

LA DIMENSIONE ESTERNA DELLA CITTADINANZA EUROPEA: TUTELA CONSOLARE E PROTEZIONE DIPLOMATICA NELL'AMBITO DELL'UNIONE EUROPEA

SIMONETTA IZZO*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. L'evoluzione del quadro normativo in materia di tutela diplomatica e consolare. – 3. Il senso e la portata delle disposizioni contenute nell'art. 23 TFUE. – 4. *Segue*: l'assistenza consolare di cui all'art. 23 TFUE. – 5. *Segue*: verso la realizzazione della protezione diplomatica sulla base dell'art. 23 TFUE ? – 6. Tutela consolare e protezione diplomatica alla luce delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona in tema di azione esterna dell'Unione. – 7. Osservazioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive

Nella sfera dei diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione europea¹ rientra il diritto del cittadino di ricevere tutela, da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, nel territorio di un Paese terzo in cui lo Stato membro di appartenenza del cittadino non sia rappresentato.

Tale diritto, sancito all'art. 23 TFUE, oltre che all'art. 20, par. 2, lett. c), TFUE e all'art. 46 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, implica una tutela “delegata”, che rimanda ad uno *status* giuridico ben noto nell'ordinamento internazionale², vale a dire quello della rappresentanza, secondo cui uno Stato, nell'ambito delle relazioni internazionali, interviene

Il presente lavoro sarà pubblicato nella Rivista “*Il Diritto dell'Unione europea*”.

* Ricercatore di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ Tra i diritti riconosciuti ai cittadini dell'Unione, ai sensi dell'art. 20 TFUE, par. 2, si ricordano il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (lett. a); il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo e alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato (lett. b); il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua (lett. d).

² Si ricorda che detto *status* è contemplato anche nelle Convenzioni di Vienna del 1961 e del 1963 in materia, rispettivamente, di relazioni diplomatiche e consolari. Nello specifico, rilevano gli artt. 45, lett. c) e 46 della Convenzione sulle relazioni diplomatiche e gli artt. 8 e 27, par. 1, lett. c) e par. 2, lett. b) della Convenzione sulle relazioni consolari.

non direttamente, ma attraverso l'operato di un altro Stato che agisce nell'interesse e per conto di tale Stato³. Nella fattispecie, rileva una rappresentanza limitata, ove lo Stato rappresentante si sostituisce al rappresentato solo in alcuni rapporti giuridici e nei confronti di taluni soggetti⁴.

Quella appena descritta è una tutela "sussidiaria", ossia esercitata da uno Stato membro qualora un altro Stato membro si trovi nell'impossibilità di agire in favore di un proprio cittadino. Tale impossibilità si realizza non soltanto nell'ipotesi dell'assenza sul territorio di uno Stato terzo di una sede di rappresentanza dello Stato membro, ma anche quando la sede non sia posta ad una distanza adeguata e raggiungibile dal richiedente tutela entro un tempo ragionevole⁵.

Va aggiunto che si tratta, in sostanza, di un meccanismo di tutela "reciproca"⁶ affidato agli Stati membri, chiamati a determinare le modalità di realizzazione della tutela mediante accordi tra gli stessi Stati, nonché con gli Stati terzi sul cui territorio è esercitata la tutela medesima⁷.

Si deve peraltro rimarcare che, ai sensi dell'art. 23 TFUE, è riconosciuto al cittadino dell'Unione il diritto di godere della tutela esercitata dalle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro «alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato»⁸. Siffatto richiamo al principio del trattamento nazionale, attraverso cui si realizza il consolidato principio di diritto dell'Unione del divieto di discriminazioni basate sulla nazionalità⁹, costitui-

³ In tema cfr. A. P. SERENI, *La représentation en droit international*, in *Recueil des cours*, 1948, II, p. 112 ss.; V. STARACE, G. CARELLA, *Rappresentanza (dir. intern. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1987, p. 506.

⁴ Cfr. U. LEANZA, I. CARACCILO, *Il diritto internazionale: diritto per gli Stati e diritto per gli individui, Parte generale*, Torino, 2008, p. 65 s.

⁵ Al riguardo si veda l'art. 3, par. 2, della proposta di direttiva sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero presentata dalla Commissione [COM(2011) 881 def.].

⁶ Cfr. R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in *Riv. dir. int.*, 1992, p. 650 s.

⁷ Cfr. M. CONDINANZI, *Commento all'art. 20 TCE*, in F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, p. 144.

⁸ Analogo richiamo è presente anche agli artt. 20, par. 2, lett. c), TFUE e 46 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁹ Il divieto assoluto di discriminazioni in base al criterio della nazionalità o della cittadinanza è sancito all'art. 18 TFUE. In argomento cfr. I. CASTANGIA, G. BIAGIONI (a cura di), *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2011; V. DI COMITE, *L'uguaglianza tra cittadini europei? Una nuova sfida per un problema annoso*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, p. 85 ss.; S. AMADEO, *Commento all'art. 18 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano 2014, p. 463 ss.

sce, per certi versi, il punto nodale della questione in oggetto sul quale si tornerà nelle pagine che seguono.

Ad una ricostruzione delle dinamiche evolutive concernenti la tutela consolare e diplomatica in seno all'Unione europea è dedicato il presente lavoro. Dopo aver illustrato gli sviluppi essenziali del quadro normativo in materia, si prenderanno in considerazione il senso e la portata delle disposizioni contenute nell'art. 23 TFUE. L'analisi inoltre verterà sulle tappe principali del percorso volto a dare attuazione all'assistenza consolare di cui all'art. 23 TFUE, per poi soffermarsi sull'eventuale realizzazione, in futuro, della protezione diplomatica ai sensi del medesimo articolo. Ancora, a fronte di talune modifiche apportate dal Trattato di Lisbona tendenti a ridefinire la complessiva architettura dell'azione esterna dell'Unione, si ritiene che possa assumere un certo interesse la verifica della tenuta delle disposizioni in discorso alla luce della nuova fisionomia impressa alla dimensione esterna dell'Unione europea, tanto più che esse concretizzano il profilo "esterno" dell'istituto della cittadinanza dell'Unione. In altre parole, essendo le suddette modifiche intese a proiettare l'Unione verso un ruolo maggiormente incisivo sulla scena internazionale, ci s'interroga sull'eventualità dell'avvio di una nuova fase evolutiva e sulla possibilità che l'Unione agisca direttamente essa stessa a favore di quanti possiedono la sua cittadinanza.

2. L'evoluzione del quadro normativo in materia di tutela diplomatica e consolare

Volendo ripercorrere i passaggi principali del processo che ha condotto alla consacrazione del diritto in esame nell'ordinamento dell'Unione europea, si deve ricordare che, sebbene le sue radici affondino in un periodo antecedente all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht¹⁰, è quest'ultimo a prevedere espressamente l'inserimento di una norma, contenuta nell'art. 8 C TCE, avente ad oggetto tale diritto, la cui genesi s'intreccia strettamente con la nascita dell'istituto della cittadinanza dell'Unione ad opera del medesimo

¹⁰ In tema cfr. A. IANNIELLO-SALICETI, *The long road to the protection of EU citizens abroad*, in S. FARO, M. P. CHITI, E. SCHWEIGHOFER (eds. by), *European Citizenship and Consular Protection – New Trends in European Law and National Law*, Napoli, 2012, p. 3 ss.; C. CURTI GIALDINO, *Lineamenti di diritto diplomatico e consolare*, Torino, 2014, p. 453 ss. Si ricorda, in particolare, che la tutela di cui si discute è stata prefigurata nel 1985 dal comitato *Europa dei cittadini* o *Adonnino*, incaricato dal Consiglio europeo di Fontainebleau del 25-26 giugno 1984 di elaborare misure volte a promuovere e a rafforzare l'identità della Comunità e dei cittadini europei.

Trattato¹¹. Per meglio dire, il diritto in questione discende automaticamente da tale istituto, considerato che è proprio lo *status* di cittadino europeo ad attribuire la titolarità del diritto di godere della tutela diplomatica e consolare¹². Peraltro, è noto che non esiste una nozione europea di cittadinanza, come si ricava dalla lettera dell'art. 20 TFUE, par. 1, secondo cui «è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro»¹³; ed infatti, la tutela *de qua* deve essere assicurata dagli Stati membri. In questa ottica, si comprende bene il rigetto di proposte che, in occasione dei lavori preparatori del Trattato di Maastricht e con specifico riguardo alla formulazione del testo dell'art. 8 C TCE, miravano ad ampliare i margini della tutela da assicurare ai cittadini, assegnando un ruolo particolarmente incisivo alla stessa Unione¹⁴.

Quanto alle modalità di realizzazione della tutela in discorso, l'art. 8 C TCE indicava il 31 dicembre 1993 quale termine entro cui gli Stati membri avrebbero dovuto stabilire tra loro le disposizioni necessarie per garantire la tutela e avviare i negoziati internazionali richiesti. Detto termine è stato disatteso e, a seguito delle modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam, nel nuovo art. 20 TCE non ne è stato indicato un altro¹⁵. Il Trattato di Nizza ha riprodotto testualmente l'articolo in esame, mentre, nella Carta sui diritti fondamentali allegata al medesimo Trattato, l'art. 46 riprende parzialmente il dettato dell'art. 20 TCE, non contenendo la previsione secondo cui gli Sta-

¹¹ Il Trattato di Maastricht inserisce una nuova *Parte seconda* nel Trattato istitutivo della Comunità europea dal titolo “Cittadinanza dell'Unione”, composta dagli artt. 8, 8 A, 8 B, 8 C, 8 D e 8 E. In tema di cittadinanza dell'Unione europea esiste una ricchissima letteratura. Per riferimenti bibliografici si rinvia al contributo di A. LANG, *Commento all'art. 20 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati cit.*, p. 493. Per recenti sviluppi sul tema cfr. C. CIPOLLETTI, *Cittadinanza statale e cittadinanza europea: il caso della legge maltese*, in *Riv. dir. int.*, 2014, p. 463 ss.

¹² Va pure ricordato che, solo a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, nell'articolo consacrato alla cittadinanza dell'Unione si fa espresso riferimento alla protezione diplomatica e consolare quale diritto della cittadinanza europea, mentre, in precedenza, l'art. 17 TCE si limitava a stabilire che «i cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal presente trattato».

¹³ Cfr. G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012, p. 448.

¹⁴ In particolare, si rammenta la proposta avanzata dal governo spagnolo, poi ripresa dalla Commissione, secondo cui «ogni cittadino dell'Unione gode nel territorio degli Stati terzi della protezione dell'Unione, così come di qualunque Stato membro alle stesse condizioni degli altri cittadini dello Stato». Su tale proposta, definita “rivoluzionaria”, cfr. C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2014, p. 293 s.

¹⁵ Su questo articolo cfr., in particolare, F. GEYER, *The External Dimension of EU Citizenship. Arguing for Effective Protection of Citizen Abroad*, Ceps Policy Brief, n. 136, July 2007.

ti membri stabiliscono tra loro le disposizioni necessarie per assicurare la tutela in oggetto e i negoziati con gli Stati terzi.

