consiglio ha stimato nel 2006 che i cittadini dell'Unione effettuano circa 180 milioni di viaggi all'anno.

La maggior parte degli Stati membri non tengono registri col numero esatto delle richieste di assistenza consolare. Sulla base delle risposte fornite dagli Stati membri, si stima che circa lo 0,53% dei cittadini dell'Unione europea abbia bisogno di assistenza consolare quando viaggia al di fuori dell'UE, il che corrisponderebbe almeno a 425 000 casi all'anno. Si calcola che almeno 37 000 di questi casi riguardino cittadini dell'Unione il cui Stato membro non è rappresentato nel paese terzo⁵.

Il numero relativamente basso di richieste di assistenza consolare potrebbe essere dovuto alla conoscenza limitata che i cittadini hanno dell'articolo 20 TCE. La consultazione pubblica ha confermato che la maggior parte dei cittadini dell'Unione non conoscono tale articolo. Un'indagine Eurobarometro (2006) ha mostrato che solo il 23% delle persone intervistate era al corrente delle possibilità offerte dall'articolo 20 TCE. Al tempo stesso, la consultazione pubblica ha mostrato che i cittadini si aspettano molto dall'Europa in quest'ambito.

Gli Stati membri hanno già predisposto alcuni meccanismi di coordinamento in questo settore, come dimostrato in occasione dello tsunami nel 2004 e della crisi del Libano del 2006. Vi è tuttavia ancora margine per migliorare la cooperazione, il coordinamento e la condivisione degli oneri fra gli Stati membri⁶. Inoltre, la tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari non si limita alle situazioni di crisi, ma

² Valutazione d'impatto, punti 2.2 e 2.8.

³ Banca dati sulla popolazione, sezione relativa al turismo. I dati includono viaggi per vacanza e d'affari di più di un giorno nel 2005.

⁴ Eurobarometro n. 118 del luglio 2006.

⁵ Valutazione d'impatto, punto 2.2.

⁶ Negli ultimi anni sono state presentate varie iniziative per migliorare la capacità dell'Unione europea di reagire a situazioni di crisi. Un esempio è la relazione presentata il 9 maggio 2006 da Michel Barnier: "Per una forza europea di protezione civile: Europe aid".

include anche l'assistenza quotidiana per risolvere problemi individuali quali la perdita del passaporto, il furto e incidenti gravi.

In questo contesto va anche menzionato il sistema dello "Stato pilota", che è volto a rafforzare la cooperazione consolare e a migliorare la tutela dei cittadini UE nei periodi di crisi in paesi terzi in cui sono rappresentati pochi Stati membri. Uno o più Stati membri sono designati come "Stato pilota" nel dato paese terzo per garantire la protezione dei cittadini dell'Unione non rappresentati a nome degli altri Stati membri. In caso di evacuazione, lo "Stato pilota" ha la responsabilità di trasferire in un luogo sicuro tutti i cittadini dell'Unione. Nel contesto dell'articolo 20 TCE, la Commissione vede il meccanismo dello "Stato pilota" come un passo positivo verso una condivisione più efficace degli oneri nelle situazioni di crisi.

Le norme comunitarie sono molto limitate in questo campo, e consistono di due decisioni adottate dai rappresentanti dei governi degli Stati membri. La decisione 95/553/CE⁷ dispone che i cittadini dell'Unione non rappresentati beneficino della tutela consolare presso qualsiasi rappresentanza diplomatica o consolare di uno Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato, ad es. in caso di decesso, incidente grave, arresto e rimpatrio. La decisione non è esaustiva e non contempla esplicitamente altri casi in cui i cittadini dell'Unione potrebbero avere bisogno di assistenza. La decisione 96/409/PESC⁸ dispone che i cittadini dell'Unione non rappresentati che abbiano perso il documento di viaggio si vedano rilasciato un documento di viaggio provvisorio da qualsiasi altro Stato membro rappresentato sul posto. Gli Stati membri hanno anche stilato, in sede di Consiglio, linee direttrici non vincolanti in materia di tutela consolare⁹. Le richieste di una migliore tutela consolare aumenteranno quasi certamente in futuro, quando i cittadini dell'Unione saranno maggiormente consapevoli dei diritti loro conferiti dall'articolo 20 TCE, e come conseguenza dell'incremento di viaggi internazionali. Calamità naturali, attacchi terroristici e instabilità politica sono altre cause di preoccupazione.

