IANUS
Diritto e Finanza

UNIVERSITÀ DI SIENA 1240

Quaderni

https://www.rivistaianus.it

ISSN: 1974-9805

Quaderni - 2020

L'ASSISTENZA CONSOLARE AI TEMPI DEL COVID-19: PROFILI DI DIRITTO INTERNAZIONALE E DELL'UNIONE EUROPEA

Patrizia Vigni

L'ASSISTENZA CONSOLARE AI TEMPI DEL COVID-19: PROFILI DI DIRITTO INTERNAZIONALE E DELL'UNIONE EUROPEA

Patrizia Vigni

Ricercatrice di Diritto internazionale,
Università degli Studi di Siena

L'emergenza Covid-19, oltre ad aver prodotto effetti devastanti sulle condizioni sanitarie, sociali ed economiche dell'intera comunità internazionale ed aver condizionato il normale svolgimento della vita degli Stati e delle persone, sembra avere anche risollevato barriere nelle relazioni fra gli Stati e, di conseguenza, fra gli individui, che sembravano definitivamente abbattute sia a livello internazionale sia, soprattutto, all'interno dell'Unione europea (UE). Questa involuzione delle forme di cooperazione internazionale fra gli Stati ha avuto un impatto particolarmente negativo nei confronti degli individui che si sono trovati nel territorio di uno Stato straniero al momento dell'insorgere dell'emergenza Covid-19 e che hanno incontrato difficoltà sia ad ottenere sicuro riparo in tale territorio sia ad essere prontamente rimpatriati nel proprio Stato di cittadinanza o di residenza. Numerosi casi di cronaca hanno messo in luce queste situazioni critiche oltre a quelle affrontate dai passeggeri e dagli equipaggi delle navi da crociera nel momento in cui sono state chiuse le frontiere di terra e di mare di tutti gli Stati al fine di contenere la diffusione del virus[1].

A fallire, quindi, sembrano essere state proprio le tipiche forme di collaborazione fra gli Stati rappresentate dalle relazioni diplomatiche e consolari. Tali relazioni sono regolate da alcuni trattati internazionali, come la Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche[2] e la Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari[3], anche se ormai la maggior parte delle disposizioni di questi strumenti pattizi sono da considerare espressione di principi del diritto internazionale consuetudinario. Sebbene tradizionalmente le relazioni diplomatiche e consolari vengano inquadrate come elementi della cooperazione politica fra gli Stati, all'interno delle norme sia pattizie che consuetudinarie summenzionate sono anche riconosciuti diritti a favore dell'individuo. In particolare, l'ordinamento giuridico internazionale, principalmente grazie

[1] Si veda fra i tanti *Dalle navi da crociera sono sbarcati i passeggeri, ma non gli equipaggi*, in *Il Post*, 19 maggio 2020.
[2] *Convention on Diplomatic Relations*, Vienna, 18 aprile 1961, in United Nations, *Treaty Series*, vol. 500, p. 95.
[3] *Convention on Consular Relations*, Vienna, 24 aprile 1963, in United Nations, *Treaty Series* , vol. 596, p. 261.

all'intervento della Corte internazionale di giustizia (CIG) nei casi LaGrand e Avena[4], ha riconosciuto l'esistenza del diritto all'assistenza consolare a favore di un individuo che necessiti del supporto delle autorità consolari del proprio Stato di cittadinanza nel territorio di un paese straniero[5]. Il diritto internazionale impone, infatti, ad ogni Stato sia l'obbligo di informare gli stranieri, che si trovano sul suo territorio, della possibilità di accedere all'assistenza consolare da parte delle autorità dello Stato di cittadinanza sia l'obbligo di garantire concretamente a tali individui l'accesso a tale forma di assistenza.

Sul piano del diritto internazionale, quindi, al diritto dell'individuo di godere dell'assistenza consolare nel territorio di uno Stato straniero, corrisponde l'obbligo, per quest'ultimo, di garantire le condizioni concrete affinché il godimento di tale diritto sia possibile. Non sembra essere invece contemplato, almeno dal diritto internazionale consuetudinario, l'obbligo per lo Stato di cittadinanza di un individuo di garantire l'assistenza consolare tutte le volte in cui essa sia richiesta.

