



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 5.12.2007  
SEC(2007) 1601

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

*Documento di accompagnamento della*

**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**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

{COM(2007) 767 definitivo}  
{C(2007) 5841 definitivo}  
{SEC(2007) 1600}

## **1. INTRODUZIONE**

L'articolo 20 del trattato che istituisce la Comunità europea ("articolo 20 del trattato CE") stabilisce che ogni cittadino dell'Unione gode, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro rappresentato, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Il presente documento è una sintesi della valutazione d'impatto in cui vengono esaminate varie opzioni per rendere tale diritto più effettivo.

La Commissione ha lanciato una consultazione pubblica nel novembre 2006 con la pubblicazione di un libro verde sulla protezione diplomatica e consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi, e a tale libro verde ha ricevuto 50 risposte. Il 29 maggio 2007 ha avuto luogo un'audizione pubblica cui hanno partecipato 160 persone. Agli Stati membri e ad altre parti interessate è stato inviato un questionario per raccogliere le informazioni necessarie.

La valutazione d'impatto è stata rivista per tenere conto del parere emesso dal comitato di valutazione d'impatto il 7 settembre 2007. Tale comitato ha formulato un secondo parere il 28 settembre 2007.

## **2. SITUAZIONE E PROBLEMI**

I 27 Stati membri applicano già alti standard di tutela. Si può tuttavia intervenire ulteriormente per rendere ancora più effettivo il diritto fondamentale dei cittadini dell'Unione alla protezione consolare e diplomatica nei paesi terzi. Oggigiorno, tutti e 27 gli Stati membri sono rappresentati solo in tre dei 166 paesi terzi: in Cina, nella Federazione russa e negli Stati Uniti d'America<sup>1</sup>. Vi sono 18 paesi in cui non è rappresentato nessuno Stato membro, 17 paesi in cui è rappresentato un solo Stato membro e 11 paesi in cui ne sono rappresentati due.

Si stima che circa 7 milioni di cittadini dell'Unione viaggino ogni anno in paesi terzi in cui il loro Stato membro non ha una rappresentanza consolare o diplomatica, e che siano circa 2 milioni i cittadini UE che vivono in un paese terzo in cui il loro Stato membro non è rappresentato. Queste cifre, inoltre, possono ancora crescere.

La consultazione pubblica ha rivelato i seguenti problemi:

- Scarsa conoscenza, da parte dei cittadini dell'Unione europea, del diritto ad avere una tutela diplomatica e consolare nei paesi terzi

La maggioranza dei cittadini ignora l'esistenza e il contenuto dell'articolo 20 del trattato CE. Un'indagine Eurobarometro svolta nel 2006 ha mostrato che solo il 23% di essi era al corrente di questo diritto.

---

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

- Mancanza di chiarezza nella portata della tutela ai sensi dell'articolo 20 del trattato CE

Alcuni Stati membri riconoscono il diritto a una tutela consolare ai sensi della legislazione nazionale, mentre altri non lo fanno. Solo alcuni Stati membri riconoscono il diritto di ricorso contro un rifiuto di protezione consolare. Solo un numero limitato di Stati membri estendono il diritto di avere protezione consolare ai familiari di un cittadino dell'UE che siano cittadini di un paese terzo. L'acquis esistente è limitato e lo strumento principale, la decisione 95/553/CE, non è esaustivo: ciò può portare a incertezza del diritto nella misura in cui non è chiaro se la decisione valga per ambiti che non sono esplicitamente inclusi nel suo campo d'applicazione, come ad esempio il rimpatrio delle salme.

- Rappresentanza limitata degli Stati membri nei paesi terzi e mancanza di una chiara ripartizione degli oneri fra gli Stati membri

È necessario compensare la limitata presenza consolare degli Stati membri nei paesi terzi incoraggiando una condivisione delle risorse, una ripartizione degli oneri e lo scambio di migliori prassi. Dalla consultazione pubblica è emerso che gli Stati membri cooperano già nei paesi terzi, ma che a tale riguardo c'è ancora margine d'intervento per aumentare la copertura nei paesi terzi e garantire così protezione ai cittadini dell'Unione.

- Mancanza del consenso da parte dei paesi terzi per esercitare la tutela di cui all'articolo 20 del trattato CE

Non è chiaro in che misura gli Stati membri abbiano ottenuto il necessario consenso da parte dei paesi terzi e, in caso affermativo, in che modo. La consultazione con gli Stati membri ha mostrato che la maggior parte di essi ottengono il consenso delle autorità dei paesi terzi per poter garantire la tutela ai cittadini di un altro Stato attraverso una semplice notificazione.

