CARLO CURTI GIALDINO

LINEAMENTI DI DIRITTO DIPLOMATICO E CONSOLARE

Terza edizione

G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

LINEAMENTI DI
DIRITTO DIPLOMATICO
E CONSOLARE

CARLO CURTI GIALDINO

LINEAMENTI DI DIRITTO DIPLOMATICO E CONSOLARE

Terza edizione

G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

© Copyright 2015 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100
http://www.giappichelli.it

ISBN/EAN 978-88-348-5932-2

Pubblicato nel mese di marzo 2015
presso la G. Giappichelli Editore – Torino

INDICE

pag.

Premessa alla terza edizione XXI

Premessa alla seconda edizione XXIII

Premessa alla prima edizione XXVII

Abbreviazioni ed acronimi XXIX

PARTE PRIMA

PROFILI DEFINITORI ED EVOLUZIONE STORICA DELLE MISSIONI DIPLOMATICHE E DELLE ISTITUZIONI CONSOLARI

CAPITOLO I

IL DIRITTO DIPLOMATICO-CONSOLARE NEL QUADRO DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO INTERNAZIONALE

1. Nozione di diritto diplomatico e di diritto consolare. Relazioni diplomatiche e relazioni consolari 3
2. Diritto diplomatico-consolare e diritto internazionale. Il diritto diplomatico non è un sistema autosufficiente 5
3. Diritto diplomatico, varie forme di diplomazia, politica estera e politica internazionale 10
4. Diritto diplomatico-consolare e discipline affini 12

CAPITOLO II

ORIGINE ED EVOLUZIONE DELLA DIPLOMAZIA E DEL DIRITTO DIPLOMATICO

1. L'Età antica 14

pag.

2. La Grecia e Roma. Bisanzio e l'Islam 16
3. Il Medio Evo e la diplomazia della Chiesa 17
4. Verso la diplomazia permanente del Quattrocento italiano 19
5. L'Età moderna e l'inizio dello studio della diplomazia sotto gli aspetti giuridici e politologici 21
6. La nascita dei Dicasteri diplomatici 22
7. L'Atto finale di Vienna del 1815 ed il Protocollo di Aquisgrana del 1818 23
8. La diplomazia moderna e contemporanea 24
9. Diplomazia assembleare, diplomazia di conferenza, *Summit Diplomacy* 25
10. Diplomazia della distensione, paradiplomazia e diplomazia tra attori non statali 26
11. Diplomazia digitale 27
12. La "controrivoluzione" della diplomazia sulla scena internazionale all'inizio del terzo millennio 29

CAPITOLO III
ORIGINE ED EVOLUZIONE DELL'ISTITUZIONE CONSOLARE

1. L'Età antica 33
2. La Grecia e Roma 34
3. Il Medio Evo 35
4. La nascita dell'istituzione consolare 36
5. L'Età moderna 37
   5.1. Persistenza del regime delle capitolazioni 38
6. L'istituzione consolare contemporanea 39

PARTE SECONDA
IL DIRITTO DIPLOMATICO

CAPITOLO IV
LE FONTI DEL DIRITTO DIPLOMATICO

1. Classificazione delle fonti del diritto diplomatico 43
2. Le norme consuetudinarie 44
3. Le norme pattizie e la codificazione del diritto diplomatico-consolare 45
   3.1. La convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche 47
   3.2. Altre convenzioni di codificazione del diritto diplomatico o rilevanti per il diritto diplomatico-consolare 48

pag.

4. Le fonti di terzo grado 50
5. La giurisprudenza 51
6. La dottrina 53
7. Le regole della morale o cortesia internazionale nelle relazioni diplomatiche 53
8. Il ricorso all'analogia (*legis*) 55
9. Le norme del cerimoniale diplomatico 55
10. Le disposizioni di diritto interno che riguardano lo svolgimento delle relazioni diplomatiche e consolari 56

CAPITOLO V

I PRESUPPOSTI GIURIDICI PER LO STABILIMENTO DELLE RELAZIONI DIPLOMATICHE

1. I presupposti per lo stabilimento delle relazioni diplomatiche 59
2. Il possesso della personalità internazionale 59
   2.1. Gli Stati 60
   2.2. La Santa Sede 61
   2.3. L'Ordine di Malta 63
   2.4. Gli insorti 63
   2.5. I movimenti di liberazione nazionale 64
   2.6. I governi in esilio e i comitati nazionali all'estero 64
3. Il riconoscimento 65
4. Il mutuo consenso 68
   4.1. Mutuo consenso e c.d. diritto di legazione 69

CAPITOLO VI

LO STABILIMENTO E LE VICENDE DELLA MISSIONE DIPLOMATICA

1. Lo stabilimento della missione diplomatica. La sede della missione 71
2. La trasformazione del rango della missione 73
3. La sospensione della missione 73
4. L'affievolimento della missione 74
5. L'estinzione della missione. In particolare: la rottura delle relazioni diplomatiche 75
6. La rappresentanza internazionale da parte di uno Stato nelle relazioni diplomatiche di altri Stati 79

pag.

CAPITOLO VII

LE PROCEDURE DI ACCREDITAMENTO DEI MEMBRI DELLA MISSIONE DIPLOMATICA E LA CESSAZIONE DELLE FUNZIONI DELL'AGENTE DIPLOMATICO

1. L'accreditamento dei membri della missione diplomatica 83
   1.1. La scelta del personale. La nazionalità 83
   1.2. La dimensione dell'organico della missione 84
2. La nomina e l'accreditamento del capo missione 85
   2.1. Classi del personale diplomatico e nomina del capo missione 85
   2.2. Le disposizioni italiane in materia di accreditamento dei rappresentanti diplomatici 86
   2.3. Il preventivo gradimento 88
   2.4. Le lettere credenziali. Presentazione delle copie d'uso al Ministero degli Affari esteri e solenne presentazione dell'originale al Capo dello Stato 91
3. *Segue*: la notifica dell'incaricato d'affari *ad interim* 95
4. *Segue*: la notifica del personale diplomatico della missione. Gli addetti per la difesa 96
   4.1. La lista diplomatica ed i certificati diplomatici 98
5. *Segue*: il personale amministrativo e tecnico. Il personale di servizio. I domestici privati 99
6. I familiari del personale della missione 99
7. Forme particolari di accreditamento 100
   7.1. Rinnovato accreditamento 100
   7.2. Accreditamento successivo 102
   7.3. Accreditamento speciale 102
   7.4. Duplice o plurimo accreditamento 103
      7.4.1. Accreditamento multiplo 103
      7.4.2. Accreditamento congiunto 106
   7.5. Co-localizzazione della missione diplomatica 107
   7.6. Riaccreditamento 108
8. La cessazione delle funzioni dell'agente diplomatico 109
   8.1. Cessazione per decisione dello Stato accreditante 109
   8.2. Cessazione per decisione dello Stato accreditatario 110
   8.3. Cessazione per decisione personale dell'agente diplomatico 112
   8.4. Cessazione per fatti giuridici 112

pag.

CAPITOLO VIII

LE PRECEDENZE DIPLOMATICHE ED IL CORPO DIPLOMATICO

1. Le precedenze diplomatiche 115
2. Il Corpo diplomatico 118

CAPITOLO IX

LE FUNZIONI DIPLOMATICHE ED I LORO LIMITI

1. La tipologia delle funzioni diplomatiche 121
2. La funzione di rappresentanza 122
   2.1. Le istruzioni diplomatiche. Il passo diplomatico. Le note verbali 124
3. La funzione di negoziazione 125
4. La funzione di osservazione ed informazione 126
   4.1. Il rapporto diplomatico 127
5. La funzione di protezione degli interessi dello Stato accreditante e dei suoi cittadini. La protezione diplomatica 128
6. La funzione di promozione di relazioni amichevoli e di sviluppo dei rapporti economici, culturali e scientifici 130
7. L'esercizio di funzioni consolari da parte della missione diplomatica 130
8. I limiti all'esercizio delle funzioni diplomatiche 132
   8.1. L'obbligo di rispettare le leggi ed i regolamenti dello Stato accreditatario 133
      8.1.1. La violazione del codice della strada 134
      8.1.2. Il dovere di conformarsi alla legislazione lavoristica rispetto ai domestici privati 134
   8.2. L'obbligo di non interferire negli affari interni dello Stato accreditatario 135
   8.3. Il dovere di intrattenere i rapporti ufficiali con lo Stato accreditatario per il tramite del Ministero degli Affari esteri ed i suoi temperamenti 140
      8.3.1. La lingua diplomatica 141
   8.4. La regola dell'esercizio esclusivo della funzione diplomatica e la portata del divieto di attività professionali o commerciali 141
   8.5. Il divieto di impiego di mezzi illeciti nello svolgimento della funzione d'informazione 142
   8.6. Il divieto di utilizzare i locali della missione in modo incompatibile con le funzioni 142

pag.

CAPITOLO X

L'ORGANIZZAZIONE DELLA MISSIONE DIPLOMATICA PERMANENTE

1. Definizione di missione diplomatica permanente 145
2. Classi, rango e denominazione delle missioni diplomatiche permanenti 146
3. Le missioni "paradiplomatiche" 147
4. L'organizzazione-tipo della missione diplomatica 148
   4.1. Il capo della missione 149
   4.2. La cancelleria diplomatica o sezione politica 150
   4.3. La sezione economica e commerciale 151
   4.4. La sezione culturale 152
   4.5. L'ufficio dell'addetto per la difesa 152
   4.6. L'unità di *intelligence* 153
   4.7. L'ufficio stampa e informazioni 153
   4.8. La sezione consolare o cancelleria consolare 154
   4.9. La sezione degli affari amministrativi 154
   4.10. Altri uffici 154

CAPITOLO XI

LE MISSIONI SPECIALI

1. Le missioni speciali nell'evoluzione del diritto diplomatico 155
2. La disciplina delle missioni speciali 156
3. Definizione di missione speciale 158
4. Lo statuto della missione speciale 158
5. La collaborazione tra missione permanente e missione speciale: le visite di Stato 160
6. I c.d. *funeral summits* 162

CAPITOLO XII

LA DIPLOMAZIA NELLE CONFERENZE INTERNAZIONALI

1. La nozione di diplomazia nelle conferenze internazionali. Brevi cenni storici all'evoluzione dell'istituto 165
2. La disciplina delle conferenze internazionali 167
3. Le caratteristiche della diplomazia delle conferenze internazionali 168
4. La convocazione della conferenza 168
5. L'apertura della conferenza e l'adozione delle misure di organizzazione interna 171

pag.

6. Lo svolgimento della conferenza ed il metodo delle votazioni 173
7. La conclusione della conferenza 174

CAPITOLO XIII

LE RELAZIONI DIPLOMATICHE DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

1. Caratteri differenziali rispetto alle relazioni diplomatiche degli Stati 176
2. La disciplina delle relazioni diplomatiche delle organizzazioni internazionali 177
   2.1. La capacità (passiva) delle organizzazioni internazionali di ricevere missioni permanenti. Le missioni permanenti degli Stati membri presso le organizzazioni internazionali 178
      2.1.1. Le funzioni delle missioni permanenti degli Stati membri 180
      2.1.2. L'istituzione di una missione permanente 181
      2.1.3. Nomina ed accreditamento presso l'organizzazione 181
      2.1.4. Notifica del personale della missione allo Stato ospite. Richiesta di richiamo da parte dello Stato ospite 183
      2.1.5. Il requisito della cittadinanza dei membri della rappresentanza 187
      2.1.6. La dimensione della missione 187
      2.1.7. Le precedenze tra missioni permanenti 188
      2.1.8. Le funzioni consolari delle missioni permanenti 188
      2.1.9. La cessazione dell'attività dei membri delle delegazioni permanenti 189
      2.1.10. La cessazione dell'attività della delegazione permanente 189
   2.2. *Segue*: le missioni permanenti degli Stati terzi 189
3. La capacità (attiva) delle organizzazioni internazionali di inviare missioni permanenti 190
   3.1. *Segue*: le missioni delle organizzazioni internazionali presso gli Stati 191
      3.1.1. Missioni permanenti presso Stati membri 191
      3.1.2. Missioni permanenti presso Stati non membri 192
      3.1.3. Missioni speciali presso Stati membri e non membri 193
   3.2. *Segue*: le missioni delle organizzazioni internazionali presso altri enti internazionali 193
   3.3. Le delegazioni di organizzazioni internazionali alle conferenze internazionali 194

pag.

CAPITOLO XIV
LE IMMUNITÀ DIPLOMATICHE

1. Aspetti generali delle immunità diplomatiche 196
1.1. Le immunità nell'evoluzione del diritto diplomatico 196
1.2. Immunità, privilegi e prerogative diplomatiche. Immunità reali e personali 197
1.3. Fondamento delle immunità 198
1.4. Immunità, principio di non discriminazione e reciprocità 201
1.5. Titolari e beneficiari dei diritti e degli obblighi immunitari. Il campo di applicazione spaziale delle immunità 202
1.6. La durata delle immunità 203
1.7. Immunità ed atti funzionali 205
2. Le immunità spettanti alla missione diplomatica 207
2.1. L'inviolabilità della sede 207
2.1.1. Il divieto di penetrare nei locali della missione 210
2.1.2. Il divieto di procedere a misure di esecuzione nei locali della missione (rinvio) 214
2.1.3. Il dovere dello Stato ricevente di proteggere la missione diplomatica 214
2.1.4. Atti di violenza nei confronti di sedi diplomatiche 217
2.1.5. La prerogativa di esercitare il culto nella sede della missione diplomatica 220
2.2. La contropartita dell'inviolabilità. L'assenza di un diritto di asilo diplomatico nei locali della missione 222
2.2.1. La prassi latino-americana 224
2.2.2. L'asilo-rifugio 226
2.3. L'immunità della missione diplomatica dalla giurisdizione 228
2.3.1. L'eccezione all'immunità dalla giurisdizione concernente i rapporti di lavoro 229
2.4. L'immunità di esecuzione della missione 231
2.5. La protezione dei beni della missione che si trovano al di fuori della stessa 231
2.6. L'esenzione tributaria della missione 234
2.7. Le esenzioni doganali 236
2.8. Le facilitazioni concernenti la sede della missione 237
2.9. L'esposizione della bandiera nazionale e dell'emblema dello Stato da parte della missione 238
2.10. Le libertà concernenti le comunicazioni della missione 239
2.10.1. La corrispondenza ufficiale della missione: valigia e corriere diplomatico 241
2.11. L'inviolabilità degli archivi e documenti della missione 247

pag.

3. Le immunità spettanti ai componenti della missione diplomatica: il personale diplomatico 248
3.1. L'inviolabilità dell'agente diplomatico 249
3.1.1. La convenzione sulla prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici 255
3.2. L'inviolabilità della residenza del capo missione, della dimora privata dell'agente diplomatico, dei suoi beni, documenti e corrispondenza 257
3.3. La libertà di circolazione nel territorio dello Stato ricevente 259
3.4. L'esenzione da prestazioni personali o da oneri militari 261
3.5. L'immunità dalla giurisdizione 261
3.5.1. L'immunità dalla giurisdizione penale 262
3.5.2. L'immunità dalla giurisdizione civile e amministrativa e le sue eccezioni 265
3.5.3. La rinuncia all'immunità 271
3.5.4. L'immunità dalla giurisdizione di esecuzione 274
3.6. La esenzione dal dovere di prestare testimonianza 276
3.7. L'immunità tributaria 277
3.8. L'esenzione doganale 281
3.9. L'esenzione dal regime di sicurezza sociale 282
3.10. Le facilitazioni per l'espletamento delle funzioni della missione 284
3.11. Le facilitazioni volte a consentire la partenza dal territorio dello Stato ricevente 284
4. *Segue*: il personale tecnico e amministrativo 285
5. *Segue*: il personale di servizio 288
6. *Segue*: i domestici privati dei membri della missione 289
7. *Segue*: i familiari dei membri della missione 290
8. *Segue*: il trattamento dei membri della missione diplomatica e del personale domestico, che siano cittadini dello Stato ricevente o vi risiedano permanentemente 296
9. Le immunità dovute dagli Stati terzi 299
10. L'immunità dei membri delle missioni speciali 303
11. Le immunità ed i privilegi delle delegazioni alle conferenze internazionali 306
12. Le immunità ed i privilegi delle rappresentanze degli Stati presso le organizzazioni internazionali 308
12.1. La disciplina 308
12.2. I privilegi e le immunità dei rappresentanti degli Stati membri 309
12.3. Le immunità dei locali della missione 312
12.4. I privilegi e le immunità degli osservatori permanenti presso le organizzazioni internazionali 313

pag.

CAPITOLO XV

L'ABUSO DEI PRIVILEGI E DELLE IMMUNITÀ E LE SANZIONI DEL DIRITTO DIPLOMATICO

1. L'abuso dei privilegi e delle immunità e la possibilità di superare l'immunità di giurisdizione 317
2. Le sanzioni del diritto diplomatico: la dichiarazione di *persona non grata* 319
3. *Segue*: la rottura delle relazioni diplomatiche (rinvio) 324

CAPITOLO XVI

LE RELAZIONI DIPLOMATICHE NEI CONFLITTI ARMATI INTERNAZIONALI

1. Il divieto dell'impiego della forza e le relazioni diplomatiche. Profili generali. 325
2. L'inizio delle ostilità: le formalità diplomatiche del rapporto di belligeranza 328
3. *Segue*: le formalità diplomatiche del rapporto di neutralità e di quello di non belligeranza 330
4. Gli effetti dell'insorgere del conflitto armato sulle relazioni diplomatiche e consolari 330
5. L'organizzazione delle missioni diplomatiche durante i conflitti armati: il rafforzamento della componente militare 331
6. Le missioni diplomatiche e consolari negli Stati belligeranti 332
7. Le missioni diplomatiche e consolari degli Stati neutrali presso gli Stati belligeranti. Il ruolo della Potenza protettrice 335
8. Le missioni diplomatiche e consolari degli Stati belligeranti presso gli Stati neutrali 338
9. Le missioni diplomatiche e consolari degli Stati belligeranti accreditate presso Stati alleati 339
10. La violenza bellica nei confronti delle sedi diplomatiche e consolari 341
11. Le missioni diplomatiche e gli uffici consolari durante l'occupazione bellica 343
    11.1. Aspetti generali e diritto applicabile 343
    11.2. Lo *status* delle missioni diplomatiche e consolari nel territorio occupato 347
    11.3. Il diritto della Potenza occupante di richiedere il richiamo del personale diplomatico e consolare 348

pag.

PARTE TERZA
IL DIRITTO CONSOLARE

CAPITOLO XVII
LE FONTI DEL DIRITTO CONSOLARE

1. Il ruolo della consuetudine 353
2. La funzione dell'accordo 354
   2.1. Le convenzioni consolari 354
   2.2. Accordi multilaterali in materia consolare 355
   2.3. *Segue*: la convenzione di Vienna sulle relazioni consolari 356
3. La giurisprudenza internazionale 358
4. Le norme interne in materia consolare 359

CAPITOLO XVIII
LO STABILIMENTO, LE VICENDE E L'ESTINZIONE DELLE RELAZIONI CONSOLARI

1. Lo stabilimento: il mutuo consenso dello Stato inviante e di quello ricevente 361
2. Caratteristiche delle relazioni consolari e loro possibili anomalie 363
3. Gli uffici consolari 364
   3.1. La circoscrizione consolare 365
   3.2. L'esercizio di funzioni consolari fuori della circoscrizione consolare ed in uno Stato terzo 366
4. Le vicende dell'ufficio consolare 366
5. La sospensione e l'estinzione delle relazioni consolari 367
   5.1. L'insorgenza di un conflitto armato internazionale e le relazioni consolari 368
   5.2. L'estinzione dello Stato inviante o di quello ricevente 369
   5.3. Governi non riconosciuti e relazioni consolari 371
   5.4. La rottura delle relazioni consolari 372
   5.5. Stati c.d. falliti e relazioni consolari 374
6. Lo svolgimento di funzioni consolari da parte di uno Stato terzo 374
7. La nomina della stessa persona come funzionario consolare da parte di due o più Stati 375

pag.

CAPITOLO XIX

IL PERSONALE DELL'UFFICIO CONSOLARE

1. Le varie categorie di personale: gradimento ed accettabilità 377
2. L'assenza di carattere diplomatico e rappresentativo del personale consolare 378
3. Il capo dell'ufficio consolare. L'inizio della missione 378
   3.1. Lettere patenti ed *exequatur* 379
   3.2. Cittadinanza del capo dell'ufficio consolare e dei funzionari consolari 380
   3.3. *Segue*: la fine della missione del capo dell'ufficio consolare 380
      3.3.1. La notificazione di cessazione delle funzioni da parte dello Stato d'invio 381
      3.3.2. La revoca dell'*exequatur* da parte dello Stato ricevente 382
      3.3.3. Il decesso del capo dell'ufficio consolare 383
   3.4. Il capo vicario dell'ufficio consolare 383
4. I funzionari consolari 383
5. Gli impiegati consolari, i membri del personale di servizio ed i membri del personale privato 384

CAPITOLO XX

IL CONSOLE ONORARIO

1. Consoli di carriera e consoli onorari: disciplina internazionale ed interna 388
2. L'istituzione di un consolato onorario in Italia 390
3. La nomina dei consoli onorari italiani 393

CAPITOLO XXI

LE FUNZIONI CONSOLARI

1. Definizione ed enumerazione delle funzioni 395
2. Criteri di classificazione delle funzioni 399
3. L'esame della disciplina di alcune principali funzioni consolari 401
   3.1. Le funzioni di natura politica: favorire le relazioni amichevoli tra Stato inviante e Stato di residenza, tutelare gli interessi generali dello Stato, informare per riferire, relazioni con i connazionali 401
   3.2. La protezione e l'assistenza consolare 403
      3.2.1. La protezione consolare 404
      3.2.2. L'assistenza consolare 406
   3.3. Le funzioni di natura amministrativa 420

pag.

3.3.1. Il rilascio del passaporto ai connazionali 420
3.3.2. L'apposizione del visto per l'ingresso degli stranieri 421
3.4. La funzione certificativa e quella notarile 423
3.5. Le funzioni in materia di stato civile 425
3.5.1. Il matrimonio consolare 425
3.5.2. Le funzioni in materia di successioni 427
3.6. La promozione e la protezione del commercio 429
3.7. Le attribuzioni in materia giurisdizionale 429
3.8. Le attribuzioni in materia di navigazione marittima 430
3.8.1. I documenti di bordo 431
3.8.2. L'ispezione delle navi 431
3.8.3. I compiti relativi a navi naufragate, scomparse o arenate 431
3.8.4. L'assistenza e la tutela degli equipaggi 432
3.8.5. L'ammutinamento dell'equipaggio 432
3.8.6. La soluzione delle controversie sorte a bordo delle navi 432
3.8.7. Le inchieste marittime 433
3.9. Le competenze in materia di navigazione aerea 433
3.10. Le funzioni diplomatiche esercitate dagli uffici consolari 434
3.11. I limiti alle funzioni consolari 436

CAPITOLO XXII
LE IMMUNITÀ CONSOLARI

1. Definizione, *ratio* e classificazione delle immunità consolari 438
2. Le immunità dell'ufficio consolare 438
2.1. L'inviolabilità della sede 438
2.1.1. L'asilo consolare 442
2.2. L'inviolabilità degli archivi 442
2.3. L'esenzione fiscale della sede consolare 444
2.4. La franchigia doganale sui beni destinati all'uso ufficiale della sede consolare 444
2.5. La libertà di comunicazione dell'ufficio consolare 445
2.5.1. La libertà di comunicazione con lo Stato inviante 445
2.5.2. La corrispondenza ufficiale: valigia e corriere consolare 446
2.5.3. La libertà di comunicazione con lo Stato ricevente 446
2.5.4. La libertà di comunicazione con i cittadini dello Stato di invio 447
2.5.5. La libertà di comunicazione con i cittadini dello Stato ricevente o di Stati terzi 448
2.6. Le facilitazioni concernenti l'edificio sede dell'ufficio consolare e gli alloggi del personale consolare 448

pag.

2.7. L'uso della bandiera nazionale e dell'emblema dello Stato 449
3. Le immunità dei funzionari consolari 449
3.1. L'inviolabilità personale 450
3.2. L'esenzione dalle prestazioni personali 454
3.3. L'immunità dalla giurisdizione 455
3.3.1. Le azioni riconvenzionali 458
3.3.2. La rinuncia all'immunità 458
3.3.3. L'immunità dalla giurisdizione di esecuzione 458
3.4. L'obbligo di rendere testimonianza sui fatti extrafunzionali 458
3.5. L'immunità fiscale 459
3.6. L'esenzione dalla franchigia doganale 460
3.7. L'esenzione dalla visita doganale 461
3.8. L'esenzione dalle disposizioni in materia di stranieri 461
3.9. Lo *status* della residenza del console 462
3.10. L'autovettura del funzionario consolare 462
3.11. La libertà di movimento del capo dell'ufficio consolare 463
3.12. L'esenzione dalla legislazione previdenziale 464
3.13. Le regole in materia di cittadinanza dello Stato di residenza 464
3.14. Il trattamento dei funzionari consolari negli Stati terzi 464
3.15. I doveri dei funzionari consolari nei confronti dello Stato di residenza 465
3.16. La durata dello *status* consolare 465
4. Il trattamento spettante agli impiegati consolari 467
5. Il trattamento degli impiegati privati del personale consolare 468
6. Il trattamento dei familiari del personale consolare 468
7. Le immunità spettanti ai consoli onorari 469
7.1. Facilitazioni, immunità e privilegi estesi ai consoli onorari 469
7.2. I trattamenti non riconosciuti al console onorario 472

PARTE QUARTA

IL DIRITTO DIPLOMATICO-CONSOLARE DELL'UNIONE EUROPEA

CAPITOLO XXIII

LE RELAZIONI INTERNAZIONALI DELL'UNIONE EUROPEA ED IL SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA

1. L'azione esterna e la soggettività internazionale dell'Unione europea 475
2. Il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) 478

pag.

CAPITOLO XXIV

LE RELAZIONI DIPLOMATICHE DELL'UNIONE EUROPEA

1. Considerazioni introduttive e terminologiche 484
2. Il fondamento della capacità dell'Unione europea di stabilire relazioni diplomatiche 484
3. Le rappresentanze permanenti degli Stati membri presso l'Unione europea 485
4. Le missioni permanenti degli Stati terzi presso l'Unione europea 488
   4.1. Le funzioni delle missioni permanenti degli Stati terzi 489
   4.2. Lo stabilimento di relazioni diplomatiche 489
   4.3. L'accreditamento dei capi missione presso l'Unione europea 489
5. Le delegazioni dell'Unione europea presso gli Stati terzi 493
   5.1. La rappresentanza esterna dell'Unione europea ed il ruolo delle delegazioni presso gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali 494
   5.2. La rete diplomatica dell'Unione europea 495
   5.3. Le funzioni delle delegazioni presso gli Stati terzi 496
   5.4. Il personale delle delegazioni 498
   5.5. Le immunità ed i privilegi delle delegazioni 499
6. Le delegazioni dell'Unione europea presso le organizzazioni internazionali 503
7. I rappresentanti speciali dell'Unione 506
8. Il riconoscimento dell'Unione europea da parte di Stati terzi ed organizzazioni internazionali 506
9. L'assenza di capacità dell'Unione europea di riconoscere (o di non riconoscere) altri soggetti di diritto internazionale 508

CAPITOLO XXV

LA TUTELA DIPLOMATICO-CONSOLARE DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA NEL TERRITORIO DEI PAESI TERZI

1. Le fonti della disciplina 513
2. La natura del diritto alla tutela diplomatico-consolare e la responsabilità degli agenti diplomatici e consolari degli Stati membri 518
3. Le condizioni per ottenere la tutela diplomatico-consolare e le situazioni nelle quali essa si applica 521
4. Il rapporto tra protezione civile e assistenza consolare 524

pag.

CAPITOLO XXVI

LE RELAZIONI DIPLOMATICHE FRA STATI MEMBRI ED IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

1. La visita del Capo di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro è disciplinata dalle norme del diritto diplomatico e non dal diritto di libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea 527
   1.1. I fatti della controversia tra Ungheria e Repubblica slovacca 527
   1.2. Le posizioni delle parti 531
   1.3. La valutazione della Corte di giustizia 533

Bibliografia generale 539

Indice analitico 549

PREMESSA ALLA TERZA EDIZIONE

Questa terza edizione dei Lineamenti*, sostanzialmente aggiornata al dicembre 2014, mantiene inalterate le precedenti caratteristiche ed, in specie, quella di dare puntuale conto della pratica degli Stati, delle principali organizzazioni internazionali classiche (in particolare quella onusiana) e dell'Unione europea in materia di diritto diplomatico e consolare.*

Anche la prassi del 2014 è stata di grande interesse. Basti qui segnalare due casi riguardanti gli Stati Uniti. Ci si riferisce, per un verso, a quello della vice console generale indiana a New York, arrestata ed oggetto di perquisizione corporale in relazione ad una vicenda concernente una frode nell'ottenimento di un visto di ingresso negli Stati Uniti per la collaboratrice domestica indiana, oltreché al mancato rispetto del contratto di lavoro concluso con la medesima.

Per altro verso, gli Stati Uniti hanno negato il visto di ingresso al rappresentante permanente designato dall'Iran presso le Nazioni Unite, a motivo del fatto che questi aveva partecipato, nel 1979, alla presa in ostaggio del personale dell'ambasciata degli Stati Uniti a Teheran.

*Pure la giurisprudenza italiana, nel corso dell'anno appena trascorso, ha fornito decisioni di notevole rilievo per il diritto diplomatico. Così, la Cassazione penale, nell'ambito della saga concernente l'*extraordinary rendition *di Abu Omar, ha ritenuto inapplicabile l'esenzione dalla giurisdizione penale a favore di tre agenti diplomatici statunitensi accreditati in Italia, considerando che il loro concorso nel sequestro di persona non attenesse all'esercizio delle funzioni diplomatiche ma fosse collegato alla loro veste di alti responsabili della CIA in Italia.*

Inoltre, la Consulta – in una sentenza che ha suscitato un vivace dibattito in dottrina ed, invero, è oggetto di una convegnistica seriale a copertura nazionale – ha mutato sostanzialmente indirizzo quanto al controllo di costituzionalità del rispetto dei c.d. "controlimiti" da parte delle norme consuetudinarie precedenti la Costituzione, tra le quali, ovviamente, figurano la maggior parte delle regole concernenti le immunità diplomatiche.

La scelta di accompagnare l'esame della disciplina convenzionale e consuetudinaria dei diversi istituti con l'indicazione della prassi pertinente, invero, non è giustificata soltanto in base alla considerazione che, da un lato, la pratica dei soggetti del diritto diplomatico-consolare interagisce sull'interpretazione e sull'applicazione da parte loro delle relative regole e, dall'altro, che le medesime regole influenzano le

condotte dei detti soggetti. Lo giustifica altresì l'esigenza di rendere vivo l'apprendimento ed alimentarlo attraverso la continua verifica della rispondenza o meno delle regole che disciplinano i diversi istituti alla pratica.

Illuminante, al riguardo, è quanto scriveva SENECA *il giovane, allorché insegnava che "*Longum iter est per praecepta, breve ed efficax per exempla*"* (Epistulae ad Lucilium*, I, 6, 5), volendo con questa massima intendere che l'apprendimento è più lungo se si procede per regole ed è molto più breve ed efficace se si procede per esempi. Lo studio attento della prassi internazionale e interna – di regola riportata in corpo più piccolo – non va pertanto trascurato, proprio perché esso facilita la comprensione e l'assimilazione dei concetti.*

Infine, un'avvertenza terminologica. L'art. 3 della legge 11 agosto 2014, n. 125, recante disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo, in vigore dal 29 luglio 2014, ha mutato la denominazione del nostro "Ministero degli Affari Esteri" in "Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale". Per ragioni di semplificazione questa modifica non è stata apportata all'interno del volume, intendendosi, comunque, che la nuova denominazione della Farnesina sostituisce, ad ogni effetto ed ovunque presente, la precedente.

C.C.G.

Roma, 15 gennaio 2015

PREMESSA ALLA SECONDA EDIZIONE

*La prassi di diritto diplomatico e consolare si è arricchita nel 2013 di casi inediti a dimostrazione della vitalità di questo settore del diritto internazionale, a torto ritenuto in Italia di limitato interesse. Infatti il "*Diritto diplomatico e consolare*" non è considerato meritevole di figurare nell'offerta formativa dei corsi di laurea in Scienze Politiche ed in Giurisprudenza e non è compreso neppure in quelli intestati alle Relazioni internazionali e diplomatiche, alle Scienze internazionali e diplomatiche ed agli Studi strategici e scienze diplomatiche. In questi ultimi corsi di laurea, talvolta, compaiono gli insegnamenti di "*Diplomazia e politica nelle relazioni internazionali*", di "*Storia della diplomazia*" e di "*Teoria e pratica della diplomazia, sociologia e tecnica della negoziazione*", che, peraltro, fanno capo ai settori scientifico-disciplinari della storia moderna e della scienza politica e non a quello del diritto internazionale.*

*Vale pena di rilevare, altresì, che la stessa connotazione del diritto diplomatico e consolare come "figlio di un Dio minore" nell'ambito degli studi di diritto internazionale trova una conferma, addirittura, nei lavori preparatori della leggina "*ad personam*" del 14 novembre 1850, n. 1092, con la quale il Parlamento del Regno di Sardegna istituì una "cattedra d'insegnamento speciale di* Diritto pubblico esterno, ed internazionale privato*" nella Regia Università di Torino, destinata all'esule napoletano Pasquale Stanislao Mancini. Infatti, il progetto presentato dal Ministro dell'Istruzione Terenzio Mamiani prevedeva l'istituzione di una cattedra di "*scienza consolare e diplomatica*"; al riguardo, la relazione ministeriale faceva espresso riferimento alla sollecitazione pervenuta al Mamiani direttamente dal "signor ministro degli affari esteri e presidente del Consiglio dei ministri" Massimo d'Azeglio, motivata dal proposito di rafforzare le conoscenze degli aspiranti alla carriera diplomatica sabauda (*Atti del Parlamento subalpino. Sessione del 1850, IV legislatura, dal 20.XII.1849 al 19.XI.1850, p. 533*). Al Senato, tuttavia, in Commissione, il progetto subì modifiche, tra l'altro, con riguardo alla denominazione della cattedra torinese, anche in relazione al dubbio che fosse eccessivo attribuire alla materia diplomatica e consolare la qualifica di "scienza".*

Questa vicenda ha probabilmente contrassegnato negativamente l'insegnamento del diritto diplomatico e consolare nell'Università italiana, in generale, e, segnatamente, nelle Facoltà/Dipartimenti di Scienze Politiche, che di regola sono i luoghi in cui si formano coloro che intendono affrontare i concorsi di accesso alla carriera di-

plomatica italiana ed alle carriere internazionali. Invero, nell'ultimo decennio questo insegnamento risulta sempre meno presente nell'offerta formativa. A quanto consta esso è attualmente impartito soltanto in due Atenei (Sapienza Università di Roma e Università degli Studi di Milano). Questa precarietà dell'insegnamento, tra l'altro, non ha favorito nel nostro Paese la pubblicazione di trattazioni manualistiche approfondite del diritto diplomatico.

D'altra parte, anche il programma d'esame di diritto internazionale del concorso di accesso alla carriera diplomatica italiana dedica una limitata attenzione al settore, sostanzialmente confinato ai profili immunitari del "trattamento degli agenti diplomatici e consolari". E appare significativo, in questo contesto, il fatto che uno spazio notevolmente più ampio è riservato alla materia, segnatamente con riguardo al "diritto consolare" ed alla "legislazione relativa a questioni connesse all'azione degli uffici consolari", nel programma d'esame per l'accesso alla qualifica di dirigente amministrativo presso il Ministero degli Affari esteri. Quasi a dimostrazione del carattere residuale del diritto diplomatico nell'attività della Farnesina.

Sarà forse anche per questa carente attenzione che possono essere spiegate, al netto di qualsiasi valutazione di ordine politico, le brutte figure che la diplomazia italiana, purtroppo anche nel 2013, ha continuato a collezionare sul piano internazionale, come emerge dalla recente prassi internazionale.

Basti pensare, anzitutto, alla ordinanza della Corte suprema indiana del 14 marzo 2013, nella controversia relativa ai Fucilieri italiani di marina*, con la quale, a seguito dell'improvvido annuncio da parte del governo italiano che i due marò non sarebbero rientrati in India al termine del congedo elettorale, la Corte ha vietato all'ambasciatore d'Italia a New Delhi di lasciare il paese senza l'autorizzazione dei giudici supremi.*

Inoltre va menzionata l'attività assolutamente "intrusiva" dell'ambasciatore del Kazakhistan a Roma nella vicenda relativa al controverso uomo politico kazako Mukhtar Äblyazov, che si è conclusa, il 31 maggio 2013, con la vergognosa espulsione dall'Italia (tardivamente revocata dal governo) e la "consegna" al Kazakhistan della di lui moglie Alma Shalabayeva e della figlia di sei anni Alua.

Infine, il 2 luglio 2013, anche l'Italia, per la verità in (cattiva) compagnia di Francia, Spagna e Portogallo, ha interdetto il proprio spazio aereo al velivolo di Stato con il quale il Presidente della Bolivia Evo Morales stava rientrando a La Paz dopo un incontro a Mosca con il Presidente Vladimir Putin, per il sospetto – risultato del tutto erroneo – che l'aereo trasportasse l'ex tecnico informatico della CIA Edward J. Snowden. La condotta posta in essere dai governi europei, presumibilmente su richiesta o per compiacere gli Stati Uniti, ha costituito una grave violazione delle prerogative personali e funzionali del Presidente boliviano.

Questa seconda edizione dei Lineamenti*, oltre ad essere aggiornata agli sviluppi più recenti del diritto diplomatico e consolare, è stata considerevolmente riveduta ed ampliata, segnatamente i capitoli sui trattamenti immunitari, per dare migliore conto della prassi, della giurisprudenza internazionale ed interna e delle opinioni della dot-*

trina più autorevole. Inoltre, sono stati aggiunti due nuovi capitoli, dedicati, rispettivamente, alla diplomazia nelle conferenze internazionali ed alle relazioni diplomatiche nei conflitti armati internazionali. Infine, la parte sul diritto consolare è stata pure arricchita.

Ne è risultato un libro sostanzialmente più ampio del precedente, il che appare giustificato, non solo, in generale, per la rilevanza degli aspetti trattati, ma anche nello specifico della formazione universitaria, tenuto conto del numero di crediti (9 CFU) attribuiti all'insegnamento del diritto diplomatico e consolare.

La nuova edizione dei Lineamenti*, pertanto, almeno nelle intenzioni dell'autore, non vuole avere più soltanto una valenza esclusivamente formativo-didattica, ma aspira ad assumere la veste di trattazione scientifica del diritto diplomatico e consolare, anche se, di certo, ancora meritevole di ulteriori perfezionamenti. Come tale essa si presenta al giudizio della comunità degli studiosi delle discipline internazionalistiche, agli operatori del diritto, ai funzionari diplomatici e delle carriere presso organismi ed istituzioni internazionali, nonché, in genere, a tutti coloro che si occupano di relazioni internazionali sotto il profilo giuridico, intendendo fornire loro uno strumento di orientamento, di riflessione e di giudizio su di un settore del diritto internazionale meritevole, per quanto detto, di essere maggiormente considerato.*

C.C.G.

Roma, 30 novembre 2013

PREMESSA ALLA PRIMA EDIZIONE

Questi Lineamenti *hanno la finalità di offrire una guida ed un supporto agli studenti del corso di* Diritto diplomatico e consolare*, tenuto nell'a.a. 2012-2013 presso l'Università di Roma "La Sapienza".*

Se l'impianto generale del libro è sufficientemente strutturato nella sua divisione in quattro parti (I. Profili definitori ed evoluzione storica delle missioni diplomatiche e dell'istituzione consolare; II. Il diritto diplomatico; III. Il diritto consolare; IV. Il diritto diplomatico-consolare dell'Unione europea) alcuni capitoli sono frutto di una ricerca incompleta della prassi degli Stati e della giurisprudenza internazionale ed interna ed, inoltre, tutto il testo risente di una redazione estremamente affrettata.

Pur consapevole di queste lacune ho comunque deciso di procedere prematuramente alla pubblicazione dei Lineamenti *per onorare l'impegno preso con gli studenti all'inizio del corso.*

L'esigenza che mi ha indotto a redigere questo volumetto, allo stato, è essenzialmente didattica. Manca, infatti, nella recente letteratura giuridica italiana, un testo aggiornato, adeguato sotto il profilo sistematico, equilibrato nelle sue partizioni, che tratti in modo sufficientemente approfondito questo settore del diritto internazionale. Un settore la cui complessa regolazione dipende dal concorso di norme e di prassi del diritto internazionale, di disposizioni del diritto dell'Unione europea, di normative interne sul servizio diplomatico e sulle funzioni e poteri consolari, oltre che di regole di cortesia internazionale, segnatamente in materia di cerimoniale.

Nella preparazione dei Lineamenti *mi è stata di notevole ausilio la ricca letteratura straniera. Da un lato, la valida manualistica francese e spagnola, dall'altro, i preziosi commentari alle convenzioni di codificazione del diritto diplomatico e consolare recentemente pubblicati, in edizioni aggiornate, nelle lingue inglese e tedesca. Ovviamente sono stati tenuti in gran conto sia i classici della scienza internazionalitica italiana, in particolare, gli scritti di Giuseppe Biscottini per il diritto consolare e di Mario Giuliano per le relazioni ed immunità diplomatiche, sia le ponderose opere dedicate al diritto diplomatico-consolare dagli ambasciatori Adolfo Maresca e Gerardo Zampaglione, che hanno apportato all'esposizione analitica di questa disciplina la lunga esperienza maturata nel servizio diplomatico italiano. Quanto a quest'ultimo, ho pure cercato di dare evidenza, nella misura del possibile, alla prassi seguìta dalla Farnesina rispetto ai principali istituti del diritto diplomatico-consolare ed in materia di cerimoniale.*

La scelta di consegnare i primi, parziali, risultati della ricerca compiuta ad un libro in formato digitale non costituisce una scelta à la mode *né risponde soltanto alla giusta esigenza, soprattutto in tempi di crisi, di contenere i costi di produzione e, conseguentemente, di fruizione da parte degli studenti.*

*Invero, l'*e-book *permetterà di anticipare i tempi della prossima edizione, meglio di quanto consenta una edizione cartacea, inevitabilmente legata all'esaurimento della tiratura. Sarà possibile, pertanto, fin dal prossimo anno accademico, non solo di eliminare le lacune più vistose, di approfondire molte questioni qui sommariamente analizzate e di migliorare la carente presentazione formale, ma anche, in prospettiva, di fornire, eventualmente, un ipertesto e di inglobare altresì elementi multimediali.*

C.C.G.

Roma, 30 novembre 2012

ABBREVIAZIONI ED ACRONIMI

a.C.	avanti Cristo
ADI	Annuario di diritto internazionale
AFDI	Annuaire français de droit international
AIEA/IAEA	Agenzia internazionale per l'energia nucleare
AISE	Agenzia informazioni e sicurezza esterna
AJIL	American Journal of International Law
ALAT	Agenti locali di assistenza tecnica
American University ILR	American University International Law Review
An. hispano-luso-americano der. int.	Anuario hispano-luso-americano de derecho internacional
An. Mex. Der. Int.	Anuario Mexicano de Derecho Internacional
Annali De Gasperi	Annali dell'Istituto di studi europei A. De Gasperi
Annuaire de l'A.A.A.	Annuaire des Ancien éleves de l'Académie de droit international de La Haye
Annuario UCOI	Annuario dell'Unione dei consoli onorari italiani
APP	American Presence Post
ArchV	Archiv des Völkerrechts
ASDI	Annuaire suisse de droit international
ASEAN	Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico
ASIL Insights	American Society of International Law Insights
Australian LJ	Australian Law Journal
BERS	Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo
Bonn Res. Papers on PIL	Bonn Research Papers on Public International Law
Boston Un. Int.L.J.	Boston University International Law Journal
BRICS	Brasile, India, Cina, Sud Africa
Brooklin J.I.L.	Brooklin Journal of International Law
California LR	California Law Review
California Western ILJ	California Western International Law Journal
Canadian YIL	Canadian Yearbook of International Law
Cardozo LR	Cardozo Law Review
CdS	Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite

CEDU	Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
CDI	Commissione del diritto internazionale
CEPT	Conferenza europea delle amministrazioni delle Poste e delle Telecomunicazioni
CFLN	Comitato francese di liberazione nazionale
CG	Corte di giustizia delle Comunità europee/dell'Unione europea
Chinese JIL	Chinese Journal of International Law
CI	La Comunità internazionale
CIA	Central Intelligence Agency
CIG	Corte internazionale di giustizia
CMLR	Common Market Law Review
CMS	Convenzione sulle missioni speciali
Columbia JTL	Columbia Journal of Transnational Law
Com. studi	Comunicazioni e studi dell'Istituto di diritto internazionale e straniero dell'Università di Milano
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
CRSOI	Convenzione sulla rappresentanza degli Stati presso le organizzazioni internazionali universali
CTBTO	Organizzazione del Trattato per il bando totale degli esperimenti nucleari
Cuad. Der. Transn.	Cuadernos de Derecho Transnacional
CVDT	Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati
CVRC	Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari
CVRD	Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche
d.C.	dopo Cristo
D. Lgs.	Decreto Legislativo
Denver JILP	Denver Journal of International Law and Policy
Dig. Disc. Pubbl.	Digesto delle discipline pubblicistiche
Digest PIL	Department of State, Digest of Practice in International Law
Dipl. Stat.	Diplomacy & Statecraft
Dir. eccl.	Il Diritto ecclesiastico
Dir. int.	Diritto internazionale
Dir. Prat. Trib.	Diritto e Pratica Tributaria
Diz. Dir. Pubbl.	Dizionario di Diritto Pubblico
dPR	Decreto del Presidente della Repubblica
DUDI	Diritti umani e diritto internazionale
DUE	Diritto dell'Unione europea

Duke J. Comp. & Int. L.	Duke Journal of Comparative and International Law
EAFIT JIL	EAFIT Journal of International Law
ECOSOC	Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite
EFAR	European Foreign Affairs Review
EJIL	European Journal of International Law
Enc. Dir.	Enciclopedia del Diritto
Enc. Dir. Agg.	Enciclopedia del Diritto, Aggiornamenti
Enc. It. Treccani	Enciclopedia italiana Treccani
Enc. Giur. Treccani	Enciclopedia Giuridica Treccani
Eur. Const. Rev.	European Constitutional Review
Eur. Grund. Z.	Europäische Grundrechte Zeitschrift
EUTELSAT	Organizzazione per lo sviluppo e la gestione di satelliti di telecomunicazioni
FAO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura
FCO	Foreign and Commonwealth Office
Fordham ILJ	Fordham International Law Journal
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia
G4	Gruppo dei quattro (Brasile, Germania, Giappone, India)
G7	Gruppo dei sette (Francia, Germania, Giappone, Italia, Regno Unito, Stati Uniti)
G8	Gruppo degli otto (Francia, Germania, Giappone, Italia, Regno Unito, Russia, Stati Uniti)
G14	Gruppo dei quattordici (Brasile, Cina, Egitto, Francia, Germania, Giappone, India, Italia, Regno Unito, Russia, Sud Africa, Stati Uniti)
G20	Gruppo dei venti (Argentina, Australia, Brasile, Cina, Corea del Sud, Egitto, Francia, Germania, Giappone, India, Indonesia, Italia, Messico, Paesi Bassi, Regno Unito, Russia, Spagna, Stati Uniti, Sud Africa, Turchia)
Giur. Cost.	Giurisprudenza Costituzionale
Giur. it.	Giurisprudenza italiana
GYIL	German Yearbook of International Law
Hague J. Dipl.	Hague Journal of Diplomacy
Hague YIL	Hague Yearbook of International Law/Annuaire de La Haye de Droit International
Harvard L.School Grad.Pr. WP	Harvard Law School Graduate Program Working Papers
Hastings Const.L.Q.	Hastings Constitutional Law Quarterly
Hastings L.J.	Hastings Law Journal

HCOC	Codice di condotta dell'Aia contro la proliferazione dei missili balistici
Houston JIL	Houston Journal of International Law
HRQ	Human Rights Quarterly
IBRD	Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo
ICAO	Organizzazione internazionale dell'aviazione civile
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
ID.	Idem
IFAD	Fondo internazionale per lo sviluppo agricolo
Int. Conc.	International Conciliation
Int.R. Dipl.	Internationales Recht und Diplomatie
ILA	International Law Association
ILC Yearbook	Yearbook of the International Law Commission
ILO	Organizzazione internazionale del lavoro
IMO	Organizzazione internazionale marittima
Indian JIL	Indian Journal of International Law
Int. Aff.	International Affairs
IO	International Organization
ISDI	Istituto Diplomatico del Ministero degli Affari esteri italiano
Israel JFA	The Israel Journal of Foreign Affairs
Italian YIL	Italian Yearbook of International Law
ITSO	Organizzazione internazionale delle telecomunicazioni satellitari
ITU	Unione internazionale delle telecomunicazioni
J. Early Modern History	Journal of Early Modern History
J. Eur. Pub. Pol.	Journal of European Public Policy
J. Migration and Refugees Issues	Journal of Migration and Refugees Issues
Jur.Int.	Jurídica International
JCMS	Journal of Common Market Studies
JDI	Journal du Droit International
KGB	Komitet gosudarstvennoj bezopasnosti
L.	Legge
Leiden JIL	Leiden Journal of International Law
LGBT	Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender
LQR	The Law Quarterly Review
Maastricht JECL	Maastricht Journal of European and Comparative Law
Maryland J.I.L & Trade	Maryland Journal of International Law & Trade

MEFRIM	Mélanges de l'Ecole française de Rome: Italie et mediterranée
MI6	Military Intelligence, Section 6, of Secret Intelligence Service
Miskolk JIL	Miskolk Journal of International Law
Monde(s)	Monde(s). Histoire, Espaces, Relations
MPEPIL	Max-Planck Encyclopedia of Public International Law (*on line edition*)
NATO	Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord
Netherlands ILR	Netherlands International Law Review
New York Law School	New York Law School
New York University	New York University Journal of International Law and Politics
NJIL	Nordic Journal of International Law
Novmo. Dig. App.	Novissimo Digesto, Appendice
OCHA	Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
OLP	Organizzazione per la liberazione della Palestina
ONG	Organizzazioni non governative
OSA/OAS	Organizzazione degli Stati Americani
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione europea
ÖZöR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht
Pol. Sc. Q.	Political Science Quarterly
Polish YIL	Polish Yearbook of International Law
PPI	Protocollo sui privilegi e le immunità dell'Unione europea
RAU	Repubblica araba unita
RBDI	Revue belge de droit international
RCDIP	Revue critique de droit international privé
RDI	Rivista di diritto internazionale
RDILC	Revue de droit international et de législation comparée
RDIPP	Rivista di diritto internazionale privato e processuale
RDISDP	Revue de droit international et de sciences diplomatiques et politiques
RDUE	Revue du Droit de l'Union européenne
Rec. Cours	Recueil des cours de l'Académie de Droit International de La Haye
REEI	Revista electrónica de estudios internacionales
Rel. Int.	Relations Internationales

Rev. Aff. Eur.	Revue des Affaires Européennes
Rev. Der. Com. Eur.	Revista de Derecho Comunitario Europeo
Rev. Der. UE	Revista de Derecho de la Unión Europea
Rev. égyptienne dr. int.	Revue égyptienne de droit international
Rev. Esp. Der. Int.	Revista española de derecho internacional
Rev. Fr. Adm. Publ.	Revue française d'administration publique
Rev. Hell. Dr. Int.	Revue hellénique de droit international
Rev. Inst. Eur.	Revista de Instituciones Europeas
Rev. Int. Stud.	Review of International Studies
RGDIP	Revue générale de droit international public
Ris.	Rivista di studi europei
Riv. dir. nav.	Rivista di diritto della navigazione
Riv. it. dir. pubbl. com.	Rivista italiana di diritto pubblico comunitario
Riv. not.	Rivista del notariato
Riv. pen.	Rivista penale
Riv. st. eur.	Risoluzione
RMC	Revue du Marché commun
RTDEur.	Revue trimestrielle de droit européen
Russian JJ	Russian Juridical Journal
Scandinavian SL	Scandinavian Studies in Law
SdN	Società delle Nazioni
SEE	Spazio economico europeo
SFDI	Societé française de droit international
SIE	Studi sull'integrazione europea
Singapore YIL	Singapore Yearbook of International Law
SMOM	Sovrano Militare Ordine di Malta
South African JIL	South African Journal of International Law
St. Rel. Int.	Storia delle relazioni internazionali
Suffolk Tr. L Rev.	Suffolk Transnational Law Review
SWAPO	Organizzazione del popolo dell'Africa del Sud-Ovest
Temple ICLJ	Temple International and Comparative Law Journal
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TUE	Trattato sull'Unione europea
UIT/ITU	Unione internazionale telegrafica
UN Rev.	United Nations Review
UNALIL	United Nations Audiovisual Library of International Law
UNCTAD	Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo
UNDP	Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo
UNEP	Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente

UNESCO	Organizzazione delle Nazioni Unite per la scienza e la cultura
UNFPA	Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione
UNHCR	Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati
UNICEF	Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia
UNIDO	Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale
UNIDROIT	Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato
UNODC	Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga ed il crimine
UNOV	Ufficio delle Nazioni Unite a Vienna
UPU	Unione postale universale
URSS	Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche
USA	Stati Uniti d'America
Virginia JIL	Virginia Journal International Law
WFP	Programma alimentare mondiale
Whitehead J.Dipl.Int.Rel.	Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations
WHO	Organizzazione mondiale della sanità
WIPO	Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale
WMO	Organizzazione marittima internazionale
WTO	Organizzazione mondiale del commercio
ZaöRV	Zeitschrift für auslandisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Parte Prima

PROFILI DEFINITORI ED EVOLUZIONE STORICA DELLE MISSIONI DIPLOMATICHE E DELLE ISTITUZIONI CONSOLARI

CAPITOLO I

IL DIRITTO DIPLOMATICO-CONSOLARE NEL QUADRO DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO INTERNAZIONALE

SOMMARIO: 1. Nozione di diritto diplomatico e di diritto consolare. Relazioni diplomatiche e relazioni consolari. – 2. Diritto diplomatico-consolare e diritto internazionale. Il diritto diplomatico non è un sistema autosufficiente. – 3. Diritto diplomatico, varie forme di diplomazia, politica estera e politica internazionale. – 4. Diritto diplomatico-consolare e discipline affini.

1. *Nozione di diritto diplomatico e di diritto consolare. Relazioni diplomatiche e relazioni consolari.*

Con l'espressione *diritto diplomatico* si designa quel settore del diritto internazionale pubblico che concerne la disciplina delle relazioni "diplomatiche" tra i soggetti del diritto internazionale (Stati, altri enti, organizzazioni internazionali, ecc.). Tale disciplina riguarda, essenzialmente: *a*) gli organi delle relazioni internazionali; *b*) le procedure delle relazioni stesse; nonché *c*) le strutture nel quadro delle quali tali relazioni si istituiscono e si svolgono; segnatamente, *e*) l'invio di organi (permanenti o *ad hoc*), che rappresentano i detti soggetti internazionali e che sono incaricati dello svolgimento di relazioni di carattere diplomatico; *f)* le funzioni della missione; *g*) lo *status* (prerogative, privilegi ed immunità della missione); *h*) le attività della missione (permanente o speciale), così come *i*) il regime e lo *status* (prerogative, privilegi ed immunità) degli agenti diplomatici e del personale non diplomatico della missione.

L'etimologia del termine *"diplomatico"* risale alla voce verbale greca "δίπλοω", letteralmente "raddoppiare", da cui "διπλομα", che può essere tradotto come "oggetto doppio" o "tavoletta (piegata in due)", da cui il latino neutro "*diploma*", che in latino classico era sia "un permesso ufficiale di utilizzare la posta imperiale", sia un "brevetto, diploma militare", cioè un titolo che accordava ad un veterano dell'armata romana il diritto di città e che era composto da due placchette di bronzo (dittico). In latino medievale il termine *"diploma"* designava, invece, un documento, di regola emesso da un principe, che attribuiva una funzione o un trattamento privilegiato.

Nel significato attuale, il termine è attestato dalla fine del XVIII secolo, in quanto riferito ai membri di una missione permanente e come tale utilizzato dalle Corti europee. Già dal secolo precedente, tuttavia, era impiegato per identificare raccolte di documenti di diritto internazionale pattizio (v. il *Codex Juris Gentium Diplomaticum*, pubblicato da G.W. VON LEIBNIZ nel 1693). L'espressione "*diritto diplomatico*", nel significato odierno, sembra sia stata utilizzata per la prima volta nella seconda metà del XIX secolo da L.E. ALBERTINI nell'opera *Derecho diplomático en sus aplicaciones especiales a las Repúblicas Sud-Americanas*, pubblicata a Parigi nel 1866. La terminologia venne subito seguìta in Italia (P. ESPERSON, *Diritto diplomatico e giurisdizione internazionale marittima, col commento delle disposizioni della legge italiana del 13 maggio 1871 sulle relazioni della Santa Sede colle potenze straniere*, Torino, 1872-1873).

Gli organi preposti alle relazioni fra Stati possono essere distinti in due categorie, a seconda che svolgano attività produttiva di effetti giuridici nell'ordinamento internazionale (conclusione di accordi, notificazioni, proteste, ecc.) ovvero compiano atti produttivi di effetti giuridici di diritto interno (ad es. connessi allo svolgimento di funzioni in materia di stato civile, di successioni ereditarie, di assistenza giudiziaria, di atti notarili, di navigazione marittima e aerea, di assistenza sanitaria, ecc.).

La prima categoria di attività è svolta, per un verso, dagli organi centrali delle relazioni internazionali (Capo dello Stato, Capo del Governo, Ministro degli Affari esteri) sia che operino nella capitale o comunque nel territorio dello Stato, sia che svolgano missioni all'estero e, per altro verso, dagli organi operanti all'estero, a titolo permanente (missioni diplomatiche permanenti e agenti diplomatici) o per una durata determinata e per compiti particolari (missioni speciali). Questa categoria di attività è retta dal diritto diplomatico in senso stretto.

La seconda categoria di attività è svolta da organi operanti all'estero, i consoli, ed il settore della scienza giuridica che se ne occupa è il *diritto consolare* o *diritto diplomatico-consolare*, in quanto le procedure per l'istituzione della funzione consolare sono disciplinate dal diritto diplomatico, ma le funzioni specifiche che detti organi compiono non rientrano nel diritto diplomatico in senso stretto. Invero, il diritto consolare costituisce un sistema di norme (internazionali ed interne) organicamente connesso con le norme che disciplinano le relazioni diplomatiche.

Tuttavia, mentre le *relazioni diplomatiche* sono rette dal diritto internazionale sia per quanto attiene il loro stabilimento, il loro sviluppo e la loro estinzione sia per quanto concerne il loro contenuto, e sono di regola produttive di effetti solo per il diritto internazionale, le *relazioni consolari*, pur disciplinate dal diritto internazionale quanto alle loro vicende (dallo stabilimento all'estinzione) hanno un contenuto che è principalmente di diritto interno e gli atti che sono posti in essere dai consoli producono effetti giuridici nell'ordinamento interno dello Stato ricevente, in quello dello Stato inviante o in entrambi gli ordinamenti.

2. *Diritto diplomatico-consolare e diritto internazionale. Il diritto diplomatico non è un sistema autosufficiente.*

Si è detto che il diritto diplomatico-consolare è un settore della scienza giuridica internazionalistica in quanto la società internazionale entro la quale esso opera, le sue fonti, i suoi concetti di base, gli strumenti dei quali si avvale e le sue garanzie riposano sul diritto internazionale. Ed, invero, il diritto diplomatico-consolare è per sua intrinseca necessità internazionale in ragione tanto delle sue fonti formali quanto del corpo sociale dal quale provengono le sue norme.

Molte norme del diritto diplomatico, oltre a fruire dell'usuale garanzia delle norme internazionali (procedure diplomatiche e procedure di autotutela individuale e collettiva) beneficiano delle specifiche garanzie previste in modo diretto ed esclusivo per il detto settore. Anche gli accordi di codificazione del diritto diplomatico stabiliscono delle procedure di garanzia specifiche. Vale la pena di osservare, peraltro, che la portata delle dette garanzie non è uniforme perché dipende dalla disciplina all'uopo apprestata dalle convenzioni di codificazione.

In particolare, la convenzione del 1961 sulle relazioni diplomatiche (CVRD) e la convenzione del 1963 sulle relazioni consolari (CVRC) contemplano un complesso di norme volte a comporre le eventuali controversie in ordine all'interpretazione ed all'applicazione delle convenzioni stesse. Il sistema non solo prevede le normali procedure diplomatiche (negoziato, buoni uffici, mediazione, conciliazione), ma fa obbligo alle parti della controversia, in caso non intervenga un accordo risolutivo della stessa, di istituire una procedura arbitrale o di proporre ricorso alla Corte internazionale di giustizia. Tuttavia, dato che il detto sistema è consegnato a dei protocolli facoltativi relativi alla composizione obbligatoria delle controversie, nel senso che le parti contraenti delle dette convenzioni non sono tenute a ratificarli unitamente alle dette convenzioni, ne consegue che il sistema di garanzie è diverso a seconda che la controversia insorga tra parti contraenti dei protocolli (come è il caso dell'Italia) o tra parti che agli stessi siano rimaste estranee (o che abbiano denunciato il protocollo, come hanno fatto gli Stati Uniti il 7 marzo 2005 con riguardo al protocollo relativo alla CVRC).

Un sistema di garanzie meno completo è invece contenuto nella convenzione di New York del 1969 sulle missioni speciali (CMS) e dalla convenzione di Vienna del 1975 sulla rappresentanza degli Stati presso le organizzazioni internazionali a vocazione universale (CRSOI). È, infatti, soltanto prevista una procedura di conciliazione obbligatoria. L'obbligatorietà non risiede nell'atto che alla stessa pone termine, ma nell'impegno che le parti assumono di sottoporvisi e nell'impossibilità di sottrarvisi, qualora l'altra parte abbia deciso di istituirla, dato che il procedimento può concludersi anche *in absentia*.

Alla luce della situazione normativa appena richiamata si è posta la questione – non solo teorica ma anche non priva di conseguenze pratiche – di sapere se il diritto diplomatico sia o meno un sistema autosufficiente (*self-contained regime*)

nell'ambito del diritto internazionale. Secondo una nota definizione (B. SIMMA, *Self-Contained Regimes*, in *Netherlands YIL*, 1985, pp. 111-136) l'espressione "sistema autosufficiente" designa una particolare categoria di sottosistemi nell'ambito del diritto internazionale, che contengono un pieno, esaustivo e definitivo insieme di norme secondarie, che esclude l'applicazione delle conseguenze giuridiche internazionali dei fatti illeciti codificati dalla Commissione del diritto internazionale (CDI), in specie l'applicazione di contromisure da parte dello Stato offeso.

La questione è sostanzialmente sorta in relazione ad un *obiter dictum* contenuto nella sentenza 24 maggio 1980 della Corte internazionale di giustizia (CIG) nel caso del *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran*. La Corte dell'Aia, infatti, occupandosi dell'argomento avanzato dal governo iraniano a cui giudizio l'attività dei diplomatici americani era illecita in quanto riconducibile a casi di spionaggio e, pertanto, aveva potuto giustificare la condotta dell'Iran, lo ritenne infondato a motivo del fatto che il "*diplomatic law itself provides the necessary means of defence against, and sanction for, illicit activities by members of diplomatic or consular missions*" (par. 83). Invero, secondo la Corte, non è possibile ricorrere ai rimedi previsti dal diritto internazionale generale quanto alle conseguenze dei fatti illeciti, considerato che, al riguardo, la CVRC del 1961 e la CVRC del 1963 contengono uno specifico meccanismo sanzionatorio comprendente, in particolare, la possibilità di dichiarare un agente diplomatico o un funzionario consolare come *persona non grata*.

Cosicché la Corte concluse nel senso che "*The rules of diplomatic law, in short, constitute a self-contained régime which, on the one hand, lays down the receiving State's obligations regarding the facilities, privileges and immunities to be accorded to diplomatic missions and, on the other, foresees their possible abuse by members of the mission and specifies the means at the disposal of the receiving State to counter any such abuse. These means are, by their nature, entirely efficacious, for unless the sending State recalls the member of the mission objected to forthwith, the prospect of the almost immediate loss of his privileges and immunities, because of the withdrawal by the receiving State of his recognition as a member of the mission, will in practice compel that person, in his own interest, to depart at once*" (par. 86).

La questione dell'autosufficienza del diritto diplomatico è stata successivamente esaminata dalla Commissione del diritto internazionale (CDI) in relazione alla codificazione delle norme sulla responsabilità internazionale degli Stati.

Il Rel. spec. ARANGIO-RUIZ si occupò, in particolare, della possibilità per lo Stato offeso di utilizzare le contromisure rispetto ai regimi autosufficienti e lo escluse sia in astratto sia in concreto (*ILC Yearbook*, 1992, vol. I, p. 76). Per ARANGIO-RUIZ, infatti, il principio di proporzionalità ai sensi del diritto sulla responsabilità degli Stati è criterio del tutto congruo per tener conto delle specificità dei sub-sistemi del diritto internazionale, quali il diritto diplomatico. Conseguentemente, le contromisure possono essere utilizzate soltanto qualora le sanzioni specifiche previste dal sub-sistema si siano dimostrate inefficaci. Diversamente, le con-

dotte poste in essere dallo Stato offeso dovrebbero essere considerate come sproporzionate. In quest'ottica ARANGIO-RUIZ propose di eliminare la disposizione sulla *lex specialis* contenuta nei progetti presentati dal precedente Rel. spec. RIPAGHEN, che aveva invece concepito il diritto diplomatico come un regime autosufficiente (*ILC Yearbook*, vol. II, Part 1, 1983, p. 18, par. 97) e di introdurre invece una disposizione volta a proibire specificatamente le contromisure suscettibili di incidere sull'inviolabilità dell'agente diplomatico (v. art. 14 del progetto proposto nel 1995, ILC, *Report on the Work of its Forty-seventh Session, Official Records of the General Assembly*, Fiftieth Session, Supplement No. 10, A/50/10, p. 149).

Il commentario al progetto adottato nel 1995 non segue peraltro completamente il suggerimento del Rel. spec. ARANGIO-RUIZ. Infatti la CDI ritenne che il divieto di rappresaglie deriva sia dal carattere autosufficiente del diritto diplomatico, sia dal presunto carattere imperativo di alcune delle sue regole di importanza fondamentale (ILC, *Draft Commentaries to Articles 13 and 14 of Part Two of the Draft Articles*, A/CN.4/L.521).

Il Rel. spec. CRAWFORD e la CDI, peraltro, abbandonarono quest'ultima ipotesi. Gli Articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati confermano implicitamente che l'eventuale esclusione delle contromisure nell'ambito del diritto diplomatico va risolta nel quadro della corretta applicazione delle regole generali in materia di responsabilità.

Invero, l'art. 50 degli Articoli sulla responsabilità degli Stati del 2001, concernente gli obblighi non pregiudicabili da contromisure distingue esplicitamente tra lo *ius cogens* (par. 1) e gli altri obblighi il cui adempimento può dimostrarsi utile in casi di conflitti d'interesse (par. 2), quali quelli derivanti da procedure di soluzione delle controversie applicabili nei rapporti con lo Stato responsabile e quelli concernenti il rispetto dell'inviolabilità di agenti, locali, archivi e documenti diplomatici o consolari.

Se l'esenzione dalle contromisure delle immunità diplomatiche risulta prevista per motivi funzionali, nondimeno la CDI non ha basato questa esenzione sul presunto carattere autosufficiente del diritto diplomatico. Pertanto, sotto il profilo logico-sistematico, ragionevole è ritenere che la limitazione delle contromisure prevista all'art. 50, par. 2, vada ricondotta al principio di proporzionalità sancito dall'art. 51. Conseguentemente, le contromisure limitate dall'art. 52 vanno considerate, in linea di massima, come sproporzionate. Questa presunzione, tuttavia, non è assoluta. Essa può essere superata se, in un determinato caso, uno Stato dimostra che suoi fondamentali interessi sono stati lesi.

Occorre quindi chiedersi se, alla luce delle richiamate regole in materia di responsabilità internazionale degli Stati e dell'*obiter* contenuto nella menzionata sentenza della CIG sul *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran* (ed in termini analoghi nella decisione della Commissione dei reclami tra Eritrea ed Etiopia, *Ethiopia's Claim*, n. 8 del 2005), il diritto diplomatico preveda o meno clausole di non applicazione delle regole generali in materia di responsabi-

lità internazionale degli Stati e si configuri, pertanto, come un regime autosufficiente.

Ad avviso della dottrina il passaggio citato della CIG non è assolutamente risolutivo della questione. Anzi, deve essere chiarito che, preso alla lettera, va troppo lontano e conduce ad una interpretazione inaccettabile sia delle regole generali della responsabilità internazionale sia del diritto diplomatico.

Invero, al riguardo, si è rilevato (B. SIMMA, D. PULKOWSKI, *Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law*, in *EJIL*, 2006, pp. 483-529, spec. pp. 512-515):

a) che la Corte si è occupata soltanto della questione della possibilità di ricorrere alle contromisure da parte dello Stato ricevente la missione diplomatica, cioè l'Iran. Ora, se si concepisce il diritto diplomatico come un regime completamente autosufficiente il ricorso alle regole della responsabilità internazionale dovrebbe essere escluso anche rispetto allo Stato di invio (Stati Uniti), il che non appare coerente né da un punto di vista logico, né sembra necessario nell'ottica della salvaguardia delle relazioni diplomatiche. Non c'è, ad es., alcuna ragione in base alla quale lo Stato di invio non possa adottare delle contromisure (non concernenti il personale diplomatico) qualora lo Stato ricevente non adempia al rispetto delle immunità di cui beneficia il personale diplomatico. Così, nella specie, il diritto internazionale non precludeva agli Stati Uniti di sospendere, a titolo di contromisura, il trattato di amicizia con l'Iran, al fine di indurre l'Iran a liberare gli ostaggi;

b) inoltre, anche ad ammettere che i diplomatici statunitensi avessero realmente abusato delle loro immunità ed avessero compiuto attività riconducibili allo spionaggio, sarebbe comunque stato necessario far ricorso alle regole generali della responsabilità internazionale relative alle conseguenze dell'illecito. Infatti, la CVRD e la CVRC non contemplano disposizioni in tema di riparazione del fatto illecito. Qualora l'attività illecita dell'agente diplomatico produca dei danni economicamente valutabili allo Stato ricevente, quest'ultimo, oltre a dichiarare l'agente diplomatico *persona non grata*, è legittimato a chiedere la riparazione della lesione subita;

c) il diritto diplomatico è sempre stato fondato sul concetto di reciprocità. Al tempo della redazione delle CVRD e CVRC la prassi degli Stati e le opinioni degli autori più rappresentativi concordavano sull'idea che la simmetria dei diritti e degli obblighi consentisse reciproche rappresaglie pacifiche (cfr. il commento all'art. 44 del progetto del 1958 della CDI – ora art. 47 CVRD – in *ILC Yearbook*, vol. II, 1958, p. 105, ove si legge che "*It is assumed that the restrictive application in the sending State concerned is in keeping with the strict terms of the rule in question, and within the limits allowed by the rule. Otherwise there is an infringement of the rule and the action of the receiving State becomes an act of reprisal*"). Ed è assai discutibile che, dagli anni '60 ad oggi, il diritto diplomatico sia evoluto in un regime non reciproco, tale da giustificare la categorica esclusione di ogni forma di reazione unilaterale (in questo senso v. l'intervento di P. REUTER, in *Summary*

Records of the Meetings of the Thirty-sixth Session, *ILC Yearbook*, vol. I, 1984, p. 264).

Nello stesso senso si è rilevato che *"la Cour n'avait pas d'abord le dessein d'identifier une catégorie normative parfaitement autonome par rapport au droit international, mais au contraire de montrer que les réactions alléguées aux obligations diplomatiques par les agents accrédités dans un pays devaient respecter la tarification légale des mesures de rétorsion, laquelle se suffit à elle-même en raison de l'importance déterminante de la réciprocité des relations qui caractérise, entre autres, les relations diplomatiques"* (P.-M. DUPUY, *Sur le maintien ou la disparition de l'unité de l'ordre juridique international, in Harmonie et contradictions en droit international, Rencontres internationales de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Colloque des 11-12-13 avril 1996*, Paris, 1996, p. 42).

Inoltre, l'art. 50, par. 2, lett. *b*), degli Articoli sulla responsabilità degli Stati del 2001 dispone che le contromisure non pregiudicano gli obblighi di carattere umanitario che vietano rappresaglie. Le contromisure vietate sono quelle suscettibili di incidere sulla salute fisica e l'inviolabilità (inclusa l'immunità giurisdizionale) degli agenti diplomatici, dei locali della missione diplomatica, degli archivi e dei documenti, compreso nel caso di conflitto armato (v. L.A.N.M. BARNHOORN, *Diplomatic Law and Unilateral Remedies*, in *Netherlands YIL*, 1994, pp. 39-80, a p. 63), ove ritiene che, qualora non si tratti di obblighi di carattere umanitario, lo Stato offeso potrebbe adottare contromisure in caso di una manifesta violazione delle regole sui privilegi e le immunità (ad es., in caso di violazione della norma sulla valigia diplomatica, lo Stato offeso potrebbe applicare una contromisura simmetrica).

Ancora, il ricorso alle contromisure potrebbe rivelarsi necessario qualora lo Stato inviante non richiami l'agente diplomatico dichiarato *persona non grata*, nel caso in cui esso sia trovato in flagranza di reato. Ed, invero, nel commentario della CDI al progetto di convenzione sulle relazioni diplomatiche del 1958 si legge che l'inviolabilità diplomatica "*does not exclude […] either measures of self-defence or, in exceptional circumstances*, *measures to prevent* [l'agente diplomatico] *from committing crimes or offences*".

Non c'è dunque alcuna valida ragione per ritenere che il diritto diplomatico costituisca un regime autosufficiente. Ciò significa, in particolare, che lo Stato ricevente può adottare contromisure, purché esse siano al di fuori dell'ambito del diritto diplomatico e consolare, in reazione alla violazione di norme del diritto diplomatico e consolare da parte dello Stato di invio (in questo senso, recentemente, D'ASPREMONT J., *Persona non grata*, in *MPEPIL*, 2009).

3. *Diritto diplomatico, varie forme di diplomazia, politica estera e politica internazionale.*

Bibliografia: ATTINÀ F., *Diplomazia e politica estera*, Milano, 1979; PLISCHKE E., *Diplomacy. Search for its Meaning*, in PLISCHKE E. (ed.), *Modern Diplomacy. The Art and the Artisans*, Washington, 1979, pp. 27-36; ROMANO S., *Diplomazia, in Enciclopedia delle Scienze sociali*, 1992; DICKMANN R., *Note sulla 'diplomazia parlamentare' italiana*, in *Federalismi.it*, n. 18, 20 settembre 2006, pp. 1-18; CORNAGO N., *Plural Diplomacies. Normative Predicaments and Functional Imperatives*, Leiden, 2013, spec. pp. 7-55.

Sebbene strettamente collegate, la diplomazia e la politica estera sono concetti che vanno tenuti distinti. La *politica estera*, infatti, può essere definita il sistema delle scelte strategiche che, in un determinato momento storico, uno Stato opera al fine di imprimere alle sue relazioni internazionali quel modo di essere che reputa più conforme ai propri interessi, interni ed esterni. Una politica estera svolgono anche enti internazionali, quali l'Unione europea, che con il Trattato di Lisbona del 2007 si è dotata di un apposito Servizio europeo per l'azione esterna (v., *infra*, cap. XXIII, par. 2).

Diplomazia, invece, è un termine polisenso. Concepita in senso ampio essa indica genericamente la condotta delle relazioni internazionali (politica di equilibrio, delle alleanze, egemonica, di neutralità, ecc.).

In senso stretto, invece, la diplomazia può essere intesa come l'attuazione della politica estera da parte di soggetti professionali, quali sono i funzionari diplomatici, che operano dall'Amministrazione centrale deputata alle relazioni internazionali dello Stato (Ministero degli Affari esteri) o mediante organi operanti all'estero (missioni diplomatiche presso altri Stati, rappresentanze permanenti presso organizzazioni internazionali, missioni speciali, delegazioni presso conferenze internazionali).

Questa è la c.d. *diplomazia classica*, da distinguere dalla *diplomazia diretta*, che si svolge attraverso i contatti personali tra gli organi centrali delle relazioni internazionali (precipuamente Capi di Stato, Capi di Governo, Ministri degli Affari esteri) e che ha assunto recentemente un grande rilievo, data la sempre più frequente pratica della *diplomazia dei Vertici intergovernativi* (G/7, G/8, G/14, G/20, G/24, Consiglio europeo prima della istituzionalizzazione, *Summit* dei Capi di Stato e di Governo della zona euro, ecc.).

Queste forme di diplomazia vanno tenute distinte: *a*) dalla *diplomazia parlamentare*, locuzione (atecnica, dato che gli organi parlamentari non possono svolgere attività diplomatica in senso stretto, ostandovi sia il diritto internazionale sia l'ordinamento costituzionale nazionale) che indica il complesso delle iniziative di rilievo internazionale che gli organi parlamentari pongono in essere o nelle quali sono coinvolti, quali, in specie, gli incontri interparlamentari, gli osservatori parlamentari a vertici e conferenze internazionali, le conferenze interparlamentari

tematiche, le dimensioni parlamentari stabilizzate di iniziative intergovernative, la partecipazione strutturata di parlamentari ad organismi europei ed internazionali (DICKMANN); *b*) dalla *diplomazia delle conferenze internazionali* o *diplomazia congressuale*, locuzione che identifica soprattutto i profili procedurali, organizzativi e protocollari delle conferenze internazionali convocate dagli Stati o dagli organi di enti internazionali istituzionali (questa forma di diplomazia venne anch'essa definita "parlamentare" negli anni '50 del Novecento dall'allora Segretario di Stato statunitense RUSK D., *Parliamentary Diplomacy: Debate v. Negotiations*, in *World Affairs Interpreter*, 1955, p. 121, e, successivamente, venne introdotta nella terminologia del diritto dell'organizzazione internazionale l'anno successivo da PHILIP C. JESSUP nel suo corso all'Accademia de L'Aia, intitolato, appunto, *Parliamentary diplomacy: an examination of the legal quality of the rules of procedure of organs of the United Nations*); *c*) dalla *paradiplomazia*, intesa come l'insieme di azioni internazionali esercitate dai governi subnazionali (Regioni, *Länder*, *Comunidades Autónomas*, ecc.).