Per quanto concerne il diritto dell'UE, l'art. 23 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), il cui testo è pedissequamente riprodotto nell'art. 46 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, sancisce il diritto di ogni cittadino europeo a godere dell'assistenza delle autorità consolari di qualsiasi Stato membro dell'UE qualora tale cittadino si trovi nel territorio di un paese terzo in cui lo Stato nazionale non sia rappresentato da autorità diplomatiche e/o consolari proprie[6]. In questo caso, lo Stato terzo in cui si trova l'individuo che necessita di assistenza non è vincolato dalle norme dell'UE summenzionate che, notoriamente, si applicano solo agli Stati membri. Tali norme riconoscono esclusivamente l'obbligo, a carico di questi ultimi Stati, di garantire a tutti i cittadini europei, in conformità con il principio che vieta ogni forma di discriminazione fondata sulla nazionalità, il livello di assistenza consolare che, in base alle disposizioni nazionali, essi assicurano ai propri cittadini[7]. Al fine di consentire una più efficace attuazione da parte degli Stati membri dell'UE degli obblighi che incombono su di loro in base all'art. 23 TFUE, il Consiglio ha adottato la direttiva 2015/637,

[4] Germany v. United States of America (LaGrand), ICJ Reports, 2001, 466 e Mexico v. United States of America (Avena and Other Mexican Nationals), ICJ Reports, 2004, 12.

[5] Art. 36(1)(b) della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari come interpretato dalla CIG nel caso LaGrand. Per un commento a questo proposito si veda KIRGIS, *World Court Rules Against the United States in LaGrand Case Arising From a Violation of the Vienna Convention on Consular Relations*, in *American Society of International Law Insights*, 2001.

[6] È noto che i cittadini europei abbiano incontrato difficoltà a ricevere assistenza anche all'interno del territorio dell'UE. Tuttavia, tale questione esula dalla normativa in esame e dall'ambito dell'analisi che intende svolgere il presente contributo.

[7] IANNIELLO-SALICETI, *The protection of EU citizens abroad: accountability, rule of law, role of consular and diplomatic services*, in *European Public Law*, 2011, p. 191.

che dal 2018 è efficace anche all'interno degli ordinamenti degli Stati membri[8]. In particolare, questa direttiva si concentra su due questioni principali: l'assistenza ai cittadini europei nelle situazioni di crisi, fra le quali può essere senza dubbio inclusa l'emergenza Covid-19, e il rimborso, da parte dello Stato nazionale, delle spese derivanti dall'assistenza consolare fornita ai propri cittadini da un altro paese membro.

Se si guarda alle gravi difficoltà che molti individui hanno dovuto affrontare nel territorio di Stati stranieri per l'assenza di un supporto, sia da parte dell'autorità locale che di quelle degli Stati di cittadinanza, appaiono evidenti le lacune, se non, in qualche caso, la totale inefficienza, dell'applicazione delle disposizioni internazionali e delle norme dell'UE concernenti l'assistenza consolare.

Appare, quindi, necessario accertare se esistano ragioni di carattere normativo o amministrativo che abbiano impedito la piena attuazione di tali norme o se, invece, le inefficienze riscontrate siano riconducibili principalmente a negligenze delle amministrazioni pubbliche coinvolte o, più colpevolmente, alle tensioni politiche tra i diversi governi le quali, ormai da tempo, mettono a rischio le relazioni internazionali e la collaborazione fra i membri dell'UE.

In particolare, per quanto riguarda l'ordinamento giuridico internazionale, sembra necessario definire in maniera chiara sia il contenuto sia la titolarità degli obblighi internazionali corrispondenti al diritto dell'individuo di godere dell'assistenza consolare. In questo modo, sarà possibile accertare quali misure rientrino nelle competenze dello Stato ospitante e quali siano, invece, le responsabilità dello Stato di cittadinanza.

