



L/II/9

Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE PER GLI ITALIANI ALL'ESTERO E
LE POLITICHE MIGRATORIE
Ufficio IV

28 luglio 2011

Circolare n. 5

OGGETTO

Protezione ed assistenza consolare ai cittadini dell'Unione europea in difficoltà che si trovino in uno Stato extra-europeo in cui non operi una Rappresentanza diplomatico-consolare del proprio Paese.

Dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht (il 1° novembre 1993), il cittadino dell'Unione europea gode del diritto di protezione e assistenza consolare, qualora si trovi in uno Stato terzo al di fuori dell'Unione europea, da parte di qualsiasi altra Rappresentanza di un Paese europeo: e ciò, secondo un principio di non discriminazione e naturalmente ove non sia presente una Rappresentanza diplomatico-consolare del proprio Paese.

Più precisamente, l'articolo 23, comma 1, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, 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, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato." Tale diritto è altresì incardinato all'art. 46 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

L'art. 35, comma 3, del Trattato sull'Unione europea stabilisce altresì che le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri e le delegazioni dell'Unione "contribuiscono all'attuazione del diritto di tutela dei cittadini dell'Unione nel territorio dei paesi terzi".

Alle Rappresentanze Diplomatiche ed agli Uffici Consolari di I categoria.
Alle Direzioni Generali, ai Servizi ed agli Uffici del Ministero.

Nota bene: La presente circolare abroga e sostituisce la Circolare n. 9 dell'8 giugno 1993 (L/II/9), che va stralciata dal raccoglitore giallo.

1. La Decisione 95/553/CE¹

1.1 Il criterio di accessibilità

La Decisione 95/553/CE stabilisce che i cittadini dell'Unione europea beneficiano della tutela consolare presso qualsiasi rappresentanza diplomatica o consolare di uno Stato membro, se nel territorio in cui si trovano non vi è

- né rappresentanza permanente accessibile,
- né console onorario accessibile e competente del loro Stato membro o di un altro Stato che lo rappresenti in modo permanente.

Poiché non è stato chiarito in maniera inequivocabile il concetto di "accessibilità",² pare opportuno adottare, in uno spirito di crescente cooperazione europea, il criterio meno sfavorevole nei confronti del cittadino dell'Unione che si rivolga ad una Rappresentanza diplomatico-consolare italiana. Senza pertanto rifiutare l'assistenza ad un cittadino dell'Unione, le Sedi devono preventivamente consultare l'Ufficio IV di questa Direzione Generale.

1.2 Le forme di assistenza

Oltre a riaffermare il principio di non discriminazione (le rappresentanze diplomatiche e consolari che accordano la tutela trattano il richiedente alla stregua dei cittadini dello Stato membro che esse rappresentano), la Decisione stabilisce che la tutela comprende:

- a) *l'assistenza in caso di decesso;*
- b) *l'assistenza in caso di incidente o malattia grave;*
- c) *l'assistenza in caso di arresto o di detenzione;*
- d) *l'assistenza alle vittime di atti di violenza;*
- e) *l'aiuto ed il rimpatrio dei cittadini dell'Unione in difficoltà.*

Tali forme di assistenza non sono esaustive, dato che la Decisione prevede altresì che le rappresentanze diplomatiche degli Stati membri in servizio in uno Stato terzo possano venire in aiuto anche in altri casi al cittadino dell'Unione che lo richieda (art. 5, comma 2).

Il Documento del Consiglio 11107/95³ – che si allega per comodità di consultazione (Allegato 2) – sintetizza in un annesso le misure minime di assistenza che andrebbero adottate in ogni singola circostanza e per ogni fattispecie.

In caso di assistenza da prestare a un cittadino dell'Unione, che si trovi in una delle circostanze previste alle lettere da a) a e), la Rappresentanza diplomatico-

¹ Decisione 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 (*Gazzetta ufficiale n. L 314 del 28/12/1995 pag. 0073 – 0076*).

² L'unico testo – peraltro non legalmente vincolante e non pubblicato, ma che si allega per comodità di consultazione (Allegato 1) – in cui gli Stati membri si sono sforzati di chiarire il concetto di "accessibilità" è il Documento 11113/08 del 24 giugno 2008, approvato dal Coreper, ed intitolato "Guidelines for further implementing a number of provisions under Decision 95/553/EC". In esso, si legge al punto II.4. "Under Article 1 of the Decision (see note 1), the first indent should be interpreted as follows: - "Accessible permanent representation" shall mean that it is safely reachable by an EU citizen by land (road or rail), within convenient distance and reasonable time, depending upon specific circumstances in the third country concerned. This criterion can be applicable also to competent Honorary Consuls as defined in these guidelines. [The person(s) concerned must also be able to pay for the relevant transportation]. If these conditions are not met, the person(s) in distress may seek assistance at the nearest Member State's diplomatic or consular representation. "Accessible Honorary Consuls competent for such matters" shall mean that they are at least enabled to issue emergency travel documents and provide relief as foreseen under Article 5 (e) (see note 3) of the Decision in accordance with the applicable national law binding on the Honorary Consul in question."