L'art. 23 TFUE, che attualmente sancisce il diritto in discussione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, non contempla modifiche alla previsione appena richiamata se non per quanto riguarda l'espressione «gli Stati membri stabiliscono tra loro», sostituita dall'espressione «gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie», ossia una formula che per alcuni, evocando l'adozione di atti a carattere normativo nell'ordinamento dell'Unione europea, sembrerebbe volta a conferire maggiore incisività alla norma¹⁶. Sempre con riferimento all'art. 23 TFUE, un'importante novità introdotta dal Trattato di Lisbona è l'aggiunta di un comma che costituisce la base giuridica per un'azione delle istituzioni dell'Unione tesa ad agevolare la realizzazione della tutela in esame. Infatti, ai sensi dell'art. 23, co. 2, TFUE «il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo, può adottare direttive che stabiliscono le misure di coordinamento e cooperazione necessarie per facilitare tale tutela». L'importanza dell'innovazione sta nel riconoscimento di un ruolo all'Unione nella disciplina del settore in esame, giacché, in precedenza, gli Stati erano gli unici soggetti competenti in materia¹⁷.

Passando ad illustrare sinteticamente la normativa di rango secondario in materia, va subito detto che essa appare scarsa e poco rilevante. Il primo atto da segnalare, che resta tuttora uno dei principali nel settore, è la dec. 95/553/CEE riguardante la tutela dei cittadini dell'Unione europea da parte delle rappresentanze diplomatiche e consolari, adottata dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, il 19 dicembre 1995¹⁸. Ai sensi dell'art. 1 di tale decisione, i cittadini dell'Unione beneficiano della tutela consolare presso qualsiasi rappresentanza diplomatica o consolare di uno Stato membro se nel territorio in cui si trovano non vi è una rappresentanza permanente accessibile, né console onorario accessibile e competente, del loro Stato membro o di un altro Stato che lo rappresenti in modo permanente. Si deve poi richiamare l'art. 5, par. 1, della stessa decisione, in base al quale la tutela dei cittadini dell'Unione europea, da parte delle rappresentanze diplomatiche e consolari degli Stati membri in servizio in uno Stato terzo, comprende l'assistenza nei casi di decesso, di incidente o malattia grave, di arresto o di detenzione, nonché l'assistenza alle vittime di atti di violenza e l'aiuto ed il rimpatrio dei cittadini dell'Unione in difficoltà.

¹⁶ Cfr. I. ANRÒ, *Commento all'art. 23 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati cit.*, p. 521.

¹⁷ Sul punto v. *infra*, par. 4.

¹⁸ GUCE L 314, p. 73.

Tale elenco di situazioni non è tassativo, come si evince dalla lettera del successivo par. 2 dell'art. 5¹⁹. Inoltre, viene ribadito il principio di non discriminazione fondato sulla nazionalità, all'art. 3 della decisione, in base al quale le autorità diplomatiche e consolari, nell'accordare la tutela in oggetto, «trattano il richiedente alla stregua dei cittadini dello Stato membro che esse rappresentano». Va tuttavia notato che non può dirsi rispettato il principio in parola ove l'art. 6 della decisione (il cui *incipit* infatti recita: “nonostante quanto previsto dall'art. 3 e salvo in caso di estrema urgenza”) stabilisce la necessità di un'autorizzazione delle autorità competenti dello Stato membro di cittadinanza in caso di aiuti pecuniari o di spese sostenute a favore del cittadino richiedente.

Sempre in sede di Consiglio, il 25 giugno 1996, i rappresentanti dei governi degli Stati membri hanno adottato la dec. 96/409/PESC relativa al rilascio di un documento di viaggio provvisorio, a favore dei cittadini dell'Unione non rappresentati che abbiano smarrito il documento di viaggio²⁰.

Si ricorda inoltre una serie di linee direttrici in materia di tutela consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi elaborate da un gruppo di lavoro, COCON, istituito in seno al Consiglio²¹. Alla Commissione, invece, si riconducono alcune iniziative volte a rafforzare la tutela in esame, tra le quali spiccano il Libro verde adottato il 28 novembre 2006²², il piano d'azione 2007-2009²³, il progetto di ricerca CARE (*Citizens Consular Assistance Regulation in Europe*),

¹⁹ Ai sensi dell'art. 5, par. 2, della decisione in oggetto è stabilito che «...sempreché siano competenti, 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 richiede».

²⁰ GUUE L 168, p. 4.

²¹ V. doc. 10109/06 del 2 giugno 2006; doc. 10715/07 del 12 giugno 2007; doc. 16618/08 del 1° dicembre 2008; doc. 15613/10 del 5 novembre 2010.

²² *Libro verde - La protezione diplomatica e consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi*, COM(2006) 712 def. Si ricorda che, a seguito della pubblicazione del *Libro verde*, la Commissione ha avviato una consultazione pubblica. Al riguardo cfr. *Summary Report of the public hearing of 29 May 2007 on the Green Paper on diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries*, reperibile sul sito <http://www.careproject.eu/database/schedaEU.php?eulex=EUpublichearing&lang=6>.

V. anche risoluzione del Parlamento europeo dell'11 dicembre 2007 sul *Libro verde: la protezione diplomatica e consolare dei cittadini dell'Unione nei Paesi terzi* [2007/2196 (INI)].

²³ 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 di azione 2007/2009*, COM(2007) 767 def., p. 8.

avviato nel febbraio 2009 e completato nel settembre 2010²⁴, nonché una comunicazione²⁵ e una proposta di direttiva²⁶, entrambe del 2011.

Con specifico riguardo a quest'ultima, essa si sostanzia in un superamento della dec. 95/553/CEE²⁷, della quale riprende e sviluppa il contenuto, avendo come obiettivo principale la semplificazione della cooperazione e del coordinamento tra autorità diplomatiche e consolari degli Stati membri per agevolare l'esercizio del diritto dei cittadini dell'Unione non rappresentati di godere della tutela consolare di cui all'art. 23 TFUE²⁸. In particolare, merita di essere segnalata la previsione secondo la quale anche i cittadini di Stati terzi, familiari di cittadini dell'Unione, godono della tutela consolare prevista per questi ultimi (art. 2, par. 3, della proposta di direttiva)²⁹. L'estensione della tutela va considerata alla luce della *ratio* della proposta della Commissione, intesa, tra l'altro, ad assicurare l'attuazione effettiva di alcuni diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Nella fattispecie, vengono in rilievo il diritto alla vita familiare e i diritti del minore (artt. 7 e 24 della Carta)³⁰. Inoltre, la proposta, dopo aver precisato le diverse tipologie di assistenza che possono essere fornite³¹ e le relative modalità di accesso da parte dei cittadini, si sofferma sulle procedure finanziarie

²⁴ Il progetto CARE (su cui v. anche *infra*, nota 37) è stato finanziato dalla Commissione al fine di offrire un contributo alle iniziative della stessa Commissione (www.careproject.eu). V. inoltre Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo ai sensi dell'art. 25 TFUE *sui progressi verso l'effettiva cittadinanza dell'UE 2007-2010*, COM(2010) 602 def.; *Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione – Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione*, COM(2010) 603 def.

²⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Tutela consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi. Bilancio e prospettive*, COM(2011) 149 def.

²⁶ V. *supra*, nota 5.

²⁷ Si ricorda che tale decisione sarà abrogata dalla direttiva *de qua* (v. art. 19 della proposta di direttiva).

²⁸ Sulla proposta di direttiva in oggetto cfr. A. IANNIELLO-SALICETI, *op. cit.*, p. 10 ss.

²⁹ Il nono "considerando" della proposta di direttiva precisa che la definizione di "familiare" dovrebbe ispirarsi agli artt. 2 e 3 della dir. 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, GUUE L 158, p. 77.

³⁰ Altri diritti, come ricordato dalla stessa Commissione nella valutazione d'impatto che accompagna la proposta [SEC(2011) 1555 def.], sono il diritto alla vita, il diritto all'integrità della persona, i diritti della difesa, il diritto a un giudice imparziale, nonché il principio di non discriminazione.

³¹ Va segnalato, all'art. 6 della proposta, l'inserimento, accanto ai diversi casi di assistenza già previsti dalla dec. 95/553/CEE, della situazione concernente la richiesta di documenti di viaggio provvisori, già contemplata dalla dec. 96/409/PESC *cit.*

in caso di anticipi pecuniari o di costi sostenuti, non prevedendo un'autorizzazione da parte dello Stato di cittadinanza, come stabilito invece dalla dec. 95/553/CEE, contemplando altresì una procedura semplificata nelle situazioni di crisi. Proprio con riferimento a tali situazioni, viene previsto un rafforzamento della cooperazione e del coordinamento tra Stati membri e tra questi e l'Unione, focalizzando l'attenzione soprattutto sul concetto di "Stato guida", già delineato in alcune linee direttrici³², ossia quello Stato membro che in un determinato paese terzo, incaricato del coordinamento e della conduzione delle operazioni di assistenza per la preparazione alle crisi e in caso di crisi, è chiamato a svolgere un ruolo specifico in relazione ai cittadini non rappresentati (art. 16 della proposta di direttiva).

3. Il senso e la portata delle disposizioni contenute nell'art. 23 TFUE

Nel novero dei diritti connessi alla cittadinanza europea, il diritto sancito all'art. 23 TFUE sembrerebbe rivestire, per sua stessa natura, un forte valore simbolico nell'instillare e nel consolidare il senso di appartenenza ad una comunità rispetto alla quale spesso si avverte una certa distanza³³. Eppure, è stato efficacemente definito come il diritto «più problematico e meno realizzato tra quelli enunciati»³⁴. Invero, le difficoltà che si registrano nella realizzazione di tale diritto riflettono, in un certo senso, le incertezze e le divergenze che si riscontrano nel tentativo di delineare compiutamente il contenuto e la portata del diritto medesimo.

In particolare, il tenore letterale dell'art. 23 TFUE, nel punto ove si af-

³² *Linee direttrici dell'Unione europea relative all'attuazione del concetto di Stato guida in materia consolare* del 12 dicembre 2008, GUUE C 317, p. 6. Con riferimento allo Stato guida, in dottrina è stato notato che «in many third countries a specific Member State can be designated that, for geographical, diplomatic, historical, or linguistic reasons, has a more intense alliance with the given country, than fellow Member States...Currently, practical arrangements are installed regarding lead States in 29 third countries out of 146 where at least one Member State is represented». Così J. WOUTERS, S. DUQUET, K. MEUWISSEN, *Caring For Citizens Abroad: the European Union and Consular Tasks*, in *Eur. Foreign Aff. Rev.*, 2014, p. 570.

³³ Sull'attribuzione a tale diritto di un mero valore simbolico cfr. U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari 2010, p. 112. Una parte della dottrina (B. NASCIMBENE, *Profili della cittadinanza dell'Unione europea*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1995, p. 256 ss.), invero, ha attribuito al diritto in esame un rilievo minore rispetto a quello rivestito dagli altri diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione.