Per quanto concerne, invece, il diritto riconosciuto nell'ordinamento giuridico dell'UE, le denunce di numerosi cittadini europei relative all'assenza, durante l'emergenza Covid-19, di qualsiasi forma di assistenza da parte degli organi diplomatici e consolari degli Stati membri, inclusi quelli di cittadinanza, sorprendono ancora di più in considerazione del fatto che recentemente è entrata in vigore la direttiva 2015/637. Tale direttiva mira a fornire regole e procedure più rapide ed uniformi per garantire il diritto all'assistenza consolare che, merita ricordare, rientra fra i diritti fondamentali che caratterizzano lo status di cittadino dell'UE e che sono enunciati nell'art. 20 TFUE. A questo proposito, quindi, sembra necessario accertare se vi sia stata realmente una carenza di assistenza nei confronti dei cittadini europei e se essa sia stata dovuta ad alcune lacune normative all'interno della stessa direttiva 2015/637 o se, invece, la responsabilità per la mancata assistenza di tali individui debba essere ricondotta ad una non corretta attuazione delle disposizioni della direttiva stessa da parte degli Stati membri.

[8] Direttiva (UE) 2015/637 del Consiglio del 20 aprile 2015 *sulle Misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei paesi terzi e che abroga la decisione 95/553/CE*.

Il presente contributo non mira a fornire un esame approfondito delle questioni summenzionate, che meriterebbero ciascuna un'analisi separata e ben più ampia. Intenzione di chi scrive è cercare di comprendere le ragioni, messe in luce dall'emergenza Covid-19, che hanno causato alcuni problemi concreti all'attuazione delle norme internazionali ed europee relative al diritto degli individui all'assistenza consolare.

Come già affermato in precedenza, l'obbligo che il diritto internazionale riconosce in capo allo Stato ospitante di dare, ad ogni individuo straniero, concreto accesso all'assistenza delle autorità consolari dello Stato di cittadinanza include l'obbligo di informare tale individuo dell'esistenza del diritto in questione. Al contrario, l'emergenza Covid-19 ha evidenziato una scarsa informazione delle persone che si trovavano all'estero oltre all'oggettiva difficoltà di entrare in contatto con le autorità diplomatiche e consolari nazionali. Sebbene l'insorgere di una pandemia sia sicuramente inquadrabile come una forma di stato di necessità che uno Stato può invocare, in alcune circostanze, a giustificazione del proprio inadempimento di obblighi internazionali, è, tuttavia, innegabile che il dovere di fornire informazioni ai cittadini stranieri che si trovano nel proprio territorio per mezzo di qualsiasi organo pubblico è ormai riconosciuto, a carico di ogni Stato, da alcune decadi, ossia da quando la CIG ha definitivamente deciso il caso LaGrand. Di conseguenza, gli Stati ospitanti che sono venuti meno all'obbligo di informazione e di accesso all'assistenza consolare avrebbero dovuto organizzare il proprio apparato in epoche ben precedenti all'insorgere dell'emergenza Covid-19. D'altra parte, bisogna anche tener presente che alcuni Stati, come quelli in via di sviluppo, spesso non sono in grado di fornire lo stesso livello di garanzia dei diritti degli stranieri che è assicurato dagli Stati industrializzati. Spetta quindi a questi ultimi l'obbligo di informare i propri cittadini che intendano recarsi in questi Stati meno organizzati. Effettivamente molti dei casi di mancata assistenza che hanno coinvolto cittadini italiani si sono verificati in Stati dell'America centro-meridionale dove, al problema dell'emergenza Covid-19, si sono unite difficoltà sociali ed economiche preesistenti[9].