L'entrata in vigore del trattato di riforma fornirà una chiara base giuridica per la legislazione UE in quest'ambito. La formulazione modificata dell'articolo 20 TCE consente al Consiglio di adottare direttive per stabilire le misure di coordinamento e cooperazione necessarie per facilitare tale tutela.

Lo scopo del presente piano d'azione è quello di proporre iniziative volte a dare sostanza all'articolo 20 TCE e di affrontare lacune attuali e prevedibili in questo settore.

⁷ GU L 314 del 28.12.1995, pag. 73.

⁸ GU L 168 del 16.7.1996, pag. 4.

⁹ Documento del Consiglio dell'Unione europea, 10109/06 del 2.6.2006.

3. ESITO DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA

Nel 2006 la Commissione ha lanciato un'ampia consultazione pubblica con la pubblicazione di un libro verde sulla protezione diplomatica e consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi¹⁰, che ha proposto una serie di possibili misure. Le reazioni al libro verde hanno rivelato un profondo interesse per questo argomento¹¹. Il 29 maggio 2007 si è tenuta un'audizione pubblica.

La società civile, le altre istituzioni europee e singole persone hanno argomentato a favore di una maggiore promozione dell'articolo 20 TCE come espressione tangibile della cittadinanza dell'Unione. Diversi Stati membri hanno invitato alla prudenza e hanno ricordato di essere loro ad avere la responsabilità principale di garantire protezione ai loro cittadini.

4. NECESSITÀ DI UN APPROCCIO PROGRESSIVO E GRADUALE

L'effettivo rafforzamento del diritto alla tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari, di cui all'articolo 20 TCE, è una sfida complessa che non può essere realizzata con una singola iniziativa, ma richiede un pacchetto globale di misure basate su una strategia a lungo termine. È vero che gli Stati membri hanno la responsabilità principale in questo settore. La Commissione desidera aiutarli ad adempiere a tali responsabilità. È quindi necessario un approccio progressivo e graduale.

La complessità giuridica e tecnica di certe misure richiede un'analisi approfondita e la preparazione in stretta cooperazione con gli Stati membri.

- La Commissione propone il seguente piano d'azione per gli anni 2007-2009, che include una serie di misure legislative e non legislative.

5. SETTORI D'AZIONE INDIVIDUATI PER IL 2007-2009

5.1. Informazione dei cittadini

La consultazione pubblica ha confermato che la conoscenza dei cittadini su questo argomento è limitata. Nell'aprile del 2007 la Commissione ha lanciato una campagna d'informazione con manifesti di descrizione, ad uso dei cittadini, dell'articolo 20 TCE e della decisione 95/553/CE. I manifesti sono stati distribuiti su richiesta alle agenzie di viaggi in diversi Stati membri. Il Segretariato del Consiglio dell'Unione europea ha inoltre distribuito un opuscolo sulla "Tutela consolare europea"¹². Gli Stati membri hanno, a loro volta, divulgato informazioni sull'articolo 20 TCE a livello nazionale.

¹⁰ COM (2006) 712 definitivo.

¹¹ Le reazioni al libro verde sono consultabili all'indirizzo:
http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_public_en.htm

¹² <http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu>

Nonostante questi sforzi la grande maggioranza dei cittadini continua ad ignorare l'esistenza e il campo d'applicazione dell'articolo 20 TCE.

5.1.1. *Raccomandazione agli Stati membri di riprodurre il testo dell'articolo 20 TCE sui passaporti*

Come prima misura, nell'ambito del presente piano d'azione, la Commissione sta presentando una raccomandazione agli Stati membri affinché riproducano l'articolo 20 TCE sui passaporti – un'idea menzionata nel libro verde e precedentemente suggerita nella relazione Barnier¹³ e dalla presidenza austriaca del Consiglio dell'Unione europea nel 2006¹⁴. La proposta ha incontrato un sostegno quasi unanime durante la consultazione pubblica in quanto efficiente mezzo di informazione delle persone che viaggiano in paesi terzi. È stato anche suggerito di stampare un riferimento a un sito web europeo per consentire ai cittadini di trovare informazioni più dettagliate. La Commissione raccomanda che gli Stati membri inseriscano il testo dell'articolo 20 TCE sui passaporti rilasciati dopo il 1° luglio 2009. Per quanto riguarda i passaporti rilasciati prima di tale data, la Commissione raccomanda la distribuzione di adesivi che riproducano il testo dell'articolo, da apporre sull'ultima pagina esterna della copertina del passaporto. Spetta agli Stati membri decidere se e quando renderli disponibili. Questa misura accrescerebbe notevolmente la conoscenza, da parte dei cittadini, dell'articolo 20 TCE, e comporterebbe costi limitati.