³⁴ Così C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini cit.*, p. 291. Cfr. anche M. B. MORARU, *Protection of EU citizens abroad: A legal assessment of the EU citizen's right to consular and diplomatic protection*, *Perspectives on Federalism*, vol. 3, issue 2, 2011, p. 93.

ferma la «tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro», è oggetto di interpretazioni contrastanti e pure la Commissione riconosce che «non è stata ancora raggiunta una posizione univoca» sul contenuto di detto articolo³⁵. Taluni, poi, non hanno mancato di sottolineare l'ambiguità della formulazione, che potrebbe indurre a mettere sullo stesso piano protezione diplomatica e tutela consolare, notoriamente marcate da vistose differenze. Ad esempio, nel corso dei lavori della 58^a sessione della Commissione di diritto internazionale, il Relatore Speciale John Dugard ha sostenuto che le disposizioni di cui si discute potrebbero generare «a particular source of confusion of diplomatic protection and consular assistance»³⁶.

Ma, è la questione dell'ampiezza della tutela prevista a dividere maggiormente la dottrina tra coloro che ritengono la sola tutela consolare oggetto delle disposizioni in esame e coloro che a detta tutela affiancano la protezione diplomatica³⁷. Peraltro, pur aderendo alla tesi secondo cui tali disposi-

³⁵ Note che accompagnano la proposta di direttiva sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero *cit.*, p. 3, in cui la Commissione ha pure riconosciuto che «la formulazione dell'articolo del trattato è troppo succinta per conferire effettività e significato concreto al diritto previsto». In dottrina, invece, si è rimarcato che «the legal status of the EU citizen's protection in third countries...is not entirely clear for either academics or practitioners, be they from the Member States, or from the EU's Institutions». Così M. B. MORARU, *op. cit.*, p. 73. Inoltre, è interessante segnalare che «the German version...speaks of “diplomatic and consular protection” (“diplomatischer und konsularischer Schutz”), whereas the French version (“protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires”) as well as the Dutch, Italian and Spanish versions correspond to the English version». Così T. STEIN, *Interim report on “diplomatic protection under the European Union Treaty”*, Report of the Seventieth Conference held in New Delhi, 2-6 April 2002, London, International Law Association, 2002, p. 33.

³⁶ *International Law Commission, Seventh report on diplomatic protection*, Doc. A/CN.4/567, p. 9. Quanto alle differenze tra i due istituti, si ricorda che la protezione diplomatica «is an inter-State intervention conducted by diplomatic officials or government representatives...designed to remedy an international wrong, which may take many forms, including protest, negotiation and judicial dispute settlement. Consular assistance, on the other hand, involves assistance rendered to national (and possible non-nationals) who find themselves in difficulties in a foreign State by career consul or honorary consuls not engaged in political representation» (*ibidem*). In tema cfr. A. KÜNZLI, *Exercising Diplomatic Protection: The Fine Line Between Litigation, Demarches and Consular Assistance*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 2006, p. 321 ss.; P. VIGNI, *Diplomatic and Consular Protection in EU Law: Misleading Combination or Creative Solution?*, EUI LAW Working Paper, 2010, n. 11, p. 10 ss.; S. TOUZÉ, *Aspects récents (et choisis) de la protection consulaire des citoyens de l'Union européenne*, in *Rev. aff. eur.*, 2011, p. 79 ss.; C. CURTI GIALDINO, *op. cit.*, p. 363 s.

³⁷ Nel *Report* finale del progetto CARE (su cui v. *supra*, par. 2), reperibile sul sito <http://www.careproject.eu/images/stories/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf>, si sottoli-

zioni contemplerebbero sia la protezione diplomatica sia la tutela consolare, dagli strumenti di diritto derivato prima esaminati si evince che finora ci si è orientati unicamente verso la realizzazione di quest'ultima³⁸. In altre parole, il diritto riconosciuto al cittadino dell'Unione si sostanzia, perlomeno allo stato attuale, in forme di assistenza e di aiuto che le autorità diplomatiche e consolari solitamente forniscono ai propri cittadini all'interno di un altro Stato³⁹; del resto, anche le missioni diplomatiche possono svolgere funzioni consolari⁴⁰.

Le considerazioni che precedono lascerebbero intendere che le ambiguità riscontrate da una parte della dottrina sarebbero da addurre alla confusione, cui si potrebbe incorrere, tra il soggetto chiamato ad assicurare la tutela (autorità diplomatiche e consolari degli Stati membri) e il contenuto della

nea che il concetto di tutela in esame è stato interpretato in maniera diversa dagli Stati membri; per alcuni, infatti, verrebbe in rilievo solo la protezione consolare, mentre per altri si farebbe riferimento sia alla tutela consolare sia alla protezione diplomatica. Sul punto cfr. S. FARO, M. B. MORARU, *La questione dell'effettività del diritto dei cittadini europei alla protezione diplomatica e consolare nei paesi terzi. I risultati del progetto CARE* (Citizens Consular Assistance Regulation in Europe), in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2011, p. 758, nota 41. In dottrina, è stato notato che «most probably ... the Treaty drafters' intention was solely to regulate consular protection ...». Così J. WOUTERS, S. DUQUET, K. MEUWISSEN, *Caring For Citizens Abroad* cit., p. 565. Ancora, vi è chi ha sostenuto (P. VIGNI, *op. cit.*, p. 28) che l'esercizio della protezione diplomatica si situa «absolutely out of the scope of art. 23 TFEU». Al contrario, con riguardo al previgente art. 20 TCE, è stato osservato che «il s'agit ici, à vrai dire, de protection consulaire plutôt que de protection diplomatique, bien que le libellé de l'article soit suffisamment large pour que cette dernière puisse aussi y rentrer». Così L. CONDORELLI, *La protection diplomatique et l'évolution de son domaine d'application*, in *Riv. dir. int.*, 2003, p. 12.

³⁸ V. *supra*, par. 2.

³⁹ Nel senso indicato cfr. I. INGRAVALLO, *La (fragile) dimensione esterna della cittadinanza europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere* cit., p. 141 ss.; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea, Parte istituzionale*, Torino, 2013, p. 61; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 251. Sul punto si veda anche P. PAVLOVIC (*Protection of EU Citizen According to Art. 23 TFEU: Diplomatic Protection as Defined by International Law?*), in *Journal of Interdisciplinary Research*, 2012, reperibile sul sito www.magnanimitas.cz il quale osserva che «diplomatic protection and consular assistance are terms which are often used in a way that confuses both of these concepts ... It may be argued that the wording of Art. 23 TFEU expresses consular assistance as it states the right to “protection by the diplomatic or consular authorities”, thus covering the wide range of consular activities exercised by consulates and consular departments of diplomatic missions» (p. 1 s.)

⁴⁰ Al riguardo v. art. 3, par. 2, della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961, secondo cui «nessuna disposizione della presente Convenzione potrà essere interpretata nel senso di proibire l'esercizio di funzioni consolari da parte di una missione diplomatica».

tutela medesima, che per ora si concreta essenzialmente in quella consolare⁴¹. È opportuno ribadire che si tratta di assistenza – più che di protezione – consolare⁴², ricordando che sussistono differenze tra il concetto di protezione e quello di assistenza⁴³. Pur avendo ben presente tale distinzione, va segnalato che nel prosieguo del lavoro si farà comunque ricorso indifferentemente ai termini “protezione” e “assistenza”⁴⁴.

4. Segue: *l'assistenza consolare di cui all'art. 23 TFUE*

Una disamina degli atti adottati e delle iniziative intraprese rivela che gli ostacoli maggiori nell'attuazione della tutela in discorso riguardano, da un canto, le difficoltà a specificare il contenuto e i limiti della stessa tutela e, dall'altro, la scarsissima conoscenza da parte dei cittadini del diritto loro riconosciuto. In realtà, quest'ultimo ostacolo è strettamente collegato al primo, dal momento che un'informazione corretta e adeguata presuppone una compiuta definizione dei contorni della tutela in oggetto. Provvedere a ciò, peraltro, appare piuttosto complicato in ragione delle notevoli divergenze esistenti fra le legislazioni e le prassi amministrative degli Stati membri⁴⁵.

⁴¹ Con particolare riferimento alle origini e all'evoluzione della tutela consolare cfr. M. CAPANTINI, *La tutela consolare dalle origini alla “comunitarizzazione” della protezione per i cittadini UE non rappresentati*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2012, p. 547 ss.

⁴² Va appena segnalato che lo stesso Relatore Speciale Dugard fa cenno unicamente al concetto di “consular assistance” (v. *supra*, nota 36).

⁴³ La Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963 contempla la protezione e l'assistenza consolare all'art. 5, rispettivamente lett. a) e lett. e). Generalmente, la protezione consolare consiste nell'azione che il console è chiamato a svolgere presso le autorità dello Stato territoriale in favore di suoi connazionali nei confronti dei quali lo Stato territoriale abbia riservato un trattamento contrastante con obblighi giuridici. L'assistenza consolare, invece, si sostanzia nell'attività svolta dal console in favore di suoi connazionali a prescindere dalla violazione di obblighi giuridici da parte dello Stato territoriale. Sulla distinzione in parola cfr. C. CURTI GIALDINO, *op. cit.*, p. 361 ss.

⁴⁴ Nello stesso sito dedicato, denominato “Protezione consolare” (www.ec.europa.eu/consularprotection/index.action), si fa riferimento alla richiesta di «assistenza all'ambasciata o al consolato».

⁴⁵ È stato osservato (M. B. MORARU, *op. cit.*, p. 72) che «in the light of the discrepant national regulatory frameworks on consular and diplomatic protection of citizens, it is not surprise that the EU citizen is not aware or is confused about the rights he enjoys while he is in distress in third countries». Nel *Report* finale del progetto CARE (v. *supra*, nota 37), viene effettuata un'analisi comparativa della legislazione e della prassi in tema di protezione consolare degli Stati membri dell'Unione, ponendo in evidenza le varie discrepanze e le diverse proposte avanzate per superare le stesse. Sul punto cfr. S. FARO, M. B. MORARU, *La questione dell'effettività* cit., p. 764 ss. Si ricorda che in Italia viene in rilievo il d. lgs 3 feb-

Basti pensare che in alcuni ordinamenti non sono presenti norme sulla tutela consolare al di là di quelle di attuazione della Convenzione di Vienna del 1963, mentre alcuni Stati membri non considerano la tutela consolare alla stregua di un diritto da riconoscere ai propri cittadini⁴⁶.