Più complessa, anche dal punto di vista giuridico, appare la situazione in cui si sono trovati i passeggeri e gli equipaggi delle navi da crociera nel momento in cui è insorta l'emergenza Covid-19. Il caso più celebre ha coinvolto la nave Diamond Princess, di proprietà statunitense, ma battente bandiera di Bermuda, ai cui passeggeri ed equipaggi è stato vietato lo sbarco nei porti del Giappone al fine di contenere la diffusione del virus[10]. Questa situazione rientra a tutti gli effetti in un tipico caso in cui alcuni individui, che si trovano nel territorio di uno Stato

[9] Si veda fra gli altri JOLY, *Dal Messico al Sudafrica, i torinesi isolati all'estero: "Come prigionieri, senza soldi e biglietti*", in *La Stampa*, 24 marzo 2020 e ANNESE, *Coronavirus e lockdown, famiglia bloccata in Colombia. "Fateci tornare"*, in *Il Resto del Carlino*, 14 maggio 2020.

[10] TURIN, *Coronavirus, La Diamond Princess come un lazzaretto, tutti gli errori*, in *Corriere della Sera*, 20 febbraio 2020.

straniero, necessitano dell'assistenza delle autorità diplomatiche e consolari del proprio Stato di cittadinanza. Tuttavia, appare evidente che in questa ipotesi, gli Stati stranieri nel cui territorio sono dislocati gli individui che richiedono l'assistenza consolare sono per lo meno due: ossia lo Stato di bandiera della nave e lo Stato del porto che gode della sovranità sulle acque territoriali in cui stanzia la nave stessa. Né il diritto internazionale del mare in materia di riconoscimento della giurisdizione dello Stato di bandiera e dello Stato del porto né le norme di diritto marittimo relative al soccorso in mare riconoscono un obbligo prioritario di intervento a carico di uno dei due "Stati territoriali" interessati[11]. Anche alla luce di un esame preliminare della questione, sembra evidente che, a parità di diritti ed obblighi, lo Stato del porto sia l'unico che possa concretamente garantire il diritto all'assistenza consolare. Infatti, sebbene formalmente le persone presenti su una nave da crociera si trovino nella giurisdizione dello Stato di bandiera della nave stessa, dal punto di vista oggettivo, appare improbabile che quest'ultimo sia in grado di fornire qualsiasi forma di supporto in considerazione anche della distanza geografica in cui spesso esso si trova rispetto alla nave.

Quindi, per definire sia il contenuto che la titolarità dell'obbligo di garantire l'assistenza consolare ad un individuo straniero è necessario procedere ad un esame delle circostanze concrete in cui tale obbligo deve essere adempiuto. Infatti, lo stesso obbligo può sia gravare su soggetti diversi, come dimostra il caso delle navi presenti nel mare territoriale di uno Stato straniero, sia richiedere standard di comportamento differenti sulla base delle diverse condizioni di fatto in cui gli Stati si trovano.

Un ulteriore ostacolo al pieno godimento del diritto dell'individuo all'assistenza consolare è rappresentato anche dal fatto che lo Stato di cittadinanza non ha, in base al diritto internazionale generale, l'obbligo di garantire tale assistenza a qualsiasi cittadino che ne faccia richiesta. Il mancato riconoscimento di tale obbligo sembra riconducibile al fatto che, all'interno di alcuni ordinamenti statali, l'assistenza consolare è inquadrata come una prerogativa di carattere politico dello Stato piuttosto che come un diritto del cittadino[12]. L'obbligo per lo Stato di cittadinanza di garantire il diritto soggettivo all'assistenza consolare è stato finora riconosciuto solo dagli organi stabiliti all'interno dei sistemi pattizi internazionali che sono deputati della tutela dei diritti umani. Per esempio, secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo

[11] Per un'analisi approfondita dei differenti profili giuridici internazionali relativi alle conseguenze del divieto di sbarco dei passeggeri e degli equipaggi delle navi da crociera si veda KLEIN, *International Law Perspectives on Cruise Ships and Covid-19*, in *University of New South Wales Law Research Series*, 2020, 13.

[12] In particolare tale accezione dell'assistenza consolare è accolta negli ordinamenti giuridici degli Stati del Commonwealth ispirati alla normativa del Regno Unito. Per le discrepanze fra le normative statali in materia di riconoscimento del diritto all'assistenza consolare si veda WOUTERS-DUQUET-MEUWISSEN, *How Does the Shepherd Shelter His Sheep?*, *Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper*, 2013.