Il diritto diplomatico, comunque, accompagna la diplomazia in ogni sua manifestazione, in quanto ne assicura la correttezza formale e la certezza giuridica, ne definisce gli organi, ne prevede le procedure, ne regola le strutture.

Una definizione di diplomazia figura al par. 91 della sentenza della CIG del 24 maggio 1980 nel caso del *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran*: "*In its Order of 15 December 1979, the Court made a point of stressing that the obligations laid on States by the two Vienna Conventions are of cardinal importance for the maintenance of good relations between States in the interdependent world of today. 'There is no more fundamental prerequisite for the conduct of relations between States', the Court there said, 'than the inviolability of diplomatic envoys and embassies, so that throughout history nations of all creeds and cultures have observed reciprocal obligations for that purpose'. The institution of diplomacy, the Court continued, has proved to be 'an instrument essential for effective co-operation in the international community, and for enabling States, irrespective of their defining constitutional and social systems, to achieve mutual understanding and to resolve their differences by peaceful means*".

Dalla politica estera, come sopra indicata, concettualmente si distingue la *politica internazionale*. Essa, a differenza dalla prima, non fa capo ad un singolo soggetto (statuale o entificato), ma è piuttosto propria di una pluralità di soggetti che, in un determinato periodo storico, si danno delle direttive politiche comuni, di portata esterna, che indirizzano le rispettive politiche estere, ad es., rispetto ad uno specifico settore geopolitico (Medio Oriente) o ad un settore tematico (diritti umani, esigenze umanitarie, usi militari dell'energia nucleare, tutela ambientale, ecc.).

4. *Diritto diplomatico-consolare e discipline affini.*

Bibliografia: SHARP P., *Diplomatic Theory of International Relations*, Cambridge, 2009.

L'azione diplomatica dei soggetti (Stati ed altri enti) nel campo delle relazioni internazionali, oltre ad essere oggetto di studio da parte del diritto internazionale e, segnatamente, del diritto diplomatico-consolare, è investigata anche da altri settori disciplinari, che ne mettono in risalto profili specifici: *politologico* (scienza delle relazioni internazionali o relazioni internazionali); *storico* (storia delle relazioni internazionali, storia dei trattati e politica internazionale, storia della diplomazia), *economico* (economia internazionale), *sociologico* (sociologia delle relazioni internazionali, teoria e politica della diplomazia, sociologia e tecnica della negoziazione, diplomazia e politica nelle relazioni internazionali), *geopolitico* (geografia politica ed economica, geopolitica), ecc.

I fenomeni complessi dell'attuale realtà internazionale richiedono ovviamente un approccio per definizione interdisciplinare e impongono anche al giurista di tener conto delle suggestioni provenienti dalle indagini di studiosi di discipline diverse. La diplomazia, in ogni caso, si è formata nei millenni e, pertanto, per ben comprendere lo stato attuale del diritto diplomatico-consolare non si può non tener conto, ancorché sinteticamente, dei profili storici della disciplina.

CAPITOLO II

ORIGINE ED EVOLUZIONE DELLA DIPLOMAZIA E DEL DIRITTO DIPLOMATICO

SOMMARIO: 1. L'Età antica. – 2. La Grecia e Roma. Bisanzio e l'Islam. – 3. Il Medio Evo e la diplomazia della Chiesa. – 4. Verso la diplomazia permanente del Quattrocento italiano. – 5. L'Età moderna e l'inizio dello studio della diplomazia sotto gli aspetti giuridici e politologici. – 6. La nascita dei Dicasteri diplomatici. – 7. L'Atto finale di Vienna del 1815 ed il Protocollo di Aquisgrana del 1818. – 8. La diplomazia moderna e contemporanea. – 9. Diplomazia assembleare, diplomazia di conferenza, *Summit Diplomacy*. – 10. Diplomazia della distensione, paradiplomazia e diplomazia tra attori non statali. – 11. Diplomazia digitale. – 12. La "controrivoluzione" della diplomazia sulla scena internazionale all'inizio del terzo millennio.

Bibliografia: NYS E., *Le commencement de la diplomatie et le droit d'ambassade, jusqu'à Grotius*, in *RDILC*, 1883, pp. 55-70; 1884, pp. 167-189; HILL D.J., *A History of Diplomacy in the International Development of Europe*, I, *The struggle for universal empire*; II, *The establishment of territorial sovereignty*; III, *The diplomacy of the age of absolutism*, 3 voll., London, 1905-1914; NUMELIN R., *Les origines de la diplomatie*, Paris, 1946; CAGIATI A., *La diplomazia dalle origini al XVII secolo*, Siena, 1947; WECKMANN L., *Les origines des missions diplomatiques permanentes*, in *RGDIP*, 1952, pp. 161-188; VAN DER EESSEN L., *La diplomatie, ses origines et son organisation presqu'à la fin de l'Ancien Régime*, Bruxelles, 1953; D'AMOIA F., *Diplomatici agenti (storia)*, in *Enc. Dir.*, vol. XII, Milano, 1964, pp. 571-581; YOUNG E., *The development of the law of diplomatic relations*, in *BYIL*, 1964, pp. 141-182; BELLINI E., *Note storiche-giuridiche sull'evoluzione della diplomazia permanente*, Milano, 1968; ANDERSON M.S., *The rise of modern diplomacy*, Harlow, 1993; MARESCA A., *Profili storici delle istituzioni diplomatiche*, Milano, 1994; FRIGO D. (ed.), *Politics and Diplomacy in early modern Italy: the structure of diplomatic practice*, 1450-1800, Cambridge, 2000; BERRIDGE G.R., KEENS-SOPER A., OTTE T.G. (eds.), *Diplomatic Theory from Machiavellli to Kissinger*, Basingstocke, 2001; BELY L., *L'art de la paix en Europe. Naissance de la diplomatie moderne, XVI-XVII siècle*, Paris, 2007; BERRIDGE G.R., *The Counter-Revolution in Diplomacy and Other Essays*, Basingstocke, 2011; HAMILTON K.A., LANGHORNE R., *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*, 2ª ed., London, 2011; RANA K.S., *The Contemporary Embassy. Paths to Diplomatic Excellence*, Basingstocke, 2013.

1. *L'Età antica.*

Bibliografia: SERGUIEV C., *La diplomatie de l'Antiquité*, in POTIEMKINE M., *Histoire de la Diplomatie*, vol. I, Paris, 1946, pp. 11-74; COHEN R., *On the diplomacy in the ancient near east: The Amarna letters*, in *Dipl. Stat.*, 1996, pp. 245-270; COHEN R., WESTBROOK R. (eds.), *Amarna Dipolomacy. The Beginnings of International Relations*, Baltimore, London, 2000; BEDERMAN, D.J., *International Law in Antiquity*, Cambridge-New York, 2001; COHEN R., *The great tradition: The spread of diplomacy in the ancient world*, in *Dipl. Stat.*, 2001, n. 1, pp. 23-38; LAFONT B., *International relations in the ancient Near East: The birth of a complete diplomatic system*, in *Dipl. Stat.*, 2001, n. 1, pp. 39-60.

L'*incipit* del preambolo della CVRD del 1961 ricorda che "*sin dai tempi più lontani i popoli di tutti i paesi riconoscono lo* status *degli agenti diplomatici*". In questa trattazione è sufficiente fornire talune indicazioni circa le principali fasi storiche in cui è possibile periodizzare le vicende della diplomazia e del diritto diplomatico.

Nonostante che, secondo la ricostruzione che preferiamo (v. R. MONACO, C. CURTI GIALDINO, *Manuale di diritto internazionale pubblico. Parte generale*, 3ª ed., Torino, 2009, spec. pp. 19-20) le origini dell'ordinamento giuridico internazionale vanno propriamente situate nell'epoca romano-barbarica (cioè all'inizio del *IX secolo*), l'Antichità ci offre numerosi esempi di relazioni tra i popoli dell'Asia e tra quelli mediterranei, in cui è presente la diplomazia e fanno la loro comparsa taluni istituti del diritto diplomatico.

> In effetti, fin dal primo costituirsi di società politicamente organizzate fu avvertita l'esigenza di un minimo di regole intese a stabilire relazioni fra i popoli (e, proprio ai "popoli", significativamente, fa riferimento il menzionato passaggio del preambolo della CVRD). Di qui la necessità di inviare ambascerie e di assicurare agli inviati la garanzia della loro integrità fisica. Così, con il primo manifestarsi della coesistenza tra i popoli, nasce al tempo stesso sia il principio della sacertà degli ambasciatori (l'odierna regola dell'inviolabilità dell'agente diplomatico) sia le sue più patenti violazioni, che troviamo entrambi attestati nella prassi fin dai tempi più antichi. Delle attività diplomatiche vi è infatti traccia nei reperti archeologici delle antiche civiltà fluviali orientali e mediterranee. ERODOTO, nelle *Storie*, narra, infatti, che gli Egizi uccisero gli emissari inviati da Cambise di Persia per negoziare la resa di Menfi, che era stata assediata; quando i Persiani ripresero il controllo della città, a titolo di rappresaglia uccisero dieci egizi per ogni emissario persiano che era stato ucciso. A quei tempi risale anche la prassi di munire gli inviati di un salvacondotto in cambio di documenti che attestassero la loro identità (un progenitore delle lettere credenziali). Le ambascerie speciali si fermavano nel territorio dello Stato ricevente per lungo tempo. Gli inviati spesso erano dotati dallo Stato ricevente di una scorta armata a loro protezione.

In *Asia orientale e meridionale*, già dal II millennio a.C. si registrano scambi diplomatici tra Cina, Corea, Giappone, Tibet, India ed i paesi dell'arcipelago ma-

lese. In *India*, i dieci libri dell'*Arthasastra* di CAUTILYA (364 a.C.), dedicati alla politica estera consacrano un ampio spazio alla diplomazia.

Nel *mondo mediterraneo*, in *Egitto*, fin dal 2500 a.C., la sesta dinastia dei Faraoni (2345-2181 a.C.) ha mantenuto negoziati con le diverse tribù del Paese di Punt (attuale Corno d'Africa) e sono state inviate delle ambascerie presso i popoli asiatici. Inoltre, al 1278 a.C., cioè al tempo della XIX dinastia dei Faraoni, risale il trattato di Kadesh tra il Faraone Ramsesse II e Hauttusili III, Re degli Ittiti, conservato nel Museo dell'Antico Oriente di Istanbul, che è il più antico accordo internazionale che ci sia pervenuto (in lingua egizia ed in lingua accadica) e che ha comportato importanti trattative negoziali tra le ambascerie dei due Paesi.

Il primo documento diplomatico di cui si ha conoscenza è la copia di una lettera scritta in caratteri cuneiformi su di una tavoletta inviata circa nel 2500 a.C. tra il Regno di Ebla ed il Regno di Amazi, distante seicento miglia, ritrovata nel 1975, dalla missione archeologica italiana diretta dal prof. Matthiae della Sapienza, negli archivi centrali del palazzo di Ebla. La documentazione rinvenuta ad Ebla attesta altresì i rapporti politici e commerciali che il Regno di Ebla ebbe con le altre entità politiche del tempo, tra cui i Regni siriani di Mari (Tell Hariri), Emar (Meshkene), Tuttul (Tell Bi'a) e Tuba (Tell Um el-Marra), la città di Nagar (Tell Brak) nel triangolo del Khabur, Karkemish e i centri dell'Anatolia da cui provenivano anche l'argento e il rame di Ebla, ed, infine, le città mesopotamiche contemporanee tra cui Kish e Adab (MATTHIAE P., *Gli archivi di Ebla, La scoperta, i testi, il significato*, Milano, 2008).

Inoltre, nel 1887, furono ritrovate le "*Lettere di El-Amarna*", lotto di circa 380 documenti, in scrittura cuneiforme in lingua accadica, su tavolette d'argilla, rinvenute a Tell el-Amarna, in Medio Egitto nel 1887. L'archivio risale al tempo in cui, nel nuovo Regno d'Egitto, al tempo della XVIII dinastia, il Faraone Akhenaton (1350-1334 a.C.) aveva spostato la capitale da Tebe alla nuova città di Akhenaton (Tell el-Amarna), ma si estende anche indietro al tempo di Amenophi III (1386-1349 a.C.) e dura fino ai primi anni del regno di Tutankhamon (ca. 1334-1325 a.C.). Si tratta soprattutto di lettere scambiate tra l'Egitto e i regni del Vicino Oriente asiatico, usando l'accadico (babilonese), la lingua diplomatica dell'epoca. Le lettere, che costituiscono forse il primo esempio di corrispondenza diplomatica, si suddividono in due gruppi a seconda che i corrispondenti del Faraone siano i "grandi re" asiatici indipendenti [di Hatti, Arzawa, Mitanni, Assiria, Babilonia e Alashiya (forse Cipro)], suoi pari, oppure i "piccoli re", suoi vassalli di Siria e Palestina. Il primo gruppo comprende 39 lettere e 5 allegati inventariali; gli argomenti principali sono lo scambio cerimoniale di doni, le trattative matrimoniali, le congratulazioni ai re di nuova intronizzazione, e consentono di ricostruire le norme diplomatiche dell'epoca. Il secondo gruppo comprende circa 300 lettere, di cui la maggior parte concerne risposte dei vassalli o lettere di loro iniziativa. Le lettere egiziane preavvertivano l'arrivo del contingente armato per la riscossione annuale del tributo, le risposte assicuravano che tutto era pronto, aggiungendo lamentele per problemi locali e richieste di aiuto (v. LIVERANI M., *Guerra e diplo-*

mazia nell'Antico Oriente (1600-1100 a.C.), Roma-Bari, 1994; ID., *Le lettere di El-Amarna*, vol. 1, *Le lettere dei "Piccoli Re"*, Brescia, 1998, vol. 2, *Le lettere dei "Grandi Re"*, Bresica, 1999).

2. *La Grecia e Roma. Bisanzio e l'Islam.*

Bibliografia: WEISKE C.A., *Considérations historiques et diplomatiques sur les ambassades des Romains comparées aux modernes*, Zwickau, 1834; IQBAL A., *Diplomacy in early Islam*, Lahore, 1962; ADCOCK F., MOSLEY D.J., *Diplomacy in Ancient Greece*, London, 1975; CAMPBELL B., *Diplomacy in the Roman world (c. 500 BC-AD 235)*, in *Dipl. Stat.*, 2001, n. 1, pp. 1-22; WOLPERT A., *The genealogy of diplomacy in classical Greece*, in *Dipl. Stat.*, 2001, n. 1, pp. 71-88.

È in *Grecia*, tuttavia, che le relazioni diplomatiche acquistano una certa stabilità tra le diverse *polis* e iniziano ad essere previste determinate funzioni, come quelle degli araldi (*kerykes*), gli inviati (*presbeis*, letteralmente gli anziani) ed i messaggeri (*aggeloi*, letteralmente gli angeli).

Alla diplomazia ricorsero con grande frequenza i Greci, costretti dalle dimensioni dei loro Stati a ricercare modi d'intesa e convivenza con i loro vicini. Il diplomatico, in questa fase, è spesso un retore, inviato a perorare con argomenti politici e persuasiva eleganza l'interesse del suo paese presso uno Stato straniero. Ha uno specifico mandato e si trattiene all'estero per il tempo necessario ad assolverlo. Una nota missione diplomatica, di cui ci riferisce OMERO nell'*Iliade*, è quella compiuta da Menelao ed Ulisse, alla vigilia della guerra di Troia, finalizzata a risolvere con mezzi pacifici la questione del ratto di Elena; la missione non ebbe successo, ma la proposta volta a far assassinare i due emissari riscosse la generale indignazione.

Sin d'ora, peraltro, cominciano a porsi i caratteristici problemi delle missioni diplomatiche: libertà di passaggio attraverso il territorio straniero, salvacondotti, immunità. Agli araldi, come risulta dalle opere di Omero, era riconosciuto carattere sacro, loro conferito, oltre che da Mercurio, dio dei diplomatici (ma anche dei ladri), da Giove in persona. Prima di partire l'ambasceria riceveva una lettera di presentazione diretta ai prosseni, il testo delle istruzioni circa la missione da svolgere e le lettere credenziali indirizzate ai competenti organi dello Stato-città estero presso il quale la missione doveva svolgersi. Per tutelare la persona del diplomatico si ricorre spesso a impegni formali, talora sanciti con giuramenti di carattere religioso. Si delinea al tempo stesso un altro aspetto dell'attività diplomatica: il carattere solenne e rituale delle cerimonie che accompagnano l'arrivo, l'accoglienza e la partenza (da cui si deve l'origine del cerimoniale diplomatico).

Fra gli araldi ateniesi si ricordano DEMOSTENE ed ESCHINE e del primo, soprattutto l'orazione XIX, *De falsa legatione*, concernente la "docimasia", cioè il processo censorio contro Eschine per aver mal condotto la missione degli ambasciatori ateniesi presso Filippo, finalizzata ad ottenere la pace al termine della guerra di Olinto.

In Grecia abbiamo anche le prime forme di "diplomazia congressuale". Infatti era prevista una delegazione delle Città-Stato alle assise anfizioniche, cioè al-

l'organo plenario dell'associazione tra popolazioni limitrofe elleniche che avevano in comune il culto di una divinità. L'assemblea federale tenuta a Sparta nel 432 a.C., che decise la guerra ad Atene, può essere considerata la prima conferenza diplomatica, nel senso in cui oggi è intesa (v., *infra*, cap. XII, par. 1).

A *Roma* la diplomazia, fin dai tempi della monarchia, era esercitata dal collegio dei Feziali, ai quali apparteneva il compito di custodire gli accordi internazionali, il cerimoniale della dichiarazione di guerra e la conclusione della pace. Durante la Repubblica, con la *Lex Gabinia*, la direzione degli Affari esteri compete al Senato unitamente ai Feziali e viene inoltre stabilito nel mese di febbraio un periodo durante il quale il Senato audisce gli inviati stranieri. Fanno la loro apparizione gli *oratores* ed i *legati*, nominati ed accreditati dal Senato. A Roma esisteva un centro di ricezione delle ambascerie straniere (*Graecostasis*, piattaforma vicina al Foro, che prese il nome dagli ambasciatori greci per i quali venne originariamente costruita dopo la conquista della Grecia); i delegati potevano essere ascoltati dal Senato e poi attendevano presso il detto centro la decisione del Senato. Risalgono alla tradizione romana gli istituti del gradimento (*persona grata*), il principio immunitario (*ne ab officio suspecto legationis avocetur, ne impediatur legatio*) fissato dalla *Lex Julia de Vi publica*, e la regola dell'inviolabilità dell'agente diplomatico fissata da POMPONIO nel *Digesto* (*quia sancti habentur legati*)

Con la caduta dell'Impero Romano d'Occidente, i *Regni romano-barbarici* nelle loro relazioni con Bisanzio riprendono le forme e gli usi diplomatici dei Romani (che Cassiodoro raccoglie nelle *Variae*, pubblicate tra il 537 ed il 540). I loro inviati sono denominati *nuntii*, *missi* o *legati*; essi iniziano a mutare le loro funzioni, che passano da quelle di semplici portavoce dell'imperatore a quelle di osservatori della vita degli Stati in cui sono inviati e di negoziatori nell'interesse dell'impero di accordi internazionali, anche risolutivi di controversie.

Anche l'*Islam* conosce la ambascerie speciali, fin dai tempi di Maometto, all'inizio con la limitata finalità di invitare gli Stati presso i quali sono inviati a convertirsi, pena la dichiarazione di una guerra di religione, o a concludere il trattato di pace in caso di accettazione della conversione. Successivamente, gli inviati sono scambiati anche con i principi cristiani, fra i quali Carlo Magno.

3. *Il Medio Evo e la diplomazia della Chiesa.*

Bibliografia: QUELLER D.E., *The Office of Ambassadors in the Middle Ages*, Princeton, 1967.

Durante il *Medio Evo* ancora manca una diplomazia organizzata stabilmente e svolta da personale professionale. Peraltro *Bisanzio* invia propri rappresentanti sia presso il Pontefice, sia presso gli Imperatori franchi. Il rappresentante era provvisto di un documento imperiale di accreditamento (*prokuratorikon*), da cui procuratori, attesa la loro originaria funzione di rappresentanza in giudizio del so-

vrano, e di istruzioni che ne precisavano i poteri rispetto al negoziato volto ad ottenere dal Pontefice privilegi e concessioni per il loro sovrano. Nel X secolo l'Imperatore Costantino VII Porfirogeneta nei tomi *De ceremoniis* e *De administrando imperio* si occupa di diplomazia e di disposizioni protocollari. Gli inviati stranieri, incaricati di missioni occasionali e temporanee, sono accolti a Bisanzio nello *Xenodochium Romanorum.*

Anche il *Papa*, tra i *secoli V e VIII*, mantiene un inviato permanente presso l'Imperatore bizantino (dal 453) e, successivamente, presso il Re dei Franchi, denominato *apocrisario* (dal greco ἀπόκρισιάριος, da ἀπόκρίνω attraverso ἀπόκρισις "risposta"; lat. *responsalis*, *apocrisiarius*, ma nel lat. medievale *apocrisarius*), o "*responsales*", il cui *status* diplomatico è peraltro discusso, avendo più una funzione di carattere religioso (come quella svolta dai Patriarchi di Alessandria, Antiochia e Gerusalemme prima dell'invasione dell'Islam). Il Pontefice invia, altresì, sia presso l'Imperatore sia presso i Re, inviati chiamati *legati* o *nuntii*, che alla fine del Medio Evo divengono gli inviati della Santa Sede (i *legati*, in particolare quelli *a latere*, come rappresentanti personali del Pontefice ed i nunzi, quali incaricati di funzioni minori e come rappresentanti della Santa Sede). Dunque agli apocrisari successero i "*legati a latere*" e a questi i nunzi apostolici.

Anche in seno al Papato, comunque, sembra proporsi a grandi linee una realtà simile a quella di altri contesti: la differenziazione di partenza tra nunzio e legato *a latere* (il primo analogo al tradizionale ruolo di lettera vivente e, soprattutto, maggiormente legato alla figura del Pontefice; il secondo, dotato di capacità di *iurisdictio* e di un più alto grado di rappresentatività, in quanto emanazione del Sacro Collegio, e quindi dell'intera Chiesa), conosce un rovesciamento tipico anche di altri ambiti statuali. Nel corso del Quattrocento, infatti, anche nella diplomazia pontificia si assiste alla prevalenza di inviati fiduciari del Pontefice, alla stabilizzazione, dunque, dell'istituto della nunziatura, prodromo della rappresentanza stabile di età moderna, a discapito del tradizionale ruolo del legato *a latere*.

Al Papa spettavano importanti potestà internazionali: il compito di comporre le controversie ("*ad Papam pertinet facere pacem inter principes christianos*"), di confermare gli impegni dei principi con la formula "*validissima et amplissima*", di colpire con la scomunica i principi che avessero violato gli impegni, di sciogliere i principi dal giuramento, di regolare le precedenza tra Sovrani e Stati sulla base, segnatamente, dell'antichità dello Stato e del suo ingresso nel mondo della cristianità (fissato nel 1504 con l'*Ordo Regum Christianorum*, attribuito a Papa Giulio II, che prevedeva la seguente sequenza: Imperatore di Germania, Re di Francia, Re di Spagna, Re di Aragona, Re del Portogallo, Re d'Inghilterra, ecc.).

Pure i *Comuni italiani* svolsero una intensa attività diplomatica fra di loro e con l'Impero, soprattutto in relazione ad importanti negoziati relativi a trattati di pace (come la conclusione della pace di Costanza nel 1183) o ad accordi commerciali. A livello generale, l'ambasceria medievale rimane relegata alla funzione di missiva vivente, di azione, dunque, solenne, straordinaria e finalizzata allo svolgi-

mento di uno specifico compito, concluso il quale l'ambasceria stessa è esaurita. Inoltre, anche al tempo dei comuni abbiamo forme di diplomazia congressuale nelle riunioni delle varie leghe (veronese, 1164; lombarda, 1167).

4. *Verso la diplomazia permanente del Quattrocento italiano.*

Bibliografia: REUMONT A., *Dei diplomati italiani e delle relazioni diplomatiche dell'Italia dal 1260 al 1550*, Padova, 1850; DE MAULDE-LA CLAVIERE R., *La diplomatie au temps de Machiavel*, 2 voll., Paris, 1892; BUZZATTI G.C., *Diritto diplomatico veneziano*, Torino, 1898; GUARINI G.B., *Legazioni stabili prima del quattrocento*, Roma, 1909; VITALE V., *La diplomazia genovese*, Milano, 1941; VEDOVATO G., *Note sul diritto diplomatico della Repubblica fiorentina*, Firenze, 1946; PRODI P., *Diplomazia del Cinquecento: istituzioni e prassi*, Bologna, 1963; MATTINGLY G., *Renaissance Diplomacy*, Harmondsworth, 1965; FUBINI R., *Italia quattrocentesca. Politica e diplomazia nell'età di Lorenzo il Magnifico*, Milano, 1994; ID., *Quattrocento fiorentino. Politica, diplomazia, cultura*, Pisa, 1996; MALLET M., *Italian Renaissance diplomacy*, in *Dipl. Stat.*, 2001, n. 1, pp. 61-70.

A partire dal *secolo XII* gli inviati diplomatici vengono denominati ambasciatori o *oratores*.

L'origine delle ambasciate deriva in qualche misura dall'ampliamento delle funzioni attribuite ai consolati. Così il console veneziano a Trani, nella seconda metà del XIV secolo venne investito di funzioni che implicavano pure la trattazione di affari politici, con la possibilità di seguire la Corte aragonese e non risiedere a Trani. Incaricati di trattare affari politici furono anche i rappresentanti di Mantova presso l'Imperatore (1341) ed a Milano (dal 1375 al 1397) o gli ambasciatori che reciprocamente si scambiarono il Re di Ungheria Sigismondo ed il duca di Milano Filippo Maria Visconti (1425-1432). Queste missioni, tuttavia, seppure dotate di una certa stabilità, erano pur sempre legate alla persona del rappresentante e, dunque, avevano carattere meramente occasionale.

Nella *metà del XV secolo* compaiono le prime missioni permanenti. La "nobilitazione" delle ambascerie in *officia* ha comportato un processo lento e complicato. Il personale scelto per svolgere le dette funzioni, strettamente legato al detentore del potere esecutivo (il principe, negli Stati a reggenza monarchica, i consigli ristretti, in quelli repubblicani). È una diplomazia che prende vita da una peculiare realtà politica, quella dell'interdipendenza necessaria fra gli Stati italiani: essa è uno dei mezzi, se non il principale, attraverso cui formazioni statuali dalla debole legittimità tradizionale possono riconoscersi reciprocamente e, dunque, vicendevolmente legittimarsi. Una diplomazia che nasce, quindi, quale espressione di una interessata amicizia politica, segnatamente tra la Milano di Francesco Sforza e la Firenze di Cosimo de' Medici, per poi essere rapidamente

adottata in tutti gli Stati italiani e, progressivamente, dalla fine del secolo, in tutta Europa.

L'effettivo prolungamento di numerose missioni diplomatiche, al di là dello svolgimento di un preciso mandato (come prescriveva la tradizione e come spesso, del resto, continuava a essere indicato nelle lettere credenziali) e l'avvicendamento senza soluzione di continuità di diversi soggetti in una stessa sede (in netta discontinuità rispetto al passato) ha fatto ritenere a numerosi studiosi che il concetto moderno della diplomazia permanente, dotata di residenzialità avesse avuto origine proprio in quegli anni. L'esigenza di individuare una ben chiara "nascita" della diplomazia moderna portò, addirittura, a riconoscere in Nicodemo Tranchedini, oratore sforzesco, il primo ambasciatore residente della storia, pur se, come si vedrà, non spetta a lui, tra gli *oratores* italiani, la palma di primo ambasciatore permanente.

Peraltro, soprattutto gli studi di R. FUBINI hanno chiarito che il concetto di residenzialità non è applicabile alla diplomazia quattrocentesca se lo si considera nella sua accezione contemporanea. Caratteristica principale della nuova diplomazia è, infatti, la sua straordinarietà. La continuità dell'ambasciata quattrocentesca è nel XV secolo una prassi inscindibile dal particolare contesto politico, e non un istituto. Semmai, il progressivo ricorso a missioni diplomatiche con queste caratteristiche innescò un processo di normalizzazione, ponendo le premesse per il successivo sviluppo di una diplomazia residente. Nel XV secolo, in ogni caso, è innegabile il ricorso a forme di residenzialità – anche se in corso di formalizzazione – che preludono a forme continuative di relazioni diplomatiche.

Il "nuovo" ambasciatore quattrocentesco si caratterizza per uno spettro di mansioni assai più ampio di quelle dei suoi immediati predecessori. Ancora latore di messaggi – verbali e molto spesso riservati – egli inizia anche ad assumere il ruolo di rappresentante del suo mandante presso lo Stato ospite, funge da collegamento tra signore emanante e signore ricevente, interviene anche attivamente nelle negoziazioni e discussioni su temi politici, spesso – se inviato presso potenze amiche e, ancor più, in qualche modo "subordinate" – assume un informale ruolo di consigliere, specie su temi di politica estera, anche del signore presso cui è inviato. Ma, soprattutto, egli ricopre, generalmente con perizia, il preziosissimo compito di informatore attento del contesto, non solo politico, in cui è stato inviato: l'esorbitante numero di dispacci diplomatici conservati negli archivi italiani è il segno più tangibile della sua attività.

Vale la pena di precisare tuttavia in questo contesto che i c.d. *procuratores* inviati a Roma presso la Curia nei secoli XIII e XIV, con funzione di plenipotenziario per una determinata questione per la quale avevano il potere di negoziare non vanno considerati inviati diplomatici in senso stretto, mancando del carattere rappresentativo-simbolico. Soltanto con la istituzione della missione permanente lo *status* di ambasciatore, oratore o nunzio implica la duplicità di funzioni, in capo allo stesso organo, della rappresentanza simbolica e della capacità negoziale (di

qui l'inizio della prassi, ancora attuale, di denominare l'agente diplomatico come ambasciatore e plenipotenziario).

L'istituzione della diplomazia può essere considerata di origine italiana. Nel 1435 Zaccaria Bembo presentò le sue credenziali come ambasciatore permanente della Signoria veneta presso il Pontefice Eugenio IV e il 15 ottobre 1443 giunse come ambasciatore veneziano presso Francesco Sforza, duca di Milano. Nel 1450 Nicodemo Tranchedini da Pontremoli venne inviato da Francesco Sforza come rappresentante permanente nella Firenze di Cosimo de' Medici. Questa pratica si consolidò dapprima in Italia, con le rappresentanze tra Venezia, Roma, Milano, Mantova, Firenze, Siena ed altre città. Successivamente si estese tra gli Stati europei nel secolo XV (don Alfonso de Silva fu inviato dal Re di Spagna come ambasciatore a Parigi nel 1464; un rappresentante del Re di Ungheria Sigismondo di Lussemburgo fu inviato a Milano, tra il 1425 ed il 1432, alla corte di Filippo Maria Visconti, che vicendevolmente inviò un proprio residente a Buda) e, poi, nel secolo XVI, per generalizzarsi a partire dalla seconda metà del secolo XVII.

Basti ricordare le numerose missioni di NICCOLÒ MACHIAVELLI in rappresentanza della Repubblica fiorentina tra il 1499 ed il 1512 (in Francia, presso il vescovo di Volterra, ad Urbino, a Roma in Germania, a Milano). Di quelle missioni rimangono fra l'altro due grandi relazioni, modelli di scrittura diplomatica per le generazioni successive: il *Ritratto di cose di Francia* (1510) e il *Rapporto di cose della Magna* (1512). Anche FRANCESCO GUICCIARDINI, nel suo importante *cursus* pubblico a favore prima di Firenze e poi dell'amministrazione pontificia, svolse, per la Signoria, le funzioni di ambasciatore in Spagna tra il 1512 ed il 1514.

A questo stesso periodo può essere fatta risalire pure l'istituzione del corriere diplomatico.

5. *L'Età moderna e l'inizio dello studio della diplomazia sotto gli aspetti giuridici e politologici.*

Bibliografia: BEHRENS B., *Treatises on the ambassador written in the fifteenth and early sixteenth centuries*, in *English Historical Review*, 1936, pp. 616-627; BELCHER G.L., *Politics and Protocol: the Ambassador in the Age of Louis XIV*, Lafayette, 1975; CRAIG BARKER J., *The theory and practice of diplomatic law in the renaissance and classical periods*, in *Dipl. Stat.*, 1995, pp. 593-615; BERRIDGE G.R., KEENS-SOPER M., OTTE T.G. (eds), *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger*, Basingstoke, 2001; WYLER E., *Vattel et le droit des relations diplomatiques: un précurseur du droit diplomatique contemporain*, in CHETAIL V., HAGGENMACHER P. (dirs.), *Vattel's International Law from a XXIst Century Perspective, Le Droit International de Vattel vu du XXIe Siècle*, Leiden, 2011, pp. 283-304.

Nel *secolo XV* inizia anche lo studio della diplomazia sotto gli aspetti giuridici. A prescindere dalle trattatistica politico-diplomatica canonistica, incentrata es-

senzialmente sulla figura del legato apostolico, una delle prime, se non la prima opera che studia i profili internazionalistici delle ambascerie principesche è il volume *Ambaxiator, Brevilogus Prosaico Moralique Dogmate pro Felici et Prospero Ducatu circa Ambaxiatas Insistencium Excerptus*, pubblicato il 6 dicembre 1436 da BERNARD DU ROSIER (ROSERGIUS o DE LA ROSERAIE), giurista e canonista dell'Università di Tolosa, città della quale successivamente divenne arcivescovo. Per DU ROSIER l'ufficio di cui l'ambasciatore è investito deriva dal diritto internazionale (da lui denominato *ius naturale secundarium*) ed è una figura pubblica rivestita di dignità ("*Coaptare* [...] *convenit auctoritate mittentium statum mittendorum et dignitatem, ad eius cui mittitur excellentiam habendo respectum*").

Il primo vero trattato scientifico di diritto diplomatico è però il *De Legationibus Libri Tres*, pubblicato nel 1585 dal protestante marchigiano ALBERICO GENTILI, al tempo professore di diritto civile all'*All Souls College* di Oxford, dove era riparato per sfuggire all'Inquisizione, opera che prende le mosse dal parere reso l'anno precedente al governo inglese sul caso del coinvolgimento dell'ambasciatore spagnolo don Bernardino de Mendoza nelle trame cospiratorie organizzate da Maria Stuart contro Elisabetta I d'Inghilterra, una delle più importanti vicende del tempo in tema di immunità diplomatiche.

Da allora iniziò una letteratura giuridica abbondantissima (i cui titoli sono menzionati nella *Bibliografia generale*). Ebbero particolare notorietà, nel XVII secolo, il VAN WIQUEFORT (*L'Ambassadeur et ses fonctions*) e, nel XVIII secolo, il BYNKERSHOEK (*De foro legatorum*).

6. *La nascita dei Dicasteri diplomatici.*

Ai primi decenni del *secolo XVI* risalgono le prime Amministrazioni centrali degli Affari esteri o Dicasteri diplomatici. Esse trovano origine in un organo collegiale, il consiglio ristretto che assiste il sovrano in materia di politica estera (notai segretari del Re), per poi costituirsi in organo di carattere burocratico, inizialmente guidato dallo stesso Primo ministro, prima di essere affidato alle cure del Ministro degli Affari esteri, anche denominato Segretario di Stato per gli affari esteri.

Louis de Revol, nel 1589 Ministro degli Affari esteri di Enrico IV di Francia, è considerato il primo ad aver occupato nel mondo tale posizione ministeriale, ancor prima della nascita del relativo Dicastero (1626). In Inghilterra, il primo *Secretary of State for Foreign Affairs*, Charles James Fox, venne nominato nel 1782. Negli Stati Uniti il primo *Secretary of State* fu Thomas Jefferson nel 1790, preceduto, tuttavia, nel 1782 da Robert Livingston come *First Secretary of Foreign Affairs*. In Italia, l'attuale Ministero degli Affari esteri trova origine nel Ministero degli Affari esteri del Regno d'Italia e, precedentemente, del Regno di Sardegna (la denominazione prima dello Statuto Albertino del 1848 era Segreteria di Stato degli Affari esteri). Il primo Ministro degli Affari esteri *ad interim* del Regno d'Italia (17 marzo 1861) fu il Presidente del Consiglio Camillo Benso Conte di Cavour. Nella Repub-

blica, dal 14 luglio 1946, Ministro degli Affari esteri *ad interim* fu il Presidente del Consiglio Alcide De Gasperi.

Dopo la pace di Westfalia (1648) l'istituto della rappresentanza permanente si diffonde pressoché dappertutto in Europa occidentale e dal XVIII secolo si estende anche nell'Europa orientale, in Russia e Turchia.

È pure al *secolo XVIII* che risalgono le denominazioni, ancora attuali, di "Ambasciatori", "Ambasciatori straordinari e plenipotenziari", "Ministri plenipotenziari", "Inviati straordinari e plenipotenziari", "Incaricati d'affari".

Sull'origine dell'etimo "*ambasciatore*" la dottrina si è a lungo interrogata (v., per una sintesi della questione, G. POUMARÈDE, *'Ambassade' et 'Ambassadeur' dans les dictionnaires français et italien (XVIe-XIXe siècle)*, in AA.VV., *Résidence d'ambassadeurs et immunités diplomatiques (XVI-XX siècle)*, in *MEFRIM*, 2007, n. 119/1, pp. 7-16). La versione più accreditata ritiene che il termine derivi dal gall. *Ambactus,* "servitore" attraverso il germanico *ambachter,* dal lat. *Ambagere*, cioè "peregrinare", che bene raffigura la missione del diplomatico; fr. *Ambassadeur;* sp. *Embajador;* ted. *Botschaftler;* ingl. *Ambassador*).

Ed è, infine, nel Settecento che sono adottate le prime leggi nazionali in materia di immunità diplomatiche: in Gran Bretagna nel 1708 (*Statute of the Queen Anne*) e negli Stati Uniti nel 1790 (legislazione in vigore fino al 1978, allorché è stata sostituita dal *Diplomatic Relations Act*).

7. *L'Atto finale di Vienna del 1815 ed il Protocollo di Aquisgrana del 1818.*

Nel periodo che va da Westfalia alla prima guerra mondiale (c.d. *diplomazia classica*) si può affermare che la diplomazia ha un'impronta sostanzialmente francese. A ciò ha indubbiamente contribuito la forza della lingua diplomatica che, se fino a Westfalia era il latino, successivamente divenne il francese, per poi essere affiancata dall'inglese, a partire dalla fine della prima guerra mondiale, e dallo spagnolo (quest'ultimo, soprattutto, nei rapporti fra gli Stati centro e sud americani).

Quando l'Atto finale del Congresso di Vienna del 1815, nel suo Allegato XVII, completato dal Protocollo di Aquisgrana del 1818, che inserì la categoria dei "ministri residenti", figura poi caduta in desuetudine alla fine del secolo XIX, e stabilì le precedenze tra i capi delle missioni permanenti, secondo le classi, fissandone i titoli ufficiali, si può ben dire che la diplomazia permanente si era ampiamente stabilizzata da oltre tre secoli. L'art. 118, n. 17 dell'Atto finale di Vienna del 9 giugno 1815 disponeva al riguardo che "*i regolamenti sul rango tra agenti diplomatici sono considerati parte integrante degli accordi del Congresso ed avranno ovunque la stessa efficacia e valore giuridico come se fossero stati inseriti, parola per parola, nel trattato generale*".

Con il *XIX secolo*, altresì, la diplomazia plurilaterale, cioè le missioni presso conferenze internazionali, fa le prime esperienze (Congresso di Vienna, 1815, Congresso di Parigi, 1856 dopo la guerra di Crimea, Congresso di Berlino, 1885), alle quali attendono i delegati, guidati da un capo delegazione o primo delegato.

8. *La diplomazia moderna e contemporanea.*

All'inizio del *secolo XX*, con i trattati di pace di Versailles (1919), al termine della prima guerra mondiale e con la istituzione della *Società delle Nazioni* alla diplomazia classica si sostituì gradatamente la *diplomazia moderna*, che si democratizza (sulla scia della eliminazione della segretezza dei trattati e della pubblicità, conformemente al punto I dei Quattordici punti di WILSON).

Con il fiorire delle organizzazioni internazionali, gli Stati creano presso di esse organi istituzionali dotati del carattere della permanenza, appunto denominate "Rappresentanze o missioni permanenti".

Il multilateralismo ha costituito una novità epocale nella diplomazia, quasi una rivoluzione, anche favorita dall'incessante progresso nel campo dei trasporti e delle telecomunicazioni, che ha seriamente inciso sul sistema plurisecolare basato sulle missioni diplomatiche permanenti ed anche il ruolo dei Ministri degli Esteri in qualche misura è stato offuscato dai contatti diretti tra Capi di Stato e di Governo.

La *diplomazia contemporanea* (la cui data di nascita può essere fissata nel 1945) rispecchia, tanto nella funzione che nei mezzi d'azione e nelle forme della stessa, l'evoluzione della società internazionale e dei soggetti che la compongono. Prendono vita nuove norme di organizzazione e nuove forme di rappresentanza e viene codificato il diritto diplomatico-consolare (CVRD del 1961, CVRC del 1963, CMS del 1969, CRSOI del 1975). Alcuni punti fermi tuttavia restano sostanzialmente immutati: l'esistenza di una pluralità di soggetti internazionali, l'esigenza di rapporti permanenti, la designazione di organi idonei a svolgere la detta funzione, una notevole tipizzazione degli atti compiuti dai detti organi.

Il numero degli Stati si è nei secoli moltiplicato: si pensi che i trattati di Westfalia del 1648 ebbero come firmatari 3 Stati (trattato di Osnabrück tra l'Impero e la Svezia; trattato di Münster tra l'Impero e la Francia), l'Atto finale del Congresso di Vienna del 1815 ebbe 8 firmatari (Austria, Francia, Gran Bretagna, Portogallo, Prussia, Russia, Spagna e Svezia), l'Atto finale del Congresso di Berlino del 1878 ebbe 7 firmatari (Austria, Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Russia e Turchia). Il trattato di Versailles venne firmato da 27 Stati, alla Conferenza di San Francisco del 1945, che predispose lo Statuto delle Nazioni Unite, parteciparono 50 Stati, ai quali nel corso della conferenza si aggiunse la Polonia, sicché 51 furono i membri originari che nel frattempo sono quasi quadruplicati (dal 2012 sono 193, con la nascita e l'ammissione all'ONU del Sud Sudan). L'incremento degli Stati si deve, in primo luogo, al processo di decolonizzazione in Asia ed in Africa (1950-1960) e nel Pacifico meridionale (anni '70); in secondo luogo, alla disintegrazione dell'URSS ed alla creazione di nuovi Stati nell'Europa orientale e nell'Asia centrale (anni '90).

9. *Diplomazia assembleare, diplomazia di conferenza,* Summit Diplomacy.

Bibliografia: DUNN D.H., *Diplomacy at the Highest Level: the Revolution of International Summitry*, Basingstocke, 1996; MOHAMED A.N., *The Diplomacy of Micro States, in Cligendael Studies in Diplomacy*, n. 72, January 2002; MELISSEN J., *Summit Diplomacy coming of Age*, in JÖNSSON C., LANGHORNE R., *Diplomacy*, vol. 3, *Problems and issues in contemporary diplomacy*, London, 2004, pp. 185-202; RANA K.S., *The Diplomacy of Small States, Background Paper, International Conference, Diplomacy of Small States*, Malta, January 2007.

Nel periodo 1945-1989 gli Stati si sono aggregati in "blocchi", tenuti insieme da fattori ideologici (i Paesi dell'Est, gli Occidentali, i non allineati). Era il periodo della c.d. guerra fredda tra le due potenze egemoni: USA ed URSS, che si controllavano a vicenda con la minaccia dell'uso dell'arma nucleare. Si sviluppa in questo periodo (e continua ancora oggi) la c.d. *diplomazia nelle organizzazioni internazionali*. Il negoziato tradizionale, di tipo sostanzialmente bilaterale, si modifica e, negli organi plenari delle organizzazioni internazionali (come l'Assemblea generale delle Nazioni Unite) assume i connotati tipici del negoziato assembleare (*diplomazia assembleare*), e pure nelle sessioni plenarie delle conferenze internazionali il negoziato è pubblico (*diplomazia di conferenza*). Per gli Stati dotati di un limitato apparato diplomatico l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, come pure le sedi degli istituti specializzati a Ginevra e delle istituzioni politiche dell'Unione europea a Bruxelles (specie Consiglio europeo e Consiglio) costituisce altresì una occasione per incontri diplomatici bilaterali.

Le questioni più delicate restano però appannaggio delle conferenze al Vertice (la "*Summit Diplomacy*").

L'espressione "*Summit Diplomacy*" è attribuita a CHURCHILL, che l'avrebbe impiegata nel 1950 in un discorso relativo alla convocazione della conferenza al Vertice del 1953 tra Gran Bretagna, Stati Uniti ed Unione Sovietica. Come esempi di diplomazia al vertice in funzione negoziale può ricordarsi che buona parte del trattato di Versailles del 1919 fu negoziata nel quadro del c.d. Consiglio dei Quattro tra Woodrow Wilson, Georges Clemenceau e David Lloyd George, con Vittorio Emanuele Orlando, sostanzialmente spettatore, così come le principali disposizioni della Carta delle Nazioni Unite furono negoziate, durante e dopo la seconda guerra mondiale, tra gli allora "tre grandi", prima, negli incontri al vertice tra Franklin D. Roosevelt, Joseph Stalin e Winston Churchill a Teheran (1943) ed a Yalta (1945) e, successivamente, a Potsdam (1945) tra Harry Truman, Stalin e Churchill (poi sostituito da Clement Attlee).

La diplomazia è anche affidata alla diplomazia discreta (*quiet diplomacy*) del principale responsabile dell'organizzazione internazionale che negozia riservatamente con i rappresentanti degli Stati membri nell'organizzazione, nonché con i titolari della politica estera delle principali potenze oppure ai negoziati tra i *leaders* politici mondiali (conversazioni Reagan-Gorbaciov).

Numerose conferenze al Vertice ebbero luogo durante e dopo la seconda guerra mondiale (Roosevelt, Stalin e Churchill a Teheran nel 1943 ed a Yalta; Truman, Stalin, Churchill (successivamente Attlee) a Potsdam sempre nel 1945). Esempi attuali sono i G4, G7, G8, G14 e G20.

Inoltre, la fine della diplomazia "segreta" (che non esclude ovviamente, la riservatezza del negoziato e puntuali immunità e protezione delle comunicazioni e degli archivi) comporta altresì la "parlamentarizzazione" della politica estera, cioè il controllo dei parlamenti nazionali sugli atti di politica estera. La diplomazia si adatta alle nuove esigenze (diplomazia itinerante degli inviati speciali e diplomazia diretta dei responsabili nazionali della politica estera).

10. *Diplomazia della distensione, paradiplomazia e diplomazia tra attori non statali.*

Bibliografia: DIAMOND L., MCDONALD J.W., *Multi-Track Diplomacy. A Systems Approach to Peace*, 3ª ed., West Hartford, 1996; LANGHORNE R., *Diplomacy of Non-State Actors*, in *Dipl. Stat.*, 2005, pp. 331-339.

Negli anni '70 del Novecento inizia la c.d. *diplomazia della distensione* degli Stati Uniti nei confronti dell'Unione Sovietica (e, successivamente, della Cina), che ebbe come protagonista principale Henry Kissinger e suo strumento quello dei contatti segreti o, comunque, riservati (c.d. *back-channel diplomacy*), segnatamente con l'ambasciatore sovietico a Washington Anatoly Dobrinin e con il politico vietnamita Le Duc Tho.

A partire dagli *anni '80 e '90 del Novecento*, la diplomazia diviene anche appannaggio di soggetti non professionali: nasce la *paradiplomazia*, ovvero contatti tra enti subnazionali o infrastatali, ("*track two diplomacy*"), e tra attori non statali (le circa 48000 ONG, di cui oltre 3000 con *status* consultivo presso il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, la Comunità di Sant'Egidio, *think tanks*, ecc.).

Inoltre, un ruolo non secondario è svolto dalle società multinazionali e, soprattutto, dai gruppi in cui si riuniscono i principali loro dirigenti insieme ad esponenti della politica e della finanza internazionale (il gruppo *Bilderberg*, la Commissione Trilaterale, il *World Economic Forum* di Davos e la *Clinton Global Initiative*).

La locuzione *"Track One"* identifica la diplomazia ufficiale delle cancellerie, mentre l'espressione *"Track Two"* comporta l'intervento di attori non ufficiali e non-governativi, professionisti della mediazione internazionale e della risoluzione dei conflitti. *Track Two* nasce non solo per la scarsa efficienza in molti contesti storici della diplomazia ufficiale, ma soprattutto come completamento della stessa, in quanto può essere più efficientemente

impiegata in determinati scenari. Inoltre, l'incremento dei conflitti all'interno degli Stati e non *fra* Stati ha aumentato, dagli anni '90, l'importanza di possibilità di mediazioni che battessero piste diverse dalla diplomazia ufficiale. Il termine fu coniato da due diplomatici statunitensi Joseph MONTVILLE e William DAVIDSON nell'articolo *Foreign Policy According to Freud*, pubblicato nel fascicolo di *Foreign Policy*, winter 1981-1982, pp. 145-157.

11. *Diplomazia digitale.*

Bibliografia: BALDI S., KURBALIJA J., *Internet Guide for Diplomats*, Malta, 2000; GILBOA E., *Diplomacy in the media ages: Three models of uses and effects*, in *Dipl. Stat.*, 2001, pp. 1-28; CHOI W.-M., *Diplomatic and Consular Law in the Internet Age*, in *Singapore YIL*, 2006, pp. 117-132; MASSOLO G., *Il diplomatico nell'era della globalizzazione e dell'informatizzazione: ruolo, competenze, preparazione*, in *CI*, 2007, pp. 237-247; DERUDA A., *Diplomazia digitale. La politica estera e i social media*, Milano, 2012; KURBALIJA J., *The Impact of Internet and ICT on Contemporary Diplomacy*, in KERR P., WISEMAN G., *Diplomacy in Globalizing World: Theories and Practices*, New York, 2013, pp. 141-159; ID., *E-Diplomacy and Diplomatic Law in the Internet Era*, in ZIOLKOSK K., ARENG L., ÇALIŞKAN E. (eds.), *Peacetime regime for State activities in cyberspace: international law, international relations and diplomacy*, Tallin, 2013, pp. 393-424; POMA L., *Caro Ministro … Intervista al Ministro degli Esteri Giulio Terzi di Sant'Agata. eDiplomacy: un anno di politica estera sui social network e sui digital media*, e-book Kindle, 2013.

Il 3 ottobre del 2011, il Dipartimento di Stato di Washington ha annunciato con grande enfasi la "riapertura", intesa in senso del tutto atecnico, della propria rappresentanza diplomatica in Iran, ad oltre trent'anni dalla presa in ostaggio da parte degli studenti islamici del personale diplomatico dell'ambasciata statunitense a Teheran (1979). La particolarità della "riapertura" sta nel fatto che le relazioni diplomatiche tra Stati Uniti ed Iran non sono state affatto "riallacciate" (infatti la Svizzera continua a svolgere il suo compito di Potenza protettrice degli Stati Uniti in Iran). La sede diplomatica non è in un edificio della capitale iraniana, è puramente virtuale, come effettivamente indica la denominazione "*Virtual Embassy of the United States Tehran-Iran*", è su *internet*, all'indirizzo *www.iran.usembassy.gov*. Sua finalità è creare un ponte tra il popolo americano e quello iraniano. L'inaugurazione della prima ambasciata al mondo presente unicamente *online* è uno dei più emblematici e provocatori esempi di diplomazia digitale, ovvero l'utilizzo di *internet* e dei *social media* da parte dei governi per comunicare con l'opinione pubblica internazionale.

Pagine *Facebook* delle ambasciate, *Summit* in diretta su *YouTube*, *blog* dei diplomatici, profili *Twitter* dei Ministri degli Esteri sono alcuni degli strumenti dei quali si servono oggi i governi per promuovere i propri interessi strategici all'estero. La comunicazione *online*, schietta e informale, sta rivoluzionando una delle professioni più tradizionali e poco permeabili ai cambiamenti.

Dall'11 maggio 2012 il Ministero degli Affari esteri italiano ha inaugurato un nuovo strumento di apprendimento e informazione *online* interattivo. Si tratta del *blog* "*Isdi learning corner – get your brain in motion*", creato dall'Istituto diplomatico (Isdi) della Farnesina. L'iniziativa è nata per fornire una serie di informazioni e indicazioni su risorse disponibili *online* di interesse e che potranno contribuire alla crescita professionale e personale dei diplomatici e dipendenti amministrativi del Ministero. L'obiettivo è anche condividere i contenuti con altri istituti e accademie diplomatiche straniere. Il sito, infatti, è in lingua inglese.

L'"*Isdi learning corner*" si suddivide in varie categorie (libri, comunicazioni, creatività, *leadership*, ecc.). Presenta però caratteristiche innovative per un *blog* "istituzionale": gli utenti potranno "postare" commenti *online* sui contenuti e suggerire temi o spunti di interesse. Peraltro, il sito è "in chiaro", visibile e utilizzabile da tutti. Tanto che non ci sono vincoli o limiti per iscriversi. Il *blog* fa parte di una serie di iniziative che l'Isdi sta mettendo in campo per utilizzare al meglio le nuove tecnologie e in particolare i "*social media*".

All'evidenza, i *social media* (*Twitter* e *Facebook* soprattutto) hanno impresso un'accelerazione alla *Public Diplomacy*, ovvero allo spostamento del *target* di riferimento tradizionale della comunicazione diplomatica: dagli interlocutori istituzionali ai cittadini. Le nuove piattaforme digitali impongono ai diplomatici di trasformare la comunicazione unidirezionale in conversazioni con i cittadini degli altri Stati.

Si tratta di una sfida molto complessa per una professione storicamente basata su discrezione e riservatezza. Ma è una sfida ineludibile. Per il lavoro che svolgono, i diplomatici non possono fare a meno di usare strumenti che consentono loro di decifrare il mondo interconnesso nel quale operano e per gestire le relazioni all'interno della sempre più ampia e diversificata sfera di attori che compongono l'opinione pubblica internazionale.

Il devastante terremoto di Haiti, le rivolte nei Paesi arabi e dell'Africa mediterranea nel 2011, oltre a fenomeni globali come la protesta degli *Indignados* e *OccupyWallStreet* (solo per citare alcuni dei casi più recenti) hanno trasformato i luoghi del web – *blog*, *social network*, *Twitter*, *Facebook* – in spazi di relazione e di partecipazione ben oltre i confini in cui quegli eventi si svolgevano, grazie all'orizzontalità della comunicazione in rete che ha reso globali le conseguenze di ciò che accadeva a livello locale.

Il rapporto tra diplomazia e *internet* è ancora in fase sperimentale ed è difficile prevedere le conseguenze che i *social media* potranno avere sui processi di definizione delle politiche internazionali degli Stati, ovvero se in futuro si determinerà un effettivo coinvolgimento dell'opinione pubblica attraverso la valorizzazione delle idee e la raccolta delle istanze provenienti dal dialogo *online* o se l'interazione rimarrà un flusso unidirezionale volto solo a informare e influenzare le persone. Tuttavia, anche nel mondo globalizzato e dell'istantaneità dell'informazione ambasciate e consolati restano strumenti insostituibili e privilegiati di osservazione, di riflessione, di orientamento e di collegamento.

L'utilizzazione di *internet* nelle attività diplomatiche e consolari, per altro ver-

so, impone di riflettere sulla idoneità di talune regole del diritto diplomatico e consolare a disciplinare questo nuovo fenomeno. Si pensi, per fare soltanto qualche esempio, ai crimini informatici che possono essere commessi all'interno delle sedi diplomatiche o in danno delle comunicazioni delle stesse, all'estensione della regola della libertà di comunicazione della missione alle comunicazioni mediante documenti elettronici (*e-mail*, *files*, ecc.), fino a concepire una sorta di valigia diplomatica o consolare informatica, all'esenzione fiscale sulle connessioni alla rete *web*, all'immunità dalla giurisdizione degli agenti diplomatici concernente i crimini informatici.

12. *La "controrivoluzione" della diplomazia sulla scena internazionale all'inizio del terzo millennio.*

Bibliografia: BERRIDGE G.R., *The Counter-Revolution in Diplomacy*, in ID., *The Counter-Revolution in Diplomacy and Other Essays*, Basingstocke, 2011, pp. 1-15.

Un acuto studioso della politica internazionale (BERRIDGE) ha individuato, a partire dalla seconda metà del XIX secolo, indubbi segnali di cambiamento negli assetti della diplomazia internazionale, indicazioni che risultano pienamente confermate anche dopo il primo decennio del terzo millennio. Tanto che ha motivamente affermato che si è in presenza di una vera e propria "controrivoluzione" nella prassi diplomatica, rispetto alla segnalata rivoluzione avvenuta all'inizio del XX secolo, di cui si è dato finora conto.

Una prima indicazione in tal senso si ricava proprio dalla prassi stessa della diplomazia multilaterale. Ci si riferisce all'abbandono nel sistema di votazione onusiano, sempre più frequentemente dall'inizio degli anni Settanta, del metodo della votazione a maggioranza a favore della presa di decisione per *consensus.* Questo metodo, che si traduce nell'adozione della delibera, senza procedere al voto, sulla base della mera verifica dell'assenza di opposizioni, è stato testato dapprima nelle principali conferenze mondiali convocate dalle Nazioni Unite. Si è poi consolidato nei lavori dell'Assemblea generale e delle sue principali commissioni. E ciò nonostante che né la Carta, né le regole di procedura degli organi dell'ONU contengano disposizioni espresse sul *consensus*.

La ricerca di formule e soluzioni di compromesso accettabili da tutti, ha comportato, all'evidenza, una modifica stessa delle procedure negoziali. Dal 1997 l'Assemblea generale ha promosso il *consensus* attraverso riunioni "informali" della plenaria su determinate questioni e, dal 2003, riunioni analoghe hanno avuto luogo anche in vista delle deliberazioni delle sue grandi commissioni, in particolare della quinta (Commissione amministrativa e di bilancio).

Il successo del metodo del *consensus* – che si è presto esteso anche ad altri enti

internazionali – ha implicato il ritorno alle antiche prassi negoziali ed ai negoziati riservati e confidenziali, se non proprio segreti, necessari a coagulare posizioni condivise, senza mettere apertamente in luce le posizioni dissenzienti. La prudente terminologia onusiana ha coniato per queste riunioni formule anodine, come "*informal consultation of the whole*" o "*Consultation Room*".

La confidenzialità dei negoziati, peraltro, non aveva mai abbandonato la diplomazia bilaterale e ne hanno sempre fatto un uso particolare gli Stati Uniti, sia al tempo della ripresa delle relazioni diplomatiche con la Cina (1979) e con la Repubblica socialista del Vietnam (1995) fino al recentissimo annuncio (17 dicembre 2014) dell'inizio del processo di ristabilimento delle relazioni diplomatiche con Cuba, dopo una rottura che durava dal 1961.

Una seconda indicazione della menzionata controrivoluzione è consistita in una ripresa di importanza, una sorta di *revival*, della diplomazia permanente. Tutti gli Stati, anche i più poveri, continuano ad aprire ambasciate bilaterali e missioni presso le principali organizzazioni internazionali. E tra i compiti che questi apparati sono sempre più spesso chiamati a svolgere c'è anche l'azione di supporto alla diplomazia *ad hoc*, affidata ai Capi di Stato e di Governo ed ai Ministri degli Esteri che, dato lo straordinario progresso dei trasporti, tengono direttamente le relazioni con le controparti, almeno per quanto riguarda le questioni sensibili, che richiedono di essere discusse con una certa confidenzialità in incontri al vertice.

La fine della guerra fredda ed il processo di distensione internazionale ha altresì ridotto ad un numero davvero modesto i casi attuali di rottura delle relazioni diplomatiche fra gli Stati (v., *infra*, cap. VI, par. 5), rispetto alla frequenza con la quale tali rotture si verificavano tra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta. Cosicché quella netta contrazione del personale delle ambasciate, a vantaggio delle sezioni degli interessi stranieri affidate agli Stati terzi in tempo di rottura delle relazioni diplomatiche ha conosciuto una spettacolare inversione di tendenza, che è venuta a riassorbire anche il personale impiegato nei c.d. "uffici di rappresentanza", formula che vuole connotare sotto altro nome le strutture della diplomazia tra Stati che non si riconoscono internazionalmente (v., *infra*, cap. V, par. 3).

Una terza indicazione di questo mutamento concerne l'utilizzazione sempre più frequente nelle missioni diplomatiche bilaterali di personale locale, di regola, non avente la cittadinanza dello Stato inviante, quali membri del personale amministrativo e tecnico della missione, oltreché come domestici privati. Questa utilizzazione costituisce una netta inversione di tendenza rispetto alla pratica del XIX e della prima metà del XX secolo.

Una quarta indicazione concerne l'intreccio sempre più stretto delle questioni internazionali sull'agenda della politica internazionale, ormai dipendente dall'interdipendenza e dal carattere globale delle relazioni internazionali. Di regola, una tale situazione dovrebbe di per sé comportare un accrescimento del peso politico

dei Ministri degli Affari Esteri nelle compagini governative. Ed invero, spesso, a tali posizioni – come dimostra la prassi di numerosi Stati (Francia, Regno Unito, Stati Uniti, Israele e, a tratti, anche in Italia) – si vedono assurgere personalità politiche di primo piano, che in precedenza hanno servito come Capi di Governo e che quindi hanno la capacità di influenzare le scelte di politica internazionale dei rispettivi Paesi.

Tuttavia, su questo punto, proprio l'esame della prassi recente, induce ad una valutazione più dubitativa, alla luce, per un verso, della crescente partecipazione dei Capi di Stato e dei Capi di Governo a vertici internazionali, istituzionalizzati o meno e, per altro verso, dagli effetti delle misure di contenimento della spesa pubblica a seguito della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008, sul bilancio dei Ministeri degli Affari Esteri. Le misure c.d. di "*spending review*" hanno provocato anche scioperi del personale diplomatico (ad es., nel dicembre 2003 in Francia, nel luglio 2010 in Italia e nel marzo 2014 in Israele).

Quanto, infine, agli incontri al vertice tra i *leaders* politici degli Stati, proprio la loro "serialità" li ha riportati nell'alveo della diplomazia tradizionale, in quella pratica che ARMAND JEAN DU PLESSIS DUCA DI RICHELIEU definiva come la "*négociation continuelle*" (nel suo *Maximes d'Etat* ou *Testament politique*, II, Paris, 1764, p. 32).

CAPITOLO III

ORIGINE ED EVOLUZIONE DELL'ISTITUZIONE CONSOLARE

SOMMARIO: 1. L'Età antica. – 2. La Grecia e Roma. – 3. Il Medio Evo. – 4. La nascita dell'istituzione consolare. – 5. L'Età moderna. – 5.1. Persistenza del regime delle capitolazioni. – 6. L'istituzione consolare contemporanea.

Bibliografia: ULBERT J. (ed.), *Consuls et services consulaires au XIXe siècle. Die Welt der Konsulate im 19. Jahrhundert. Consulship in the 19th century*, Hamburg, 2010.

1. *L'Età antica.*

Il preambolo della CVRC del 1963 precisa che "*sin dai tempi remoti, sono state stabilite fra i popoli relazioni consolari*", ove la parola "popoli", non più seguito dalla formula "dei paesi", che invece figura nel preambolo della CVRD (v., *supra*, cap. II, par. 1), giustifica di prendere in esame le relazioni consolari, ancor prima dell'effettiva formazione del moderno diritto internazionale. Ed, invero, l'istituzione della figura del console e dei consolati, risale all'antichità. Anzi, precede di alcuni secoli la diplomazia permanente.

Nonostante che non si possa rilevare alcuna precisa corrispondenza con il concetto moderno di consolato, la prima istituzione volta alla tutela dei propri cittadini all'estero può essere fatta risalire all'*antico Egitto*.

ERODOTO riferisce che, in Egitto, *nel VI secolo a.C.* il Faraone Amasis (570-526 a.C.) autorizzò la colonia dei mercanti greci stabiliti a Naucrati, città nel delta del Nilo, ad eleggere un magistrato (*prostate*) investito di amministrare la giustizia in base alle leggi elleniche, significativa anticipazione del principio dello statuto personale che sarà applicato sistematicamente in Europa soltanto nel secondo Medio Evo. Lo stesso ERODOTO riferisce peraltro che, già nel *secolo XIII* a.C., esisteva una istituzione innominata, di carattere religioso, che aveva il compito di proteggere la navigazione ed il commercio degli stranieri in Egitto.

2. *La Grecia e Roma.*

Anche in *Grecia* troviamo alcune istituzioni per la protezione degli stranieri. Nelle *Polis*, le Città-Stato greche, gli stranieri, una volta ottenuto lo *status* di meteci (posizione intermedia tra i cittadini ed i *non liberi*), acquisivano il diritto di eleggere un protettore, detto *prostate*, cittadino dello Stato ospite, che non era investito di funzioni giudiziarie ma aveva il compito di rappresentare i meteci nei rapporti con le autorità locali e di assisterli in giudizio (una sorta di assistenza consolare *ante litteram*).

Altra similare istituzione greca era quella dei *prosseni*. Il termine deriva dal greco "*pro*" ("a vantaggio di") e "*xenos*" ("straniero") e indica chi interviene in favore di uno straniero. Il *prossene* era una persona eletta nelle città in cui c'era presenza di stranieri per svolgere il ruolo di intermediario o rappresentante di essi presso le autorità politiche o giudiziarie locali. Il *prossene* inviava alle dette autorità un documento recante l'indicazione della propria nomina, che può essere considerato un precedente delle lettere patenti. Il *prossene* era cittadino dello Stato di residenza e non d'invio e poteva anche svolgere attività commerciale, elementi che lo avvicinano all'odierno console onorario più che a quello di carriera. Un *prossene* poteva ottenere la nomina in riconoscimento di un'opera già svolta, o in previsione di un'opera che si impegnava a svolgere in futuro.

Sempre nell'antica Grecia era presente anche la figura dei *nautodici*, magistrati elettivi incaricati di risolvere le controversie della navigazione e del commercio marittimo sulla base del diritto nazionale degli stranieri quando lo consentissero i trattati.

A *Roma*, la situazione era in parte diversa, a prescindere dal fatto che viene utilizzata la denominazione "console" ma con tutt'altro significato. Ciò dipende anzitutto dal fatto che i romani non consideravano gli stranieri come loro pari. Tuttavia, troviamo alcune figure che, in qualche misura, possono essere ravvicinate ai *prosseni* greci.

La prima figura è quella del *patronus*, titolo generalmente attribuito dal Senato o, su delega del medesimo, dal Pretore a un patrizio romano che assumeva la protezione della città vinta in guerra di cui assumeva la protezione. Il decreto che conferiva il titolo di *patronus* prendeva il nome di *tessera hospitalis* ed era inciso su lastre di marmo o bronzo. Il *patronus* controllava l'*hospitium publicum*, presso il quale gli stranieri potevano trovare ospitalità e protezione.

La seconda figura è quella dei *recuperatores*. Questi, previsti da appositi accordi, erano una magistratura di carattere collegiale, che poteva essere adita dagli stranieri per le controversie nate in Roma; magistratura che giudicava secondo equità in qualità però di organo di Roma e non degli Stati di origine dei cittadini stranieri.

Il terzo organo istituito dai romani è il *praetor peregrinus*. Si trattava in questo caso di un magistrato di Roma che giudicava delle liti tra stranieri (*peregrini*) e tra

stranieri e cittadini romani. A partire dal 242 a.C., nel giudicare, applicava lo *ius gentium* che si basava, da una parte, sulle norme delle popolazioni straniere e, dall'altra, sugli usi e costumi formatisi nelle relazioni commerciali internazionali, in quanto lo *ius civile* era riservato ai cittadini di Roma.

È facile constatare che le istituzioni romane sono sempre organi creati dall'autorità territoriale per proteggere, principalmente, gli interessi mercantili degli stranieri, a differenza dei consoli odierni, che sono organi la cui nomina spetta allo Stato inviante, che prende così in carico gli interessi dei propri cittadini.

3. *Il Medio Evo.*

Nel *Medio Evo*, comunque, fanno la comparsa istituzioni più vicine al moderno concetto di consolato. Si tratta di quelle figure che sono istituite, anzitutto, in relazione alle grandi migrazioni conseguenti alle invasioni barbariche dell'Impero romano d'Occidente e d'Oriente; inoltre, trovano giustificazione nello sviluppo della navigazione e dei commerci e nella tendenza ad organizzazioni di tipo corporativo tra i mercanti della medesima nazionalità. Questi ultimi godevano di esenzione dalla legislazione locale e potevano risolvere le loro controversie per il tramite di propri magistrati, che applicavano la legge personale.

L'ingresso nel territorio dell'Impero delle tribù barbariche e il tipo di esistenza a carattere nomadico che queste conducevano fecero sentire l'esigenza di un istituto di tipo consolare, soprattutto al fine della risoluzione di eventuali controversie. Vige in questa epoca il principio della personalità del diritto, secondo il quale ogni individuo è sottoposto alle leggi della sua nazione ed è quindi comprensibile che tali controversie siano giudicate da magistrati che di tali norme fossero a conoscenza. La nomina dei detti magistrati poteva essere effettuata dalla stessa comunità degli stranieri, ovvero dalle autorità locali, oppure i magistrati potevano essere inviati dal paese d'origine. I detti magistrati presero vari nomi, quali *praepositi*, *bailli* e *telenarii*.

Ai *telenarii* si riferisce la *Lex Wisigothorum*, promulgata nel 654 dal Regno visigoto di Spagna, la quale prevedeva (libro XI, titolo 5, art. 2) che, se fossero sorte controversie tra mercanti stranieri, i magistrati locali dovessero dichiararsi incompetenti e rinviare le parti perché la questione fosse giudicata "*suis legibus apud telenarios suos*". Questi magistrati particolari, inoltre, erano investiti di un potere di protezione sui propri connazionali nei confronti dell'autorità locale. Questa legge sostituì la "*Lex romana Wisigothorum*", promulgata nel 506 nel Regno visigoto di Tolosa, conosciuta anche come "*Breviarum Alariciarum*", in cui sono raccolte le norme, dovute principalmente al diritto romano, che venivano applicate per risolvere le controversie sorte tra cittadini Gallo-Romani.

4. *La nascita dell'istituzione consolare.*

Il primo ufficio consolare fu istituito da Pisa prima del *secolo X* in Palestina. Contemporaneamente, a Bisanzio, la denominazione "console" fu utilizzata per designare un membro delle comunità cristiane eletto affinché amministrasse la giustizia e regolasse i traffici: Venezia ottenne, nel 1060, il diritto di inviare a Costantinopoli dei magistrati, che, in base alla bolla d'oro dell'imperatore Alessio III (1099) furono abilitati a conoscere delle controversie tra veneziani e sudditi dell'Impero bizantino. Un simile diritto, successivamente, fu riconosciuto a Genova (1204), Montpellier (1243) e Narbonne (1340).

Nei *secoli XI e XII* l'istituzione consolare conosce un notevole sviluppo in tutto il Mediterraneo per impulso delle Repubbliche marinare, che per prime (Genova nel 1453 e Venezia l'anno successivo) imposero a Bisanzio i trattati detti delle "capitolazioni", in forza dei quali i consoli esercitavano la giurisdizione civile e penale relativamente ai loro cittadini residenti nell'Impero bizantino.

Le capitolazioni erano convenzioni tra due Stati per attribuire l'esercizio della giurisdizione sui sudditi dell'uno, residenti nel secondo ed altre prerogative agli agenti consolari. Il termine deriva dal vocabolario giuridico medievale nel quale stava ad indicare una raccolta di norme giuridiche. L'origine di questa posizione di privilegio appartiene alle popolazioni cristiane residenti nei paesi sotto dominazione ottomana (come il Privilegio di Mahoma del 625-626 d.C.; le capitolazioni stipulate dalle Repubbliche marinare italiane nel Mediterraneo nel secolo XII (Pisa con il Re di Valencia nel 1150, con il Califfo d'Egitto nel 1154, con il Principe di Tunisi nel 1157, con il Sultano Saladino d'Egitto nel 1173; e le capitolazioni concluse da Genova e Venezia prima della conquista di Costantinopoli nel 1453).

Al tempo, quindi, si trattava, in particolare, di istituzioni consolari italiane, francesi e spagnole. Nel *secolo XIII* questa pratica si estende al mare del Nord per impulso della Lega Anseatica ed, infine, diviene una istituzione presente in tutta Europa.

In quel periodo vedono la luce vari codici marittimi che specificano le competenze delle istituzioni consolari. Tra di essi vanno menzionati la *Tavola di Amalfi* del secolo XI, i *Roles d'Olerón*, insieme di decisioni giurisdizionali pronunciate nei secoli XII e XIII dal Tribunale Marittimo dell'isola omonima situata nel Golfo di Biscaglia e soprattutto il *Consolato del Mare* (secolo XIV), edito a Barcellona, raccolta sistematica del diritto marittimo vigente nel Mediterraneo occidentale, ove viene compiutamente disciplinata la procedura per l'elezione dei consoli e la soluzione delle controversie che fossero loro demandate.

A quel tempo, in ragione dei traffici commerciali marittimi, la competenza primaria dei consoli, come detto, era quella di dirimere le relative controversie. Inoltre, essi potevano avere una competenza giurisdizionale esclusiva in materia civile e penale e ricevere eccezionalmente attribuzioni di natura governativa, com-

presa la capacità di svolgere negoziati e concludere trattati. Le denominazioni di tali figure erano diverse: giudici-consoli, consoli mercantili, consoli del mare, consoli d'oltremare e consoli degli stranieri.

5. *L'Età moderna.*

Nei *secoli XIV* e *XV*, in connessione con la creazione dello Stato moderno ed in relazione, per un verso, ai grandi traffici commerciali e, per altro verso, alle scoperte geografiche, l'istituzione consolare si evolve e si stabilizza, ma conosce anche una certa decadenza. Assume, in particolare, la funzione di fornire assistenza e protezione ai connazionali in territorio straniero avanti alle autorità locali e si trasforma da istituzione corporativa in organo statale, ovviamente con il consenso dello Stato territoriale.

A quel tempo il console acquisì anche funzioni politiche di tipo diplomatico, che, poi, a partire dal *secolo XIV*, passarono in capo alla diplomazia permanente, facendo perdere al console il carattere di "ministro pubblico" e le correlative immunità. D'altra parte, nello stesso torno di tempo i consoli persero anche l'esercizio della giurisdizione civile e penale sui propri connazionali ritenuta incompatibile con la sovranità dello Stato territoriale. Cosicché la funzione dei consoli subì una sorta di "eclissi" (LEE) e tornò ad essere quella di tutelare gli interessi commerciali, industriali e della navigazione del proprio paese e l'assistenza degli interessi dei connazionali. Si può notare, in proposito, dalla lettura di una serie di trattati tra Francia e Paesi Bassi (dal trattato di Ryswick del 1697 a quello di Versailles del 1739) un chiaro sfavore per l'istituzione consolare.

> Al riguardo, l'art. 40 del menzionato trattato di Versailles del 1739 stabiliva che *"A l'avenir aucuns consuls ne seront admis de part et d'autre; et si l'on jugeait à propos d'envoyer des residents, agents, commissaires ou autres, il ne pourront établir leur demeure que dans les lieux de residence ordinaire de la Cour"*.

Fu nuovamente lo sviluppo dei commerci e della navigazione, che iniziò ad utilizzare navi a vapore, e dell'industria, favorito dalla rivoluzione industriale e dal liberismo economico, a far riprendere vigore all'istituzione consolare nella *seconda metà del secolo XVIII*. Parallelamente fa la comparsa il fenomeno dell'emigrazione transoceanica e numerose comunità nazionali si formano in Stati stranieri.

Iniziano ad essere concluse le prime *convenzioni consolari*, come quella del Pardo del 1769 tra Spagna e Francia e, di regola, i trattati in materia di commercio e navigazione conclusi nella *seconda metà del secolo XIX*, a cominciare dal trattato di commercio tra Francia e Gran Bretagna – più noto come trattato Cobden-Chevalier, dai nomi di Richard Cobden, industriale e politico liberale britannico, e di Michel Chevalier, economista ed uomo di Stato francese, che ne furono

i principali promotori – prevedono la c.d. clausola della nazione più favorita ed includono disposizioni per l'istituzione di consolati.

Nel contempo, gli Stati dediti all'attività marittima e commerciale, iniziarono a dotarsi di *normativa interna in materia consolare* (come le ordinanze francesi del 1781 e del 1833, i regolamenti consolari olandesi del 1786, la legge sul servizio consolare statunitense del 1792 e del 1856, la legge consolare britannica del 1825, ecc.).

In questo periodo gli uffici consolari costituiscono una rete strutturata, coordinata dalla missione diplomatica dello Stato di invio e retta da consoli di carriera o onorari; le funzioni consolari riguardano la tutela dell'insieme degli interessi pubblici e privati dei connazionali davanti alle autorità locali straniere.

Risale a questi anni il tentativo da parte della dottrina internazionalistica di codificare le regole del diritto consolare, al pari di quelle del diritto diplomatico: in particolare possono essere menzionati i progetti del BLUNTSCHLI (1868), FIELD (1876), FIORE (1898), quelli *dell'Institut de droit international* (1895, 1896, 1927) e della *Japanese Section of International Law Association* (1926) e quello dell'*Harvard Law School* (1932).

Va segnalato, in questo contesto, che lo sviluppo dell'istituzione consolare portò, nell'ambito regionale americano, alla conclusione di convenzioni di codificazione (convenzione di Caracas del 1911 sulla cooperazione consolare tra Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù e Venezuela e convenzione de L'Avana del 1928 sugli agenti consolari conclusa nel quadro dell'Unione Panamericana).