La questione appena accennata rappresenta, com'è facilmente intuibile, il nodo centrale del problema della realizzazione della tutela in esame nell'ambito dell'Unione europea. Infatti, se la tutela deve essere assicurata, ai sensi dell'art. 23 TFUE, «alle stesse condizioni dei cittadini» dello Stato membro che la esercita, è evidente come la sua portata si configuri differente da uno Stato membro all'altro in presenza di regole di protezione molto eterogenee tra loro, finendo, in alcuni casi, per limitare profondamente, se non compromettere, l'effettività del diritto riconosciuto ai cittadini dell'Unione. In sostanza, è difficile ammettere che un cittadino di uno Stato membro possa godere della tutela da parte di un altro Stato membro qualora quest'ultimo non accordi la medesima tutela ad un proprio cittadino⁴⁷. Non sembrano pertanto condivisibili le posizioni di coloro che considerano il diritto di cui all'art. 23 TFUE come una situazione giuridica soggettiva nei confronti della quale non sono ammesse valutazioni discrezionali da parte dello Stato membro chiamato ad esercitare la tutela. È vero che a favore di tali posizioni militerebbe l'inserzione del diritto in esame nella Carta dei diritti fondamentali, soprattutto alla luce dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che ha conferito valore giuridico vincolante alla Carta. È altrettanto vero, però, che deve essere tenuto presente l'art. 52, par. 2, della stessa Carta, secondo cui «i diritti riconosciuti dalla presente Carta per i quali i Trattati prevedono disposizioni si esercitano alle condizioni e nei limiti dagli stessi definiti»⁴⁸.

braio 2011, n. 71, "Ordinamento e funzioni degli uffici consolari", ai sensi dell'art. 14, comma 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (GU Serie Generale n. 110 del 13.5.2011). In particolare, l'art. 27 stabilisce che «l'ufficio consolare presta assistenza ai cittadini dell'Unione europea ed ai non cittadini, ai sensi delle vigenti disposizioni».

⁴⁶ S. FARO, M. B. MORARU, *La questione dell'effettività* cit., p. 757, note 36 e 37. Per un'approfondita analisi al riguardo cfr. S. FARO, M. B. MORARU, *Comparative analysis of legislation and practice on consular protection and assistance of the 27 EU countries*, in S. FARO, M. P. CHITI, E. SCHWEIGHOFER (eds. by), *op. cit.*, p. 157 ss.

⁴⁷ Al riguardo cfr. A. VERMEER-KÜNZLI, *The legal framework of consular assistance: Some inconsistencies between EU law and international law on consular assistance*, *ivi*, p. 107. È stato osservato che il diritto alla tutela diplomatica e consolare può essere invocato dal cittadino dell'Unione «nella misura in cui sia previsto dalla legislazione interna dello Stato al quale si rivolga per chiedere la tutela». Così I. INGRAVALLO, *op. cit.*, p. 147.

⁴⁸ In tema cfr. C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini* cit., p. 298 s. Proprio in ordine alla previsione di tale diritto nella Carta dei diritti fondamentali vi è chi ha rimarcato che «this, of course, does not mean that the diplomatic and consular authorities of the Member States

In breve, il diritto dei cittadini dell'Unione non rappresentati, come affermato dalla stessa Commissione, si sostanzierebbe nel diritto a che la richiesta di tutela consolare sia presa in debita considerazione⁴⁹; ciò significa che i cittadini possono invocare il diritto loro riconosciuto dai Trattati⁵⁰, ma, al contempo, l'obbligo a carattere reciproco, in capo ad uno Stato membro, di assicurare al cittadino di un altro Stato membro la tutela in esame non può spingersi oltre l'ambito di protezione e di assistenza garantite ai propri cittadini⁵¹.

A fronte del quadro fin qui delineato si comprende bene come sia auspicabile un ravvicinamento delle disposizioni in materia dei diversi Stati membri allo scopo di realizzare pienamente il diritto di cui gode il cittadino, assicurando livelli uguali di tutela per tutti i cittadini dell'Unione. Vale la pena chiedersi al riguardo se le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona vadano proprio nella direzione auspicata, alla luce della già rimarcata attribuzione di competenze in materia alle istituzioni dell'Unione. Ebbene, certamente tali modifiche paiono costituire un deciso passo in avanti nel coinvolgimento dell'Unione nel settore in esame, dal momento che, come segnalato, sulla base del co. 2 dell'art. 23 TFUE aggiunto dal Trattato di Lisbona, il Consiglio può adottare direttive aventi ad oggetto le misure di coordinamento e di cooperazione necessarie per facilitare la tutela di cui si discute⁵².

are legally obliged to satisfy all the requests for assistance from European citizens, without being able to exercise any margin of discretion». Così S. BATTINI, *"International administrative law" today: The case of consular assistance and diplomatic protection*, in S. FARO, M. P. CHITI, E. SCHWEIGHOFER (eds. by), *op. cit.*, p. 65.

⁴⁹ Cfr. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Tutela consolare dei cittadini dell'Unione cit.*, p. 4. In dottrina cfr. A. VERMEER-KÜNZLI, *The legal framework cit.*, p. 102.

⁵⁰ Si deve sottolineare che non c'è univocità in dottrina per quel che concerne l'eventuale effetto diretto riconosciuto alla norma di cui all'art. 23 TFUE. Ad esempio, è stato affermato che essa «è chiara, precisa e incondizionata e conseguentemente risulta dotata di effetto diretto e, dunque direttamente invocabile da parte dei cittadini di fronte al giudice nazionale...». Così I. ANRÒ, *op. cit.*, p. 522. Vi è chi invece (C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini cit.*, p. 299), riferendosi all'art. 23 TFUE, ha sostenuto che esso riprende il dettato dell'art. 20 TCE «implicitamente negando la diretta applicabilità del diritto alla protezione diplomatica e consolare». Sulla questione in parola si vedano anche le osservazioni di P. VIGNI, *op. cit.*, p. 5 ss.

⁵¹ Di diversa opinione è chi osserva che «if the real intent of the drafters of the EC Treaty was to add a new right of EU citizens by means of art. 20 ECT, EU Members States, which do not provide for a similar right in their national legal orders, would be equally bound to ensure that right by virtue of their being parties to the EU treaties». Così P. VIGNI, *op. cit.*, p. 3.

⁵² Deve pure rammentarsi che, in tal caso, è previsto che il Consiglio deliberi «secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo».

Sotto questo profilo, non va sottaciuta l'importanza della menzionata proposta di direttiva presentata dalla Commissione sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero, anche e soprattutto nell'innovare taluni aspetti dell'assistenza fornita al cittadino rispetto alla decisione intergovernativa del 1995⁵³. Tuttavia, sembra che il ruolo dell'Unione non sia destinato ad essere particolarmente rilevante nell'incidere sull'aspetto che costituisce il principale ostacolo alla piena realizzazione della tutela in discussione, ossia le accennate divergenze tra regole vigenti negli ordinamenti interni degli Stati membri. Con riferimento al settore in esame, infatti, va richiamato l'art. 2, par. 5, TFUE, ai sensi del quale «in taluni settori ... l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori. Gli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione adottati in base a disposizioni dei trattati relative a tali settori non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri»⁵⁴. Ancora, nell'indicata prospettiva si colloca la previsione contenuta nell'art. 25, co. 2, TFUE, che lascia ben trasparire tutti i timori paventati dagli Stati di vedere limitate le proprie prerogative, stabilendo che il Consiglio può adottare disposizioni «intese a completare» i diritti elencati all'art. 20, par. 2, tra cui rientra il diritto di godere della tutela in oggetto, e che tali disposizioni «entrano in vigore previa approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali».

Insomma, dalle previsioni finora richiamate appare piuttosto ridimensionato l'apporto che le istituzioni dell'Unione sono in grado di fornire ad una piena e compiuta realizzazione della tutela in esame, risultando evidente la centralità del ruolo riservato agli Stati membri, ai quali spetta adottare, secondo la formulazione dell'art. 23 TFUE, «le disposizioni necessarie. .. per garantire detta tutela»⁵⁵. Il ridimensionamento appena accennato dovrebbe,

Quest'ultimo, dunque, non svolge nel settore in oggetto il ruolo di co-legislatore, risultando pertanto enfatizzato il ruolo del Consiglio. Si ricorda che alla Commissione compete l'iniziativa a proporre l'atto, dal momento che detto settore non rientra tra quelli in cui un atto legislativo dell'Unione può essere adottato senza la proposta della stessa Commissione, come stabilito dall'art. 17, par. 2, TUE. Al riguardo cfr. I. INGRAVALLO, *op. cit.*, p. 155 s.

⁵³ V. *supra*, par. 2.

⁵⁴ Sul punto cfr. S. BATTINI, "International administrative law" today cit., p. 66 e M. B. MORARU (*op. cit.*, p. 92), la quale riconosce che «the "coordination and cooperation" language of Art. 23 (2) TFEU gives us an indication that the directive to be adopted might not be used for harmonising the national law and practice on the legal nature, force, material and personal scope of consular and diplomatic protection of citizen».

⁵⁵ In dottrina vi è chi ha rimarcato (G. DELLA CANANEA, *The European Union and consular protection. A new public law*, in S. FARO, M. P. CHITI, E. SCHWEIGHOFER (eds. by), *op.*

tra l'altro, riflettersi anche sull'eventuale esercizio di una competenza esterna a concludere trattati con Stati terzi nella materia *de qua*; competenza che, secondo il principio del parallelismo delle competenze, deriverebbe dall'attribuzione alle istituzioni dell'Unione di una competenza interna nel settore in esame⁵⁶.

Se poi si passa a verificare se vi sia stata o meno un'effettiva attuazione da parte degli Stati membri della tutela prevista, si è già constatato che non si registra un particolare attivismo; e ciò anche con riguardo alla previsione contenuta nell'art. 23 TFUE, secondo cui «gli Stati membri...avviano i negoziati internazionali richiesti per garantire detta tutela». Ancorché l'utilizzo dell'indicativo presente («avviano») sottenda un obbligo in capo agli Stati membri⁵⁷, sono pochi quelli che hanno finora adempiuto tale obbligo e tra questi figura l'Italia⁵⁸. Peraltro, si può intuire come non sia affatto agevole, nella fattispecie, stabilire quando uno Stato sia venuto meno all'obbligo in questione, ove si consideri l'ampiezza e l'indeterminatezza del concetto di «negoziato»⁵⁹. Eppure, va colta tutta l'importanza della previsione in parola,

cit., p. 52) che l'art. 23 TFUE «must be read, therefore, as implying that consular and diplomatic protection is mainly, though not only, a competence of Member States. It is not fortuitous, in particular, that the Council enjoys a position of supremacy, with regard to such political decisions».

⁵⁶ In tema cfr. M. P. CHITI, M. B. MORARU, *The right to consular protection before and after Lisbon*, in S. FARO, M. P. CHITI, E. SCHWEIGHOFER (eds. by), *op. cit.*, p. 29, secondo i quali «if, until the entry into force of the Lisbon Treaty, the EU Member States had exclusive competence to act externally, starting with 1° December 2009, the area is no longer under the entire sovereign powers of the Member States, the Union has competence to act both internally ... and externally ...». Si ricorda che il principio del parallelismo, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha ricevuto una sorta di consacrazione nell'art. 216 TFUE.

⁵⁷ Sull'uso dell'indicativo presente nella tecnica redazionale dei trattati cfr. A. TIZZANO, *Il Trattato di Amsterdam*, Padova, 1998, p. 79.