(CEDU), l'assistenza consolare costituisce una forma di esercizio extraterritoriale della giurisdizione dello Stato finalizzata a tutelare i diritti fondamentali dei propri cittadini. In particolare, nel caso Al-Skeini, la CEDU ha sostenuto che uno Stato è responsabile per gli atti che le sue autorità consolari compiono nei confronti dei cittadini che si trovano nel territorio di uno Stato straniero quando, e solo quando, gli organi consolari siano nella condizione di poter esercitare la loro autorità e il controllo sui cittadini[13].

Nonostante il riconoscimento di un simile obbligo a carico dello Stato cittadinanza non sia consolidato nell'ordinamento giuridico internazionale, non sembra, ugualmente, ammissibile che tale Stato sia totalmente libero di ignorare le difficoltà in cui si trova un proprio cittadino nel territorio di uno Stato straniero, soprattutto quando tali difficoltà possono implicare la violazione di diritti fondamentali dell'individuo. In questo senso, si è espresso anche qualche organo giurisdizionale nazionale. Per esempio, nel caso Khadr, il giudice von Finckenstein della Corte Federale di Appello di Ottawa ha sostenuto che dal riconoscimento, sul piano del diritto internazionale generale, del diritto dell'individuo all'assistenza consolare si dovesse dedurre l'esistenza di un obbligo corrispondente dello Stato di cittadinanza di intervenire in protezione del proprio cittadino[14].

Se un simile obbligo fosse già riconosciuto nell'ordinamento giuridico internazionale, molti individui avrebbero probabilmente goduto in maniera più efficace dell'assistenza consolare in occasione dell'insorgere dell'emergenza Covid-19.

Il mancato riconoscimento, a livello internazionale, dell'obbligo dello Stato di intervenire a tutela del proprio cittadino che si trova nel territorio di uno Stato straniero appare sanato, almeno per quanto riguarda i cittadini dell'UE, dalle disposizioni contenute nell'art. 23 TFUE, in base al quale, come abbiamo evidenziato in precedenza, gli Stati membri sono tenuti a fornire assistenza consolare a qualsiasi cittadino europeo che si trovi nel territorio di un paese straniero nel quale lo Stato membro di cittadinanza non sia rappresentato da organi diplomatici e/o consolari. In verità, poiché lo Stato membro deve garantire ai cittadini europei lo stesso trattamento che riserva agli individui che possiedono

---

[13] Al-Skeini [2011] IV European Court of Human Rights 99, 166. Nel caso di specie la CEDU ha ritenuto che gli organi consolari non avessero l'autorità per esercitare il proprio controllo sul cittadino e che, di conseguenza, la violazione dei diritti dello stesso non potesse essere attribuita allo Stato di cittadinanza. Per un ampio commento della questione se sia ravvisabile l'obbligo dello Stato di cittadinanza a prestare assistenza consolare si veda MALLORY, *Abolitionists at Home and Abroad: A Right to Consular Assistance and the Death Penalty*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2016, p. 76.

[14] Khadr v Canada (Minister of Foreign Affairs) [2004] FC 1145 (18 August 2004) [22] (von Finckenstein J). Nel caso di specie il cittadino canadese, al quale non era stata prestata assistenza consolare dal Canada, era stato accusato e poi condannato negli Stati Uniti per atti di terrorismo rischiando fra l'altro di essere sottoposto alla pena di morte, la quale è vietata in Canada. Per un commento al caso si veda MALLORY, *Abolitionists at Home and Abroad,* cit., p. 56.

la sua nazionalità, l'art. 23 TFUE di per sé non richiede a tale Stato di riconoscere un diritto soggettivo all'assistenza consolare cui corrisponde sempre l'obbligo di prestazione della stessa da parte dello Stato. L'art. 23 impone solo che il trattamento riservato ai cittadini europei, qualunque esso sia, sia conforme al principio di non discriminazione. Tuttavia, dobbiamo rilevare che, gli Stati membri, di fronte alla necessità di dare attuazione alla direttiva 2015/637 e all'esigenza di definire i propri obblighi nei confronti dei cittadini dell'UE, sono stati spinti ad introdurre nei propri ordinamenti giuridici nazionali una qualche forma, più o meno esplicitata, di diritto soggettivo all'assistenza consolare cui corrisponde un obbligo per lo Stato[15].