5.1. *Persistenza del regime delle capitolazioni.*

Bibliografia: CONTUZZI F., *L'istituzione dei consolati e il diritto internazionale europeo nella sua applicabilità in Oriente*, Napoli, 1885; PELISSIÉ DURAUSAS G., *Le regime des capitulations dans l'empire ottoman*, Paris, 1910; CATELLANI E., *La penetrazione straniera nell'Estremo Oriente. Sue forme giuridiche ed economiche*, Firenze, 1915; KEETON G.W., *The Development of Extraterritoriality in China*, 2 vol., London, 1928; FISHEL W.R., *The End of Extraterritoriality in China*, Berkeley, 1952; KAYAOĞLU T., *Legal Imperialism Sovereignty and Extraterritoriality in Japan, the Ottoman Empire, and China*, Cambridge, 2010.

In *Oriente*, tuttavia, persiste la funzione di esercizio da parte dei consoli della giurisdizione sui propri cittadini riconosciuta dalle *capitolazioni*.

Le capitolazioni con l'Impero ottomano – che, all'epoca, comprendeva l'odierna Turchia, l'Egitto, il nord Africa, la Grecia, la Serbia, l'Ungheria, la Romania, la Bulgaria, la Croazia, la Bosnia Erzegovina e la Macedonia – originariamente si configurano come concessioni unilaterali emanate dai sultani che conferivano privilegi ai sudditi degli Stati cristiani con i quali la Sublime Porta intratteneva relazioni di commercio e di amicizia ovvero erano previste in "accordi di capito-

lazione", sostanzialmente imposti dagli Stati europei (c.d. trattati "ineguali"), che a loro volta davano vita a consuetudini derivanti da una certa uniformità convenzionale.

La ragion d'essere delle capitolazioni è dovuta all'inapplicabilità ai cristiani, considerati infedeli, del diritto islamico, cui si aggiunge, convenzionalmente, la possibilità di applicare un analogo regime ai musulmani residenti in altri territori (segnatamente lungo le coste indiane e cinesi dell'Oceano indiano). Il regime delle capitolazioni si riduce a cominciare dalla Dichiarazione di Parigi del 1856 con la quale l'Impero ottomano è ammesso ai benefici del diritto pubblico europeo, per poi essere abrogato, unilateralmente, dal decreto del 1914 di Ataturk e, convenzionalmente, con l'art. 28 del trattato di Losanna del 1923, subordinatamente ad un regime transitorio di 5 anni.

In *Egitto*, tuttavia, dopo l'apertura del Canale di Suez (1869), i tribunali consolari previsti dalle capitolazioni furono sostituiti dai tribunali misti, che pur essendo formalmente organi giurisdizionali egiziani, erano composti inizialmente da magistrati di Paesi europei aventi interessi in Egitto. Il regime delle capitolazioni viene abolito in Egitto dalla convenzione di Montreux del 1937.

Negli altri territori già sottoposti all'Impero ottomano il regime cessa dopo la prima guerra mondiale per l'accesso all'indipendenza di alcuni territori o per la soggezione di altri al regime dei Mandati "A" della Società delle Nazioni.

In *Estremo Oriente*, l'istituto delle capitolazioni si basa su accordi conclusi dalle potenze europee con la Cina (1843), il Siam (1855-1856) ed il Giappone (1858), che stabilivano una sorta di "extraterritorialità" imposta con la forza armata (il trattato tra il Regno d'Italia e la Cina risale al 1866). Questo regime venne sostituito da accordi conclusi dopo la prima guerra mondiale e sopravvisse fino alla fine della seconda guerra mondiale.

La nozione di "extraterritorialità", dalla quale derivava la competenza giurisdizionale dei consoli non ha nulla a che vedere con l'extraterritorialità, cui ci si riferiva nel passato per giustificare le immunità diplomatiche ed, in particolare, l'inviolabilità della sede della missione diplomatica permanente (v., *infra*, cap. XIV, par. 1.2 e 2.1). Al riguardo la lingua francese è più precisa designando la prima figura come *"extraterritorialité"* e la seconda come *"exterritorialité"*.

6. *L'istituzione consolare contemporanea.*

È nel Novecento che si assiste, invece, ad un'inversione di tendenza grazie allo sviluppo del commercio internazionale e della navigazione. Infatti, l'attenzione dei governi europei fu nuovamente rivolta verso l'istituzione consolare, tant'è vero che disposizioni particolari contenute sia nei trattati commerciali che nelle convenzioni consolari riguardarono le funzioni e i privilegi del console fissando, così, i suoi diritti e doveri all'estero.

Sono, peraltro, le esigenze della vita moderna che hanno elevato a nuova dignità, rivalutandola, la funzione consolare nei suoi vari aspetti, parificandone l'importanza ed il valore a quello della funzione diplomatica. Non a caso, con la riforma del 1927 (L. 2 giugno 1927, n. 298), l'Italia ha unificato la carriera diplomatica con quella consolare, inizialmente con riguardo ai soli gradi iniziali.

Il vasto rinnovamento del diritto consolare prodottosi dopo la seconda guerra mondiale attraverso una molteplicità di accordi bilaterali ed anche di convenzioni plurilaterali, il formarsi di nuovi Stati a seguito del processo di decolonizzazione, le nuove correlazioni economico-sociali costituitesi tra Stati appartenenti a continenti diversi od a sfere politicamente diverse, la convinzione che le relazioni consolari erano ormai tipica espressione di una moderna e profonda cooperazione tra gli Stati e tra i popoli, questi ed altri motivi indussero, nel 1958, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite di affidare alla CDI il compito di predisporre un progetto di convenzione di codificazione delle regole consuetudinarie del diritto consolare. Questo processo si concluse con la CVRC del 1963 (v., *infra*, cap. XVII, par. 2.1).

Peraltro, fin dal 1949, il Segretario generale delle Nazioni Unite TRYGVE LIE aveva rilevato che "*in view of the continual expansion of international trade, the legal position and functions of consuls should be regulated on as universal a basis as possible*" (U.N. SECRETARY GENERAL, *Survey of International law in Relation to the Work of Codification of the International Law Commission*, UN Doc. A/925 (1949), pp. 54-56).

Il processo di globalizzazione dell'economia, unitamente agli interessi economici nelle relazioni internazionali ed alla regolazione internazionale dei commerci comporta una trasformazione dell'istituzione consolare a partire dagli anni '60 del Novecento. Gli Stati conferiscono la cura ordinaria dei propri interessi economici alle missioni diplomatiche. Conseguentemente, i consolati vengono spogliati di buona parte delle competenze, anche se determinate funzioni continuano ad essere attribuite ai consoli da parte delle norme consuetudinarie e di quelle convenzionali. I consolati svolgono funzioni ausiliarie delle missioni diplomatiche e acquisiscono un ruolo sempre più incisivo nella promozione delle relazioni economiche bilaterali. Si assiste, infine, ad un netto incremento dei consoli onorari.

Per contro, i consolati vedono mantenute le loro funzioni a tutela dei cittadini, ancorché, in ambito europeo, per effetto della cittadinanza dell'Unione e di un approfondimento del processo di integrazione, determinati compiti, in prospettiva, potrebbero essere attribuiti alle istituzioni dell'Unione o, comunque, retti da regole comuni o armonizzate (v., *infra*, cap. XXV).

Infine, i consolati, nelle catastrofi naturali dell'inizio del terzo millennio (tsunami del 2004 nell'Oceano Indiano, terremoto ad Haiti del 2010), nonché durante le primavere arabe del 2011 ed in special modo durante la guerra civile siriana sono stati essenziali nella messa in sicurezza dei cittadini stranieri.

PARTE SECONDA

IL DIRITTO DIPLOMATICO

CAPITOLO IV

LE FONTI DEL DIRITTO DIPLOMATICO

SOMMARIO: 1. Classificazione delle fonti del diritto diplomatico. – 2. Le norme consuetudinarie. – 3. Le norme pattizie e la codificazione del diritto diplomatico-consolare. – 3.1. La convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche. – 3.2. Altre convenzioni di codificazione del diritto diplomatico o rilevanti per il diritto diplomatico-consolare. – 4. Le fonti di terzo grado. – 5. La giurisprudenza. – 6. La dottrina. – 7. Le regole della morale o cortesia internazionale nelle relazioni diplomatiche. – 8. Il ricorso all'analogia (*legis*). – 9. Le norme del cerimoniale diplomatico. – 10. Le disposizioni di diritto interno che riguardano lo svolgimento di relazioni diplomatiche e consolari.

1. *Classificazione delle fonti del diritto diplomatico.*

Nel cap. I si è chiarito che il diritto diplomatico è un settore del diritto internazionale. Conseguentemente, le fonti del diritto diplomatico, cioè i fatti e gli atti che assicurano la formazione, la modifica e l'estinzione delle norme regolatrici delle relazioni diplomatiche fra soggetti del diritto internazionale sono le medesime del diritto internazionale. Tuttavia sarà opportuno esaminare talune specificità delle norme del diritto diplomatico.

Tradizionalmente si richiama, per una elencazione delle norme internazionali, l'art. 38, par. 1 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia (1945). Secondo questa disposizione – che riproduce, con lievi modifiche il disposto figurante nello Statuto della Corte permanente di giustizia internazionale (1920) – la "*La Corte, la cui funzione è di decidere in base al diritto internazionale le controversie che le sono sottoposte, applica:*

a) le convenzioni internazionali sia generali che particolari, che stabiliscono norme espressamente riconosciute dagli Stati in lite;

b) la consuetudine internazionale, come prova di una pratica generale accettata come diritto;

c) i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili;

d) con riserva delle disposizioni dell'art. 59 [valore relativo di giudicato della sentenza della Corte], *le decisioni giudiziarie e la dottrina degli autori più qualificati delle varie nazioni come mezzi sussidiari per la determinazione delle norme giuridiche*".

Questa disposizione, tuttavia, non comprende l'insieme delle fonti del diritto internazionale. Non sono menzionati, infatti, né gli atti unilaterali delle organizzazioni internazionali (e neppure quelli degli Stati) né la categoria delle norme di *ius cogens*, né quella delle norme che prevedono obblighi *erga omnes*, né il *soft law*, cioè il c.d. diritto debole, di cui del resto è discussa l'obbligatorietà. Inoltre, la clausola, attenendo alla determinazione del diritto applicabile dal giudice internazionale, è ordinata secondo priorità logiche, piuttosto che gerarchiche ed è chiaramente ispirata da una impostazione volontaristica.

Il suo richiamo mantiene, tuttavia, la sua ragion d'essere. Invero, basti riflettere, con riguardo alle categorie di norme che la disposizione non menziona, nella sua estrema concisione, che taluni atti unilaterali sono suscettibili di essere presi in considerazione, quanto al loro regime, da norme consuetudinarie o pattizie, che gli atti delle organizzazioni internazionali traggono, all'evidenza, la loro validità dall'accordo istitutivo che le contempla, sia nelle manifestazioni fornite di valore precettivo, sia in quelle con valore raccomandatorio o programmatico (*soft law*) e che le norme di *ius cogens* e quelle produttive di situazioni giuridiche soggettive *erga omnes* sono riconducibili, quanto alle modalità della loro formazione, al diritto consuetudinario, anche se sono codificate in una fonte pattizia, quale ad es. la convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati o sono previste e disciplinate da convenzioni multilaterali.

2. *Le norme consuetudinarie.*

Fino al XIX secolo (precisamente fino al Regolamento di Vienna del 1815 sulle precedenze degli agenti diplomatici) le norme regolatrici delle relazioni diplomatiche hanno avuto natura consuetudinaria, ed in parte lo hanno tuttora, nonostante l'avvenuta codificazione mediante strumenti convenzionali.

Ciò si spiega agevolmente se si riflette alla evoluzione storica della diplomazia e del diritto diplomatico (v., *supra*, cap. II). Inoltre, il rilievo attuale della consuetudine è chiaramente attestato dal richiamo che alle norme consuetudinarie fanno i preamboli della CVRD del 1961, della CVRC del 1963, della CMS del 1969, della CRSOI del 1975 per le questioni che esse non disciplinano espressamente. Pertanto, tra gli Stati parti delle convenzioni di codificazione – che hanno natura di convenzioni-quadro – le regole consuetudinarie operano a titolo sussidiario.

L'incorporazione, nel preambolo della CVRD, di un riferimento al diritto consuetudinario è frutto di una proposta della delegazione svizzera, avanzata in sede di Conferenza di Vienna, che superò le obiezioni degli Stati che la ritenevano superflua e sovrabbondante. Il riferimento, lungi dal frenare lo sviluppo e la cristallizzazione delle norme generali del diritto diplomatico lo ha "costruttivamente canalizzato" (DENZA).

Infine, le norme consuetudinarie trovano applicazione sia nei rapporti fra gli Stati che non sono parti delle dette convenzioni di codificazione sia nei rapporti fra Stati ed altri soggetti di diritto internazionale, che non possono divenire parti delle dette convenzioni.

Con riguardo al diritto delle organizzazioni internazionali va precisato che non è facile rilevare la formazione di norme consuetudinarie, per carenza non solo dell'elemento della *diuturnitas*, ma anche della stessa *opinio iuris*. Peraltro, in dottrina (CAHIER) si è ritenuto che la presenza negli accordi di sede e nelle convenzioni generali sulle immunità ed i privilegi di clausole simili se non identiche e, comunque, aventi contenuto sostanzialmente coincidente può costituire un fattore di cristallizzazione delle relative statuizioni. Talvolta, poi, le norme consuetudinarie risultano richiamate da accordi fra Stati e organizzazioni internazionali (v. l'art. 3 dell'accordo tra Egitto e Organizzazione mondiale della sanità del 1951, in tema di indipendenza e libertà di azione delle organizzazioni internazionali).

Nel campo del diritto diplomatico la consuetudine si presta a regolare ogni settore del fenomeno giuridico delle relazioni diplomatiche impegnando la generalità dei soggetti internazionali (*consuetudo est servanda*).

Secondo parte della dottrina (MARESCA) taluni aspetti dello *status* diplomatico, come le norme sull'inviolabilità personale dell'agente diplomatico e l'inviolabilità della sede diplomatica, sono ascrivibili alla categoria dello *ius cogens*. Questa posizione tuttavia non è convincente dato che trattasi di norme che possono essere modificate da pattuizioni contrarie (v., ad es., l'art. 45 CVRC del 1963, che prevede la rinuncia all'inviolabilità da parte dei membri dell'ufficio consolare).

3. *Le norme pattizie e la codificazione del diritto diplomatico-consolare.*

Bibliografia: LANGHORNE R., *The Regulation of Diplomatic Practice: the Beginnings to the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, in *Rev. Int. Stud.*, 1992, pp. 3-17; FERRAGU G., *L'invention des normes diplomatiques, 1815-1961: la politesse des rois*, in *Monde(s)*, 2014, n. 5, pp. 81-98.

Nel sistema delle fonti del diritto diplomatico-consolare l'accordo è stato utilizzato per realizzare la *codificazione* della disciplina. Finalità dell'opera di codificazione è stata quella sia di dare certezza di regola scritta alle norme consuetudinarie (funzione codificatrice in senso proprio, avente valore dichiarativo di preesistenti norme di diritto internazionale generale) sia di disciplinare questioni che, per il loro carattere di novità o per la non sufficiente consolidazione della prassi degli Stati, non avevano consentito di rilevare, al tempo della codificazione, l'esistenza di norme consuetudinarie (funzione di sviluppo progressivo del diritto internazionale).

I primi progetti volti a codificare le consuetudini di diritto diplomatico furono di carattere privato, cioè opera di singoli studiosi del diritto internazionale o di loro associazioni. Possono ricordarsi, tra le opere individuali, già nella seconda metà del secolo XV, le raccolte di massime del diritto diplomatico curate da MARTINO GARRATI DA LODI e da GIOVANNI BERTACCHINO. Nell'Ottocento e nella seconda metà del Novecento seguono i progetti di JOHANN CASPAR BLUNTSCHLI (1868), di PASQUALE FIORE (1890), di EPITÁCIO PESSOA (1911), nonché di KARL STRUPP e di Lord PHILLIMORE (1926).

Anche associazioni di studiosi del diritto internazionale si sono occupate, nel medesimo periodo, della codificazione del diritto diplomatico-consolare.

Vanno almeno menzionati i lavori e le risoluzioni dell'*Institut de droit international* (sessioni di Cambridge del 1895 e di New York del 1929 per il diritto diplomatico, di Venezia del 1896 e di Losanna del 1927 per il diritto consolare), nonché i progetti dell'*American Institute of International Law* (1925); della *Japanese Section of International Law Association* e della *Kokusai Ho Gakkai (Japanese Association of International Law)* (1926) e dell'*Harvard Law School* sulle immunità e privilegi diplomatici (1932).

Quanto, invece, alla codificazione di origine intergovernativa vale la pena di ricordare, anzitutto, il Regolamento adottato a Vienna il 19 marzo 1815, come allegato XVII degli atti del relativo Congresso, completato dal protocollo di Aquisgrana del 21 novembre 1818. Questi accordi, tuttavia, concernono esclusivamente la disciplina delle precedenze tra agenti diplomatici (e sono superati dalla CVRD).

Inoltre, nel quadro della *Società delle Nazioni* (SdN), il Comitato di esperti per la codificazione progressiva del diritto internazionale, presieduto da KNUT HJALMAR HAMMARSKIÖLD, fin dal 1925, si era posto la questione dell'opportunità di predisporre una convenzione generale sulle relazioni diplomatiche ed aveva pure preparato un progetto sulle "immunità e privilegi diplomatici", predisposto da una sottocommissione della quale fu relatore il giurista italiano GIULIO DIENA. Nel 1926 il Comitato di esperti inviò, inoltre, agli Stati membri della SdN un questionario sulla "revisione della classificazione degli agenti diplomatici".

Tuttavia, riscontrata l'opinione contraria di un alto numero di Stati (tra cui Francia, Germania, Gran Bretagna, Spagna e Stati Uniti) l'Assemblea della Società delle Nazioni, il 27 settembre 1927 decise che per la questione delle immunità e privilegi diplomatici non si procedesse alla convocazione di una conferenza di codificazione.

Viceversa la codificazione regionale, promossa dall'*Unione Pan Americana*, portò alla approvazione, da parte della Sesta conferenza americana de L'Avana del 20 febbraio 1928, di due convenzioni, rispettivamente, sui funzionari diplomatici (in vigore dal 21 maggio 1929) e sugli agenti consolari (in vigore dal 9 marzo 1929).

3.1. *La convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche.*

Bibliografia: COLLIARD C.A., *La Convention de Vienne sur les Relations diplomatiques,* in *AFDI*, 1961, pp. 3-42; MARESCA A., *La convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche. Studio introduttivo*, Padova, 1961; MIELE M., *La convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche*, in *RDI*, 1961, pp. 263-269; TUNKIN G., *Vienna Convention on Diplomatic Relations*, in *Int. Aff.*, 1961, pp. 51-56; VERDROSS A., *The Second Congress of Vienna*, in *UN Rev.*, 1961, n. 5, pp. 12-14; KERLEY E.L., *Some Aspects of the Vienna Convention on Diplomatic Intercourses and Immunities*, in *AJIL*, 1962, pp. 88-129; PASTOR RIDRUEJO J.A., *La convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomaticas y la Codificación del Derecho Internacional*, in *REDI*, 1962, pp. 177-186; SUY E., *La convention de Vienne sur les relations diplomatiques*, in *Özör*, 1962, pp. 86-114; ZEMANEK K., *Die Wiener diplomatische Konferenz 1961*, in *ArchV*, 1962, pp. 398-427; CAHIER P., LEE L.T., *Vienna Conventions on Diplomatic and Consular Relations*, in *Int. Conc.*, n. 571, 1969; DO NASCIMENTO E SILVA G.E., *A Convençao de Viena sobre Relações Diplomaticas*, 2ª ed., Brasilia, 1978; DENZA E., *Diplomatic Law*, 3ª ed., Oxford, 2008; BRUNS K., *A Cornerstone of Modern Diplomacy. Britain and the Negotiation of the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations*, New York, London, 2014.

Nell'ambito delle *Nazioni Unite*, nonostante che la CDI, fin dalla prima sessione del 1949, avesse convenuto sull'opportunità di procedere alla codificazione delle relazioni e delle immunità diplomatiche, l'Assemblea generale si pronunciò favorevolmente solo con la Ris. 685/VII del 5 dicembre 1952. Sulla base della proposta del Rel. spec., lo svedese ALFRED EMIL FREDRIK SANDSTRÖM, un progetto provvisorio fu adottato nel corso della IX sessione (1957); un progetto modificato, adottato nella X sessione (1958) fu presentato all'Assemblea generale che convocò con Ris. 1450/XIV del 7 febbraio 1959 un'apposita conferenza.

Vale la pena ricordare che l'esame dei lavori preparatori della CVRD indica che la scelta di una convenzione di codificazione non era affatto scontata. Invero, gli Stati Uniti nell'ambito della Sesta Commissione dell'Assemblea generale si erano dichiarati più favorevoli ad un corpo di regole-guida, da far risultare da una risoluzione dell'Assemblea generale (UN doc. A/CN 4/SR 448, p. 80 ss.). Nell'ambito della CDI fu soprattutto il brasiliano AMADO ad insistere sull'opportunità di consegnare i lavori ad un accordo di codificazione. Questa posizione fu difesa altresì, segnatamente, da TUNKIN, AGO, YOKOTA, FITZMAURICE ed EL-ERIAN. La questione fu sottoposta a votazione dal presidente della CDI e la decisione fu favorevole ad uno strumento vincolante (12 favorevoli, 2 contrari e 2 astenuti).

La conferenza di codificazione si svolse a Vienna, presso la *Neue Hofburg*, dal 2 marzo al 14 aprile 1961, sotto la presidenza dell'eminente giurista austriaco ALFRED VERDROSS, con la partecipazione di 80 Stati. Al termine dei lavori, furono firmati, il 18 aprile 1961, la convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche (CVRD), due protocolli facoltativi (sulla composizione obbligatoria delle controversie relative all'interpretazione e applicazione della convenzione e sul-

l'acquisto della nazionalità da parte dei membri delle missioni diplomatiche e dei loro familiari conviventi) e quattro risoluzioni (sulle missioni speciali, sulla revoca dell'immunità dalla giurisdizione civile, sul ringraziamento alla CDI per il lavoro preparatorio di codificazione, sul ringraziamento al Governo austriaco per l'ospitalità ed il successo della Conferenza) allegate all'atto finale della Conferenza.

Per quanto riguarda la *composizione obbligatoria delle controversie* l'art. 45 del progetto della CDI non aveva previsto che, nel caso di insuccesso delle vie diplomatiche o dell'arbitrato, ciascuna parte avrebbe potuto adire la Corte internazionale di giustizia. In sedi di sessione plenaria della conferenza di Vienna emersero tre diverse posizioni, sostanzialmente analoghe a quelle che si erano manifestate nella conferenza di Ginevra del 1958 sul diritto del mare. Gli Stati socialisti (soprattutto Cina, URSS, Polonia, Bulgaria, Cecoslovacchia e Romania) e la Tunisia dichiararono la propria contrarietà alla competenza obbligatoria della CIG. Diversamente gli Stati occidentali (Regno Unito, Francia, USA, Svizzera, Svezia, Filippine) insieme ad Israele ed alla Jugoslavia ritennero opportuna la detta competenza obbligatoria. L'Italia, con Argentina, Venezuela, Iraq, RAU e Libia avanzarono posizioni più flessibili. Alla fine, un emendamento sostenuto da Italia, Iraq, Polonia e RAU, adottato con 49 voti favorevoli, soppresse l'art. 45 del progetto, che venne sostituito dal protocollo facoltativo sulla composizione obbligatoria delle controversie.

Al dicembre 2014 gli Stati parte del protocollo sono 70 rispetto ai 190 della CVRD.

La CVRD, oltre al preambolo, comprende 53 articoli, che possono essere distinti in cinque categorie di clausole: *a*) la definizione dei termini usati nel testo della convenzione (art. 1); *b*) lo stabilimento, la composizione, le attività della missione e la nomina dei membri del suo personale (artt. 2-19); *c*) lo *status* della missione e dei suoi membri (artt. 20-40); *d*) le disposizioni generali (artt. 41-47); *e*) le disposizioni finali (artt. 48-53).

La CVRD del 1961 è in vigore internazionalmente dal 24 aprile 1964 ed è stata ratificata ed eseguita dall'Italia con L. 9 agosto 1967, n. 804 (in vigore per l'Italia dal 25 luglio 1969). Al 15 gennaio 2015 risulta ratificata da 190 parti (189 Stati e la Santa Sede).

3.2. *Altre convenzioni di codificazione del diritto diplomatico o rilevanti per il diritto diplomatico-consolare.*

In disparte della CVRD, le convenzioni di codificazione specificamente concernenti il diritto diplomatico-consolare sono le seguenti:

a) la convenzione di Vienna sulle relazioni consolari (CVRC) del 24 aprile 1963, in vigore dal 19 marzo 1967, che al 15 gennaio 2015 vincola 177 parti (176 Stati e la Santa Sede), ratificata ed eseguita dall'Italia con L. 9 agosto 1967, n. 804, in vigore per l'Italia dal 25 luglio 1969;

b) la convenzione di New York sulle missioni speciali (CMS) dell'8 dicembre 1969, in vigore dal 21 giugno 1985, di cui sono parti, al 15 gennaio 2015, 38 Stati; l'Italia non l'ha neppure firmata;

c) la convenzione di New York sulla prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici del 14 dicembre 1973, in vigore dal 20 febbraio 1977, che ha, al 15 gennaio 2015, 178 parti (177 Stati e la Santa Sede), ratificata ed eseguita in Italia con L. 8 luglio 1977, n. 485, in vigore per l'Italia dal 29 settembre 1985;

d) la convenzione di Vienna sulla rappresentanza degli Stati nelle loro relazioni con le organizzazioni internazionali di carattere universale (CRSOI) del 14 marzo 1975 (al 15 gennaio 2015 era stata ratificata da 34 Stati, mentre per l'entrata in vigore occorrono 35 ratifiche; l'Italia non l'ha neppure firmata).

Altre convenzioni di codificazione a portata universale contengono pure disposizioni rilevanti per il diritto diplomatico: *a*) la convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969 (in vigore dal 27 gennaio 1980, ratificata ed eseguita in Italia con L. 12 febbraio 1974, n. 112); *b*) la convenzione di Vienna sulla successione degli Stati nei trattati del 23 agosto 1978 (in vigore dal 6 novembre 1996, di cui l'Italia non è parte); *c*) la convenzione di Vienna sui trattati fra Stati e organizzazioni internazionali e fra organizzazioni internazionali del 21 marzo 1986 (non ancora in vigore, deposito della ratifica da parte dell'Italia 20 giugno 1991); *d*) la convenzione di New York sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni del 2 dicembre 2004 (non ancora in vigore, ratificata dall'Italia con L. 14 gennaio 2013, n. 5).

La CDI ha elaborato, altresì, alcuni progetti di codificazione (statuto del corriere e della valigia diplomatica), che, tuttavia, non hanno costituito oggetto di convenzioni internazionali.

A prescindere dagli accordi di codificazione sopra menzionati si deve altresì tener conto degli *accordi intervenuti a livello regionale* per la disciplina di funzioni diplomatiche e di aspetti connessi alle relative immunità (ad es. la convenzione europea sull'immunità degli Stati, firmata a Basilea il 16 maggio 1972, promossa dal Consiglio d'Europa).

Per quanto riguarda, invece, gli *accordi multilaterali* può accadere che un trattato di pace contenga disposizioni per il ristabilimento delle relazioni diplomatiche tra Stati ex nemici o per lo stabilimento di relazioni diplomatiche con nuovi Stati divenuti indipendenti per effetto della fine del conflitto. Vanno poi ricordati i trattati in materia di asilo diplomatico conclusi tra gli Stati americani.

In disparte degli accordi di codificazione occorre menzionare gli *accordi bilaterali* finalizzati allo stabilimento di relazioni diplomatiche, alla trasformazione del rango di una missione diplomatica, alla realizzazione di forme di cooperazione e di coordinamento diplomatico tra le parti contraenti, al trattamento più favorevole di una missione diplomatica di un determinato Stato rispetto a quello accordato alle altre missioni diplomatiche accreditate (v., altresì, *infra*, par. 4, per la clausola della nazione più favorita).

Un trattato bilaterale che contiene disposizioni di diritto diplomatico è il trattato del Laterano del 1929 tra l'Italia e la Santa Sede. L'Italia infatti riconosce lo

status diplomatico alle missioni degli Stati accreditati presso la Santa Sede che sono presenti sul territorio italiano, ancorché si tratti di Stati non riconosciuti dall'Italia.

In materia di *organizzazioni internazionali*, disposizioni di diritto diplomatico (specie in materia di immunità e privilegi dell'organizzazione e dei suoi funzionari, come pure quanto alla disciplina delle rappresentanze degli Stati membri presso l'organizzazione) sono di regola contenute negli *accordi di sede* conclusi tra l'ente e lo Stato nel cui territorio esso fissa la sua sede principale o secondaria.

L'applicazione degli accordi di sede rispetto alle regole della CRSOI del 1975, prevista dall'art. 4 della detta convenzione è stata confermata dalla CIG nel parere sull'*Applicazione dell'arbitrato obbligatorio in virtù dell'art. 21 dell'accordo del 26 giugno 1947 relativo alla sede dell'Organizzazione delle Nazioni Unite* (26 aprile 1988).

Inoltre, disposizioni circa le rappresentanze degli Stati presso le organizzazioni internazionali si ritrovano, altresì, nelle convenzioni generali sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 1946, degli istituti specializzati delle Nazioni Unite del 1947, nonché nei protocolli sulle immunità allegati agli accordi istitutivi della maggior parte delle organizzazioni internazionali (ad es., il protocollo sulle immunità ed i privilegi (PPI) dell'Unione europea, attualmente allegato al TUE ed al TFUE).

4. *Le fonti di terzo grado.*

Bibliografia: ANGELET N., *Le droit des relations diplomatiques et consulaires dans la pratique récente du Conseil de Sécurité*, in *Rev. belge dr. int.*, 1999, pp. 149-177.

Nelle *fonti di terzo grado* vanno ricomprese, anzitutto, le numerose risoluzioni adottate da organi di enti internazionali con riguardo alle norme del diritto diplomatico applicabili alle delegazioni dei detti enti in terzi Stati e alle forme di legazioni diplomatiche attive e passive (ad es., le Ris. del CdS concernente la questione dell'ambasciata degli Stati Uniti a Teheran nel 1980).

Può rientrarvi anche la *clausola della nazione più favorita* (v. Progetto CDI, 1978) che, inserita in accordi bilaterali, impegna a riservare il medesimo trattamento ivi previsto agli Stati che, successivamente, concludano accordi analoghi (nel passato, i trattati consolari e le capitolazioni; attualmente, le convenzioni di amicizia, commercio e navigazione). Peraltro, con la CVRD del 1961 e la CVRC del 1963, la funzione della clausola ha perso buona parte del suo significato (v. tuttavia l'art. 47 CVRD del 1961 e l'applicazione del principio di non discriminazione).

5. *La giurisprudenza.*

La *giurisprudenza* è richiamata dall'art. 38 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia (CIG) come mezzo sussidiario (ausiliario, nella versione francese, dunque con un ruolo meno rilevante) per la determinazione delle norme di diritto.

Anche se non la si può tecnicamente considerare una fonte "formale" di diritto internazionale, dato che le sentenze hanno valore di giudicato soltanto per le parti della controversia internazionale (c.d. effetto relativo delle decisioni giudiziarie, *ex* art. 59 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia), la giurisprudenza – che può essere considerata una fonte "materiale" dotata di particolare autorità e che comprende sia la giurisprudenza internazionale sia quella interna – esercita una notevole influenza sull'interpretazione delle norme internazionali e sulla stessa rilevazione del diritto internazionale generale. Pertanto, la giurisprudenza può essere considerata come un fattore stabile se non strutturale di razionalizzazione e unità dell'ordinamento giuridico internazionale, che ne assorbe gradatamente l'evoluzione complessiva (SALERNO). Va ribadito, tuttavia, che la giurisprudenza vale soltanto come mezzo atto a constatare l'esistenza di determinate norme consuetudinarie e non può essere, invece, considerata come mezzo creatore di norme giuridiche internazionali e, pertanto, come fonte in senso tecnico: è, infatti, sempre la consuetudine, una volta formatasi, che acquista valore di fonte e non già la giurisprudenza.

In particolare, la *giurisprudenza internazionale* svolge un ruolo di tutto rispetto riguardo all'accertamento delle regole del diritto internazionale. Si pensi, soprattutto, alle decisioni della Corte internazionale di giustizia (comprese le opinioni individuali che sovente vi sono allegate), che contengono una esposizione particolarmente accurata dello stato del diritto internazionale nel settore oggetto della controversia. Inoltre, le sentenze della CIG – nonostante l'espressa disposizione dell'art. 59 dello Statuto della Corte, secondo cui "*la decisione della Corte non ha valore obbligatorio che fra le parti in lite e riguardo alla controversia insorta*" e nonostante che, nell'ordinamento internazionale, non trova applicazione – diversamente da quanto avviene nei sistemi di *common law* – la regola del valore del precedente dotato di effetto vincolante rispetto ad altri casi (*stare decisis*) – fanno spesso riferimento alla giurisprudenza precedente ed anche a quella della Corte permanente di giustizia internazionale, conformemente al brocardo *rerum perpetuo similiter iudicatarum auctoritas*. Lo stesso vale per gli altri tribunali internazionali. Inoltre, anche la giurisprudenza interna assume rilevanza ai fini dell'accertamento del contenuto delle norme internazionali.

Le pronunce del giudice internazionale in materia di diritto diplomatico-consolare non sono molto numerose anche se qualitativamente assumono grande importanza.

V. per la CIG, la sentenza sul diritto d'asilo tra Colombia e Perù (1950); la sentenza interpretativa della sentenza sul diritto d'asilo (1951); la sentenza relativa al personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran (1980); la sentenza sul mandato d'arresto dell'11 aprile 2000, tra Repubblica democratica del Congo e Belgio, caso *Yerodia* (2002); la sentenza sulla violazione della CVRC da parte degli Stati Uniti, promossa dalla Germania nel caso dei fratelli *LaGrand*: ordinanza che stabilisce misure cautelari (1999), sentenza nel merito (2001); la sentenza sulla violazione della CVRC da parte degli Stati Uniti, promossa dal Messico nel caso *Avena ed altri 52 messicani*: ordinanza che stabilisce misure cautelari (2003), sentenza nel merito (2004); sentenza relativa all'interpretazione della sentenza del 2004, nel caso di *José Ernesto Medellin*, giustiziato il 5 agosto 2008: ordinanza che fissa misure cautelari (2008), sentenza nel merito (2009).

Utili indicazioni possono, inoltre, essere tratte da alcune *cause cancellate dal ruolo* della CIG quali: *a*) il caso della CVRC tra Paraguay e Stati Uniti: ricorso 3 aprile 1998; ord. di cancellazione 10 novembre 1998; vennero indicate, comunque, misure cautelari consistenti nell'ingiungere agli Stati Uniti di impedire l'esecuzione del signor *Angel Francisco Breard*, cittadino paraguaiano riconosciuto colpevole di omicidio volontario in Virginia, la cui esecuzione ha avuto luogo il 14 aprile 1998, in attesa della sentenza di merito (1998); *b*) il caso della violazione della CVRC, promossa dal *Commonwealth* della Dominica nei confronti della Svizzera con riguardo ad un inviato diplomatico di Dominica presso l'Organizzazione delle Nazioni Unite a Ginevra: ricorso 2006, ord. canc. (2006); il caso dei cittadini onduregni rifugiati nell'ambasciata del Brasile a Tegucicalpa in Honduras, che utilizzano, con l'accordo dei diplomatici del Brasile, la sede diplomatica come strumento di propaganda politica al tempo delle elezioni presidenziali: ricorso (2009); ord. canc. (2010).

Numerosi *pareri consultivi* della CIG si sono pure occupati di diritto diplomatico nell'ambito delle organizzazioni internazionali ed hanno contribuito alla precisazione delle norme internazionali applicabili: v. i pareri sulla Riparazione dei danni al servizio delle Nazioni Unite (1949); l'interpretazione dell'accordo del 25 marzo 1961 tra OMS ed Egitto (1980); l'Applicazione dell'arbitrato obbligatorio in virtù dell'art. 21 dell'accordo del 26 giugno 1947 relativo alla sede dell'ONU, concernente la delegazione dell'OLP (1988); l'applicazione del par. 22 dell'art. 6 della convenzione sui privilegi e le immunità diplomatiche delle Nazioni Unite, concernente lo *status* del relatore speciale della Sottocommissione per la lotta alle minoranze (1989); il parere relativo all'immunità di giurisdizione del relatore speciale della Commissione dei diritti umani, Cumaraswamy (1999).

Tra la *giurisprudenza arbitrale* vanno menzionate le sentenze 19 dicembre 2005 nel caso *Eritrea-Ethiopia Claims Commission – Partial Award: Diplomatic Claim – Eritrea's Claim n. 8 e n. 20*, concernenti le relazioni diplomatiche tra belligeranti e la discrezionalità assoluta di dichiarare una *persona non grata*.

Molto consistente, ovviamente, è la *giurisprudenza interna* sullo *status* dell'agente diplomatico e consolare, le immunità della giurisdizione, nonché le relazioni contrattuali rette dal diritto dello Stato ricevente. Detta giurisprudenza è stata invocata dalle parti in causa davanti alla Corte internazionale di giustizia come dimostrazione della prassi degli Stati riguardo alla esistenza di una norma consuetudinaria.

Così, il Belgio e la Repubblica democratica del Congo si sono riferiti alla decisione della *House of Lords* britannica nel caso *Pinochet* (1999) ed alla decisione della Corte di Cassazione francese nel caso *Gheddafi* (2001) a proposito dell'esistenza e dei limiti dell'immunità dalla giurisdizione dei Capi di Stato: CIG, sentenza sul *Mandato d'arresto dell'11 luglio 2000*, eccezioni preliminari e merito (2002).

6. *La dottrina.*

La *dottrina*, intesa come il complesso delle opinioni e delle valutazioni elaborate dai giuristi nell'interpretazione del diritto, al pari della giurisprudenza, non può essere considerata fonte "formale" del diritto internazionale, pur essendo richiamata dall'art. 38 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia come mezzo sussidiario di determinazione delle norme di diritto.

La dottrina, tuttavia, che in passato aveva di sicuro un ruolo ben superiore, può avere anche attualmente una notevole influenza pratica sull'interpretazione giudiziale, che normalmente costituisce il risultato di una scelta operata dal giudice nei confronti di diversi modelli d'interpretazione proposti dagli Autori più rappresentativi dei vari sistemi giuridici.

Taluni Autori, spesso, hanno svolto o svolgono il ruolo di consiglieri giuridici dei rispettivi Ministri degli Affari esteri, cosicché il loro pensiero, talvolta, può essere considerato riflettere, in qualche misura, la posizione ufficiale degli Stati di appartenenza, soprattutto nel caso si tratti di accertare la vigenza di una determinata consuetudine, specie se avente carattere particolare.

Infine, la dottrina può contribuire all'evoluzione del diritto internazionale (basti pensare al contributo degli specialisti del diritto internazionale membri della CDI, o a quello di associazioni scientifiche, come l'*Institut de droit international* o l'*International Law Association*, ai lavori di codificazione e di sviluppo progressivo del diritto internazionale).

In conclusione, il parere concordante della migliore dottrina può riflettere (o contribuire a formare) l'*opinio iuris*, intervenendo, pertanto, nel processo di formazione del diritto consuetudinario.

7. *Le regole della morale o cortesia internazionale nelle relazioni diplomatiche.*

Le norme giuridiche internazionali vanno distinte, peraltro, dalle regole della *morale o della cortesia internazionale* (*comitas gentium, comity*).

La distinzione fra le dette norme non è evidente se si riflette che le norme giuridiche sono ispirate da determinati fini etico-morali. La stessa Corte internazionale di giustizia ha osservato che il preambolo della Carta delle Nazioni Unite costituisce la base morale e politica delle disposizioni giuridiche che sono enunciate come regole di diritto. Tali basi non sono, tuttavia, per sé stesse, regole giuridiche (CIG, sentenza nel caso del *Sud-ovest africano*, che ha opposto l'Etiopia e la Liberia al Sud Africa, seconda fase, 1966).

La differenza si apprezza se si ha riguardo, per un verso, al fatto che le regole della morale non sono il prodotto di procedimenti politici ma trovano la loro origine in fonti diverse, come possono essere la Divinità, la società o la natura umana

(AREND) e, per altro verso, al fatto che la violazione della morale o della cortesia internazionale non fa sorgere un illecito internazionale. Pertanto il rispetto delle regole della cortesia internazionale è considerato un *nobile officium* e non un obbligo giuridico (*Bundesverwaltungsgericht*, Germania, sentenza 22 gennaio 1971).

Con ciò non si vuol dire che le regole della cortesia internazionale non abbiano alcuna sanzione, ma soltanto che quest'ultima è di carattere morale o *sui generis*, quale, ad es., quella espressa dalla c.d. opinione pubblica mondiale in forma spontanea o coordinata (grandi manifestazioni di protesta, come quella del 16 febbraio 2003 contro l'invasione armata dell'Iraq da parte degli Stati Uniti) o attraverso mezzi di comunicazione che non conoscono confini (*CNN*, *Al Jazeera*, ecc.).

Le regole della cortesia internazionale, pur non essendo obbligatorie, devono essere applicate dagli Stati evitando di operare discriminazioni tra organi diplomatici esteri di pari rango (ad es., nel conferimento delle decorazioni) ed improntate altresì al principio di reciprocità.

Inoltre, può avvenire che una regola della cortesia internazionale, con il tempo, si converta in una norma consuetudinaria. Nel settore del diritto diplomatico ne costituisce esempio la regola relativa al preventivo gradimento dei capi missione e dei membri della missione diplomatica permanente e delle missioni speciali (codificate ora dall'art. 4, par. 1 CVRD e dall'art. 8 CMS); le norme attinenti all'immunità fiscale degli Stati esteri per gli edifici di proprietà degli Stati stessi adibiti a sede della missione diplomatica e degli uffici consolari (ora art. 23 CVRD e art. 32 CVRC) o le norme sulla franchigia alle importazioni effettuate da agenti diplomatici o da consoli di carriera, non soltanto al momento del loro stabilimento, ma durante tutto il corso della missione (ora art. 36 CVRD, art. 50, par. 1, 6 CVRC).

Tuttavia, può anche verificarsi il processo inverso: da norma consuetudinaria ad eventuale regola di cerimoniale. Questo è il caso della norma che prevedeva, al termine della missione, una risposta alla lettera di richiamo (*lettre de rappel*) dell'ambasciatore, costituita dalla lettera di riaccreditamento (*lettre de récreance*) che il Capo dello Stato accreditatario indirizzava al Capo dello Stato accreditante, al fine di confermargli che l'ambasciatore uscente aveva bene operato, quasi per riaccreditarlo presso il proprio Capo di Stato.

Nella *giurisprudenza internazionale*, sulla distinzione fra norme giuridiche e regole di cortesia, v., esplicitamente, CIG, sentenza nel caso della *Piattaforma continentale del mare del Nord* (1969), che rileva l'esistenza di un gran numero di atti internazionali, ad es. in materia di cerimoniale e di protocollo, che vengono compiuti quasi invariabilmente, ma sono motivati da semplici considerazioni di cortesia, opportunità o di tradizione e non dal senso di un obbligo giuridico. Come esempio ulteriore di regola di cortesia internazionale si può menzionare quella consistente nel consentire alle autovetture del corpo diplomatico di sostare in appositi spazi di fronte alla sede delle missioni diplomatiche e consolari (*Bundesverwaltungsgericht*, Germania, sentenza 22 gennaio 1971).

Anche la *giurisprudenza italiana* distingue fra norme consuetudinarie e norme di corte-

sia internazionale, che gli Stati tendono a rispettare senza però ritenersi obbligati a farlo. La Cassazione penale (S.U., 28 maggio 1955) ha affermato che l'immunità dalla giurisdizione degli agenti diplomatici non spetta alle persone del loro seguito non ufficiale, compresi i domestici; infatti, pur esistendo una prassi secondo la quale l'immunità era accordata pure a tali persone, *"se all'accertamento del contenuto di una siffatta norma consuetudinaria si procede con il rigore reso necessario dalla mancata rispondenza ad un'*opinio necessitatis*, è agevole avvertire come non sussista per niente un obbligo internazionale degli Stati di osservarla incondizionatamente ed in ogni caso"*.

8. *Il ricorso all'analogia* (legis*).*

L'*analogia* (*legis*) ha sicuramente svolto un ruolo di rilievo nella disciplina di nuovi aspetti del diritto diplomatico (ad es., con riguardo alla diplomazia negli enti internazionali, allo *status* dei funzionari internazionali, nonché alla disciplina delle sezioni consolari delle missioni diplomatiche).

9. *Le norme del cerimoniale diplomatico.*

Bibliografia: MARESCA A., *Il procedimento protocollare internazionale*, I. *Teoria generale ed analisi tecnico-diplomatica*; II. *Procedure diplomatiche*, Milano, 1969; VISCONTI DI MODRONE L., *Consuetudini di cerimoniale diplomatico*, Roma, 2008; WOHLAN M., *Diplomatic Protocol*, in *MPEPIL*, 2011; MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, CERIMONIALE DIPLOMATICO DELLA REPUBBLICA, *Cerimoniale 2.0. Tradizione ed innovazione al servizio della politica estera*, Roma, marzo 2014 (*online*, *www.esteri.it*). V., *amplius*, nella *Bibliografia generale*.

Il cerimoniale diplomatico è uno strumento della politica estera e, come tale, per mantenere la propria efficacia deve essere capace di adattarsi a mutamenti della società internazionale.

Le *norme del cerimoniale diplomatico* comprendono quell'insieme di regole protocollari internazionali che disciplinano la forma esteriore delle relazioni internazionali. Alcune di esse sono norme giuridiche vere e proprie, molte sono extragiuridiche, o di mera cortesia, derivanti comunque dalla prassi degli Stati e delle organizzazioni internazionali, che, tuttavia, regolando modalità di condotta sociale, nessun soggetto della comunità internazionale potrebbe trascurare di applicare.

Le norme del cerimoniale diplomatico, pertanto, concernono, segnatamente: *a*) le regole attinenti ai rapporti fra Stati; *b*) le regole applicate ai rapporti fra Stati ed enti internazionali; *c*) le regole applicabili, all'interno di un ente internazionale, nei rapporti tra i diversi organi dell'ente; *d*) le regole applicate nelle relazioni fra enti internazionali.

Di regola, un primo gruppo di norme costituisce le *norme del cerimoniale di*

Stato, quelle che disciplinano nella forma dei loro comportamenti le relazioni fra gli organi supremi delle relazioni internazionali, cioè i Capi di Stato. Esse concernono, in particolare: *a*) le formalità seguite in occasione dell'inizio o della cessazione delle funzioni di un nuovo Capo di Stato da parte dei Capi di Stato esteri e del Corpo diplomatico; *b*) i regolari rapporti tra Capo dello Stato e capi delle missioni diplomatiche estere; *c*) le visite ufficiali di Stato del Capo dello Stato all'estero e quelle che riceve da Capi di Stati esteri; *d*) la corrispondenza ufficiale tra Capi di Stato; *e*) i trattamenti che competono al Capo di Stato all'estero, anche in visita privata o in *incognito*; *f*) le onoranze al Capo di Stato deceduto in corso di mandato.

Un secondo gruppo di norme concerne gli organi centrali delle relazioni internazionali, diversi dal Capo dello Stato, cioè il Primo ministro, il Ministro degli Affari esteri, i funzionari diplomatici. Queste regole costituiscono le *norme del cerimoniale-diplomatico ministeriale*. Riguardano, in particolare: *a*) le formalità seguite nei vicendevoli rapporti in occasione della nomina di un nuovo primo ministro o di un Ministro degli Affari esteri e rispetto ai capi delle missioni diplomatiche; *b*) i rapporti tra Ministro degli Affari esteri e Corpo diplomatico o tra capi delle missioni diplomatiche e Primo ministro; *c*) le visite ufficiali dei Primi ministri e dei Ministri degli Affari esteri; *d*) i rapporti vicendevoli tra missioni diplomatiche estere e Dicastero diplomatico.

Un terzo gruppo di norme disciplina, sotto il profilo protocollare, l'istituzione, il funzionamento e l'estinzione delle missioni diplomatiche, nonché l'inizio e la fine della missione di un agente diplomatico (*norme del cerimoniale diplomatico in senso stretto*).

Un quarto gruppo di regole riguarda le conferenze internazionali (*norme del cerimoniale diplomatico congressuale*).

Un quinto gruppo di norme disciplina i rapporti formali tra consoli esteri ed autorità dello Stato di residenza (*norme del cerimoniale consolare*).

10. *Le disposizioni di diritto interno che riguardano lo svolgimento delle relazioni diplomatiche e consolari.*

Bibliografia: ZOLLER E., *Droits internes et statut diplomatique*, in *Aspects récents du droit des relations diplomatiques, colloque de Tours de la SFDI*, Paris, 1989, pp. 227-241.

Come è noto, le disposizioni del diritto interno possono disciplinare tutte le materie che il diritto internazionale riserva alla competenza statale, e ciò anche rinviando a norme internazionali. Ciò accade, ad es., nel settore del diritto diplomatico-consolare: *a*) per la determinazione degli organi centrali delle relazioni esterne; *b*) per il completamento della disciplina pattizia; *c*) nel conferimento agli agenti diplomatici di un miglior trattamento (esenzioni fiscali e doganali); *d*) per

la disciplina dell'istituzione consolare e dei suoi compiti; *e*) per la disciplina dell'organizzazione del Ministero degli Affari esteri e della carriera diplomatica.

Nel loro concreto operare, le disposizioni di diritto interno, per definire il proprio contenuto e per stabilire la propria portata in ordine, ad es., alle categorie di organi delle relazioni internazionali, devono fare riferimento, con un *rinvio di carattere formale*, a nozioni proprie del diritto diplomatico, quali quelle di "agente diplomatico", "sede diplomatica", "missione speciale", "conferenza internazionale", "console", "ufficio consolare".

Vicendevolmente, allorché il diritto diplomatico dispone che i cittadini dello Stato ricevente non possono essere nominati quali organi diplomatici dello Stato inviante o che, comunque, non godono, se cittadini dello Stato ricevente di determinate prerogative, occorre fare riferimento alla nozione di "cittadino" dello Stato ricevente.

Tra diritto diplomatico e diritto interno sussistono altresì *rinvii di ordine materiale*. Così il diritto diplomatico non detta tutte le norme regolatrici degli organi centrali per le relazioni internazionali di ciascuno Stato, ma almeno per quanto riguarda quelle che concernono l'istituzione e le procedure di legittimazione dei detti organi, opera un rinvio al diritto interno.

Lo stesso procedimento viene seguito anche per quanto riguarda gli organi delle relazioni che operano all'estero. Così è, ad es., per quanto concerne l'esposizione della bandiera nazionale nelle sedi diplomatiche, in quelle consolari, in quelle delle missioni speciali e nelle rappresentanze permanenti presso organizzazioni internazionali, le norme di diritto diplomatico (v. art. 20 CVRD; art. 29 CVRC; art. 19 CMS; art. 19 CRSOI) fanno espresso riferimento al diritto interno degli Stati territoriali. Lo stesso avviene per quanto concerne l'ordine delle precedenze diplomatiche (art. 17 CVRD; art. 21 CVRC; art. 16 CMS; art. 17 CRSOI).

Il metodo del rinvio materiale è pure applicato dal diritto interno nei riguardi del diritto diplomatico. Così, nell'ordinamento italiano, le disposizioni che disciplinano l'esposizione di bandiere estere, rinviano, per taluni aspetti, alle norme internazionali.

CAPITOLO V

I PRESUPPOSTI GIURIDICI PER LO STABILIMENTO DELLE RELAZIONI DIPLOMATICHE

SOMMARIO: 1. I presupposti per lo stabilimento delle relazioni diplomatiche. – 2. Il possesso della personalità internazionale. – 2.1. Gli Stati. – 2.2. La Santa Sede. – 2.3. L'Ordine di Malta. – 2.4. Gli insorti. – 2.5. I movimenti di liberazione nazionale. – 2.6. I governi in esilio e i comitati nazionali all'estero. – 3. Il riconoscimento. – 4. Il mutuo consenso. – 4.1. Mutuo consenso e c.d. diritto di legazione.

1. *I presupposti per lo stabilimento delle relazioni diplomatiche.*

Tre sono i presupposti giuridici per lo stabilimento delle relazioni diplomatiche. Uno di essi ha natura oggettiva: il titolare di questa facoltà deve possedere la personalità internazionale; gli altri hanno carattere soggettivo e sono in certa misura collegati in quanto lo stabilimento implica che i soggetti interessati si siano vicendevolmente riconosciuti e abbiano prestato al detto stabilimento il proprio mutuo consenso.

Vale la pena di segnalare, inoltre, che il riconoscimento di un nuovo Stato, lo stabilimento di relazioni diplomatiche con il detto Stato e l'effettiva apertura di una missione diplomatica in questo Stato costituiscono tre aspetti distinti. Nella prassi, tuttavia, due di questi aspetti, come si vedrà in seguito, possono verificarsi simultaneamente o in stretta sequenza.

2. *Il possesso della personalità internazionale.*

Costituisce presupposto per lo stabilimento delle relazioni diplomatiche (e di quelle consolari) il possesso della *personalità giuridica internazionale*, il che comporta, come corollario, il c.d. diritto di legazione attivo e passivo, cioè, più precisamente, la facoltà di inviare e ricevere organi diplomatici.

La soggettività internazionale, come noto, non è attributo esclusivo degli Stati sovrani ed indipendenti o, comunque, di altri enti territoriali, quali gli insorti. A prescindere dalla Santa Sede che, fin dai tempi della *Res Publica Christiana*, quan-

do peraltro aveva dominio territoriale, ha sempre avuto relazioni diplomatiche, ci sono casi di soggetti, diversi dagli Stati, che intrattengono relazioni diplomatiche. Si pensi, ad es., alle organizzazioni internazionali titolari del diritto di legazione; al Sovrano Militare Ordine di Malta, che conduce relazioni diplomatiche; ai movimenti di liberazione nazionale, che si sono visti riconoscere il diritto di inviare missioni alle quali è stato riconosciuto un trattamento "paradiplomarico", analogo a quello delle missioni diplomatiche degli Stati (e da non confondersi, beninteso, con la c.d. "paradiplomazia", termine utilizzato per designare gli uffici all'estero di enti subnazionali (quali le Regioni, ecc.), che sono invece del tutto privi di *status* diplomatici.

2.1. *Gli Stati.*

La facoltà di intrattenere relazioni diplomatiche spetta in primo luogo agli *Stati*, enti provvisti di sovranità esterna, intesa come autonomia/indipendenza effettiva.

La carenza di effettività dell'indipendenza ha indotto il tribunale di primo grado di Atene nel caso *Armenian chargé d'affaires* (1924) a decidere che, non essendo stato ancora ratificato il trattato di Sèvres, lo Stato armeno non esisteva e, pertanto, non poteva inviare agenti diplomatici.

Gli *Stati fittizi*, invece, non possono avere rappresentanze diplomatiche (v. Corte federale di Australia, caso *Despoja* c. *Dorack* del 1979, relativo ad una presunta ambasciata di Croazia nei sobborghi di Canberra; Corte di cassazione belga, caso *Owel e Risamenapatty* del 1978, concernente la presunta Repubblica Malaku Selatan (Molucche del Sud) in esilio.

L'assenza d'indipendenza dei *possedimenti coloniali* impediva, all'evidenza, l'intrattenimento di relazioni diplomatiche. Tuttavia, nel 1949, il governo francese (scambio di lettere tra Vincent Auriol e Bao Daï) consentì al Vietnam il particolare statuto di "Stato indipendente, membro dell'Unione francese" e accettò che il Vietnam fosse rappresentato in taluni Paesi da missioni diplomatiche, previo accordo del governo di Parigi.

Pure ai *territori sotto mandato o sotto tutela* non fu riconosciuta la facoltà di intrattenere relazioni diplomatiche. Dopo l'indipendenza della Siria e del Libano, a seguito del proclama del generale Catroux dell'8 giugno 1941, nonostante che l'assenza di un governo territoriale e la presenza di corpi di truppa stranieri non consentissero di affermare il carattere dell'indipendenza dei due Stati, gli Stati Uniti, pur non riconoscendo i due Stati come indipendenti, stabilirono relazioni diplomatiche con i detti Stati.

Ai territori sotto sovranità straniera (c.d. *Stati vassalli*) non spettavano le relazioni diplomatiche. Tuttavia, si sono verificate talune limitate eccezioni: in base al trattato del 1774 tra Turchia e Russia i principati di Moldavia e Valacchia erano stati autorizzati ad accreditare incaricati d'affari presso taluni Stati.

Ai *protettorati* non spettava rappresentanza diplomatica dal momento che lo Stato protettore aveva il monopolio delle relazioni internazionali.

Nelle *confederazioni di Stati* gli Stati confederati mantengono l'autonomia internazionale e la conseguente facoltà di intrattenere relazioni diplomatiche, anche se, talvolta, all'organo della Confederazione può essere riconosciuta la facoltà di inviare e ricevere agenti diplomatici (ad es., l'Atto addizionale di Vienna del 15 maggio 1820 lo riconobbe alla Dieta della Confederazione germanica).

Nelle *federazioni* la personalità internazionale non permane in capo agli Stati federati ed il potere estero e la conseguente rappresentanza diplomatica spetta agli organi della federazione. La questione della capacità diplomatica degli Stati membri di Stati federali fu discussa in seno alla CDI. VERDROSS (*YbILC*, 1957, I, p. 9) affermò che la detta capacità avrebbe potuto essere consentita dalle costituzioni nazionali ed il commentario all'art. 2 del progetto del 1958 sembra confermare questa posizione (*YbILC*, 1958, II, p. 90).

Nell'URSS, fino alla costituzione del 1977, le Repubbliche socialiste (salvo l'Ucraina e la Bielorussia) non avevano rappresentanze diplomatiche; la nuova costituzione (art. 80) attribuì alle Repubbliche il potere nominale di scambiare rappresentanze diplomatiche, ma l'URSS esercitava un potere di coordinamento (art. 73, par. 10).

In altre federazioni (Canada) alcune entità federate (Québec) hanno tuttavia costituito all'estero delle rappresentanze incaricate di promuoverne gli interessi commerciali.

Nel *Commonwealth,* solo con lo statuto di Westminster del 1931, venne riconosciuto ai *dominions* il diritto ad una rappresentanza diplomatica distinta da quella della Gran Bretagna, che, peraltro, cominciarono ad esercitare sostanzialmente dal 1945. Tuttavia, fin dal 1924, lo Stato libero d'Irlanda intrattenne relazioni diplomatiche con Stati Uniti, Francia, Germania e Santa Sede e, dal 1926, il Canada iniziò ad avere relazioni diplomatiche.

La situazione di *Stato c.d. fallito*, cioè dello Stato incapace di esercitare potestà di governo non comporta, automaticamente, il richiamo delle missioni diplomatiche, la rottura delle relazioni diplomatiche o, comunque, l'estinzione delle relazioni diplomatiche. In giurisprudenza, talune corti tedesche hanno statuito che l'assenza di un'autorità di governo in Somalia non ha automaticamente fatto cessare lo *status* delle missioni diplomatiche e del relativo personale in Germania (*Bundesverwaltungsgericht*, sentenza 29 febbraio 1996, n. 23/95).

2.2. *La Santa Sede.*

Bibliografia: GIOBBIO A., *Lezioni di diplomazia ecclesiastica*, Roma, 1899-1901; SAVINO P., *Diplomazia ecclesiastica*, Roma, 1952; CARDINALE E., *Le Saint-Siège et la diplomatie*, Paris, Tournai, Rome, New York, 1962; GUCCIONE E., *La rappresentanza della Santa Sede nel diritto diplomatico*, Palermo-São Paulo, 1975; OLIVERI M., *Natura e funzioni dei Legati Pontifici nella storia e nel contesto ecclesiologico del Vaticano II*, Roma, 1982; BONET NAVARRO J., *El derecho a la legación pontificia en la historia y en la actualidad*, Valencia, 1997.

Si può ben dire che, praticamente da sempre, la *Santa Sede* abbia intrattenuto relazioni diplomatiche. Invero, la diplomazia pontificia, dal secolo VI alla prima metà del secolo VII, ha mantenuto un inviato presso l'Imperatore bizantino (l'*apocrisario*) e *missi ad hoc* erano inviati presso l'Imperatore germanico, i Re, i Concili ed i Sinodi (*legati*, *legati a latere* e *nuncii*). Il primo inviato pontificio comparve al Sinodo di Arles nel 314 d.C., un anno dopo l'Editto di Costantino, durante il pontificato di Silvestro I.

Anche dopo la presa di Roma da parte del Regno d'Italia, la Santa Sede, tra il 1870 ed il 1929, continuò ad inviare e ricevere agenti diplomatici. Questa situazione venne riconosciuta dall'Italia, con l'art. 11 della L. 13 maggio 1871, detta delle guarentigie. Dopo la Conciliazione (trattato del Laterano del 1929) e la nascita dello Stato della Città del Vaticano, resta in capo alla Santa Sede la titolarità

dei rapporti diplomatici e, conseguentemente, è presso la Santa Sede che vengono accreditati gli agenti diplomatici ed è la Santa Sede, di regola, ad essere rappresentata presso gli Stati e le organizzazioni internazionali, e ciò anche se il relativo trattato istitutivo, come risulta nel caso di enti internazionali che si occupano di questioni relative al territorio (postali, telegrafiche), sia stato sottoscritto dallo Stato della Città del Vaticano e quest'ultimo sia membro dell'ente internazionale.

Sulla sopravvivenza della personalità internazionale della Santa Sede indipendentemente dalle vicende territoriali, v. Cass., S.U., 18 dicembre 1979, n. 6569, ove si legge che *"Alla Santa Sede, nella quale si concentra la rappresentanza della Chiesa cattolica e dello Stato della Città del Vaticano, è stata riconosciuta la soggettività internazionale ad entrambi i titoli e quest'ultima non è venuta meno neppure nel periodo in cui era cessata la titolarità di qualsiasi potere statuale"*.

Nel 2014 la Santa Sede intrattiene rapporti diplomatici bilaterali con 180 Paesi (ultima ad allacciare relazioni ufficiali, il 22 febbraio 2013, è stata la Repubblica del Sud Sudan). La Santa Sede intrattiene altresì relazioni diplomatiche con l'Ordine di Malta (dal febbraio 1930) e con la Comunità/Unione europea (dal 10 novembre 1970). Inoltre, la Santa Sede intrattiene relazioni "di natura speciale" con l'Organizzazione per la liberazione della Palestina – OLP (dal 25 ottobre 1994). Infine, la Santa Sede è rappresentata come osservatore in molte organizzazioni internazionali, fra cui le Nazioni Unite, la FAO, l'ILO, la WHO, l'UNESCO, la WTO, l'OSA, il Consiglio d'Europa. È invece membro di alcune organizzazioni internazionali, fra cui la WIPO, la IAEA, l'OSCE, l'UNIDROIT. Lo Stato della Città del Vaticano, a sua volta, è membro di varie organizzazioni internazionali, fra cui l'UPU, l'UIT, l'ITSO, l'EUTELSAT, il CEPT.

Circa la metà dei Paesi che hanno rapporti diplomatici con la Santa Sede hanno una propria ambasciata a Roma (distinta da quella presso l'Italia, in quanto la Santa Sede rifiuta di accreditare presso di sé personale che risulti già in missione presso il governo italiano e non consente neppure che la sede della missione diplomatica e la residenza del capo missione coincidano con quelle presso l'Italia); gli altri Paesi, invece, sono rappresentati da diplomatici addetti ad ambasciate site in altri Paesi europei (accreditamento multiplo). Decano del Corpo diplomatico è l'ambasciatore residente a Roma con maggiore anzianità di accreditamento.

La disciplina interna della diplomazia della Santa Sede è contenuta nel *Motu Proprio Sollicitudo Omnium Ecclesiarum* (1969), riassunto nei canoni 362-367 del Codice di Diritto Canonico (rubricato "I Legati del Romano Pontefice"). Il proemio del *Motu proprio*, di natura dottrinale, espone l'insegnamento del Concilio Vaticano II circa il fondamento ecclesiologico della Rappresentanza Pontificia, affermando nello stesso tempo il diritto nativo del Sommo Pontefice di inviare Legati alle supreme Autorità degli Stati, inerente alla sua stessa missione spirituale e favorito da un secolare sviluppo di avvenimenti storici. La sezione dispositiva del documento disciplina, in dodici articoli, la definizione dei Rappresentanti Pontifici, la loro classificazione, la missione diplomatica, le competenze, le immunità ed i privilegi. La specificità della diplomazia ecclesiastica corrisponde alla

natura particolare della missione, essenzialmente religiosa ed umanitaria, della Santa Sede.

2.3. *L'Ordine di Malta.*

Il *Sovrano Militare Ordine di Malta* (SMOM) – secondo la ricostruzione che si preferisce (R. MONACO, C. CURTI GIALDINO, *Manuale di diritto internazionale pubblico. Parte generale*, 3ª ed., Torino, 2009, spec. pp. 416-421, 495-497) – è dotato di personalità internazionale.

Nel 2014 intrattiene relazioni diplomatiche a livello di Ambasciata con 105 Stati in tutto il mondo – molti dei quali non cattolici – cui vanno aggiunte rappresentanze "ufficiali" presso alcuni Paesi europei e non (Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Svizzera e Canada) e presso l'Autorità palestinese, nonché presso l'Unione europea; le relazioni con la Federazione russa sono espletate da una missione diplomatica speciale. Lo SMOM è rappresentato, altresì, presso numerosi enti internazionali europei (a livello di ambasciatore presso l'Unione europea) ed organizzazioni internazionali universali e regionali (ha *status* di osservatore alle Nazioni Unite e presso taluni istituti specializzati).

2.4. *Gli insorti.*

Gli *insorti* (o partito insurrezionale o movimento insurrezionale) sono una collettività umana che persegue, mediante la lotta armata, in occasione di una guerra civile o di un moto rivoluzionario interno, il rovesciamento del governo dello Stato per impadronirsi dello Stato stesso, oppure per provocare la secessione di una parte del territorio dello Stato, ovvero l'incorporazione di tutto o di parte del territorio in un altro Stato preesistente. Gli insorti devono essere organizzati sotto un comando responsabile, che riesca a controllare in maniera effettiva e stabile almeno una porzione del territorio nazionale.

La personalità internazionale non è piena, come quella degli Stati, ma seguirà le vicende attinenti alla maggiore o minore stabilità della organizzazione del movimento insurrezionale. Gli insorti sono quindi dei soggetti a titolo temporaneo, provvisorio o transitorio. Ciò non toglie che, raggiunta una certa stabilità non possano essere oggetto di riconoscimento e non vengano con essi stabilite relazioni diplomatiche.

Si vedano, ad es., i riconoscimenti di cui fu destinatario, nel marzo 2011, il Consiglio nazionale transitorio libico da parte di vari Stati – *in primis* dalla Francia - come legittimo rappresentante del popolo libico.

In caso di guerra civile, fintanto che il riconoscimento del governo "legittimo" non è revocato a vantaggio del nuovo governo, i rappresentanti diplomatici del governo "legittimo" sono gli unici a poter validamente rappresentare lo Stato ac-

creditante ed a rappresentarlo davanti allo Stato accreditatario e, conseguentemente, possono restare nella sede della missione diplomatica e detenere gli archivi e gli altri beni dello Stato di cui assicurano la rappresentanza. A seguito del riconoscimento del nuovo governo sono gli inviati di quest'ultimo a rappresentare lo Stato accreditante.

2.5. *I movimenti di liberazione nazionale.*

Ai *movimenti di liberazione nazionale*, cioè a quegli enti che lottano in rappresentanza di un popolo coloniale, razzista o straniero e che conducono la lotta per l'autodeterminazione del loro popolo, soprattutto sul piano politico, ma anche attraverso la forza armata, nonostante, di regola, non esercitino alcuna forma di controllo territoriale (a differenza degli insorti) spetta una larvata soggettività internazionale, la cui motivazione sta nella legittimità internazionale della loro causa. La detta legittimità, infatti, trova fondamento nel principio di autodeterminazione dei popoli, avente carattere di *ius cogens*, che è sancito dagli artt. 1, par. 2, 55 e 56 della Carta delle Nazioni Unite, nonché è stato riaffermato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la Ris. 1514/1960.

Il movimento di liberazione nazionale più noto fu sicuramente il Governo provvisorio della Repubblica d'Algeria installato al Cairo e riconosciuto *de facto* o *de iure* da molti Stati, prima del *referendum* sull'autodeterminazione dalla Francia (1 giugno 1962), alcuni dei quali, che non intrattenevano relazioni diplomatiche con la Francia, ne accolsero pure delle rappresentanze diplomatiche.

Il governo italiano acconsentì, nel 1986, all'apertura a Roma di una missione diplomatica dell'Organizzazione del popolo dell'Africa del Sud-Ovest – SWAPO, che è la denominazione del partito politico dominante della Namibia, che ottenne l'indipendenza dal Sudafrica nel 1991.

2.6. *I governi in esilio e i comitati nazionali all'estero.*

Bibliografia: KIERNAN V.G., *Diplomats in exile*, in HATTON R., ANDERSON M.S. (eds.), *Studies in Diplomatic History*, London, 1970, pp. 301-321; MCHUGH J.T., PACY J.S., *Diplomats without a country: Baltic diplomacy, international law and the Cold War*, Westport CT, 2001.

Ai *governi in esilio*, nonostante la perdita di effettività del controllo territoriale, vengono riconosciute prerogative diplomatiche. Così, allorché durante la seconda guerra mondiale i governi degli Stati occupati dalla Germania (Belgio, Cecoslovacchia, Grecia, Jugoslavia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Norvegia) ripararono a Londra i Corpi diplomatici degli Stati terzi li seguirono.

Per quanto riguarda i *comitati nazionali all'estero*, vale la pena di ricordare che il Comitato francese di liberazione nazionale (CFLN) fu rappresentato ufficial-

mente, dal luglio 1943, in Spagna e, dall'ottobre 1943, in Portogallo; inoltre, nel settembre 1943, un inviato, con rango di ambasciatore, fu accreditato dal CFLN a Londra e, contestualmente, un rappresentante britannico fu accreditato presso il CFLN ad Algeri.

3. *Il riconoscimento.*

L'invio di una missione diplomatica permanente (ed il suo mantenimento) implica, di regola, che gli Stati che intrattengono le relazioni diplomatiche abbiano reciprocamente proceduto al *riconoscimento* di Stato e di governo, anche in forma tacita; questo presupposto, tuttavia, non è richiesto per l'invio di una missione speciale o *ad hoc* (art. 7 CMS).

Il riconoscimento di un governo implica il riconoscimento dello Stato, ma il contrario non è necessariamente vero. Ad es., allorché i Talebani, nel 1998, ebbero il controllo della maggior parte del territorio dell'Afghanistan, riconobbero il nuovo governo soltanto l'Arabia Saudita, gli Emirati Arabi Uniti ed il Pakistan; gli altri Stati, tuttavia, non negarono mai che l'Afghanistan fosse uno Stato. Gli Stati, d'altra parte, non hanno alcun obbligo di procedere al riconoscimento dei governi (come prova il fatto che il Messico non riconobbe mai il governo spagnolo del generale Franco).

Di regola, il riconoscimento di uno Stato o di un governo è accompagnato dall'offerta di aprire relazioni diplomatiche o dall'annuncio di un accordo fra gli Stati interessati a questo proposito. Spesso, quindi, l'annuncio, attraverso un comunicato congiunto, della decisione di stabilire relazioni diplomatiche è segno della volontà (implicita) di riconoscere un nuovo Stato. Così pure, implicitamente, il riconoscimento può coincidere con l'invio o l'accettazione delle lettere credenziali. Ancora, il mantenimento di una rappresentanza diplomatica in caso di cambiamento di governo, pure in via rivoluzionaria (una rivoluzione non implica l'estinzione dello Stato in cui si produce) nello Stato accreditatario, accompagnata da contatti ufficiali o al gradimento dato ad un nuovo rappresentante o l'accettazione delle credenziali, vale riconoscimento del nuovo governo.

Ciò detto, riconoscimento e stabilimento delle relazioni diplomatiche restano due operazioni giuridicamente distinte.

Nella prassi attuale è assolutamente eccezionale che due Stati provvedano a riconoscersi reciprocamente senza formalmente stabilire relazioni diplomatiche; quando ciò accade la spiegazione va ricercata nella presenza di una situazione di tensione internazionale fra i detti Stati.

Logicamente, quindi, qualora non vi sia riconoscimento non esistono relazioni diplomatiche. Inoltre, rispetto agli Stati che, in caso di mutamento di governo, sono soliti procedere ad un nuovo riconoscimento, senza questo atto (espresso o implicito) non sussistono relazioni diplomatiche.

Va precisato, tuttavia, che il ragionamento inverso non conduce al medesimo risultato. Può accadere, infatti, che al riconoscimento di uno Stato o di un governo non segua l'intrattenimento di relazioni diplomatiche. Può altresì avvenire, pure, che alla decisione di stabilire relazioni diplomatiche non segua l'effettiva apertura di missioni diplomatiche nei due Stati.

Prima del riconoscimento, peraltro, è possibile stabilire relazioni *ufficiose* o mantenere contatti politici, con la finalità di salvaguardare gli interessi dello Stato o dei propri cittadini residenti permanentemente o temporaneamente nello Stato di cui trattasi.

La *rottura temporanea delle relazioni diplomatiche* non incide sul riconoscimento dello Stato. Diversamente, in caso di estinzione dello Stato, la rottura delle relazioni diplomatiche importa revoca del riconoscimento. Spesso, comunque, resta nello Stato un ufficio consolare.

Nel caso di *situazioni internazionalmente illegittime*, quali un'*annessione* o un'*occupazione militare illegittima*, lo Stato che vi procede, di regola, chiede agli Stati terzi di chiudere le missioni diplomatiche presso lo Stato annesso e di sostituirle con consolati generali (v., *infra*, cap. XVI, par. 11).

Così procedette l'Italia nel 1936 in Etiopia, la Germania in Austria nel 1938 e in Cecoslovacchia nel 1939, l'URSS nel 1940 e, poi, nel 1944 negli Stati Baltici, l'Iraq nel 1990 in Kuwait. Tuttavia, in quest'ultimo caso, pur avendo il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nella Ris. 667 (1990) ritenuto l'ordine dell'Iraq adeguato, numerosi Stati si rifiutarono di chiudere le missioni diplomatiche. Questa decisione venne motivata, per un verso, con l'intenzione di non voler dare alcun riconoscimento all'illegittima invasione del Kuwait da parte dell'Iraq e, per altro verso, con la volontà di mantenere relazioni diplomatiche con lo Stato sovrano del Kuwait. E quando, nel 1991, sei mesi dopo l'occupazione irachena, gli Stati della coalizione chiusero le sedi diplomatiche in Kuwait precisarono che la chiusura era stata determinata dall'impossibilità di assicurare un regolare funzionamento.

Tuttavia gli Stati terzi possono comunque rifiutarsi di riconoscere l'annessione e, talvolta, sono pure obbligati a farlo in ottemperanza di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza (Rodesia del Sud, Bantoustans, Repubblica di Cipro del Nord) e possono continuare a ricevere gli agenti diplomatici dello Stato annesso.

Nel caso dell'annessione dell'Etiopia da parte dell'Italia, nel 1936, alcuni Stati terzi si rifiutarono di denominare le lettere credenziali a nome del "Re d'Italia e Imperatore d'Etiopia".

Il *mancato riconoscimento* non implica l'assenza totale di relazioni. Di regola vengono mantenute delle "missioni speciali". L'art. 7 CMS, infatti, dissocia l'esistenza di uno Stato dal suo riconoscimento (v. altresì l'art. 20, par. 2, CMS, che disciplina la rottura delle relazioni diplomatiche). Tuttavia, occorre pur sempre il comune accordo per l'invio e la ricezione di una tale missione, che può prendere la forma di una missione commerciale, di una delegazione o rappresentanza permanente, di un agente individuale, dell'apertura di una "rappresentanza", dello

stabilimento di un "ufficio di collegamento", di una agenzia d'informazione o di un istituto economico o culturale.

L'*American Institute in Taiwan*, che è diretto da un diplomatico a riposo e, dopo il riconoscimento della Repubblica popolare di Cina da parte degli Stati Uniti nel 1979, ha preso il posto dell'ambasciata nord-americana a Taipei, ha permesso la continuazione delle relazioni commerciali, culturali e diverse tra il popolo degli Stati Uniti e quello di Taiwan. Reciprocamente, l'ambasciata della Cina nazionalista a Washington è stata trasformata in "Consiglio di coordinamento per gli affari nord-americani". Per quanto riguarda l'Italia, dal 1994 a Taipei esiste l'Ufficio italiano di promozione economica, commerciale e culturale, che è responsabile del rilascio dei visti Schengen e degli affari consolari.

Il *riconoscimento di insorti* (che intendano sostituirsi al governo legittimo sull'intero territorio dello Stato) e lo stabilimento con gli stessi di relazioni diplomatiche – già ammesso da GROZIO – implica automaticamente la estinzione della missione diplomatica con il governo legittimo per l'impossibilità di mantenere nello stesso tempo due missioni diplomatiche presso il medesimo Stato.

Diversamente, nel caso che gli insorti mirino a costituire, per secessione, uno Stato "nuovo" su di una porzione del territorio, ciò non implica, automaticamente, la estinzione delle relazioni diplomatiche con lo Stato "vecchio", anche se il riconoscimento degli insorti, fintanto che dura il conflitto, può essere considerato dallo Stato "vecchio" una inammissibile ingerenza negli affari interni ovvero, soltanto, come atto non amichevole e può comportare la rottura delle relazioni diplomatiche.