⁵⁸ Si ricorda che l'Italia, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, ha firmato diversi accordi bilaterali contenenti clausole aventi ad oggetto la tutela in esame. Ad esempio, si segnala la convenzione consolare stipulata con la Federazione russa, in cui, all'art. 37, par. 5, è stabilito che «... i funzionari consolari della Repubblica Italiana possono esercitare nel territorio dello Stato di residenza funzioni consolari a favore dei cittadini degli altri Stati membri dell'Unione Europea che non abbiano uffici consolari nella circoscrizione di competenza di detti funzionari». Clausole di analogo tenore sono contenute nelle convenzioni consolari stipulate dall'Italia con: la Grande Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista (art. 22, par. 2); la Moldavia (art. 61, par. 2); la Georgia (art. 60, par. 2); l'Ucraina (art. 62, par. 2), reperibili sul sito www.itra.esteri.it Per accordi stipulati da altri Stati si veda il *Report* finale del progetto CARE, *supra*, nota 37.

⁵⁹ In dottrina è stato osservato (S. FARO, M. B. MORARU, *La questione dell'effettività* *cit.*, p. 760) che «il verificare se gli Stati membri abbiano preso concrete iniziative di apertura di negoziati sarebbe per la Commissione un lavoro estremamente complesso dato che...gli

vista la necessità di un coinvolgimento dello Stato terzo sul cui territorio deve essere esercitata la tutela, poiché il mero obbligo reciproco che intercorre tra Stati membri di assicurare assistenza ai rispettivi cittadini non produce alcun obbligo per lo Stato terzo⁶⁰. L'esercizio della tutela, in altri termini, è condizionato dal rispetto della *territorial jurisdiction* dello Stato che ospita il cittadino dell'Unione⁶¹ e dunque non è possibile prescindere dal consenso di tale Stato.

Invero, si è sviluppata la prassi della notifica, da parte di uno Stato membro, allo Stato terzo della possibilità di esercitare la tutela consolare a favore dei cittadini di un altro Stato membro⁶². Tuttavia, ai fini di una maggiore certezza del diritto, sarebbe auspicabile la conclusione di accordi contenenti un'accettazione espressa da parte dello Stato terzo. Dal canto suo, la Commissione ha proposto l'inserimento, negli accordi bilaterali tra Stati membri e Stati terzi, di disposizioni in materia di protezione di cittadini dell'Unione, così come la previsione di una clausola negli accordi misti conclusi dall'Unione e dai suoi Stati membri con Stati terzi, mediante la quale questi ultimi accettino che i cittadini dell'Unione possano essere assistiti da qualunque Stato membro presente sul loro territorio⁶³.

Dai rilievi svolti emerge che gli sviluppi della prassi relativa all'attuazione delle previsioni contenute nell'art. 23 TFUE non sono stati particolarmente significativi. Peraltro, a voler tacere del valore politico e simbolico che la tutela in esame riveste, tanto nell'approfondire il legame tra l'Unione e i suoi cittadini quanto nel rafforzare l'identità e l'immagine dell'Unione dinanzi agli Stati terzi, essa ha finito per assumere una sempre maggiore rilevanza sotto un profilo assai concreto⁶⁴. Basti pensare al verificarsi di parti-

Stati membri potrebbero invocare anche negoziati informali ... come una forma di apertura dei negoziati internazionali richiesti dal Trattato».

⁶⁰ Su tale aspetto M. B. MORARU (*op. cit.*, p. 92) ha osservato che «the pact between the EU countries is a *res inter alios acta* for the third countries, which enjoy sovereign powers on whether to prohibit or not a procedure carried out entirely within their sovereign territory». In argomento si veda anche R. ADAM (*op. cit.*, p. 651), il quale sottolinea «l'esigenza di acquisire, necessariamente caso per caso, il consenso dello Stato terzo interessato».

⁶¹ Cfr. S. BATTINI, «*International administrative law*» *today cit.*, p. 57 s.

⁶² Del resto, ciò è previsto anche dall'art. 8 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963, secondo cui «dopo appropriata notifica allo Stato di residenza e sempre che quest'ultimo non vi si opponga, un ufficio consolare dello Stato di invio può esercitare funzioni consolari nello Stato di residenza per conto di uno Stato terzo».

⁶³ 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 di azione 2007/2009 cit.*, p. 11.

⁶⁴ Si è notato in dottrina (A. M. FERNÁNDEZ, *Local Consular Cooperation: Administering EU Internal Security Abroad*, in *Eur. Foreign Aff. Rev.*, 2009, p. 591) che «since the

colari eventi come conflitti militari, catastrofi naturali, pandemie, attacchi terroristici, in ordine ai quali un potenziamento della tutela consolare si rende necessario anche al fine di sostenere la realizzazione di interventi attuati attraverso i vari strumenti di cui l'Unione europea si è dotata per affrontare situazioni di crisi o di emergenza (meccanismo di protezione civile, strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace, missioni civili di gestione delle crisi, per citarne alcuni)⁶⁵. Ma, al di là di accadimenti straordinari, una piena attuazione della tutela in discorso andrebbe comunque auspicata e favorita in considerazione dell'incremento esponenziale di cittadini dell'Unione europea che, per motivi di lavoro, di studio o di turismo, si spostano da uno Stato ad un altro Stato, sul territorio del quale potrebbe mancare una rappresentanza del proprio paese⁶⁶. E ciò si verifica sempre più frequentemente, dato l'allargamento dell'Unione, che comprende ormai ventotto Stati, e tenuto conto del fatto che sono rappresentati tutti gli Stati membri soltanto in tre paesi (Stati Uniti d'America, Federazione russa e Repubblica popolare cinese)⁶⁷.

In definitiva, gli Stati membri condividono informazioni, si coordinano e collaborano tra loro – soprattutto in circostanze particolari come nel caso di evacuazioni che coinvolgono cittadini di altri Stati membri –, fino ad estendere l'assistenza consolare a prescindere dalla cittadinanza della persona assistita, ma, al contempo, appaiono restii a formalizzare le modalità attraverso cui si realizza la tutela sancita all'art. 23 TFUE, a riprova che essi continuano a ritenersi «dominant sovereign consular actors»⁶⁸ in un settore tradi-

beginning of the new millenium, local consular cooperation has become a priority on the European agenda».

⁶⁵ Al riguardo v. *Libro verde* cit., p. 3 e la relazione presentata dal commissario Michel Barnier il 9 maggio 2006 al Presidente del Consiglio dell'Unione e al Presidente della Commissione europea dal titolo: «*Per una forza europea di protezione civile: Europe Aid*», reperibile sul sito http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/rapport_barnier_20060508_/rapport_barnier_20060508_fr.pdf

⁶⁶ A fronte di tale situazione, vi è chi ha registrato lo scarso interesse suscitato dalla questione in oggetto, sostenendo che «despite its importance for individuals travelling or living abroad, consular assistance is not a subject of prime importance to lawmakers and academics». Così A. VERMEER-KÜNZLI, *Where the Law Becomes Irrelevant: Consular Assistance and the European Union*, in *Int. Comp. Law Quart.*, 2011, p. 993.

⁶⁷ Sul punto v. *Libro verde* cit., p. 3. Al riguardo è stato osservato (E. TRIGGIANI, *La cittadinanza europea per la "utopia" sovranazionale*, in *St. integr. eur.*, 2006, p. 445) che «si comprende facilmente, in questo caso, come essere cittadini dell'Unione possa essere più importante che cittadini del proprio Stato nazionale».

⁶⁸ Così J. WOUTERS, S. DUQUET, K. MEUWISSEN, *How Does the Shepherd Shelter His Sheep? The European Union and Consular Law*, (Updated Version December 2013), Wor-

zionalmente di competenza statale. Ed è sintomatico che gli Stati membri, quando intervengono a favore di cittadini di un altro Stato membro, quasi mai fanno riferimento alla disposizione in parola⁶⁹. Se ne desume che il processo volto ad assicurare un'effettiva tutela ai cittadini dell'Unione non può dirsi concluso e molte difficoltà permangono, soprattutto nel giungere ad un modello condiviso di tutela consolare che superi le divergenze che ancora sussistono all'interno degli ordinamenti dei diversi Stati membri⁷⁰.

5. Segue: verso la realizzazione della protezione diplomatica sulla base dell'art. 23 TFUE?

Si deve notare che, nell'ambito dell'Unione, l'aver trascurato finora la protezione diplomatica non esclude che in futuro si provveda ad attuarla e, in effetti, la stessa Commissione ha ammesso di orientare i suoi sforzi verso il miglioramento della tutela consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi «ferma restando la possibilità di azioni future nel campo della tutela diplomatica»⁷¹.

Tralasciando gli sviluppi del regime giuridico di tale istituto nell'ordinamento internazionale⁷², si rammenta che esso si concreta nella

king Paper No. 107, June 2013, Leuven Centre for Global Governance Studies, p. 4.

⁶⁹ Ad esempio, vi è chi ha notato (P. VIGNI, *op. cit.*, p. 23) che, in occasione dello tsunami nel Sud-est asiatico del 2004 o del conflitto israelo-libanese del 2006 «neither France nor other Member States made reference to ex-art. 20 ETC and the obligation of a Member State to provide assistance. Thus, the decision to allowing French intervention appears to be inspired more by political expediency than by legal considerations».

⁷⁰ Si è detto che tale situazione alimenterebbe il c. d. "consular shopping", vale a dire la ricerca dello Stato membro in grado di offrire la migliore tutela al cittadino. Cfr. G. PORZIO, *Consular Assistance and Protection: An EU Perspective*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, 2008, p. 96.

⁷¹ 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 di azione 2007/2009* cit., p. 8.

⁷² In tema di diritto alla protezione diplomatica si ricorda la celebre sentenza *Mavromatis*, resa dalla Corte permanente di giustizia internazionale (CPGI 30 agosto 1924, *Publications de la Cour Permanente de Justice internationale, série A*, n. 2, p. 12). Si rammenta che la Commissione di diritto internazionale, nel 2006, ha adottato in seconda lettura un progetto di articoli sulla protezione diplomatica delle persone fisiche e delle persone giuridiche. Al riguardo cfr. *Documents officiels de l'Assemblée générale, 61ème session, Suppl. n. 10, A/61/10*. In dottrina, tra gli altri, cfr. L. PANELLA, *Il progetto di articoli della Commissione di diritto internazionale sulla protezione diplomatica: codificazione e sviluppo del diritto internazionale*, in *Riv. coop. giur. int.*, 2008, n. 28, p. 54 ss. Una significativa evoluzione dell'istituto si è registrata soprattutto a seguito degli sviluppi normativi nel settore della

possibilità per uno Stato di invocare la responsabilità di un altro Stato per un pregiudizio causato da un fatto internazionalmente illecito di quest'ultimo Stato nei confronti di una persona fisica o giuridica in possesso della nazionalità del primo Stato⁷³. Originariamente concepita con riferimento agli Stati, la protezione diplomatica è stata poi estesa alle organizzazioni internazionali, per le quali, dalla prassi, emergono limitazioni all'esercizio del diritto in parola, derivanti naturalmente dal piano differente su cui le organizzazioni si situano rispetto agli Stati. Esse, infatti, possono agire a seguito di lesioni subite da propri agenti e funzionari nella persona e/o nei beni, potendo reclamare tuttavia una riparazione soltanto per i danni causati alla funzione e non per quelli arrecati all'individuo in quanto tale⁷⁴, per i quali una riparazione può comunque essere richiesta dallo Stato di appartenenza dell'agente o del funzionario lesi.