### **3. OBIETTIVI POLITICI**

La Commissione ha individuato i seguenti obiettivi politici:

1. Migliorare la conoscenza, da parte dei cittadini UE, del loro diritto fondamentale a una tutela diplomatica e consolare quando si trovano al di fuori dell'Unione.
2. Consolidare e chiarire la portata della tutela consolare dei cittadini UE non rappresentati e dei loro familiari, e garantire che tutti i cittadini UE godano di un uguale livello di tutela.
3. Garantire una tutela più efficace sul posto ai cittadini dell'UE non rappresentati che si trovino in paesi terzi.
4. Garantire il consenso dei paesi terzi per esercitare la tutela ai sensi dell'articolo 20 del trattato CE.

Per ciascuno dei quattro obiettivi politici sono stati elaborati degli obiettivi specifici e operativi.

#### 4. OPZIONI POLITICHE

Sono state individuate quattro opzioni distinte:

Opzione 1: Status quo. Non prevede nessuna nuova azione.

Opzione 2: Prevede principalmente azioni non legislative concentrate sulla sensibilizzazione al diritto di cui all'articolo 20 del trattato CE.

Opzione 3: Include le azioni rientranti nell'opzione 2 più altre undici azioni legislative e non legislative volte ad affrontare i quattro problemi individuati.

Opzione 4: Un'opzione molto ambiziosa, che include tutte le azioni rientranti nelle opzioni 2 e 3 e azioni addizionali giuridicamente e tecnicamente complesse, che necessitano di un esame più approfondito e che sono probabilmente a lungo termine.

#### Prospetto delle opzioni politiche

<b>Opzione 1</b>	Non vengono apportati cambiamenti rispetto alla situazione attuale, eccetto quelli già programmati e confermati.
<b>Opzione 2</b>	Azione legislativa:  INFORMAZIONE:  (1) Raccomandazione agli Stati membri di stampare l'articolo 20 del trattato CE sui nuovi passaporti e di apporre un adesivo sull'ultima pagina esterna della copertina dei passaporti esistenti  Azione non legislativa:  (2) Pubblicazione di linee direttrici e di altre misure legate all'attuazione dell'articolo 20  (3) Creazione, su "Europa," di un sito web sulla tutela consolare  (4) Affissione, negli aeroporti, nei porti, nelle stazioni ferroviarie, ecc., di manifesti che spieghino il diritto alla tutela consolare di cui godono i cittadini UE

	<p>(5) Valutazione dell'ampiezza e della natura delle discrepanze fra le legislazioni e le prassi degli Stati membri nel campo della tutela consolare</p> <p>(6) Pubblicazione dei recapiti aggiornati delle ambasciate e dei consolati degli Stati membri rappresentati in ogni paese terzo</p> <p>(7) Esame della possibilità di coordinare la presentazione di consigli di viaggio</p> <p>(8) Valutazione delle necessità in materia di condivisione delle migliori prassi e formazione degli attori chiave</p>
<p><b>Opzione 3</b></p>	<p><b>Tutte le misure menzionate per l'opzione 2, più:</b></p> <p>Azione legislativa:</p> <p>PORTATA:</p> <p>(9) Esaminare la possibilità di garantire che tutti i cittadini ricevano uno stesso livello di tutela indipendentemente dalla loro nazionalità</p> <p>(10) Garantire la tutela consolare per l'identificazione e il rimpatrio delle salme</p> <p>(11) Semplificazione delle procedure di rimpatrio delle salme</p> <p>(12) Esaminare la possibilità di garantire protezione ai familiari di cittadini dell'UE che sono cittadini di un paese terzo</p> <p>(13) Valutazione della necessità di semplificare le procedure per gli anticipi pecuniari di cui alla decisione 95/553/CE</p> <p>Azione non legislativa:</p> <p>INFORMAZIONE:</p> <p>(14) Esaminare la possibilità di istituzione di un numero telefonico UE per la tutela consolare</p> <p>PORTATA:</p> <p>(15) Raccomandazione agli Stati membri che non hanno ancora ratificato la Convenzione del 1973 del Consiglio d'Europa sul trasferimento delle persone decedute, di aderire a tale strumento</p>