³ Si tratta della misura di attuazione della Decisione 95/553/CE, denominata "Decision of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on measures implementing the Decision regarding protection for citizens of the European Union by diplomatic and consular representations."

consolare è pertanto tenuta ad attenersi - per quanto possibile e compatibilmente con le disposizioni nazionali – alle raccomandazioni fornite, in tale annesso al Documento del Consiglio 11107/95.

1.3 Le erogazioni in denaro

Per il principio di non discriminazione, in caso di comprovata urgenza ai cittadini dell'Unione europea in stato di occasionale grave necessità non altrimenti fronteggiabile (e sempre nel caso in cui non abbiano in loco una propria Rappresentanza diplomatico-consolare) possono essere eccezionalmente concesse limitate erogazioni in danaro (art. 24, comma 2 del Decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 71). Ad essi possono altresì essere forniti i mezzi per il rimpatrio (ai sensi del comma 3 del medesimo articolo).

Tali erogazioni in denaro, che prendono la forma di prestito con promessa di restituzione, sono soggette alle modalità di cui alla circolare sugli interventi di assistenza.

Prima di procedere all'erogazione di un eventuale prestito con promessa di restituzione, le Rappresentanze diplomatico-consolari devono tuttavia chiedere sempre l'impegno al rimborso della spesa alle Autorità dello Stato membro di cui il richiedente ha la cittadinanza - direttamente o tramite l'Ufficio IV di questa Direzione Generale.

L'art. 6 della Decisione 95/553/CE dispone infatti: “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. Salvo esplicita rinuncia delle autorità dello Stato membro di cui il richiedente ha la cittadinanza, questi deve impegnarsi a rimborsare l'intero anticipo o aiuto pecuniario nonché le spese sostenute e, eventualmente, una tassa consolare notificata dalle autorità competenti. L'impegno di rimborso è iscritto in un documento che obbliga il richiedente in difficoltà a rimborsare al governo dello Stato membro di cui ha la cittadinanza le spese sostenute per suo conto o l'importo di denaro che gli è stato versato, maggiorati delle eventuali tasse. Il governo dello Stato membro di cui il richiedente ha la cittadinanza rimborsa tutte le spese su richiesta del governo dello Stato membro che fornisce l'assistenza”.

2. La Decisione 96/409/PESC⁴

Con la Decisione 96/409/PESC, gli Stati membri hanno adottato 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 di questi cittadini non disponga di rappresentanza diplomatica o consolare. Nello spirito della decisione, tale documento “consente di fornire un'effettiva assistenza ai cittadini dell'Unione che si trovano in difficoltà” e al contempo “dimostrerà chiaramente i vantaggi concreti derivanti dalla qualità di cittadino dell'Unione”.

L'Italia ha introdotto l'utilizzo di tale documento di viaggio provvisorio, ex art. 23 del Decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 71, anche per i propri cittadini che debbano rimpatriare sprovvisti di altro documento.

⁴ Decisione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio del 25 giugno 1996 relativa all'istituzione di un documento di viaggio provvisorio (*Gazzetta ufficiale n. L 168 del 06/07/1996 pag. 0004 – 0011*).

Per l'erogazione di tale servizio, sia ai cittadini italiani che ai cittadini dell'Unione non rappresentati, si rimanda alle apposite istruzioni circolari diramate da questa Direzione Generale.

3. Conclusioni

Si attira l'attenzione delle Rappresentanze diplomatico-consolari sull'estrema delicatezza connessa ai casi in esame, dato anche il valore simbolico (quale diritto associato alla cittadinanza dell'Unione) dell'articolo 23 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

Se le richieste di assistenza da parte di cittadini dell'Unione non rappresentati alla rete diplomatico-consolare italiana – ed in generale a quelle dei maggiori partners europei – sono state finora contenute in numero, non si esclude che esse possano crescere nel prossimo futuro: e ciò, dato l'impegno delle istituzioni dell'Unione a diffondere la conoscenza di tale normativa presso i cittadini europei. In particolare, il primo comma dell'art. 23 è – su raccomandazione della Commissione – riportato integralmente sui passaporti nazionali di molti Stati europei, tra cui il nostro. Inoltre, la Commissione ha nel mese di maggio 2011 lanciato un nuovo sito:

(<http://ec.europa.eu/consularprotection/index.action>)

che riporta gli indirizzi e i recapiti di tutte le rappresentanze di ciascuno Stato membro nei Paesi terzi. La stessa Commissione dà ampia diffusione ai diritti dei cittadini in materia di protezione consolare.

Si invitano pertanto le Rappresentanze diplomatico-consolari a riferire tempestivamente all'Ufficio IV di questa Direzione Generale sull'insorgenza dei casi in esame per concordare la migliore strategia di azione.

Il Direttore Generale per gli Italiani
all'estero e le politiche migratorie
ZUPPETTI