Passando a considerare la protezione diplomatica di cui all'art. 23 TFUE, va detto che, qualora fosse realizzata, verrebbe esercitata dagli Stati membri e non dall'Unione. Ciò non esclude che quest'ultima possa agire sul piano internazionale a difesa dei propri agenti o funzionari operanti in Stati terzi, ma tale ipotesi fuoriesce dall'ambito di applicabilità dell'articolo in esame. Inoltre, la stessa protezione presenterebbe caratteri peculiari e nuovi rispetto all'istituto contemplato nell'ordinamento internazionale. Il principale elemento innovativo è sicuramente l'affievolimento della rilevanza del criterio della cittadinanza quale presupposto esclusivo per l'azione in protezione diplomatica; più precisamente, non occorrerà possedere la cittadinanza

tutela internazionale dei diritti dell'uomo. Tra i numerosissimi contributi, cfr. L. CONDORELLI, *op. cit.*, p. 5 ss.; G. GAJA, *Droits des États et droits des individus dans le cadre de la protection diplomatique*, in J. F. FLAUSS (sous la dir.), *La protection diplomatique. Mutations contemporaines et pratiques nationales*, Bruxelles, 2003, p. 63 ss.; P. PUSTORINO, *Recenti sviluppi in tema di protezione diplomatica*, in *Riv. dir. int.*, 2006, p. 68 ss.; C. F. AMERASINGHE, *Diplomatic Protection*, Oxford, 2008.

⁷³ Più precisamente, con stretto riferimento al cittadino, uno Stato può esercitare il diritto alla protezione diplomatica a seguito di una violazione delle norme sul trattamento degli stranieri da parte dello Stato in cui si trovi lo stesso cittadino e solo dopo che questi abbia esperito tutti i rimedi previsti dallo Stato territoriale. È stato rimarcato (B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2014, p. 251) che l'istituto «ha oggi carattere residuale altresì nel senso che...è necessario che non vi siano rimedi internazionali efficaci...azionabili dagli stessi stranieri lesi».

⁷⁴ Si ricorda che nel noto parere reso l'11 aprile 1949 sui *Danni subiti al servizio delle Nazioni Unite (CJI Recueil*, p. 174), la Corte internazionale di giustizia si è orientata nel senso della possibilità per l'organizzazione di richiedere un risarcimento sia per il danno arrecato alla funzione svolta dal funzionario sia per il danno prodotto alla persona. Si vedano al riguardo le riflessioni di B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2012, p. 145 s.

dello Stato membro che interviene, dal momento che la *ratio* della tutela in esame risiede nella possibilità di essere difesi qualora il proprio Stato di appartenenza non possa agire nello Stato terzo, risultando invece necessario il possesso della cittadinanza di uno Stato membro qualsiasi dell'Unione. In realtà, non si tratta di una novità nell'ordinamento internazionale, ma l'innovazione sta nell'attribuire stabilità ad una situazione che, generalmente, è legata a motivi contingenti⁷⁵. Ancora, sebbene il tenore letterale della norma contenuta nell'art. 23 TFUE non faccia riferimento ad un illecito subito dal cittadino di uno Stato membro da parte di uno Stato terzo, sembra evidente che l'azione in protezione diplomatica sarà subordinata alla presenza di un illecito, giacché, in caso contrario, si metterebbero sullo stesso piano protezione diplomatica e tutela consolare, che restano poste su piani notoriamente ben distinti. D'altronde, la stessa Commissione, quando ha prefigurato un'eventuale attuazione della protezione diplomatica, ha ricordato che essa si concreta nell'invocazione, da parte di uno Stato, «della responsabilità di un altro Stato per un danno causato ad una persona fisica o giuridica»⁷⁶. È stato pure ipotizzato che, trattandosi di un diritto riconosciuto al cittadino dell'Unione, verrebbe meno quella discrezionalità che caratterizza l'istituto in questione⁷⁷. Invece, si può pensare che, proprio perché il diritto alla protezione diplomatica viene solitamente esercitato in maniera discrezionale dallo Stato⁷⁸, e sempre tenuto conto del riferimento al principio del trattamento nazionale, è difficile ammettere che il cittadino di uno Stato membro possa godere di un diritto non riconosciuto al cittadino dello Stato membro che interviene⁷⁹. Si è anche sostenuto che l'attuazione della prote-

⁷⁵ R. ADAM, *op. cit.*, p. 650 s.

⁷⁶ 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 di azione 2007/2009* cit., p. 7.

⁷⁷ È stato osservato che «since diplomatic protection is a discretionary right of the protecting State ... european solution cannot be interpreted in this way. Individual nature of EU citizen's right to protection provided by diplomatic or consular authorities of other EU Member States, thus, does not correspond with the substantial feature of diplomatic protection». Così P. PAVLOVIC (*op. cit.*, p. 3).

⁷⁸ Sulle tendenze e sugli sviluppi della prassi verso il riconoscimento di limiti, in alcuni casi, alla discrezionalità dello Stato cfr., tra gli altri, P. PUSTORINO, *op. cit.*, p. 86 ss.; A. VERMEER-KÜNZLI, *Restricting Discretion: Judicial Review of Diplomatic Protection*, in *Nordic Journ. Int. Law*, 2006, p. 279 ss. Peraltro, con stretto riferimento all'Italia, si deve dare conto di una recente sentenza del Consiglio di Stato, in cui si è ribadita la discrezionalità dello Stato, che è libero di decidere se agire o meno in protezione diplomatica (Cons. di Stato, sez. VI, sent. 29 maggio 2014, n. 2792).

⁷⁹ Sul punto si richiamano le osservazioni di A. VERMEER-KÜNZLI (*The legal framework* cit., p. 102), la quale, con riguardo sia alla protezione diplomatica sia all'assistenza consola-

zione diplomatica ai sensi dell'art. 23 TFUE potrebbe influenzare l'evoluzione delle norme del diritto internazionale in materia⁸⁰; al riguardo sia consentito esprimere qualche perplessità, data l'assoluta specificità della natura e dell'esperienza dell'Unione europea come ente internazionale.

6. Tutela consolare e protezione diplomatica alla luce delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona in tema di azione esterna dell'Unione

Si è già avuto modo di osservare che la tutela prevista all'art. 23 TFUE conferisce una dimensione esterna alla cittadinanza dell'Unione europea e, in tal senso, dovrebbe contribuire ad assegnare alla stessa cittadinanza una sorta di visibilità e di concretezza nei confronti degli Stati terzi. Di più, nella realizzazione effettiva della tutela in discussione vi è chi intravede un passo importante verso il rafforzamento del ruolo dell'Unione europea nella vita di relazione internazionale in veste di "attore globale"; e ciò soprattutto a seguito di talune innovazioni derivanti dal Trattato di Lisbona.

In specifiche disposizioni in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC) si coglie, invero, l'intento di valorizzare il naturale legame tra tutela sancita all'art. 23 TFUE e alcuni profili dell'azione esterna dell'Unione⁸¹. Rileva *in primis* l'art. 3, par. 5, TUE, secondo cui l'Unione, nelle relazioni con il resto del mondo, afferma i suoi valori ed interessi «contribuendo alla protezione dei suoi cittadini». Ma, è l'art. 35, co. 3, TUE, a richiamare espressamente l'art. 23 TFUE e a stabilire un nesso tra cittadi-

re, afferma che, al di là di certe tendenze rilevabili «in national courts, it is currently difficult to envisage an independent "right" to diplomatic protection and consular assistance ... My understanding based on information gathered from state representatives is really they did not and that states still consider the right to exercise diplomatic protection and consular assistance a discretionary right».

⁸⁰ Ad esempio è stato sostenuto (R. LA ROSA, *La protezione diplomatica nell'Unione europea: un esempio di evoluzione delle norme internazionali in materia*, in *St. integr. eur.*, 2009, p. 133) che «la prassi determinatasi nell'Unione europea con riferimento alla protezione diplomatica e consolare dei cittadini europei può costituire un elemento utile per verificare se l'istituto della protezione diplomatica è in fase evolutiva prospettandosi l'esistenza o la progressiva affermazione di nuove regole in materia».

⁸¹ In tema cfr. M. FRAGOLA, *Considerazioni sul servizio diplomatico europeo e sulla protezione diplomatica dei cittadini UE*, in T. VASSALLI DI DACHENHAUSEN (a cura di), *Atti del Convegno in memoria di Luigi Sico*, Napoli, 2011, p. 671 ss.; ID., *Protezione diplomatica dei cittadini e politica estera dell'Unione europea*, in *Il Trattato di Lisbona: due anni d'applicazione. Atti della Giornata di studio in ricordo di Francesco Caruso*, Napoli, 2013, p. 163 ss.

nanza dell'Unione e politica estera e di sicurezza comune⁸², prevedendo che le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri e le delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e nelle conferenze internazionali, così come le rispettive rappresentanze presso le organizzazioni internazionali, «contribuiscono all'attuazione del diritto di tutela dei cittadini dell'Unione nel territorio dei paesi terzi di cui all'articolo 20, paragrafo 2, lettera c) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle misure adottate in applicazione dell'art. 23 di detto trattato». Va peraltro segnalato che la disposizione era già contemplata nell'art. 20 TUE pre-Lisbona, ma, nell'attuale formulazione, il riferimento non è alle delegazioni della Commissione, bensì alle delegazioni dell'Unione, che, composte da funzionari della Commissione, del Segretariato generale del Consiglio dell'Unione e dei servizi diplomatici dell'Unione, sono confluite nel Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)⁸³.

Rileva altresì l'art. 221, par. 2, TFUE, che, codificando una prassi consolidata, stabilisce che la rappresentanza dell'Unione, nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali, è assicurata dalle delegazioni dell'Unione, le quali, poste sotto l'autorità dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, agiscono in stretta cooperazione con le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri⁸⁴. Si deve appena osservare che l'obbligo di "stretta cooperazione", che costituisce una specificazione dell'obbligo di leale collaborazione ex art. 4, par. 3, TUE, assume una notevole importanza nel campo delle relazioni esterne dell'Unione, segnatamente nel contribuire alla ricerca di una sorta di maggiore coerenza ed efficacia che è alla base delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona in

⁸² Cfr. B. GENCARELLI, *Commento all'art. 35 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati cit.*, p. 281.