Nonostante l'evoluzione della normativa dell'UE orientata ad un più ampio riconoscimento del diritto dei cittadini europei ad essere tutelati anche al di fuori del territorio dell'Unione e il conseguente adeguamento degli ordinamenti giuridici degli Stati membri, l'emergenza Covid-19 non ha rappresentato certo l'occasione per valorizzare le forme di cooperazione finalizzate all'assistenza dei cittadini che sono sancite all'interno della direttiva 2015/637. Nella prassi precedente all'entrata in vigore di questa direttiva, si erano registrati interventi di singoli Stati membri a supporto di cittadini europei di diverse nazionalità che avevano ottenuto l'approvazione e la riconoscenza sia dei governi sia delle popolazioni degli altri paesi dell'UE[16]. Al contrario, simili interventi che, pur hanno avuto luogo anche in occasione dell'emergenza Covid-19, non solo non hanno ricevuto adeguata pubblicità, ma, nei pochi casi in cui hanno raggiunto gli onori della cronaca, è stato a causa delle contestazioni di alcuni cittadini e Stati membri che ne hanno denunciato l'inadeguatezza[17].

L'apparente fallimento del sistema sancito dal diritto dell'UE, ed in particolare dalla direttiva 2015/637, finalizzato a garantire l'assistenza consolare a favore dei cittadini europei che si trovano coinvolti in crisi internazionali nel territorio di

---

[15] Per l'ordinamento giuridico italiano si veda il Decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, *Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri* come modificato dal Decreto legislativo 22 dicembre 2017, n. 234 di *Attuazione della direttiva (UE) 2015/637 del Consiglio, del 20 aprile 2015, sulle misure di coordinamento e cooperazione per facilitare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione non rappresentati nei Paesi terzi e che abroga la decisione 95/553/CE.*

[16] Si pensi per esempio all'assistenza fornita dalla Germania ai cittadini europei che si trovavano in Giappone in occasione del terremoto del 2011 o al supporto per il rimpatrio offerto, nel 2011, dalle autorità consolari irlandesi e britanniche in seguito ai moti rivoluzionari in Egitto e Libia a tutti i cittadini dell'Unione a prescindere dalla nazionalità.

[17] In particolare la Germania si è occupata del rientro dei cittadini europei dall'India e dalla Tailandia, mentre la Francia ha gestito il recupero dei cittadini presenti nell'America meridionale. Per un commento positivo rispetto agli interventi degli Stati membri dell'UE si veda ILIOPOULOU-PENOT, *Rapatriements en situation d'urgence lors de la pandémie de Covid-19: la solidarité européenne hors sol européen*, in *European Papers, Insight*, 16 maggio 2020, p. 6. Tuttavia, proprio nei confronti della Francia sono state mosse accuse da alcuni cittadini italiani che hanno considerato discriminatorie le modalità di assistenza che la Francia ha riservato ai cittadini europei rispetto al trattamento prioritario di cui avrebbero goduto i cittadini francesi. In questo senso si veda VERCELLI, *Coppia cagliaritana bloccata in Perù: «Fateci tornare»*, in *L'Unione Sarda.it*, 4 aprile 2020.

Stati terzi, sembra dovuto, piuttosto che all'inadeguatezza del sistema stesso, ad alcune circostanze contingenti che ne hanno impedito il pieno funzionamento e soprattutto un'adeguata promozione.