	<p><b>STRUTTURE:</b></p> <p>(16) Esaminare la possibilità di creare un sistema di compensazione fra gli Stati membri</p> <p>(17) Come progetto pilota da valutare, creazione di un “ufficio comune” in una data regione</p> <p>(18) Pubblicazione delle modalità di ripartizione degli oneri fra gli Stati membri nei paesi terzi (linee direttrici, concetto di “Stato pilota”, ecc.).</p> <p><b>CONSENSO:</b></p> <p>(19) Proporre di inserire una “clausola di consenso” negli accordi “misti” conclusi con i paesi terzi, e raccomandazione agli Stati membri di inserire “clausole di consenso” negli accordi bilaterali conclusi con i paesi terzi</p> <p>(20) Considerare la possibilità di ottenere il consenso dei paesi terzi affinché l’Unione possa esercitare la sua protezione tramite le delegazioni della Commissione nei casi rientranti nella competenza comunitaria</p>
<p><b>Opzione 4</b></p>	<p>Tutte le misure menzionate per le opzioni 2 e 3, più:</p> <p>Azione legislativa:</p> <p><b>PORTATA:</b></p> <p>(21) Garantire la tutela consolare ai cittadini di paesi terzi che sono soggiornanti di lungo periodo in un altro Stato membro dell’UE</p> <p><b>STRUTTURE:</b></p> <p>(22) Creazione di “uffici comuni” in quattro zone (Caraibi, Balcani, Oceano Indiano e Africa occidentale)</p> <p>(23) Consentire agli “uffici comuni” di esercitare funzioni consolari, come il rilascio dei visti o la legalizzazione dei documenti</p> <p>(24) Istituzione di un “Codice consolare europeo” per determinare la ripartizione degli oneri fra gli Stati membri</p> <p>Azione non legislativa:</p>

	(25) Creazione di un'Accademia consolare europea
	(26) Incoraggiare la ricerca e sviluppo in materia di identificazione delle salme

## **5. RAFFRONTO DELLE OPZIONI POLITICHE**

Un raffronto delle opzioni in base alla loro efficacia e al loro probabile impatto indica che:

Opzione 1: Se la situazione attuale rimane invariata, la maggior parte dei cittadini continuerà a non conoscere i diritti conferiti dall'articolo 20 del trattato CE, e tale articolo rischia di non produrre pienamente i suoi effetti.

Opzione 2: Questa opzione servirebbe ad affrontare in modo adeguato il problema della sensibilizzazione dei cittadini. Non è tuttavia sufficiente, ed è inoltre necessario consolidare e chiarire la portata della tutela fornita dalle autorità diplomatiche e consolari.

Opzione 3: Questa opzione comprende un pacchetto di azioni legislative e non legislative che risponderebbero efficacemente ai quattro obiettivi politici e rilancerebbero l'articolo 20 del trattato CE.

Opzione 4: Questa opzione comprende misure ambiziose di difficile attuazione a breve e medio termine: esse sollevano questioni tecniche e giuridiche che necessitano di un esame approfondito con le parti interessate, inclusi gli Stati membri. Alcune delle misure potrebbero comportare costi considerevoli e potrebbero anche essere controverse sul piano politico.

## **6. OPZIONE PRIVILEGIATA**

Dal raffronto emerge che l'opzione 3 sarebbe la più appropriata, poiché affronta in modo efficace i quattro problemi individuati. È un pacchetto di azioni legislative e non legislative che include le misure di sensibilizzazione menzionate nell'opzione 2, compresa la raccomandazione agli Stati membri di stampare l'articolo 20 del trattato CE nei nuovi passaporti (azione 1) e la creazione, sul portale "Europa", di un sito web dedicato alla tutela consolare (azione 3). Propone poi diverse azioni volte a chiarire e a rafforzare il diritto alla tutela conferito ai cittadini dell'UE. A titolo d'esempio, viene proposto di esaminare la possibilità di garantire a tutti i cittadini dell'Unione lo stesso livello di protezione (azione 9), di agevolare le procedure spesso gravose di rimpatrio delle salme (azioni 10, 11 e 15), e di valutare la possibilità di garantire la tutela consolare ai familiari di cittadini UE che sono cittadini di paesi terzi (azione 12). Sono anche previste azioni per aiutare gli Stati membri a mettere in comune le loro risorse, in particolare la creazione di un "ufficio comune" come progetto pilota da valutare (azione 17) e la pubblicazione delle regole esistenti in materia di ripartizione degli oneri (azione 18). L'opzione privilegiata affronta infine la questione del consenso dei paesi terzi proponendo di inserire una "clausola di consenso" standard negli accordi bilaterali e "misti" con i paesi terzi (azione 19). La Commissione prenderà anche in considerazione la possibilità che l'Unione eserciti il suo dovere di protezione nei casi rientranti nella competenza comunitaria (azione 20).

## **7. CONTROLLO E VALUTAZIONE**

La valutazione d'impatto segnala potenziali indicatori per controllare in che misura gli obiettivi specifici e operativi sono stati realizzati. Le principali fonti di informazione sono le indagini periodiche condotte presso i cittadini (indagini Eurobarometro) e gli uffici consolari, da svolgersi inizialmente su base biennale.