⁸³ Si rammenta che il SEAE è stato istituito in ottemperanza all'art. 27 TUE. In argomento, tra i numerosi contributi, cfr. J. BÁTORA, *The "Mitrailleuse Effect": The EEAS as an Interstitial Organization and the Dynamics of Innovation in Diplomacy*, in *Journ. Comm. Mark. Studies*, 2013, p. 598 ss; R. ADLER-NISSEN, *Symbolic power in European diplomacy: the struggle between national foreign services and the EU's External Action Service*, in *Review of International Studies*, 2013, p. 1 ss.; C. MORVIDUCCI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna: un inizio problematico*, in *St. integr. eur.*, 2013, p. 19 ss.; P. DE PASQUALE, *Commento all'art. 27 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati cit.*, p. 247 ss.; J. WOUTERS, S. DUQUET, *Unus inter pares? The EEAS, the Vienna Convention and international diplomatic practice*, Working paper n. 139, May 2014, Leuven Centre for Global Governance Studies.

⁸⁴ Va ricordato anche l'art. 32, co. 3, TUE, ai sensi del quale «le missioni diplomatiche degli Stati membri e le delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali cooperano tra di loro e contribuiscono alla formulazione e all'attuazione dell'approccio comune».

materia di azione esterna⁸⁵. Tuttavia, ai fini di quel che si discute, non va sottaciuto che la cooperazione tra le delegazioni dell'Unione e le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri – così come la cooperazione tra queste ultime – è resa complicata dall'eterogeneità dei regimi di tutela previsti nei diversi ordinamenti interni.

Tornando alle delegazioni, proprio l'accennato passaggio da delegazioni della Commissione a “delegazioni dell'Unione” ha portato alcuni a prospettare per queste un ruolo assai rilevante nell'attuazione della tutela sancita all'art. 23 TFUE. Ora, senza voler negare l'importanza della modifica operata dal Trattato di Lisbona⁸⁶, sia consentito dubitare che questa possa effettivamente incidere sul processo di realizzazione della tutela in esame, dato che i compiti delle delegazioni dell'Unione restano essenzialmente di supporto rispetto a quelli svolti dalle missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri⁸⁷. Ciò si ricava, tra l'altro, dall'art. 5, par. 10, della dec. 2010/427/UE del Consiglio, del 26 luglio 2010, che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna⁸⁸, secondo cui le delegazioni dell'Unione «su richiesta degli Stati membri» assistono questi ultimi nella loro funzione di protezione consolare dei cittadini dell'Unione nei paesi terzi. D'altronde, anche la Commissione, dopo aver manifestato l'intento di esaminare la possibilità per l'Unione di esercitare la protezione in parola tramite le proprie delegazioni⁸⁹, nella già richiamata proposta di direttiva ha finito per riconoscere alle stesse un ruolo piuttosto marginale⁹⁰. Per altro verso, si dà conto della posizione del Parlamento europeo, la quale diverge da quella espressa dalla Commissione in merito al contributo delle delegazioni all'attuazione della tutela in esame, come risulta da alcuni

⁸⁵ Si veda in argomento F. CASOLARI, *The principle of loyal co-operation: a “master key” for EU external representation?*, in S. BLOCKMANS, R. A. WESSEL (eds. by), *Principles and practices of EU external representation*, CLEER Working Paper 2012/5, p. 11 ss.; P. VAN ELSUWEGE, H. MERKET, *The role of the Court of Justice in ensuring the unity of the EU's external representation*, *ivi*, p. 37 ss.

⁸⁶ Cfr. B. GENCARELLI, *op. cit.*, p. 279 ss.

⁸⁷ Sul punto cfr. E. BARONCINI, *Le delegazioni dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona. Struttura, funzioni e status*, in *Dir. com. sc. int.*, 2014, p. 1 ss.

⁸⁸ GUUE L 201, p. 30.

⁸⁹ V. 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 di azione 2007/2009* cit., p. 11.

⁹⁰ Si vedano gli artt. 14 e 15 della proposta di direttiva sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero cit. In dottrina si è osservato che la proposta in parola «embraces the idea that consular functions essentially remain an intergovernmental matter suggesting a fairly limited role for Union Delegations in consular affairs». Così J. WOUTERS, S. DUQUET, K. MEUWISSEN, *Caring For Citizens Abroad* cit., p. 568.

emendamenti alla proposta di direttiva approvati dallo stesso Parlamento e finalizzati segnatamente ad attribuire alle delegazioni dell'Unione una vera e propria funzione consolare a favore dei cittadini dell'Unione non rappresentati⁹¹.

La questione appena accennata assume un rilievo non secondario, poiché affidare un ruolo più incisivo alle delegazioni dell'Unione nella realizzazione della tutela *de qua* significa, in sostanza, rafforzare il ruolo dell'Unione in tale ambito. Ebbene, da quanto finora esposto s'intuisce agevolmente che, pure dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, gli Stati membri hanno inteso riservare a sé le principali competenze in un settore che può essere considerato «a symbol of statehood and a core task of the state towards the citizens»⁹². Del resto, lo stesso alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Catherine Ashton, nella relazione presentata nel luglio 2013 sul riesame del funzionamento del SEAE, riferendosi ad un eventuale coinvolgimento del SEAE nelle competenze nazionali in materia di protezione consolare, dopo aver ricordato che nessuna competenza è attribuita alle delegazioni dell'Unione, ha affermato che detto coinvolgimento deve scaturire dal «dibattito politico degli Stati membri»⁹³.

In realtà, in una fase di difficile congiuntura economica quale quella attuale, proprio l'esigenza di una migliore ripartizione degli oneri e di un'ottimizzazione delle risorse ha condotto alcuni Stati membri, in particolare di piccole e medie dimensioni, a valorizzare il ruolo del SEAE, ipotizzando il trasferimento a quest'ultimo di talune funzioni consolari; ma, altri Stati, primo fra tutti il Regno Unito, si sono opposti fermamente a qualsiasi iniziativa in tal senso⁹⁴.

Insomma, la creazione di un Servizio diplomatico dell'Unione, pur of-

⁹¹ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 25 ottobre 2012 sulla proposta di direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero [COM (2011)0881 - C7-0017/2012 - 2011/0432 (CNS)].

⁹² Così K. RAIK, *Serving the citizens? Consular role of the EEAS grows in small steps*, EPC Policy Brief, 30 April 2013, p. 2.

⁹³ *Riesame del SEAE*, p. 14, reperibile sul sito www.eeas.review.it. In tema cfr. R. FAURE, M. GAVAS, S. MAXWELL, *The Review of the European External Action Service – A Commentary on the Report*, ODI, September 2013, reperibile sul sito www.odi.org; S. DUKE, *Reflections on the EEAS Review*, in *Eur. Foreign Aff. Rev.*, 2014, p. 23 ss.

⁹⁴ Cfr. K. RAIK, *op. cit.*, p. 2. Va peraltro segnalato che alcuni Stati membri, come la Spagna, stanno attuando progetti di “co-housing” tra proprie autorità diplomatiche e delegazioni dell'Unione. V. Press release, *EEAS and Spain sign Memorandum of Understanding to establish Spanish Diplomatic Representation on premises of EU Delegation to Azerbaijan* (Brussels, 18 November 2013); *EEAS and Spain sign Memorandum of Understanding on sharing diplomatic premises in Myanmar/Burma* (Brussels, 10 February 2014), reperibili sul sito www.consilium.europa.eu.

frendo sicure opportunità per lo sviluppo di una più intensa cooperazione tra Unione e Stati membri – segnatamente tra delegazioni dell’Unione e autorità diplomatiche e consolari nazionali – non ha comportato una svolta decisiva nell’attuazione della tutela prevista; una svolta che, presumibilmente, non ci sarà per molto tempo ancora⁹⁵.

Né valgono considerazioni, a favore di un ruolo più rilevante dell’Unione nell’esercizio della tutela in discorso, fondate sull’espresso riconoscimento della personalità giuridica internazionale dell’Unione ad opera del Trattato di Lisbona, mediante l’inserzione dell’art. 47 TUE⁹⁶. Invero, va appena osservato che la personalità giuridica internazionale di un ente non può derivare da clausole inserite in un trattato, dalle quali si evince soltanto la volontà degli Stati membri fondatori di costituire un ente in grado di operare autonomamente sul piano delle relazioni internazionali e, nel caso dell’Unione europea, secondo autorevole dottrina, è da ben prima dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona che detta personalità deve essere riconosciuta⁹⁷. Ma, a prescindere dal vivace dibattito dottrinale al riguardo, non sembra che la personalità internazionale rappresenti l’elemento chiave per sostenere l’esercizio, da parte dell’Unione, della tutela di cui all’art. 23 TFUE. O, per meglio dire, tale personalità sarebbe comunque necessaria ai fini di un eventuale esercizio della tutela in parola da parte dell’Unione; tuttavia, incentrare l’attenzione su questo elemento significa

⁹⁵ Si possono richiamare al riguardo le osservazioni di S. DUKE (*Providing for European-Level Diplomacy after Lisbon: The Case of the European External Action Service*, in *The Hague Journal of Diplomacy*, 2009, p. 228), secondo il quale «the assumption by the EEAS/Union delegations of any extensive consular duties should not therefore be presupposed, especially when there are political and legal concerns about the assumption of a major role by the EU’s institutions». Per altri (M. B. MORARU, *op. cit.*, p. 90), la creazione del SEAE, assieme a «the increased number of training courses for the EEAS personnel including also the specific task of the protection of EU citizens...and the EU’s expansionist approach to its external competences indicate that maybe the EU’s role in protection abroad of the EU citizens will not stagnate at a mere supporting role but has the potential to evolve into something more grandiose». Ancora, vi è chi ha notato che «the Treaty of Lisbon enables the Union to take an important step towards closer cooperation and greater integration. But in practice, the true power still resides with MS, and not with the Brussel administration». Così P. PACZOLAY, *Article 35 [Coordination Among Member States’ Diplomatic and Consular Missions]*, in H. J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds. by), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Berlin-Heidelberg, 2013, p. 1117.

⁹⁶ Sul dibattito relativo alla personalità giuridica internazionale dell’Unione esiste una ricca letteratura. Al riguardo si rinvia ai riferimenti bibliografici contenuti nel contributo di B. I. BONAFÈ, *Commento all’art. 47 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati cit.*, p. 322 s.

⁹⁷ Cfr. A. TIZZANO, *La personalità internazionale dell’Unione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 1998, p. 377 ss.

perdere di vista il perno intorno cui ruota tutta la questione *de qua*, ossia le posizioni assunte dalla maggioranza degli Stati membri⁹⁸. Se, infatti, in linea teorica, questi ultimi potrebbero decidere di affidare all'Unione l'esercizio di un diritto di cui sono titolari, così come decidono di farsi sostituire da un altro Stato membro, pare tuttavia piuttosto azzardato, almeno in tempi brevi, prefigurare una siffatta sostituzione e ciò per i motivi in precedenza addotti.