Come noto, quando, nell'aprile 1975, i Khmer rossi entrarono a Phnom Penh, molte rappresentanze diplomatiche di Stati europei vennero chiuse. Nelle settimane seguenti i Khmer rossi presero il controllo dell'intera Cambogia e gli Stati europei, di regola, riconobbero il nuovo governo ed offrirono di ristabilire le relazioni diplomatiche, offerta che non fu accettata, sicché le stesse relazioni restarono interrotte.

Il riconoscimento di belligeranza degli insorti non consente, di per sé, l'intrattenimento di relazioni diplomatiche, dato che la sua finalità è quella di rendere le prerogative di belligeranza opponibili allo Stato terzo e non di attestare l'esistenza di uno Stato o di un governo. Il riconoscimento di insorti consente peraltro lo scambio di inviati non aventi natura di agenti diplomatici.

Ciò avvenne, ad es., per quanto riguarda la guerra civile in Spagna. Vari Stati, infatti, stabilirono a Burgos, dal 1937, agenti commerciali o un agente generale. In proposito, nei relativi scambi di lettere, si prendeva atto che il governo franchista esercitava su un parte del territorio spagnolo un controllo amministrativo *de facto*; all'inizio nel 1939 seguì il riconoscimento *de iure*.

Per quanto riguarda le *organizzazioni internazionali*, il fatto che, ai sensi dell'art. 82 CRSOI del 1975, lo Stato di sede di una organizzazione internazionale ospiti sul proprio territorio le rappresentanze diplomatiche dei membri o degli os-

servatori dell'ente internazionale ed ammetta le delegazioni che partecipano ai lavori degli organi dell'ente o a conferenze internazionali che l'ente organizza non implica né il riconoscimento dello Stato di sede da parte dello Stato di invio, né viceversa; allo stesso modo, il non riconoscimento, l'inesistenza di relazioni diplomatiche o, anche, la rottura delle relazioni diplomatiche non incide sui diritti o gli obblighi di ciascuno Stato rispetto alla rappresentanza dinanzi ad una organizzazione internazionale.

4. *Il mutuo consenso.*

Lo stabilimento di relazioni diplomatiche fra Stati e l'invio di missioni diplomatiche permanenti avviene per *mutuo consenso* (art. 2 CVRD del 1961). Invero, come affermato dalla CIG nell'ordinanza sulle misure cautelari del 15 dicembre 1979 nel caso del *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran "no State is under any obligation to maintain diplomatic or consular relations with another"* (punto 41).

Ciò implica, nonostante l'innegabile collegamento tra stabilimento delle relazioni ed invio della missione permanente, che va ribadito trattarsi di due situazioni giuridiche distinte, anche se interdipendenti, dato che per l'invio della missione occorre, di regola, un mutuo consenso distinto da quello in base al quale è avvenuto lo stabilimento delle relazioni diplomatiche. Vale la pena di precisare che il mutuo consenso può anche non essere perfettamente simmetrico (stesso livello di missione diplomatica o missione diplomatica non residente); inoltre le relazioni diplomatiche possono essere tenute mediante l'invio di missioni speciali o per il tramite di un terzo Stato.

Non è richiesta una particolare forma per il mutuo consenso allo stabilimento di relazioni diplomatiche. Il detto consenso può essere manifestato sotto forma di accordo, di scambio di note o di lettere, di comunicato congiunto o di dichiarazione comune.

Ad es., quando gli Stati Uniti stabilirono, l'11 gennaio 1984, relazioni diplomatiche con la Santa Sede l'accordo fu annunciato dai rispettivi portavoce. Una forma particolare di comunicazione fu scelta da Fidel Castro che, nel 1960, annunciò lo stabilimento di relazioni diplomatiche con la Cina nel corso di un raduno popolare; nonostante la sorpresa il governo cinese confermò l'accordo.

L'esistenza di un negoziato fra due Stati non implica di per sé il consenso a stabilire relazioni diplomatiche fra di essi; tuttavia, spesso, può costituirne una precondizione politica.

Nella *prassi concernente l'Italia*, lo strumento mediante il quale si procede allo stabilimento (o al ristabilimento) di relazioni diplomatiche può prendere la forma dell'*accordo* (v.

quello di Roma del 3 giugno 1921 con l'Afghanistan), della *dichiarazione congiunta* (v. quella di New York del 7 luglio 1978 con il Suriname o quella di Riga del 30 agosto 1991 con la Lettonia o quella di Vilnius del 30 agosto 1991 con la Lituania o quella di Tallinn del 31 agosto 1992 con l'Estonia o quella di Zagabria del 17 gennaio 1992 con la Croazia o quella di Lubiana del 17 gennaio 1992 con la Slovenia o quella di Asmara del 24 maggio 1993 con l'Eritrea) ovvero del *protocollo* (v. quello di Kiev del 29 gennaio 1992 con l'Ucraina o quello di Mosca del 21 febbraio 1992 con la Moldova o quello di Mosca del 17 marzo 1992 con l'Armenia o quello di Helsinki del 24 marzo 1992 con il Kirghizistan o quello di Mosca del 24 marzo 1992 con l'Uzbekistan o quello di Roma del 13 aprile 1992 con la Bielorussia o quello di Baku dell'8 maggio 1992 con l'Azerbaijan o quello di Mosca dell'11 maggio 1992 con la Georgia o quello di Mosca del 15 maggio 1992 con il Tagikistan o quello di Mosca del 9 giugno 1992 con il Turkmenistan) ovvero dello *scambio di note* (v. quello di Caracas del 16 novembre 1944 con il Venezuela o quello di Pechino del 23 marzo 1973 con il Vietnam o quello di Alma Ata – Mosca del 12 giugno-21 agosto 1992 con il Kazakhistan o quello di Canberra – Palikir Pei del 27 novembre 1992 con la Micronesia o quello di New York del 24 settembre 1993 con le Isole Marshall) ovvero con *scambio di lettere* (v. quello di Skopje del 16 dicembre 1993 con la Macedonia).

Ottenuto il mutuo consenso, inoltre, ciascuno Stato provvede, sul piano interno, alla istituzione della singola rappresentanza diplomatica.

In Italia, ai sensi dell'art. 30 del dPR 5 gennaio 1967, n. 18, l'istituzione e la soppressione delle rappresentanze diplomatiche sono disposte con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli Affari esteri di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

4.1. *Mutuo consenso e c.d. diritto di legazione.*

Il mutuo consenso, tanto per lo stabilimento di relazioni diplomatiche e consolari quanto per l'invio di una missione permanente, può derivare sia da un accordo *ad hoc* o dalla conclusione di un accordo più generale (di pace, di amicizia, di riconoscimento, di commercio e navigazione, ecc.) – come avveniva soprattutto nel passato – sia essere prestato in forma tacita allorché lo Stato ricevente, a seguito di una comunicazione da parte dello Stato di invio, consente a ricevere la missione diplomatica.

Dalla necessità del mutuo consenso deriva che le posizioni soggettive concernenti le relazioni diplomatiche consolari (come lo *ius legationis* o lo *ius istituendi consules*) non costituiscono dei diritti soggettivi perfetti degli Stati e degli altri enti internazionali in quanto il loro esercizio dipende dall'intervenuto mutuo consenso. Pertanto – nonostante che l'impiego dell'espressione "diritto di legazione" (*ius legationis*, talvolta specificato in "attivo e passivo", considerato attributo inerente alla sovranità – sia già attestato nel diritto diplomatico fin dai tempi di ALBERICO GENTILI (1585) e ribadito da GROZIO (1625) e da VATTEL (1758) come diritto naturale, fondamentale ed inalienabile, nonostante la prassi del tempo fosse piuttosto in senso contrario – sotto il profilo giuridico, dette posizioni

soggettive, più correttamente, secondo le teorie positiviste, devono essere configurate come facoltà.

La questione dell'esistenza o meno del diritto di legazione fu anche oggetto di atttenzione da parte della CDI. Il possesso in capo agli Stati di un diritto del genere figurava nell'art. 1 del primo progetto presentato nel 1957 dal rel. spec. SANDSTRÖM (*ILC Yearbook*, 1957, I, p. 9) e venne difeso dal sovietico TUNKIN. Molti membri, tuttavia, ed in particolare VERDROSS, si espressero in senso contrario. Le discussioni ripresero l'anno successivo, stimolate dalle osservazioni della Cecoslovacchia, che aveva chiesto che il progetto esplicitasse il principio che gli Stati possedevano il diritto di legazione. Si formarono, pertanto, due scuole di pensiero. Da un lato, quella favorevole ad una tale esplicitazione, sostenuta in specie dal cecoslovacco ZOUREK e dal sovietico TUNKIN, che faceva leva anche sull'art. 1 della convenzione de L'Avana del 1928. Dall'altro, la tesi contraria, difesa in particolare dall'egiziano EL-ERIAN e dal britannico FITZMAURICE. L'inserimento o meno nel progetto finale di una disposizione relativa al diritto di legazione fu alla fine bocciata con 8 voti contrari, 4 favorevoli e 4 astensioni.

Durante la conferenza di Vienna del 1961 la Cecoslovacchia ripropose la questione suggerendo di aggiungere una disposizione secondo la quale "*ogni Stato possiede il diritto di legazione, che include il diritto di inviare e di ricevere agenti diplomatici*". La proposta, tuttavia, non ottenne sufficiente supporto e fu ritirata, dato che per la maggioranza delle delegazioni lo stabilimento di relazioni diplomatiche implica il mutuo consenso dello Stato inviante e di quello ricevente.

CAPITOLO VI

LO STABILIMENTO E LE VICENDE DELLA MISSIONE DIPLOMATICA

SOMMARIO: 1. Lo stabilimento della missione diplomatica. La sede della missione. – 2. La trasformazione del rango della missione. – 3. La sospensione della missione. – 4. L'affievolimento della missione. – 5. L'estinzione della missione. In particolare: la rottura delle relazioni diplomatiche. – 6. La rappresentanza internazionale da parte di uno Stato nelle relazioni diplomatiche di altri Stati.

1. *Lo stabilimento della missione diplomatica. La sede della missione.*

Intervenuto il mutuo consenso all'intrattenimento di relazioni diplomatiche gli Stati interessati procedono allo stabilimento della missione diplomatica ed all'apertura dei relativi uffici.

Secondo la prassi internazionale consolidata la *sede della missione diplomatica* è stabilita nella capitale dello Stato accreditatario o, comunque, nella città in cui ha sede il relativo governo. L'art. 12 CVRD recepisce l'indicata prassi allorché dispone che "*lo Stato accreditante non deve, senza avere prima ottenuto il consenso espresso dello Stato accreditatario, stabilire uffici facenti parte della missione in località diverse da quella in cui la missione stessa è stabilita*".

In taluni Stati è il diritto interno a disporre che le missioni diplomatiche siano stabilite nella città che ospita la sede del Governo (ad es., a Berna per quanto concerne la Svizzera). Fin dal 1816 gli Stati Uniti richiedono che le missioni diplomatiche siano a Washington, ammettendo che soltanto l'addetto commerciale possa risiedere a New York.

Le eccezioni rispetto alla sede nella capitale sono dovute a particolari situazioni. Possono avere o meno carattere temporaneo.

La sede della missione può essere posta in un'altra città dello Stato, in particolare: *a*) nel caso in cui la sede del governo dello Stato accreditatario non sia nella capitale dello Stato (Aia e Wassenaar nei Paesi Bassi; Gedda in Arabia Saudita); *b*) nel caso di trasferimento degli uffici del governo in una nuova capitale – Brasilia (Brasile), Islamabad (Pakistan), Berlino (Germania), Abuja (Nigeria), Astana (Kazakhistan) – fino a che non sia disponibile la nuova sede della missione diplo-

matica; *c*) nel caso in cui lo Stato accreditante non intenda riconoscere la capitale dello Stato ricevente, considerata frutto di occupazione illegittima (Gerusalemme); *d*) nel caso in cui la capitale dello Stato sia occupata militarmente (per quanto riguarda la Francia, durante la seconda guerra mondiale, dopo l'occupazione di Parigi, nel 1940, il Corpo diplomatico si trasferì successivamente a Longeais, Bordeaux, La Borboule e, infine, a Vichy).

La sede della missione può essere altresì posta in uno Stato diverso da quello accreditatario: *a*) a Roma sono stabilite le missioni accreditate presso la Santa Sede, l'Ordine di Malta e la maggior parte di quelle presso la Repubblica di San Marino (le missioni di Italia, Santa Sede ed Ordine di Malta hanno però sede a San Marino); *b*) nel caso dei governi in esilio; *c*) allorché il capo missione continua a risiedere nello Stato accreditante; *d*) nel caso di accreditamento multiplo; *e*) nel caso, per la verità non frequente, che la funzione di capo missione sia svolta, in particolari momenti storici, dai rispettivi Ministri degli Affari esteri o, più spesso, da funzionari diplomatici che mantengono la loro residenza ed operano dal Ministero degli Esteri; *f*) allorché le capitali degli Stati interessati siano contigue (Kinshasa e Brazzaville).

L'Islanda è rappresentata in un certo numero di Stati in Africa, in America e nel Pacifico da ambasciatori residenti a Reykiavík. Le Maldive, pur avendo soltanto poche ambasciate all'estero, nel 2008, mantenevano relazioni diplomatiche con 141 Paesi.

È del tutto indifferente, ai fini dello *status* della missione diplomatica, che i locali della stessa siano di proprietà dello Stato accreditante (o di un terzo che agisce per suo conto) o che siano locati. Al riguardo l'art. 21, par. 1 CVRD dispone che "*Lo Stato accreditatario deve, sia facilitare l'acquisto sul suo territorio, nel quadro della sua legislazione, da parte dello Stato accreditante, dei locali necessari alla sua missione, sia aiutare lo Stato accreditante a procurarsi dei locali in altro modo*". Inoltre, il par. 2 della medesima disposizione prevede che lo Stato accreditatario "*deve anche, se se ne presenta la necessità, aiutare le missioni ad ottenere alloggi convenienti per i loro membri*".

Taluni Stati assoggettano ad autorizzazione non solo l'acquisto di un immobile o di un terreno su cui costruire la sede della missione (Svizzera, Stati Uniti) o anche la locazione (Stati Uniti). Altri Stati raggruppano le sedi delle ambasciate (e, talvolta, pure le residenze dei capi missione) in un apposito quartiere (Stati Uniti, Cina, Algeria, Messico, ecc.). Talvolta gli stessi Stati accreditanti decidono di installare le sedi delle proprie missioni diplomatiche nel medesimo quartiere (ad es., le ambasciate presso la Repubblica federale di Germania, dopo il trasferimento della capitale da Bonn a Berlino, sono, in linea di massima, tornate nel quartiere berlinese di *Tiergarten*).

2. *La trasformazione del rango della missione.*

Se, nel passato, gli Stati potevano stabilire le relazioni diplomatiche a livello di legazioni, per poi elevarne il rango ad ambasciata, a partire dal 1945, in applicazione del principio dell'eguaglianza sovrana degli Stati (Carta delle Nazioni Unite, art. 2, par. 1), le missioni diplomatiche sono sempre instaurate a livello di ambasciata.

Tuttavia, in caso di crisi nelle relazioni diplomatiche, gli Stati interessati possono decidere di degradare l'ambasciata a legazione, ponendo a capo della stessa un incaricato d'affari o un incaricato d'affari *ad interim*.

Ad es., le relazioni tra Italia e Cile nel periodo 1973-1989, dopo il colpo di Stato di Pinochet e durante il periodo del governo militare, furono mantenute a livello di incaricato d'affari con lettere.

3. *La sospensione della missione.*

La *sospensione* della missione diplomatica si verifica allorché lo Stato accreditante richiama temporaneamente tutto il personale diplomatico lasciando sul posto soltanto il personale amministrativo e tecnico, ovvero decide di chiudere temporaneamente la missione.

Questa situazione si produce: *a*) come ulteriore dimostrazione della crisi delle relazioni diplomatiche tra i due Stati; *b*) nel caso che il governo dello Stato accreditatario divenga un governo in esilio; *c*) allorché, a causa di un conflitto armato o di una guerra civile, la missione diplomatica non è in grado di svolgere in sicurezza le proprie funzioni. In questi casi le relazioni diplomatiche non possono aver luogo per mancanza di agenti diplomatici, ancorché la sospensione non implica rottura delle relazioni stesse. La riattivazione della pienezza delle relazioni non richiede un nuovo mutuo consenso, in quanto è sufficiente una mera notifica da parte dello Stato inviante.

L'esempio più conosciuto è probabilmente la richiesta di richiamo dell'intero personale dell'Ufficio del popolo libico a Washington nel 1981 a seguito del sostegno dato dalla Libia al terrorismo internazionale.

Chiusure temporanee di missioni diplomatiche sono molto frequenti. Esse sono, di regola, dovute: *a*) molto spesso a ragioni di sicurezza (le ambasciate degli Stati Uniti in Kenia ed in Tanzania, nel 1998, dopo gli attentati di Al-Qaeda; le ambasciate di numerosi Paesi occidentali, nel 2013, in Yemen, compresa quella italiana; dalla metà del 2014, a Tripoli di Libia, controllata dalle milizie Scudo di Misurata, parte del cartello islamico *Fajr al-Libya*, in piena guerra civile e con il governo legittimo di Abdallah al-Thani relegato a Tobruk, le rappresentanze diplomatiche occidentali, con l'eccezione di quella italiana, sono state chiuse; *b*) a misure di contenimento della spesa pubblica.

Tuttavia, qualora la sospensione non sia di breve durata essa produce effetti analoghi a quelli conseguenti alla rottura delle relazioni e, pertanto, comporta, da un lato, un accordo di "ristabilimento" delle relazioni (concluso anche mediante scambio di note o dichiarazioni comuni) e, dall'altro, l'accreditamento di nuovi agenti diplomatici o la rinnovazione dell'accreditamento dei precedenti agenti.

Nella *prassi italiana* si possono ricordare: gli scambi di note per il riallacciamento delle relazioni diplomatiche con il Venezuela del 16 novembre 1944 e la dichiarazione congiunta per il ristabilimento delle relazioni diplomatiche con l'Estonia del 31 agosto 1991.

4. *L'affievolimento della missione.*

L'*affievolimento* è quella situazione temporanea in cui si trova la missione diplomatica allorché essa non è nella pienezza delle proprie capacità funzionali. Questa situazione si verifica, segnatamente, nelle seguenti circostanze: *a*) allorché, mancando sia il capo missione sia l'incaricato d'affari *ad interim*, la missione viene retta da un gerente degli affari; *b*) allorché, per decisione dello Stato accreditante, in relazione ad una tensione nei rapporti tra i due Stati, l'assenza del capo missione, richiamato in patria "per consultazioni", si prolunghi deliberatamente nel tempo ed anche la presenza di un incaricato *ad interim* non può assicurare la pienezza di azione; *c*) allorché si verifichi il richiamo dell'intero personale diplomatico, temporaneamente o meno, pur senza rompere le relazioni diplomatiche.

Un caso recente di affievolimento delle relazioni diplomatiche si è avuto per circa tre anni (2010-2013) nei rapporti tra Israele e la Turchia, a seguito dell'incidente del 31 maggio 2010 concernente la flottiglia umanitaria internazionale che cercava di forzare il blocco navale israeliano della striscia di Gaza per portare aiuti ai palestinesi, con il sanguinoso abbordaggio condotto dalla marina israeliana in acque internazionali contro la nave turca *Mavi Marmara* e la conseguente morte di nove militanti islamici. Ankara dichiarò l'ambasciatore israeliano *persona non grata* e lo espulse, richiamò il proprio capo missione nonché sospese tutti gli accordi militari bilaterali, escludendo che la questione potesse essere risolta con la soddisfazione delle scuse. L'inchiesta condotta per conto delle Nazioni Unite dall'ex Primo ministro neozelandese Palmer ha concluso, da un lato, per la legittimità del blocco, tenuto conto del rischio dell'importazione di armi destinate ad Hamas, ma, dall'altro, ha ritenuto assolutamente sproporzionata la condotta israeliana. La ripresa di normali relazioni diplomatiche, il 22 marzo 2013, si deve alla mediazione del Presidente degli Stati Uniti Obama ed alle formali scuse presentate dal Primo Ministro israeliano Netanyahu al Capo del governo turco Erdogan, con l'annuncio di un accordo fra i due Paesi per l'indennizzo delle vittime e la fine del blocco relativamente al materiale non militare.

Tra i casi recenti di *richiamo del capo missione* si ricorda quello dell'ambasciatore del Marocco a Madrid, nel novembre 2007, in segno di protesta per la visita del Re di Spagna a Ceuta e Melilla, *enclaves* spagnole in Marocco, che quest'ultimo rivendica. L'Italia ha richiamato urgentemente "per consultazioni", nel febbraio 2014, l'ambasciatore in India, dopo un ennesimo rinvio da parte della Corte suprema indiana dell'udienza nel caso dei fucilieri di marina.

Il *richiamo del personale diplomatico* in patria avviene anche allorché nello Stato ospite, a motivo dell'insorgere di una guerra civile, o del rischio di un conflitto armato internazionale, non sussistono più le condizioni per l'esercizio normale delle funzioni diplomatiche. Così, nel 1992, l'Italia e la Francia chiusero le missioni a Kabul; nell'ottobre 1998, la Danimarca chiuse la propria ambasciata a Belgrado ritenendo probabile l'intervento NATO nella crisi del Kosovo, che in effetti avvenne nel marzo 1999.

La situazione di affievolimento può essere reciproca allorché lo Stato accreditatario decida, per ritorsione o in relazione a decisioni di organizzazioni internazionali, di ritirare il capo missione titolare, anche se non sempre c'è completa simmetria tra la missione dello Stato accreditante e quella dello Stato accreditatario.

Così, negli anni 1947-1950, gli Stati membri delle Nazioni Unite, in seguito ad una raccomandazione dell'Organizzazione ritirarono i capi missione accreditati a Madrid, mentre le rappresentanze diplomatiche spagnole presso di essi continuarono, in linea di massima, ad essere guidate da un capo missione.

5. *L'estinzione della missione. In particolare: la rottura delle relazioni diplomatiche.*

Bibliografia: HYDE C.C., *Freedom to withdraw diplomatic relations*, in *AJIL*, 1936, pp. 284-287; FRANKLIN W. McH., *Protection of Foreign Interests. A Study in diplomatic and consular practice*, Washington, 1946; SFEZ L., *La rupture des relations diplomatiques*, in *RGDIP*, 1966, pp. 359-430; CORTESE G., *Les effets de la rupture des relations diplomatiques sur les agents diplomatiques*, in *RDISDP*, 1970, pp. 215-222; CORTESE G., PAPINI R., *Gli effetti della rottura delle relazioni diplomatiche sui trattati*, in *Riv. st. eur.*, 1970, pp. 289-301; PAPINI R., CORTESE G., *La rupture des relations diplomatiques et ses conséquences*, Paris, 1973; BLUMANN C., *Établissement et rupture des relations diplomatiques*, in *Aspects récents du droit des relations diplomatiques, Colloque de Tours de la SFDI*, Paris, 1989, pp. 3-60; ROSSETTO J., *La rupture des relations diplomatiques*, in *Aspects récents du droit des relations diplomatiques, Colloque de Tours de la SFDI*, Paris, 1989, pp. 105-113; LOWE V., *Diplomatic Law: Protecting Powers*, in *ICLQ*, 1990, pp. 471-474; NEWSOM D.D. (ed.), *Diplomacy Under Foreign Flag. When Nations Break Relations*, London, 1990; PEREZ-DESOY I FAGES C., *La ruptura de las relaciones diplomáticas. Una aproximación sistemática con una referencia especial a las consecuencias de la entrada en vigor del tratado de Lisboa en la praxis diplomaticas*, in *REEI*, 2013, fasc. 26, pp. 1-19.

La *estinzione* della missione dipende da diverse cause le cui principali sono: *a*) la soppressione della missione; *b*) il non riconoscimento del governo dello Stato ricevente; *c*) l'estinzione della soggettività dello Stato accreditatario; *d*) la rottura delle relazioni diplomatiche; *e*) le vicende che riguardano l'agente diplomatico.

La *soppressione* si verifica allorché lo Stato inviante, segnatamente per ragioni di contenimento della spesa pubblica, decide di chiudere una sede diplomatica e

mantenere le relazioni per il tramite di un accreditamento multiplo ovvero facendosi rappresentare internazionalmente da un altro Stato (v., *infra*, rispettivamente, cap. VII, par. 7.4 e cap. VI, par. 6).

In caso di *non riconoscimento del nuovo governo* di uno Stato (ad es., in caso di insurrezione che abbia rovesciato il governo legittimo) la missione si considera estinta e le relazioni possono essere proseguite con il governo legittimo in esilio dello Stato.

Allorché *uno dei due Stati interessati perde la soggettività internazionale* (ad es., in caso di mutamenti territoriali, quali l'incorporazione di uno Stato in un altro o nell'ipotesi in cui, a seguito della disgregazione di uno Stato, sul territorio dello stesso vengano a crearsi dei nuovi Stati) si estingue correlativamente la missione diplomatica.

Ciò si verificò, ad es., nel caso della riunificazione della Germania nel 1989 e, precedentemente, nel 1976, nel caso della riunificazione del Vietnam (allorché le ambasciate a Saigon, di regola, furono sostituite da consolati).

La *rottura delle relazioni diplomatiche* costituisce, all'evidenza, la conseguenza più grave di una crisi nei rapporti internazionali fra gli Stati interessati. Tuttavia, mentre nel passato si trattava di un atto eccezionale, dagli anni '60 del Novecento in poi è divenuto un atto molto più frequente.

La CVRD non disciplina con apposite disposizioni l'atto della rottura delle relazioni diplomatiche. Tuttavia, considerato che, ai sensi dell'art. 2 CVRD, lo stabilimento di relazioni diplomatiche avviene per mutuo consenso, la cessazione del consenso ha per effetto la rottura delle relazioni. La CVRD si limita, all'art. 45 – conformemente a consolidate regole consuetudinarie – a disciplinare: *a*) la protezione, da parte dello Stato ricevente, dei locali della missione, dei suoi beni e degli archivi dello Stato inviante (lett. *a*); *b*) l'affidamento della custodia dei locali e degli archivi dello Stato accreditante ad uno Stato terzo accettabile per lo Stato accreditatario (lett. *b*); nonché *c*) l'affidamento della tutela degli interessi e dei cittadini dello Stato inviante ad uno Stato terzo, pure accettabile per lo Stato accreditatario (lett. *c*).

Sotto il profilo giuridico la rottura delle relazioni diplomatiche si configura come un atto unilaterale, di natura discrezionale, dato che nessuno Stato può essere obbligato a mantenere relazioni diplomatiche (il c.d. diritto di legazione, come detto, è invero una facoltà). Anche qualora il mutuo consenso allo stabilimento di relazioni diplomatiche abbia preso la forma di un accordo internazionale, l'accordo può cessare di essere efficace in forza della clausola di estinzione *rebus sic stantibus*.

Se l'atto è unilaterale, i suoi effetti sono peraltro bilaterali in quanto comportano l'estinzione non solo della missione diplomatica dello Stato che decide la rottura ma anche di quella dell'altro Stato interessato.

Né la configurazione di atto unilaterale muta se la decisione di procedere alla

rottura delle relazioni diplomatiche: *a*) è decisa collettivamente da un gruppo di Stati (ad es., dagli Stati arabi rispetto a Regno Unito e Stati Uniti nel 1967 per l'appoggio dato dai due Stati ad Israele durante la c.d. guerra dei sei giorni; da 9 Stati africani (Algeria, Congo Brazzaville, Ghana, Guinea, Mali, Mauritania, Sudan, Tanzania) e dalla Repubblica araba unita, nel 1965, nei confronti del Regno Unito, come protesta per l'appoggio britannico alla dichiarazione unilaterale d'indipendenza della Rodesia del sud; *b*) dipende da una risoluzione di una organizzazione internazionale universale o regionale adottata nel caso che uno Stato abbia gravemente violato il diritto internazionale (ai sensi dell'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza può decidere misure non implicanti l'impiego della forza, tra le quali la rottura delle relazioni diplomatiche è posta all'ultimo posto, intendendosi così rappresentarla come la più grave; anche l'Assemblea generale può raccomandare una tale misura). Nelle organizzazioni regionali, quali l'Unione europea, il coordinamento della politica estera degli Stati membri implica decisioni condivise in materia di rottura delle relazioni diplomatiche.

Come esempi di *rottura-sanzione* decisi da organizzazioni internazionali universali si ricorda che il Consiglio di Sicurezza ha deciso di imporre la rottura delle relazioni diplomatiche nei confronti della Rodesia nel 1966. Invece, non ha fatto altrettanto nei confronti del Sud Africa, quando questo paese era presente in Namibia alla fine degli anni '60; né nei confronti dell'Iraq dopo l'aggressione del Kuwait. Negli anni '90 del Novecento, invece, il Consiglio di Sicurezza chiese agli Stati soltanto di ridurre significativamente il numero di addetti ed il livello delle missioni diplomatiche e degli uffici consolari in Libia, dopo l'incidente di Lockerbie (Ris. 748 (1992)) ed in Jugoslavia, a seguito delle vicende nel Kosovo (Ris. 1199 (1998)).

Sul piano regionale vanno menzionate le rotture delle relazioni decise dall'Organizzazione dell'Unità Africana nei confronti del Portogallo e del Sudafrica (1963), quelle decise dall'Organizzazione degli Stati Americani nei confronti di Cuba (1964) e quella della Lega Araba rispetto all'Egitto (1979).

La decisione di rompere le relazioni diplomatiche, pertanto, si configura come un atto unilaterale, avente carattere eminentemente politico, meramente lecito sul piano del diritto internazionale. Esso, infatti, tecnicamente non presuppone una preventiva violazione delle regole internazionali da parte di chi la subisce, anche se, spesso, costituisce la reazione ad una violazione delle stesse. Più precisamente, va considerato alla stregua di una ritorsione, cioè di un comportamento inamichevole, non contrario al diritto internazionale, più che come una contromisura adottata in risposta ad un precedente illecito internazionale.

La decisione di procedere alla rottura delle relazioni non richiede alcuna motivazione. Gli Stati, peraltro, non soltanto sono soliti rendere note le ragioni che li hanno indotti a questa decisione ma vi annettono notevole pubblicità per accrescerne l'effetto sul piano mediatico. Dalle motivazioni si comprendono agevolmente le ragioni della rottura, il che consente di individuarne le tipologie più correnti.

Varie sono dunque le cause in base alle quali si procede alla rottura delle relazioni diplomatiche. A titolo meramente esemplificativo possono essere menzionati: *a*) la esistenza di una controversia internazionale tra i due Stati interessati allorché le altre misure possibili (espulsione di diplomatici, richiamo del capo missione) non abbiano dato alcun frutto; *b*) il gesto di protesta correlato all'instaurazione di un conflitto armato tra due Stati (ad es., tra Regno Unito ed Argentina in occasione dell'invasione delle Falklands/Malvinas nel 1982; tuttavia, vale la pena di ricordare che, in occasione dei conflitti armati del 1965 e del 1971, India e Pakistan non ruppero le loro relazioni); *c*) il cambiamento rivoluzionario di un governo ed il rifiuto di riconoscere il nuovo regime; *d*) soprattutto nel passato, ragioni di ordine finanziario ed economico; *e*) la reazione alla violazione delle regole di condotta del diritto diplomatico (ad es., perquisizioni di sedi diplomatiche, riduzione unilaterale del numero del personale diplomatico) ovvero del diritto internazionale (ingerenza negli affari interni; sospetti di connivenza con organizzazioni terroristiche) ovvero dei diritti umani (ad es., gli Stati Uniti, dal gennaio 1961, hanno rotto le relazioni diplomatiche con Cuba e lo stesso hanno fatto, dall'aprile 1980, con l'Iran); *f*) l'atteggiamento di Stati divisi per reagire al riconoscimento di uno di loro da parte di un terzo Stato (ad es., la "*dottrina Hallstein*", che la Repubblica federale di Germania poneva in essere negli anni '50-'70 del Novecento nei confronti degli Stati che riconoscevano la Repubblica democratica tedesca); *g*) la degradazione progressiva delle relazioni e conflitti ideologici (tra la Cina popolare e diversi Stati occidentali nel periodo 1966-1969, al tempo della rivoluzione culturale).

Se, fino alla prima guerra mondiale, la rottura delle relazioni diplomatiche, preludeva alla dichiarazione di guerra (ad es., gli Stati Uniti ruppero le relazioni con la Germania il 3 febbraio 1917 e dichiararono guerra il 6 aprile successivo; in soli 13 casi su 29 la rottura non fu seguita dallo stato di guerra), a partire dalla seconda guerra mondiale la prassi si inverte (tra il 1939 ed il 1945, invero, ci furono 63 casi di rottura delle relazioni con Germania, Italia e Giappone, nessuno peraltro seguito dalla dichiarazione di guerra ed il passaggio allo stato di guerra non fu preceduto dalla rottura).

La prassi più recente indica, inoltre, che in caso di conflitti armati internazionali l'inizio delle ostilità non comporta automaticamente la rottura delle relazioni, come dimostrato nel caso dei conflitti indo-pakistani del 1965 e del 1971. Al contrario, le missioni diplomatiche restano aperte ed il personale (con l'eccezione, di regola, degli addetti alla difesa) rimane *in loco*.

V., in materia, le sentenze arbitrali del 19 dicembre 2005 nei casi *Eritrea-Ethiopia Claims Commission – Partial Award: Diplomatic Claim – Eritrea's Claim 20* e *Ethiopia's Claim 8*, nei quali il tribunale, rilevato che le parti non hanno ritenuto di rompere le relazioni diplomatiche e che l'inviolabilità degli agenti diplomatici e della sede della missione è esigenza fondamentale delle relazioni diplomatiche, pure *pendente bello*, ha riconosciuto che, in materia di dichiarazione di *persona non grata*, esiste una discrezionalità assoluta

ed un termine, rispettivamente di 25 ore e di 48 ore per lasciare il territorio dello Stato ricevente è congruo, tenuto conto dello stato di conflitto armato.

La rottura delle relazioni diplomatiche o consolari fra le parti di un trattato non influisce sui rapporti giuridici instaurati fra loro in base al trattato, se non nella misura in cui l'esistenza delle relazioni diplomatiche è indispensabile all'applicazione del trattato (art. 63 CVDT).

Nella prassi si può ricordare che, dopo la rottura delle relazioni diplomatiche nel 1990 tra il Regno Unito e l'Iraq, a seguito dell'invasione del Kuwait, l'Iraq richiese l'estradizione di cittadini iracheni in base al trattato di estradizione del 1931 e le autorità britanniche respinsero le richieste, non facendo valere l'estinzione o la sospensione del detto trattato, ma giudicando ciascun caso di specie.

La rottura delle relazioni diplomatiche non implica automaticamente la rottura delle relazioni consolari (v., *infra*, cap. XVIII, par. 5.4).

La rottura delle relazioni diplomatiche non impedisce agli Stati interessati di scambiarsi missioni speciali (anche finalizzate alla ripresa delle relazioni diplomatiche), nonché a tenere riunioni tra i propri rappresentanti in uno Stato terzo o nell'ambito di enti internazionali.

In caso di rottura delle relazioni diplomatiche l'ex Stato accreditante affida la tutela dei propri interessi nell'*ex* Stato accreditatario alla missione diplomatica di uno Stato terzo, secondo le modalità seguite per la rappresentanza internazionale (v., *infra*, par. 6, nonché cap. XVI, par. 7).

L'Italia attualmente assicura i rapporti diplomatici del Canada con l'Iran dopo la rottura delle relazioni diplomatiche tra i due Paesi, avvenuta nel settembre 2012. Assicurò, altresì, quelle del Regno Unito, dopo la rottura delle relazioni diplomatiche con la Libia avvenuta nel 1984, dopo l'incidente a Londra in cui rimase uccisa una poliziotta britannica a causa di un colpo partito dalla sede dell'Ufficio del popolo libico.

6. *La rappresentanza internazionale da parte di uno Stato nelle relazioni diplomatiche di altri Stati.*

Bibliografia: FRANKLIN H., *Protection of foreign interests. A study in diplomatic and consular practice*, Washington, 1947; ROGATNIK J.H., *Little States in a World Powers: a study of the conduct of the foreign affairs by Andorra, Liechtenstein, Monaco and San Marino*, tesi dott., Un. of Pennsylvania, May 1976; ECCARDT T., *Secrets of the Seven Smallest States of Europe: Andorra, Liechtenstein, Luxembourg, Malta, Monaco, San Marino and Vatican City*, New York, 2005; KAPPELER D., *The Role of Diplomats from Small States*, paper for International Conference, *Diplomacy of Small States*, Malta, January, 2007.

Oltre al caso, appena menzionato, della rappresentanza internazionale a seguito di rottura delle relazioni diplomatiche, può verificarsi l'ipotesi che uno Stato,

per ragioni diverse (piccoli Stati, Stati nuovi, esigenze finanziarie, sospensione della missione senza rottura delle relazioni diplomatiche) decida di avvalersi di un terzo Stato per intrattenere le relazioni diplomatiche con un determinato Stato. Si dà luogo, pertanto, alla *rappresentanza internazionale da parte di uno Stato nelle relazioni diplomatiche di altri Stati*.

Questa ipotesi è disciplinata dall'art. 46 CVRD, frutto di una iniziativa della Colombia. Secondo questa disposizione "*con il pieno consenso dello Stato accreditatario, e su domanda di uno Stato terzo non rappresentato in questo Stato, lo Stato accreditante può assumere la tutela temporanea degli interessi dello Stato terzo e dei suoi cittadini*".

Per quanto riguarda i piccoli Stati la prassi è risalente (rappresentanza di San Marino da parte dell'Italia, del Liechtenstein da parte della Svizzera, in forza degli scambi di note tra Liechtenstein e Svizzera del 21 e 24 ottobre 1919, del Lussemburgo da parte dei Paesi Bassi; del Principato di Monaco da parte della Francia e di Andorra, da parte di Francia e Spagna).

In un caso del genere, lo Stato rappresentante, mediante la propria missione diplomatica ed i propri agenti, svolge le attività diplomatiche per conto dello Stato rappresentato, seguendo le istruzioni che quest'ultimo gli impartisce. Gli atti posti in essere dallo Stato rappresentante, ai sensi dell'accordo di rappresentanza, sono imputati in modo immediato e diretto allo Stato rappresentato.

Il conferimento della rappresentanza internazionale normalmente non implica un abbandono della capacità dello Stato rappresentato di intrattenere direttamente relazioni diplomatiche: ad es. il Liechtenstein, che è internazionalmente rappresentato dalla Svizzera, nel 2011, aveva 3 rappresentanze diplomatiche bilaterali (Berna, Bruxelles, Vienna, anche accreditate presso organizzazioni internazionali) e 3 presso organizzazioni internazionali (Ginevra, Strasburgo, New York), anche con compiti bilaterali, cui si aggiungevano 2 missioni diplomatiche (Washington e Berlino) con soli compiti bilaterali.

La disciplina della rappresentanza, oltre che dall'accordo di rappresentanza, è dettata dagli artt. 45 e 46 CVRD. Dal combinato delle due disposizioni si evince che la durata della rappresentanza è variabile. Può, infatti, essere temporanea (ad es., nel periodo di rottura delle relazioni diplomatiche, art. 45 CVRD) o può avere carattere indefinito (art. 46 CVRD). Inoltre, nel caso della rottura delle relazioni diplomatiche, lo Stato terzo incaricato della rappresentanza deve essere "accettabile" per lo Stato accreditatario (art. 45, lett. *c*) CVRD), mentre negli altri casi quest'ultimo deve prestare il proprio "previo consenso" (art. 46 CVRD). La differente formulazione si spiega con la regola consuetudinaria secondo la quale in caso di rottura delle relazioni diplomatiche non è possibile rifiutare sistematicamente la rappresentanza da parte di uno Stato terzo degli interessi dell'*ex* Stato accreditatario.

Costituisce un fatto senza precedenti nelle relazioni diplomatiche internazionali la condotta dell'Indonesia che, all'inizio degli anni '60 del Novecento, decise di porre fine alla rappresentanza dei Paesi Bassi da parte del Regno Unito, senza consentire che fosse ripresa da alcuno Stato.

Il procedimento che pone capo alla rappresentanza si articola in *cinque fasi*.

Il primo passo spetta allo Stato che intende essere rappresentato e consiste nell'individuare lo Stato rappresentante. Questa scelta dipende da un atto politico, avente carattere discrezionale, dello Stato che intende essere rappresentato, che tiene conto nell'individuazione del rappresentante sia dei rapporti di amicizia e delle relazioni privilegiate che esistono tra i due Stati sia dell'esistenza di buone relazioni tra lo Stato rappresentante e lo Stato terzo. La condizione di Stato neutrale, o che pratica una politica di neutralità, è di sicuro un vantaggio nella individuazione del rappresentante (e ciò spiega la scelta frequente della Svizzera e della Svezia).

Nel caso di rottura delle relazioni diplomatiche può verificarsi pure che la scelta dei due Stati cada sul medesimo terzo Stato. Ad es., la Spagna, nel 1967, rappresentò sia l'Egitto che gli Stati Uniti.

La seconda fase prevede che lo Stato che intenda essere rappresentato formuli la richiesta di rappresentanza allo Stato terzo, attraverso i canali diplomatici, precisando se si tratta di sola rappresentanza nelle relazioni diplomatiche ovvero comprenda anche le relazioni consolari.

Di regola la rappresentanza internazionale riguarda l'esercizio delle funzioni diplomatiche dello Stato rappresentato e non pure di quelle consolari. Ciò in quanto, normalmente, in caso di rottura delle relazioni diplomatiche quelle consolari vengono mantenute anche per un tempo prolungato; qualora anche le relazioni consolari vengano interrotte, la prassi indica che sovente esse sono ristabilite prima di quelle diplomatiche (v., *infra*, cap. XVIII, par. 5).

La terza fase è quella dell'accettazione da parte dello Stato terzo, di regola positiva, in quanto preparata da conversazioni preliminari.

La quarta fase è quella in cui lo Stato rappresentante sollecita il consenso dello Stato ricevente; anche questo passaggio è preparato da contatti ufficiosi. Il consenso può essere espresso, tacito o anche implicito.

Infine, lo Stato rappresentante e quello rappresentato formalizzeranno in un accordo di rappresentanza le modalità della assunzione degli interessi.

Tutto il procedimento può essere reso molto rapido, specie nel caso di rottura delle relazioni diplomatiche, segnatamente quando ad essa consegua il richiamo immediato degli agenti diplomatici; in tale ipotesi, infatti, occorre assicurare la protezione dei locali e degli archivi della missione diplomatica negli Stati interessati.

La rappresentanza si svolge normalmente secondo due distinte modalità. Di regola sono gli agenti diplomatici del rappresentante che, per il tramite della propria missione diplomatica, compiono le attività nell'interesse dello Stato rappresentato.

Tuttavia può accadere che presso la missione diplomatica del rappresentante sia istituito un "*servizio di protezione degli interessi dello Stato rappresentato*" nel quale può essere integrato il personale (segnatamente amministrativo e tecnico, più raramente diplomatico) dello Stato rappresentato, che – con il consenso dello Stato accreditatario – di regola, continua a svolgere la propria attività nei locali della missione diplomatica dello Stato rappresentato (o viene inviato *ex novo* dallo Stato rappresentato). Questa modalità – inaugurata dal Regno Unito nel 1965 dopo la dichiarazione unilaterale di indipendenza della Rodesia del Sud – ha il vantaggio, per lo Stato rappresentato, di poter contare su personale di stretta fiducia. Tale modalità, peraltro, non è possibile allorché la rottura delle relazioni diplomatiche sia seguita da un conflitto armato internazionale tra gli Stati interessati.

Nell'ambito dell'Unione europea, come risultato della politica estera e di sicurezza comune, la rappresentanza è di regola assunta da uno degli Stati membri. Fece eccezione la rappresentanza del Regno Unito in Serbia, nel 1998, affidata al Brasile, a motivo del fatto che la maggior parte degli Stati membri dell'Unione era associata all'operazione della NATO in Kosovo.

Sulle funzioni della Potenza protettrice durante un conflitto armato v., *infra*, cap. XVI, par. 7.

CAPITOLO VII

LE PROCEDURE DI ACCREDITAMENTO DEI MEMBRI DELLA MISSIONE DIPLOMATICA E LA CESSAZIONE DELLE FUNZIONI DELL'AGENTE DIPLOMATICO

SOMMARIO: 1. L'accreditamento dei membri della missione diplomatica. – 1.1. La scelta del personale. La nazionalità. – 1.2. La dimensione dell'organico della missione. – 2. La nomina e l'accreditamento del capo missione. – 2.1. Classi del personale diplomatico e nomina del capo missione. – 2.2. Le disposizioni italiane in materia di accreditamento dei rappresentanti diplomatici. – 2.3. Il preventivo gradimento. – 2.4. Le lettere credenziali. Presentazione delle copie d'uso al Ministero degli Affari esteri e solenne presentazione dell'originale al Capo dello Stato. – 3. *Segue*: la notifica dell'incaricato d'affari *ad interim*. – 4. *Segue*: la notifica del personale diplomatico della missione. Gli addetti per la difesa. – 4.1. La lista diplomatica ed i certificati diplomatici. – 5. *Segue*: il personale amministrativo e tecnico. Il personale di servizio. I domestici privati. – 6. I familiari del personale della missione. – 7. Forme particolari di accreditamento. – 7.1. Rinnovato accreditamento. – 7.2. Accreditamento successivo. – 7.3. Accreditamento speciale. – 7.4. Duplice o plurimo accreditamento. – 7.4.1. Accreditamento multiplo. – 7.4.2. Accreditamento congiunto. – 7.5. Co-localizzazione della missione diplomatica. – 7.6. Riaccreditamento. – 8. La cessazione delle funzioni dell'agente diplomatico. – 8.1. Cessazione per decisione dello Stato accreditante. – 8.2. Cessazione per decisione dello Stato accreditatario. – 8.3. Cessazione per decisione personale dell'agente diplomatico. – 8.4. Cessazione per fatti giuridici.

1. *L'accreditamento dei membri della missione diplomatica.*

1.1. *La scelta del personale. La nazionalità.*

Nella *scelta del personale* della missione diplomatica (compreso il capo missione) lo Stato di appartenenza compie un atto eminentemente discrezionale, pur se la CVRD pone talune limitazioni e prevede specifiche procedure.

In primo luogo, ai sensi dell'art. 8 CVRD, "*i membri del personale diplomatico della missione avranno in linea di principio la nazionalità dello Stato accreditante*" (par. 1) e "*i membri del personale diplomatico della missione non possono essere scelti tra cittadini dello Stato accreditatario, se non con il consenso di quest'ultimo che può in ogni momento ritirarlo*" (par. 2).

La formula utilizzata – largamente corrispondente al diritto consuetudinario e

codificata sia all'art. 7 della convenzione de L'Avana del 1928 sia all'art. 8 del progetto dell'*Harvard Law School* del 1932 – per un verso, non pone un requisito assoluto di cittadinanza (che, tuttavia, potrebbe derivare dal diritto interno dello Stato accreditante), per altro verso, è applicabile ai casi di doppia cittadinanza.

Rispetto ai casi di duplice cittadinanza (quella dello Stato accreditante e quella dello Stato accreditatario) la CVRD non contiene alcuna specifica disposizione. Tuttavia la questione fu trattata in seno alla conferenza di Vienna, a seguito di una proposta dell'Italia e la conferenza ritenne che in un caso del genere l'interpretazione corretta fosse quella di applicare la legge dello Stato accreditatario quanto alla determinazione della cittadinanza, conformemente alle regole di diritto internazionale privato (art. 2 della convenzione de L'Aia del 1930 relativa ai conflitti di legge in materia di nazionalità).

Va ricordato, peraltro, che taluni Stati (Stati Uniti, Francia) non accettano la nomina di agenti diplomatici aventi la propria nazionalità; altri Stati escludono che a tali persone possano essere riconosciute immunità diplomatiche (per evitare discriminazioni tra cittadini del medesimo Stato).

L'Italia non esclude che un proprio cittadino svolga le funzioni di capo missione di un diverso soggetto internazionale accreditato presso il Quirinale. Cittadino italiano è, infatti, l'ambasciatore dell'Ordine di Malta a Roma, accreditato fin dal 1996.

Inoltre, l'espressione "*in linea di principio*" rende manifesto il carattere eccezionale dell'accreditamento di un cittadino dello Stato accreditatario. Infine, la disposizione si riferisce espressamente ai "membri del personale diplomatico". Conseguentemente, il personale "amministrativo e tecnico" può avere la cittadinanza dello Stato accreditatario. E ciò è quanto spesso accade, specie per determinate funzioni, in ragione dell'opportunità di avvalersi di personale locale, che conosca la/e lingua/e del luogo e gli usi dell'amministrazione centrale e locale straniera.

Per quanto riguarda la scelta del personale diplomatico tra cittadini di Stati terzi, il medesimo art. 8 CVRD, al par. 3 – frutto di un emendamento congiunto del Brasile e del Regno Unito in sede di conferenza – dispone che lo Stato accreditatario deve parimenti dare il proprio consenso e può ritirarlo in qualunque momento.

Il Nepal, che ha apposto una riserva all'art. 8, esige il consenso preventivo per questa ipotesi. Nella prassi si ricorda il rifiuto della Colombia di accettare come ambasciatore degli Stati Uniti una persona originaria del Portorico.

1.2. *La dimensione dell'organico della missione.*

Lo Stato inviante non è libero di dare alla propria missione diplomatica le *dimensioni* da esso reputate più opportune per il più efficace svolgimento dei compiti affidati alla missione stessa.

Infatti, l'art. 11, par. 1 CVRD – che al tempo della conferenza di Vienna costituiva una norma di sviluppo progressivo del diritto internazionale e che si basa su di una conforme disposizione che figurava nel progetto della CDI del 1958, adottata non senza discussioni e posizioni critiche, tra cui quella di AGO – dispone, al riguardo, che "*In mancanza di un esplicito accordo sull'organico della missione, lo Stato accreditatario può esigere che tale organico sia mantenuto nei limiti di ciò che esso considera ragionevole e normale, tenuto conto delle circostanze e delle condizioni esistenti in questo Stato nonché dei bisogni della missione in parola*".

La valutazione circa la "ragionevolezza" della taglia della missione spetta quindi allo Stato accreditatario. Nel compierla detto Stato terrà presenti diversi elementi, fra i quali spiccano l'importanza degli Stati, il volume delle relazioni bilaterali esistenti ed il sistema politico dello Stato accreditante. Inoltre, per il principio di reciprocità, lo Stato accreditatario che imponga tali limitazioni dovrà attendersi analogo trattamento per quanto concerne la propria missione diplomatica inviata nello Stato al quale abbia posto, altresì, talune limitazioni dell'organico.

Talvolta, nello stesso accordo bilaterale relativo allo stabilimento (o al ristabilimento) di relazioni diplomatiche, può essere precisato il numero massimo del personale delle rispettive missioni diplomatiche.

Nel caso in cui lo Stato accreditante, oggetto di una tale limitazione, non richiami il personale ritenuto in eccesso, lo Stato accreditatario potrà dichiarare *persona non grata* il personale in eccedenza, anche mediante dichiarazioni cumulative.

Al riguardo la prassi indica che gli incidenti sono frequenti. Molto noto fu quello tra Stati Uniti ed URSS alla metà degli anni '80 del Novecento. A seguito della decisione del Congresso del 16 agosto 1985, secondo la quale il numero dei membri del personale diplomatico e consolare dell'URSS presso gli Stati Uniti doveva essere lo stesso di quello degli Stati Uniti presso l'URSS, il governo di Washington stabilì un *plafond* di 225 persone per l'ambasciata e 26 per i consolati sovietici ed espulse, nell'ottobre 1986, 50 diplomatici dell'URSS. L'Unione Sovietica, a sua volta, revocò il proprio consenso all'impiego di 260 membri del personale di servizio, in gran parte domestici, impiegati dalla missione diplomatica e dai consolati degli Stati Uniti. Per sostituire questo personale, lasciando inalterato il *plafond* complessivo di 251 persone, gli Stati Uniti furono costretti a richiamare personale diplomatico per inviare personale di servizio.

2. *La nomina e l'accreditamento del capo missione.*

2.1. *Classi del personale diplomatico e nomina del capo missione.*

Il *capo missione* è l'agente diplomatico preposto alla direzione della missione diplomatica ed il superiore gerarchico dei singoli componenti della missione, quale che sia il grado rivestito dagli altri membri nella gerarchia interna dell'amministrazione dello Stato (si pensi, ad es., ad un consigliere della Corte dei conti che

presti servizio come addetto giuridico presso una missione diplomatica o al grado di ufficiale generale rivestito dall'addetto per la difesa).

L'art. 14 CVRD suddivide – come abbiamo visto – il personale diplomatico delle missioni diplomatiche in tre classi: *a*) quella degli ambasciatori o nunzi accreditati presso Capi di Stato e degli altri capi missione aventi un rango equivalente; *b*) quella degli inviati, ministri o internunzi accreditati presso Capi di Stato; *c*) quella degli incaricati di affari accreditati presso i Ministri degli Affari esteri.

Tuttavia, la prassi successiva alla CVRD ha fatto sostanzialmente cadere in desuetudine la classe degli inviati, ministri plenipotenziari ed internunzi (non diversamente da quanto era accaduto per la classe dei ministri residenti prevista dal Regolamento di Vienna del 1815).

La determinazione della classe dell'agente diplomatico posto a capo della missione dipende, all'evidenza, dalla classe della missione diplomatica ed è stabilita di comune accordo tra Stato accreditante e Stato accreditatario (art. 15 CVRD).

La nomina del capo missione è subordinata all'espletamento di una complessa procedura che si perfeziona con l'*accreditamento*, cioè con l'assenso dello Stato estero nel quale l'agente diplomatico è inviato.

2.2. *Le disposizioni italiane in materia di accreditamento dei rappresentanti diplomatici.*

Bibliografia: NEGRI G., *La direzione e il controllo democratico della politica estera*, in ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI, *La politica estera della Repubblica italiana*, vol. III, Milano, 1967, pp. 757-758; CASSESE A., *L'VIII comma dell'art. 87*, in BRANCA G. (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1978, pp. 223-225; SALERNO G.M., MALAISI B., *Art. 87*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. II, pp. 1699-1700; FURLAN F., *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Milano, 2013.

L'art. 87, comma 8, Cost. conferisce al Presidente della Repubblica la competenza formale ad accreditare e ricevere i rappresentanti diplomatici, vale a dire a rilasciare le lettere credenziali agli agenti diplomatici italiani all'estero e ad accettare quelle dei diplomatici stranieri.

Trattasi di una attribuzione meramente formale del Presidente della Repubblica atteso che i decreti presidenziali di accreditamento dei diplomatici rientrano nella categoria degli atti sostanzialmente governativi. Invero, sul piano del diritto interno, il Presidente della Repubblica è chiamato ad esternare la volontà statale, rivestendo con la qualifica di atti presidenziali decisioni adottate in sede governativa.

Al riguardo la competenza del Consiglio dei Ministri (originariamente contenuta nell'art. 2, comma 5, RD 14 novembre 1901, n. 466) è prevista dagli artt. 11, 16 e 17 del dPR 18/1956 relativo alle carriere direttive dell'Amministrazione degli affari esteri discipli-

nate da ordinamento speciale, nonché dall'art. 36 e 109 del dPR 18/1967 recante ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri. Inoltre, l'art. 1, lett. *m*) della L. 13/1991 recante determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica, prevede che il Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio, emani l'atto di destinazione di ambasciatori e ministri plenipotenziari presso sedi diplomatiche estere, nonché l'atto di conferimento di capo di rappresentanza diplomatica. Il gradimento degli agenti diplomatici stranieri, invece, spetta al Ministro degli Esteri.

Attualmente in Italia la nomina del capo missione è riservata ad appartenenti alla carriera diplomatica. Soltanto nell'immediato dopoguerra, soprattutto per impulso di De Gasperi, Ministro degli Esteri fra il 1944 ed il 1946, personalità dell'antifascismo furono designate a rappresentare per qualche anno la giovane repubblica democratica nelle principali capitali: basti ricordare Manlio Brosio (Mosca, Londra, Washington e Parigi), Tommaso Gallarati Scotti (Madrid, Londra), Alberto Tarchiani (Washington), Giustino Arpesani (Buenos Aires), Nicolò Carandini (Londra), Sergio Fenoaltea (Ottawa, Pechino, Bruxelles NATO, Washington), Mario Augusto Martini (Rio de Janeiro), Egidio Reale (Berna), Ambrogio Donini (Varsavia) e, per brevissimo tempo, Giuseppe Saragat (Parigi). Nomine esterne alla carriera diplomatica non vennero più effettuate, a partire dal 1953, a seguito dell'impegno "morale" preso dal Governo De Gasperi, dopo che tutto il personale diplomatico, comprese le persone non direttamente lese, avevano impugnato dinanzi al Consiglio di Stato la nomina al grado di ambasciatore di Sergio Fenoaltea, in quel momento Segretario generale aggiunto alla NATO; il Consiglio di Stato respinse il ricorso, rilevando che il Consiglio dei Ministri aveva la facoltà di nominare chiunque dall'allora grado IV in su, ma il Governo, come detto, si impegnò che sarebbe stata l'ultima volta, impegno che è stato sostanzialmente mantenuto. Diverso fu il caso della nomina del gen. Umberto Cappuzzo, già capo di Stato maggiore dell'Esercito, a capo della delegazione diplomatica speciale per il negoziato MBFR (*Mutual Balanced Forces Reduction*) tra il 1985 ed il 1988. Vale la pena di ricordare, altresì, che ad un alto ufficiale, il gen. Giovanni De Lorenzo, nel 1964, venne offerta la nomina ad ambasciatore in Brasile per sollevarlo dalle funzioni di capo di Stato maggiore, dalle quali, nel 1967, fu destituito. La questione della nomina di ambasciatori "tecnico-politici" sembra sia stata ripresa in esame nella primavera del 2012 da parte del Governo Monti, senza tuttavia sviluppi concreti.

Negli Stati Uniti, invece, è prassi normale la nomina di ambasciatori politici. Secondo l'*American Foreign Service Association*, nel 2013, la percentuale di ambasciatori statunitensi non diplomatici di carriera ha raggiunto il 30%, cifra che sale al 70%, fino all'85%, nelle sedi europee ed asiatiche. Nell'estate 2013, il Presidente Obama ha scelto Caroline Kennedy, figlia del Presidente assassinato a Dallas, per il posto di ambasciatore in Giappone. La sede diplomatica di Tokio era stata precedentemente appannaggio di Walter Mondale, già Vicepresidente degli Stati Uniti, Mike Mansfield, già senatore e Thomas Foley, già Presidente della Camera dei rappresentanti.

Quanto alla natura delle funzioni esercitate dal Presidente della Repubblica trattasi di una funzione di controllo, avente carattere non meramente protocollare. La dottrina, peraltro, è divisa quanto alla portata del detto controllo. Taluni (NEGRI) ritengono che il Presidente della Repubblica possa spingersi fino ad un controllo di merito circa l'opportunità politica della nomina e quanto alla destinazione del rappresentante diplomatico e fondano tale opinione, per un verso, sulla posizione del Presidente della Repubblica di organo principale delle relazioni internazionali dello Stato italiano, che lo rende necessariamente comparte-

cipe della politica estera e, per altro verso, sulla sua funzione di garante, oltre che della legittimità costituzionale, anche della correttezza degli atti del Governo cui il Presidente partecipa. La tesi appena esposta, tuttavia, non convince pienamente. Invero, pur senza svalutare il ruolo del Presidente della Repubblica ad una funzione meramente notarile, nella quale nessuna valutazione spetterebbe al Capo dello Stato, va ritenuto che l'intervento presidenziale non possa estendersi al merito della nomina, spingendosi addirittura all'esame delle qualità ed attitudini della persona, né tantomeno può incidere sul potere di iniziativa o di arresto del procedimento, che è di stretta competenza governativa. Il detto intervento presidenziale, pertanto, deve essere limitato agli aspetti di legittimità formale, per il motivo fondamentale che gli agenti diplomatici sono subordinati all'Esecutivo. In tale ottica, al Capo dello Stato non è consentito andar oltre la formulazione di un invito motivato al riesame della proposta di decreto presidenziale (CASSESE), in quanto, trattandosi di atto governativo, se l'Esecutivo conferma la propria scelta, il Presidente non può rifiutarne l'emanazione.

La tesi che si preferisce trova riscontro nell'unico caso di prassi, di regola menzionato, verificatosi nel luglio 1964, durante la presidenza Segni, poco prima della grave malattia che costrinse il Presidente a rassegnare prematuramente le dimissioni. L'allora Ministro degli Esteri Saragat aveva sottoposto alla firma presidenziale alcune nomine ad ambasciatore effettuate dal Consiglio dei Ministri su sua proposta. Il Presidente Segni, non essendo d'accordo con talune delle scelte effettuate, rinviò la firma dei provvedimenti rivendicando non soltanto il proprio diritto di essere puntualmente e previamente informato dei progettati "movimenti diplomatici" da parte del Presidente del Consiglio e/o dal Ministro degli Affari esteri (come invero accade per prassi consolidata), ma anche di essere ascoltato per ciò che concerne i gradi più elevati della carriera diplomatica nella sua veste di organo delle relazioni internazionali dell'Italia. Il Ministro degli Esteri, tuttavia, ribadì la esclusività della competenza al riguardo del Consiglio dei Ministri ed il Presidente Segni, dopo un colloquio chiarificatore con il Presidente del Consiglio Moro, firmò i decreti sottopostigli.

2.3. *Il preventivo gradimento.*

Lo Stato inviante, prima di procedere al formale accreditamento del capo missione, deve ottenere il *preventivo gradimento* dello Stato estero nei confronti della persona che intende nominare.

Celebre, in proposito, fu, nel 1885, il rifiuto del gradimento da parte del Re d'Italia, del signor A.M. Keiley, nominato ministro degli Stati Uniti a Roma, a motivo di una sua presa di posizione contraria all'annessione da parte dell'Italia degli Stati della Chiesa, effettuata, nel 1871, in occasione di un incontro di cattolici in Virginia. Anche la successiva nomina di Keiley a Vienna fu respinta dall'Austria-Ungheria a motivo non solo del fatto che gli Stati Uniti l'avevano annunciata in assenza di preventivo gradimento e per le dichiarazioni pubbliche di Keiley, ma anche perché nella cattolica Vienna non sarebbe stato tollerabile che il medesimo fosse accompagnato in cerimonie pubbliche dalla moglie di religione ebraica (SATOW).

L'art. 4, par. 1 CVRD – che recepisce la prassi convenzionale (v. art. 8 della convenzione de L'Avana del 1928 sui funzionari diplomatici) e le precedenti codificazioni dottrinali (v. art. 9, lett. *a*) del progetto dell'*Harvard Law School*) – dispone infatti che "*Lo Stato accreditante deve assicurarsi che la persona che esso intende accreditare come capo della missione presso lo Stato accreditatario abbia ricevuto il gradimento di quest'ultimo*".

Concretamente, la richiesta di gradimento è rivolta dalla rappresentanza diplomatica estera di cui si tratta al Ministero degli Affari esteri dello Stato ricevente, mediante una visita che il capo missione uscente, o l'incaricato d'affari *ad interim*, che temporaneamente regge la rappresentanza, fa al capo del Cerimoniale dello Stato estero, nel corso della quale rimette il *curriculum vitae* del designato, corredandolo di ogni notizia utile a facilitare la decisione dello Stato accreditatario. La richiesta può essere preceduta, qualora ritenuto opportuno, da un passo informale al fine di valutare preventivamente se la personalità designata possa avere delle controindicazioni.

In ogni caso appare esigenza fondamentale che tutta la procedura sia improntata alla più stretta confidenzialità. In particolare, qualora inavvertitamente il nominativo della persona fosse reso pubblico, prima del gradimento da parte del Capo dello Stato, questi potrebbe avere l'impressione di essere posto di fronte al fatto compiuto. L'indiscrezione circa il nome della persona proposta non giustifica comunque, di per sé, il rifiuto di gradimento, anche se nella prassi non mancano esempi in questo senso.

> Secondo il cerimoniale della Repubblica italiana, nel caso di *accreditamento di un nuovo capo missione presso il Quirinale* la richiesta di gradimento viene sottoposta all'ambasciata d'Italia nel Paese accreditante, alle ambasciate delle sedi diplomatiche nelle quali il capo missione proposto ha prestato servizio, alla Direzione generale per gli Affari politici e di sicurezza del Ministero degli Affari esteri, nonché ai Servizi di informazione e sicurezza dello Stato italiano. Questi uffici emettono un parere formale ed esplicito in merito alla persona designata.
>
> Qualora, eccezionalmente, il capo missione designato abbia la cittadinanza italiana (o l'abbia avuta in passato) le procedure di accertamento investono anche la sua posizione nei confronti del fisco e la eventuale sussistenza di reati penali o di carichi pendenti con la giustizia italiana, mediante indagini affidate alle Prefetture ed alla Guardia di Finanza.
>
> Tali pareri vengono sottoposti al Segretario generale del Ministero degli Affari esteri, per la predisposizione di una relazione di sintesi per il Ministro degli Affari esteri, ai fini dell'inoltro al consigliere diplomatico del Presidente della Repubblica per la decisione del Capo dello Stato. Quest'ultima viene quindi comunicata formalmente dal capo del Cerimoniale diplomatico della Repubblica all'ambasciata dello Stato accreditante, di regola mediante nota verbale, nonché all'ambasciata d'Italia nel Paese in questione. Se la decisione dovesse essere negativa, essa sarebbe invece comunicata riservatamente per le vie brevi, cioè senza lasciare alcuna traccia scritta.

La concessione del gradimento si traduce in un atto discrezionale dello Stato accreditatario, che tradizionalmente è comunicato in forma espressa al Ministero degli Affari esteri richiedente per il tramite del capo della missione diplomatica

dello Stato accreditatario. Il par. 2 dell'art. 4 CVRD precisa al riguardo – sulla base di un emendamento proposto dall'Argentina in sede di conferenza di Vienna, basato, fra l'altro, sulla conforme previsione dell'art. 8, par. 2 della convenzione de L'Avana del 1928 – che "*lo Stato accreditatario non è tenuto a fornire allo Stato accreditante le ragioni di un rifiuto di gradimento*". Ragioni di cortesia internazionale, comunque, suggeriscono di fornire, se richiesta, qualche succinta spiegazione del rifiuto, in quanto trattasi di una misura grave alla quale si può far ricorso per motivi particolarmente seri.

Varie possono essere le ragioni di un negato gradimento. L'esame della prassi indica che il rifiuto spesso è dipeso: *a*) da prese di posizioni precedenti della persona indicata come capo missione, in particolare da sue dichiarazioni politiche (v. il citato caso riguardante il proposto ministro degli Stati Uniti a Roma A.M. Keiley); *b*) da precedenti accreditamenti dell'agente diplomatico; *c*) da comportamenti illeciti pregressi dell'agente (specie per quanto riguarda atti di spionaggio o la vicinanza ad organizzazioni terroristiche); *d*) più raramente (almeno nella prassi recente) a motivo del credo religioso; *e*) ancora più raramente a motivo del genere.

La prassi recente conosce vari *casi di mancato gradimento* e sui *media* talvolta sono anche trapelate le motivazioni del rifiuto.

Numerosi casi hanno riguardano la Santa Sede. Così, per oltre un anno, nel 2007-2008, ha negato il gradimento a vari candidati proposti dalla Francia come ambasciatori, tutti giudicati inadatti per inclinazioni sessuali o per situazioni matrimoniali irregolari. Nel 2008, la Santa Sede, per la sostituzione dell'ambasciatore Mary Ann Glendon, presidente della Pontificia Accademia delle Scienze Sociali, ha dapprima negato il gradimento a Douglas Kmiec, personalità del partito democratico impegnato nei finanziamenti alla ricerca sulle staminali embrionali e alle ONG abortiste e, successivamente, nel 2009, ha bocciato anche Caroline Kennedy, primogenita del presidente Kennedy, proposta dagli Stati Uniti come ambasciatore presso il Pontefice, forse a motivo di posizioni *liberal* su aborto, staminali ed eutanasia. La Santa Sede, inoltre, nel 2007-2008, ha bloccato la nomina ad ambasciatore dell'Argentina dell'*ex* ministro della giustizia Alberto Iribarne, perché divorziato. Secondo quanto riportato dalla stampa argentina, Iribarne si sarebbe rifiutato di accettare le condizioni che il Vaticano aveva posto per la nomina dell'ambasciatore nicaraguense José Cuadra Chamorro, divorziato e risposato, che aveva avviato le pratiche per l'annullamento del precedente matrimonio e accettato che la nuova moglie non prendesse parte agli incontri ufficiali fino alla "regolarizzazione" della sua posizione. Infine, nel 2012, la Santa Sede non ha concesso il gradimento a Kiril Maritchov, nipote del primo ambasciatore della Bulgaria presso la Santa Sede e l'Ordine di Malta, designato come ambasciatore dal governo di Sofia, ma non gradito, pare a motivo di una motivazione "letteraria": aver descritto un rapporto omosessuale nel suo romanzo *Clandestination*, ambientato a Roma e relativo alla condizione degli immigrati clandestini dell'Est.

Per quanto riguarda mancati gradimenti da parte di altri Stati si ricorda che, nel dicembre 2010, il Venezuela non ha dato il proprio gradimento all'ambasciatore proposto dagli Stati Uniti, Larry Palmer, che aveva accusato il governo di Caracas di legami con i guerriglieri colombiani di estrema destra e le forze armate venezuelane di scarsa professionalità.

Talvolta gli Stati non danno sollecito riscontro ad una domanda di gradimento. Si tratta di un espediente per far comprendere che le relazioni diplomatiche

tra i due Stati sono tese. In caso di prolungato silenzio lo Stato accreditante può considerare il ritiro della richiesta, dato che, all'evidenza, l'atteggiamento dello Stato ricevente va inteso come implicito rifiuto del gradimento. Talvolta, lo Stato accreditante, nonostante il mancato riscontro della richiesta di gradimento, non la ritira ed alla lunga può ottenere il via libera dello Stato ricevente. Ad es., nel 1975, la Santa Sede ritardò il gradimento del diplomatico scelto dalla Repubblica federale di Germania, a motivo del fatto che si sarebbe trattato del terzo ambasciatore protestante che Bonn inviava a Roma. L'insistenza della Germania fu premiata e l'ambasciatore presso la Santa Sede restò a Roma ben sette anni (GENSCHER H.-D., *Erinnerungen*, Berlin, 1995, pp. 287-288).

Nel corso della conferenza di Vienna del 1961 l'Italia e le Filippine avevano presentato un emendamento, poi ritirato, volto a prevedere che il gradimento fosse dato "entro un termine ragionevole".

Eccezionalmente un gradimento può essere revocato, ancor prima che il futuro capo missione raggiunga la sede presso la quale è stato inviato. L'ipotesi è espressamente prevista dall'art. 9, par. 1, ultima frase, CVRD, frutto di un emendamento del Belgio alla conferenza di Vienna.

Fu questo il caso allorché, nel 1968, l'Arabia Saudita ebbe contezza che l'ambasciatore britannico Sir Horace Phillips aveva origini ebraiche.

Lo Stato accreditante, nel caso sia nel frattempo insorta una situazione di tensione internazionale con lo Stato accreditatario può decidere la sospensione della procedura di insediamento del nuovo ambasciatore.

Questa situazione si è verificata nel marzo 2013, allorché l'India, a seguito dell'annuncio, da parte dell'Italia, che i due fucilieri di marina coinvolti nell'incidente dell'Angelica Lexie non sarebbero tornati in India al termine del periodo di congedo elettorale accordato dalla Corte Suprema indiana ha congelato per quasi due mesi l'arrivo del nuovo ambasciatore presso il Quirinale.

2.4. *Le lettere credenziali. Presentazione delle copie d'uso al Ministero degli Affari esteri e solenne presentazione dell'originale al Capo dello Stato.*

Una volta ottenuto il preventivo gradimento lo Stato inviante procede, secondo le regole del proprio diritto interno, alla nomina del capo missione ed a predisporre le *lettere credenziali*. Si tratta, in effetti, di due lettere distinte che il Capo dello Stato indirizza al Capo dello Stato in cui il diplomatico prenderà servizio: con la prima si richiama l'ambasciatore "uscente", con la seconda si nomina l'ambasciatore designato. Quest'ultimo documento contiene la dichiarazione di volontà con la quale lo Stato inviante attesta la nomina di una determinata persona a capo della propria missione diplomatica e certifica, altresì, in maniera auten-

tica l'identità della persona così nominata. La lettera termina invariabilmente con la preghiera di prestare fede alle assicurazioni della persona cui le credenziali si riferiscono.

Lo strumento, che è redatto secondo lo stile diplomatico, è firmato, nel caso dei capi missione aventi rango di ambasciatore, dal Capo dello Stato ed è diretto al Capo dello Stato ricevente.

Nel caso dell'Italia, le lettere credenziali redatte su carta intestata del Presidente della Repubblica, da lui sottoscritte, controfirmate dal Ministro degli Affari Esteri ed indirizzate al Capo di Stato estero, recitano nei termini seguenti: "*Eccellenza, nel desiderio di mantenere e rafforzare le relazioni di amicizia esistenti tra i nostri due Paesi, ho deciso di accreditare presso Vostra Eccellenza il Signor [XY] in qualità di Ambasciatore Straordinario e Plenipotenziario. Le pregevoli qualità e la devozione alla Nazione che distinguono questo Ambasciatore mi danno la garanzia che, nell'adempimento della sua Alta Missione, egli riuscirà a meritarsi la stima e la fiducia di Vostra Eccellenza. Con questa convinzione prego Vostra Eccellenza di accoglierlo favorevolmente e di prestare fede a tutto ciò che egli avrà l'onore di dire in nome dell'Italia, particolarmente quando darà assicurazione della sincera amicizia mia e della Nazione Italiana ed esprimerà i miei voti per la prosperità Sua e del Suo Popolo. Con sentimenti di amicizia. Dato a Roma, addì*, [...]".

Il rilascio delle lettere di accreditamento del nuovo capo missione viene accompagnato, se del caso, dalle *lettere di richiamo* del suo predecessore, nonché di una copia testuale di dette lettere (c.d. "*copia d'uso*", o lettere "*figurate*", che non riportano le firme originali del Capo dello Stato e del Ministro degli Esteri, ma solo un timbro con i loro nomi), che conformemente alla prassi viene rimessa alla prima visita resa dal nuovo ambasciatore al capo del Cerimoniale dello Stato estero.

Secondo l'art. 18 CVRD "*in ogni Stato la procedura per il ricevimento dei capi missione deve essere uniforme per ciascuna classe*".

Per quanto concerne l'*accreditamento di un nuovo ambasciatore presso l'Italia*, nell'attesa dell'arrivo in sede del capo missione neonominato, l'incaricato d'affari *ad interim* informa il Ministero degli Affari esteri della data e dell'ora dell'arrivo del titolare e chiede (in un colloquio con il capo dell'ufficio I del Cerimoniale e poi per iscritto) di conoscere in quale momento il capo del Cerimoniale diplomatico della Repubblica potrebbe concedere udienza al nuovo rappresentante diplomatico. L'incaricato d'affari *ad interim* informa altresì dell'arrivo del nuovo capo missione il Decano del Corpo diplomatico, che in Italia è di diritto il Nunzio Apostolico.

Prima della formale presentazione delle lettere credenziali il nuovo ambasciatore (ed eventualmente la sua famiglia al seguito) è considerato viaggiare "*in incognito*", ovvero in forma privata. Tuttavia, in base a consolidate regole di cortesia internazionale, le autorità di frontiera, opportunamente preavvisate, concedono al futuro capo missione (ed alla famiglia che lo accompagni o che, in seguito, lo raggiunga) le più ampie facilitazioni di transito e doganali (in particolare, l'esenzione dei diritti doganali per quanto concerne gli effetti personali). Inoltre, un funzionario del Cerimoniale lo accoglie all'arrivo in Italia e gli porge il benvenuto a nome del Ministro degli Affari esteri; se l'arrivo avviene all'aeroporto di Fiumicino viene messa a disposizione del neo capo missione la sala del cerimoniale.

Ai sensi dell'art. 13, par. 2, CVRD "*l'ordine di presentazione delle lettere credenziali o di una copia conforme di tali lettere è determinato dalla data di arrivo del capo missione*" nel territorio dello Stato ricevente.

Alla data preventivamente comunicata per iscritto alla missione diplomatica il nuovo capo missione rende visita al capo del Cerimoniale diplomatico presso il Ministero degli Affari esteri. In questa occasione egli rimette la "*copia d'uso*" delle proprie lettere credenziali (per prassi anticipata via *fax*). Il capo del Cerimoniale diplomatico è incaricato della verifica della correttezza formale delle lettere credenziali (ad es., potrebbe essere intervenuto, dopo la firma delle stesse, un avvicendamento di Capo dello Stato, vuoi nel Paese inviante, vuoi nel Paese ricevente, il che pregiudica la validità delle lettere, oppure in esse può essere contenuta qualche data o qualche riferimento inesatto, il che potrebbe viziarne la presentazione, a meno che intervenga a sanatoria una specifica decisione del Capo dello Stato al quale le credenziali sono indirizzate).

Con la notifica dell'arrivo nel territorio dello Stato ricevente e con la presentazione della copia conforme delle lettere credenziali al Ministero degli Affari esteri si considera, ai sensi dell'art. 13, par. 1 CVRD, che il capo missione abbia assunto formalmente le sue funzioni, ancorché la solenne presentazione delle lettere credenziali al Capo dello Stato non abbia ancora avuto luogo.

Prima della presentazione delle credenziali al Capo dello Stato, una regola di cortesia internazionale impegna il capo missione a non visitare personalità politiche, a non procedere ad inviti formali ed a non rilasciare dichiarazioni alla stampa. Tuttavia, una volta rimesse le copie d'uso delle credenziali il nuovo capo missione può effettuare le visite di presentazione ai capi degli uffici del Ministero degli Affari esteri con i quali avrà occasione di lavorare durante la missione. Il capo missione può altresì richiedere di incontrare il Ministro degli Affari esteri o i Sottosegretari di Stato al Ministero degli Affari esteri. Non è invece considerato corretto, prima di aver presentato le lettere credenziali al Capo dello Stato, di chiedere di rendere visita ai Presidenti delle Camere, al Capo del Governo o ad altri Ministri.