- La Commissione raccomanda che gli Stati membri stampino il testo dell'articolo 20 TCE sui passaporti rilasciati dopo il 1° luglio 2009, e distribuiscano adesivi da apporre sull'ultima pagina esterna della copertina dei passaporti rilasciati prima di tale data (a partire dal 2008)

5.1.2. *Continuazione della campagna d'informazione per i cittadini*

La Commissione fornirà un manifesto sulla tutela consolare da distribuire in luoghi strategici come aeroporti, porti, valichi delle frontiere esterne e stazioni ferroviarie, in partenariato con gli Stati membri.

- La Commissione fornirà un manifesto sulla tutela consolare da distribuire in luoghi strategici in partenariato con gli Stati membri (a partire dal 2007)

5.1.3. *Creazione di un sito web UE sulla tutela consolare*

La Commissione intende creare nel 2008, sul portale "Europa", un sito web appositamente dedicato alla tutela consolare, e che servirà per la pubblicazione di informazioni pratiche come sotto delineato.

¹³ Si veda la nota 6.

¹⁴ Documento 10551/06 del 15.6.2006.

Il sito web potrebbe anche essere utilizzato per facilitare l'accesso alle comunicazioni degli Stati membri sui consigli per i viaggi. Potrebbe contenere link a tali comunicazioni degli Stati membri e al sito web del Segretariato del Consiglio¹⁵.

- La Commissione creerà sul portale "Europa" un sito web destinato alla pubblicazione di informazioni sulla tutela consolare (2008)

5.1.4. *Pubblicazione di informazioni sulle rappresentanze degli Stati membri nei paesi terzi*

Molte persone riterrebbero utile disporre di un elenco aggiornato delle ambasciate e dei consolati degli Stati membri nei paesi terzi. Attualmente queste informazioni, raccolte su base biennale dal Segretariato del Consiglio¹⁶, non sono di facile accesso per i cittadini. La Commissione le pubblicherà sul proposto sito web.

- La Commissione chiederà agli Stati membri informazioni aggiornate sulle loro rappresentanze nei paesi terzi e le pubblicherà on-line (a partire dal 2008)

5.1.5. *Pubblicazione delle misure attuative dell'articolo 20 TCE*

La Commissione pubblicherà sul proposto sito web le misure rilevanti d'attuazione dell'articolo 20 TCE, e raccomanda che tali misure siano pubblicate anche sulla Gazzetta ufficiale.

- La Commissione pubblicherà sul suo futuro sito web le misure d'attuazione dell'articolo 20 TCE (a partire dal 2008)

5.1.6. *Attivazione di un numero telefonico europeo sulla tutela consolare*

La Commissione esaminerà la possibilità di fornire, per il 2009, informazioni telefoniche su questioni relative alla tutela consolare, ad esempio i recapiti dei consolati o delle ambasciate degli Stati membri nei paesi terzi.

- La Commissione esaminerà la possibilità di fornire informazioni telefoniche su questioni relative alla tutela consolare (2009)

5.2. **Portata della tutela per i cittadini dell'Unione**

Durante la consultazione pubblica è emerso che l'articolo 20 TCE è oggetto di interpretazioni diverse. Alcuni ritengono che riguardi la tutela sia diplomatica che consolare, mentre altri affermano che il suo campo d'applicazione sia limitato alla tutela consolare. Con "tutela diplomatica" si intende l'invocazione, da parte di uno Stato, della responsabilità di un altro Stato per un danno causato a una persona fisica o giuridica che è cittadina del primo Stato¹⁷.

¹⁵ www.travel-voyage.consilium.europa.eu

¹⁶ "Rappresentanza diplomatica della presidenza nei paesi terzi - Primo semestre 2007", documento del Consiglio dell'Unione europea, 16838/1/06 del 23.3.2007.

¹⁷ Si veda il testo integrale della bozza dell'articolo 1 della relazione della Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite 2006 (A/61/10).