Le osservazioni fin qui svolte valgono, *a fortiori*, anche nel caso di un'eventuale e futura attuazione della protezione diplomatica ai sensi dell'art. 23 TFUE, essendo difficile pensare che questa possa essere esercitata direttamente dall'Unione attraverso le sue delegazioni, considerato il rimarchevole grado di "sensibilità politica" che caratterizza l'istituto della protezione diplomatica. A tale conclusione si giunge non solo dopo aver constatato le resistenze mostrate dagli Stati membri all'idea di concedere più ampi spazi all'Unione nel settore della tutela consolare, che inducono a riflettere sulle difficoltà certamente maggiori che si riscontrerebbero in ordine alla protezione diplomatica; ma, anche e soprattutto, prendendo atto della circostanza per cui la protezione diplomatica non è stata finora presa in considerazione, da parte degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione⁹⁹, nella progressiva attuazione della tutela prevista all'art. 23 TFUE. Si aggiunga che l'Unione, pur essendo un'organizzazione *sui generis* che ha intensamente sviluppato la sua dimensione esterna più di ogni altra organizzazione internazionale, è ancora lontana dall'acquisire quella fisionomia che potrebbe consentirle di esercitare un diritto intrinsecamente correlato al concetto di sovranità statale quale quello della protezione diplomatica¹⁰⁰.

Mette conto peraltro segnalare che molto prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, in determinati ambiti, è stata esercitata una sorta di assistenza diplomatica da parte di istituzioni comunitarie a favore di cittadini

⁹⁸ Tra gli altri cfr. C. MORVIDUCCI (*I diritti dei cittadini* cit., p. 307), la quale, pur ritenendo che «l'attribuzione ex art. 47 TUE della personalità internazionale all'Unione abbia tolto uno degli ostacoli alla possibilità per l'Unione stessa di esercitare in quanto tale la protezione consolare dei propri cittadini», ritiene che al momento non siano prevedibili sviluppi in materia e «il ruolo dell'Unione rimane quindi circoscritto a disciplinare l'operato degli Stati membri...».

⁹⁹ Tuttavia, deve essere segnalato che il Parlamento europeo ritiene «imperativo creare senza indugio le condizioni per una revisione della Decisione del 1995 nel quadro di una sua estensione, includendo la tutela diplomatica nel suo campo di applicazione» (punto K della risoluzione del Parlamento europeo dell'11 dicembre 2007 sul *Libro verde* cit.).

¹⁰⁰ Secondo J. WOUTERS, S. DUQUET (*The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons*, Working Paper No. 107, June 2013, Leuven Centre for Global Governance Studies, p. 19), «still, it lacks the features of a sovereign State to develop a full-grown legal framework for establishing, maintaining and terminating inter-State relations».

degli Stati membri¹⁰¹ e, nello specifico, è stato evocato un vero e proprio dovere in capo alle stesse. In particolare, nella sentenza *Odigitria* resa dal Tribunale di primo grado, viene affermato che l'intervento attuato dalla Commissione attraverso una propria delegazione era conforme al «suo dovere di tutela diplomatica» nei confronti del capitano e dell'armatore di un peschereccio battente bandiera greca¹⁰². Ebbene, nel caso di specie, si ritiene che il fondamento di tale dovere risieda in un accordo internazionale concluso tra l'allora Comunità europea e uno Stato terzo in un settore, quello della pesca, di competenza esclusiva comunitaria e oggi dell'Unione. D'altronde, a fugare ogni dubbio in proposito è intervenuta la stessa Commissione, la quale ha ammesso che non è possibile «ricavare alcun insegnamento generale dalla sentenza "Odigitria" al di fuori dell'accordo di pesca che ne è l'oggetto»¹⁰³.

7. Osservazioni conclusive

Come si è cercato di mostrare nel corso della presente indagine, la complessità e la delicatezza delle questioni in esame hanno reso e rendono lento e tortuoso il processo finalizzato alla piena realizzazione del diritto riconosciuto al cittadino dell'Unione di godere della tutela sancita all'art. 23 TFUE¹⁰⁴. Ad oggi, l'attenzione degli Stati membri e delle istituzioni

¹⁰¹ Cfr. R. LA ROSA, *op. cit.*, p. 146.

¹⁰² Trib. 6 luglio 1995, causa T-572/93, *Odigitria AAE c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, II-2028. Per un commento cfr. C. VEDDER, H. P. FOLZ (*A Survey of Principal Decisions of the European Court of Justice Pertaining to International Law in 1995*, in *Eur. Journ. Int. Law*, 1997, p. 519 ss.), i quali hanno sostenuto che «the right to grant diplomatic protection in the case of the violation of an agreement concluded between the Community and a third state is therefore a right inherent in the Community's general legal capacity under international law pursuant to Article 210 EC» (p. 522).

¹⁰³ *Libro verde* cit., p. 12. Deve essere anche rimarcato che, in altri specifici ambiti di competenza esclusiva dell'Unione, come quello della politica commerciale comune, spetta alla stessa Commissione «esercitare, a favore di imprese europee presenti sui mercati esteri o intenzionate a penetrarvi, una funzione di interlocuzione con le autorità straniere che regolano quei mercati, la quale appare in larga misura riconducibile all'assistenza consolare e, anche, alla protezione diplomatica». Così S. BATTINI, *Il "diritto amministrativo internazionale" oggi: il caso della assistenza consolare e della protezione diplomatica*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2010, p. 1419.

¹⁰⁴ In dottrina è stato osservato (S. FARO, M. B. MORARU, *La questione dell'effettività* cit., p. 753) che si tratta di una materia complessa «che è oggetto di una disciplina *multilivel-*

dell'Unione si è incentrata soltanto sulla tutela consolare, nella forma specifica dell'assistenza ai cittadini, ma ciò non significa che anche la protezione diplomatica non possa essere attuata in futuro.

Più in generale, la tutela diplomatica e consolare prevista in seno all'Unione europea, innovando rispetto al diritto internazionale, sembra sostanziarsi in un diritto soggettivo del cittadino più che dello Stato¹⁰⁵; eppure, il richiamo al principio del trattamento nazionale ridimensiona, in un certo senso, la portata di tale innovazione, dal momento che gli Stati membri, ancorché tenuti al rispetto dell'obbligo di non discriminazione fondato sulla nazionalità, restano liberi di determinare il contenuto sostanziale di detta tutela. Ne deriva che il diritto sancito all'art. 23 TFUE continua ad essere "il meno realizzato" tra i diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione, ma ciò non deve sorprendere, data la peculiarità del diritto in esame, che mette direttamente in relazione il cittadino dell'Unione con gli Stati membri, rispetto agli altri diritti enunciati all'art. 20 TFUE. Va appena notato che, con riguardo sia all'art. 23 TFUE sia all'art. 46 della Carta dei diritti fondamentali, la versione in lingua inglese utilizza l'espressione «every citizen of the Union shall ... be entitled to protection» piuttosto che quella «shall have the right to» – così come quella in lingua francese utilizza l'espressione «bénéficie» e non quella «a le droit» – adottata con riferimento agli altri diritti correlati alla cittadinanza¹⁰⁶.

In definitiva, l'obiettivo ambizioso perseguito dall'Unione europea di proteggere i cittadini al di là delle proprie frontiere è ancora lontano dall'essere pienamente raggiunto, a motivo, da un canto, della riluttanza degli Stati membri a concedere spazi in un ambito che viene considerato come

lo, in quanto regolata dal diritto internazionale, dal diritto dell'Unione europea e dal diritto nazionale».

¹⁰⁵ Cfr. L. CONDORELLI (*op. cit.*, p. 12), secondo il quale, con riferimento alla protezione diplomatica di cui al previgente art. 20 TCE, un aspetto della previsione che merita di essere rimarcato è proprio quello di costituire una deroga «au principe bien établi suivant lequel la protection diplomatique est un droit "propre" de l'Etat, et non pas un droit de l'individu à être protégé par son Etat». Sulla possibilità di configurare il ricorso alla protezione diplomatica in termini di un diritto riconosciuto all'individuo cfr. P. KOIJMANS, *Is the Right to Diplomatic Protection a Human Right?*, in *Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, III, Napoli, 2004, p. 1975 ss.; M. GESTRI, *Consiglio di Sicurezza e sanzioni mirate: obblighi degli Stati di agire in "protezione diplomatica" dei singoli?*, in G. VENTURINI, S. BARIATTI (a cura di), *Liber Fausto Pocar – Diritti individuali e giustizia internazionale*, Milano, 2009, p. 353 ss.

¹⁰⁶ Del resto, nel presente lavoro si è avuto modo di notare che la versione in lingua italiana degli articoli in questione ricorre all'espressione secondo cui ogni cittadino dell'Unione «gode...della tutela» e non a quella «ha il diritto».

uno degli «ultimate attributes of a sovereign State»¹⁰⁷ e, dall'altro, dell'assenza di una vera e propria cittadinanza dell'Unione¹⁰⁸, come *status* giuridico autonomo rispetto a quelli degli Stati membri ed espressione di un legame effettivo e concreto tra l'Unione e i suoi cittadini, senza voler sottomettere, chiaramente, la centralità assunta dall'istituto della cittadinanza dell'Unione nell'intero processo di integrazione europea in virtù, soprattutto, del notevolissimo ruolo svolto dalla Corte di giustizia dell'Unione nel riempire di significato tale istituto¹⁰⁹. E senza cedere alla tentazione, sia consentito aggiungere, di trasferire sul piano dell'Unione concetti e nozioni che appartengono essenzialmente alla dimensione statale, trascurando così la natura di organizzazione internazionale, pur *sui generis*, dell'Unione e il suo modo differente di essere soggetto dell'ordinamento internazionale rispetto agli Stati membri.

¹⁰⁷ M. B. MORARU, *op. cit.*, p. 76. Al riguardo si devono richiamare le riflessioni del Prof. A. TIZZANO (*Alle origini della cittadinanza europea*, in *Dir. Un. eur.*, 2010, p. 1033), per il quale «forti erano (e restano) le resistenze di varia natura all'idea di istituire un'autentica cittadinanza comunitaria».

¹⁰⁸ Come notato in dottrina «it is clear that – irrespective of the invention of a “European Citizenship” – a “bond of nationality” is by definition absent in the relationship between the EU and its citizens. European citizenship is granted to the nationals of the Member States». Così B. VAN VOOREN, R. A. WESSEL, *External representation and the European External Action Service: selected legal challenges*, in S. BLOCKMANS, R. A. WESSEL (eds. by), *op. cit.*, p. 78. In argomento cfr. anche T. DE PASQUALE, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di cittadinanza: un concetto “europeizzato” di diritto pubblico interno? La controversa relazione tra cittadinanza dell'Unione europea e cittadinanze nazionali degli Stati membri*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2012, p. 445 ss.

¹⁰⁹ La centralità della cittadinanza europea «sotto un profilo non solo simbolico ma sostanziale, nell'intero processo di integrazione europea» è stata rimarcata, tra gli altri, da E. TRIGGIANI (*La cittadinanza europea cit.*, p. 436), il quale si sofferma sul contributo apportato dalla Corte di giustizia dell'Unione al riguardo (p. 450 ss.). Su tale aspetto si veda A. TIZZANO, *Il nuovo ruolo delle Corti supreme nell'ordinamento politico e istituzionale: la Corte di giustizia dell'UE*, in *Dir. Un. eur.*, 2012, p. 811 ss.