Ciò detto, vale la pena di ricordare che, in Italia, il Cerimoniale diplomatico della Repubblica, d'intesa con il Quirinale, innovando rispetto alla prassi internazionale consolidata, consente al nuovo capo missione di essere "operativo" ancor prima di presentare le credenziali in incontri di alto livello. Così, nel caso in cui la Festa nazionale dello Stato inviante cada prima della presentazione delle credenziali al Capo dello Stato, al capo missione è consentito di invitare le più alte cariche, con la formula di "ambasciatore designato". Inoltre, l'ambasciatore designato è invitato alla cerimonia di auguri del Presidente della Repubblica al Corpo diplomatico, ancorché non abbia presentato le lettere credenziali.

Le lettere credenziali sono notificate personalmente dal capo missione al Capo dello Stato. La procedura di presentazione delle lettere segue un cerimoniale solenne che ogni Stato è libero di stabilire, salvo ad applicarlo uniformemente a tut-

ti gli agenti diplomatici esteri di pari rango, come prescrive l'art. 13, par. 1 CVRD.

Per quanto riguarda la *presentazione delle lettere credenziali dei capi missione al Quirinale* (eccezionalmente anche in altra sede) il cerimoniale può così riassumersi: *a*) il capo del Cerimoniale della Repubblica, cui spetta, ai sensi dell'art. 2, L. 572/1950, la funzione di "introduttore degli ambasciatori", delega un funzionario del Cerimoniale a recarsi presso la residenza del capo missione designato, con vetture del drappello di rappresentanza, scortate da corazzieri in motocicletta, al fine di rilevare l'ambasciatore (ed il suo seguito, nel numero massimo di tre funzionari accreditati). La tenuta di rigore nel tempo si è semplificata, non prevedendo più l'uniforme diplomatica di gala (marsina) ma l'abito scuro, l'abito corto per le signore o – per i Paesi che lo prevedono – il costume nazionale e l'uniforme per i militari. Il corteo delle autovetture – nella prima delle quali, fregiata con il guidoncino con i colori della bandiera nazionale del suo Paese, prende posto il capo missione, sedendo a destra ed avendo alla sinistra il funzionario del Cerimoniale. All'arrivo al palazzo del Quirinale l'ambasciatore è ricevuto all'ingresso denominato "la Vetrata" dal vicecapo della Casa militare del Presidente della Repubblica e da un funzionario del servizio di Cerimoniale di Palazzo. Un picchetto d'onore con bandiere e fanfara, gli rende gli onori militari nel cortile. Attraverso la scala del Mascherino l'ambasciatore con il suo seguito è accompagnato al primo piano, nelle sale dell'Appartamento Napoleonico. I corazzieri in alta uniforme rendono gli onori nell'ambulacro al primo piano. Il capo del Cerimoniale diplomatico introduce il capo missione nella Sala degli Arazzi di Lilla e lo annuncia al Capo dello Stato; *b*) preceduta e seguita da brevi discorsi avviene la formale presentazione delle lettere credenziali (e delle lettere di richiamo del suo predecessore). Il Capo dello Stato le esamina e le rimette al capo del Cerimoniale. Successivamente il capo missione presenta al Capo dello Stato il suo seguito, mentre il Capo dello Stato presenta il proprio, composto di regola da un membro del Governo, dal Segretario generale della Presidenza della Repubblica, dal capo dell'Ufficio di segreteria, dal consigliere diplomatico e dal capo della Casa militare; *c*) si svolge quindi, nello studio privato del Capo dello Stato, un colloquio tra il Capo dello Stato ed il capo missione, al quale assiste il seguito del Capo dello Stato, mentre il seguito del capo missione attende nella Sala degli Arazzi di Lilla; *d*) preso congedo dal Capo dello Stato il capo missione fa ritorno alla sede diplomatica, con formalità di cortei ed onori analoghi a quelle che ne avevano accompagnato l'arrivo.

Non è d'uso che la/il consorte dell'ambasciatore sia presentata al Capo dello Stato né alla sua consorte in occasione della presentazione delle credenziali.

Nel caso della presentazione delle credenziali da parte di capi missioni non residenti (casi di plurimo accreditamento) la cerimonia può essere collettiva. Essa segue un rituale analogo, fatto salvo che si svolge nella "Sala degli Specchi".

Compiuta la presentazione delle credenziali il capo missione è ormai investito del pieno esercizio delle funzioni. Invero, la dichiarazione di volontà con la quale lo Stato accreditatario esprime il suo assenso alla nomina del capo missione è implicita nella solenne ricezione delle lettere credenziali (o della "*copia d'uso*" delle stesse) da parte del destinatario di esse. La dichiarazione stessa, peraltro, viene di regola riprodotta per iscritto in un documento formale, che è rimesso al Capo dello Stato inviante per le vie diplomatiche.

Della conclusione della procedura di accreditamento viene data notizia, oltre

che ai differenti uffici del Ministero degli Affari esteri, anche attraverso la pubblicazione di un comunicato sulla *Gazzetta Ufficiale* dello Stato.

Il capo missione, a questo punto, usa rendere visita ai suoi colleghi, iniziando dal Decano del Corpo diplomatico.

3. Segue: *la notifica dell'incaricato d'affari* ad interim.

L'*incaricato d'affari ad interim* – funzione che, di regola, è rivestita dal funzionario diplomatico della missione più alto in grado dopo il capo missione – regge a titolo provvisorio la missione allorché sia vacante il posto di capo missione, ad es., quando il nuovo capo missione non sia ancora stato scelto, o abbia conseguito il gradimento ma non sia ancora giunto in sede, o sia già gradito e giunto in sede, ma non abbia ancora presentato le credenziali, neppure nella forma della "*copia d'uso*" oppure il capo missione sia impedito per circostanze diverse (malattia) o sia cessato dalla missione o, comunque, sia assente, momentaneamente, per ragioni di servizio o personali, dallo Stato ricevente, o, permanentemente, perché il capo missione risiede altrove, come nel caso di plurimo accreditamento.

In casi particolari, la funzione di incaricato d'affari *ad interim* può essere svolta da un funzionario diplomatico accreditato presso uno Stato territorialmente vicino o anche da un agente diplomatico di un terzo Stato.

Ai fini dell'esercizio dei propri compiti, secondo l'art. 19, par. 1 CVRD, "*il nome dell'incaricato d'affari* ad interim *sarà notificato al Ministero degli Affari esteri dello Stato ricevente o ad altro Ministero se così convenuto, dal capo missione o, nel caso in cui quest'ultimo non sia in grado di farlo, dal Ministero degli Affari esteri dello Stato accreditante*".

Per la nomina dell'incaricato d'affari *ad interim* non è necessario un particolare consenso da parte dello Stato ricevente. Invero, tale consenso può essere ritenuto implicito sia in relazione all'assenso originario all'istituzione della rappresentanza stessa, che non può non comprendere, secondo comuni principi generali di diritto amministrativo di ogni ordinamento giuridico, la direzione interinale della stessa, sia per la precedente notifica del funzionario diplomatico della missione, ai sensi dell'art. 10, par. 1, lett. *a*) CVRD.

Diversamente, qualora la missione non abbia personale idoneo alle funzioni vicarie e lo Stato di appartenenza della missione debba inviare appositamente un funzionario investito del compito di reggere *ad interim* la missione occorrerà il preventivo consenso dello Stato ricevente, che si ottiene – secondo una procedura "semplificata" – dirigendo al Ministero degli Affari esteri una "lettera di presentazione", anche a mezzo *fax*.

Qualora, invece, nessun membro del personale diplomatico della missione

dello Stato accreditante sia presente nello Stato accreditatario, un membro del personale amministrativo e tecnico può, con il consenso dello Stato accreditatario, essere designato dallo Stato accreditante per gestire gli "affari amministrativi correnti" della missione (art. 19, par. 2 CVRD). La notifica al Ministero degli Affari esteri ricevente di un "*gerente degli affari amministrativi*" della missione non attribuisce allo stesso alcuna delle funzioni di carattere diplomatico che sarebbe propria del capo missione.

Occorre, peraltro, tenere ben distinta la figura dell'incaricato d'affari *ad interim*, di cui si è finora detto, da quella dell'*incaricato d'affari con lettere* (o stabile), detto anche "*en titre*" o "*en pied*", cui si ricorre nel caso in cui, a motivo di una sopravvenuta tensione politica fra i due Stati, si ritenga di "degradare" il rango della missione diplomatica. All'incaricato d'affari con lettere si ricorre, altresì, per ragioni di carattere pratico, ad es. quando, all'inizio delle relazioni diplomatiche fra due Stati o al ristabilimento di esse vi sia la urgente necessità di aprire (o riaprire) la missione diplomatica e, solo in un secondo tempo, si provvede alla nomina del titolare con rango di ambasciatore.

Così, al momento dell'instaurazione delle relazioni diplomatiche tra l'Italia ed il Kosovo, nel 2008, fu inviato a Pristina un incaricato d'affari con lettere, con il compito precipuo di provvedere, anzitutto, alle incombenze logistiche (reperimento dei locali per la missione diplomatica, ecc.).

4. Segue: *la notifica del personale diplomatico della missione. Gli addetti per la difesa.*

Per il *personale diplomatico* della missione non si segue la procedura dell'accreditamento (art. 7 CVRD). Infatti, l'art. 10, par. 1 CVRD – disposizione che al tempo della conferenza di Vienna era norma di sviluppo progressivo del diritto internazionale – si limita a prevedere che la nomina dei membri della missione, il loro arrivo e la loro partenza definitiva o la cessazione delle loro funzioni nella missione "*dovranno essere notificati al Ministero degli Affari esteri dello Stato accreditatario, o ad altro Ministero se così convenuto*". Del pari, ai sensi della detta disposizione, analoga notifica deve essere effettuata per le persone appartenenti alla famiglia di un membro della missione, per i domestici privati, nonché per l'assunzione ed il licenziamento di persone residenti nello Stato accreditatario, quali membri della missione o domestici aventi diritto ai privilegi o alle immunità.

L'assenza di accreditamento non implica però la mancanza di gradimento o di accettabilità da parte dello Stato ricevente. Invero, l'art. 9, par. 1 CVRD prevede, al riguardo, che lo Stato accreditatario possa decidere, in qualsiasi momento, che, oltre al capo missione, anche qualsiasi membro del personale diplomatico della

missione, sia considerato *persona non grata* o che qualsiasi altro membro della missione non sia ritenuto accettabile.

Da ciò discende che imprescindibile presupposto per la nomina di un membro della missione diplomatica, quali che ne siano le funzioni, resta il consenso dello Stato ricevente e che, pertanto, lo Stato inviante deve chiedere il detto consenso e che tale richiesta riceva esito positivo.

Il gradimento o l'accettabilità può risultare dalla risposta positiva alla notifica con la quale, ai sensi dell'art. 10, par. 1 CVRD, il Ministero degli Affari esteri provvede alla comunicazione dell'arrivo del personale della missione nello Stato ricevente sia, in forma tacita, da un'assenza di risposta negativa. Ovviamente, nulla impedisce che lo Stato ricevente neghi il proprio consenso *ab initio* e ne faccia oggetto di una risposta esplicitamente negativa.

La CVRD non prende espressamente in considerazione il caso della *nomina ad agente diplomatico di un cittadino dello Stato inviante che già risieda nel territorio dello Stato ricevente*. In dottrina (CAHIER) si ritiene che, in un caso del genere, qualora lo Stato ricevente abbia espresso tempestivamente le proprie riserve o qualora risulti evidente che la nomina dell'agente diplomatico da parte dello Stato inviante sia stata effettuata in malafede, con la finalità di sottrarre l'interessato alla giustizia locale, la nomina, da ritenersi frutto di un abuso di diritto, è nulla con effetto retroattivo, la persona notificata è considerata non accettata e, pertanto, non si considera che le immunità ed i privilegi diplomatici abbiano mai avuto inizio.

Questa è la soluzione che si desume, tra l'altro, dal noto *caso del signor Vitianu*, cittadino romeno, residente in Svizzera dal 1947 che il 18 giugno 1948 venne notificato come consigliere economico della legazione romena a Berna. Il 12 luglio successivo il Dipartimento politico svizzero, in esito ad una inchiesta dalla quale era risultato che il Vitianu era accusato di spionaggio economico e politico, ritenne inaccettabile la ricezione dell'agente diplomatico, che venne pure arrestato. Ne nacque una vertenza giudiziaria chiusa da una sentenza della Corte penale federale svizzera del 1949, che condannò il Vitianu ad una pena di 18 mesi di detenzione e 15 anni di divieto di soggiorno in Svizzera; la pena, tuttavia, venne scontata soltanto per due terzi e l'interessato liberato ed espulso.

Qualora, invece, la reazione dello Stato ricevente non sia tempestiva o la nomina non sia stata effettuata dallo Stato inviante in malafede, si deve ritenere che l'agente diplomatico sia stato accettato dallo Stato ricevente al quale non resta, pertanto, che la sanzione della dichiarazione di *persona non grata*.

Il consenso esplicito dello Stato ricevente è invece necessario per una particolare categoria di agenti diplomatici, quella degli *addetti per la difesa*, militari, navali ed aeronautici. Infatti, l'art. 7 CVRD stabilisce che, per quanto riguarda tali categorie, "*lo Stato accreditatario può esigere che i loro nomi gli siano preventivamente comunicati per approvazione*". La ragione di tale approvazione va correlata alle esigenze di sicurezza dello Stato.

Pertanto, la missione diplomatica dello Stato inviante rimette al Ministero degli Affari esteri ricevente una nota, con la quale comunica l'intenzione di nominare addetto per la difesa (militare, navale o aeronautico) un determinato ufficiale, corredata del relativo *curriculum vitae* e chiede il consenso dello Stato ricevente.

Le richieste sono istruite dal Ministero degli Affari esteri ricevente, di concerto con il Ministero della Difesa e viene acquisito il parere dei Servizi di informazione e sicurezza dello Stato.

L'eventuale diniego non va motivato. Invero, nel silenzio della norma, appare ragionevole applicare per analogia la disposizione dell'art. 4 CVRD relativa al gradimento del capo missione (DENZA). Ragioni di opportunità, come quelle di evitare che un addetto di recente nomina possa risultare il più elevato in grado nella categoria degli addetti della difesa delle singole missioni diplomatiche, possono indurre lo Stato ricevente a fissare un grado massimo per tali addetti.

Il consenso specifico dello Stato ricevente è altresì richiesto, ai sensi dell'art. 8, par. 2 CVRD, per il caso (alquanto eccezionale per i potenziali conflitti di lealtà che possono prodursi) che *membri della missione diplomatica abbiano la cittadinanza dello Stato ricevente.*

All'agente diplomatico cittadino dello Stato ricevente, l'art. 8, par. 3 CVRD assimila *l'agente cittadino di uno Stato terzo*. Pure per la nomina di tali persone occorre un assenso esplicito, ancorché la formula impiegata "*lo Stato accreditatario può riservarsi lo stesso diritto*" [di dare il proprio consenso] parrebbe implicare una facoltà ed è ragionevole che lo Stato inviante prima di procedere alla nomina richieda il consenso allo Stato ricevente.

Una regola di correttezza richiede che anche il personale diplomatico della missione non giunga in sede se non al compimento delle predette formalità di notifica da parte dello Stato inviante e di approvazione da parte dello Stato ricevente.

4.1. *La lista diplomatica ed i certificati diplomatici.*

Bibliografia: LYONS A.B., *The conclusiveness of the Foreign Certificate*, in *BYIL*, 1946, pp. 240-281; LYONS A.B., *The conclusiveness of the 'suggestion' and certificate of the American State Department*, in *BYIL*, 1947, pp. 116-147; LYONS A.B., *Conclusiveness of the statement of the executives: continental and latin-America practice*, in *BYIL*, 1948, pp. 180-210; LYONS A.B., *Claims of diplomatic immunities: some special points*, in *BYIL*, 1949, pp. 433-437; BECKER J.D., *The State Department white list and diplomatic immunity*, in *AJIL*, 1953, pp. 704-706; LYONS A.B., *The Foreign service certificate: some recent tendencies*, in *BYIL*, 1957, pp. 302-310.

La CVRD – nonostante che una proposta al riguardo fosse stata avanzata dalla Francia in sede di conferenza di Vienna – non contiene alcun riferimento alla c.d. *lista diplomatica*, cioè all'elenco redatto a cura del Ministero degli Affari esteri dello Stato accreditatario, in cui sono menzionati, nell'ordine alfabetico degli Stati accreditati, il nome ed il cognome dell'agente diplomatico, il titolo, la posizione gerarchica all'interno della missione, la data di arrivo, l'indirizzo, ecc.

La presenza nella lista diplomatica, pur non avendo valore costitutivo della qualità di agente diplomatico (che dipende dalla notificazione non seguita dal ri-

fiuto dell'accettazione), nondimeno riveste sicuramente valore amministrativo e fornisce una presunzione, non definitiva, del possesso della detta qualità. Un analogo valore riveste il possesso da parte dell'agente diplomatico di un passaporto diplomatico.

Per prassi, le giurisdizioni degli Stati membri, confrontate a questioni concernenti la qualità di agente diplomatico ed il conseguente beneficio di immunità e privilegi sono soliti chiedere al Ministero degli Affari esteri dello Stato accreditatario l'emissione di un *certificato diplomatico*, cioè di un'attestazione dalla quale risulti la qualità dell'agente ed il correlativo beneficio dell'immunità.

5. Segue: *il personale amministrativo e tecnico. Il personale di servizio. I domestici privati.*

Il *personale impiegato nel servizio amministrativo e tecnico* della missione (archivi, contabilità, segretariato, traduzione, interpretazione, servizi di comunicazione) non avente funzioni diplomatiche, inviato dallo Stato interessato o assunto sul posto, il *personale di servizio* impiegato nel servizio domestico della missione ed i *domestici privati* (camerieri, cuochi, ecc.) dei membri della missione deve essere soltanto notificato, con nota verbale, al Ministero degli Affari esteri dello Stato ricevente e l'inizio delle relative funzioni non presuppone particolari formalità protocollari (art. 10 CVRD). Tuttavia, anche rispetto a questo tipo di personale, quando esso abbia la cittadinanza dello Stato inviante o di uno Stato terzo, occorre che sussista il consenso dello Stato ricevente.

Sulle immunità dei membri della missione diplomatica v., *infra*, cap. XIV, parr. 4-6.

6. *I familiari del personale della missione.*

L'art. 37 CVRD, ai fini del beneficio delle immunità, menziona "*i membri della famiglia*" dell'agente diplomatico e del personale amministrativo e tecnico della missione "*con esso conviventi*". La formula scelta dalla conferenza di Vienna, dopo lunghe discussioni ed aver scartato la soluzione di una precisa enumerazione, se, da un lato, almeno per quanto riguarda la famiglia dell'agente diplomatico, codifica una norma consuetudinaria, dall'altro, introduce concetti, come quelli di famiglia e di convivenza, che non sono uniformi negli ordinamenti nazionali.

Sulle nozione di "familiari", nonché sulle immunità dei familiari del personale della missione v., *infra*, cap. XIV, par. 7.

7. *Forme particolari di accreditamento.*

7.1. *Rinnovato accreditamento.*

Di regola il capo della missione diplomatica per tutto il corso della missione resta titolare delle stesse lettere credenziali, presentate al momento di iniziare la propria attività nello Stato accreditatario.

Il *rinnovato accreditamento* si ha allorché il medesimo agente diplomatico continua la propria missione nello Stato ricevente ma presenta nuove lettere credenziali.

Questa situazione si verifica: *a*) in caso di mutamento della soggettività internazionale, ad es., quando due Stati si fondono per costituire uno Stato nuovo ed al capo di una delle due missioni diplomatiche presenti nello Stato ricevente sia affidato il compito di rappresentare il nuovo Stato; *b*) in caso di mutamento del rango del capo missione, anche in conseguenza del mutamento del rango della missione (ad es., incaricato d'affari con lettere che sia confermato alla guida di una missione con elevazione del rango); *c*) in caso di prolungata sospensione delle relazioni diplomatiche (v., *supra*, cap. VI, par. 3).

Non è invece necessario procedere al rinnovato accreditamento allorché, senza che sia modificata la soggettività internazionale, sia mutata la forma di Stato (monarchia, repubblica, regime dittatoriale, restaurazione regime democratico, ecc.) ovvero sia variata la persona (Capo dello Stato, Ministro degli Affari esteri) che nello Stato inviante o in quello ricevente sono competenti ad emanare ed a ricevere le credenziali. Ciò in quanto, a differenza del diritto diplomatico classico, nel quale il capo missione era accreditato presso il Capo dello Stato estero, che impersonava lo Stato, nel diritto diplomatico moderno, l'accreditamento si effettua presso il Capo dello Stato estero nella sua qualità *pro tempore* di organo delle relazioni internazionali dello Stato accreditatario.

Nella prassi recente, di regola, al mutamento della forma di Stato segue nell'immediatezza la conferma delle relazioni diplomatiche con gli Stati terzi e del personale diplomatico mediante il quale esse si svolgono. Fece eccezione, tuttavia, nel marzo 1975, il cambio di regime in Cambogia, allorché la funzione di governo effettivo passò dal Reale Governo dell'Unione nazionale della Cambogia, presieduto da Sihanouk, al movimento politico-militare dei Khmer rossi. In questo caso, infatti, per un certo tempo le lettere credenziali dei diplomatici della Cambogia non furono oggetto di rinnovo.

In caso di profondo mutamento del regime di un determinato Stato, lo Stato ricevente può non continuare a considerare rappresentante del detto Stato l'agente diplomatico titolare di lettere credenziali emanate dal precedente Capo di Stato, che nel frattempo sia stato deposto.

La situazione prodottasi in Costa d'Avorio a seguito delle elezioni presidenziali del 28 novembre 2010, effettuate sotto controllo internazionale, richiesto da entrambe le fazioni in guerra civile, con lo sdoppiamento dell'apparato dello Stato, ha visto confrontarsi il

nuovo Presidente della Repubblica Alassanne Dramane Ouattara, riconosciuto dalla comunità internazionale ed il Presidente uscente Laurent Gbagbo, riconosciuto soltanto dal Consiglio costituzionale della Costa d'Avorio. Tale situazione si è ripercossa sulle relazioni diplomatiche del detto Stato, sui suoi rappresentanti all'estero ed ha investito, altresì, il controllo dell'ambasciata a Parigi. Invero, il nuovo Presidente, dapprima ha deciso la cessazione delle funzioni degli ambasciatori nominati dal suo predecessore, conformemente all'art. 43, lett. *a*), CVRD e, successivamente, ha provveduto a nominare nuovi ambasciatori, richiedendone il gradimento agli Stati ed alle organizzazioni internazionali (Nazioni Unite, Unione europea), presso i quali essi sono stati regolarmente accreditati. Come reazione ai detti accreditamenti, l'apparato governativo fedele al Presidente uscente ha messo fine alle funzioni di taluni ambasciatori accreditati in Costa d'Avorio, tra cui quelli di Canada, Francia e Regno Unito, prevalendosi dell'art. 9, par. 1, CVRD. È del tutto evidente che, sul piano del diritto internazionale, il principio di effettività unitamente ai riconoscimenti internazionali del risultato elettorale rendono legittima la condotta del nuovo Presidente della Repubblica. La detta situazione si è riverberata sul possesso dell'ambasciata della Costa d'Avorio a Parigi, avendo il nuovo ambasciatore, protetto dalla polizia francese, dovuto far ricorso ad un fabbro per entrare nella sede diplomatica, ancora occupata da personale diplomatico fedele al presidente uscente. La richiesta di misure urgenti, avanzata a nome del governo del Presidente uscente al *Tribunal de Grande Instance* di Parigi è stata dichiarata irricevibile, dal momento che avrebbe comportato una pronuncia sul risultato delle elezioni ivoriane (sulla questione v. CÉLINE B., *Côte d'Ivoire/Un Etat bicéphale: la crise diplomatique*, in *Sentinelle*, n. 256 del 27 gennaio 2011).

Tuttavia, nella prassi, ragioni di carattere politico possono motivare gli Stati in cui si sia prodotto un movimento rivoluzionario a stabilire che i propri rappresentanti diplomatici siano nuovamente riaccreditati, come espressione del nuovo regime politico e, reciprocamente, lo Stato ricevente possa esigere la presentazione di nuove lettere credenziali da parte dei rappresentanti esteri.

Il rinnovato accreditamento non concerne soltanto il capo missione ma tutto il personale diplomatico della missione, ad es., quando muti la posizione dell'interessato nel sistema gerarchico della missione diplomatica, rispetto a quella con la quale era stato notificato allo Stato ricevente (un primo segretario di ambasciata, che divenga consigliere di ambasciata, un consigliere che divenga ministro consigliere).

Il procedimento varia in ragione delle circostanze che hanno motivato il rinnovato accreditamento. Qualora sia mutato il rango del capo missione o mutata la soggettività internazionale dello Stato la procedura è esattamente la stessa seguita al momento dell'originario accreditamento, anche se la richiesta di gradimento è fatta "*pro forma*". Negli altri casi la procedura può essere significativamente semplificata. Può consistere, ad es., nel semplice deposito, mediante una nota verbale, delle credenziali presso il Ministero degli Affari esteri, in una udienza collettiva ovvero in una udienza individuale ma con forma protocollare ridotta.

Soltanto qualora il rinnovato accreditamento implichi novazione del rapporto di missione diplomatica questo fatto incide sull'ordine delle precedenze diplomatiche, tenendosi conto, ai detti fini, della data del nuovo accreditamento; diversamente, nonostante la presentazione di nuove credenziali, la posizione dell'agen-

te diplomatico, ai sensi dell'art. 16, par. 2, CVRD, resta quella da lui occupata precedentemente.

7.2. *Accreditamento successivo.*

L'*accreditamento successivo* è la procedura con la quale un agente diplomatico, che già fu in missione permanente presso lo Stato estero, è nuovamente inviato presso questo Stato con il medesimo rango o con rango superiore a quello precedentemente rivestito, iniziando così una nuova missione del tutto distinta da quella precedentemente compiuta. Se la procedura ripete pedissequamente quella dell'accreditamento è del tutto evidente che la fase del preventivo gradimento si risolve, di regola, in una pura formalità.

7.3. *Accreditamento speciale.*

Il capo di una missione diplomatica presso uno Stato estero è normalmente investito dell'insieme delle relazioni diplomatiche tra lo Stato accreditante e lo Stato accreditatario, senza alcuna limitazione. Tuttavia può accadere che sorgano specifiche esigenze che richiedano lo svolgimento di compiti specifici in relazione ai quali l'agente diplomatico sia incaricato di una missione speciale per la quale deve essere oggetto di un *accreditamento speciale*.

La partecipazione dei membri di una missione diplomatica permanente ad una missione speciale è esplicitamente presa in considerazione dall'art. 9, par. 2, CMS del 1969, ai fini di precisare di quali privilegi ed immunità essi beneficino (v., *infra*, cap. XIV, par. 10).

Nella prassi, i casi in cui si procede all'accreditamento speciale sono sostanzialmente due. Il primo attiene alla negoziazione e firma di un accordo internazionale (in specie, culturale, scientifico, commerciale, ecc.) tra lo Stato inviante e lo Stato ricevente. Il secondo riguarda la partecipazione dello Stato inviante ad una cerimonia solenne nello Stato estero (investitura di un Capo di Stato, funerali di un Sovrano, celebrazione di un anniversario di importanza nazionale), che comporta l'invio di un'ambasceria straordinaria, la cui presidenza è affidata allo stesso capo missione.

All'accreditamento speciale si provvede mediante l'emanazione da parte dello Stato inviante di appositi strumenti diplomatici, che attestano la titolarità in capo all'agente diplomatico dei poteri necessari allo svolgimento dei compiti a lui affidati.

Nel caso del procedimento di conclusione di un accordo internazionale lo strumento consiste nel rilascio di "*pieni poteri*" di firmare l'accordo e di presiedere la delegazione incaricata di condurre i negoziati. La prassi di rilasciare i pieni poteri (che sono scambiati, in quanto alla presentazione di essi da parte dell'agente diplomatico corrisponde la presentazione, da parte dell'organo dello Stato estero di analogo documento) attualmente è molto meno frequente che in passato.

Infatti, come detto, secondo l'art. 7, par. 1, lett. *b*) della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, i capi di missione diplomatica sono considerati rappresentanti del loro Stato, in virtù delle loro funzioni e senza essere tenuti ad esibire i pieni poteri, per l'adozione del testo di un trattato fra lo Stato accreditante e lo Stato accreditatario.

Nel caso di partecipazione a specifiche cerimonie vengono rilasciate delle *lettere credenziali speciali*, normalmente da parte del Capo dello Stato inviante, destinate ad attestare al Capo dello Stato ricevente che l'inviato "rappresenta" lo Stato o la persona del Capo dello Stato nella cerimonia. Le lettere credenziali speciali, di regola, sono semplicemente depositate presso il Cerimoniale del Ministero degli Affari esteri dello Stato accreditatario.

L'accreditamento speciale normalmente concerne il capo missione ma può riguardare anche altri membri della missione diplomatica. Essi possono, infatti, essere chiamati a partecipare alla delegazione incaricata di concludere un accordo, come pure essere incaricati di formare un'ambasceria straordinaria o di comporre, secondo procedimenti diplomatici (negoziato, commissione di inchiesta, ecc.), una controversia insorta tra i due Stati o di partecipare ad una commissione mista per l'esecuzione di un accordo fra lo Stato accreditante e lo Stato accreditatario. Per questi accreditamenti speciali è sufficiente la notificazione da parte della missione diplomatica al Ministero degli Affari esteri dello Stato accreditatario.

L'accreditamento speciale, infine, può comportare l'attribuzione di un titolo diplomatico superiore a quello rivestito dal capo missione o dal membro della missione diplomatica.

7.4. *Duplice o plurimo accreditamento.*

Gli Stati possono prevedere, per ragioni di opportunità aventi carattere funzionale o finanziario, un *duplice o plurimo accreditamento* dell'agente diplomatico. Possono verificarsi al riguardo due distinte ipotesi. La prima è quella di uno Stato che intenda accreditare il capo o un membro di una missione diplomatica già accreditati in uno Stato estero anche presso altri Stati (*accreditamento multiplo*). La seconda è quella di una pluralità di Stati che decidano di farsi rappresentare dal medesimo agente diplomatico (*accreditamento congiunto*).

7.4.1. *Accreditamento multiplo.*

Questa fattispecie è espressamente prevista dall'art. 5, par. 1 CVRD, frutto di una osservazione formulata dagli Stati Uniti sul progetto del 1957 della CDI. La disposizione stabilisce che "*Lo Stato accreditante, previa notificazione agli Stati accreditatari interessati, può accreditare un capo missione o nominare un membro del personale diplomatico, secondo i casi, presso più Stati, a meno che uno degli Stati accreditatari non vi si opponga espressamente*".

Questa ipotesi implica una notevole deviazione rispetto al normale rapporto di missione diplomatica in quanto l'agente diplomatico è normalmente accreditato in via esclusiva presso uno Stato estero e, in linea di massima, è pure tenuto a risiedere in modo continuativo nello Stato accreditatario.

È per questo motivo che, prima di procedere ad un duplice o ad un plurimo accreditamento, occorre che lo Stato che intenda effettuarlo informi lo Stato presso il quale l'agente diplomatico è accreditato e che quest'ultimo Stato non muova obiezioni al nuovo accreditamento.

Ad es., la Santa Sede, secondo una radicata tradizione, non accetta che uno stesso capo missione sia accreditato presso l'Italia e presso di essa.

Ottenuto, anche in forma tacita, il consenso del detto Stato, lo Stato che intenda procedere al duplice (o plurimo) accreditamento nel chiedere il previo gradimento per l'agente diplomatico è tenuto ad informare lo Stato ricevente della condizione dell'agente di rappresentante già accreditato presso uno Stato estero e della conseguente impossibilità che l'agente possa risiedere in modo continuativo nello Stato al quale sia richiesto l'accreditamento. Naturalmente in caso di plurimo accreditamento tutti gli Stati interessati devono essere parimenti informati.

Una volta ricevuto il gradimento lo Stato potrà rilasciare le lettere credenziali che dovranno essere personalmente presentate al Capo dello Stato (o al Ministro degli Affari esteri) dello Stato estero cui sono dirette.

Come espressamente previsto dal menzionato art. 5, par. 1 CVRD, il duplice (plurimo) accreditamento può concernere, oltre al capo missione, ed anche indipendentemente da questi, anche il personale diplomatico della missione, in particolare gli addetti tecnici (specie quelli della difesa).

Il caso più tipico è quello degli Stati accreditati presso il Liechtenstein: circa 85 ambasciatori sono attualmente accreditati a Vaduz, ma risiedono tutti a Berna, sede della missione diplomatica presso la Svizzera.

Sotto il profilo giuridico, il duplice (o plurimo) accreditamento fa nascere un nuovo rapporto di missione diplomatica, del tutto distinto da quello di cui l'agente diplomatico è stato precedentemente investito. Nonostante l'identità della persona oggetto degli accreditamenti esistono due (o più) distinte missioni diplomatiche negli Stati accreditatari. Il fatto che l'agente diplomatico titolare di plurimi accreditamenti possa risiedere continuativamente soltanto nello Stato di primo accreditamento non incide in alcun modo sul carattere di missione diplomatica permanente della/e sede/i in cui sia anche stato accreditato. Inoltre, la classe di agente diplomatico alla quale l'agente venga accreditato può anche non coincidere.

L'*accreditamento multiplo simultaneo* (c.d. "*cross-accreditation*"), che consente di mantenere una serie di relazioni diplomatiche bilaterali senza dover sistemati-

camente aprire una missione diplomatica in ogni Stato accreditatario, conosce, tuttavia, diverse varianti a seconda che lo Stato inviante mantenga o meno negli Stati accreditatari una missione diplomatica; che il capo missione con accreditamento multiplo risieda in uno degli Stati accreditatari o resti nell'amministrazione centrale di appartenenza e compia missioni negli Stati accreditatari quando necessario; che lo Stato inviante istituisca o meno negli Stati accreditatari una missione diplomatica retta da un incaricato d'affari. Quest'ultima ipotesi è formalmente prevista dall'art. 5, par. 2 CVRD, ai sensi del quale "*se lo Stato accreditante accredita un capo missione presso un altro o più altri Stati, può stabilire in ciascuno degli Stati in cui il capo missione non ha la sua residenza permanente una missione diplomatica diretta da un incaricato d'affari* ad interim".

La prassi, peraltro, si è orientata nel senso di dispositivi più leggeri. Ad es., nel caso dell'ambasciatore d'Italia a Dakar, accreditato, oltre che presso il Senegal (accreditamento principale) anche presso altri 6 Stati africani (Capo Verde, Mauritania, Guinea-Bissau, Guinea Conakri, Mali e Gambia), in questi Stati di accreditamento secondario, il punto di contatto dell'ambasciata è costituito da consoli onorari; in particolare, in Gambia, il console onorario, che, nel 2013, ha cittadinanza indiana, è condiviso con il Portogallo. Una situazione analoga concerne la rappresentanza delle Isole Comore presso l'Italia, che è affidata in accreditamento multiplo al capo missione accreditato a Parigi, mentre a Roma è presente un console onorario, cittadino italiano. All'evidenza, l'utilizzazione di consoli onorari nei casi di accreditamento multiplo è suscettibile, nella pratica, di ampliare le funzioni svolte da questi ultimi, implicando in una certa misura una dimensione politico-diplomatica (v., *infra*, cap. XX).

Il tipico duplice (plurimo) accreditamento ha di per sé carattere permanente.

Esiste, tuttavia, anche un duplice (plurimo) accreditamento avente carattere occasionale e transitorio, che può concernere sia gli Stati (ambasceria straordinaria, come quella svolta, nel 1950, dall'ambasciatore d'Italia nel Regno Unito, incaricato di presiedere la missione speciale inviata in Svezia per i funerali di Re Gustavo V) sia gli organi delle organizzazioni internazionali.

Quest'ultima fattispecie, prevista dall'art. 5, par. 3 CVRD, su proposta della Colombia, si riscontra normalmente, ad es., a Bruxelles nel caso dei rappresentanti di Stati terzi presso l'Unione europea, che sono spesso accreditati anche presso il Regno del Belgio (v., *infra*, cap. XXIV, par. 4.3), come pure a Roma, ove rappresentanti di Stati accreditati presso la Repubblica sono parimenti accreditati presso la FAO o l'IFAD, sia, infine, presso determinate conferenze internazionali.

Vale la pena di notare che, a differenza dell'accreditamento multiplo presso più Stati, che presuppone il consenso di tutti gli Stati interessati, l'accreditamento presso uno Stato ed una organizzazione internazionale non è subordinato né al consenso dell'uno né dell'altra.

7.4.2. *Accreditamento congiunto.*

L'*accreditamento congiunto* è pure previsto dalla CVRD. L'art. 6, frutto di un emendamento congiunto presentato durante la conferenza di Vienna dalla Spagna e dai Paesi Bassi, stabilisce che "*più Stati possono accreditare la stessa persona come capo missione presso un altro Stato, a meno che lo Stato accreditatario non vi si opponga*".

La fattispecie era piuttosto frequente in passato, soprattutto nella prassi latino-americana (ove era espressamente prefigurata dall'art. 5, par. 2 della convenzione de L'Avana del 1928 sui funzionari diplomatici) ma nel tempo si è diradata.

È stata comunque utilizzata dagli Stati di nuova indipendenza. In particolare, agli inizi degli anni '60, da taluni Stati membri del Consiglio dell'Intesa: Alto Volta (oggi Burkina Faso), Costa d'Avorio, Dahomey (oggi Benin), Niger e Togo, alcuni dei quali accreditarono lo stesso capo missione in Israele. Inoltre, alcuni micro Stati caraibici (Antigua e Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts e Newis, Santa Lucia e Grenadine) accreditarono negli anni '70 lo stesso capo missione in Canada; attualmente però le loro missioni diplomatiche ad Ottawa, a Ginevra ed a Bruxelles, sono svolte per il tramite dall'Organizzazione degli Stati dei Caraibi Orientali, costituita nel 1981 dai detti Stati.

All'accreditamento congiunto si dà luogo allorché uno Stato, c.d. principale, ha istituito una missione diplomatica nello Stato ricevente ed al capo della stessa altri Stati (che, ovviamente, non solo intrattengono relazioni diplomatiche con lo Stato principale ma che abbiano altresì posizioni coincidenti di politica estera almeno rispetto allo Stato di ricezione) ritengono di affidare la propria rappresentanza, accreditandolo anche come capo missione di ciascuno di essi.

Il procedimento di nomina prevede, anzitutto, che lo Stato principale acconsenta che il proprio capo missione sia accreditato anche da altri Stati presso lo Stato ricevente e che quest'ultimo abbia espresso il proprio consenso. Segue, a questo punto, la procedura normale di accreditamento del capo missione e ciascuno degli Stati (secondo o terzo Stato, a seconda delle circostanze) gli rilascerà le proprie lettere credenziali.

All'esito degli accreditamenti congiunti il capo missione rappresenterà, a titolo personale, gli altri Stati, che gli faranno pervenire al riguardo le necessarie istruzioni. I costi relativi al mantenimento della missione diplomatica sono a carico dello Stato principale, anche se il secondo o il terzo Stato potranno contribuire prendendo a proprio carico le spese effettuate per lo svolgimento delle attività diplomatiche di specifico interesse, compresa quelle relative al personale impiegato.

Nel caso in cui il capo missione oggetto di accreditamento congiunto cessi dalle proprie funzioni nello Stato principale e sia sostituito da un nuovo capo missione lo Stato accreditante potrà consentire che la missione diplomatica continui a svolgere attività anche per conto del secondo o del terzo Stato in attesa che i detti Stati decidano se farsi rappresentare dal nuovo capo missione e, all'uopo, gli rilascino le prescritte lettere credenziali.

Sebbene l'art. 6 CVRD menzioni soltanto l'accreditamento congiunto del capo missione, durante la conferenza di Vienna parecchi Stati riconobbero pure la possibilità che anche altri membri del personale diplomatico della missione potessero ricevere il detto accreditamento e questa ipotesi, invero, figura espressamente nella motivazione dell'emendamento della Spagna e dei Paesi Bassi a base dell'introduzione dell'art. 6 CVRD.

Nella prassi si ricorda che Barbados e Guyana, dopo l'indipendenza nel 1966, procedettero ad accreditamenti congiunti. Barbados incorporò un proprio agente come rappresentante nella missione diplomatica della Guyana presso gli Stati Uniti nella quale il funzionario in questione risultava accreditato a titolo della Guyana; vicendevolmente la Guyana incorporò nell'Alto Commissariato delle Barbados presso il Canada un proprio agente, accreditato a titolo delle Barbados; infine, l'Alto Commissario della Guyana presso il Regno Unito era accreditato, altresì, come Alto Commissario delle Barbados.

7.5. *Co-localizzazione della missione diplomatica.*

Ipotesi diversa dall'accreditamento congiunto, che, peraltro, implica una stretta cooperazione bilaterale o plurilaterale fra Stati (soprattutto europei) nel settore diplomatico-consolare, è la *co-localizzazione della missione diplomatica (e/o consolare)*. Detta prassi consiste nel prevedere che la sede delle rispettive missioni diplomatiche e/o degli uffici consolari in alcuni Stati terzi, scelti di comune accordo, venga stabilita nel medesimo immobile, che può essere di proprietà comune o in regime di co-locazione ovvero in locazione o in sublocazione tra gli Stati interessati. In questo immobile vi sono alcune parti comuni, accessibili o meno al pubblico ed altre parti utilizzate in via esclusiva dalle missioni diplomatiche o dagli uffici consolari rispettivi. All'esterno dell'immobile sono poste le bandiere e gli emblemi degli Stati interessati nel rispetto del principio dell'eguaglianza sovrana degli Stati. Qualora gli Stati interessati facciano parte dell'Unione europea viene esposta anche la bandiera europea.

Le trattative con lo Stato ricevente concernenti l'apertura di missioni diplomatiche e/o uffici consolari in un immobile comune sono strettamente coordinate tra gli Stati interessati. I costi di gestione sono di regola ripartiti tra gli Stati interessati in proporzione alla rispettiva parte dell'immobile utilizzata in via esclusiva.

L'accordo istitutivo della detta co-localizzazione – che può prendere la forma dell'accordo-quadro, quella di accordi specifici per una determinata co-localizzazione o anche entrambe le forme – generalmente dispone anche in merito alle richieste di intervento dello Stato ricevente nelle parti dell'immobile che sono utilizzate in comune. Tale intervento può essere richiesto dall'uno o l'altro dei capi missione, di regola sulla base di una concertazione. L'intervento dello Stato ricevente nelle parti di uso esclusivo segue invece le regole della CVRD (v., *infra*, cap. XIV, par. 2.1) o della CVRC (v., *infra*, cap. XXII, par.

2.1). Ciascuno Stato provvede alla eventuale rinuncia all'immunità per il proprio personale.

Gli accordi fra gli Stati interessati possono altresì prevedere una cooperazione nell'esercizio delle funzioni diplomatiche e/o consolari.

Sebbene la co-localizzazione comporti molteplici vantaggi, quali, in particolare, quello di accrescere l'influenza nello Stato ospite degli Stati coinvolti e quello di favorire il ravvicinamento tra le diverse culture diplomatiche non bisogna sottovalutare le difficoltà, in particolare quelle relative alla diversità di norme tecniche e di sicurezza concernenti le caratteristiche degli immobili utilizzati per i servizi diplomatico-consolari.

Una cooperazione volta alla co-localizzazione delle sedi diplomatiche e consolari è stata prevista da Francia e Germania nel quadro del trattato dell'Eliseo del 1963 sulla cooperazione franco-tedesca. A seguito della dichiarazione comune dei Ministri degli Esteri del 3 luglio 1997 volta a rafforzare la cooperazione tra i due Stati nel campo della politica estera, un primo accordo amministrativo è stato concluso nel 1997 relativamente alla cooperazione comune a Capo Verde, seguito, nel 1998, da accordi relativi a sedi in Bosnia-Erzegovina (Banja Luka) ed in Montenegro. Un accordo-quadro è stato successivamente concluso nel 2006 ed è entrato in vigore nel 2008. Attualmente esiste, dal 2009, una co-localizzazione a Lilongwe (Malawi), ove l'incaricato d'affari francese è ospitato nell'ambasciata di Germania, a Rio de Janeiro (Brasile), ove il consolato di Germania è nella *Maison de France*, che comprende anche il consolato e il servizio culturale francese ed a Brazzaville (Congo) ove, dal 2013, la rappresentanza diplomatica tedesca è presso l'ambasciata di Francia. Progetti sono all'esame dei due Stati per Dacca (Bangladesh), Kuwait City (Kuwait), Seoul (Corea del Sud) e Pyong-Yang (Corea del Nord).

La Francia condivide taluni immobili destinati a sedi diplomatiche e consolari anche con altri Stati: a Freetown (Sierra Leone) con il Regno Unito, a Rio de Janeiro (Brasile), ove anche il console onorario di Finlandia è presso la *Maison de France*, e a Conakry (Guinea), ove l'ambasciata di Francia dal 2011 ospita un funzionario diplomatico belga.

L'accordo-quadro franco-tedesco ha costituito la base per il negoziato di un accordo-quadro europeo sulla co-localizzazione. Sono anche allo studio progetti di co-localizzazione di alcuni Stati membri dell'Unione europea con il SEAE a Niamey (Niger) e Katmandu (Nepal).

7.6. *Riaccreditamento.*

Il *riaccreditamento* è l'atto con il quale il Capo dello Stato dal quale un capo missione, al termine della sua missione, prende commiato, esprime al Capo dello Stato inviante, avvalendosi della c.d. *lettera di riaccreditamento*, la propria soddisfazione per il modo con il quale l'agente diplomatico ha compiuto la propria missione e, pertanto, in un certo senso, provvede a "riaccreditarlo" presso di lui.

8. *La cessazione delle funzioni dell'agente diplomatico.*

Bibliografia: JONES R.G., *Termination of diplomatic immunities*, in *BYIL*, 1948, pp. 262-279; PERRENOUD G., *Les causes de rappel des agents diplomatiques*, in *ASDI*, 1954, pp. 43-64.

I membri della missione diplomatica cessano dalle loro funzioni per cause diverse. A differenza da quanto accade per l'inizio delle funzioni, le *cause di estinzione* non dipendono dal mutuo consenso degli Stati interessati ma conseguono: *a*) a decisioni unilaterali dello Stato accreditante; *b*) a decisioni dello Stato accreditatario; *c*) a decisioni personali dell'agente diplomatico; *d*) a fatti giuridici.

8.1. *Cessazione per decisione dello Stato accreditante.*

Un primo gruppo di cause che fanno cessare la missione dell'agente diplomatico dipendono dalla *volontà dello Stato inviante*. Esse riguardano: *a*) il compimento del periodo generalmente fissato nelle regole del servizio diplomatico di ogni Stato per ciascun periodo di servizio all'estero; *b*) la destinazione dell'agente diplomatico ad altro incarico a seguito di un c.d. "movimento diplomatico"; *c*) l'insoddisfacente servizio compiuto dall'agente diplomatico; *d*) il sorgere di uno stato di tensione internazionale tra i due Stati interessati cui consegue il solo richiamo del capo missione e la nomina di un incaricato d'affari *ad interim*, ovvero dell'insieme del personale della missione, come avviene nel caso di rottura delle relazioni diplomatiche.

La decisione dello Stato accreditante di porre termine alla missione dell'agente diplomatico deve essere ufficialmente comunicata allo Stato accreditatario. In tal senso dispone l'art. 43, lett. *a*) CVRD, che stabilisce al riguardo che "*le funzioni di un agente diplomatico cessano in particolare: a) attraverso la notifica dello Stato accreditante allo Stato accreditatario che le funzioni dell'agente diplomatico sono cessate*", obbligo incombente sullo Stato inviante ai sensi dell'art. 10, par. 1, lett. *a*) CVRD. Anche nel caso in cui lo Stato accreditante non dovesse provvedere a tale notifica, la cessazione della missione potrebbe comunque avvenire se lo Stato ricevente avesse notizia dell'intervenuta decisione per il tramite della propria rappresentanza diplomatica nello Stato accreditante.

Anche le lettere di richiamo italiane, per parallelismo con quelle credenziali, sono redatte su carta intestata del Presidente della Repubblica, dal medesimo sottoscritte, controfirmate dal Ministro degli Affari esteri e sono indirizzate all'omologo Capo di Stato estero. La formulazione è del seguente tenore: "*Eccellenza, circostanze particolari di servizio mi hanno determinato a porre fine la missione che il Signor [XY] adempiva presso Vostra Eccellenza in qualità di Ambasciatore Straordinario e Plenipotenziario. Con la fiducia che questo Ambasciatore, per le cure da lui poste nel coltivare i rapporti di amicizia felicemente esistenti fra Italia e […], abbia saputo meritare la stima e la benevolenza di Vostra Eccellenza, profitto di questa occasione per rinnovare l'espressione dei sentimenti di particolare stima e costante amicizia. Dato a Roma, addì […]*".

Nel caso in cui la *cessazione delle funzioni diplomatiche* avvenga *in Italia* nella normalità delle relazioni fra i due Stati, le regole del cerimoniale prevedono una visita di congedo al capo del Cerimoniale diplomatico della Repubblica e, talvolta, una visita di congedo al Sottosegretario agli Affari esteri competente per area geografica, che offre al capo missione uscente una colazione di saluto a nome del Governo. Non è invece prassi che sia ricevuto dal Ministro degli Affari esteri, dal Presidente del Consiglio o dal Presidente della Repubblica. L'eccezione a tale regola non fa che confermarne l'esistenza e costituisce una manifestazione di attenzione per la persona e per il Paese rappresentato. Il capo missione prende congedo per lettera dai colleghi membri del Corpo diplomatico o, in alternativa, può offrire un ricevimento di congedo.

Nonostante che, non diversamente da quanto accade all'arrivo dell'agente diplomatico nello Stato, anche alla sua partenza l'agente viaggia "*in incognito*", una regola di cortesia internazionale prevede che un funzionario del Cerimoniale diplomatico si rechi alla stazione o all'aeroporto a salutare il capo missione.

L'eventuale, ancorché eccezionale, rifiuto del capo missione, richiamato dal proprio governo per cessata missione, di cedere al successore la missione è un fatto che concerne il rapporto tra lo Stato accreditante e l'ex capo missione e che, di regola, dà origine ad un procedimento disciplinare; può rilevare, altresì, per lo Stato accreditatario, dato che ad esso incombe l'obbligo di proteggere la missione diplomatica e ciò anche nei confronti di cittadini dello Stato estero, compresi quelli appartenenti alla missione stessa. Di regola, tuttavia, gli Stati accreditatari (e fra questi pure l'Italia) agiscono solo a seguito di formale richiesta proveniente dal capo missione accreditato o da chi ne esercita legittimamente le veci.

Nel caso di movimento insurrezionale nello Stato accreditante può accadere che taluni funzionari diplomatici si proclamino fedeli al governo insurrezionale. Fintanto che lo Stato ricevente continui a mantenere rapporti con il governo legittimo detti funzionari non hanno più la qualità diplomatica e sono cancellati dalla c.d. *Lista diplomatica* (v., *supra*, par. 4.1). Viceversa, se lo Stato ricevente dovesse riconoscere il governo insurrezionale (e successivamente considerarlo come governo legittimo) i detti funzionari potrebbero, anche *de facto*, svolgere attività diplomatica.

8.2. *Cessazione per decisione dello Stato accreditatario.*

Un secondo gruppo di cause di cessazione dell'agente diplomatico dipendono dalla *volontà dello Stato accreditatario*. La più rilevante di esse è, ovviamente, la dichiarazione di *persona non grata* del capo missione o di qualsiasi altro membro del personale diplomatico della missione o la dichiarazione di persona non accettabile di qualsiasi altro membro del personale (tecnico-amministrativo o di servizio) della missione (v., *supra*, par. 5, nonché, *infra*, cap. XIV, par. 4). Tali dichiarazioni, infatti, producono l'effetto di far venir meno lo stesso presupposto per l'ulteriore continuazione della missione del personale della missione.

L'art. 9 CVRD – cristallizzando, su proposta della Francia, la consolidata nor-

ma consuetudinaria della "restituzione dei passaporti", ancora prevista dall'art. 25 della convenzione de L'Avana del 1928 – stabilisce, al par. 1, che lo Stato accreditatario può emettere una delle dette dichiarazioni "*in ogni momento e senza motivare la sua decisione*", informandone lo Stato accreditante. Ne risulta che lo Stato accreditatario è titolare, al riguardo, di un potere assolutamente discrezionale, del tutto analogo a quello che ha all'inizio della missione di riconoscere una persona come gradita o accettabile.

La regola della "restituzione dei passaporti", che oggi non trova più applicazione, si spiega con la risalente prassi secondo la quale gli agenti diplomatici, al momento del loro arrivo nello Stato accreditatario, depositavano i loro passaporti presso il Ministero degli Affari esteri, che li restituiva al momento della loro partenza.

L'informativa dell'adozione di una delle dette decisioni, preceduta in genere da una comunicazione confidenziale, è notificata dal Ministero degli Affari esteri dello Stato accreditatario alla rappresentanza diplomatica dello Stato estero. Da questa notificazione, tuttavia, non discende automaticamente la cessazione delle funzioni del personale che ne è investito, ma soltanto l'obbligo, sancito dall'art. 9, par. 1 CVRD di richiamare la persona non gradita o accettabile. Qualora lo Stato accreditante, "*entro limiti di tempo ragionevoli*", non effettui il detto richiamo, lo Stato accreditatario, ai sensi dell'art. 9, par. 2 CVRD, è legittimato a porre esso stesso termine alla missione, rifiutandosi "*di riconoscere alla persona in questione la qualità di membro della missione*". In questo caso, la comunicazione dello Stato ricevente allo Stato accreditante comporta la cessazione delle funzioni conformemente a quanto disposto dall'art. 43, lett. *b*) CVRD.

Un caso emblematico in proposito riguardò la dichiarazione di *persona non grata* riferita a 105 componenti dell'ambasciata sovietica e della delegazione commerciale dell'URSS a Londra, nel settembre 1971, per coinvolgimento in attività di spionaggio, con la richiesta di lasciare il Paese entro due settimane.

Inoltre, nell'ottobre 1976, a seguito di accuse di traffico illecito e di vendita di droghe, alcolici e sigarette da parte di diplomatici della Corea del nord nei Paesi scandinavi una serie di dichiarazioni di *persona non grata* concernenti i capi missione e numeroso personale diplomatico furono effettuate dai Governi di Danimarca, Finlandia, Norvegia e Svezia.

Peraltro, in casi particolari, ad es. nel caso di gravi violazione delle leggi e dei regolamenti dello Stato accreditatario o di gravi interferenze negli affari interni del detto Stato – obblighi incombenti, in forza dell'art. 41, par. 1 CVRD, al personale della missione diplomatica beneficiario di privilegi e immunità – lo Stato ricevente, a titolo eccezionale, può far coincidere la dichiarazione di persona non gradita o di persona non accettabile con l'invito a lasciare il territorio dello Stato entro un termine preciso, procedendo in caso di mancato rispetto del termine, all'*espulsione*. La rappresentanza diplomatica dello Stato accreditante dovrà noti-

ficare al Ministero degli Affari esteri dello Stato accreditatario l'avvenuta partenza della persona.

L'Italia, in caso di motivata esigenza di allontanamento di un funzionario diplomatico straniero di nazionalità di un Paese amico, per comportamento giudicato irrituale o per reati commessi contro i quali la magistratura non può procedere per l'immunità dalla giurisdizione di cui beneficia l'agente, sollecita, in via informale, lo Stato inviante a richiamare l'agente stesso.

La cessazione per decisione dello Stato accreditatario si ha anche quando lo Stato ricevente, in caso di mutamento di governo nello Stato inviante, decide di riconoscere il nuovo governo.

8.3. *Cessazione per decisione personale dell'agente diplomatico.*

La tipica cessazione per *decisione personale dell'agente diplomatico* è costituita dalle *dimissioni*. Una semplice comunicazione allo Stato accreditatario da parte dell'interessato non produce, tuttavia, alcun effetto giuridico, occorrendo che le dimissioni siano accettate dallo Stato di appartenenza e ne sia stata data formale comunicazione allo Stato accreditatario.

8.4. *Cessazione per fatti giuridici.*

La cessazione delle funzioni di un membro della missione diplomatica può anche dipendere da un *fatto giuridico*. Tale fatto può essere puramente naturale, come la morte nel corso della missione o la maturazione dell'età che comporta la messa in quiescenza del dipendente secondo le leggi dello Stato accreditante.

Nel caso di *decesso di un capo missione a Roma*, il capo del Cerimoniale diplomatico della Repubblica si reca di persona nella residenza diplomatica per apporre la firma sul registro delle condoglianze e partecipa alle esequie organizzate dalla rappresentanza diplomatica estera, nel corso delle quali sono resi gli onori militari. La prassi di rendere onori all'ambasciatore deceduto *pendente munere* è comune agli uffici del Cerimoniale della maggioranza degli Stati (SATOW).

Per contro, dal mutamento di governo nello Stato accreditante o dal cambiamento del Capo dello Stato (secondo le regole costituzionali e non a seguito di deposizione o abdicazione), di regola, non consegue automaticamente la cessazione delle funzioni, ma talvolta si procede alla notifica della *rinnovazione delle lettere credenziali*, fattispecie che ricorre, altresì, qualora le lettere credenziali (accade tuttavia raramente) contengano un termine temporale.

Altra causa di cessazione dell'agente diplomatico (che importa pure l'estinzione della missione diplomatica) è il venir meno della soggettività internazionale dello Stato accreditante.

Ad es., il 1° gennaio 1993, la Repubblica federale ceca e slovacca si estinse per decisione del relativo Parlamento e le relazioni diplomatiche dell'Italia con quello Stato cessarono e se ne instaurarono di nuove con la Repubblica ceca e la Repubblica slovacca. Nel 2006, con la separazione della Serbia dal Montenegro, l'allora ambasciatore di Serbia-Montenegro a Roma fu confermato come ambasciatore del Montenegro e nuove lettere credenziali furono presentate al Presidente della Repubblica.

CAPITOLO VIII

LE PRECEDENZE DIPLOMATICHE ED IL CORPO DIPLOMATICO

SOMMARIO: 1. Le precedenze diplomatiche. – 2. Il Corpo diplomatico.

1. *Le precedenze diplomatiche.*

Bibliografia: DEAK J., *Classification, privilèges et immunités des agents diplomatiques*, in *RDILC*, 1928, pp. 173-206, 522-567; NAHLIK S.E., *À l'aube de la codification du droit international*, in *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs*, The Hague, 1984, pp. 201-216.

L'ordine delle precedenze tra gli agenti diplomatici accreditati presso un medesimo Stato, vale a dire il posto che ad essi è riservato nelle cerimonie e nelle riunioni ufficiali, nel passato ha costituito motivo di frequenti controversie fra gli Stati interessati.

Fino al Congresso di Vienna del 1815 (più precisamente al Regolamento di Vienna del 19 marzo 1815, frutto soprattutto dell'abilità diplomatica di Talleyrand e della capacità di Metternich di ottenere il consenso su una questione così delicata) le precedenze erano regolate in base al criterio dell'antichità dei regni e delle priorità storiche dei sovrani dei quali gli ambasciatori rappresentavano le persone stesse. Più precisamente si teneva conto dell'ingresso dei rispettivi regni nella comunità cristiana e ci si basava su documenti pontifici, come *l'Ordo Regum Christianorum* e l'*Ordo Ducum*, del 1504, attribuiti a Papa Giulio II e la bolla di Leone X, che riaffermò le precedenze dell'Imperatore e del Re di Francia su ogni altro sovrano europeo. Queste regole, tuttavia, furono contrastate sistematicamente dai sovrani protestanti e dettero luogo a numerosi incidenti.

Nel 1760 il primo ministro del Regno del Portogallo, Sebastião José de Carvalho e Melo (più noto come I° marchese di Pombal), dispose che alla Corte di Lisbona il rango tra i vari rappresentanti diplomatici sarebbe stato stabilito – fatta salva la precedenza assoluta del Nunzio apostolico e dell'ambasciatore dell'Impero germanico – in base alla data del rispettivo accreditamento. Pur se contestato

da Francia e Spagna, questo sistema, ritenuto più rispettoso dell'eguaglianza degli Stati, fu scelto dal Congresso di Vienna del 1815 per regolare le precedenze diplomatiche.

Infatti, il Regolamento allegato all'Atto finale del Congresso di Vienna del 19 marzo 1815 (come integrato dal protocollo di Aquisgrana del 21 novembre 1818) ordinò le precedenze degli agenti diplomatici in quattro classi: *I.* Ambasciatori e nunzi; *II.* Inviati, ministri ed altri agenti accreditati presso i sovrani; *III.* Ministri residenti; *IV.* Incaricati d'affari. All'interno di ogni classe, la precedenza era data dalla anzianità di accreditamento, stabilita in base alla presentazione delle lettere credenziali. Il Nunzio apostolico, nel sistema stabilito a Vienna nel 1815, manteneva la priorità tradizionalmente acquisita.

La CVRD del 1961 ha in parte confermato ed in parte modificato le regole poste a Vienna nel 1815 e a Aquisgrana nel 1818 (nel frattempo, tuttavia, la classe dei ministri residenti era caduta in desuetudine).

L'art. 14 CVRD indica in tre le classi dei capi missione: *I.* Ambasciatori o nunzi accreditati presso Capi di Stato e altri capi missione aventi un rango equivalente; *II.* Inviati, ministri o internunzi accreditati presso Capi di Stato; *III.* Incaricati di affari accreditati presso i Ministri degli Affari esteri; nel frattempo, la seconda classe del detto art. 14 CVRD è caduta pure in desuetudine per evidente contrasto con il principio di eguaglianza degli Stati.

L'art. 16 CVRD, confermando la regola consuetudinaria codificata a Vienna nel 1815, stabilisce che i capi missione prendono il loro rango in ciascuna classe secondo la data e l'ora in cui hanno assunto le proprie funzioni; questa anzianità decorre, ai sensi dell'art. 13 CVRD, dalla presentazione delle lettere credenziali o – innovazione introdotta dalla CVRD – dalla notifica al Ministero degli Affari esteri del loro arrivo insieme ad una copia conforme delle dette lettere (c.d. *copia d'uso*). Lo stesso art. 16 precisa che il rango nelle precedenze non muta in caso di rinnovato accreditamento, a meno che non vi sia stato un cambiamento nella classe di appartenenza del capo missione.

Ai sensi dell'art. 17 CVRD – frutto di un emendamento della Spagna alla conferenza di Vienna – l'ordine delle precedenze tra i membri del personale delle missioni diplomatiche è quello che risulta dalla notifica da parte del capo missione al Ministero degli Affari esteri; in altri termini il detto ordine è determinato dallo Stato inviante.

Titolare della qualità di *decano dei capi missione* accreditati in un medesimo Stato (il c.d. *Corpo diplomatico*, v., *infra*, par. 2) – una funzione peraltro non prevista dalla CVRD – è il capo missione appartenente alla classe più alta e avente la maggiore anzianità di accreditamento all'interno della stessa.

Non rileva il fatto che il decano rappresenti un Paese che non è riconosciuto dalla maggior parte degli Stati accreditati. Ad es., alla metà degli anni '90, gli ambasciatori della Palestina svolsero le funzioni di decano del corpo diplomatico a Lagos (Nigeria) e ad Islamabad (Pakistan) e l'esercizio del decanato non incontrò alcun problema.

Tuttavia questa regola subisce una deroga significativa, che è stata confermata dall'art. 16, par. 3 CVRD, alla stregua del quale l'ordine delle precedenze così indicato "*non pregiudica gli usi che sono o che potranno in seguito essere praticati dallo Stato accreditatario per quanto riguarda il rappresentante della Santa Sede*", cioè il Nunzio apostolico.

La formula impiegata, tuttavia, è sensibilmente diversa rispetto a quella che figurava nell'art. 4, comma 2, del Regolamento di Vienna del 1815 ("*Le présent règlement n'apportera aucune innovation relativement aux représentants du Pape*"), che sembrava riguardare esclusivamente gli Stati di antica formazione e di tradizione cattolica. La formula, anche *pro futuro* dell'art. 16, par. 3 CVRD, lascia aperta la possibilità che pure Stati di recente formazione e anche qualora la cattolica non è la religione più praticata possano decidere di accordare il decanato al Nunzio apostolico (Filippine).

In Italia, comunque, in forza dell'art. 12, comma 4, del trattato fra la Santa Sede e l'Italia (Patti Lateranensi dell'11 febbraio 1929), il "*Nunzio pontificio presso l'Italia* […] *sarà il Decano del Corpo Diplomatico, a termini del diritto consuetudinario riconosciuto dal Congresso di Vienna con atto del 9 giugno 1815*".

Nell'ordine delle precedenze in Italia, al Nunzio apostolico seguono gli ambasciatori (compreso l'ambasciatore dell'Ordine di Malta ed il capo della missione diplomatica palestinese, il cui rango è stato elevato a quello di ambasciatore dal 16 ottobre 2013) in relazione alla rispettiva anzianità; seguono, poi, gli incaricati d'affari *ad interim.* Nei ricevimenti collettivi il rango della rappresentanza diplomatica è determinato dall'anzianità di accreditamento del capo missione (v. la versione aggiornata in tempo reale della *Lista delle Ambasciate estere in Italia* (c.d. *Lista diplomatica*), in *www.esteri.it/mae/doc/LDA.pdf*) predisposta dal Cerimoniale diplomatico della Repubblica presso il Ministero degli Affari esteri.

Nelle *cerimonie nazionali italiane* l'ordine di precedenza è regolato dal dPCM 14 aprile 2006, che, per gli agenti diplomatici, riprende le regole internazionali sulle precedenze e le coordina con il sistema delle precedenze stabilito per le cariche istituzionali dello Stato italiano. Così il Nunzio apostolico, decano del Corpo diplomatico, l'ambasciatore estero del Paese cui la cerimonia eventualmente si riferisce prendono posto dopo i Ministri membri di governo; gli ambasciatori accreditati presso il Quirinale prendono posto dopo i giudici costituzionali; il Segretario generale del Ministero degli Affari esteri, negli eventi aventi rilevanza internazionale, segue immediatamente i Segretari generali degli organi costituzionali. Gli ambasciatori d'Italia accreditati all'estero, se intervengono in una cerimonia che riguarda lo Stato accreditatario, precedono i Capi di Stato maggiore di Forza armata. In ogni caso, l'art. 37 del menzionato dPCM prevede una certa flessibilità di cui il Cerimoniale di Stato (quello presso la Presidenza del Consiglio) ed il Cerimoniale diplomatico della Repubblica possono fare uso per "*misure di adeguamento eccezionali necessarie ed opportune anche per ragioni di reciprocità in particolare per eventi di carattere nazionale o internazionale*". I Cardinali, ai sensi dell'art. 21 del trattato tra la Santa Sede e l'Italia del 1929 "*godono in Italia degli onori dovuti ai principi di sangue*". Una nota della Santa Sede ha precisato che, in conformità al diritto canonico, essi debbono avere precedenza sui principi di famiglie reali che non siano principi ereditari. Per analogia, in Italia, essi cedono il

passo solo al Capo dello Stato ed ai Presidenti del Senato e della Camera. Infine, il Principe Gran Maestro dell'Ordine di Malta segue immediatamente i Cardinali.

La disciplina delle precedenze nazionali italiane compete esclusivamente allo Stato, in quanto è esercizio di funzioni unitarie che rientrano, anche dopo la modifica del titolo V della Costituzione, nella materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e di enti pubblici nazionali", ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *g*), Cost. (Corte cost., sentenze n. 311/2008 e n. 104/2009; v. anche, precedentemente, nello stesso senso, sentenza n. 496/1989).

2. *Il Corpo diplomatico.*

Bibliografia: BONET NAVARRO J., *El Decanato del Cuerpo diplomatico y la precedencia de los legados pontificio*, in *Dir. Eccl.*, 1997, pp. 867-893; BERRIDGE G.R., *Notes on the origins of the diplomatic corps: Constantinople in the 1620s*, The Hague, 2004; CROSS M.K.D., *The European Diplomatic Corps: diplomats and international cooperation from Westphalia to Maastricht*, New York, 2007; SHARP P., WISEMAN G. (eds.), *The Diplomatic Corps as an Institution of International Society*, Basingstoke, 2007.

Del Corpo diplomatico – una espressione che si comincia ad attestare intorno alla metà del XVII secolo – si hanno due diverse accezioni. S'intende per Corpo diplomatico (in senso lato) l'insieme degli agenti diplomatici, accreditati in un determinato Stato, che risultano iscritti nella c.d. *Lista diplomatica*, edita da ciascun Ministero degli Affari esteri (v., *supra*, cap. VII, par. 4.1). In senso stretto, invece, con l'espressione Corpo diplomatico s'intende soltanto l'insieme dei capi missione, titolari o reggenti *ad interim* la missione diplomatica accreditati contemporaneamente presso il medesimo Stato.

Le *origini* del corpo diplomatico possono essere fatte risalire al trattamento riservato nelle occasioni protocollari, a partire dalla metà del secolo XV, agli inviati esteri, in particolare a quelli delle potenze cristiane, da parte della Corte pontificia, sotto l'impulso di Papa Pio II, che proveniva dalle fila della diplomazia vaticana e che in tal modo intendeva rappresentare anche plasticamente l'unità della cristianità (MATTINGLY). E non è un caso che, proprio a metà del Quattrocento, la diplomazia diviene più stabile e si trasforma in diplomazia permanente. Gli attuali istituti del Corpo diplomatico, peraltro, trovano una sostanziale applicazione già nel Cinquento alla Corte di Costantinopoli, al tempo capitale dell'Impero ottomano, che si espandeva ed esercitava la sua forte influenza in Europa, Medio Oriente, Africa, Mar Nero, Mediterraneo ed Oceano Indiano (BERRIDGE). Se il balio (dal lat. *baiulus*, poi *bailus*, "portatore" e, per estensione "reggente") di Venezia era già presente a Costantinopoli durante il periodo degli imperatori bizantini, prima della presa della città da parte degli Ottomani nel 1453, e dunque, sebbene informalmente, svolgeva la funzione di Decano, è propriamente dal secolo successivo, con l'arrivo degli ambasciatori residenti di Francia (1536), di Gran Bretagna (1583), d'Austria (1573) e dei Paesi Bassi (1612), oltre ai rappresentanti di Polonia e di Genova, che l'istituto trova una forma non particolarmente diversa da quella con la quale attualmente si presenta (problemi di precedenze, riunioni congiunte facilitate dalla concentrazione delle residenze diplomatiche nel borgo di Pera, immunità diplomatiche non rispettate, con frequente presa in ostaggio degli ambasciatori,

imposizioni fiscali sui commerci, contrarie alle capitolazioni intervenute, utilizzazione in comune di servizi, specie quello del corriere diplomatico, che, fino al tardo Settecento, fu sostanzialmente svolto per tutte le rappresentanze diplomatiche dall'efficiente servizio postale della Repubblica di Venezia, nonché di tasse).

Ciònonostante, né il progetto della CDI né la CVRD contengono una disposizione concernente il Corpo diplomatico, nonostante che l'Italia, sia commentando il progetto del 1957 della CDI sia alla conferenza di Vienna avesse presentato una proposta al riguardo. Tuttavia non si pervenne ad un accordo circa le precise funzioni del Corpo diplomatico e le modalità di esercizio delle stesse.

Le *funzioni* svolte dal Corpo diplomatico sono varie. Di regola si tratta di compiti di carattere eminentemente protocollare, come partecipare alle cerimonie pubbliche organizzate nello Stato ricevente per la festa nazionale, l'apertura della sessione annuale del Parlamento o ad occasioni più ristrette, come gli auguri di capo d'anno al Capo dello Stato, la presenza ai matrimoni delle case regnanti, l'espressione delle condoglianze per lutti nazionali (decesso del Capo dello Stato o di personalità di rilevanza internazionale, calamità naturali).

In taluni casi, peraltro, il Corpo diplomatico esercita funzioni che gli sono attribuite da norme internazionali (come, ad es., l'art. 79 della convenzione de L'Aia del 1907 sulla risoluzione pacifica delle controversie internazionali, che attribuisce al Corpo diplomatico accreditato nei Paesi Bassi, presieduto dal Ministro degli Affari esteri olandese, il compito di formare il Consiglio amministrativo della Corte permanente di arbitrato, creata dalla convenzione per il regolamento pacifico delle controversie internazionali conclusa a L'Aia in occasione della prima conferenza della pace de L'Aia e rivista in occasione della seconda conferenza della pace de L'Aia del 1907.

Nel passato, l'art. 7 del protocollo finale sulla soluzione dei disordini del 1900, del 7 settembre 1901, concluso tra la Cina e le otto nazioni (Francia, Germania, Giappone, Impero di Austria-Ungheria, Italia, Regno Unito, Russia, Stati Uniti), che avevano organizzato un corpo di spedizione in occasione della c.d. rivolta dei Boxer, e che era stato sottoscritto, altresì, da Belgio, Paesi Bassi e Spagna, attribuiva al Corpo diplomatico accreditato in Cina l'amministrazione del quartiere diplomatico di Pechino, interdetto ai cinesi e vigilato da un corpo di guardia delle potenze straniere.

Il Corpo diplomatico può talvolta compiere atti giuridicamente rilevanti, come allorché esso presenta, per il tramite del proprio Decano (v., *supra*, par. 1) una nota di protesta allo Stato accreditatario in caso di violazione, da parte di un organo di questo Stato, di una norma internazionale (di regola si tratta di norme relative alle immunità diplomatiche o volte al rispetto dei diritti umani) compiuta nei confronti di uno Stato, ma che, in realtà, interessa tutti gli Stati accreditati.

Nella prassi si ricordano: *a*) i vari passi del XIX secolo in favore di talune popolazioni (cristiani nell'Impero Ottomano; ebrei nei principati danubiani); *b*) la protesta, presentata

personalmente a Lenin, il 14 gennaio 1918 dai 19 capi missione accreditati, guidati dall'ambasciatore statunitense D.R. Francis, dopo l'arresto del ministro di Romania e dei membri della legazione romena in rappresaglia per la cattura da parte dell'esercito romeno di soldati russi, con la richiesta di rilascio immediato; il giorno successivo il ministro fu liberato e contestualmente espulso; *c*) la nota del 5 settembre 1918 del ministro svizzero in qualità decano del Corpo diplomatico a Pietrogrado per le persecuzioni della classe borghese nelle principali città russe durante la rivoluzione bolscevica, nettamente respinta dal Commissario del popolo agli Affari esteri; *d*) la protesta collettiva del Corpo diplomatico a Roma, nel 1924, nei confronti della sentenza pronunciata dalla Corte di Cassazione il 31 gennaio 1922, *Comina* c. *Kite*, che non aveva riconosciuto l'immunità dalla giurisdizione dell'agente diplomatico per fatti extrafunzionali; e) la nota del Corpo diplomatico a L'Avana del novembre 1961 nei confronti delle restrizioni poste a Cuba al diritto d'asilo che avevano stabilito l'obbligo di ospitare i rifugiati soltanto nella residenza del capo missione: la protesta portò all'abrogazione della misura.

In casi eccezionali il Corpo diplomatico può effettuare altresì passi giuridicamente rilevanti nei confronti di condotte tenute da Stati terzi, che si riverberino sulla fruizione di immunità nello Stato accreditatario.

La prassi conosce, altresì, almeno un caso di protesta nei confronti di uno Stato terzo. Infatti, durante la guerra del 1870-1871 tra Francia e Germania, il Corpo diplomatico accreditato a Parigi, assediata, chiese al governo germanico di poter inviare una volta la settimana dei corrieri a destinazione dei propri Stati accreditanti; la richiesta fu respinta da Bismark e ne seguì una protesta collettiva.

Il Corpo diplomatico si riunisce normalmente nella capitale dello Stato ricevente. Nella prassi, tuttavia, si può ricordare il caso del Corpo diplomatico accreditato a Pietrogrado, guidato dall'ambasciatore statunitense D.R. Francis e comprendente i capi missione/capi di uffici consolari di 15 Stati, il quale, temendo la presa della città da parte delle truppe germaniche, il 24 febbraio 1918 si trasferì a Vologda, cittadina della Russia occidentale a 300 miglia dalla capitale, dove restò per 5 mesi, fino al 24 luglio 1918, allorché il nuovo governo rivoluzionario lo obbligò a fare ritorno nella capitale.

Quanto alla *natura giuridica* del Corpo diplomatico va escluso che esso si configuri come organo dotato di propria distinta soggettività giuridica internazionale. Nei casi in cui il Corpo diplomatico compia atti giuridici internazionali (proteste) esso ha natura di organo comune collegiale di volontà in quanto la dichiarazione di volontà così espressa è imputata in modo simultaneo ed identico a ciascuno Stato accreditante.

CAPITOLO IX

LE FUNZIONI DIPLOMATICHE ED I LORO LIMITI

SOMMARIO: 1. La tipologia delle funzioni diplomatiche. – 2. La funzione di rappresentanza. – 2.1. Le istruzioni diplomatiche. Il passo diplomatico. Le note verbali. – 3. La funzione di negoziazione. – 4. La funzione di osservazione ed informazione. – 4.1. Il rapporto diplomatico. – 5. La funzione di protezione degli interessi dello Stato accreditante e dei suoi cittadini. La protezione diplomatica. – 6. La funzione di promozione di relazioni amichevoli e di sviluppo dei rapporti economici, culturali e scientifici. – 7. L'esercizio di funzioni consolari da parte della missione diplomatica. – 8. I limiti all'esercizio delle funzioni diplomatiche. – 8.1. L'obbligo di rispettare le leggi ed i regolamenti dello Stato accreditatario. – 8.1.1. La violazione del codice della strada. – 8.1.2. Il dovere di conformarsi alla legislazione lavoristica rispetto ai domestici privati. – 8.2. L'obbligo di non interferire negli affari interni dello Stato accreditatario. – 8.3. Il dovere di intrattenere i rapporti ufficiali con lo Stato accreditatario per il tramite del Ministero degli Affari esteri ed i suoi temperamenti. – 8.3.1. La lingua diplomatica. – 8.4. La regola dell'esercizio esclusivo della funzione diplomatica e la portata del divieto di attività professionali o commerciali. – 8.5. Il divieto di impiego di mezzi illeciti nello svolgimento della funzione d'informazione. – 8.6. Il divieto di utilizzare i locali della missione in modo incompatibile con le funzioni.