Risulta che la maggioranza dei casi in cui i cittadini dell'UE hanno bisogno di aiuto nei paesi terzi riguarda la tutela consolare¹⁸. Nel periodo interessato dal presente piano d'azione la Commissione si concentrerà pertanto sul miglioramento della tutela consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi, ferma restando la possibilità di azioni future nel campo della tutela diplomatica.

5.2.1. *Garanzia di livelli di tutela uguali per tutti i cittadini dell'UE*

Dalla consultazione pubblica è emerso che la portata della tutela consolare varia da uno Stato membro all'altro. Le discrepanze possono privare l'articolo 20 TCE della sua piena efficacia. La Commissione esaminerà le legislazioni e le prassi degli Stati membri in materia di tutela consolare e valuterà la portata e la natura di tali discrepanze.

- In cooperazione con gli Stati membri, la Commissione valuterà la portata e la natura delle discrepanze fra le legislazioni e le prassi nel campo della tutela consolare (a partire dal 2008).

5.2.2. *Tutela dei familiari dei cittadini dell'Unione che sono cittadini di paesi terzi*

Secondo le stime, circa 6 milioni di cittadini dell'Unione sono sposati con cittadini di paesi terzi¹⁹. La mancanza di tutela per i cittadini di paesi terzi che sono familiari di cittadini dell'Unione può causare grossi problemi quando i cittadini e le loro famiglie sono in difficoltà. Alcuni Stati membri forniscono già protezione ai familiari dei loro cittadini che sono cittadini di paesi terzi, mentre altri Stati non lo fanno, o lo fanno solo su base discrezionale. Per rafforzare il diritto dei cittadini dell'UE alla protezione, la Commissione esaminerà la possibilità di fornire la tutela consolare ai sensi dell'articolo 20 TCE ai loro familiari. Ciò sarebbe in linea con la legislazione comunitaria nel campo della libera circolazione dei cittadini dell'Unione²⁰. Diversi aspetti richiedono un'ulteriore analisi, come la definizione di "familiare" e la questione della doppia nazionalità.

- La Commissione esaminerà la possibilità di garantire la tutela consolare ai familiari dei cittadini dell'Unione che sono cittadini di paesi terzi (2009)

5.2.3. *Tutela per l'identificazione e il rimpatrio delle salme*

L'identificazione e il rimpatrio di un defunto richiedono formalità amministrative complesse e costose, che rendono la situazione ancora più difficile. La consultazione pubblica ha mostrato un vasto consenso sulla necessità di semplificare le procedure amministrative spesso complesse ed onerose per l'identificazione e il rimpatrio delle salme.

¹⁸ La tutela consolare è il sostegno e l'assistenza all'estero, da parte di uno Stato, a suoi cittadini o a cittadini a cui è stato convenuto che fornisca assistenza. Può essere fornita dalle autorità consolari o diplomatiche.

¹⁹ Si veda la valutazione d'impatto, punto 5.3.

²⁰ Si veda ad es. la direttiva 2004/38/CE, GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77.

In questo contesto, la Commissione evidenzia l'esperienza complessivamente positiva del 15 Stati membri che sono Parti contraenti della convenzione del 1973 del Consiglio d'Europa sul trasferimento delle persone decedute²¹. La Commissione raccomanda che aderiscano a tale convenzione anche gli altri 12 Stati membri. La ratifica da parte di tutti gli Stati membri dovrebbe avere luogo al più presto.

Si potrebbe creare così una solida piattaforma comune che permetta di analizzare, a livello multilaterale, come semplificare le procedure per il rimpatrio delle salme dai paesi terzi.

- La Commissione raccomanderà agli Stati membri che non sono ancora Parti della convenzione del 1973 del Consiglio d'Europa, di aderirvi (2008)
- La Commissione esaminerà come semplificare al meglio le procedure per il rimpatrio delle salme dai paesi terzi a livello multilaterale (2009)

5.2.4. *Esame della necessità di semplificare le procedure per gli anticipi pecuniari*

La proposta del libro verde di semplificare le procedure per la concessione di anticipi pecuniari (articolo 6 della decisione 95/553/CE) è stata accolta con reazioni contrastanti. Alcuni Stati membri ritengono che le procedure esistenti funzionino bene, mentre altri sono a favore di una semplificazione e/o della creazione di un sistema di compensazione.