Innanzitutto, la crisi internazionale provocata dal Covid-19 non ha riguardato un solo Stato o gruppo di Stati, ma l'intera comunità internazionale. Di conseguenza, tutti gli Stati, trovandosi in condizioni di necessità, si sono dimostrati meno propensi ad offrire solidarietà agli altri paesi.

Inoltre, l'approccio cauto di molti Stati nel fornire assistenza anche ai cittadini di altri paesi membri dell'UE è stato motivato dal fatto che la crisi internazionale provocata dal Covid-19 consisteva nel pericolo, poi verificatosi, di una pandemia. Quindi, i soggetti che necessitavano assistenza erano considerati contemporaneamente anche causa della stessa crisi in quanto possibili veicoli di diffusione del virus.

In aggiunta, la direttiva 2015/637 prevede un rigido sistema di risarcimento che lo Stato di nazionalità di un cittadino europeo deve pagare per le spese sostenute da un altro Stato membro per garantire a tale cittadino l'assistenza consolare. Di conseguenza, sia lo Stato membro che deve fornire l'assistenza sia quello, il cui cittadino necessita della stessa, hanno interesse a trovare soluzioni alternative rispetto a quelle, previste dalla direttiva, che implicano notevoli impegni finanziari.

Infine, è innegabile come le ormai sempre più dilaganti istanze nazionaliste che caratterizzano la società e le forze politiche degli Stati membri dell'UE ostacolano il riconoscimento del carattere meritorio della solidarietà fra paesi e cittadini europei sia da parte di chi offre tale solidarietà sia da parte di chi ne beneficia.

In conclusione, l'emergenza Covid-19 ha evidenziato, sul piano del diritto internazionale, la necessità di definire con maggior precisione sia il contenuto degli obblighi che incombono sugli Stati in corrispondenza del diritto di un individuo all'assistenza consolare sia l'identità dello Stato o degli Stati che sono tenuti ad assicurare il godimento di tale diritto. È, quindi, auspicabile che gli Stati promuovano, sia attraverso comportamenti concreti sia tramite negoziati a più ampia partecipazione possibile, la formazione di norme internazionali più dettagliate finalizzate alla tutela dei diritti degli individui anche quando questi si trovino nel territorio di un paese straniero.

Sul piano del diritto dell'UE, invece, quello che manca non è un apparato normativo adeguato che consenta agli Stati membri di fornire l'assistenza necessaria a tutti i cittadini europei che siano in pericolo o abbiano subito danni in uno Stato terzo. Ciò che serve è, invece, una volontà politica che riconosca a questa forma di cooperazione e solidarietà un significato che va oltre le mere relazioni tra Stati basate sul principio di reciprocità. In questo senso, sarebbe opportuno il riconoscimento di un ruolo più attivo degli organi dell'UE a carattere sovrannazionale come, per esempio, l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune che, come capo dell'Azione Esterna Europea, potrebbe

promuove il ruolo delle delegazioni dell'Unione, dislocate nei diversi Stati terzi, come centri permanenti di coordinamento delle attività degli Stati membri per l'assistenza dei cittadini europei[18]. Il diritto sancito all'art. 23 TFUE è, come abbiamo affermato in precedenza, un diritto fondamentale e caratterizzante dello status di cittadino dell'Unione. La garanzia in concreto di tale diretto potrà perciò contribuire ad affermare, anche sul piano internazionale, la rilevanza di tale status come criterio giuridico di collegamento fra l'Unione e i suoi cittadini e, indirettamente, a rafforzare il ruolo dell'UE come attore globale non solo per le questioni di carattere economico e commerciale, ma anche per quelle di natura politica e sociale.

(20-05-2020)

[18] L'art. 221 TFUE prevede solo una forma generica di collaborazione delle delegazioni dell'Unione con gli uffici diplomatici e consolari degli Stati anche se in concreto, anche durante l'emergenza Covid-19, il contributo di tali delegazioni alle attività di rimpatrio dei cittadini europei dal territorio di paesi terzi è stato significativo. In questo senso si veda ILIOPOULOU-PENOT, *Rapatriements en situation d'urgence lors de la pandémie de Covid-19,* cit.