1. *La tipologia delle funzioni diplomatiche.*

L'art. 3 CVRD, innovando rispetto a progetti o accordi precedenti, contiene una elencazione delle principali *funzioni di una missione diplomatica*. La disposizione stabilisce, al par. 1, che "*Le funzioni di una missione sono in particolare le seguenti:*

a) rappresentare lo Stato accreditante presso lo Stato accreditatario;

b) proteggere nello Stato accreditatario gli interessi dello Stato accreditante e dei suoi cittadini, nei limiti ammessi dal diritto internazionale;

c) negoziare con il governo dello Stato accreditatario;

d) informarsi con tutti i mezzi leciti delle condizioni e dello sviluppo degli avvenimenti nello Stato accreditatario e farne rapporto allo Stato accreditante;

e) promuovere relazioni amichevoli e sviluppare relazioni economiche, culturali e scientifiche fra lo Stato accreditante e lo Stato accreditatario".

Il par. 2 aggiunge che "*Nessuna disposizione della presente Convenzione potrà*

essere interpretata nel senso di proibire l'esercizio di funzioni consolari da parte di una missione diplomatica".

Dalla lettura della disposizione si evince, per un verso, che trattasi di un elenco non esaustivo di funzioni, come risulta dall'inciso "*in particolare*", e, per altro verso, che le funzioni indicate sono quelle principalmente svolte dalle missioni diplomatiche.

Le dette funzioni, altresì, non sono ordinate gerarchicamente (la questione fu oggetto di ampia discussione in seno alla conferenza di Vienna). Invero, se si tiene conto, da un lato, dell'importanza di ciascuna funzione e, dall'altro, della logica correlazione che governa l'esercizio delle funzioni, l'ordine avrebbe dovuto essere il seguente: rappresentanza, negoziazione, osservazione e informazione, protezione diplomatica ed, infine, promozione e sviluppo delle relazioni amichevoli. Pertanto, in quest'ordine saranno di seguito analizzate le differenti funzioni.

L'art. 37 del dPR 18 gennaio 1967, n. 18, stabilisce che "*la Missione diplomatica svolge, nell'ambito del diritto internazionale, funzioni consistenti principalmente nel: proteggere gli interessi nazionali e tutelare i cittadini e i loro interessi; trattare gli affari, negoziare e riferire; promuovere relazioni amichevoli e sviluppare i rapporti con tutti i settori tra l'Italia e lo Stato di accreditamento. L'attività di una Missione diplomatica si esplica in particolare nei settore politico-diplomatico, consolare, emigratorio, economico, commerciale, finanziario, sociale, culturale, scientifico-tecnologico, della stampa e informazione. La Missione diplomatica esercita altresì azione di coordinamento e, nei casi previsti, di vigilanza o di direzione dell'attività di uffici ed Enti pubblici italiani, operanti nel territorio dello Stato di accreditamento*".

Inoltre, ai sensi dell'art. 38 della medesima fonte, "*la Missione diplomatica sovraintende e coordina l'attività degli uffici consolari istituiti nello Stato di accreditamento. L'azione della Missione diplomatica nei riguardi degli uffici consolari dipendenti trova un limite nella competenza ad essi attribuita per legge. In caso di dissenso tra la Missione diplomatica e l'ufficio consolare circa la competenza di quest'ultimo, prevale l'opinione della Missione diplomatica. Il capo della Missione diplomatica è tenuto in tal caso a comunicare per iscritto al capo dell'ufficio consolare le proprie determinazioni di cui assume la responsabilità e ad informarne il Ministero*".

2. La funzione di rappresentanza.

Gli Stati e, in genere, i soggetti di diritto internazionale sono degli enti astratti i quali non sarebbero capaci, di per sé, di volere ed agire. In quanto sono persone giuridiche essi possono agire mediante i propri organi. In questo contesto, la rappresentanza degli organi delle relazioni internazionali, collegandosi con la personalità internazionale, costituisce non la funzione più importante (come sostenuto dal rappresentante della Santa Sede durante la conferenza di Vienna) ma il presupposto stesso dell'intrattenimento delle relazioni diplomatiche.

La rappresentanza presuppone, infatti, la soggettività internazionale dello Stato e la presenza di organi, uffici ed agenti delle relazioni internazionali che direttamente rappresentano lo Stato nei confronti di altri Stati ed enti internazionali.

Questa rappresentanza non va confusa con la rappresentanza internazionale, cioè con il conferimento ad un soggetto, appunto il rappresentante, del potere di agire in nome e per conto del soggetto rappresentato dinanzi ad un terzo soggetto (v., *supra*, cap. VI, par. 6). Infatti, nei casi in cui lo Stato agisce con i propri organi, cioè per il tramite dell'organizzazione che esso crea nel proprio ordinamento, in conformità della sua particolare struttura, non si costituisce alcun rapporto di rappresentanza internazionale.

Per contro, nella *rappresentanza diplomatica*, gli organi delle relazioni internazionali dello Stato agiscono nella qualità di *nuncii* dello Stato accreditante nei rapporti con lo Stato accreditatario. L'impiego del termine "rappresentare", nell'art. 3, par. 1 CVRD, costituisce, pertanto, un residuo storico delle concezioni patrimonialistiche delle Monarchie assolute, nelle quali il Ministro degli esteri e gli agenti diplomatici apparivano come rappresentanti del sovrano, cui spettava, invece, il c.d. *ius repraesentationis omnimodae,* cioè il potere di dichiarare la volontà internazionale dello Stato e di impegnarsi per esso.

La rappresentanza si effettua da parte degli organi delle relazioni internazionali dello Stato, per conto dello Stato soggetto di diritto internazionale, globalmente considerato, dunque per l'insieme dei poteri e degli organi e non soltanto del governo o del Capo dello Stato. E ciò anche se talune formule diplomatiche (come "mio rappresentante", "ambasciatore di Sua Maestà", "secondo le istruzioni del mio governo") potrebbero indurre in confusione.

Nelle relazioni diplomatiche bilaterali la missione permanente è il principale canale di comunicazione nei contatti ufficiali con lo Stato ricevente, e ciò anche se, dalla fine del XX secolo, si sono moltiplicati i contatti diretti reciproci sia tra le amministrazioni centrali degli Affari esteri sia tra dicasteri di settore.

La funzione di rappresentanza svolta dagli organi esterni delle relazioni diplomatiche concerne sostanzialmente rapporti retti dal diritto internazionale. Tuttavia, vale la pena di rammentare che, allorquando il capo della missione diplomatica stipula i contratti di diritto di privato necessari alla vita della missione, regolati dal diritto interno dello Stato accreditatario (contratto di acquisto o di locazione della sede della missione, contratti relativi a forniture, ecc.), tali atti sono comunque conclusi non a titolo privato ma in rappresentanza dello Stato accreditante (v., *infra*, per i profili di esenzione dalla giurisdizione dello Stato accreditatario).

Per la Cassazione l'agente diplomatico ha la capacità di rappresentare lo Stato accreditante, senza alcuna autorizzazione particolare, nel processo in cui il proprio Stato è ricorrente o convenuto rispetto a controversie sorte da rapporti di diritto privato (Cass. 10 dicembre 1962, n. 2898, *Ambasciata d'Italia presso la Santa Sede* c. *Coop. Ed. La Virgiliana*; Pretura Roma, 12-16 dicembre 1966, *Ciniglio* c. *Ambasciata d'Indonesia in Italia* c. *Compagnia di assicurazione intercontinentale*; Cass. 5 dicembre 1992, n. 1251). Più di recente, per Trib. Rossano, 20 settembre 2011, *"avendo le ambasciate e le rappresentanze diplomatiche natura di organi esterni dello Stato cui appartengono, esse esercitano un potere rappresentativo attraverso un rapporto di compenetrazione organica, sicché sussiste la legittimazione del-*

l'ambasciatore a rappresentare il proprio Stato nei giudizi in cui questo sia parte, ancorché relativi a rapporti privatistici, senza bisogno di alcun atto autorizzativo particolare".

2.1. *Le istruzioni diplomatiche. Il passo diplomatico. Le note verbali.*

Bibliografia: FEIN R.H., *Démarche. De diplomatieke démarche in de praktijk*, Den Haag, 1992; SALMON J., *Démarche, Diplomatic*, in *MPEPIL*, 2011.

L'agente diplomatico agisce su istruzioni del proprio Stato (le c.d. *istruzioni diplomatiche*).

Le istruzioni diplomatiche sono le specifiche direttive che il governo, per il tramite del Ministero degli Affari esteri, nei casi più delicati, previa discussione in Consiglio dei Ministri e, comunque, di concerto con il Primo ministro (ufficio del consigliere diplomatico), impartisce alle proprie missioni diplomatiche per lo svolgimento dell'azione concreta nei confronti degli Stati esteri presso i quali sono istituite. Le istruzioni si distinguono: *a*) a seconda del momento in cui sono impartite (all'inizio della missione o nel corso della stessa); *b*) in ragione della forma che assumono (scritte ovvero orali, segrete o riservate o ostensibili allo Stato accreditatario); *c*) in relazione al contenuto (generiche o specifiche); *d*) in relazione al margine di apprezzamento discrezionale che è lasciato al capo missione (tassative ovvero di massima).

In caso di azione *ultra vires* dell'agente diplomatico, il suo governo deve immediatamente prenderne le distanze, se del caso aprendo un'azione disciplinare. In caso contrario, anche gli atti *ultra vires* sono suscettibili di far sorgere la responsabilità dello Stato d'invio.

Ad es., il governo italiano alla fine degli anni Settanta del Novecento presentò le proprie scuse al governo svizzero e richiamò a Roma l'ambasciatore a seguito della pubblicazione di un rapporto di quest'ultimo contenente valutazioni spiacevoli per la Confederazione (v., *infra*, cap. XV, par. 2).

La funzione di rappresentanza nei confronti dello Stato accreditatario si realizza mediante il *passo diplomatico* (*démarche).* La forma che può rivestire il passo diplomatico dipende sostanzialmente dal fine perseguito (meramente informativo, propositivo, di protesta). La forma può essere verbale (colloqui con il Ministro degli Affari esteri dello Stato ricevente o con funzionari del Dicastero diplomatico) ovvero scritta (note diplomatiche) ovvero verbale e scritta (nota verbale).

La *nota verbale* deriva il suo nome da una prassi risalente secondo la quale i rappresentanti degli Stati esteri, compiuto verbalmente un passo presso i competenti organi dello Stato accreditatario, usavano lasciare il riassunto scritto delle dichiarazioni fatte. Nella moderna prassi diplomatica può anche prescindere da qualsiasi precedente comunicazione verbale e costituisce il tipo di nota più fre-

quentemente adoperato nelle relazioni tra rappresentanza diplomatica e Ministero degli Affari esteri dello Stato accreditatario.

La nota verbale, di regola, è scritta in terza persona ed in nome della rappresentanza diplomatica; non è firmata ma è siglata dal capo missione o dall'agente delegato; reca il sigillo diplomatico; è scritta su carta intestata della missione; è contrassegnata, in alto, da un numero di protocollo e dalla data e, in calce, dal nome del destinatario, di regola il Ministro degli Affari esteri.

Nelle occasioni solenni si usano note firmate personalmente dal capo missione e dirette esclusivamente al Ministro degli Affari esteri. La prassi conosce, altresì, la lettera personale, la nota collettiva, il promemoria, il *memorandum*, lo scambio di note, l'*ultimatum*, il comunicato stampa, e, negli ultimi anni, l'*e-mail*.

3. *La funzione di negoziazione.*

Negoziare è un tratto distintivo della diplomazia ed una funzione tipica del capo della missione diplomatica.

Del negoziato da parte degli agenti diplomatici e del loro ruolo di plenipotenziari abbiamo antiche illustrazioni. Ad es., dal documento che suggella la pace di Costanza (1183) tra l'Impero e le città italiane, collegate tramite leghe, che, pur presentandosi come concessione unilaterale è sostanzialmente un patto bilaterale giurato dalle due parti, si evince che agli agenti diplomatici (i *nuntii*) era riconosciuta la funzione di plenipotenziari. Vi si legge, infatti, che ai *"principes et nobiles curiae qui prescriptam pacem per se firmam tenere iuraverunt"* si contrappongono i *"nuntii, qui ex parte Lombardorum pacem praescriptam et concordiam receperunt"*.

In materia di negoziazione dei trattati internazionali, la convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati stabilisce all'art. 7, par. 2, che "*i capi di missione diplomatica, per l'adozione del testo di un trattato fra lo Stato accreditante e lo Stato accreditatario*" non sono tenuti ad esibire i pieni poteri. Ne risulta, *a contrario*, che dovranno produrre i pieni poteri per la firma e, *a fortiori*, per l'impegno a vincolarsi.

Spesso l'attività dell'agente diplomatico non è finalizzata alla formazione di atti giuridicamente vincolanti, sul piano bilaterale o meno, ma ha carattere preparatorio di posizioni negoziali da far valere in sedi internazionali (ad es., all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, o in vertici internazionali, quali il G7, il G8, ecc.), ovvero preordinate alla conclusione di intese informali tra lo Stato accreditante e lo Stato accreditatario (ad es., un *gentlemen's agreement*, una dichiarazione unilaterale concordata bilateralmente, due atti unilaterali di identico contenuto) ovvero l'apertura di un negoziato (lettere di intenti, *memorandum of understanding*), anche mirato alla soluzione di una controversia bilaterale.

Il negoziato può inoltre riguardare, in genere, la trattazione di qualsiasi questione tra Stato inviante e Stato ricevente. I negoziati possono essere sia ufficiali

sia ufficiosi. La prassi indica che quelli ufficiosi, di regola, precedono quelli ufficiali.

I negoziati sono condotti dalla missione diplomatica con il Ministero degli Affari esteri dello Stato accreditatario, o dal suo intermediario, o con altro Ministero, se così è convenuto (art. 41, par. 2 CVRD).

La funzione di negoziazione è normalmente svolta dalla missione diplomatica nei confronti dello Stato accreditatario. Può accadere, tuttavia, che un agente diplomatico svolga un'attività di mediazione attiva nei confronti di uno Stato terzo.

Ad es., nella grave crisi diplomatica del 1974 tra Corea del Sud e Giappone, seguìta all'attentato subìto dal Presidente coreano Park Chung-hee, mentre era in visita ufficiale a Tokio, da parte di un coreano residente in Giappone ed appartenente all'organizzazione pro-nordcoreana *Chosen Soren*, in cui era rimasta uccisa la moglie del Presidente Yook Yong Soo, l'incaricato d'affari statunitense Richard Ericson – desideroso di eliminare la tensione tra i due principali alleati di Washington nell'Estremo Oriente – mediò una soluzione della controversia, basata sulla presentazione delle scuse ufficiali giapponesi, sull'impegno del Giappone di perseguire le attività illecite di organizzazioni pro-Corea del Nord, nonché sulla promessa di inviare a Seoul un politico di spicco.

4. *La funzione di osservazione ed informazione.*

Nonostante che – rispetto al passato – le moderne tecnologie e le tecniche di comunicazione consentano attualmente una quasi compiuta informazione in tempo reale, resta, tuttavia, pur sempre necessario filtrare e contestualizzare tali informazioni.

Questa è dunque la funzione che le missioni diplomatiche sono chiamate a svolgere mediante personale in possesso di competenze adeguate nel campo delle relazioni internazionali. Il detto personale conosce altresì quali sono le priorità del proprio Stato rispetto a fatti ed atti avvenuti nello Stato in cui ha sede la missione diplomatica e, pertanto, ha la possibilità di fornire informazioni maggiormente adeguate al contesto delle relazioni bilaterali.

Non sempre, tuttavia, le informazioni che provengono dalle missioni diplomatiche sono apprezzate al giusto nelle capitali. Se ne potrebbero fare molteplici esempi. Quello più emblematico concerne i rapporti inviati a Washington da Lowell Bruce Laingen, incaricato d'affari presso l'ambasciata degli Stati Uniti a Teheran dal giugno 1979 al 1981. In particolare, Laingen, dopo la rivoluzione islamica del febbraio 1979 ed il primo assalto all'ambasciata degli Stati Uniti, aveva attirato l'attenzione del Dipartimento di Stato, con due telegrammi dei mesi di luglio e settembre 1979, sull'opportunità, nonostante le ragioni umanitarie, di fare molta attenzione alla tempistica nel concedere l'ingresso negli Stati Uniti al deposto Scià di Persia Mohammad Reza Pahlavi, che nel frattempo era stato condannato a morte in contumacia. Ad avviso di Laingen sarebbe stato prudente subordinare l'ingresso dello Scià negli Stati Uniti all'accettazione da parte di Washington della rivoluzione islamica e del nuovo regime, alla nomina del nuovo capo missione, posizione vacante dal marzo 1979, e, soprattutto, a precise assicurazioni che gli Stati Uniti non avrebbero facilitato in al-

cun modo il ritorno dello Scià in Iran (come avevano fatto, nel 1953, quando contribuirono alla caduta del governo Mossadegh). Nonostante questi avvertimenti, l'Amministrazione Carter, il 22 ottobre 1979, concesse, allo Scià, per motivi umanitari, di recarsi a New York per sottoporsi ad un trattamento contro il cancro. Il 1° novembre successivo l'ayatollah Khomeini invitò la popolazione a manifestare contro gli Stati Uniti, indicati come "Grande Satana" e "Nemici dell'Islam". Quattro giorni dopo gli studenti islamici assaltarono ed occuparono l'ambasciata degli Stati Uniti a Tehran (LAINGEN L. B., *Iranian Takeover of the American Embassy*, in MORGAN W.D., KENNEDY C.S. (eds.), *American Diplomats. The Foreign Service at Work*, New York, 2004, pp. 184-197, ove, a p. 190, osserva che "*a recommendation from an embassy in the field, from a chargé in the field, from an ambassador on the field, to Washington is only one of a large inflow of views affecting policy in Washington*").

Gli agenti diplomatici hanno anche la possibilità di ottenere informazioni ufficiali rivolgendosi direttamente alle autorità centrali dello Stato accreditatario (il capo missione ha il diritto di richiedere, anche con urgenza, una udienza al Ministro degli Esteri e, se del caso, anche al Capo del Governo o al Capo dello Stato, pure in relazione a vicende che hanno carattere riservato).

Anche e soprattutto in caso di crisi sul piano bilaterale e finché c'è una rappresentanza diplomatica può essere assicurata la continuità nell'informazione. Inoltre, gli agenti diplomatici, attraverso i contatti con il mondo politico (anche di opposizione governativa) economico, sociale, culturale, potranno ottenere quelle informazioni specifiche che, di regola, non trapelano sui *media*.

In ogni caso, le informazioni devono essere procurate con mezzi leciti, nel rispetto della sovranità e dell'ordinamento giuridico dello Stato accreditatario (artt. 3, parr. 1 e 41, parr. 1 e 3 CVRD). Sono vietate, all'evidenza, sia le attività di spionaggio sia forme di corruzione.

Nonostante che la CVRD non ne faccia espressa menzione, il destinatario delle informazioni può essere anche lo Stato accreditatario, sia su richiesta degli organi dello stesso sia ad iniziativa della missione diplomatica, tutte le volte che ciò possa contribuire a mantenere relazioni bilaterali amichevoli.

In questo contesto, può accadere che la missione diplomatica eserciti un "*diritto di rettifica*" rispetto a notizie apparse su organi di stampa, che possono arrivare fino ad azioni in giudizio, tuttavia raramente vittoriose (Pretura Roma, 30 marzo 1984, *Ambasciata dell'Iran* c. *Racing Pictures*).

4.1. *Il rapporto diplomatico.*

Bibliografia: FERRARIS L.V., *Il rapporto diplomatico quale strumento di politica estera*, in *CI*, 1984, pp. 537-550.

Il contenuto delle informazioni che la missione diplomatica deve fornire allo Stato di invio concerne sostanzialmente la situazione generale dello Stato accreditatario e tutti i fatti, gli atti e le dichiarazioni concernenti i rapporti bilaterali, provenienti da organi ufficiali, segnatamente dal governo, dal parlamento e

dalla magistratura, ma anche da partiti politici, sindacati, *media* ed opinione pubblica.

Il *rapporto diplomatico* è il documento di ufficio con il quale la rappresentanza diplomatica riferisce al proprio governo circa qualsiasi questione connessa con lo svolgimento della missione.

> Può trattarsi di rapporti meramente descrittivi della situazione nello Stato accreditatario, ovvero narrativi di specifici compiti effettuati (ad es., colloqui avuti con il locale Dicastero diplomatico), ovvero deliberativi qualora contengano richiesta di istruzioni. I rapporti sono trasmessi in forma telegrafica, anche in cifra, ovvero in forma epistolare, in forma di documenti non epistolari (nella terminologia italiana "telespressi").

5. *La funzione di protezione degli interessi dello Stato accreditante e dei suoi cittadini. La protezione diplomatica.*

Bibliografia: PERRIN G., *Réflexions sur la protection diplomatique*, Lausanne, 1968; FLAUSS J.-F. (dir.), *La protection diplomatique: mutations contemporaines et pratiques nationales, Actes de la Journée d'études du 30 mars 2001 organisée à la memoire de Georges Perrin*, Bruxelles, 2003; VERMEER-KÜNZLI A.M.H., *Exercising Diplomatic Protection, the Fine Line between Litigation, Demarches and Consular Assistance*, in *ZaöRV*, 2006, pp. 321-350; TOUZÉ S., *La protection des droits des nationaux à l'étranger: recherches sur la protection diplomatique*, Paris, 2007; ZANGHÌ C., *La protection diplomatique, in Cursos euromediterráneos bancaja de derecho internacional*, voll. XI-XII (2007-2008), Valencia, 2010, pp. 919-1027; LE BRIS C., *Vers la "protection diplomatique" des non-nationaux victimes de la violation des droits de l'homme*, in *RTDH*, 2012, pp. 329-347; PUSTORINO P., *Protezione diplomatica ed interesse legittimo dell'individuo*, in *RDI*, 2012, pp. 156-159.

Compito della missione diplomatica è quello della *tutela degli interessi dello Stato inviante*. Questi interessi possono concernere la politica commerciale, sanitaria, fiscale, giudiziaria, ecc.

Inoltre, la missione diplomatica è chiamata a fornire *protezione ai propri cittadini* (come pure alle persone giuridiche nazionali) residenti o stabiliti nel territorio dello Stato accreditatario. Questo tipo di protezione coincide pure, in larga misura, con gli interessi dello Stato inviante attenendo alla generalità di tali persone e può riguardare, ad es., le condizioni di immigrazione, la libertà di circolazione per turismo e per lavoro, la libertà d'impresa, la libertà di stabilimento e la sicurezza sociale. La tutela degli interessi dello Stato inviante e la protezione dei suoi cittadini vanno effettuati – conformemente ad una proposta avanzata da India, Messico e Ceylon alla conferenza di Vienna – "*nei limiti ammessi dal diritto internazionale*".

Infine, la missione diplomatica può essere richiesta della protezione di cittadini e di società nazionali, singolarmente considerati, in relazione ad eventuali ille-

citi imputabili allo Stato accreditatario, in particolare derivanti dalla violazione delle norme sul trattamento degli stranieri. Questa funzione corrisponde all'istituto della *protezione diplomatica*, un istituto classico del diritto internazionale al quale, in questa sede, non possono che essere dedicati brevi cenni. In estrema sintesi, esercitando la protezione diplomatica lo Stato assume la difesa del proprio cittadino sul piano internazionale nei confronti dello Stato territoriale al fine di far cessare il trattamento che il cittadino subisce. I soggetti privati, infatti, non hanno la possibilità di far valere direttamente i loro diritti sul piano internazionale per ottenere riparazione dei danni subiti.

L'esercizio del diritto di protezione diplomatica è subordinato alla sussistenza di tre condizioni: *a*) la persona fisica o giuridica deve avere la cittadinanza/nazionalità dello Stato protettore, quanto meno al momento in cui viene sollecitata la detta protezione (questa condizione potrebbe, in prospettiva, stemperarsi allorché la protezione riguardi la violazione grave dei diritti umani subìta da un individuo non cittadino); *b*) la persona fisica o giuridica deve aver esaurito tutti i rimedi previsti dall'ordinamento interno dello Stato territoriale (regola del previo esaurimento dei ricorsi interni); *c*) la persona fisica o giuridica non deve avere la possibilità di azionare rimedi internazionali efficaci.

L'esercizio della protezione diplomatica si configura come un diritto di cui è titolare lo Stato protettore, che, pertanto, non agisce quale rappresentante della persona fisica o giuridica. A tale diritto, il cui esercizio è meramente discrezionale, lo Stato può anche rinunciare quando superiori interessi di politica estera lo giustifichino. La questione va risolta, quindi, secondo l'ordinamento interno dello Stato che intenda esercitare la protezione.

Per la giurisprudenza italiana non esiste un diritto della persona lesa di pretendere che lo Stato eserciti la protezione diplomatica, dal momento che i relativi atti od omissioni compiuti dallo Stato protettore sul piano delle relazioni internazionali vanno considerati "atti di governo", come tali sottratti al sindacato giurisdizionale (Cass., S.U., 8 ottobre 1965, n. 2088, e 12 luglio 1968, n. 2452).

Lo Stato che agisce in protezione diplomatica può porre in essere tutti i procedimenti di regolamento diplomatico delle controversie, dal negoziato, che comprende un'attività che inizia con le funzioni di rappresentanza svolta dalla missione diplomatica e che, qualora intervenga il consenso dello Stato territoriale, può concludersi con procedure arbitrali o giurisdizionali.

La protezione diplomatica, come detto, va esercitata "*nei limiti ammessi dal diritto internazionale*", il che esclude non soltanto, come ovvio, l'uso della forza ma anche l'impiego di azioni coercitive di altra natura.

Proponendo questa formula il delegato del Messico alla conferenza di Vienna, rammentò, insieme ad altri delegati latino-americani, gli abusi nell'esercizio della protezione diplomatica. Il delegato del Venezuela, in particolare, ricordò che, nel 1902, navi da guer-

ra inglesi, italiane e tedesche bombardarono La Guayana, Puerto Cabolo e Maracaibo per esercitare pressioni sul governo venezuelano a sostegno dei crediti vantati dai cittadini dei tre Paesi.

La protezione diplomatica va tenuta distinta dalla protezione e dall'assistenza consolare (v. art. 5 CVRC, *infra*, cap. XXI, par. 3.2).

Per i cittadini dell'Unione europea, l'art. 23 TFUE sancisce che i diritti discendenti dalla cittadinanza dell'Unione contemplano la tutela diplomatica e consolare da parte di ciascuno Stato membro qualora non sia presente nello Stato terzo una rappresentanza diplomatica o consolare dello Stato di cittadinanza (v., *infra*, cap. XXV).

6. *La funzione di promozione di relazioni amichevoli e di sviluppo dei rapporti economici, culturali e scientifici.*

La *funzione di promozione di relazioni amichevoli e di sviluppo dei rapporti economici, culturali e scientifici* – formula che si deve ad una indicazione di Filippine, Cecoslovacchia e Jugoslavia recepita nel 1958 dalla CDI – sono funzioni tra loro interdipendenti. Invero, la funzione di promozione di relazioni amichevoli fra due Stati implica, necessariamente, lo sviluppo dei rapporti economici, culturali e scientifici. I settori d'azione menzionati hanno carattere meramente esemplificativo e non escludono che la missione diplomatica si interessi di altri campi di attività.

7. *L'esercizio di funzioni consolari da parte della missione diplomatica.*

Bibliografia: VEDEL I.A., *Some aspects of the exercise of diplomatic protection (consular assistance) by diplomatic and consular offices*, in *Russian JJ*, 2012, pp. 83-91.

L'art. 3, par. 2 CVRD prevede espressamente che la missione diplomatica possa svolgere *funzioni consolari* (come il rilascio di visti, la legalizzazione di documenti, la redazione di atti dello stato civile, il rilascio di passaporti, ecc.). Infatti, la prassi di stabilire delle sezioni consolari nella missione diplomatica è una prassi risalente nel tempo, che si è soprattutto sviluppata dopo la prima guerra mondiale.

Il par. 2 la codifica opportunamente, adattando una soluzione di compromesso suggerita dalla Spagna ed adottata dal comitato di redazione, che contempera le posizioni contrastanti manifestatesi durante la conferenza di Vienna. In effetti, taluni Stati (Paesi socialisti soprattutto, ma anche gli Stati Uniti) ritenevano che in base ad una norma consuetudinaria la missione diplomatica avesse anche il po-

tere di svolgere le dette funzioni. Altri Stati ritenevano invece necessario per lo svolgimento di tali attività il consenso esplicito (o almeno la non opposizione) dello Stato ricevente. In particolare, talune delegazioni, fra cui quella del Venezuela, il cui diritto interno, all'epoca, vietava l'esercizio contemporaneo di funzioni diplomatiche e consolari, avevano espresso deciso dissenso sulla possibilità per le missioni diplomatiche di svolgere anche funzioni consolari. In proposito, la delegazione dell'Italia aveva suggerito di distinguere tra funzioni consolari rientranti naturalmente nei compiti della missione diplomatica, per le quali non sarebbe stata necessaria alcuna autorizzazione ed altre, invece, per le quali l'autorizzazione appariva necessaria.

Dunque, per l'esercizio di funzioni consolari da parte della missione diplomatica, attraverso una sezione consolare (la cancelleria consolare), la CVRD non richiede né un accordo consolare né la concessione dell'*exequatur*, cioè dell'atto con il quale lo Stato ricevente autorizza il capo dell'ufficio consolare, ad esercitare le dette funzioni. In effetti non è possibile considerare l'eventuale cancelleria consolare alla stregua di un ufficio consolare nel senso della CVRC, né il funzionario diplomatico che dirige la sezione consolare è un funzionario consolare, ai sensi della medesima CVRC.

In disparte di quanto previsto dalla CVRD vale la pena di osservare, alla luce della prassi, che lo Stato accreditatario può opporsi all'istituzione di una cancelleria consolare nella missione diplomatica e che taluni Stati richiedono anche l'*exequatur.*

La CVRC fornisce, tuttavia, talune precisazioni al riguardo.

Infatti, l'art. 3 CVRC, dopo aver codificato la regola generale, secondo la quale "*le funzioni consolari sono esercitate da uffici consolari*" continua precisando che tali funzioni "*sono anche esercitate da missioni diplomatiche in conformità alle disposizioni*" della stessa CVRC. Inoltre, secondo l'art. 2, par. 2 della CVRC "*il consenso dato allo stabilimento di relazioni diplomatiche tra due Stati implica, salvo indicazione contraria, il consenso allo stabilimento di relazioni consolari*".

Ne discende che un accordo separato per lo stabilimento di relazioni consolari può essere previsto, ma è di regola implicito.

Infine, ai sensi dell'art. 70 CVRC, i nomi dei membri della missione diplomatica addetti alla sezione consolare o altrimenti incaricati dell'esercizio delle funzioni consolari della missione sono notificati al Ministero degli Affari esteri dello Stato di residenza o all'autorità designata da tale Ministero. L'art. 70 CVRC precisa, altresì, che, nell'esercizio delle funzioni consolari, la missione diplomatica – che, di regola, ai sensi della CVRD si rapporta esclusivamente con il Ministero degli Affari esteri dello Stato accreditatario – può rivolgersi sia alle autorità locali della circoscrizione consolare sia alle autorità centrali dello Stato di residenza se le leggi, i regolamenti e gli usi di questo Stato o gli accordi internazionali lo consentono.

Per quanto riguarda, invece, le immunità diplomatiche (v., *infra*, cap. XIV) i membri della missione diplomatica che svolgono funzioni consolari continuano a

beneficiare del regime diplomatico; lo stesso avviene per quanto riguarda le precedenze diplomatiche.

Nella prassi si cita il caso del vice console della sezione consolare dell'ambasciata degli Stati Uniti in Bolivia che aveva fornito assicurazioni relativamente ad un pilota statunitense, arrestato nel giugno 1961 per contrabbando di valuta, al momento del suo trasferimento in ospedale; nel mese di novembre il pilota fuggì dall'ospedale e, su ordine della giustizia boliviana, il vice console fu arrestato e brevemente detenuto. L'ambasciata degli Stati Uniti, tuttavia, su istruzioni del Dipartimento di Stato, protestò e chiese l'immediata liberazione del vice console, invocando l'immunità derivante dal suo *status* di agente diplomatico. Il governo boliviano accolse la richiesta ma revocò l'*exequatur* al vice console.

8. *I limiti all'esercizio delle funzioni diplomatiche.*

Bibliografia: PRZETACZNIK F., *Les devoirs de l'agent diplomatique à l'égard de l'État accréditataire*, in *RDISDP*, 1975, pp. 291-319; 1976, pp. 57-79.

Nello svolgimento delle funzioni diplomatiche la missione diplomatica e l'agente diplomatico incontrano talune limitazioni, che sono connesse al fatto che l'attività è svolta nel (e a partire dal) territorio dello Stato ricevente e, pertanto, deve rispettarne la sovranità territoriale.

La CVRD esemplifica tali *limiti all'esercizio delle funzioni*. Alcuni di essi riguardano la condotta dell'agente diplomatico, altri l'utilizzazione della sede della missione.

Non è sempre agevole distinguere fra funzioni diplomatiche e attività personali dei membri della missione. In proposito qualche elemento per delimitare le due fattispecie è offerto dalla giurisprudenza nazionale. Così la Corte costituzionale federale tedesca, nel *caso dell'Ambasciatore siriano nella Repubblica democratica tedesca* del 1997, decise che la condotta dell'ambasciatore – il quale aveva consentito che un terrorista rimuovesse degli esplosivi conservati nella sede della missione diplomatica, operazione che provocò una esplosione a Berlino est, in cui una persona rimase uccisa e vi furono molti feriti – fosse riconducibile all'esercizio di funzioni diplomatiche. Conseguentemente, la condotta era attribuibile allo Stato inviante e la sua illegittimità ai sensi della legislazione locale era irrilevante. In senso analogo, la Corte Suprema austriaca nel *caso Eredi di Pierries c. Austria* del 1981, ritenne che l'accidentale uccisione dell'ambasciatore di Francia da parte dell'ambasciatore austriaco in Iugoslavia durante una battuta di caccia organizzata dal Presidente iugoslavo fosse avvenuta nell'esercizio delle funzioni di rappresentanza dello Stato inviante, che possono comportare anche contatti di tipo personale, come partecipare a conviti ufficiali.

Le attività degli agenti diplomatici devono essere conformi al loro *status* diplomatico ed alle immunità e privilegi che comporta. Tre sono i limiti entro i quali deve situarsi la condotta degli agenti diplomatici: *a*) l'obbligo di rispettare le leggi ed i regolamenti dello Stato accreditatario in modo da non creare conflitti

tra attività eventualmente illecita ed immunità; *b*) l'obbligo di non interferire negli affari interni dello Stato accreditatario; *c*) l'obbligo di svolgere in modo esclusivo l'attività diplomatica.

8.1. *L'obbligo di rispettare le leggi ed i regolamenti dello Stato accreditatario.*

Ai sensi dell'art. 41, par. 1 CVRD, il personale della missione che beneficia di privilegi ed immunità, in primo luogo, è tenuto, "*a rispettare le leggi ed i regolamenti dello Stato accreditatario*". Questo dovere – che fino all'inizio del XX secolo era considerato rivestire soltanto carattere morale, ma che era previsto, peraltro, dall'art. 4 della convenzione de L'Avana del 1928 – va coordinato con l'eccezione, prevista in apertura della disposizione, secondo la quale devono restare impregiudicati i privilegi e le immunità di cui gode il personale della missione. Indicazioni in tal senso figurano infatti anche nel commentario della CDI, all'art. 40 del progetto del 1958.

Ciò significa che l'agente diplomatico non è tenuto a conformarsi a quelle norme dell'ordinamento dello Stato ricevente che fossero manifestamente configgenti con l'esercizio delle funzioni e che risultino oggetto di esenzione immunitaria (legislazione doganale, fiscale, previdenziale, in materia di immigrazione, urbanistica, sulla locazione, ecc.). Viceversa, nel caso di lavori di manutenzione della missione o della residenza del capo missione vanno rispettate sia la normative lavoristica sia le prescrizioni anti-infortunistiche e di polizia.

Le missioni diplomatiche devono altresì conformarsi ai divieti d'importazione di beni per ragioni di moralità, sicurezza, sanità ed ordine pubblico (armi, droghe, ecc.).

I Ministri degli esteri degli (allora) nove Stati membri della Comunità europea hanno adottato il 20 marzo 1979 una dichiarazione concernente l'importazione, acquisto, possesso ed uso delle armi da fuoco da parte di persone che godono dei privilegi diplomatici e consolari. Vi si legge che "*The Foreign Ministers of the Nine Countries of the Community, recalling the declarations of the different international bodies which they have signed, have taken note of the progress made in the fight against terrorism. In the course of their work together, the Foreign Ministers of Nine have observed a degree of concern reflected by public opinion about abuse of diplomatic and consular privileges and immunities. While drawing attention to the Vienna Conventions on Diplomatic and Consular Relations, and in particular their respective Articles 41 and 55, the Foreign Ministers of Nine take this opportunity to reiterate solemnly that, without prejudice to their privileges and immunities are obliged to respect the laws and regulations of the States of which they are accredited and consequently those concerning the import, acquisition, possession and use of firearms. Furthermore, they emphasize that the diplomatic or consular bag may be used only for carrying objects and documents intended solely for official use by diplomatic and consular missions*".

8.1.1. *La violazione del codice della strada.*

Bibliografia: FAUPIN H., *Les problèmes juridiques posées par la circulation automobile des diplomats*, in *AFDI*, 1998, pp. 167-186.

Un settore che ha provocato infiniti incidenti e controversie riguarda il *mancato rispetto delle disposizioni del codice della strada* da parte del personale diplomatico, in particolare, divieto di sosta, eccesso di velocità, guida in stato di ebbrezza, guida senza patente o senza assicurazione del veicolo. Spesso, al riguardo, si è, non a torto, evocato l'abuso di immunità e taluni Stati (Stati Uniti, Regno Unito) hanno emanato disposizioni restrittive volte a contenere il fenomeno, prevedendo a titolo di sanzione anche il ritiro delle targhe diplomatiche o della patente di guida. La legislazione italiana è invece, al riguardo, notevolmente permissiva.

L'art. 131 del vigente codice della strada (D.Leg. 285/1992 e s.m.), al par. 1, infatti, dispone che, a condizioni di reciprocità, "*Le violazioni alle disposizioni del presente codice commesse da agenti diplomatici e consolari accreditati in Italia, o da altre persone che, con riguardo a tali violazioni, godano, nei limiti previsti dalle norme internazionali, delle immunità spettanti agli agenti suddetti, sono segnalate dagli uffici o comandi dai quali dipendono coloro che le hanno accertate al Ministero degli affari esteri, per le comunicazioni da effettuarsi per via diplomatica*"; inoltre, ai sensi del par. 3, "*Le violazioni commesse alla guida di veicoli muniti delle targhe speciali di cui al comma 1 da soggetti diversi da quelli indicati nel comma 1 sono perseguite nei modi ordinari di legge, oltre alla segnalazione per via diplomatica nei confronti del titolare dell'autoveicolo*". Pertanto, se l'agente diplomatico commette una infrazione stradale, pure se guidi un'autovettura con targa ordinaria, non viene redatto un vero e proprio verbale di contestazione ma ci si limita alla segnalazione al Ministero degli Affari esteri. Se, invece, l'infrazione non è compiuta da conducente riconducibile a persona con qualità di agente diplomatico o consolare estero, anche se la vettura abbia una targa e carta di circolazione rilasciata su richiesta del Ministero degli Affari esteri si procede in via ordinaria alla contestazione cui si aggiunge, tuttavia, la segnalazione alla Farnesina ai fini delle successive comunicazioni da farsi per via diplomatica.

Alla luce del divieto di porre in essere misure di sequestro o altre misure di esecuzione nei confronti dei "mezzi di trasporto della missione", sancito dall'art. 22, par. 3 CVRD, è discussa la possibilità di applicare ganasce bloccaruote a vettura con targa diplomatica irregolarmente parcheggiate. In caso di grave intralcio alla circolazione può ritenersi giustificata, in via eccezionale, la rimozione del veicolo, qualora la missione diplomatica o l'agente diplomatico, debitamente avvertiti, non abbiano eliminato l'ostacolo alla circolazione.

8.1.2. *Il dovere di conformarsi alla legislazione lavoristica rispetto ai domestici privati.*

Bibliografia: STAIANO F., *Domestic Worker's Human Rights versus Diplomatic Immunity: developments in international and national jurisprudence*, in *ItYIL*, 2012, pp. 201-222.

Il rispetto delle norme lavoristiche da parte degli agenti diplomatici che impiegano domestici privati è un altro settore in cui l'applicazione dell'art. 41, par. 1 CVRD ha dato luogo a numerosi abusi.

Per ovviare a questo problema alcuni Stati (Francia), allorché una missione diplomatica sollecita un visto di ingresso per un domestico privato, richiede copia del contratto di lavoro e l'iscrizione al regime di sicurezza sociale; altri Stati (Stati Uniti, Regno Unito) esercitano un severo controllo delle denunce di abusi.

Un caso recente, che ha avuto un notevole risalto internazionale, sotto molteplici profili, è quello che ha visto coinvolta Devyani Khobragade, al tempo viceconsole generale dell'India a New York, accusata di aver ottenuto con la frode un visto diplomatico di ingresso negli Stati Uniti, per la domestica e bambinaia indiana, avendo allegato nella documentazione presentata al Dipartimento di Stato un falso contratto di lavoro nel quale figurava una retribuzione superiore a quella effettivamente corrisposta. La Khobragade, destinataria di un mandato di arresto emesso su richiesta del *Bureau of Diplomatic Security* del Dipartimento di Stato fu arrestata da agenti del detto Dipartimento il mattino del 12 dicembre 2013, a Manhattan, di fronte alla scuola della figlia. Consegnata in custodia *dell'U.S Marshals Service*, che la sottopose a perquisizione personale (*strip searched*), venne portata davanti ad un magistrato e poi rilasciata, nel pomeriggio del medesimo giorno, sulla base di una cauzione di 250.000 dollari. Secondo il diritto statunitense il massimo della pena per la frode nell'ottenimento di un visto e per le false dichiarazioni relativamente al contratto di lavoro è, rispettivamente di 10 e 5 anni di arresto. Ai sensi della CVRC la Khobragade non beneficiava di inviolabilità dall'arresto per fatti non rientranti nelle proprie funzioni. Il 18 dicembre 2013 il Segretario di Stato John Kerry presentò le scuse degli Stati Uniti rispetto alle circostanze che avevano portato all'arresto ed alla perquisizione corporale subita dalla Khobragade. L'8 gennaio 2014 la Khobragade venne accreditata presso la missione permanente dell'India alle Nazioni Unite, il che ha comportato il contestuale rilascio da parte degli Stati Uniti, conformemente alla Sezione 15 dell'accordo di sede tra Nazioni Unite e Stati Uniti, di un visto diplomatico G-1, che attesta il possesso di immunità diplomatica piena, anche dalla giurisdizione. Lo stesso giorno fu rinviata a giudizio per i due reati dei quali era stata imputata. Il 9 gennaio 2014 l'India rifiutò di revocare l'immunità alla sua diplomatica, la trasferì al Ministero degli Esteri a New Delhy e la diplomatica lasciò gli Stati Uniti. Il 12 marzo 2014, i due capi di imputazione nei confronti della Khobragade furono archiviati, dal momento che l'autorità giudiziaria statunitense non poteva più procedere a motivo dell'immunità di giurisdizione di una componente la missione dell'India presso le Nazioni Unite; tuttavia, due giorni dopo l'accusa fu riproposta ed un nuovo mandato di arresto venne emesso. A seguito dell'incidente diplomatico varie contromisure furono adottate dal governo indiano).

8.2. *L'obbligo di non interferire negli affari interni dello Stato accreditatario.*

Bibliografia: BEHRENS P., *The duty of non-interference and its impact on the diplomatic message under the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, PhD. Thesis, University of London, 2008; ID., *Diplomatic Interference and Competing Interests in International Law*, in *BYIL*, 2011, pp. 178-247.

La regola della non interferenza negli affari interni dello Stato accreditatario è ben radicata nel diritto consuetudinario ed attestata nella risalente prassi della diplomazia permanente. Tanto che una menzione della regola figura sia nelle codificazioni private del XIX secolo (*Codice* BLUNTSCHLI, par. 225, 1868, *Codice* FIORE, par. 484, 1890) o degli inizi del XX secolo (progetto dell'*American Istitute of International Law*, art. 16, 1925; *Codice*

PHILLIMORE, art. 34, 1926; progetto della *International Commission of American Jurist*, art. 26, 1927) sia nella convenzione de L'Avana del 1928 (art. 12).

Ciò nonostante, il primo progetto del rel. spec. Sandström non la menzionò in termini espliciti nell'art. 27 concernente i doveri dell'agente diplomatico Il suo inserimento è frutto di un emendamento congiunto del messicano LUIS PADILLA NERVO e del cubano FRANCISCO GARCÍA AMADOR, poi incluso nell'art. 33 del progetto sottoposto dalla CDI nel 1958 all'Assemblea generale.

Conseguentemente, l'art. 41, par. 1 CVRD stabilisce che il personale della missione diplomatica ha anche *"il dovere di non interferire negli affari interni"* dello Stato accreditatario (analogo obbligo è previsto dall'art. 55, par. 1, seconda frase, CVRC), all'art. 47, par. 1, seconda frase CMS, nonché all'art. 77, par. 1, seconda frase CRSOI.

Questa regola – sulla quale insistettero durante la conferenza di Vienna i due menzionati giuristi latino-americani – è volta, per un verso, ad assicurare il rispetto della sovranità dello Stato accreditatario e, per altro verso, è fondata sul principio dell'eguaglianza degli Stati e su quello di non intervento.

Non è facile precisare quale sia l'esatta portata del divieto, il cui contenuto, peraltro, può variare nel tempo e nello spazio, di pari passo con la riduzione dell'ambito del principio di diritto internazionale che impedisce agli Stati di ingerirsi negli affari interni di un altro Stato, specie quando sia in gioco la violazione dei diritti umani o la "promozione" della democrazia.

A quest'ultimo riguardo, vale la pena di registrare la prassi di alcuni Stati occidentali (Germania, Stati Uniti, Regno Unito) che, per evitare il rischio di essere accusati di interferenza negli affari interni, forniscono supporto finanziario ad organizzazioni private (come le varie *Stiftungen* tedesche, il *National Endowment for Democracy* statunitense e la *British Westminster Foundation for Democracy*) o ad ONG.

La prassi fornisce, comunque, talune indicazioni circa l'identificazione di attività interferenti negli affari interni. Nel divieto risulta compresa l'attività – svolta personalmente dall'agente diplomatico, anche a prescindere da istruzioni dello Stato inviante – a sostegno dell'opposizione parlamentare o extra-parlamentare, di rivendicazioni sindacali, ed, in genere, qualunque attività di propaganda antigovernativa, o di finanziamento diretto delle forze di opposizione, oltre, ovviamente, ad ogni azione direttamente contraria all'ordine pubblico.

Non esistono indicazioni della giurisprudenza internazionale sulla portata dell'art. 41 CVRD. Invero, il ricorso proposto nel 2009 alla Corte internazionale di giustizia dall'Honduras contro il Brasile, in cui si assumeva che la sede della missione diplomatica brasiliana a Tegucicalpa – ove avevano avuto rifugio l'ex presidente onduregno José Manuel Zelaya Rosales e taluni suoi seguaci – era stata utilizzata per svolgere attività manifestamente illegali di propaganda politica, e ciò in violazione dell'art. 2, par. 7 della Carta delle Nazioni Unite e dell'art. 41 CVRD è stato cancellato dal ruolo (ord. 12 maggio 2008) avendo l'Honduras rinunciato al ricorso.

L'ampiezza maggiore o minore del divieto può certamente dipendere dalla concezione di democrazia accolta nello Stato accreditatario. Ovviamente, il divie-

to di interferenza non impedisce all'agente diplomatico di incontrare membri dell'opposizione al governo dello Stato accreditatario, dato che tale attività può ben essere fatta rientrare nella funzione di rappresentanza. Allorché, nell'aprile 1977, il presidente francese Giscard d'Estaing si lamentò che diplomatici statunitensi avessero incontrato membri del Partito comunista francese, il Dipartimento di Stato osservò che questi incontri costituivano prassi consolidata nella politica estera americana. Ed, invero, non vi è alcun dubbio al riguardo che una tale condotta rientra appieno nella funzione di rappresentanza dello Stato inviante nello Stato ricevente, cui si riferisce l'art. 3, par. 1, lett. *a*) CVRD.

Ha costituito interferenza negli affari interni, *sub specie*, di indebite pressioni esercitate nei confronti di organi dello Stato accreditatario, l'attività svolta a fine maggio 2013 dall'ambasciatore del Kazakhistan presso uffici del Ministero dell'Interno per sollecitare sia la cattura del dissidente politico kazako Äblyazov sia l'espulsione della moglie e della figlia. Al riguardo, il Presidente della Repubblica Napolitano, il 18 luglio 2013, ricevendo al Quirinale l'associazione stampa parlamentare per la tradizionale cerimonia del Ventaglio, ha rilevato, a proposito della condotta della diplomazia kazaka, che l'espulsione delle due donne è stata conseguenza di *"reticente e distorsiva rappresentazione del caso, e di una pressione e interferenza, l'una e le altre inammissibili da parte di qualsiasi diplomatico straniero"* (v., anche, *infra*, par. 8.3).

In ogni caso, un esercizio di prudente equilibrio è richiesto all'agente diplomatico, nel comprendere quali atti e condotte siano suscettibili di provocare la reazione dello Stato ricevente, che può comportare la sanzione nei confronti dell'agente diplomatico della dichiarazione di *persona non grata* e, in casi particolarmente gravi, persino la rottura delle relazioni diplomatiche.

In Eritrea, nel 2001, l'Unione europea elevò una protesta ufficiale a seguito dell'arresto di membri dell'opposizione. Al tempo, il Belgio, che in quel semestre aveva la presidenza del Consiglio dell'Unione, non aveva una rappresentanza diplomatica in Eritrea e, pertanto, la protesta fu effettuata dall'ambasciatore italiano, immediatamente dichiarato *persona non grata*. A titolo di ritorsione l'ambasciatore eritreo a Roma fu invitato a lasciare l'Italia entro 72 ore e tutti gli ambasciatori degli Stati membri dell'Unione europea furono richiamati per consultazioni come segno di protesta collettiva per la condotta autoritaria del governo eritreo.

Molto frequente è la dichiarazione di *persona non grata* (o, anche, direttamente l'espulsione) dell'agente diplomatico che abbia avuto contatti con esponenti dei partiti o movimenti di opposizione (tra i casi recenti si possono ricordare, a titolo di esempio, l'espulsione, avvenuta nel luglio 2006, di due diplomatici statunitensi da parte del Kirgistan e la dichiarazione di *personae non gratae*, da parte del Sudan, dell'incaricato d'affari canadese e dell'inviato della Commissione europea).

Anche le prese di posizione in favore della difesa dei diritti umani devono essere concordate dall'agente diplomatico con lo Stato inviante e non devono andare oltre la misura in cui il detto Stato è disposto a farle proprie. Al riguardo, l'agente diplomatico può ben far valere a sostegno delle proprie *démarches*, che il dovere di evitare gravi violazioni dei diritti umani (divieto di tortura, protezione

dalla schiavitù o da discriminazioni razziali, bando del genocidio, violazioni del diritto umanitario, garanzie del principio di autodeterminazione interna, ecc.) è oggetto di norme generali del diritto internazionale aventi effetti *erga omnes* e può pertanto essere invocato da ogni Stato (v., ad es., TPI, sentenza 10 dicembre 1998, *Procuratore* c. *Furundžija*; INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, *La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États*, rapp. G. SPERDUTI, 1989, ris. Sessione di Santiago de Campostela, artt. 1 e 2, par. 2; CDI, *Articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati per fatti illeciti*, art. 48).

Naturalmente, a fronte di due norme internazionali tra loro confliggenti (quella che vieta ingerenze interne e quella che garantisce la tutela dei diritti umani) occorre procedere ad un adeguato bilanciamento dei rispettivi interessi e valori protetti, alla luce del classico *test* di proporzionalità, sulla base di un'analisi costi-benefici caso per caso, dando preferenza alle azioni, comunque efficaci, ma meno intrusive (ad es., passi il Ministero degli esteri del Corpo diplomatico in luogo di dichiarazioni pubbliche individuali di agenti diplomatici, comunicazioni orali piuttosto che note verbali, azioni concertate con altre missioni diplomatiche piuttosto che azioni individuali).

Le azioni diplomatiche concertate a difesa dei diritti umani hanno avuto di recente successo. Ad es., 15 capi delle missioni diplomatiche accreditate in Slovacchia (Australia, Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Lussemburgo, Norvegia, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia) unitamente al rappresentante dell'Unione europea, hanno pubblicato un comunicato comune di sostegno del *Bratislava's Dúhový Pride* del 22 maggio 2010.

Nel 2004 le dure critiche dell'ambasciatore britannico presso l'Uzbekistan al regime autoritario del presidente Karimov, in un primo tempo, furono appoggiate dal *Foreign and Commonwealth Office*, in un secondo tempo l'ambasciatore rientrò a Londra, ufficialmente per motivi di salute, ma, dopo ulteriori proteste uzbeke, fu definitivamente oggetto di richiamo in patria. All'opposto, l'approvazione, da parte dell'addetto militare francese a Buenos Aires della politica delle forze militari argentine, nel 1979, fu al centro di critiche per il caso dei *desaparecidos*, cosicché, a seguito di una interrogazione parlamentare al Ministro degli Esteri, l'addetto militare fu richiamato a Parigi. Inoltre, nel 2007, allorché l'incaricato d'affari del Canada in Sudan fu dichiarato *persona non grata* ed espulso per aver chiesto la liberazione di *leaders* dell'opposizione detenuti senza che fossero state formulate precise accuse nei loro riguardi, il Ministero degli Affari esteri di Ottawa rilevò che il diplomatico "*was standing up for the values of freedom, democracy, human rights and the rule of law in Sudan*".

Va invece in linea di massima esclusa dal divieto di ingerenza negli affari interni l'attività che la missione diplomatica dovesse svolgere a tutela sia dei cittadini che dell'impresa dello Stato accreditante che fosse oggetto di atti illeciti compiuti dagli organi dello Stato accreditatario, nonché l'attività che dovesse essere svolta su richiesta dello Stato accreditante (in particolare, nel contesto di richieste di estradizione, come è accaduto con il Brasile nel caso Battisti).

In terzo luogo, il par. 3 dell'art. 41 CVRD impone di non utilizzare i locali della missione in modo incompatibile con le funzioni della missione quali enunciati dalla convenzione stessa o in altre norme di diritto internazionale generale o contenute negli accordi in vigore fra Stato inviante e Stato ricevente (v., anche, *infra*, par. 8.6).

Una modalità di interferenza negli affari interni fu quella posta in essere, all'inizio degli anni 2000, dalle missioni diplomatiche a Cuba di diversi Stati membri dell'Unione europea (Austria, Francia, Germania, Grecia, Italia, Portogallo, Regno Unito e Svezia) che, per protesta per la detenzione di 75 dissidenti e per promuovere lo sviluppo democratico del paese, iniziarono ad invitare ai loro ricevimenti, in occasione della festa nazionale, personalità dell'opposizione (c.d. "*cocktails wars*"). Nell'estate 2003 Cuba rispose congelando i contatti con le ambasciate, le richieste di incontri da parte dei capi missione non ebbero seguito e la maggior parte dei contatti ufficiali fu congelata. Solo dopo che, alla fine del 2004, a seguito del rilascio di 14 dissidenti, le ambasciate europee cessarono di invitare le personalità dell'opposizione, Cuba, il 4 gennaio 2005, decise di normalizzare le relazioni diplomatiche.

Nel 2009, l'Honduras adì la CIG lamentando che l'ex presidente del Brasile José Manuel Zelaya Rosales e insieme a diversi cittadini onduregni, rifugiati dal 21 settembre 2009 presso l'ambasciata del Brasile in Honduras ed autorizzati dal personale diplomatico brasiliano, avevano utilizzato la sede della missione diplomatica come piattaforma di propaganda politica, minacciando la pace e l'ordine pubblico interno durante la campagna per le elezioni presidenziali che avrebbero avuto luogo nel novembre successivo, invocando espressamente la violazione dell'art. 41, par. 1 CVRD; tuttavia, successivamente, intervenne la rinuncia al ricorso e la causa venne cancellata dal ruolo (CIG, *Talune questioni concernenti le relazioni diplomatiche tra Honduras e Brasile*, ord. canc. 12 maggio 2010).

L'art. 41 CVRD non si riferisce all'interferenza sugli affari "esterni" dello Stato ricevente. La questione fu affrontata durante i lavori preparatori della CVRD e l'opportunità di non menzionarla – difesa soprattutto da Sir Gerald Fitzmaurice – fu giustificata sul presupposto che tra i compiti dell'agente diplomatico figura proprio quello di cercare di influenzare la politica estera dello Stato ricevente. Invero, si è ritenuto che prevedere un simile divieto – che figura invece all'art. 8 della convenzione di Montevideo del 1933 sui diritti ed i doveri degli Stati – avrebbe dato allo Stato ricevente il facile pretesto per rifiutare qualunque discussione su questioni ritenute sensibili e per dichiarare l'agente diplomatico *persona non grata*.

Ciò ricordato, occorre peraltro rilevare che le decisioni in materia di politica estera rientrano indubbiamente nella esclusiva responsabilità statuale. Rientra pertanto tra gli obblighi dell'agente diplomatico di rispettare tale competenza, cosicché si deve ritenere che, nonostante la mancata specificazione da parte della CVRD, il divieto di non interferenza comprende altresì gli affari "esterni" dello Stato accreditatario. In effetti, come insegna la Corte internazionale di giustizia, il principio secondo il quale ogni Stato ha il diritto di condurre la propria politica al riparo da qualsiasi ingerenza esterna costituisce un corollario della sovranità e

fa indubbiamente parte del diritto internazionale generale (CIG, sentenza nel caso delle *Attività militari e paramilitari nel e contro il Nicaragua*, tra Nicaragua e Stati Uniti, 1986, parr. 202-205).

Certo è che, nel valutare la gravità dell'interferenza, la sensibilità dello Stato ricevente può essere diversa. Così, allorché gli ambasciatori degli Stati facenti parte del G8 intervennero, nel 1998, nei confronti dei governi di India e Pakistan, che avevano effettuato degli esperimenti nucleari, nessuno dei due Stati considerò che ci fosse stata una illegittima interferenza.

8.3. *Il dovere di intrattenere i rapporti ufficiali con lo Stato accreditatario per il tramite del Ministero degli Affari esteri ed i suoi temperamenti.*

Ai sensi dell'art. 41, par. 2 CVRD "*tutti gli affari ufficiali trattati con lo Stato accreditatario, affidati alla missione dello Stato accreditante, devono essere trattati con il Ministero degli Affari esteri dello Stato accreditatario o dal suo intermediario, o con altro ministero se così è convenuto*".

La funzione di questa regola – attestata nel diritto consuetudinario, nella prassi convenzionale (v. art. 13 della convenzione de L'Avana del 1928) e nella giurisprudenza di alcuni Stati – è triplice. Anzitutto, costituisce null'altro che una esplicitazione del principio di non ingerenza negli affari interni. Inoltre, assicura in linea di principio la centralizzazione in capo al Ministero degli Affari esteri dello Stato ricevente del complesso dei rapporti con la missione diplomatica. Infine, consente alla missione stessa di avere un interlocutore unico ed affidabile.

La prassi comunque prevede tradizionalmente eccezioni per gli addetti della difesa e quelli commerciali. Inoltre, in relazione alla crescente internazionalizzazione delle relazioni tra gli Stati, i rapporti diretti, soprattutto tra talune amministrazioni centrali (in particolare, i Ministeri degli Affari europei, dell'Economia e delle Finanze, degli Interni, della Giustizia e dell'Ambiente) si sono notevolmente accresciuti.

Ha costituito violazione del dovere di intrattenere le relazioni con il Ministero degli Affari esteri ed, al contempo, interferenza negli affari interni, l'incontro avuto, a fine maggio 2013, dall'ambasciatore del Kazakhistan a Roma e dal primo consigliere d'ambasciata, prima con il dirigente dell'ufficio immigrazione della Questura di Roma e poi con il capo di gabinetto del Ministro dell'Interno e con il capo della segreteria del Dipartimento di pubblica sicurezza in relazione al caso Äblyazov, cui è seguita l'operazione di polizia che ha portato all'espulsione dall'Italia (poi oggetto di revoca) di Alma Shalabayeva, moglie del dissidente kazako e della loro figlia Alua, di soli sei anni. Al riguardo, il Vice Ministro degli Affari esteri Pistelli, riferendo il 16 luglio 2013 in Commissione Esteri della Camera dei deputati, ha affermato che la Farnesina avrebbe valutato i termini delle iniziative da assumere presso le autorità kazake, segnatamente per capire "*come l'ambasciatore abbia potuto accedere agli uffici del Viminale*", senza rivolgersi al Ministero degli Esteri. Il giorno successivo, il Ministro degli Affari esteri Bonino, ha convocato d'urgenza, in assenza dell'ambasciatore, l'incaricato d'affari del Kazakhistan al quale "*ha espresso forte sorpresa e disappunto per le irrituali modalità d'azione presso le autorità italiane dell'ambasciatore*", che della questione Ablyazov non ha mai interessato la Farnesina. Sempre il Ministro Bonino, intervenendo il 24 luglio 2013, al Senato, dinanzi alla Commissione Affari esteri, emigra-

zione ed alla Commissione straordinaria diritti umani, in riunione congiunta, ha definito il comportamento dell'ambasciatore kazako "*intrusivo*" ed "*inaccettabile*". Alla luce di quanto detto, non si può concordare con la tesi che "*il diplomatico di Astana a Roma ha fatto il suo mestiere e, se mai, la responsabilità è di chi si è lasciato 'intrudere'*" (RONZITTI N., *Soluzione per il pasticcio kazako*, in *AffarInternazionali*, 29 luglio 2013). Nell'incontro avuto il 6 agosto 2013 con l'ambasciatore kazako, il Segretario generale della Farnesina, "*in linea con quanto comunicato dal ministro Bonino all'incaricato d'affari kazako convocato il 17 luglio […] ha ribadito all'ambasciatore Yelemessov la sorpresa e il disappunto per la sua irrituale gestione della vicenda della signora Alma Shalabayeva presso le autorità italiane. L'ambasciatore Valensise ha in particolare stigmatizzato la circostanza che in un caso così delicato sotto il profilo internazionale i rappresentanti diplomatici del Kazakhstan non abbiano mai interessato la Farnesina*".

Irrituale, informale ed anomala, ma non illegittima, considerato che il governo italiano aveva interessato della questione quello tedesco, va considerata, invece, la presenza, come osservatore, dell'addetto economico dell'ambasciata di Germania a Roma, a talune riunioni del tavolo negoziale tra impresa e sindacato, istituito, nell'estate 2013, presso il Ministero del Lavoro sulla crisi della Berco, società del gruppo ThyssenKrupp, che ha la sua base in Germania.

8.3.1. *La lingua diplomatica.*

Pur se non vi sono regole di diritto internazionale quanto alla *lingua diplomatica*, nella corrispondenza con il Ministero degli Affari esteri dello Stato ricevente la missione diplomatica, di regola, utilizza la lingua ufficiale dello Stato ricevente, quando essa è una delle grandi lingue delle relazioni internazionali o una delle lingue diplomatiche (inglese, francese, spagnolo); può peraltro utilizzare, per ragioni di cortesia, la lingua ufficiale dello Stato ricevente, anche se essa non è una delle lingue diplomatiche. Se, invece, dovesse utilizzare la propria lingua nazionale, se essa non è fra le lingue diplomatiche, ragioni di cortesia, oltre che di evidente opportunità (evitare ritardi dovuti alla necessità di traduzione), consigliano di fornire una versione della nota in una delle lingue diplomatiche o nella lingua dello Stato ospite.

8.4. *La regola dell'esercizio esclusivo della funzione diplomatica e la portata del divieto di attività professionali o commerciali.*

Per evitare che vi siano interferenze (e correlati conflitti di interesse) tra le funzioni di carattere diplomatico ed eventuali *attività* diverse, *di natura commerciale o professionale*, che l'agente diplomatico dovesse intraprendere nello Stato accreditatario, l'art. 42 CVRD, oggetto di una proposta della Colombia, dispone che "*l'agente diplomatico non eserciterà nello Stato accreditatario un'attività professionale o commerciale per fini di lucro personale*". Il principio dunque è netto e corrisponde, d'altra parte, al dovere di esclusività che connota la prestazione di lavoro del pubblico dipendente. È escluso così che l'agente diplomatico possa svolgere attività imprenditoriali direttamente o indirettamente.

Non esercita attività professionale con fini di lucro ma svolge funzioni correlate ad una attività governativa che giustifica lo *status* diplomatico, il medico ufficiale dell'ambasciata di Egitto a Londra, incaricato di fornire la sua *expertise* nel caso di cittadini egiziani, inviati dal governo del Cairo nel Regno Unito per sottoporsi a cure mediche (Tribunale britannico di appello in materia di lavoro, *caso Repubblica araba di Egitto* c. *Gamal-Edin*, 1996).

Qualche temperamento è invero previsto con riguardo alle attività letterarie (molti funzionari diplomatici in servizio hanno scritto volumi di politica estera, di storia delle relazioni internazionali, di diritto internazionale); inoltre, può essere anche autorizzato (dallo Stato inviante e da quello ricevente) lo svolgimento di attività di insegnamento, specie universitaria, nei settori di competenza.

La formulazione della disposizione, poi, non esclude affatto, riferendosi al solo personale della missione, che attività professionali o commerciali siano svolte da familiari dell'agente diplomatico o dal personale amministrativo e tecnico della missione. Tuttavia in alcuni Stati (Stati Uniti) anche tali attività possono essere vietate in quanto ritenute incompatibili con lo statuto di persone non oggetto delle regole dell'immigrazione, quali sono i familiari degli agenti diplomatici ed il personale amministrativo e tecnico non avente cittadinanza statunitense. Ovviamente le attività professionali o commerciali, quando consentite, devono essere assoggettate a trattamento fiscale.

8.5. *Il divieto di impiego di mezzi illeciti nello svolgimento della funzione d'informazione.*

Come si è già detto, il personale della missione nell'esercizio della funzione di informazione sugli avvenimenti dello Stato accreditatario deve astenersi dall'impiegare *mezzi illeciti* (art. 3, par. 1, lett. *d*) CVRD). Il divieto copre, all'evidenza qualsiasi attività di spionaggio (v., *supra*, par. 4).

8.6. *Il divieto di utilizzare i locali della missione in modo incompatibile con le funzioni.*

Il par. 3 dell'art. 41 CVRD impone il *divieto di utilizzare i locali della missione in modo incompatibile con le funzioni* della missione quali enunciati dalla CVRD o in altre norme del diritto internazionale generale o negli accordi in vigore fra Stato inviante e Stato ricevente.

Un caso flagrante di utilizzazione illegittima dei locali della missione fu quello avvenuto nel 1973 nell'ambasciata dell'Iraq ad Islamabad. Le autorità doganali pakistane avevano individuato in una cassa destinata all'ambasciata la presenza di armi. Nonostante che la richiesta del governo di Islamabad di entrare nell'ambasciata fosse stata respinta dal capo missione, forze di polizia pakistane irruppero nei locali e trovarono una grande quantità di armi, probabilmente destinate ai ribelli del Belucistan. L'ambasciatore dell'Iraq fu dichiarato *persona non grata* e venne richiamato dallo Stato accreditante. È pacifica, al riguardo, la

violazione, da parte dell'Iraq, dell'obbligo di non utilizzare la missione per fini illeciti. Peraltro, altrettanto chiara è la violazione, da parte del Pakistan, dell'inviolabilità della missione.

I locali della missione, infatti, come si dirà nel quadro dell'esame dell'inviolabilità degli stessi (v., *infra*, cap. XIV, parr. 1.3 e 2.1) non godono in alcun modo della c.d. extraterritorialità ed è loro applicabile la normativa dello Stato ricevente.

La formulazione della disposizione esclude che i locali della missione possano essere utilizzati non soltanto a fini illeciti, ma anche per fini che sono leciti ma che esulano dalle funzioni diplomatiche (ad es., un'attività commerciale, come la ristorazione, l'attività di agente di viaggio o l'attività di insegnamento). È peraltro consentita l'utilizzazione dei locali della missione per attività caritatevoli o sociali, senza fini di lucro per la missione. Come si dirà, l'utilizzazione illecita non consente comunque allo Stato accreditatario di non rispettare l'inviolabilità della missione. Le misure che potrà prendere lo Stato ricevente vanno dalla nota di protesta, alla dichiarazione di *persona non grata* fino alla sanzione della rottura delle relazioni diplomatiche.

Il richiamo alle "*altre norme del diritto internazionale generale*" o "*agli accordi particolari in vigore fra lo Stato accreditante e lo Stato accreditatario*" intende ricomprendere la questione dell'asilo diplomatico ed, in particolare, il diritto dello Stato inviante di accordare l'asilo nei casi in cui esso è consentito da eventuali norme internazionali di diritto consuetudinario locale (Stati dell'America Latina) o dal diritto pattizio. V., anche, *infra*, cap. XIV, par. 2.2, l'esame della questione nel quadro della trattazione dell'inviolabilità dei locali della missione.

CAPITOLO X

L'ORGANIZZAZIONE DELLA MISSIONE DIPLOMATICA PERMANENTE

SOMMARIO: 1. Definizione di missione diplomatica permanente. – 2. Classi, rango e denominazione delle missioni diplomatiche permanenti. – 3. Le missioni "paradiplomatiche". – 4. L'organizzazione-tipo della missione diplomatica. – 4.1. Il capo della missione. – 4.2. La cancelleria diplomatica o sezione politica. – 4.3. La sezione economica e commerciale. – 4.4 La sezione culturale. – 4.5. L'ufficio dell'addetto per la difesa. – 4.6 L'unità di *intelligence*. – 4. 7. L'ufficio stampa e informazioni. – 4.8. La sezione consolare o cancelleria consolare. – 4.9. La sezione degli affari amministrativi. – 4.10. Altri uffici.

1. *Definizione di missione diplomatica permanente.*

Il termine *missione diplomatica* è polisenso dato che viene impiegato per indicare sia il compito affidato agli agenti di uno Stato accreditati presso un altro Stato, sia il gruppo di individui che svolgono una missione diplomatica sia, infine, l'ufficio, di regola permanente, presso uno Stato estero o una organizzazione internazionale, destinato allo svolgimento della missione.

La CVRD del 1961 non contiene alcuna definizione di missione diplomatica, né tanto meno di missione diplomatica permanente, cui peraltro, all'evidenza, si riferisce. Diversamente, le altre convenzioni di codificazione (CVRC del 1963, CMS del 1969 e CRSOI del 1975) contengono tutte le relative definizioni (quelle di "ufficio consolare", di "missione speciale", di "missione permanente", di "missione permanente di osservazione", di "delegazione presso un organo di un ente internazionale", di "delegazione ad una conferenza internazionale" e di "delegazione di osservazione" presso un organo o una conferenza). Dalla CRSOI del 1975, peraltro, si ricava, per analogia, la nozione di "missione permanente", identificandola come l'organo di carattere permanente ed avente carattere rappresentativo di uno Stato inviato presso un altro Stato.

2. *Classi, rango e denominazione delle missioni diplomatiche permanenti.*

La CVRD non contiene alcuna disposizione specifica circa le categorie ed il rango della missione permanente, intesa come organo delle relazioni internazionali dello Stato svolgente funzioni all'estero.

Al riguardo soccorrono, peraltro, in primo luogo, l'art. 14 CVRD, che stabilisce le classi dei capi missione, e qualora necessario, le norme consuetudinarie e la prassi degli Stati e degli altri soggetti di diritto internazionale.

L'art. 14, infatti, ha ripreso le tre categorie di capi missione stabilite dal Regolamento di Vienna del 1815 (escludendo però la classe dei ministri residenti, che era stata introdotta dal protocollo di Aquisgrana del 1818 e che, nel frattempo, era caduta in desuetudine).

La *prima classe* di missioni diplomatiche comprende le Ambasciate (affidate agli ambasciatori), le Nunziature pontificie (affidate ai nunzi pontifici) e le "missioni di rango equivalente", formula utilizzata per tener conto sia degli Alti commissariati, diretti dagli Alti commissari del *Commonwealth* sia delle Alte rappresentanze, dirette dagli Alti rappresentanti della Comunità francese, che, tuttavia, non sono accreditati, considerato che lo Stato inviante e lo Stato ricevente condividono il medesimo Capo dello Stato; ciò non impedisce, peraltro, che gli Alti commissari svolgano funzioni del tutto analoghe e beneficino di immunità e privilegi equivalenti a quelle degli ambasciatori.

Profittando della categoria delle "missioni di rango equivalente" la Santa Sede, tra il 1965 ed il 1993, aveva creato le Pro-Nunziature, dirette da pro-nunzi, riservate alle rappresentanze diplomatiche presso gli Stati che non riconoscevano alla Santa Sede il diritto di decanato.

La *seconda classe* comprende le Legazioni di seconda categoria, dirette da Inviati ordinari e straordinari, da ministri plenipotenziari e dagli internunzi (categoria, peraltro, soppressa nel 1993). Nel passato le missioni di questa classe erano appannaggio degli Stati che non erano grandi potenze. Il principio dell'eguaglianza sovrana degli Stati e la prassi che si è consolidata dopo il 1945 ha fatto cadere in desuetudine questa seconda classe.

La *terza classe* comprende le Legazioni di terza (ormai seconda) categoria, dirette da incaricati di affari. Questa categoria è abbastanza eccezionale nella prassi e vi si ricorre, degradando la missione diplomatica eretta in ambasciata, in caso di crisi nelle relazioni diplomatiche bilaterali.

Occorre ricordare che anche le *rappresentanze permanenti presso le organizzazioni internazionali*, possono essere di due classi diverse, a seconda siano dirette o meno da un agente diplomatico avente rango di ambasciatore (v., *infra*, cap. XIII, par. 2.1).

Possono essere ricondotte alle missioni diplomatiche permanenti le *delegazio-*

ni dell'Unione europea presso gli Stati terzi, alle quali è riconosciuto rango e statuto diplomatico (v., *infra*, cap. XXIV, par. 5).

Stessa qualificazione spetta agli osservatori delle organizzazioni internazionali presso altre organizzazioni internazionali (v., *infra*, cap. XIII, par. 3.2).

3. *Le missioni "paradiplomatiche".*

Con l'espressione "*missioni paradiplomatiche*" si intendono quelle rappresentanze che, pur svolgendo un'azione *lato sensu* diplomatica, non hanno formalmente la natura giuridica di missione diplomatica in quanto non sono stabilite secondo le regole del diritto diplomatico e, conseguentemente, hanno un diverso regime giuridico.

Tra le missioni paradiplomatiche vanno comprese, anzitutto, quelle che ne costituirono i primi esempi, cioè le *rappresentanze commerciali* o rappresentanze consolari che l'URSS ed i Paesi dell'Europa orientale aprirono nel Novecento nei Paesi occidentali, con i quali non intrattenevano relazioni diplomatiche.

Inoltre, possiamo ricondurre a questa categoria le *rappresentanze dei movimenti di liberazione nazionale*, le quali, salvo casi eccezionali, non possono essere considerate alla stregua di missioni diplomatiche in senso stretto e come tali formalmente istituite, ma hanno un rango *sui generis*.

Ancora, abbiamo i *servizi di protezione degli interessi degli stranieri*, che si configurano come missioni diplomatiche di fatto e che vengono costituiti soprattutto in caso di rottura delle relazioni diplomatiche affidando, in regime di rappresentanza internazionale, ad uno Stato rappresentante, che cura gli interessi del rappresentato con proprio personale e proprie strutture e che, talvolta, utilizza la struttura ed il personale (normalmente non diplomatico ma amministrativo) dello Stato rappresentato.

Tra le missioni paradiplomatiche erano altresì ricondotti gli *Uffici popolari della Giamahiria libica* (nell'era Gheddafi, tra il 1969 ed il 2011), che venivano istituiti in luogo delle missioni diplomatiche e che formalmente apparivano come organo amministrativo del Comitato popolare creato negli Stati esteri come organizzazione dei cittadini libici. Il presidente della detta organizzazione, eletto dai connazionali, assumeva le funzioni di direttore ed unitamente al segretario generale ed al personale tecnico, svolgeva funzioni di contenuto diplomatico e consolare. Nonostante che il segretario generale ed il personale non fossero "accreditati", in alcuni Stati veniva riconosciuto alle dette persone, come pure alla sede dell'ufficio, statuto diplomatico. Il detto *status* era riconosciuto, di regola, *de facto* salvo a considerarlo riconosciuto *de iure*, configurando il comportamento concludente dello Stato ricevente come manifestazione di volontà diretta alla conclusione di un accordo tacito tra lo Stato ricevente e la Libia (v., in proposito, SAULLE M.R., *Missioni diplomatiche e uffici del popolo*, in *RDI*, 1979, pp. 658-659).

Anche le *delegazioni apostoliche* della Santa Sede, nonostante la loro particola-

rità di non essere rappresentanze presso gli Stati ma presso le Chiese locali, possono essere ricondotte alla paradiplomazia, almeno quando nello Stato in cui sono presenti vengano eccezionalmente a svolgere funzioni di carattere diplomatico.

Pure le *rappresentanze* (già uffici informazione) *della Commissione europea* e gli *uffici del Parlamento europeo presso gli Stati membri*, sebbene della missione diplomatica svolgano soltanto talune funzioni, segnatamente quella di informazione sia sull'attività dell'Unione in generale e del Parlamento europeo in particolare nello Stato di residenza, sia a vantaggio delle due istituzioni invianti sulla situazione dello Stato membro e non siano formalmente accreditati beneficiano, in base a regole di cortesia internazionale, di taluni trattamenti diplomatici.