Secondo le "Linee direttrici in materia di tutela consolare", occorre che gli Stati membri rimborsino lo Stato che presta assistenza in modo pragmatico. Nei casi di rimpatrio, gli Stati membri sono incoraggiati a rimborsarsi l'un l'altro su base percentuale. Spetterebbe poi allo Stato membro richiedente esigere a sua volta il rimborso dai propri cittadini. La Commissione esaminerà ulteriormente se le procedure esistenti siano soddisfacenti.

Sarà esaminata la possibilità di istituire fra gli Stati membri un sistema di compensazione, che permetterebbe loro di essere rimborsati per i costi sostenuti nel fornire protezione consolare ai cittadini UE di altri Stati membri. Il sistema dovrebbe essere semplice ed efficace dal punto di vista amministrativo.

- La Commissione esaminerà la necessità di semplificare le procedure per gli anticipi pecuniari (2009)
- Sarà esaminata la possibilità di istituire un sistema di compensazione fra gli Stati membri (2009)

²¹ Accordo sul trasferimento delle persone decedute, Strasburgo, 26.10.1973. La convenzione è stata finora ratificata da 21 Stati, inclusi i 15 Stati membri.

5.3. Strutture e risorse

Diversi Stati membri applicano accordi di coubicazione²² nei paesi terzi per far diminuire i costi e per migliorare il coordinamento. A Dar es Salaam e ad Abuja, le delegazioni della Commissione condividono i locali con alcuni Stati membri. Ogni partner possiede e paga la sua parte dell'edificio e i costi comuni sono ripartiti proporzionalmente.

La creazione di uffici comuni, a disposizione di tutti i cittadini dell'UE, compenserebbe la limitata presenza consolare nei paesi terzi, e questi uffici potrebbero essere collocati insieme alle delegazioni della Commissione. I costi verrebbero ripartiti proporzionalmente fra gli Stati membri in base ad accordi esistenti. Oltre ai vantaggi che potrebbero derivare dalla coubicazione (risparmio di costi e rafforzamento della cooperazione reciproca), gli uffici comuni funzionerebbero in base a un sistema chiaro e trasparente di mutua rappresentanza. Tale sistema costituirebbe un passo avanti verso un'accresciuta tutela dei cittadini UE in stato di necessità, poiché funzionerebbe in qualsiasi momento e non solo per eventi straordinari come conflitti e calamità naturali. In questo senso completerebbe il sistema dello "Stato pilota".

La Commissione esaminerà la possibilità di creare, in cooperazione con gli Stati membri e a titolo di progetto pilota, un ufficio comune in un paese terzo in cui sono rappresentati pochi Stati membri. La Commissione esaminerà innanzitutto le funzioni, l'organizzazione, le risorse, il finanziamento e la ripartizione degli oneri di questo progetto pilota. Un sistema di supplenza esiste già, in particolare nel campo della politica comune dei visti, nel cui ambito sono stati realizzati progressi significativi tramite l'Istruzione consolare comune e l'inaugurazione, in Moldova, del primo "Centro comune per la presentazione delle domande di visto". Le funzioni di questo centro sono al momento molto diverse da quelle dei prospettati uffici comuni. Tuttavia, a lungo termine, si potrebbe prendere in considerazione l'idea di fondere questi due concetti nel quadro di uffici comuni che svolgerebbero un'ampia gamma di servizi consolari, fra cui il trattamento delle domande di visto.

Dopo la valutazione del progetto pilota, gli uffici comuni potrebbero essere diffusi in altre aree del mondo.

- Come progetto pilota da valutare, la Commissione proporrà la creazione, in cooperazione con gli Stati membri, di un ufficio comune da coubicare con la delegazione della Commissione in una data regione (2008)

5.4. Scambio di migliori prassi e formazione

La consultazione pubblica ha confermato la necessità di discutere dei problemi comuni, di promuovere lo scambio delle migliori prassi e di facilitare lo scambio di informazioni fra i vari attori. La Commissione ha organizzato un seminario, alla fine del 2007, i cui risultati serviranno come base per future azioni in quest'ambito.

²² Ciò avviene ad es. ad Abuja, Almaty, Ashgabat, Dar es Salaam, Pyongyang, Quito, Reykjavik, Minsk e Chisinau.