Vale la pena di ricordare, altresì, che nella terminologia attuale del diritto diplomatico europeo l'espressione paradiplomazia è utilizzata per indicare gli *uffici all'estero di enti subnazionali o infrastatali* (in Italia, di regola, delle Regioni) che sono stati aperti, principalmente a Bruxelles, per curare i rapporti con le istituzioni e gli organi dell'Unione europea, ma anche in alcuni Stati terzi come strumento di promozione economica, turistica e culturale.

4. *L'organizzazione-tipo della missione diplomatica.*

Ciascuno Stato organizza la propria rete diplomatica estera secondo le proprie esigenze, che sono determinate, essenzialmente, dal proprio peso politico ed economico, dall'insieme degli interessi e, ovviamente, dalle risorse finanziarie disponibili.

> Al 31 dicembre 2013 l'Italia – con 313 uffici all'estero (comprendendo 127 Ambasciate, 9 Rappresentanze permanenti, 1 Delegazione diplomatica speciale, 86 Uffici consolari e 90 Istituti italiani di cultura), di cui 6 formalmente istituiti ma non operativi e poco più di 7000 unità di personale – possiede la quarta rete diplomatica europea dopo Regno Unito (486) Germania (386) e Francia (373). Peraltro gli Stati Uniti, che hanno solo 275 uffici all'estero impiegano circa 70.000 persone. Il numero complessivo del 2013 è in diminuzione di qualche unità rispetto a quello del 2012 (319), per la chiusura di 8 uffici consolari – di cui 7 nell'area europea e 1 nell'area mediterranea – e l'apertura di 2 nuovi Uffici consolari in Asia, nell'ambito del processo di riorganizzazione della rete avviato negli ultimi anni e proseguito anche in base alle disposizioni sulla revisione della spesa pubblica, nel più ampio riadattamento delle priorità di politica estera al mutato contesto geopolitico (dati tratti dall'*Annuario Statistico 2014 del Ministero degli Affari Esteri*, *Il Ministero degli Affari Esteri in cifre*, Roma, 2014).

Le missioni permanenti degli Stati, oltre ad essere diverse nel numero delle sedi, lo sono pure nel numero degli addetti e, conseguentemente, degli uffici in cui è articolata l'attività svolta. Le più grandi ambasciate hanno centinaia di addetti, molti uffici e sono altresì assistite da specialisti (addetti scientifici, ecc.), le più piccole hanno soltanto il capo missione, il suo vice e qualche addetto.

Le missioni diplomatiche sono strutturate in base agli interessi dello Stato accreditante, maggiormente concentrate sugli aspetti politici (quelle dei grandi Stati), dedicate agli aspetti di cooperazione bilaterali nell'assistenza finanziaria (quelle dei paesi donatori nei paesi in ritardo di sviluppo e quelle di questi ultimi nei paesi donatori).

Nonostante le segnalate differenze, ciascuna missione diplomatica permanente deve necessariamente svolgere le funzioni tipiche descritte all'art. 3 CVRD (v., *supra*, cap. IX).

Ciò comporta, inevitabilmente, che ogni missione, pur nella diversità della classe, della sede estera e dei moduli organizzativi adottati da ciascun servizio diplomatico nazionale comprende alcune strutture (c.d. organizzazione-tipo) che, di regola, sono praticamente sempre presenti e che nel tempo si sono in qualche modo stratificate: la cancelleria, che si occupa, segnatamente, di seguire sia gli affari politici sia di curare gli affari amministrativi, la sezione economico-commerciale, talvolta dedicata anche alla cooperazione allo sviluppo, l'ufficio stampa ed informazione pubblica, l'ufficio dell'addetto alla difesa, la sezione culturale e la sezione consolare.

4.1. *Il capo della missione.*

La responsabilità complessiva della missione ricade sul suo capo, che normalmente è l'*ambasciatore*, il quale è chiamato a svolgere una pluralità di funzioni, che richiedono il possesso di una molteplicità di competenze. In primo luogo, presuppongono solide competenze individuali, frutto di conoscenze acquisite attraverso il percorso di formazione, prima e dopo l'ingresso in carriera e maturate attraverso l'esperienza sul campo. Tali competenze consentono al capo missione di valutare, al giusto, i delicati profili politici e gli aspetti economici dei rapporti bilaterali tra Stato inviante e Stato ricevente. Queste conoscenze, tuttavia, non devono essere disgiunte dal possesso di capacità strategiche, cioè di avere una visione, di saper intuire verso quale direzione vanno le relazioni bilaterali, riconoscere gli obiettivi dell'attività diplomatica e le modalità più appropriate per raggiungerli.

In secondo luogo, richiedono nel capo missione concrete attitudini manageriali ed ai rapporti interpersonali, nonché capacità di *leadership.* Invero, l'ambasciatore deve saper prendere le decisioni (c.d. "*decision making*"), risolvere i problemi man mano che si pongono (c.d. "*problem solving*"), capacità di motivare e guidare il personale della missione (c.d. "*team building*"), anche in momenti di particolare difficoltà, saper comunicare e, soprattutto, delegare, nonché riuscire, infine, a lavorare sotto pressione, mantenendo sempre un adeguato controllo.

Il ruolo effettivo dell'ambasciatore dipende da vari fattori. Anzitutto, si espande o si restringe, a seconda, da un lato, della maggiore o minore autonomia di cui gode rispetto alla propria amministrazione ed, in particolare, agli indirizzi politici che gli provengono dal Ministro degli Esteri, attraverso le istruzioni (v.,

supra, cap. IX, par. 2.1) e, dall'altro, dallo stato dei rapporti con lo Stato ricevente. Tanto più ampia è l'autonomia di cui egli gode, tanto più potrà determinare la politica complessiva del proprio Stato rispetto allo Stato accreditatario. In ogni caso, anche qualora – in presenza di istruzioni, generali o particolari, molto dettagliate – i suoi margini di manovra siano alquanto ristretti, il capo missione resta pur sempre la persona che traduce la politica del proprio paese verso lo Stato ricevente in azione concreta (KLEINER).

Inoltre, molto dipende dalla taglia della missione. Nelle piccole ambasciate il capo missione, di regola, si occupa direttamente di talune sezioni della missione (segnatamente, dell'ufficio politico e, talvolta, di quello economico). Nelle grandi ambasciate, invece, l'ambasciatore – oltre ad essere, come ogni capo missione, il principale punto di riferimento del governo ricevente (solo l'ambasciatore può chiedere di essere ricevuto dalle più alte personalità dello Stato accreditatario) e del proprio Ministro degli Esteri – assume un più marcato ruolo di coordinamento del lavoro svolto dal personale della missione. Di quest'attività è parte integrante lo *staff meeting*, in genere quotidiano, con i responsabili dei diversi servizi ed uffici dell'ambasciata.

Ancora, il capo missione, di regola, firma i rapporti inviati alla propria Amministrazione e sigla le più importanti e/o sensibili note verbali inviate al Ministero degli Esteri dello Stato ricevente.

Infine, sull'ambasciatore incombe l'onere delle pubbliche relazioni della missione, il che comporta di rilasciare interviste alla stampa e di partecipare a dibattiti televisivi o radiofonici. Parte di quest'attività (per la quale il capo missione si avvale del responsabile del servizio stampa ed informazione) può essere disseminata attraverso il mezzo telematico, dato che ormai quasi tutte le ambasciate alimentano un proprio sito *web*.

4.2. *La cancelleria diplomatica o sezione politica.*

La *cancelleria* è l'ufficio che coordina il complesso delle attività svolte dalla missione diplomatica. Alla sua testa è posto l'agente diplomatico più alto in grado dopo il capo missione, di regola il ministro-consigliere o il primo segretario. Fatta salva la presenza di altri agenti diplomatici, la cancelleria si avvale di personale tecnico-amministrativo, coordinato dal cancelliere, posizione ricoperta dal funzionario amministrativo di grado più elevato della missione.

Le relazioni diplomatiche sono stabilite, segnatamente, per rappresentare lo Stato accreditante e proteggerne i suoi interessi (art. 3 CVRD). Tali funzioni hanno, all'evidenza, natura politica. Esse implicano, in particolare, di rendere partecipe lo Stato accreditatario delle posizioni di politica estera dello Stato accreditante in modo, per un verso, di risolvere eventuali questioni di carattere bilaterale e, per altro verso, di ottenere il sostegno dello Stato ricevente nelle varie sedi internazionali.

La sezione politica dell'ambasciata ha inoltre il compito di raccogliere le informazioni politicamente rilevanti per lo Stato accreditatario, concernenti non solo la politica internazionale ma anche la politica interna, segnatamente quanto a rispetto dei diritti umani e promozione della democrazia, di informarne il proprio Ministero degli Affari esteri, formulando, al contempo, proposte di linee d'azione, che potrebbero comportare anche il suggerimento di condizionare (sul modello della politica di aiuto allo sviluppo dell'Unione europea) l'assistenza finanziaria o la collaborazione economica al superamento di eventuali criticità nel campo della tutela dei diritti umani. La sezione politica, in stretto coordinamento con il capo missione, svolge un ruolo centrale nella preparazione e nello svolgimento delle visite di Stato (v., *infra*, cap. XI, par. 5).

4.3. *La sezione economica e commerciale.*

La *sezione economica e commerciale* ha il compito di tenere sotto osservazione la situazione economica dello Stato ricevente, alla luce delle rilevazioni statistiche disponibili, al fine di individuare azioni di penetrazione economica, anche mediante l'opportuna promozione dell'industria nazionale nei mercati dello Stato accreditatario. Inoltre, la sezione ha la finalità di portare a conoscenza degli operatori economici locali le possibilità di investimenti nello Stato accreditante. Infine, nelle reti diplomatiche dei principali Stati donatori di assistenza finanziaria agli Stati in ritardo di sviluppo, la sezione si occupa altresì dei profili di assistenza allo sviluppo, partecipando anche alle riunioni che si svolgono presso gli uffici delle le organizzazioni internazionali (UNDP, UNFPA, UNICEF, UNEP, Banca mondiale) e le delegazioni dell'Unione europea presenti *in loco*. Alla testa della sezione è posto il consigliere economico-commerciale.

All'interno di talune sezioni economico-commerciali della rete diplomatico-consolare italiana operano, inoltre, gli *addetti scientifici e tecnologici*, che sono presenti in 16 ambasciate italiane nel mondo (Germania, Regno Unito, Spagna, Svezia, Russia, USA, Canada, Brasile, Argentina, Egitto, Israele, India, Cina, Corea del Sud, Giappone e Australia) e in due Rappresentanze permanenti presso organizzazioni internazionali (ONU-Ginevra e OCSE-Parigi).

L'Italia, inoltre, agisce in alcuni Paesi anche per il tramite di alcune sedi dell'ICE (Agenzia per la promozione all'estero e per la promozione dell'internazionalizzazione delle imprese italiane) e dell'ENIT (Agenzia nazionale del turismo), nonché delle Camere di commercio. Ai sensi della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° agosto 2008 è confermato il ruolo centrale del capo della missione diplomatica di supervisione nei confronti di tutti i soggetti dello Stato operanti all'estero nell'ambito della missione medesima e delle sue attività, al fine di assicurare una proiezione coerente e sistemica delle posizioni italiane nei rapporti con le autorità locali.

4.4. *La sezione culturale.*

La *sezione culturale* cura la conoscenza della cultura e dei prodotti culturali dello Stato inviante, mediante manifestazioni di carattere culturale, anche tramite istituzioni culturali, lo svolgimento di corsi di lingua, il coordinamento dei lettori in servizio presso le Università locali, lo scambio di studenti e di docenti, la preparazione delle convenzioni culturali. A capo della sezione è posto l'addetto culturale.

All'interno della rete diplomatico-consolare italiana operano gli *Istituti italiani di Cultura*, da cui dipendono gli istituti scolastici ed educativi all'estero, che nel 2013 erano 90, presenti nella maggior parte degli Stati del mondo. L'Italia agisce all'estero, soprattutto per la promozione della lingua italiana, anche mediante i Comitati nazionali della Società Dante Alighieri.

4.5. *L'ufficio dell'addetto per la difesa.*

Bibliografia: BEAUVAIS A.P., *Les attachés militaires, attachés navals, attachés de l'air*, Paris, 1937; LA TERZA P.L., *Gli addetti militari, navali e aeronautici e la loro posizione nel diritto internazionale*, Napoli, 1939; CRAIG G., *Military Diplomats in the Prussian and German Service: the Attachés 1816-1914*, in *Pol. Sc. Q.*, 1949, pp. 65-94; LOTHAR W.H., *The Role of Military and Naval Attachés in the British and German Service*, 1871-1914, Cambridge, 1954; MEISNER H.O., *Militär Attachés und Militärbevolmachtige in Preussen und Deutschen Reich*, Berlin, 1957; RITTER G., *Die Deutscher and Militär Attachés und das Auswärtiges Amt. Aus des verbrannten Akten den Großen Generalstabs*, Heidelberg, 1959; LOTHAR W.H., *L'origine du Service des Attachés Militaires en Grande-Bretagne 1855-1874*, Paris, 1961; VAGTS A., *The Military Attachés*, Princeton, 1967.

L'*ufficio dell'addetto per la difesa*, di regola, è organizzato per forza armata, specificamente, militare, navale ed aeronautica ovvero, tradizionalmente, comprende la sezione militare-aeronautica e quella navale. Il compito di questo ufficio – che si deve ad una prassi inaugurata da Austria, Prussia e Russia nel secolo XIX, immediatamente seguita dagli altri Stati – è quello di informarsi sulla situazione militare dello Stato accreditatario (all'evidenza senza compiere attività di spionaggio), collaborare con le autorità militari locali, promuovere l'industria militare nazionale, fornire la propria collaborazione alle eventuali operazioni per il mantenimento della pace e della sicurezza militare (o per le operazioni umanitarie) che dovessero aver luogo nel territorio di competenza.

Le funzioni, all'evidenza, sono diverse, a seconda del tipo di relazioni sul piano militare che esistono tra lo Stato inviante e quello ricevente. Così, negli Stati facenti parte della medesima alleanza militare (ad es., la NATO) il compito degli addetti per la difesa è di tenere stretti contatti con i vertici militari dello Stato accreditatario al fine di approfondire gli ambiti di cooperazione; negli altri Stati,

l'addetto alla difesa svolge tipiche funzioni di collegamento con le forze armate dello Stato ricevente. L'addetto per la difesa ne è il coordinatore. Pur appartenendo ad una forza armata e quale che ne sia il grado è gerarchicamente subordinato al capo missione, anche se, talvolta, si rapporta direttamente con le proprie superiori autorità.

L'attuale disciplina degli uffici degli addetti delle forze armate italiane in servizio all'estero è contenuta segnatamente negli artt. 35-39 del D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66 recante Codice dell'ordinamento militare. Il personale delle Forze armate, da destinare in qualità di addetto, addetto aggiunto e assistente presso le rappresentanze diplomatiche italiane all'estero è nominato con decreto del Ministro della Difesa, sentito il Ministro degli Affari esteri; con la stessa procedura il medesimo personale militare può essere accreditato per più Stati o per più Forze armate. La sicurezza degli uffici (come pure quella delle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane) è assicurata dall'Arma dei Carabinieri, ai sensi dell'art. 158 della medesima fonte.

4.6. *L'unità di* intelligence.

Sovente presso la missione diplomatica esiste una *unità di intelligence*, alla quale è preposto personale dei servizi di sicurezza dello Stato (nelle ambasciate italiane agenti dell'AISE, in quelle degli Stati Uniti agenti della CIA, in quelle britanniche agenti del MI6, ecc.). È raro che l'identità di questo personale sia comunicata allo Stato ricevente; è molto più frequente che si tratti di personale "sotto copertura", assegnato alla missione in modo da poter beneficiare di immunità diplomatiche. Il controllo del capo missione su questo personale può non essere pieno. Può capitare, infatti, che non siano sottoposti alla sua approvazione i rapporti destinati agli uffici centrali di sicurezza dello Stato.

Da vari anni la Guardia di Finanza, in relazione ai compiti affidatile dal D.Lgs. 19 marzo 2001, n. 168, nell'ambito del contrasto ai comportamenti evasivi a livello transnazionale, distacca proprio personale presso ambasciate (ad es., in Svizzera a Berna) o consolati in Paesi considerati paradisi fiscali o dal segreto bancario protetto e in alcune rappresentanze permanenti presso enti internazionali (ad es., a Bruxelles presso l'Unione europea). Detto personale ha il compito di acquisire informazioni circa investimenti immobiliari o mobiliari effettuati all'estero da cittadini italiani.

4.7. *L'ufficio stampa e informazioni.*

L'*ufficio stampa e informazioni* svolge il ruolo di interfaccia con i *media*, raccoglie informazioni sulla situazione *in loco* ed informa l'opinione pubblica locale e i cittadini dello Stato presenti nello Stato ricevente. A capo dell'ufficio è posto il consigliere per la stampa. Strumenti e prodotti di tale attività sono i bollettini ed i comunicati stampa; la maggior parte delle missioni diplomatiche hanno un proprio sito *web*, utilizzato per disseminare le informazioni sulle attività svolte e sulle politiche dello Stato inviante, al fine di promuovere l'immagine e la reputazione

nazionale e di influenzare la pubblica opinione dello Stato ricevente (c.d. *public diplomacy*).

4.8. *La sezione consolare o cancelleria consolare.*

Nella missione diplomatica, inoltre, può essere presente una *sezione consolare*, di regola denominata "cancelleria consolare", cui è preposto l'agente diplomatico che cura gli affari consolari.

4.9. *La sezione degli affari amministrativi.*

Il compito della *sezione degli affari amministrativi* è quello di assicurare il funzionamento quotidiano della missione diplomatica, dagli affari finanziari comprendenti la gestione del bilancio dell'ambasciata, alle comunicazioni (archivio, ufficio cifra, ecc.), agli appalti ed alla contrattualistica, alla gestione del personale, soprattutto con riguardo agli agenti reclutati localmente.

4.10. *Altri uffici.*

Le missioni diplomatiche stabilite presso i grandi Stati possono avere anche ulteriori sezioni (ad es., emigrazione, agricoltura, turismo, ecc.); soprattutto negli anni più recenti, in zone sensibili e per coordinare le azioni comuni in materia di lotta alla criminalità transnazionale, sono state create presso talune missioni diplomatiche sezioni della giustizia e degli affari interni.

CAPITOLO XI

LE MISSIONI SPECIALI

SOMMARIO: 1. Le missioni speciali nell'evoluzione del diritto diplomatico. – 2. La disciplina delle missioni speciali. – 3. Definizione di missione speciale. – 4. Lo statuto della missione speciale. – 5. La collaborazione tra missione permanente e missione speciale: le visite di Stato. – 6. I c.d. *funeral summits.*

Bibliografia: BARTOŠ M., *Le statut des missions speciales de la diplomatie* ad hoc, in *Rec. Cours*, 1963-III, vol. 108, pp. 426-560; WATERS M., *The* ad hoc *Diplomat. A Study in Municipal and International Law*, La Haye, 1963; ABOU-HEIF A., *Vers un statut juridique pour la diplomatie* ad hoc, in *ADI*, 1967-1968, pp. 459-480; DONNARUMMA M.R., *La diplomazia* ad hoc, Napoli, 1968; NISOT J., *Diplomatie* ad hoc*: les missions speciales*, in *RBDI*, 1968, pp. 416-422; BERNARDINI A., *Convenzione sulle missioni speciali. Introduzione*, Padova, 1970; DONNARUMMA M.R., *La convention sur les missions speciales*, in *RBDI*, 1972, pp. 34-79; PAZKOVSKI M., *The Law of Special Missions*, in *Polish YIL*, 1974, pp. 267-288; MARESCA A., *Le missioni speciali*, Milano, 1975; RYAN M., *The Status of Agents on Special Mission in Customary International Law*, in *Canadian YIL*, 1978, pp. 157-196; PRZETACZNIK F., *Diplomacy by Special Missions*, in *RDISDP*, 1981, pp. 109-176; DUNN D.D., *Diplomacy at the Highest Level. The Evolution of International Summitry*, Houndmills, 1996; WOOD M., *Convention on Special Missions*, in *UNALIL*, 2012, pp. 1-9.

1. *Le missioni speciali nell'evoluzione del diritto diplomatico.*

L'evoluzione storica del diritto diplomatico indica che, originariamente e fino alla metà del XV secolo, le missioni diplomatiche erano tutte missioni temporanee. Con lo stabilimento delle missioni permanenti la diplomazia *ad hoc* ha subìto una consistente limitazione, anche se ambascerie importanti hanno continuato ad essere inviate. Peraltro, dagli anni '80 del Novecento si è assistito ad una notevole ripresa delle missioni speciali, senza dubbio a motivo della facilità delle comunicazioni aeree e dell'internazionalizzazione delle relazioni internazionali.

Attualmente le forme che prende la diplomazia *ad hoc* sono varie. Oltre alle

categorie tradizionali, quali le missioni speciali di cerimonia – relative a incoronazioni, matrimoni della famiglia regnante, esequie di Capi di Stato (v., *infra*, par. 6), beatificazioni, ecc.) –, quelle finalizzate a negoziati bilaterali relativi ad accordi su materie specializzate e quelle relative alla partecipazione a conferenze internazionali, nonché alle visite ufficiali negli Stati esteri, specie di Capi di Stato, Capi di governo e Ministri degli Affari esteri, si sono sviluppate altre forme.

Si tratta, in particolare: *a*) di riunioni al vertice (c.d. *Summit Diplomacy*), tra Capi di Stato e di governo, tra Ministri degli Affari esteri, tra Ministri dell'Economia e delle Finanze in varie sedi internazionali, più o meno istituzionalizzate, quali il G7, G8, ecc.; *b*) della gestione delle relazioni diplomatiche caratterizzata da frequenti viaggi e di frequenti incontri tra i rappresentanti dei governi finalizzati alla soluzione di specifiche controversie (in tal caso configurandosi come una modalità della mediazione) o di ravvicinamento delle posizioni tra Paesi (la c.d. *Shuttle Diplomacy*, inaugurata nel novembre 1973 da Henry Kissinger per la cessazione delle ostilità dopo la guerra del *Yom Kippur* e poi impiegata, tra il 1969 ed il 1977, per indicare uno dei tratti distintivi dell'attività del detto Segretario di Stato nelle amministrazioni Nixon e Ford, specialmente in correlazione alla *détente* tra Stati Uniti, Unione Sovietica e, soprattutto, Cina).

2. *La disciplina delle missioni speciali.*

La *disciplina* delle missioni speciali è stata codificata dalla CMS del 1969, che, aperta alla firma a New York il 16 dicembre 1969, è entrata in vigore il 21 giugno 1985 (al raggiungimento delle 22 ratifiche); tuttavia, al 15 gennaio 2015, ha raccolto soltanto 38 ratifiche. Tra di esse non figura quella dell'Italia (che non ha neppure sottoscritto la convenzione) e della maggior parte degli Stati europei, salvo Austria, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, *Ex* Repubblica di Macedonia, Liechtenstein, Lituania, Montenegro, Polonia, Repubblica ceca, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svizzera. Non è stata neppure firmata da Stati Uniti e Russia. Non ne sono parti l'India ed il Giappone.

Lo scarso successo della CMS è dipeso, per un verso, dalla reticenza degli Stati di riconoscere alle missioni speciali privilegi ed immunità sostanzialmente identici a quelli delle missioni permanenti, salvo quando fosse richiesto da esigenze funzionali e, per altro verso, dalla convinzione che la disciplina potesse essere meglio affidata ad un accordo *ad hoc*, da stipularsi anche in forma semplificata.

Viceversa, per gli Stati più piccoli, che non hanno una rete diplomatica particolarmente sviluppata, l'utilizzazione della formula della missione speciale è impiegata per mantenere i rapporti con gli Stati in cui non è presente una missione permanente; per questi Stati è importante che l'inviato speciale si veda riconosciuto il medesimo trattamento del diplomatico residente.

La convenzione è stata predisposta dalla CDI. Nel quadro dei lavori preparatori della CVRD, la CDI, nel 1960, aveva elaborato un progetto di tre articoli, frutto di un "esame preliminare" della questione da parte del Rel. spec., lo svedese ALFRED EMIL FREDRICK SANDSTRÖM, che fu rimesso dall'Assemblea generale alla conferenza di Vienna. Conformemente alla risoluzione approvata dalla conferenza di Vienna, nella quale viene sottolineato, per un verso, che non erano state raccolte le osservazioni dei governi e, per altro verso, che la CDI si era sostanzialmente limitata a precisare quali norme del progetto di convenzione sulle relazioni diplomatiche fossero o meno applicabili alle missioni speciali, l'Assemblea generale, con Ris. 1687/XVI del 1961, invitò la CDI a proseguire l'esame del tema. Nel 1963 la CDI nominò l'ungherese MILAN BARTOŠ come Rel. spec. Tra il 1964 ed il 1967 BARTOŠ presentò quattro rapporti, che furono esaminati dalla CDI, dalla Sesta Commissione (giuridica) dell'Assemblea generale e che raccolsero, altresì, le osservazioni scritte dei governi. Nel 1967, la CDI approvò un progetto di convenzione di 50 articoli ed il relativo commentario. La Sesta Commissione esaminò il progetto nelle sessioni del 1968 e del 1969, approvando altresì il progetto di preambolo e, sulla base delle proposte di alcuni Stati, sia il progetto di protocollo facoltativo sulla giurisdizione obbligatoria delle controversie da parte della Corte internazionale di giustizia, sia le disposizioni finali della convenzione. Con Ris. 2530/XXIV dell'8 dicembre 1969, su raccomandazione della Sesta Commissione, l'Assemblea generale approvò la CMS ed il protocollo facoltativo sulla soluzione obbligatoria delle controversie.

Infatti, anche a prescindere dalla detta convenzione multilaterale, gli Stati, all'occorrenza, hanno concluso accordi bilaterali per specifiche missioni *ad hoc*. Alcuni Stati hanno altresì adottato una specifica legislazione interna (Stati Uniti, Regno Unito).

Per quanto riguarda l'esistenza di norme consuetudinarie in materia, la dottrina è divisa. In senso contrario si pronuncia la maggioranza degli autori (CAHIER, DONNARUMMA, RYAN, SALMON, KLEINER), ad avviso dei quali la varietà degli accordi *ad hoc*, la non uniformità della prassi degli Stati e il limitato numero degli Stati che hanno ratificato la CMS fa escludere che si siano cristallizzate norme di diritto internazionale generale concernenti le missioni speciali.

Recentemente, peraltro, un autore (WOOD) ha sostenuto che tra la maggior parte degli Stati e per le ipotesi più tipiche di missioni speciali risultano applicate norme consuetudinarie, alla cui cristallizzazione hanno contribuito i lavori della CDI ed i dibattiti in seno alla Sesta Commissione dell'Assemblea generale. Quanto al rapporto tra CMS e norme consuetudinarie l'A. ha rilevato che, nonostante la giurisprudenza nazionale si è riferita spesso alle disposizioni della CMS questo non significa che le norme della CMS riflettono puntualmente il diritto consuetudinario. Quest'ultimo, infatti, da un lato, ha un ambito di applicazione più ampio, considerato che ricomprende anche fattispecie non previste dalla CMS, dall'altro ha una portata più ristretta, in particolare riguardo alle immunità ed ai privilegi dei componenti le missioni speciali.

3. *Definizione di missione speciale.*

Ai sensi dell'art. 1 CMS s'intende per missione speciale (o missione *ad hoc*) "*una missione temporanea, rappresentante lo Stato, la quale viene inviata da uno Stato in un altro Stato, con il consenso di quest'ultimo, al fine di trattare con esso questioni specifiche o di compiere presso di esso un incarico specifico*".

Dalla definizione risulta che la missione speciale: *a*) svolge funzioni di rappresentanza dello Stato o di un soggetto internazionale (a qualunque livello sia la delegazione); *b*) concerne questioni o incarichi specifici, il che, all'evidenza, la distingue dalla missione permanente, la quale, di regola, ha un ambito di competenza tendenzialmente generale; *c*) ha, ovviamente, durata temporanea, anche se la temporaneità può estendersi nel tempo.

4. *Lo statuto della missione speciale.*

Si è detto che molte disposizioni della CMS ricalcano quelle della CVRD, che, all'evidenza, ne ha costituito il modello. Infatti, la finalità della CMS, come si evince dal relativo preambolo, è tra l'altro quella di completare CVRD e CVRC.

Presupposto per l'invio di una missione speciale è il *mutuo consenso* dello Stato inviante e dello Stato ricevente ottenuto attraverso i canali diplomatici o altro canale ritenuto accettabile (art. 2 CMS). Non è formalmente richiesta, tuttavia, la conclusione di uno specifico accordo in tal senso, né è necessario che il consenso abbia forma scritta, potendo essere espresso sia in forma implicita che esplicita e, nella prassi, spesso è raggiunto in maniera informale.

Il mutuo consenso è richiesto, altresì, quanto alle funzioni della missione speciale (art. 3 CMS) e quanto alla nomina ed alla numerosità dei componenti la missione stessa, i quali devono essere oggetto di apposita notificazione, di regola, al Ministero degli Affari esteri dello Stato ricevente (art. 11 CMS). Quest'ultimo può, senza spiegazioni, rifiutarsi di ammettere una persona come membro di una missione speciale (art. 8 CMS) o ritirare la qualità di *persona grata* o di persona accettabile ai membri della missioni speciali, chiedendo di richiamare la persona entro un termine ragionevole (art. 12 CMS).

Celebre fu il rifiuto del Regno Unito, nel 1953, ad accettare che Flor de Oro Trujillo Ledesma, figlia del generale e Presidente della Repubblica dominicana fosse nominata, a soli trentatre anni con rango di ambasciatore, quale capo della missione speciale inviata alla cerimonia di incoronazione della Regina Elisabetta II presso l'Abbazia di Westminster.

Vale la pena di osservare che l'invio o la ricezione di una missione speciale non è subordinata all'esistenza fra i due Stati di relazioni diplomatiche o consolari (art. 7 CMS). La disposizione si spiega agevolmente con il fatto, attestato dalla

prassi, che sovente la missione speciale è propedeutica allo stabilimento di tali relazioni.

In Italia, ai sensi dell'art. 35 del dPR 5 gennaio 1967, n. 18, come modificato dall'art. 9, comma 1, L. 28 novembre 2005, n. 246, "*delegazioni diplomatiche speciali possono essere istituite nei casi particolari richiesti dalle relazioni internazionali con alcuni Paesi, nonché nei casi in cui la partecipazione a conferenze, trattative o riunioni internazionali renda necessaria la costituzione* in loco *di apposito ufficio. Le delegazioni diplomatiche speciali sono istituite con decreto del Ministro per gli Affari esteri, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze. Con le stesse modalità sono stabiliti i compiti delle delegazioni. In occasioni solenni possono essere inviate, in missione temporanea, ambascerie straordinarie*".

Quanto alla *durata della missione speciale*, l'inizio delle funzioni si ha nel momento in cui essa prende contatti ufficiali con il Ministero degli Affari esteri o con l'organo convenuto dello Stato ricevente, senza necessità di invio o della presentazioni di lettere o di pieni poteri (art. 13 CSM).

La missione termina: *a*) con l'accordo degli Stati interessati; *b*) per il raggiungimento dello scopo; *c*) allo spirare del termine di durata, salvo proroga; *d*) in seguito alla notificazione da parte dello Stato inviante che la missione è stata richiamata o ha terminato i compiti assegnati; *e*) in seguito alla notificazione dello Stato ricevente che considera conclusa la missione. La rottura delle relazioni diplomatiche o consolari tra Stato inviante e Stato ricevente non ha di per sé l'effetto di far terminare le missioni speciali esistenti al momento della rottura (art. 20 CMS).

La CMS non contiene disposizioni che enumerino le *funzioni delle missioni speciali* (a differenza da quanto previsto dall'art. 3 CVRD e all'art. 5 CVRC); alla luce della prassi, tuttavia, le funzioni possono avere sia carattere tecnico sia politico.

La missione può essere svolta individualmente o tramite una delegazione coordinata da un capo missione; può includere non solo personale diplomatico, ma anche personale amministrativo e tecnico e personale di servizio; può utilizzare pure membri della missione diplomatica permanente presso lo Stato ricevente (art. 10 CMS).

I membri della missione speciale, in linea di massima, sono cittadini dello Stato inviante; con il consenso dello Stato ricevente possono essere anche cittadini di questo Stato o di Stati terzi (art. 11 CMS).

Previo consenso dello Stato interessato, due o più Stati possono decidere di trattare una questione di interesse comune presso questo Stato sia organizzando una *missione speciale congiunta* (art. 5 CMS), sia inviando ciascuno una propria missione, ipotesi nella quale, di regola, vengono fatte rientrare le riunioni del G7 e del G8 (art. 6 CMS). Inoltre, ai sensi dell'art. 18 CMS, le missioni di due o più Stati possono riunirsi nel territorio di uno Stato terzo, con il consenso espresso di quest'ultimo, revocabile in qualsiasi momento, rispettando le condizioni poste dal

terzo Stato (un esempio di tali riunioni fu l'incontro tra il Presidente Reagan ed il Segretario generale Gorbachev a Ginevra nel novembre 1985 dedicato ai rapporti bilaterali ed alla riduzione degli armamenti).

Tutti gli affari ufficiali devono essere trattati con il Ministero degli Affari esteri o con il suo intermediario, salvo altrimenti convenuto (art. 15 CMS); i contatti, di regola, sono tenuti dal capo missione, ovvero dal membro all'uopo autorizzato dallo Stato inviante (art. 14 CMS). La prassi al riguardo non conosce le deviazioni (affievolimento, sospensione) che esistono nel caso delle missioni permanenti.

La missione speciale ha la propria *sede* nella località o nelle località, di cui una considerata principale, concordate tra gli Stati interessati; in assenza di accordo, essa si riunisce nel luogo ove ha sede il Ministero degli Affari esteri dello Stato ricevente (art. 17 CMS); con il consenso espresso di un terzo Stato può riunirsi nel territorio di quest'ultimo, consenso che può essere revocato in qualsiasi momento, senza alcun obbligo di fornire spiegazioni (art. 18 CMS). Quest'ultimo caso è frequente, allorché lo Stato terzo offre la sede per lo svolgimento di conversazioni volte a porre termine ad un conflitto internazionale (ad es., Ginevra, nel 1954, per gli accordi di pace che hanno posto termine alla guerra di Indocina tra Francia e Vietnam del Nord; Camp David (USA), nel 1978, per l'accordo di pace tra Egitto ed Israele; Madrid, nel 1991, per la conferenza di pace, sul Medio Oriente; Dayton (USA), nel 1995, per il negoziato degli accordi di pace concernente le guerre jugoslave).

Per quanto concerne l'inviolabilità della sede della missione speciale, l'art. 25 CMS presume il consenso come acquisito nel caso di incendio o altro incidente che metta in serio pericolo la sicurezza pubblica e qualora non sia stato possibile acquisire il consenso del capo missione o, eventualmente, del capo della rappresentanza permanente.

Per l'esame dei privilegi, immunità e prerogative dei membri delle missioni speciali v. *infra*, cap. XIV, par. 10.

5. *La collaborazione tra missione permanente e missione speciale: le visite di Stato.*

Le visite degli organi centrali delle relazioni internazionali degli Stati (Capo di Stato, Capo di Governo, Ministro degli Affari esteri) presso altri Stati o presso altri enti soggetti di diritto internazionale, segnatamente le organizzazioni internazionali, costituiscono le c.d. *visite di Stato* o *visite ufficiali*.

Le dette visite vanno tenute distinte: *a*) dagli incontri plurilaterali tra organi centrali di Stati, che rientrano piuttosto tra la diplomazia nelle conferenze internazionali (v., *infra*, cap. XII); *b*) dalla partecipazione degli organi centrali di Stato alle sessioni di organi ed istituzioni di enti internazionali; *c*) dalle visite effettuate a titolo privato da un organo centrale

dello Stato nel territorio di uno Stato estero, che può avvenire tanto in *incognito*, cioè al di fuori di qualsiasi comunicazione alle autorità dello Stato territoriale (anche se evidenti esigenze di sicurezza consigliano di effettuare comunque una comunicazione riservata) sia che la visita privata preveda uno o più incontri ufficiali con il correlativo organo dello Stato territoriale; *d*) dalle visite che abbiano carattere di massima riservatezza e che, per tale motivo, non debbono essere note al pubblico ed ai *media* se non, talvolta, dopo la loro effettuazione; *e*) dagli incontri tra organi centrali di Stati che avvengano in occasione ed a margine di una riunione multilaterale di siffatti organi (ad es., a margine dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, del Consiglio europeo, del Consiglio atlantico, del G7 o del G8).

Oltre alle visite di Stato in senso proprio, che sono appunto quelle scambiate tra organi centrali delle relazioni internazionali, ve ne sono altre, pure aventi carattere ufficiale che sono compiute da altre personalità istituzionali. Tra queste visite rientrano, segnatamente: *a*) quelle dei Ministri di Stato, capi di Dicasteri sia di Ministri della Presidenza del Consiglio (c.d. Ministri senza portafoglio, nella terminologia italiana); *b*) le visite dei presidenti di assemblee parlamentari e di delegazioni parlamentari; *c*) le visite di organi militari; *d*) le visite di presidenti e componenti della corte costituzionale e delle supreme magistrature in genere.

Le visite di Stato costituiscono un evento la cui preparazione richiede una notevole concertazione tra gli organi centrali delle relazioni diplomatiche e la missione diplomatica permanente.

Anzitutto, deve essere concordata la data della visita ed i dettagli dell'agenda, per il tramite delle vie diplomatiche, cioè tra la missione diplomatica ed il Ministero degli Esteri dello Stato ricevente, in particolare gli uffici del Cerimoniale e le Direzioni generali che seguono le relazioni con lo Stato la cui personalità effettua la visita, nonché con la missione diplomatica accreditata presso lo Stato la cui personalità effettua la visita. In esito alla detta concertazione sul piano bilaterale viene redatta la lettera di invito, cioè il documento con il quale l'organo dello Stato ricevente esprime il desiderio di accogliere in visita ufficiale il correlativo organo dell'altro Stato.

In secondo luogo, la personalità in visita, talvolta, oltre agli incontri bilaterali al suo livello (c.d. *incontri politici*, con le correlative dichiarazioni ufficiali, la eventuale firma di accordi bilaterali, preventivamente oggetto di negoziato, la eventuale dichiarazione congiunta ed il comunicato finale), effettua visite ad alte cariche istituzionali o pronuncia un discorso in parlamento o tiene una lezione in una università, ove può anche essere insignito di una laurea o di un dottorato *honoris causa*. Talvolta la personalità può ritenere opportuno incontrare, magari riservatamente, esponenti delle forze di opposizione o organizzazioni volte alla promozione dei diritti umani.

In terzo luogo, occorre preparare gli incontri con la stampa, locale ed internazionale.

In quarto luogo, la personalità, di regola, partecipa ai ricevimenti ufficiali in suo onore ed organizza anche un ricevimento, solitamente presso la residenza

dell'ambasciatore, al quale sono invitati, oltre alle principali personalità istituzionali dello Stato ospitante, anche i capi delle missioni diplomatiche estere ivi accreditate. Qualora si tratti della visita del Capo dello Stato è normalmente organizzato un incontro con la collettività dei cittadini del proprio stesso Stato residenti nella capitale dello Stato ospitante.

In quinto luogo, nel corso della visita di Stato, secondo le più antiche tradizioni del cerimoniale diplomatico, vengono scambiati doni ed onorificenze.

In sesto luogo, la visita può avere fasi e sviluppi di carattere privato.

In occasione della visita di Stato tutta la missione diplomatica accreditata nel Paese visitato è mobilitata. Occorre non solo assicurare la logistica, ma anche preparare adeguatamente gli incontri ed il relativo materiale sulle questioni bilaterali in agenda, in stretta concertazione con l'amministrazione centrale degli Affari esteri e con gli altri dicasteri interessati. Il capo missione accompagna la personalità durante tutta la visita e, insieme ai suoi principali collaboratori, fa parte della delegazione ufficiale ed al termine della visita redige un rapporto sulla stessa. L'addetto stampa dell'ambasciata tiene gli opportuni contatti con i *media*.

6. *I c.d.* funeral summits.

Bibliografia: BERRIDGE G.R., *Diplomacy after death: The rise of the working funeral*, in *Dipl. Stat.*, 1993, pp. 217-234; ID., *Funeral summit*, in DUNN D.A. (ed.), *Diplomacy at the highest level, the evolution of international summitry*, Houndsmills, 1996, pp. 106-117.

Fra le forme della diplomazia *ad hoc* di cerimonia, le esequie dei Capi di Stato e di Governo (monarchi, presidenti, pontefici, primi ministri) e di attori di spicco delle relazioni internazionali (Ministri degli Esteri, Segretari di Stato) sono fra quelle che hanno costituito da sempre occasioni preziose per i contatti diplomatici, nell'ambito di specifici incontri collaterali, fra la nuova *leadership* ed i responsabili politici stranieri ed anche fra *leaders* di Stati che non si riconoscono reciprocamente. Tanto che, per tali occasioni, alle quali di regola partecipano importanti delegazioni straniere, si è coniata l'espressione "*working funeral*", che costituisce un aspetto rilevante della diplomazia contemporanea.

L'occasione delle esequie ha favorito i contatti diplomatici tra Stati in periodi di specifica tensione o anche tra Stati non riconosciuti. Così, ad es., la partecipazione di De Gaulle al funerale del presidente Kennedy, nel 1963, favorì un chiarimento dopo la rottura francese sul dispositivo militare della NATO; ancora, la lunga conversazione tra De Gaulle ed il Presidente Nixon al funerale di Eisenhower, nel 1969, gettò le basi per il viaggio segreto di Kissinger a Parigi, che avrebbe condotto, quattro anni dopo, all'accordo di pace che concluse la guerra del Vietnam; inoltre, la conversazione tra De Gaulle ed il nuovo primo ministro britannico Harold Wilson, in occasione del funerale di Churchill, nel 1965, favorì il

miglioramento delle relazioni anglo-francesi, dopo il doppio veto di Parigi, all'adesione alla CEE del Regno Unito. I funerali a Mosca dei due successivi presidenti del Soviet Supremo dell'URSS, Andropov (1984) e Černenko (1985) hanno consentito al *leader* della Repubblica democratica tedesca Erick Honecher di incontrare privatamente, nella prima occasione, il presidente federale Karl Carstens ed il ministro degli Esteri Hans Dietrich Gensher e, nel secondo funerale, il cancelliere federale Helmuth Kohl. Infine, il funerale dell'imperatore Hirohito, nel 1989, con l'incontro tra il presidente indonesiano Suharto ed il ministro degli Esteri cinese Qian Qichen, favorì la ripresa delle relazioni tra Cina ed Indonesia, dopo venti anni di rottura.

CAPITOLO XII

LA DIPLOMAZIA NELLE CONFERENZE INTERNAZIONALI

SOMMARIO: 1. La nozione di diplomazia nelle conferenze internazionali. Brevi cenni storici all'evoluzione dell'istituto. – 2. La disciplina delle conferenze internazionali. – 3. Le caratteristiche della diplomazia delle conferenze internazionali. – 4. La convocazione della conferenza. – 5. L'apertura della conferenza e l'adozione delle misure di organizzazione interna. – 6. Lo svolgimento della conferenza ed il metodo delle votazioni. – 7. La conclusione della conferenza.

Bibliografia: SATOW E., *International Congresses and Conferences*, London, 1920; DUMR S., *The practice and procedure of international conferences*, Baltimore, 1929; HILL N.L., *The Public International Conference. Its Function, Organization and Procedure*, Stanford, 1929; SIBERT M., *Quelques aspects de l'organisation et de la technique des conférences internationales*, in *Rec. Cours*, 1934, II, pp. 389-454; PASTUHOV V., *A guide to the practice of international conferences*, Washington, 1946; HANKEY M., *Diplomacy by conference*, London, 1954; DAUDET Y., *Les conferences des Nations Unies pour la codification du droit international*, Paris, 1968; WALKER R.A., *Multilateral Conferences: purposeful international negotiation*, Basingstoke, 2004; SABEL T., *Procedure at international conferences. A study of the rules of procedure at UN and inter-governmental conferences*, 2ª ed., Cambridge, 2006; GROMM A.J.E., *Conference Diplomacy*, in COOPER A.F., HEINE J., THAKUR R. (eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, 2013, pp. 263-277.

1. *La nozione di diplomazia nelle conferenze internazionali. Brevi cenni storici all'evoluzione dell'istituto.*

Bibliografia: LIANG Y-L., *What is an international conference?*, in *AJIL*, 1950, pp. 333-341; LANGHORNE T., *The Development of International Conferences 1648-1830*, in JÖNSONN C., LANGHORNE T. (eds.), *Diplomacy*, vol. II, *History of Diplomacy*, London, 2004, pp. 280-304.

L'espressione *diplomazia nelle conferenze internazionali* o *diplomazia congressuale* identifica quella particolare forma di azione diplomatica che si svolge nel

quadro delle conferenze e dei congressi e che vede protagonisti, secondo il formato prescelto, Capi di Stato e/o di governo, Ministri degli Affari esteri, Ministri di settore (Economia, Giustizia, Difesa, ecc.), rappresentanti diplomatici o esperti-tecnici degli Stati interessati.

Essa si distingue, peraltro, dagli incontri tra Capi di Stato o di Governo di due Stati, che vanno ricondotti piuttosto alla categoria delle "visite di Stato".

Essa si distingue, altresì, dalla diplomazia che si svolge nell'ambito degli enti internazionali (v., *infra*, cap. XII) nella quale parte della dottrina suole pure ricondurla. Ciò in quanto, mentre le conferenze internazionali sono riunioni di soggetti, principalmente internazionali, le riunioni che si svolgono nelle istituzioni internazionali (talvolta espressamente denominate conferenze, come nell'Organizzazione internazionale del lavoro) sono riunioni degli organi delle istituzioni stesse, di enti, cioè, che sono giuridicamente distinti dai singoli soggetti che ne fanno parte. La differenza si apprezza se si pone mente al fatto che la volontà che dovesse emergere in esito alla conferenza internazionale è attribuibile collettivamente ai soggetti che vi abbiano partecipato e non è invece direttamente imputabile alla volizione dell'ente internazionale.

Finalità della conferenza internazionale è sostanzialmente quella di risolvere questioni di interesse comune o di risolvere controversie, attraverso il metodo del negoziato diplomatico, raggiungendo delle intese politiche o concludendo dei veri e propri trattati internazionali.

Sotto il profilo giuridico, la natura di una conferenza internazionale è quella della riunione di organi di soggetti internazionali, che agiscono per il tramite delle persone fisiche che vi prendono parte a nome dei detti soggetti; conseguentemente, la conferenza è priva di personalità giuridica internazionale.

Sotto il *profilo storico*, la forma più risalente di diplomazia congressuale è quella delle assise anfizioniche (dal greco ἀμφί "intorno" e κτίζω "colloco"), cioè di quelle associazioni tra popolazioni limitrofe elleniche aventi in comune il culto di una divinità (come, tra le più note, quella formatasi intorno al tempio di Apollo a Delfo), nella quale i membri assumevano tra di loro alcuni obblighi reciproci, segnatamente quelli di non invadere il territorio delle πόλεις parte del patto, di non impedire gli approvvigionamenti di viveri tanto in pace quanto in guerra e di non offendere il dio protettore ed il suo tempio. Alle riunioni dell'organo plenario collegiale, il sinedrio (κοινόν συνέδριον), ciascuna città inviava quattro delegati, tre "pilagori" (da ρυλαι "porte" e αγειρω "radunare") ed un "ieromnemone" (da ἱερός "sacro" e μνήμων "memore") il custode dei sacri archivi e segretario della delegazione.

Nel Medio Evo, la diplomazia congressuale è quella intercomunale, che si sviluppa in particolare attraverso le riunioni delle leghe tra comuni dell'Italia settentrionale (veronese del 1164, lombarda del 1167).

La storia politico-diplomatica dei secoli XVII e XVIII è invece contrassegnata da una serie di congressi internazionali organizzati per negoziare e concludere i vari trattati di pace del tempo: da quelli di Münster ed Osnabrük, dai quali uscì

la pace di Westfalia (1648), a Nimega (1678), ad Utrecht (1713), a Vienna (1738) e ad Aquisgrana (1748), con numerosi incidenti, specie causati dalle questioni delle precedenze diplomatiche, superati da vari espedienti protocollari (v., *supra*, cap. VIII, par. 1).

I secoli XIX e XX sono contrappuntati dai congressi della restaurazione: Vienna (1814-1815), Aquisgrana, Troppau, Lubiana, Verona, (1818-1822) e, soprattutto, da quelli della seconda metà dell'Ottocento: Parigi (1856), Berlino (1878). I primi vedono ancora la partecipazione dei sovrani, ai secondi prendono invece parte i Primi ministri o i Ministri degli Esteri.

Vale la pena di segnalare che, a partire dal congresso di Vienna, le forme congressuali sono rivolte a fini di diritto internazionale, come evidenziato, plasticamente, dalla formula preliminare sull'organizzazione del congresso, proposta dal rappresentante francese TALLEYRAND l'8 ottobre 1814 ("*Il sera fait conformément au principes du droit public*"), formula che si ritrova praticamente *tel quel* nella dichiarazione delle otto potenze firmatarie del trattato di Parigi del 1814, di rinvio dell'apertura del congresso al 1° novembre 1814, dove l'espressione "diritto pubblico", all'evidenza, sta per "diritto pubblico internazionale".

Nella prassi attuale, la denominazione "congresso", per identificare una conferenza internazionale, è praticamente scomparsa o, comunque, utilizzata come sinonimo. Essa era usata soprattutto nel XIX secolo per connotare la conferenza internazionale finalizzata al ristabilimento della pace (congressi di Vienna, 1814-1815, di Parigi, 1856) o la determinazione delle aree di influenza europee in Africa (congresso di Berlino, 1884-1885).

2. *La disciplina delle conferenze internazionali.*

Ciascuna conferenza internazionale ha la sua propria disciplina, retta, in particolare, dal regolamento interno, che la stessa adotta all'inizio dei lavori. Naturalmente, il grande numero di conferenze che si sono succedute nella storia delle relazioni internazionali ha consentito di far emergere un certo numero di regole comuni, che tuttavia – fatte salve le norme sullo statuto privilegiato delle delegazioni (v., *infra*, cap. XIV, par. 11) – non sembra si siano tradotte in norme consuetudinarie internazionali. D'altra parte, i tentativi di codificare le dette regole, effettuati nel 1927 dalla Commissione di esperti della Società delle Nazioni per la codificazione del diritto internazionale (lavori rinviati *sine die* nel 1928) e, successivamente, nel quadro delle Nazioni Unite non hanno avuto seguito.

La disciplina delle conferenze, inoltre, può ben essere oggetto di norme convenzionali, quelle contenute in un accordo *ad hoc*, preliminarmente concluso tra lo Stato che ospita la conferenza e l'ente internazionale sotto i cui auspici la conferenza è convocata e tiene le sue riunioni.

3. *Le caratteristiche della diplomazia delle conferenze internazionali.*

Le principali caratteristiche della diplomazia congressuale sono quattro: *a*) la pluralità dei soggetti internazionali (Stati, enti non territoriali, organizzazioni internazionali) o meno (in specie, ONG) che partecipano alla conferenza internazionale; *b*) la tematica specifica della riunione; *c*) il carattere temporaneo, più o meno lungo, della riunione stessa; *d*) la struttura collegiale che la riunione assume, indipendentemente dal fatto che essa risulti articolata in seduta plenaria e sessioni di organi secondari.

Delle conferenze internazionali si suole indicare alcune tipizzazioni.

In ordine alla funzione svolta dalla conferenza si possono distinguere: *a*) le conferenze preparatorie, che sono quelle che hanno per compito di preparare i lavori di una successiva conferenza (ad es., la conferenza di Dumbarton Oaks (21 agosto-7 ottobre 1944) rispetto alla conferenza di San Francisco (aprile-giugno 1945) per la conclusione dello Statuto delle Nazioni Unite); *b*) le conferenze principali, che sono chiamate a prendere le decisioni definitive sulla base della detta preparazione; *c*) le conferenze periodiche di esame dei risultati, chiamate a monitorare i risultati di un determinato accordo internazionale ed a prendere le decisioni di esecuzione di decisioni adottate dalle conferenze principali (ad es., quelle in materia di disarmo).

In ordine alla durata si possono distinguere: *a*) le conferenze che si esauriscono in una sola sessione, anche se si protraggono per alcuni mesi (ad es., la conferenza di Vienna che ha adottato la CVRD, durata dal marzo all'aprile 1961); *b*) le conferenze che si svolgono durante varie sessioni; *c*) le conferenze che si riuniscono periodicamente.

In ordine, infine, alle modalità di presa di decisione si distingue tra: *a*) conferenze diplomatiche, alle quali partecipano i plenipotenziari degli Stati ed il cui compito è quello di procedere alla definitiva elaborazione ed alla sottoscrizione di un accordo internazionale e *b*) conferenze di esperti, incaricate di preparare un progetto di accordo internazionale.

4. *La convocazione della conferenza.*

L'*iniziativa* di convocare una conferenza internazionale può essere assunta da uno Stato, da un gruppo di Stati o da una organizzazione internazionale, previa una consultazione degli Stati interessati, che è effettuata da essi per le vie diplomatiche o dall'ente internazionale nell'ambito dei propri organi societari, che adottano al riguardo una risoluzione.

Nel caso della conferenza di Vienna che ha adottato la CVRD, la questione della convocazione della conferenza diplomatica è stata oggetto di discussione prima nell'ambito

della Sesta Commissione e poi dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che ha preso l'iniziativa della convocazione con la Ris. 1450/XIV del 1959.

Il soggetto che prende l'iniziativa è chiamato a determinare quali siano i *destinatari dell'invito*; quando la convocazione è fatta da un ente internazionale il criterio è la qualità di Stato membro dell'ente, delle organizzazioni ad esso collegate o di taluni organi di esse (ad es., rispetto alle Nazioni Unite, i membri degli Istituti specializzati e gli Stati parte dello Statuto della Corte internazionale di giustizia).

Vale la pena di ricordare che la Ris. 366/IV, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1949 per disciplinare la facoltà del Consiglio economico e sociale, prevista dall'art. 62, par. 4, della Carta dell'ONU, di convocare conferenze internazionali su questioni che rientrino nella sua competenza, prevede espressamene la possibilità di invitare Stati non membri delle Nazioni Unite.

In base al principio dell'indipendenza degli Stati ciascuno Stato è libero di invitare altri Stati a riunirsi in conferenza, mentre nessuno Stato è giuridicamente obbligato a parteciparvi.

La partecipazione presuppone il possesso della soggettività internazionale da parte del destinatario dell'invito, mentre non è indispensabile che tutti gli Stati si siano vicendevolmente riconosciuti e men che meno intrattengano tra di loro relazioni diplomatiche; in ogni caso, la partecipazione alla conferenza non implica alcun riconoscimento, ancorché tacito; neppure è necessario che il soggetto invitato sia membro dell'organizzazione internazionale invitante.

Ad es., alle conferenze diplomatiche di Vienna del 1961 e del 1963, in esito alle quali furono sottoscritte la CVRD e la CVRC, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite invitò gli Stati membri dell'Organizzazione stessa, ovvero di un Istituto specializzato, ovvero le parti dello Statuto della Corte internazionale di giustizia. L'invito fu esteso alla Santa Sede. Invece, la proposta di estenderlo anche alla Repubblica popolare cinese venne respinta.

La scelta della città in cui ha *sede* la conferenza dipende da vari criteri. Se è uno Stato ad aver preso l'iniziativa esso di regola designa come sede la propria capitale od altra città. Può anche essere scelta la città di uno Stato diverso rispetto a quello promotore (o degli Stati promotori), che ovviamente abbia dato il proprio consenso, e ciò anche a prescindere dalla partecipazione alla conferenza dello Stato sede della conferenza. La sede può anche essere nella capitale dello Stato che, a seconda del periodo storico, goda di un particolare prestigio o sulla città in cui, precedentemente, si siano svolte conferenze internazionali relative alla medesima tematica (ad es., Vienna per la CVRD e la CVRC, in ricordo del congresso del 1814-1815, nel corso del quale fu adottato l'allegato VII dell'atto finale, concernente le classi diplomatiche e le precedenze).

La convocazione comporta anche la determinazione della *data di inizio* e la indicazione approssimativa della *durata* dei lavori.

La convocazione, infine, richiede la formale *emanazione degli inviti*. Quando a promuoverla sia uno Stato, essa avviene mediante una lettera ovvero mediante una nota verbale del Ministro degli Esteri ai capi delle missioni diplomatiche degli Stati interessati, che, nell'accusare ricezione, confermano di aver trasmesso l'invito al proprio Governo oppure lo Stato invitante impartisce istruzioni alle proprie missioni diplomatiche presso gli Stati esteri di trasmettere l'invito allo Stato ospite. Quando a promuovere la conferenza sia un ente internazionale l'invito sarà rivolto mediante una lettera del vertice esecutivo (Segretario generale, Direttore generale, ecc.) diretta ai capi delle rappresentanze permanenti degli Stati membri, ovvero ai Ministri degli Esteri degli Stati interessati. In caso di urgenza, la convocazione è frutto di consultazioni telefoniche. Alla ricezione dell'invito segue la risposta quanto alla partecipazione alla conferenza.

La preparazione della conferenza richiede una consultazione preliminare, mediante scambi di note, tra i Ministeri degli Affari esteri (o riunioni di esperti, che possono essere anche i consiglieri diplomatici dei Capi di Governo, denominati usualmente *sherpa*) e volta a fissare l'oggetto delle deliberazioni, l'ordine del giorno provvisorio, nonché ad individuare i primi elementi relativi alla soluzione dei problemi in discussione. Di regola, alla convocazione è allegato un documento di base, che, qualora la finalità della conferenza sia la finalizzazione di un accordo internazionale, consiste in uno schema di articolato.

La preparazione della conferenza comporta altresì la formazione delle *delegazioni* alla stessa. La delegazione ha la natura di organo diplomatico di struttura solitamente collegiale, che è investito, per la durata della conferenza, del potere di esternare la posizione del soggetto cui esso appartiene. Pertanto, la composizione della delegazione rileva della competenza interna dello Stato rappresentato. La delegazione è presieduta dal capo o presidente della delegazione stessa, assistito da uno o più vicepresidenti, da una pluralità di delegati, esperti e segretari.

La composizione nominativa della delegazione è oggetto di una c.d. lettera di gabinetto del Ministro degli Esteri dello Stato partecipante al segretario generale della conferenza stessa ovvero di una nota verbale della rappresentanza diplomatica accreditata presso lo Stato o l'organizzazione invitante diretta, rispettivamente, al Ministro degli Esteri invitante o al segretariato generale della conferenza. Questa comunicazione ha varie finalità. In primo luogo, conferisce i poteri di prendere parte alla conferenza, mentre per la sottoscrizione dell'eventuale accordo elaborato dalla conferenza occorrono i pieni poteri attribuiti dal Capo dello Stato (o per sua delega dal Ministro degli Esteri). In secondo luogo, consente al promotore della conferenza di verificare se la presenza di un determinato delegato ponga eventualmente dei problemi (il preventivo gradimento del delegato non è necessario e la persona designata si presume accettata, salvo comunicazione che si tratta di *persona non grata*). In terzo luogo, permette di predisporre la tessera di identificazione personale (*badge*), che consente al delegato di accedere ai luoghi in cui si tiene la conferenza. In quarto luogo, è indispensabile per identificare i

beneficiari dei privilegi e delle immunità che sono accordati alla delegazione (v., *infra*, cap. XIV, par. 11).

5. *L'apertura della conferenza e l'adozione delle misure di organizzazione interna.*

La conferenza si apre con una *seduta inaugurale*, alla quale, per prassi, partecipa l'organo centrale delle relazioni internazionali dello Stato ospite (Capo dello Stato, Capo del Governo, Ministro degli Affari esteri, ministro del dicastero di settore competente nelle materie della conferenza) al quale spetta di pronunciare il discorso di benvenuto ai delegati.

Alla seduta inaugurale è talvolta invitato il corpo diplomatico accreditato presso lo Stato ospite.

Fintanto che la conferenza non si sia data la propria organizzazione, provvisoriamente la presidenza è tenuta da un organo dello Stato promotore (talvolta il Ministro degli Esteri) o dal segretario generale o da un alto funzionario dell'ente che ha promosso la conferenza (così la presidenza temporanea delle conferenze di Vienna del 1961 e del 1963 fu assunta dal consigliere giuridico delle Nazioni Unite, C.A. STAVROPOULOS, anche nella sua veste di rappresentante del Segretario generale). Il presidente provvisorio pronunzia il discorso di apertura.

Allo Stato o all'ente invitante spetta di costituire il segretariato generale della conferenza (segretariato, interpretariato, traduzione, ecc.).

Talvolta il segretario generale della conferenza ha precedentemente partecipato attivamente alla preparazione della conferenza stessa e dunque ha una conoscenza approfondita dell'agenda. Così fu per l'ambientalista canadese M.F. STRONG, nominato segretario generale della prima conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente, svoltasi a Stoccolma nel 1972, che, nel corso della conferenza, funse, privatamente, pure da consigliere della delegazione cinese (STRONG M.F., *Where on Earth are We Going?*, London, 2000, pp. 131-133).

La prima decisione della seduta inaugurale riguarda l'*elezione del presidente* della stessa, il cui nominativo è già stato oggetto di negoziato diplomatico che ha permesso di raggiungere per tempo una intesa fra i partecipanti. Il ruolo del presidente è significativo in quanto ad esso spetta dirigere i dibattiti della seduta plenaria, dare la parola e, soprattutto, interpretare il regolamento interno, nonché proporre soluzioni utili a sbloccare un negoziato che si sia incagliato. Pertanto deve trattarsi di una personalità la cui autorevolezza sia indiscussa. Spesso il presidente è scelto tra i delegati dello Stato che ospita la conferenza (ad es., l'internazionalista austriaco VERDROSS alla conferenza di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche e l'internazionalista e diplomatico austriaco VEROSTA alla conferenza di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari); talvolta, nelle conferenze di codifi-

cazione il presidente è un internazionalista di notoria competenza (ad es., l'italiano AGO alla conferenza di Vienna del 1968-1969 sul diritto dei trattati).

Il presidente può anche chiedere ad alcuni delegati, denominati "amici della presidenza", di assisterlo.

Le sedute successive a quella inaugurale sono dedicate all'adozione delle decisioni di organizzazione.

In primo luogo, la conferenza può decidere di estendere l'invito a partecipare alla conferenza, in qualità di membro o di osservatore, ad altri Stati e/o ad altri enti ai quali il promotore della conferenza non aveva rivolto l'invito.

Ad es., la conferenza di San Francisco del 1945 decise di rivolgere l'invito ad Argentina, Bielorussia, Danimarca ed Ucraina, non originariamente invitate.

In secondo luogo, i delegati procedono allo scambio dei loro pieni poteri. Una commissione della conferenza, quella per la verifica dei poteri (*credentials committee*), controlla i titoli che legittimano le diverse delegazioni a partecipare alla riunione, verificando la correttezza dei poteri alle stesse rilasciati dagli Stati ed enti di appartenenza in ordine al negoziato ed alla sottoscrizione degli atti internazionali elaborati dalla conferenza. In esito alla detta verifica viene redatto apposito processo verbale; l'atto finale della conferenza, o il preambolo della convenzione che la conferenza adotta, contiene una clausola di stile secondo la quale "i plenipotenziari si sono scambiati i pieni poteri, riconosciuti in buona e debita forma".

In terzo luogo, la conferenza organizza i propri lavori dotandosi di propri organi, in specie, commissioni, gruppi di lavoro e, soprattutto, il comitato di redazione, il cui compito consiste nel rivestire di precise formulazioni giuridiche le decisioni assunte dalla conferenza plenaria o dalle commissioni. Inoltre, provvede alla nomina dei vicepresidenti, tenendo opportunamente conto del criterio dell'equilibrio geografico.

In quarto luogo, la conferenza adotta, in virtù del proprio potere di auto-organizzazione, il *regolamento interno*, che disciplina lo svolgimento dei lavori e l'adozione delle decisioni. Esso regola, in particolare, i poteri del presidente, l'esercizio del diritto di prendere la parola, il *quorum* costitutivo e deliberativo, la presentazione degli emendamenti, la redazione del processo verbale, la procedura delle votazioni, la formazione delle decisioni, la pubblicità dei lavori ed il segreto delle deliberazioni. Qualora la conferenza è promossa da un ente internazionale il progetto di regolamento interno è predisposto dal segretariato dell'organizzazione.

In quinto luogo, la conferenza approva l'*ordine del giorno*, il cui progetto è stato oggetto di preventivi contatti diplomatici tra gli Stati o nel quadro dell'ente internazionale sotto gli auspici del quale si tiene la conferenza.

In sesto luogo, la conferenza deve decidere la *lingua* che deve essere utilizzata nel corso dei lavori. Anche nelle conferenze internazionali si è assistito alla mede-

sima evoluzione riscontrata per quanto riguarda la lingua diplomatica (v., *supra*, cap. IX, par. 8.3.1).

6. *Lo svolgimento della conferenza ed il metodo delle votazioni.*

Bibliografia: SOHN L.B., *Voting procedure in international conferences for the codification of international law*, 1864-1930, in *Jus et societas. Essays in tribute to Wolfgang Friedmann*, The Hague, 1979, pp. 278-296; LINDELL U., *Modern multilateral negotiation. The* consensus *rule and its implication in international conferences*, Lund, 1988; CHEN W., *Issues of* Consensus *and* Quorum *at International Conferences*, in *Chinese JIL*, 2010, pp. 717-739.

Le delegazioni partecipano alle sessioni della plenaria e delle commissioni in forma scritta o in forma orale. Per iscritto sono presentate, individualmente o congiuntamente ad altri Stati, proposte scritte di *emendamenti* ai documenti di lavoro (segnatamente agli schemi di articolato) o proposte di *risoluzioni* congressuali. In forma orale sono presentate le proposte sull'ordine della discussione (c.d. "mozioni d'ordine"), sulle questioni pregiudiziali e sulle questioni sospensive, nonché la proposta di chiusura della discussione.

La volontà delle singole delegazioni viene espressa nelle diverse *votazioni* cui la conferenza è chiamata a deliberare mediante alzata di mano o per appello nominale. In base al principio dell'eguaglianza degli Stati, ogni Stato partecipante alla conferenza internazionale ha diritto ad un voto, qualunque sia il suo peso politico ed economico. A prescindere dalle conferenze aventi un elevato impatto politico nelle quali l'accordo fra i partecipanti è subordinato all'unanimità, di regola nelle conferenze internazionali (specie in quelle volte alla codificazione del diritto internazionale) le decisioni non sono adottate all'unanimità ma a maggioranza dei voti espressi, senza computare le astensioni. Il regolamento interno della conferenza, peraltro, può stabilire sia la la maggioranza semplice (la metà più uno) sia la maggioranza qualificata (due terzi) sia l'unanimità. Inoltre, da vari anni si è diffusa nelle conferenze internazionali (come negli organi degli enti internazionali) la pratica del *consensus*, che consiste nel procedere all'approvazione di un testo senza votazione formale, ma constatando da parte del presidente che si è formato su una determinata questione un consenso e che nessuna delegazione ha manifestato il proprio dissenso.

Secondo l'art. 9, par. 2 della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati *"l'adozione del testo di un trattato da parte di una conferenza internazionale ha luogo con il voto favorevole dei due terzi degli Stati presenti e votanti, a meno che non venga decisa, con la stessa maggioranza, l'applicazione di una regola diversa"*.

L'ordine delle precedenze nelle conferenze internazionali ha costituito per se-

coli un problema spinoso per le delegazioni. Come non ricordare, in proposito, l'artifizio adottato in parecchie conferenze e congressi del passato consistente nell'aprire ulteriori porte di accesso alla sala delle conferenze per fare entrare contemporaneamente le delegazioni degli Stati più importanti (v., *supra*, cap. VIII, par. 1). Successivamente all'atto di Vienna del 1815, nelle conferenze diplomatiche si è seguito l'ordine di accreditamento dei capi delle missioni diplomatiche all'interno di ciascuna classe.

Le moderne regole di precedenza nelle conferenze internazionali prevedono di seguire, iniziando dai posti alla destra del presidente, l'ordine alfabetico, secondo la lingua francese o inglese, delle denominazioni ufficiali degli Stati partecipanti, a cominciare dalla prima lettera dell'alfabeto o dalla lettera risultante dal sorteggio. Qualora le delegazioni siano poche esse possono essere poste in ordine circolare.

7. *La conclusione della conferenza.*

Il presidente della conferenza, in esito ai lavori delle commissioni e delle deliberazioni adottate in seduta plenaria, nella seduta finale plenaria dichiara chiusa la conferenza.

Distinta dalla seduta finale è la cerimonia della sottoscrizione degli strumenti diplomatici conclusivi della conferenza. Gli strumenti aperti alla sottoscrizione, talvolta in forma dissociata, di regola, sono costituiti: *a*) dall'atto finale della conferenza, che reca il processo verbale dell'organizzazione della conferenza e dei risultati della stessa; *b*) il testo della/e convenzione/i adottate, dei protocolli allegati, compresi quelli la cui firma sia facoltativa.

Per sottoscrivere la convenzione il capo delegazione deve essere munito dei pieni poteri, che invece non sono necessari per l'atto finale.

La sottoscrizione degli strumenti diplomatici adottati da una conferenza internazionale, che di regola si svolge nella stessa sala in cui si è riunita la seduta plenaria della stessa, non osta a che i detti strumenti possano essere anche sottoscritti in separata sede. Invero, gli strumenti resteranno aperti alla firma presso lo Stato ospite della conferenza o l'ente internazionale promotore e potranno poi essere oggetto di adesione presso l'uno o l'altro.

Ad es., la CVRD, dopo la cerimonia di sottoscrizione del 18 aprile 1961, previde, all'art. 48, che, sino al 31 ottobre 1961, la sottoscrizione potesse avvenire a Vienna presso il Ministero federale degli Affari esteri; dopo tale data e sino al 31 marzo 1962, la convenzione poteva essere sottoscritta a New York presso la sede dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Per le immunità ed i privilegi dei delegati alle conferenze internazionali, v., *infra*, cap. XIV, par. 11.

CAPITOLO XIII

LE RELAZIONI DIPLOMATICHE DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

SOMMARIO: 1. Caratteri differenziali rispetto alle relazioni diplomatiche degli Stati. – 2. La disciplina delle relazioni diplomatiche delle organizzazioni internazionali. – 2.1. La capacità (passiva) delle organizzazioni internazionali di ricevere missioni permanenti. Le missioni permanenti degli Stati membri presso le organizzazioni internazionali. – 2.1.1. Le funzioni delle missioni permanenti degli Stati membri. – 2.1.2. L'istituzione di una missione permanente. – 2.1.3. Nomina ed accreditamento presso l'organizzazione. – 2.1.4. Notifica del personale della missione allo Stato ospite. Richiesta di richiamo da parte dello Stato ospite. – 2.1.5. Il requisito della cittadinanza dei membri della rappresentanza. – 2.1.6. La dimensione della missione. – 2.1.7. Le precedenze tra missioni permanenti. – 2.1.8. Le funzioni consolari delle missioni permanenti. – 2.1.9. La cessazione dell'attività dei membri delle delegazioni permanenti. – 2.1.10. La cessazione dell'attività della delegazione permanente. – 2.2. *Segue*: le missioni permanenti degli Stati terzi. – 3. La capacità (attiva) delle organizzazioni internazionali di inviare missioni permanenti. – 3.1. *Segue*: le missioni delle organizzazioni internazionali presso gli Stati. – 3.1.1. Missioni permanenti presso Stati membri. – 3.1.2. Missioni permanenti presso Stati non membri. – 3.1.3. Missioni speciali presso Stati membri e non membri. – 3.2. *Segue*: le missioni delle organizzazioni internazionali presso altri enti internazionali. – 3.3. Le delegazioni di organizzazioni internazionali alle conferenze internazionali.

Bibliografia: COSTANZA C.E., *Il diritto di legazione delle organizzazioni internazionali*, Palermo, 1973; MARESCA A., *La diplomazia plurilaterale*, Milano, 1979; EL ERIAN A., *Representation of States to International Organizations (Some legal problems)*, in *Festschrift für Rudolf Bindschedler*, Bern, 1980, pp. 479-490; DEMBISKI L., *The Modern Law Diplomacy. External Missions of States and International Organizations*, Dordrecht, 1988; BOISARD M.A., CHOSSUDOVSKY E.M. (eds.), *Multilateral Diplomacy. The United Nations System at Geneva. A working guide*, The Hague, 1998; MULDOON JR. J., FAGOT AVIEL J., REITANO R., SULLIVAN E. (eds.), *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*, 2ª ed., Cambridge MA, 2005; ID., *The New Dynamics of Multilateralis. Diplomacy, International Organizations and Global Governance*, Philadelphia, 2011; MAHBUBANI K., *Multilateral Diplomacy*, in COOPER A.F., HEINE J., THAKUR R. (eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, 2013, pp. 248-262.

1. *Caratteri differenziali rispetto alle relazioni diplomatiche degli Stati.*

L'esame della prassi internazionale evidenzia che gli Stati, di regola, inviano delle missioni permanenti presso organizzazioni internazionali e che le delegazioni degli Stati partecipano ai lavori dei loro organi. Inoltre, talvolta le organizzazioni internazionali inviano delle missioni presso gli Stati membri, presso Stati terzi ed anche presso altre organizzazioni internazionali.

Alla luce dell'evidenza risultante dalla detta prassi è lecito pertanto ritenere che esista la categoria delle relazioni diplomatiche delle organizzazioni internazionali. E, tuttavia, tali relazioni solo in parte possono essere comparate con quelle proprie degli Stati.

In primo luogo, occorre riflettere sul fatto che le competenze delle organizzazioni internazionali sono profondamente diverse da quelle degli Stati. Mentre questi ultimi, essendo dotati di sovranità, hanno in linea di principio competenze generali (fatte salve le limitazioni derivanti dal diritto internazionale generale e dagli accordi internazionali); le organizzazioni internazionali, comprese quelle a carattere universale, come le Nazioni Unite, sono dotate soltanto delle competenze (e dei correlativi poteri) finalizzate al perseguimento degli obiettivi che gli Stati hanno loro attribuito mediante l'atto istitutivo (c.d. competenze di attribuzione), nonché dei poteri necessari per svolgere le dette funzioni, pur se non enunciati espressamente nell'atto istitutivo (c.d. poteri impliciti).

La natura funzionale delle competenze delle organizzazioni internazionali comporta che il fondamento dei privilegi e delle immunità spettanti ai rappresentanti delle organizzazioni internazionali è esclusivamente di tipo funzionale, dato che va escluso che esso sia basato sulla territorialità (di cui sono prive le organizzazioni internazionali, pure quando esse amministrino dei territori) o sul carattere rappresentativo dell'ente.

In secondo luogo, occorre tenere presente che, mentre le relazioni diplomatiche statuali implicano, di regola, un rapporto bilaterale e richiedono, pertanto, il consenso dello Stato inviante e di quello ricevente, allorché le organizzazioni internazionali ricevono missioni diplomatiche di Stati membri, di Stati terzi o di altre organizzazioni internazionali, si istituisce un rapporto trilaterale, in quanto nella relazione tra uno Stato membro o terzo e l'organizzazione internazionale si inserisce lo Stato che ospita la sede della organizzazione internazionale e sul quale, in fin dei conti, ricade il compito di assicurare la presenza della missione sul proprio territorio, la protezione della stessa e di riconoscere ai membri della missione privilegi ed immunità.

In terzo luogo, si deve riflettere sul fatto che, dal punto di vista storico, dato che le prime organizzazioni internazionali risalgono soltanto al XIX secolo e più recente ancora è l'intrattenimento di relazioni diplomatiche da parte delle stesse (i primi esempi risalgono alle missioni degli Stati accreditate nel 1920 presso la Società delle Nazioni) non si è ancora formata una prassi uniforme e

consistente dalla quale sia possibile dedurre la cristallizzazione di norme consuetudinarie.

Fatte queste necessarie premesse è possibile di seguito analizzare i due principali aspetti in cui si concretano le relazioni diplomatiche delle organizzazioni internazionali: *a*) la capacità (passiva) delle organizzazioni internazionali di ricevere missioni diplomatiche permanenti e speciali degli Stati membri, degli Stati terzi e di altre organizzazioni internazionali; *b*) la capacità (attiva) di inviare missioni diplomatiche permanenti e speciali negli Stati membri, negli Stati terzi e presso altre organizzazioni internazionali.

I profili relativi all'Unione europea sono oggetto, invece, di separata trattazione (v., *infra*, parte IV).

2. *La disciplina delle relazioni diplomatiche delle organizzazioni internazionali.*

Bibliografia: EL ERIAN A., *La Conférence et la Convention sur la représentation des États dans leur relations avec les Organisations internationales. Analyse générale*, in *AFDI*, 1975, pp. 445-470; RITTER J.-P., *La conférence et la convention sur la representation des États dans leurs relations avec les organizations internationales. Quelques questions particulières*, in *AFDI*, 1975, pp. 471-482; FENNESSY J.G., *The 1975 Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character*, in *AJIL*, 1976, pp. 62-72; MARESCA A., *La diplomazia plurilaterale*, Milano, 1979; EL ERIAN A., *Representation of States to International Organizations. Some Legal Problems*, in *Festschrift für Rudolf Bindschedler zum 65 Geburstag, 8 Juli 1980*, Berne, 1980, pp. 479-490.

La codificazione ha riguardato, finora, soltanto l'aspetto relativo alla rappresentanza degli Stati nelle relazioni con le organizzazioni internazionali di carattere universale, oggetto della omonima convenzione (CRSOI), aperta alla firma a Vienna il 14 marzo 1975, e predisposta dalla CDI. Contestata dagli Stati che ospitano sedi di organizzazioni internazionali, la CRSOI, al dicembre 2014, ha raccolto soltanto 34 ratifiche mentre ne occorrono 35 per l'entrata in vigore. L'Italia non l'ha né firmata, né ratificata, al pari di Stati Uniti, Regno Unito, Francia, Belgio e Svizzera.