- La Commissione ha organizzato un seminario per individuare i problemi comuni e le necessità in questo settore (2007), nell'ottica di facilitare lo scambio di migliori prassi e formazione (a partire dal 2008)

5.5. Consenso delle autorità dei paesi terzi

La condizione di ottenere il consenso dei paesi terzi è una norma generale di diritto internazionale. L'articolo 20 TCE dispone: “[...] Gli Stati membri [...] avviano i negoziati internazionali richiesti per garantire detta tutela”. Alcuni affermano che una notificazione unilaterale allo Stato di residenza potrebbe bastare, conformemente all'articolo 8 della convenzione di Vienna sulle relazioni consolari²³. Tuttavia, un consenso esplicito rafforzerebbe la certezza del diritto e darebbe alla cittadinanza europea un significato concreto anche nei confronti dei paesi terzi.

Ferma restando la flessibilità necessaria per tenere conto delle specifiche circostanze di ogni negoziato e per trattare la questione caso per caso, la Commissione raccomanda agli Stati membri di inserire una clausola di consenso nei futuri accordi bilaterali con i paesi terzi. Analogamente, la Commissione intende proporre di includere una clausola di consenso nei futuri accordi “misti” conclusi dalla Comunità e i suoi Stati membri con i paesi terzi.

A lungo termine, la Commissione esaminerà anche la possibilità di ottenere il consenso dei paesi terzi affinché l'Unione possa esercitare la sua protezione tramite le delegazioni della Commissione. Benché siano gli Stati membri ad avere la responsabilità principale di garantire la tutela dei loro cittadini le delegazioni potrebbero, se autorizzato dal Consiglio, offrire protezione negli ambiti di competenza comunitaria, conformemente alla giurisprudenza del Tribunale di primo grado²⁴.

- La Commissione raccomanda che gli Stati membri negozino una clausola di consenso negli accordi bilaterali con i paesi terzi per garantire la protezione dei cittadini dell'Unione da parte delle autorità diplomatiche e consolari (2007)
- La Commissione intende proporre di negoziare una clausola di consenso nei futuri accordi “misti” con i paesi terzi per garantire la protezione dei cittadini dell'Unione da parte delle autorità diplomatiche e consolari (a partire dal 2007)
- La Commissione esaminerà la possibilità che l'Unione eserciti la sua protezione tramite le delegazioni della Commissione nei casi rientranti nella competenza comunitaria (2009)

²³ Tale articolo stabilisce che: "Dopo un'appropriata notificazione allo Stato di residenza e a meno che questo non vi si opponga, un posto consolare dello Stato d'invio può esercitare funzioni consolari nello Stato di residenza per conto d'uno Stato terzo".

²⁴ Causa T-572/93.

6. PIANO D'AZIONE 2007-2009

Azioni per il 2007

- Raccomandazione agli Stati membri di riprodurre il testo dell'articolo 20 TCE sui passaporti
- Continuazione della campagna d'informazione
- Organizzazione di un seminario con gli Stati membri per valutare le loro necessità in materia di scambio di migliori prassi
- Raccomandazione agli Stati membri di negoziare una "clausola di consenso" negli accordi bilaterali con i paesi terzi

Azioni per il 2008

- Creazione di un sito web UE sulla tutela consolare
- Raccomandazione agli Stati membri affinché aderiscano alla Convenzione del 1973 sul trasferimento delle persone decedute
- Valutare l'ampiezza e la natura delle discrepanze fra le legislazioni e le prassi degli Stati membri nel campo della tutela consolare
- Follow-up del seminario
- Proposta di creare un ufficio comune in un paese terzo come progetto pilota in cooperazione con gli Stati membri
- Proposta di negoziare una "clausola di consenso" negli accordi "misti" con i paesi terzi

Azioni per il 2009

- Servizio di informazioni telefoniche su questioni relative alla tutela consolare
- Valutazione della possibilità di garantire la tutela consolare ai familiari dei cittadini dell'Unione che sono cittadini di paesi terzi
- Esame delle possibilità di semplificare le procedure per il rimpatrio delle salme a livello multilaterale
- Valutazione della necessità di semplificare le procedure per gli anticipi pecuniari
- Valutazione della possibilità di istituire un sistema di compensazione
- Valutazione della possibilità che l'Unione eserciti la sua protezione tramite le delegazioni della Commissione nei casi rientranti nella competenza comunitaria