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nel 1958, aveva chiesto alla CDI di elaborare un progetto di articoli sulla questione delle "relazioni tra gli Stati e le organizzazioni internazionali". La CDI aveva suddiviso la questione in due parti. In un primo tempo si è occupata del profilo relativo alla rappresentanza degli Stati presso le organizzazioni internazionali, predisponendo un progetto nel 1971 (Rel. spec. l'egiziano ABDULLAH EL-ERIAN), che ha costituito la base della CRSOI del 1975. Successivamente, la CDI si è occupata del profilo relativo alla rappresentanza delle organizzazioni internazionali presso gli Stati e presso le altre organizzazioni internazionali. Nel 1992, tuttavia, la CDI ha deciso di ritirare la questione dal suo programma di lavoro.

Nell'ambito di applicazione della CRSOI del 1975 rientrano, come detto, le organizzazioni internazionali di carattere universale, che comprendono, secondo l'art. 1, par. 2 CRSOI, l'Organizzazione delle Nazioni Unite, i suoi istituti specializzati, l'Agenzia internazionale dell'energia atomica ed ogni organizzazione similare, la cui composizione e le cui competenze sono su scala mondiale.

In ogni caso, ai sensi dell'art. 2, par. 1 CRSOI, l'applicabilità della stessa ad una data organizzazione dipende dalla ratifica dello Stato che ospita l'organizzazione e dall'accettazione dell'organizzazione stessa.

2.1. *La capacità (passiva) delle organizzazioni internazionali di ricevere missioni permanenti. Le missioni permanenti degli Stati membri presso le organizzazioni internazionali.*

Bibliografia: FREI P.H., *La situation juridique des représentants des membres de la SDN*, Paris, 1929; POTTER P.B., *Permanent delegations to the League of Nations*, Geneva, 1930; TOBIN H., *The problem of permanent representatives at the League of Nations*, New York, 1933; GENET R., *La Societé des Nations et le droit d'ambassade actif et passif*, in *RDILC*, 1935, pp. 527-573; APPATHURAI E.R., *Les missions permanentes auprès de l'ONU à New York*, vol. III, Bruxelles, 1971-76; GOORMAGHTIGH J., ZELLENTIN G., *Les missions permanentes auprès des organizations internationales. Conclusions générales*, vol. IV, Bruxelles, 1971-76; KOLHASE N., ALTING VON GEUSAU F.A.M., GERBET P., LOUIS J.-V., *Les missions permanentes auprès des organizations internationalesd sises à Genéve, Strasbourg et Bruxelles. Etudes de cas*, vol. II, Bruxelles, 1971-76; VIRALLY M., GERBET P., SALMON J., GHEBALI V.Y., *Les missions permanentes auprès des organizations internationales sises à Genéve, Strasbourg et Bruxelles*, vol. I, Bruxelles, 1971-76; BERRIDGE G.R., JENNINGS A. (eds.), *Diplomacy at the UN*, London, 1985; GHEBALI V.Y., *Le rôle des missions permanentes auprès des organisations internationales universelles*, in *Aspects récents du droit des relations diplomatiques, Colloque de Tours de la SFDI*, Paris, 1989, pp. 173-188; YÁÑEZ-BARNUEVO GARCÍA J.A., *Apuntes sobre la diplomacia multilateral*, in JIMENES PIERNAS C., *Iniciación à la práctica en derecho internacional y en Derecho comunitario europeo*, Madrid, 2003, pp. 191-213.

Mentre è assolutamente pacifica la natura consuetudinaria del diritto degli Stati di ricevere rappresentanze diplomatiche da parte degli Stati stranieri, regola codificata dall'art. 2 CVRD (v., *supra*, cap. V, par. 4), è discusso se un'analoga norma consuetudinaria esista anche con riguardo alle organizzazioni internazionali. È ben vero che l'art. 5 CRSOI dispone che gli Stati membri hanno la possibilità di inviare missioni permanenti presso le organizzazioni internazionali. Tuttavia, questa convenzione di codificazione al dicembre 2014 non è ancora entrata in vigore per mancanza delle necessarie ratifiche.

Pertanto, senza voler negare la consistenza della prassi relativa alle missioni degli Stati presso gli enti internazionali – che eventualmente potrà cristallizzarsi in una norma consuetudinaria sulla capacità diplomatica passiva delle stesse – si

deve constatare che, allo stato, nel diritto positivo non esiste una regola generale, consuetudinaria o convenzionale, che sancisca il diritto (*rectius*: la facoltà) di ricevere rappresentanze diplomatiche da parte delle organizzazioni internazionali universali. *A fortiori*, una facoltà del genere non esiste neppure per le organizzazioni internazionali regionali.

Conseguentemente, l'esistenza o meno della capacità diplomatica passiva delle organizzazioni internazionali va verificata specificamente per ciascun ente di cui si tratti, in specie attraverso una indagine del diritto interno dell'organizzazione internazionale stessa e/o dell'accordo di sede dell'ente con lo Stato ospite.

Le prime missioni permanenti presso le organizzazioni internazionali risalgono alla Società delle Nazioni (SdN). Alcuni Stati (per primi il Brasile e la Polonia nel 1920) stabilirono missioni permanenti a Ginevra (se ne contavano 25 nel 1922 e 43 nel 1930), altri affidarono la loro rappresentanza alle missioni diplomatiche a Berna o a quelle consolari a Ginevra ovvero alla missione diplomatica a Parigi. Nonostante l'iniziale ostilità del Segretario generale della SdN, preoccupato della pressione che tali missioni avrebbero potuto esercitare nei confronti del Segretariato, nondimeno presto si diffuse la convinzione dell'utilità di un raccordo permanente tra gli Stati membri e la SdN. Peraltro, nonostante che una decisione del Consiglio federale svizzero del 1922 avesse assimilato lo statuto di queste delegazioni a quello delle missioni diplomatiche permanenti accreditate in Svizzera, non si venne a creare un regime uniforme, né rispetto all'accreditamento presso la SdN, né quanto alle loro funzioni.

In quegli stessi anni, missioni permanenti furono istituite a Ginevra anche presso l'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) ed a Parigi presso l'Istituto internazionale per la cooperazione intellettuale, le cui attività sono state poi ereditate dall'UNESCO.

Allorché le Nazioni Unite inaugurarono la propria sede a New York molti Stati aprirono in questa città delle missioni permanenti, nonostante la Carta non prevedesse alcuna specifica disposizione al riguardo. Tuttavia, ai sensi dell'art. 28, par. 1, *"il Consiglio di sicurezza è organizzato in modo da poter funzionare in permanenza. Ogni membro del Consiglio di sicurezza deve, a tal fine, avere in qualsiasi momento un rappresentante nella sede dell'Organizzazione"*. Peraltro, in occasione della terza sessione dell'Assemblea generale fu approvata, il 3 dicembre 1948, la Ris. 257 A/III che, constatata la pratica degli Stati di istituire missioni permanenti a New York e rilevato che le dette missioni contribuivano alla realizzazione degli scopi e dei principi delle Nazioni Unite e consentivano di mantenere i collegamenti tra Stati membri ed il Segretariato nel periodo intercorrente tra le sessioni dei differenti organi, raccomandò agli Stati membri: *a*) di provvedere i rappresentanti presso le Nazioni Unite di lettere credenziali del Capo dello Stato, del Capo del Governo o del Ministro degli Affari esteri, che avrebbero dovuto essere comunicate al Segretario generale dell'Organizzazione; *b*) di comunicare per iscritto al Segretario generale, per il tramite del capo missione, le designazioni ed i mutamenti dei membri delle missioni permanenti; *c*) di notificare al Segretario generale, per il tramite del rappresentante permanente, il nominativo del membro della missione incaricato di esercitare le funzioni di capo missione in caso di assenza temporanea del rappresentante permanente; *d*) di notificare al Segretario generale in quali organi delle Nazioni Unite essi intendano essere rappresentati, comunicando al Segretario generale i relativi poteri dei rappresentanti permanenti.

Per quanto riguarda, invece, la sede di Ginevra delle Nazioni Unite, una decisione del Consiglio federale svizzero del 1948 assimilò i delegati permanenti degli Stati ai membri delle missioni diplomatiche permanenti bilaterali di rango corrispondente accreditati a Berna.

2.1.1. *Le funzioni delle missioni permanenti degli Stati membri.*

Le missioni permanenti degli Stati membri presso una organizzazione internazionale hanno sostanzialmente una *duplice funzione*.

La prima consiste nell'assicurare la rappresentanza dello Stato membro nei confronti dell'ente ed è, per così dire, esterna a quest'ultimo. Si tratta di una funzione non sostanzialmente diversa da quella che è svolta dalle missioni diplomatiche permanenti che si scambiano gli Stati sul piano bilaterale, tenendo tuttavia presente che la missione ha il compito di assicurare il coordinamento della presenza nazionale in ognuno degli organi dell'organizzazione.

La seconda, invece, è interna all'ente. L'ente, infatti, ha degli organi costituiti dai rappresentanti degli Stati membri (come, alle Nazioni Unite, il Consiglio di sicurezza o l'Assemblea generale). Sono le missioni permanenti ad assicurare questa partecipazione al funzionamento degli organi dell'ente. Questa funzione non trova alcun riscontro tra quelle che sono svolte sul piano bilaterale dagli Stati. Può verificarsi, tuttavia, che una missione accreditata presso uno Stato sul cui territorio abbiano sede delle organizzazioni internazionali sia investita anche di compiti di rappresentanza presso una o più organizzazioni internazionali. In questo caso, sebbene il personale possa essere lo stesso, le funzioni svolte sul piano bilaterale sono totalmente diverse da quelle svolte sul piano multilaterale. Invero queste ultime si pongono all'interno della struttura dell'ente ed i membri della missione agiscono come elemento dell'organizzazione e non come sua controparte.

Inoltre, tenuto conto che molti Ministri degli Affari esteri partecipano alle riunioni plenarie degli organi degli enti internazionali (in particolare all'Assemblea generale delle Nazioni Unite) queste riunioni costituiscono l'occasione anche per incontri regolari a livello di diplomazia bilaterale, anche tra Stati che non si siano reciprocamente riconosciuti.

Ad es., la Repubblica federale di Germania, alla metà degli anni '60 del Novecento, profittò delle riunioni delle Nazioni Unite per colloqui con i Paesi dell'Europa orientale, con i quali al tempo non aveva relazioni diplomatiche. Lo stesso è accaduto, sia negli anni '90 sia nel 2001 e 2002, tra gli Stati Uniti e la Corea del Nord a Ginevra ed a New York.

L'art. 6 CRSOI elenca nel dettaglio le funzioni della missione permanente. Sono menzionate, in particolare, le seguenti sette funzioni: *a*) assicurare la rappresentanza dello Stato d'invio presso l'Organizzazione; *b*) mantenere il collegamento dello Stato d'invio e l'Organizzazione; *c*) negoziare con l'Organizzazione e nel quadro di essa; *d*) informarsi sulle attività dell'Organizzazione e riferire al governo dello Stato d'invio; *e*) assicurare la partecipazione dello Stato d'invio alle attività dell'Organizzazione; *f*) proteggere gli interessi dello Stato d'invio presso l'Organizzazione; *g*) promuovere la realizzazione dei fini e dei principi dell'Organizzazione cooperando con l'Organizzazione e nel quadro di essa.

Si è giustamente osservato (GHEBALI) che non tutte le funzioni menzionate hanno un carattere pienamente autonomo; talune appaiono, piuttosto, come specificazione una dell'altra. Inoltre, nell'enumerare le funzioni la CRSOI, a differenza della CVRD, non precisa che la funzione di informazione deve essere svolta "mediante mezzi leciti". Al riguardo va notato che, nonostante l'art. 77 CRSOI imponga al personale delle missioni permanenti di rispettare le leggi ed i regolamenti dello Stato ospite, i casi di spionaggio, che hanno coinvolto tale personale non costituiscono davvero casi di scuola. Ancora, conviene rilevare che la funzione di promozione dei fini e dei principi dell'organizzazione costituisce un aspetto originale rispetto alla diplomazia bilaterale. Infine, la protezione diplomatica degli interessi dello Stato d'invio presso l'organizzazione, come funzione distinta rispetto a quella di rappresentanza – frutto di un emendamento della Spagna, adottato non senza difficoltà, con 20 voti a favore, 13 contrari e ben 29 astensioni – è il chiaro riflesso della soggettività internazionale dell'organizzazione (da ritenersi pacifica, almeno a partire dal noto parere consultivo del 1949 della Corte internazionale di giustizia sulla *Riparazione dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite*). Il che comporta che l'organizzazione possa essere soggetto non solo attivo ma anche passivo di protezione diplomatica (ad es. nel caso di danni conseguenti ad operazioni militari di mantenimento della pace svolte sotto l'egida delle Nazioni Unite).

Le missioni permanenti, al pari delle missioni diplomatiche bilaterali, sono composte prevalentemente da personale diplomatico, assistito da personale amministrativo e tecnico e da personale di servizio.

I *mezzi d'azione* delle delegazioni permanenti sono analoghi a quelli delle missioni diplomatiche bilaterali. Il delegato permanente è solitamente munito di istruzioni dal proprio governo ed invia dei rapporti, come il capo missione. Svolge il proprio lavoro mediante note diplomatiche, promemoria e *memoranda*. Predispone progetti di risoluzioni ed emendamenti e partecipa alle attività degli organi principali e sussidiari dell'organizzazione.

2.1.2. *L'istituzione di una missione permanente.*

All'evidenza, l'istituzione di una missione permanente presuppone che lo Stato sia membro dell'organizzazione internazionale. Quanto allo Stato ospite esso non può rifiutare l'ingresso nel proprio territorio ai rappresentanti della missione adducendo che esso non riconosce lo Stato di appartenenza dei rappresentanti. In effetti, l'art. 82 CRSOI stabilisce che il non riconoscimento o la rottura delle relazioni diplomatiche tra lo Stato d'invio della missione e lo Stato ospite dell'organizzazione non incide sui diritti ed obblighi reciproci.

2.1.3. *Nomina ed accreditamento presso l'organizzazione.*

Bibliografia: CIOBANU D., *Credentials of delegations and representation of member States at the United Nations*, in *ICLQ*, 1975, pp. 351-381; JHABVALA F., *The Credentials Approach to Representation Questions in the UN General Assembly*, in *California Western ILJ*, 1977, pp. 615-638; SCISO E., *La questione delle credenziali cambogiane all'Assemblea generale delle Nazioni Unite*, in *RDI*, 1981, pp. 83-95; BEN-NAFTALI O., AXE-

NIDOU A., *"Accredito" ergo sum: Reflections on the Question of Representation in the Wake of the Cambodian Representation Problem in the 52nd session of the General Assembly*, in *Denver JILP*, 1998, pp. 151-203; RATTLIFF S., *UN Representation Disputes: A Case Study of Cambodia and New Accreditation Proposal for the Twenty-first Century*, in *California LR*, 1999, pp. 1207-1264.

La CRSOI, agli artt. 9-11, disciplina la *nomina dei membri della missione*, le lettere credenziali del capo missione e l'accreditamento presso gli organi dell'organizzazione. La disciplina ricalca quella applicata, fin dal 1948, alle Nazioni Unite sulla base della menzionata Ris. 257 A/III dell'Assemblea generale. Per quanto riguarda le *Nazioni Unite* ogni Stato membro nomina i propri rappresentanti permanenti. I poteri ("*credentials*"), che sono emessi dal Capo dello Stato, dal Capo del Governo o dal Ministro degli Affari esteri, vanno notificati al Segretario generale (al Direttore generale, nel caso degli istituti specializzati). I poteri precisano se la rappresentanza vale per ogni organo dell'Organizzazione o per certi organi soltanto (la rappresentanza presso il Consiglio di sicurezza richiede una espressa menzione). L'accreditamento presso il Segretario generale a New York, salvo specifica precisazione, non vale per l'Ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra.

La prassi delle Nazioni Unite indica che un Ministro degli Affari esteri non può svolgere le funzioni di rappresentante permanente, dato che queste presuppongono di risiedere a New York, situazione che è incompatibile con la presenza del ministro nella capitale dello Stato.

Non esiste una procedura di gradimento da parte del Segretario generale né da parte dello Stato ospite del tipo di quella che è seguita nel caso della diplomazia permanente degli Stati.

Invero, il Segretario generale non può opporsi all'accreditamento. Tuttavia, qualora fosse palese che la nomina di una persona abbia il solo fine di consentire ad essa di entrare nel territorio dello Stato ospite senza alcun rapporto con i compiti della missione o si tratti di individuo che ha carichi pendenti nel Paese ospite il Segretario generale ha il diritto di farlo presente allo Stato di invio, anche se, pure in questo caso, non si può opporre all'accreditamento.

Nello stesso ordine di idee non è concepibile che l'Organizzazione possa dichiarare un rappresentante *persona non grata.* In questo senso è la prassi consolidata del Segretariato generale delle Nazioni Unite.

Regole particolari, peraltro, possono valere per specifiche organizzazioni. Così, ai sensi dell'art. 12 della convenzione di Ottawa del 20 settembre 1951 relativa allo statuto della NATO, sia il rappresentante permanente sia il personale ufficiale della rappresentanza devono costituire oggetto di accordo tra lo Stato di invio e l'Organizzazione e tra l'Organizzazione e lo Stato nel quale essi devono risiedere.

È di regola ammesso il *duplice o plurimo accreditamento*, in particolare con lo Stato ospite dell'Organizzazione. In questo caso il personale delle missioni permanenti esercita simultaneamente funzioni presso l'organizzazione internazionale e presso uno o più Stati, tra cui quello di sede. Si tratta di una prassi risalente alla Società delle Nazioni, disciplinata dall'art. 5, par. 3 CVRD, ma non dalla CRSOI. Quando la missione non è stabilita nella città sede dell'organizzazione internazionale, essa consiste in una sorta di servizio specializzato della rappresentanza diplomatica bilaterale; spesso, tuttavia, la missione ha dei locali (ed anche un minimo di effettivi) presso la sede dell'organizzazione, pur se il capo missione è itinerante. Talvolta, poi, anche se sempre più raramente, la missione presso l'organizzazione esercita, tramite uno dei suoi funzionari diplomatici, anche funzioni consolari nello Stato ospite (v., *infra*, par. 2.1.8).

Ad es., il Capo della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Organizzazioni Internazionali in Vienna è accreditato formalmente (con lettere credenziali) presso l'Ufficio delle Nazioni Unite a Vienna (UNOV), l'Agenzia internazionale dell'energia nucleare (AIEA), l'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (UNIDO), l'Organizzazione del Trattato per il bando totale degli esperimenti nucleari (CTBTO). In aggiunta, la Rappresentanza partecipa regolarmente ai lavori di organismi competenti come il Codice di Condotta dell'Aia contro la proliferazione dei missili balistici (HCOC), l'Intesa di Wassenaar (regime di controllo delle esportazioni di armamenti e di materiali a duplice uso), che – come il CTBTO – non fanno parte del sistema delle Nazioni Unite, oltre a seguire l'attività di altri organismi intergovernativi che hanno sede a Vienna.

La maggior parte degli Stati terzi accreditano presso l'Unione europea l'ambasciatore presso il Regno del Belgio.

In caso di assenza o di impedimento del rappresentante le funzioni di capo missione sono svolte da un incaricato d'affari, all'occorrenza nominato.

2.1.4. *Notifica del personale della missione allo Stato ospite. Richiesta di richiamo da parte dello Stato ospite.*

Bibliografia: ZOLLER E., *Sécurité nationale et diplomatie multilatérale (L'expérience des Etats Unis comme État hôte des Organisations des Nations Unies)*, in *AFDI*, 1988, pp. 109-129.

L'organizzazione internazionale deve preventivamente informare lo Stato ospite dell'arrivo e della partenza del personale della missione permanente. La notifica è indispensabile per consentire agli interessati di beneficiare di privilegi ed immunità nel territorio dello Stato ospite. A seguito della notifica il servizio del Protocollo dell'organizzazione pubblica il nominativo e la qualifica dell'interessato sulla *Lista diplomatica*.

Per risolvere eventuali problemi connessi con la presenza delle Nazioni Unite a New York, l'Assemblea generale, con la Ris. 2819 (XXVI) del 15 novembre 1971 ha istituito il Co-

mitato per le relazioni con lo Stato ospite, come proprio organo sussidiario, che succede al Comitato misto informale tra alti rappresentanti della missione statunitense alle Nazioni Unite e della municipalità di New York, operativo tra il 1967 ed il 1971 ed al Comitato misto informale per le relazioni con lo Stato ospite, creato dalla Ris. 2618 (XXIV) del 17 dicembre 1969, ma operante fin dal 1966. Attualmente, il Comitato è composto da 19 membri, tra cui sono compresi i cinque membri permanenti; il *Bureau* del Comitato si compone del presidente (Cipro), di tre vicepresidenti (Bulgaria, Canada e Costa d'Avorio) e di un relatore (Costa Rica), oltre, beninteso, al rappresentante dello Stato ospite. Nel maggio 1992 il Comitato ha adottato un elenco dettagliato di questioni da esaminare, leggermente modificato nel marzo 1994. L'elenco comprende 10 tematiche: sicurezza delle missioni e del loro personale; esame delle questioni sollevate dall'applicazione dell'accordo di sede e raccomandazioni in particolare relative ai visti di ingresso rilasciati dagli Stati Uniti, all'accelerazione delle formalità d'immigrazione e doganali ed alle esenzioni fiscali; responsabilità delle missioni permanenti e del loro personale, segnatamente quanto all'esigibilità dei crediti; alloggio del personale diplomatico e del personale del Segretariato; privilegi ed immunità; assistenza ai membri della comunità delle Nazioni Unite da parte dello Stato ospite; utilizzazione dei mezzi di trasporto, parcheggi, ecc.; assicurazione, scuole e salute; relazioni pubbliche nella città di New York; preparazione ed adozione del rapporto del Comitato all'Assemblea generale.

Vale la pena di ricordare che sia il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti sia la giurisprudenza dei tribunali statunitensi (Trib. fed. del distretto di New York, decisione 16 gennaio 1963, *United States ex rel. Santiesteban Casanova* v. *Fitzpatrick*) ritengono che l'accordo di sede con le Nazioni Unite consenta una sorta di diritto di veto sull'ammissione del membro della missione permanente.

Inoltre, nell'aprile 2014, il Congresso degli Stati Uniti, all'unanimità delle due Camere (il 7 aprile al Senato ed il 10 aprile alla Camera dei Rappresentanti), ha approvato un Atto, che emenda la Sez. 407 (a) del *Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1990 and 1991*. L'Atto, promulgato dal Presidente Obama il 18 aprile 2014, consente all'Amministrazione di negare l'ammissione negli Stati Uniti di qualsiasi rappresentante presso le Nazioni Unite, che sia stato coinvolto in attività di spionaggio o in attività terroristiche contro gli Stati Uniti e che possa costituire una minaccia sugli interessi della sicurezza nazionale degli Stati Uniti. Contestualmente, l'11 aprile 2014, un portavoce della Casa Bianca, confermando precedenti dichiarazioni del Dipartimento di Stato, ha affermato che gli Stati Uniti non avevano intenzione di rilasciare il visto diplomatico di ingresso negli Stati Uniti ad Hamid Aboutalebi ed, in effetti, il giorno successivo il visto è stato negato. Peraltro, Aboutalebi, designato fin dal gennaio 2014 dall'Iran come rappresentante permanente presso le Nazioni Unite – in sostituzione dell'ambasciatore Mohammad Khazaee (cessato dalle funzioni nel mese di marzo 2014) – nel 1994 aveva ottenuto il visto per recarsi alle Nazioni Unite come membro della delegazione iraniana. Aboutalebi – classe 1957, diplomatico di carriera, già ambasciatore ed incaricato d'affari dell'Iran presso l'Italia (1988-1992), ambasciatore presso il Belgio e capo della missione iraniana presso l'Unione europea (1995-2000), ambasciatore presso l'Australia (2003-2006), nonché, attualmente, consigliere del presidente iraniano Hassan Rouhani – è accusato di aver partecipato alla presa di ostaggi nell'ambasciata degli Stati Uniti a Teheran nel 1979 da parte degli studenti islamici, seppure marginalmente svolgendo soltanto funzioni di interprete a favore del rappresentante speciale della Santa Sede in visita all'ambasciata durante la crisi e nella conferenza stampa tenuta due settimane dopo l'occupazione dell'ambasciata, nel corso della quale venne annunciata la liberazione di 13 ostaggi.

L'Atto in questione, peraltro, in linea di principio, si pone in contrasto: *a*) con l'art. 105, par. 2 dello Statuto delle Nazioni Unite, secondo il quale "*I rappresentanti dei Membri delle Nazioni Unite ed i funzionari dell'Organizzazione godranno parimenti dei privilegi e delle immunità necessari per l'esercizio indipendente delle loro funzioni inerenti all'Organizzazione*"; *b*) con l'art. IV, sez. 11, lett. *d*) della convenzione generale sui privilegi e le immunità

delle Nazioni Unite del 1946, alla stregua del quale "*i rappresentanti dei Membri presso gli organi principali e sussidiari delle Nazioni Unite e alle conferenze convocate dalle Nazioni Unite, durante l'esercizio e durante il viaggio di andata e ritorno dalla sede, godono dei seguenti privilegi e immunità: […] d) esenzione, per sé e per i congiunti, da qualsiasi misura restrittiva in materia di immigrazione, da ogni formalità di registrazione degli stranieri e da qualunque obbligo di servizio nazionale nel Paese visitato o attraversato nell'esercizio delle proprie funzioni*" e, segnatamente, c) con le disposizioni dell'accordo di sede tra USA ed ONU del 26 giugno 1947.

Invero, l'art. IV, sez. 11, dell'accordo di sede esclude che le autorità statunitensi possano impedire il transito verso la sede delle Nazioni Unite dei rappresentanti dei Paesi membri; la sez. 12 dispone che la sez. 11 trova applicazione quali che siano le relazioni esistenti tra i governi dei detti rappresentanti e gli Stati Uniti (cioè anche in caso di rottura o inesistenza delle relazioni diplomatiche); per la sez. 13, infine, le disposizioni legislative e regolamentari in vigore negli Stati Uniti sull'ingresso degli stranieri non possono essere applicate in maniera tale da ostacolare i privilegi della sez. 11 ed i visti necessari alle persone menzionate in detta sezione (oltre al rappresentante permanente ed ai membri della missione anche i loro familiari, nonché gli esperti che partecipano ai lavori, i membri della missione permanente, gli esperti in missione presso le Nazioni Unite o le istituzioni specializzate, i rappresentanti della stampa accreditata presso le Nazioni Unite o gli istituti specializzati, i rappresentanti delle ONG riconosciute dalle Nazioni Unite e le persone invitate presso la sede delle Nazioni Unite.

Ciò che l'accordo di sede consente, conformemente all'Art. V, sez. 15 (4), nel caso di membri i cui governi non sono riconosciuti dagli Stati Uniti, è che "*privileges and immunities need be extended to such representatives only within the headquarters district, their residences and office outside the district, in transit between the district and such residences and offices, and in transit on official business to or from foreign countries*".

Alla luce dell'ultima disposizione menzionata va pure intesa la sez. 6 della *Joint Resolution* del Congresso degli Stati Uniti del 4 agosto 1947, adottata in occasione dell'autorizzazione alla ratifica dell'accordo di sede con le Nazioni Unite. Vi si legge, infatti, che "*nothing in the agreement shall be construed as in any way diminishing, abridging, or weakening the right of the United States to safeguards its own security and completely to control the entrance of aliens into any territory of the United States other than the headquarters district and its immediate vicinity, as to be defined and fixed in a supplementary agreement between the Government of the United States and the United Nations in pursuance of section 13 (3) (e) of the agreement, and such areas as it is reasonably necessary to traverse in transit between the same and foreign countries*".

Resta il fatto che appare largamente inopportuna la designazione da parte dell'Iran di una persona comunque coinvolta nella vicenda della presa di ostaggi nell'ambasciata degli Stati Uniti a Teheran, vicenda, come noto, nella quale la Corte internazionale di giustizia ha chiaramente dichiarato che l'Iran ha violato il diritto internazionale (CIG, *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran*, ordinanza di indicazione di misure cautelari, 15 dicembre 1979, sentenza 24 maggio 1980) e che, indubbiamente, costituisce per gli Stati Uniti una questione tuttora particolarmente sensibile, come ha esplicitamente affermato la rappresentante degli Stati Uniti nel corso della 266ema riunione del Comitato per le relazioni con lo Stato Ospite, tenuta il 22 aprile 2014. Diversi Stati (Bielorussia, Cuba, Repubblica democratica di Corea, Cina, Ecuador, Federazione russa) in quella sede solidarizzarono con l'Iran, mentre nessuno Stato appoggiò la posizione degli Stati Uniti. Della questione il Comitato resta adito e nella ris. 69/128 con la quale l'Assemblea generale ha approvato il 10 dicembre 2014 il rapporto del Comitato, figura un riferimento indiretto alla necessità di raggiungere una soluzione negoziale. Il 17 febbraio 2015, peraltro, il nuovo rappresentante permanente iraniano alle Nazioni Unite Gholamali Khoshroo ha presentato al Segretario generale le lettere credenziali e la controversia si è così risolta.

Quanto alla precedente prassi degli Stati Uniti in materia di rifiuto del visto di ingresso a persone le cui attività rientravano nell'accordo di sede con le Nazioni Unite, si può ricordare, che già nel 1954 gli Stati Uniti avevano negato il visto all'iraniano Eskandary, implicato in una cospirazione volta ad uccidere lo Scià. Inoltre, nel 1981, il visto è stato negato ad un vice ministro degli esteri iraniano designato a rappresentare l'Iran presso le Nazioni Unite, implicato nella pianificazione e nell'attacco all'ambasciata degli Stati Uniti a Teheran del 1979. Ancora, tra il 1982 ed il 1988, ripetutamente, non è stato rilasciato il visto a persone pure implicate nella medesima vicenda. Inoltre, gli Stati Uniti, nel 2013, hanno negato il visto d'ingresso al Presidente sudanese Omar Hassan al-Bashir, destinatario, nel 2009 e nel 2010, di mandati di arresto internazionali emessi dalla Corte penale internazionale (del cui Statuto gli Stati Uniti non sono Stato parte e, pertanto, non hanno alcun obbligo di procedere all'arresto di al-Bashir) per i crimini di guerra e genocidi commessi nel Darfur, che intendeva partecipare come rappresentante del Sudan all'Assemblea generale. Infine, risalente al 1988, ma estremamente noto, è il caso del rifiuto, da parte dell'Amministrazione Reagan, del visto al Presidente dell'OLP Yasser Arafat, che pure intendeva partecipare all'Assemblea generale. Peraltro, nella Ris. A/RES/43/48 del 30 novembre 1988 l'Assemblea generale, a larghissima maggioranza, con il voto contrario degli Stati Uniti e di Israele e l'astensione del Regno Unito, facendo proprio il parere espresso dal Consigliere giuridico delle Nazioni Unite, ha considerato che la decisione di diniego del visto "*constitutes a violation of the internationsal legal obligations of the host country under the Agreement between the United Nations and the United States of America regarding the Headquarters of the United Nations*".

Nella misura in cui lo Stato ospite non deve dare alcun gradimento rispetto al personale della missione permanente inviato presso l'organizzazione che ha sede sul proprio territorio va correlativamente escluso che detto Stato possa dichiarare *persona non grata* chi abbia commesso infrazioni anche gravi, anche se la prassi conosce esempi in senso diverso.

Tuttavia l'accordo di sede Stati Uniti-ONU, facendo rinvio al trattamento che viene riservato al personale diplomatico accreditato presso la Casa Bianca, implica la possibilità di pretendere il *richiamo dei membri delle missioni permanenti*. La possibilità di chiedere il richiamo per ragioni di tutela della sicurezza nazionale è altresì prevista dalla convenzione del 1947 sui privilegi e le immunità delle istituzioni specializzate, nonché nella maggior parte degli accordi di sede (compreso l'accordo fra l'Italia e la FAO del 31 ottobre 1950).

La prassi registra numerosi casi di richiesta di richiamo, di espulsioni, di divieto di accesso al territorio, in relazione ad accuse di spionaggio o all'implicazione in attività terroristiche.

Nel caso di infrazione grave al diritto dello Stato ospite commessa dal membro di una missione permanente e, in particolare, qualora si palesi un abuso di immunità, lo Stato di invio dovrebbe richiamare in patria il responsabile. Nel caso non vi provveda lo Stato ospite, in stretta consultazione con l'organizzazione, può pretendere il richiamo e se esso non avviene entro un termine ragionevole, espellere l'interessato. In questo senso, l'art. 77, par. 2 CRSOI del 1975 stabilisce, conformemente alla prassi consolidata, che "*in caso di infrazione grave e manife-*

sta della legislazione penale dello Stato ospite da parte di una persona che beneficia dell'immunità di giurisdizione, lo Stato di invio, a meno che non rinunci all'immunità, richiama la persona in questione, pone fine alla funzione che la persona esercita presso la missione, la delegazione o la missione di osservazione, o ne assicura la partenza, secondo il caso. Lo Stato d'invio si comporta nello stesso modo in caso di ingerenza grave e manifesta negli affari interni dello Stato ospite. Le disposizioni di questo paragrafo non si applicano nel caso di un atto compiuto nell'esercizio delle funzioni della missione o nello svolgimento di compiti della delegazione".

Per certi versi può essere inquadrata in questa fattispecie la richiesta degli Stati Uniti, nel rilasciare il visto diplomatico all'ex vice console generale indiana a New York Kobragade, trasferita alla missione permanente dell'India presso le Nazione Unite, dopo aver violato in precedenza le leggi statunitensi, di richiamare la diplomatica in India, richiesta immediatamente soddisfatta.

2.1.5. *Il requisito della cittadinanza dei membri della rappresentanza.*

L'art. 73, par. 1 CRSOI, sulla scorta dell'art. 8 CVRD, stabilisce che il capo della rappresentanza ed i membri del personale diplomatico della missione, di regola, devono avere la cittadinanza dello Stato d'invio; il par. 2 precisa che qualora essi abbiano la cittadinanza dello Stato ospite occorre il consenso di questo Stato, che lo può ritirare in qualsiasi momento. Il consenso è presunto qualora lo Stato ospite, al quale sia stato notificato dall'organizzazione il nominativo dell'interessato, non abbia sollevato obiezioni. Il cittadino dello Stato ospite beneficia di immunità soltanto per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni (artt. 37 e 67 CRSOI).

La prassi in materia, peraltro, non è uniforme. Il Segretariato generale delle Nazioni Unite, infatti, ha sempre sostenuto che il requisito della cittadinanza dello Stato di invio non è applicabile per quanto riguarda le missioni permanenti presso l'Organizzazione.

La giurisprudenza italiana, interpretando l'art. 38, par. 1, dell'accordo di sede tra l'Italia e la FAO, ha negato al figlio affiliato, nato da una relazione adulterina del rappresentante permanente del Costarica presso la FAO, avente la cittadinanza italiana, imputato di furto, l'immunità dalla giurisdizione penale perché non ricadente sotto la protezione degli atti funzionali (Cass. pen. II, 21 maggio 1969, *Leonardo Pisani di Mottola Balestra*).

2.1.6. *La dimensione della missione.*

Bibliografia: MIGLIORINO L., *La dimensione delle rappresentanze degli Stati presso le Nazioni Unite*, in *CI*, 1988, pp. 338-347.

L'art. 14 CRSOI, modellato sull'art. 11 CVRD, stabilisce che *l'organico della missione* non deve superare i limiti di ciò che è ragionevole e normale avuto ri-

guardo alle necessità della missione ed alle circostanze e condizioni esistenti nello Stato ospite.

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato varie Ris. (41/82 del 3 novembre 1986, 43/48 del 30 novembre 1988, 43/49 del 2 dicembre 1988 e 43/172 del 9 dicembre 1988) a proposito della riduzione del 40% dell'organico che gli Stati Uniti richiesero nel 1986 alle missioni dell'URSS, dell'Ucraina e della Bielorussia presso le Nazioni Unite. Invero, nel marzo 1986, il Dipartimento di Stato, con la motivazione di ridurre il rischio di attività illecite e di proteggere la sicurezza nazionale, ingiunse alle tre missioni permanenti sovietiche (URSS, Bielorussia ed Ucraina) di ridurre in quattro tappe entro il mese di aprile 1988 del 40% i loro effettivi, portandoli ad un massimo di 170 persone (150 URSS, 10 Bielorussia e 10 Ucraina), un *plafond* in ogni caso più alto di quello derivante dalla somma del personale delle missioni degli Stati Uniti e della Cina. Se, sulla base del diritto convenzionale, il numero degli effettivi di una missione diplomatica bilaterale o multilaterale non deve superare un certo limite obiettivo, da ritenersi "ragionevole" o "normale" rispetto alla situazione dello Stato accreditatario (art. 1, par. 1 CVRD) o alle funzioni dell'organizzazione internazionale (art. 14 CRSOI), condizione nella specie, all'evidenza, incompatibile con il numero assolutamente eccessivo degli effettivi sovietici, la questione era resa complessa dal fatto che, nel silenzio dell'accordo di sede, gli Stati Uniti non potevano imporre misure unilaterali (come nel caso delle rappresentanze diplomatiche accreditate a Washington). L'unica via percorribile al riguardo era quella preconizzata dal Consigliere giuridico delle Nazioni Unite nella riunione del 14 marzo 1986 del Comitato per le relazioni con lo Stato ospite, consistente in un negoziato bilaterale, seguito in caso di insuccesso da una procedura di conciliazione. Tuttavia, ben presto la questione si trasformò da *querelle* giuridica ad un caso politico e, di fronte all'intransigenza degli Stati Uniti, le repubbliche sovietiche procedettero alla riduzione sollecitata nella misura e nei tempi richiesti.

2.1.7. *Le precedenze tra missioni permanenti.*

Le *regole sulle precedenze* elaborate per gli agenti diplomatici (v., *supra*, cap. VIII, par. 1) non sono adatte per le rappresentanze presso le organizzazioni internazionali. Basti pensare al fatto che, nel quadro delle Nazioni Unite, vi sono riunioni alle quali non partecipano soltanto membri delle rappresentanze ma anche Capi di Stato, Capi di Governo, Ministri degli Affari esteri, oltre ai presidenti degli organi principali dell'Organizzazione. Il Segretariato generale ha pertanto elaborato un ordine delle precedenze, molto più dettagliato rispetto a quello che esiste nella diplomazia bilaterale. Nell'Assemblea generale per i seggi delle delegazioni si segue l'ordine alfabetico degli Stati membri, nella lingua inglese, iniziando dallo Stato che è scelto annualmente per sorteggio dal Segretario generale.

2.1.8. *Le funzioni consolari delle missioni permanenti.*

Talvolta i membri delle missioni permanenti dei piccoli Stati che non hanno uffici consolari nella città sede dell'ente consolare (a New York come a Ginevra) possono essere incaricati di svolgere attività consolare nello Stato ospite dell'ente

internazionale (soprattutto con riguardo al rilascio di visti) e possono, a questo titolo, essere muniti di *exequatur*.

2.1.9. *La cessazione dell'attività dei membri delle delegazioni permanenti.*

Le cause di cessazione dell'attività dei membri delle missioni permanenti sono praticamente le stesse di quelle dei membri delle missioni diplomatiche (v., *supra*, cap. VII, par. 8). Si tratta, in genere, dei movimenti del personale diplomatico, delle dimissioni, del decesso, della dichiarazione di *persona non grata* da parte dello Stato di sede e del conseguente richiamo da parte dello Stato inviante o della espulsione da parte dello Stato di sede, secondo la prassi innanzi indicata. La partenza di un membro della delegazione permanente è comunicata all'organizzazione internazionale, anche se non si segue la procedura delle lettere di richiamo o delle lettere di riaccreditamento.

2.1.10. *La cessazione dell'attività della delegazione permanente.*

Le ragioni della cessazione dell'attività di una delegazione permanente sono diverse. Anzitutto, lo Stato membro può decidere di non essere più interessato a mantenere una delegazione permanente. In secondo luogo, qualora lo Stato sia espulso dall'organizzazione, quest'ultima può chiedere che la delegazione venga ritirata.

2.2. Segue*: le missioni permanenti degli Stati terzi.*

Bibliografia: NUCCITELLI N., *Le fondement juridique des rapports diplomatiques entre le Saint-Siège et les Nations Unies*, Paris, 1946; GLENN MOVER Jr. A., *Observer Countries: Quasi member of United Nations*, in *IO*, 1966, pp. 266-283; LAZARUS C., *Le statut des mouvements de liberation nationale à l'Organisation des Nations Unies*, in *AFDI*, 1974, pp. 173-200; BALEKJIAN W.H., *Der Rechtsstatut permanenter Missionen von Nichtmitgliedstaaten bei internationalen Organisationen*, in *ÖZöR*, 1976, pp. 67-83; SUY E., *The Status of Observers in International Organizations*, in *Rec. Cours*, 1978, II, vol. 160, pp. 75-180; GRABOWSKA G., *Observers of States in International Organisations of a Universal Character*, in *Polish YIL*, 1979-1980, pp. 233-255; SYBESMA-KNOL R.G., *The Status of Observers in the United Nations*, Bruxelles, 1981; ID., *The Continuing Relevance of the Participation of Observers in the Work of the United Nations, in International Law: Theory and Practice. Essays in honour of Eric Suy*, The Hague, 1998, pp. 371-394; GARCIA Th., *Les observateurs auprès des organisations intergouvernementales: contribution à l'étude du pouvoir en droit international*, Bruxelles, 2012.

Presso le organizzazioni internazionali gli Stati terzi (ed altre entità dotate di soggettività internazionale) possono essere ammessi a dotarsi di missioni permanenti.

La CRSOI prevede esclusivamente le missioni degli Stati non membri aventi carattere rappresentativo (art. 1, par. 8, e art. 5, par. 2) e ne indica le funzioni che consistono: *a*) nell'assicurare la rappresentanza dello Stato di invio, di salvaguardare i suoi interessi presso l'organizzazione e di mantenere i collegamenti con la stessa; *b*) nell'informarsi sull'attività dell'organizzazione e farne rapporto allo Stato d'invio. Una risoluzione adottata al momento dell'approvazione della CRSOI (con il voto contrario degli Stati ospiti di organizzazioni internazionali) ha chiesto all'Assemblea generale delle Nazioni Unite di esaminare senza indugio e regolamentare la partecipazione dei movimenti di liberazione nazionale. Nessuna disposizione di carattere generale è stata ad oggi adottata.

Ciascuna organizzazione disciplina in maniera diversa la questione degli osservatori permanenti.

Alle *Nazioni Unite* la categoria degli osservatori permanenti, non prevista dallo Statuto, si è imposta nella pratica, riguardando vari enti soggetti dell'ordinamento internazionale: *a*) Stati non membri, per il periodo precedente l'ammissione come Stato membro (ad es., l'Italia dal 1952 al 1955 e la Svizzera tra il 1946 al 2002); *b*) Stati non membri indipendentemente dall'ammissione (ad es., la Santa Sede dal 1964, *status* rafforzato nel 2004); *c*) organizzazioni internazionali (ad es., la Comunità europee/Unione europea dal 1974, *status* rafforzato nel 2011); *d*) enti soggetti non territoriali (l'Ordine di Malta dal 1994); *e*) altre entità (la Palestina dal 1974, *status* rafforzato nel 1998 e mutato in Stato non membro osservatore nel 2012); *f*) movimenti di liberazione nazionale (Ris. 3280/29 del 10 dicembre 1974 e 35/167 del 15 dicembre 1980).

Gli osservatori permanenti degli Stati non membri e delle altre entità sopra menzionate sono invitati a partecipare ai lavori dell'Assemblea generale, senza diritto di voto, potendo peraltro prendere la parola, ricevere la documentazione e, per quanto qui direttamente interessa, aprire missioni permanenti presso le Nazioni Unite.

3. *La capacità (attiva) delle organizzazioni internazionali di inviare missioni permanenti.*

Bibliografia: HARDY M., *The Diplomatic Activities of International Organisations: The UN and the European Commission Contrasted*, in *RBDI*, 1969, pp. 44-57.

Le organizzazioni internazionali inviano missioni sia presso gli Stati membri e non membri sia presso altre organizzazioni internazionali.

L'invio di missioni presuppone, da un lato, il consenso dello Stato (o dell'ente) ricevente e, dall'altro, l'adozione di una decisione dell'organo dell'ente competente a stabilire la missione.

Il primo requisito dipende da una valutazione politica di opportunità da parte dello Stato ricevente che è basata sull'interesse di intrattenere relazioni con l'organizzazione, in considerazione degli scopi e dell'attività di quest'ultima.

Il secondo requisito attiene alla presenza nell'ordinamento interno dell'ente di

una base giuridica idonea allo stabilimento di una missione diplomatica. Di regola (e con la significativa eccezione dell'Unione europea) gli atti istitutivi delle organizzazioni internazionali non contengono disposizioni espresse concernenti l'invio delle missioni diplomatiche. La base giuridica, pertanto, va ricavata dai fini e dagli scopi dell'ente.

Tuttavia, come si è visto, gli Stati accreditano proprie rappresentanze presso le organizzazioni internazionali e i contatti fra esse e gli Stati possono essere effettuati tramite le rappresentanze di questi ultimi.

Ciò nonostante, talune organizzazioni accreditano anche missioni presso gli Stati. I loro compiti sono vari ed è in relazione ad essi che possono apprezzarsi somiglianze e differenze rispetto alle tradizionali missioni diplomatiche degli Stati.

3.1. Segue*: le missioni delle organizzazioni internazionali presso gli Stati.*

Bibliografia: STOLL J.A., *Le Statut Juridique du répresentant-résident du Bureau de l'assistance technique des Nations Unies dans l'Etat où il est accrédité*, in *AFDI*, 1964, pp. 514-536.

3.1.1. *Missioni permanenti presso Stati membri.*

Uno dei compiti principali svolti dalle Nazioni Unite, nel secondo dopoguerra, è consistito nella cooperazione economica e sociale nei confronti dei paesi arretrati. I programmi di *assistenza tecnica allo sviluppo* hanno previsto l'invio di funzionari dell'Organizzazione, rappresentanti il Segretario generale, incaricati di aiutare i governi a definire le proprie necessità, a coordinare l'assistenza ed a supervisionare l'esecuzione dei progetti. Negli anni '50 e '60 del Novecento il Programma per lo sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) ha disseminato di *Rappresentanti-residenti* tutti gli Stati rispetto ai quali svolgeva compiti di assistenza tecnica, tanto che, a metà degli anni '70, se ne potevano contare più di un centinaio. Inoltre, anche istituti specializzati, come la FAO e l'ILO, inviavano propri rappresentanti. Nel 1977 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la Ris. 32/197 decise di creare la funzione di *Coordinatore-residente*, nominato dal Segretario generale per tutte le attività svolte in una determinata area dal sistema onusiano; ulteriori compiti di coordinamento e di supervisione furono affidati con Ris. dell'Assemblea generale 47/199 del 1989, 44/211 del 1992 e 60/1 del 2005. Nel frattempo, i compiti delle Nazioni Unite sono evoluti in quanto all'assistenza tecnica si è accompagnata l'attività correlata a situazioni di crisi, post-conflittuali e di coordinamento dell'azione umanitaria.

Nell'ottobre 2013 si contavano ben 141 Coordinatori-Residenti. Il Coordinatore-Residente, di regola, è il più alto funzionario delle Nazioni Unite ed il capo missione in un determinato Paese (salvo quando nello stesso Paese vi sia in corso una operazione di *peace-keeping*, che è guidata da un Rappresentante speciale del

Segretario generale). Può svolgere contemporaneamente la funzione di Direttore dei Centri d'Informazione delle Nazioni Unite. È designato dal Segretario generale ed allo stesso riferisce per il tramite dell'Amministratore dell'UNDP, che è il presidente dell'*United Nations Development Group*.

Nonostante che le *funzioni* svolte dal Coordinatore-Residente siano alquanto diverse da quelle degli agenti diplomatici degli Stati (per il mandato circoscritto, per il ruolo di controparte dello Stato beneficiario dell'assistenza tecnico-finanziaria, nonché per le capacità operative) e, talvolta, somiglino a quelle degli uffici consolari (per l'assistenza che è prestata agli esperti in missione nel paese) il Coordinatore-Residente è accreditato con lettere credenziali del Segretario generale delle Nazioni Unite (presentate, in genere, non al Capo dello Stato in cui è destinato, ma al Capo del Dicastero competente a utilizzare l'assistenza finanziaria, previamente consultato in una sorta di procedura di gradimento) e gode di privilegi ed immunità analoghi a quelle degli agenti diplomatici sulla base della convenzione del 1947 sui privilegi e le immunità degli istituti specializzati. Utilizza uffici messi a disposizione dallo Stato in cui risiede, circola con autovetture munite di targa CD ed è iscritto nella *Lista diplomatica* pubblicata dal Ministero degli Affari esteri dello Stato interessato, nella quale segue nell'ordine i capi delle missioni diplomatiche accreditate ma precede gli incaricati d'affari.

Le Nazioni Unite, fin dal 1946, hanno altresì istituito negli Stati membri (ed in passato anche in quelli non membri) *Centri di informazione*, che, organizzativamente, dipendono dal Dipartimento dell'informazione delle Nazioni Unite. Nell'ottobre 2014 esistevano 63 Centri, Servizi ed Uffici di informazione. Il Centro regionale di informazione di Bruxelles copre 21 paesi dell'Europa occidentale. Nonostante che ai capi degli uffici, di regola, siano riconosciuti privilegi ed immunità (prevalentemente per ragioni di cortesia internazionale) la funzione di questi Centri è ben diversa da quella delle missioni diplomatiche degli Stati, dato che i Centri non rappresentano l'Organizzazione e non proteggono gli interessi della stessa negli Stati riceventi.

Alcuni accordi istitutivi e regolamentazioni interne di organizzazioni onusiane hanno previsto la creazione di *Comitati nazionali*, che agiscono nello Stato in cui sono istituiti come interfaccia tra l'Organizzazione e gli Stati stessi (UNESCO, FAO). Tali Comitati, la cui denominazione stessa rispecchia il fatto che, di regola, sono istituiti con atti di diritto nazionale, non possono essere comparati a missioni diplomatiche, anche e soprattutto perché non svolgono alcun ruolo di rappresentanza dell'organizzazione nello Stato membro ed hanno una composizione governativa o governativa/non governativa.

3.1.2. *Missioni permanenti presso Stati non membri.*

Le organizzazioni internazionali spesso inviano *missioni permanenti presso Stati non membri*. Allorché la base giuridica non sia espressamente prevista nell'atto istitutivo (come è il caso per le delegazioni dell'Unione europea, v., *infra*, cap.

XXIV, par. 5) il potere di inviare missioni permanenti può essere ricavato dagli scopi e dalle finalità dell'organizzazione. La capacità di inviare missioni non può essere negata in astratto. Ovviamente occorre il consenso preventivo dello Stato ricevente ed una decisione dell'organo competente dell'organizzazione.

3.1.3. *Missioni speciali presso Stati membri e non membri.*

Le organizzazioni internazionali inviano individualmente o collegialmente *missioni speciali presso gli Stati membri*, soprattutto con compiti di ispezione, supervisione e controllo (si pensi alla c.d. *troika* UE, BCE, FMI, che monitora la situazione degli Stati membri dell'Unione europea in difficoltà finanziaria, o alle missioni congiunte del Parlamento europeo, dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE). Talvolta le missioni speciali hanno funzioni di regolamento pacifico delle controversie. A tali missioni, di regola, vengono applicate le regole seguite nel caso delle missioni degli Stati (v., *supra*, cap. XI).

La prassi conosce anche casi, sebbene limitati, di *missioni speciali presso Stati non membri*.

Nella prassi si menziona, di regola, la missione compiuta nel 1954 dal Segretario generale delle Nazioni Unite Dag Hammarskjöld a Pechino (la Cina al tempo non era membro delle Nazioni Unite in quanto il seggio cinese era occupato dalla Repubblica di Cina-Taipei), sulla base della Ris. 906/9 per trattare la liberazione dei 15 militari statunitensi facenti parte delle forze ONU, catturati durante il conflitto coreano.

3.2. Segue*: le missioni delle organizzazioni internazionali presso altri enti internazionali.*

Le organizzazioni internazionali possono inviare *missioni permanenti presso altre organizzazioni internazionali*. Si tratta della capacità attiva di legazione delle organizzazioni internazionali.

Le funzioni di tali missioni, all'evidenza, sono diverse da quelle degli Stati membri o degli Stati terzi sopra esaminate, in quanto la loro principale finalità è quella di realizzare utili collegamenti fra le organizzazioni internazionali e di mantenere un flusso continuo di informazioni sulle reciproche attività.

Missioni di questo tipo sono quelle dell'Unione europea presso le Nazioni Unite a New York, Ginevra, l'OCSE a Parigi (v., *infra*, cap. XXIV, par. 6) o quella dell'OAS e del Consiglio d'Europa presso le Nazioni Unite.

Presso la sede delle Nazioni Unite a New York esistono "uffici di collegamento" di numerosi istituti specializzati, quali, in particolare, ILO, FAO, UNESCO, WHO, Banca mondiale, FMI, IAEA.

Funzioni diverse, anche di rappresentanza, svolgono invece le missioni permanenti allorché l'organizzazione internazionale inviante sia membro dell'organizzazione internazionale ricevente.

Missioni di questo tipo sono quelle dell'Unione europea presso la FAO e il WTO.

Lo *status* di queste missioni dipende sostanzialmente dall'accordo di sede dell'organizzazione internazionale ricevente e le loro prerogative sono in genere quelle degli osservatori.

3.3. *Le delegazioni di organizzazioni internazionali alle conferenze internazionali.*

Le organizzazioni internazionali sono sovente rappresentate presso le conferenze internazionali per il tramite di delegati con *status* di osservatori. Essi possono prendere la parola (talvolta anche a nome dei propri Stati membri) ma non hanno diritto di voto.

La delegazione dell'organizzazione internazionale è nominata dal Segretario generale/Direttore generale dell'ente e, di regola, è composta da personale del Segretariato, talvolta guidato da componenti di organi direttivi.

CAPITOLO XIV

LE IMMUNITÀ DIPLOMATICHE

SOMMARIO: 1. Aspetti generali delle immunità diplomatiche. – 1.1. Le immunità nell'evoluzione del diritto diplomatico. – 1.2. Immunità, privilegi e prerogative diplomatiche. Immunità reali e personali. – 1.3. Fondamento delle immunità. – 1.4. Immunità, principio di non discriminazione e reciprocità. – 1.5. Titolari e beneficiari dei diritti e degli obblighi immunitari. Il campo di applicazione spaziale delle immunità. – 1.6. La durata delle immunità. – 1.7. Immunità ed atti funzionali. – 2. Le immunità spettanti alla missione diplomatica. – 2.1. L'inviolabilità della sede. – 2.1.1. Il divieto di penetrare nei locali della missione. – 2.1.2. Il divieto di procedere a misure di esecuzione nei locali della missione (rinvio). – 2.1.3. Il dovere dello Stato ricevente di proteggere la missione diplomatica. – 2.1.4. Atti di violenza nei confronti di sedi diplomatiche. – 2.1.5. La prerogativa di esercitare il culto nella sede della missione diplomatica. – 2.2. La contropartita dell'inviolabilità. L'assenza di un diritto di asilo diplomatico nei locali della missione. – 2.2.1. La prassi latino-americana. – 2.2.2. L'asilo-rifugio. – 2.3. L'immunità della missione diplomatica dalla giurisdizione. – 2.3.1. L'eccezione all'immunità dalla giurisdizione concernente i rapporti di lavoro. – 2.4. L'immunità di esecuzione della missione. – 2.5. La protezione dei beni della missione che si trovano al di fuori della stessa. – 2.6. L'esenzione tributaria della missione. – 2.7. Le esenzioni doganali. – 2.8. Le facilitazioni concernenti la sede della missione. – 2.9. L'esposizione della bandiera nazionale e dell'emblema dello Stato da parte della missione. — 2.10. Le libertà concernenti le comunicazioni della missione. – 2.10.1. La corrispondenza ufficiale della missione: valigia e corriere diplomatico. 2.11. L'inviolabilità degli archivi e documenti della missione. – 3. Le immunità spettanti ai componenti della missione diplomatica: il personale diplomatico. – 3.1. L'inviolabilità dell'agente diplomatico. – 3.1.1. La convenzione sulla prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici. – 3.2. L'inviolabilità della residenza del capo missione, della dimora privata dell'agente diplomatico, dei suoi beni, documenti e corrispondenza. – 3.3. La libertà di circolazione nel territorio dello Stato ricevente. – 3.4. L'esenzione da prestazioni personali o da oneri militari. – 3.5. L'immunità dalla giurisdizione. – 3.5.1. L'immunità dalla giurisdizione penale. – 3.5.2. L'immunità dalla giurisdizione civile e amministrativa e le sue eccezioni. – 3.5.3. La rinuncia all'immunità. – 3.5.4. L'immunità dalla giurisdizione di esecuzione. – 3.6. La esenzione dal dovere di prestare testimonianza. – 3.7. L'immunità tributaria. – 3.8. L'esenzione doganale. – 3.9. L'esenzione dal regime di sicurezza sociale. – 3.10. Le facilitazioni per l'espletamento delle funzioni della missione. – 3.11. Le facilitazioni volte a consentire la partenza dal territorio dello Stato ricevente. – 4. *Segue*: il personale tecnico e amministrativo. – 5. *Segue*: il personale di servizio. – 6. *Segue*: i domestici privati dei membri della missione. – 7. *Segue*: i familiari dei membri della missione. – 8. *Segue*: il trattamento dei membri della missione diplomatica e del personale domestico, che siano cittadini dello Stato ricevente o vi risiedano permanentemente. – 9. Le immunità dovute dagli Stati terzi. – 10. L'immunità dei membri delle missioni speciali. – 11. Le immunità ed i privilegi delle delegazioni alle conferenze internazionali. – 12. Le immunità ed i privilegi delle rappresentanze degli Stati presso le organizzazioni internazionali. – 12.1. La disciplina. – 12.2. I privilegi e le immunità dei rappresentanti degli Stati membri. – 12.3. Le immunità dei locali della missione. – 12.4. I privilegi e le immunità degli osservatori permanenti presso le organizzazioni internazionali.

Bibliografia: HURST C., *Les immunités diplomatiques*, in *Rec. Cours*, 1926-III, vol. 12, pp. 115-245; MORTON C., *Les privilèges et immunités diplomatiques: étude theorique suivie d'un bref exposé des usages de la Suisse dans ce domaine*, Lausanne, 1927; *Harvard Research on Diplomatic Privileges and Immunities*, in *AJIL*, 1932; GIULIANO M., *Les relations et immunités diplomatiques*, in *Rec. Cours*, 1960-II, vol. 100, pp. 75-202; MALINTOPPI A., *Diplomatici agenti*, in *Enc. Dir.*, vol. XII, Milano, 1964, pp. 590-597; WILSON C.E., *Diplomatic Privileges and Immunities*, Tucson, 1967; GIULIANO M., *Le relazioni e immunità diplomatiche*, Milano, 1968; CONDORELLI L., *Le immunità diplomatiche e i principi fondamentali della Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 1979, pp. 455-462; SALMON J., SUCHARITKUL S., *Les missions diplomatiques entre deux chaises: immunité diplomatique ou immunité d'État*, in *AFDI*, 1987, pp. 163-194; STARACE V., *La protezione dei diplomatici e dei consoli nella recente giurisprudenza internazionale*, in *Amministrazione e politica*, 1987, pp. 7-19; MC CLANAHAN G.V., *Diplomatic Immunity. Principles, Practices, Problems*, London, 1989; SEIDENBERGER U., *Die diplomatischen und konsularischen Immunitäten und Privilegien*, Frankfurt am Main, 1994; FREY L.S., FREY M.L., *The Diplomatic Immunity*, Columbus, 1999; GARNETT R., *The Precarious Position of Embassy and Consular Employees in the United Kingdom*, in *ICLQ*, 2005, pp. 705-718; BARKER J.C., *The Protection of Diplomatic Personnel*, Aldershot, 2006; KOHEN M.G., *La distinction entre l'immunité des États et l'immunité diplomatique*, in HAFNER G., KOHEN M.G., BREAU G. (eds.), *State Practice Regarding State Immunities. La Pratique des Etats concernant les Immunités des Etats*, Leiden, Boston, 2006, pp. 48-59; AMERASINGHE C.F., *Diplomatic protection*, Oxford, 2008; SALMON J., *Les immunités diplomatiques dans la tourmente*, in *Le procès international: liber amicorum Jean-Pierre Cot*, Bruxelles, 2008, pp. 215-239; VAN ALEBEEK R., *Immunity, Diplomatic*, in *MPEPIL*, 2009; CARTER J.G. (ed.), *Diplomatic Immunities: Privileges and Abuses*, New York, 2011.

1. *Aspetti generali delle immunità diplomatiche.*

1.1. *Le immunità nell'evoluzione del diritto diplomatico.*

Bibliografia: ADAIR E.R., *The Extraterritoriality of Ambassadors in the Sixteenth and Seventeenth Centuries*, London, 1929; FRIGO D., *Ambasciatori, ambasciate e immunità diplomatiche nella letteratura politica italiana (secc. XVI-XVIII)*, in *MEFRIM*, n. 119-1, 2007, pp. 31-50.

Le norme sulle immunità diplomatiche sono fra le più antiche del diritto internazionale. Esse si sono affermate nella prassi degli Stati e si sono tradotte in consuetudini generali ormai seguite da tutti i membri della comunità internazionale e sono state codificate in diverse convenzioni multilaterali.

Invero, l'esercizio delle funzioni degli agenti diplomatici, quali organi dello Stato destinati a compiere, presso lo Stato cui sono inviati, atti relativi alle relazioni fra i due Stati considerati, nonché a rappresentare all'estero gli interessi politici generali dello Stato accreditante, in quanto soggetto di diritto internaziona-

le, non potrebbe aver luogo in piena libertà – secondo il noto brocardo del diritto romano *ne impediatur legatio*, estrapolato dal Digesto *de judiciis* (5.1.26) – e non sarebbe convenientemente garantito qualora non fosse circondato da immunità e privilegi, i quali creano in capo agli agenti diplomatici una condizione giuridica di favore rispetto agli stranieri che risiedono nello Stato ricevente.

1.2. *Immunità, privilegi e prerogative diplomatiche. Immunità reali e personali.*

Bibliografia: LADOR-LEDERER J.J., *The interpretation of diplomatic immunities as a conflict of laws*, in *Int. R. Dipl.*, 1958, pp. 116-130.

Con l'espressione generica *immunità diplomatiche* si suole intendere il complesso dei trattamenti che gli Stati sono tenuti a fare nel loro ordinamento interno, in base a norme di diritto internazionale o del diritto interno, o che, comunque, applicano, conformemente a regole di cortesia internazionale, alle persone che ne risultano beneficiarie.

Secondo la giurisprudenza internazionale, le immunità diplomatiche, segnatamente quelle relative all'inviolabilità degli agenti diplomatici e della sede della missione diplomatica sono "essenziali", "non qualificate", "inerenti al loro carattere rappresentativo ed alle loro funzioni diplomatiche" e "comportano obblighi reciproci" (CIG, *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran*, ordinanza recante misure cautelari del 15 dicembre 1979, punto 38).

In dottrina (MARESCA) si è proceduto a più precise distinzioni.

Le *immunità*, in senso proprio, si risolvono in un *non pati*, comportando l'esenzione da un obbligo, un onere, un peso, al quale sono invece sottoposti i soggetti dell'ordinamento interno, siano essi cittadini o stranieri residenti nel territorio dello Stato (in particolare, esenzione dalla giurisdizione, inviolabilità, ecc.).

I *privilegi*, invece, sono pure trattamenti spettanti agli agenti diplomatici; tuttavia il loro contenuto si traduce in un *frui*, cioè nel godimento di determinate facilitazioni riguardo a speciali prestazioni da parte dello Stato ricevente (targhe automobilistiche CD, carte di riconoscimento diplomatiche, posti d'onore nelle pubbliche cerimonie, ecc.). In questo ambito vanno ricondotte altresì quelle facilitazioni per l'espletamento delle funzioni, cui fa riferimento la CVRD, sia in termini generali (art. 25 CVRD) sia con riguardo a specifici contesti (art. 21 CVRD concernente i locali per la missione e gli alloggi per i loro membri; art. 44 CVRD, mezzi di trasporto necessari per lasciare il territorio).

Dalle immunità e dai privilegi vanno distinte le *prerogative*, che consistono in un *facere*, cioè nella possibilità di compiere attività che non sarebbero concesse ad uno straniero e, talvolta, neppure ad un cittadino (utilizzazione di messaggi cifrati, corriere e valigie diplomatiche, diritto di esporre bandiera ed emblema dello Stato di appartenenza nella sede e nella residenza diplomatica, culto privato della religione nella missione o nella residenza).

Le immunità diplomatiche possono essere distinte, in relazione al loro oggetto, in immunità reali ed immunità personali.

Le *immunità reali* sono destinate a proteggere le cose che si trovano in un determinato rapporto con la missione diplomatica o con i suoi componenti (sede della missione, residenza del capo missione, alloggi del personale della missione, archivi, corrispondenza, autovetture, arredi, ecc.).

Le *immunità personali* (funzionali ed extrafunzionali) sono invece quelle che si riferiscono alla persona del capo missione e dei diversi componenti la missione (inviolabilità, esenzione dalla giurisdizione, ecc.).

1.3. *Fondamento delle immunità.*

Bibliografia: PIETRÉ F., *Etude critique sur la fiction d'exterritorialité*, Genève, 1896; LEHR E., *Quelques mots sur le fondement des immunités diplomatiques*, in *RDILC*, 1905, pp. 409-415; CARLINO G., *Genesi e fondamento delle immunità diplomatiche*, Roma, 1915; STRISOWER L., *L'exterritorialité et ses principales applications*, in *Rec. Cours*, 1923-I, vol. 1, pp. 233-287; DE HEYKING A., *L'exterritorialité*, 2ª ed., Paris, 1926; ADAIR E.F., *The Exterritoriality of Ambassadors in the XVIth and XVIIth Centuries*, London, 1929; PREUSS L., *Capacity for Legation and the Theoretical Basis of Diplomatic Immunities*, in *RDISDP*, 1932, pp. 1-18; OGDON G., *Juridical Bases of Diplomatic Immunities: A Study on the Origin, Growht and Purpose of the Law*, Washington, 1936; SIMMONDS K. R., *Privilèges diplomatiques et naissance de la fiction d'exterritorialité*, in *RDILC*, 1959, pp. 170-200; SIMMONDS K.R., *Pierre Ayrault et le droit d'ambassade*, in *RGDIP*, 1960, pp. 753-761.

Varie teorie sono state avanzate nel tempo dalla dottrina e sono state seguite dalla giurisprudenza per giustificare il fondamento delle immunità diplomatiche. Tre sono quelle principali.

La prima, e più antica, è la *teoria dell'extraterritorialità*, che venne applicata tra il XVII ed il XX secolo e ve ne è traccia ancora nella risoluzione sui privilegi e le immunità diplomatiche, adottata dall'*Institut de droit international* nella sessione di Cambridge del 1896.

Tradizionalmente questa teoria è attribuita a GROZIO. Nel *De iure belli ac pacis* del 1625 (libro II, cap. XVIII, par. IV, n. 5) il giurista olandese, infatti, ha affermato che "*quia … [legati] sicut fictione quadam habentur pro personis mittentium […] ita etiam fictione simili costituerentur quasi extra territorium, unde et civili iure populi apud quem vivunt non tenerentur*". Tuttavia, si possono trovare tracce della teoria dell'extraterritorialità già nell'opera del giureconsulto francese PIERRE AYRAULT (1536-1601), che ne *L'Ordre, Formalité et Instruction Judiciaire dont les Grecs et les Romains ont usé ès accusations publiques (sinon qu'ils ayent commencé à l'exécution) conféré au stil et usage de nostre France*, opera scritta cinquant'anni prima, nel 1576, e pubblicata in varie edizioni all'inizio del Seicento, pur senza evocare l'extraterritorialità, affermò, con riferimento alla diplomazia

permanente, che l'ambasciatore "*Il y sera tenu pour absent, et pour present en son pays*" (Liv. V., Pt. IV, s. 13). La finzione dell'assenza dell'ambasciatore nello Stato ricevente ("*ab ipsa curia personaliter absens*"), peraltro, la ritroviamo già nel breve del 29 gennaio 1353 di Papa Innocenzo VI, in cui si giustifica in tal modo l'immunità degli inviati inglesi e del loro seguito alla Corte di Avignone.

Pertanto, secondo la teoria dell'extraterritorialità, l'ambasciatore, per una sorta di finzione giuridica, è considerato non essere mai uscito dal proprio territorio ed entrato nel territorio nel quale svolge le proprie funzioni, con la conseguenza che non è tenuto ad osservarne le leggi; per una analoga finzione, la sede della missione è considerata extraterritoriale e da considerare, pertanto, come una porzione al di fuori dei confini statuali del territorio dello Stato accreditante.

Molteplici sono i punti deboli di questa teoria. Se applicata letteralmente essa implicherebbe, nel caso fosse commesso un delitto nella sede della missione, da un lato, la competenza dei tribunali dello Stato accreditante e, dall'altro, la necessità di ricorrere alla procedura di estradizione da parte dello Stato accreditatario che volesse farsi consegnare il criminale. Ancora, un atto giuridico (matrimonio, contratto) compiuto nella sede diplomatica sarebbe reputato come compiuto nello Stato accreditante.

In ogni caso, questa teoria confligge con il principio della sovranità territoriale ed è stata in prosieguo di tempo smentita sia dalla giurisprudenza che dalla prassi degli Stati. Invero, sia gli atti ed i fatti compiuti all'interno della missione, sia le condotte illecite dell'agente diplomatico nello Stato accreditatario sono atti e fatti compiuti sul territorio di questo Stato, soggetti al relativo diritto interno, pur se certe fattispecie risultano esenti dalla giurisdizione nazionale.

A partire dal Novecento, la giurisprudenza italiana non ha più accolto la teoria dell'extraterritorialità (v. Cass. pen., 11 febbraio 1921, *Couhi*, per un caso di falsificazione ed uso di falsi da parte di un cittadino italiano in una legazione diplomatica all'estero, al quale fu applicata la pena più mite prevista per i reati commessi all'estero; Cass., 26 maggio 1930, *Gnome e Rhone Motors* c. *Cattaneo*, un contratto concluso nell'Ambasciata italiana di Parigi è ritenuto stipulato in Francia; Trib. Roma, 30 gennaio 1955, *La Mercantile* c. *Ambasciata di Grecia*, il contratto stipulato nell'Ambasciata di Grecia a Roma è considerato concluso in Italia).

Anche la giurisprudenza straniera ha respinto la teoria dell'extraterritorialità. V., ad es., la sentenza del 1959 della Corte suprema canadese nel caso *Khan c. Khan* e le varie decisioni statunitensi *Fatemi e al. c. United States*, del 1967 in cui la Corte d'appello del Distretto di Columbia ha affermato che una missione diplomatica non è parte del territorio dello Stato inviante e che è possibile perseguire persone coperte da immunità diplomatiche.

La seconda teoria – che pure ha avuto riscontro nella prassi e della giurisprudenza – è la *teoria del carattere rappresentativo degli agenti diplomatici*. Essa fu affermata da MONTESQUIEU, il quale, nell'*Esprit des lois*, pubblicato nel 1748 (libro XXVI, cap. 31), ha affermato che "*le droit des gens a voulu quel es princes s'envoyassent des ambassadeurs, et la raison, tirée de la nature de la chose, n'a pas*

permis que les ambassadeurs dépendaissent du Souverain chez qui il sont envoyés, ni de ses tribunaux. Ils sont la parole du prince qui les envoie, et cette parole doit être libre aucun obstacle ne doit les empêcher d'agir".

La teoria si fonda sulla concezione, propria del Medio Evo, ma che ha avuto fortuna fino alla Rivoluzione francese, secondo la quale i rapporti internazionali erano considerati rapporti personali tra sovrani, con la conseguenza che una offesa fatta ad un ambasciatore era considerata una lesione della dignità personale del sovrano. È questa concezione che ispira, tra l'altro, lo Statuto sulle immunità diplomatiche adottato dalla Regina Anna d'Inghilterra nel 1708.

La teoria fu seguita nel caso *Barbiut's in Chancery*, del 1737, nel quale Lord Talbot affermò che "*the privilege of public ministers is to have his person sacred and free from arrest, not on his own account, but on account of those he represents […] The Foundation of this privilege is for the sake of the prince by whom an ambassador is sent*".

Anche questa teoria ha i suoi lati deboli. In primo luogo, non riesce a giustificare le immunità non accordate al capo missione ed alla sede della missione; in secondo luogo, è senz'altro superata considerato che l'agente diplomatico rappresenta lo Stato e non il sovrano; in terzo luogo, non trova più alcun sostegno nella superata concezione dello Stato come proprietà personale del sovrano; in quarto luogo, non spiega la differenza tra l'ambito delle immunità spettanti all'agente diplomatico e quelle di cui beneficia il Capo dello Stato.

La terza teoria, quella più moderna ed oggi universalmente seguita, è la *teoria funzionale*, che riesce a giustificare adeguatamente immunità e privilegi diplomatici. Enunciata inizialmente da VATTEL nel secolo XVIII, essa si è imposta a partire dal secolo XX. Peraltro essa può essere fatta risalire addirittura al menzionato brocardo del diritto romano *ne impediatur legatio*. La formulazione di questa teoria la ritroviamo nel preambolo della convenzione de L'Avana del 1928 che limita le immunità a quelle essenziali per lo svolgimento delle funzioni. Inoltre, nella risoluzione sulle immunità diplomatiche, adottata dall'*Institut de droit international* nel 1929, l'art. I dispone che "*Les agents diplomatiques ont dans l'intérêt de leurs fonctions, droit aux immunités énumérées au présent règlement*".

La questione del fondamento giuridico delle immunità è stata discussa dalla CDI nel corso dei lavori preparatori della CVRD, sulla base delle proposte del Rel. spec. SIR GERALD FITZMAURICE. La scelta fatta dalla convenzione è stata quello di non prendere nettamente posizione su questo aspetto. In proposito, nel preambolo della CVRD figura l'affermazione secondo cui "*lo scopo di tali privilegi ed immunità non è di avvantaggiare gli individui, ma di assicurare l'efficace svolgimento delle missioni diplomatiche in quanto rappresentanti degli Stati*". Sebbene questo passaggio – frutto di un emendamento orale del delegato sovietico – si riferisca sia alla teoria del carattere rappresentativo degli agenti diplomatici, sia alla teoria funzionale è a quest'ultima che poi si fa specificamente riferimento nelle

disposizioni della CVRD che concernono i trattamenti dovuti ai beneficiari dei privilegi ed immunità (ne costituisce esempio eclatante lo statuto riservato ai familiari dell'agente diplomatico, v., *infra*, par. 7).

La giustificazione delle immunità va in ogni caso correlata all'interesse collettivo dei soggetti del diritto internazionale di facilitare le relazioni diplomatiche, ritenute indispensabili, per un verso, nell'ottica del mantenimento della pace e, per altro verso, alla cooperazione fra i protagonisti della vita di relazione internazionale. Riguardo a questo ruolo delle immunità molteplici sono le risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (Ris. 35/168 del 1980, Ris. 42/154 del 1987, Ris. 55/149 del 2000).

1.4. *Immunità, principio di non discriminazione e reciprocità.*

Bibliografia: MALINTOPPI A., *L'elemento della reciprocità nel trattamento delle missioni diplomatiche*, in *RDI*, 1956, pp. 532-545.

Il principio generale applicabile all'insieme di immunità, privilegi e prerogative è il *principio di non discriminazione*. Esso impone a ciascun soggetto di diritto internazionale ed, in particolare, agli Stati, di applicare gli stessi trattamenti alle missioni diplomatiche ed ai componenti delle stesse presenti sul proprio territorio, ovviamente a condizione di reciprocità.

Al riguardo, l'art. 47 CVRD, dopo aver sancito che lo Stato accreditatario non deve fare discriminazioni fra gli Stati nell'applicare le disposizioni della convenzione, precisa – utilizzando una formulazione che ne rende palese il carattere di eccezione alla regola pur nell'ampiezza del dettato letterale – che non saranno considerate come discriminazioni: *a*) né il fatto che lo Stato accreditatario applichi restrittivamente qualcuna delle disposizioni per il fatto che essa è applicata allo stesso modo alla propria missione nello Stato accreditante; *b*) né il fatto che gli Stati beneficino reciprocamente, per consuetudine o per accordo, di un trattamento più favorevole di quello richiesto dalla convenzione. Disposizioni analoghe figurano nelle altre convenzioni di codificazione (art. 72 CVRC, art. 49 CMS).

La finalità dell'art. 47 CVRD – secondo gli auspici della CDI – sta nello stabilire in linea generale il principio di non discriminazione, evitando che dal puntuale richiamo del detto principio in talune disposizioni della CVRD (come l'art. 11, par. 2 e l'art. 13, par. 1) si potesse dedurre la possibilità di ammettere discriminazioni rispetto a fattispecie previste da altre disposizioni.

Va tenuto inoltre presente che – come risulta dal commentario al progetto della CDI concernente questa disposizione – l'applicazione restrittiva deve restare nei limiti della discrezionalità che gli Stati parte esercitano in sede di attuazione della CVRD e non deve in alcun caso tradursi in violazione della convenzione.

Vale la pena di ricordare che, davanti alla Corte internazionale di giustizia, nel caso del *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran*, gli Stati Uniti lamentarono la

violazione dell'art. 47 CVRD (e dell'art. 72 CVRC) rilevando che il governo dell'Iran aveva protetto le sedi diplomatiche del Regno Unito e dell'Unione Sovietica e l'ufficio consolare britannico a Kermanshah, che, temporaneamente occupate da gruppi di individui, erano state liberate su ordine dello stesso Ayatollah Komeini. La Corte, peraltro, non si occupò della doglianza.

Infine, per quanto riguarda la possibilità di trattamento più favorevole, fondato sul diritto consuetudinario o sul diritto pattizio, specie quello vigente prima dell'entrata in vigore della CVRD (24 aprile 1964), la prassi degli Stati offre numerosi esempi, in particolare quanto all'estensione dell'immunità della giurisdizione a personale non diplomatico o alla portata dell'esenzione fiscale e doganale.

1.5. *Titolari e beneficiari dei diritti e degli obblighi immunitari. Il campo di applicazione spaziale delle immunità.*

Il *titolare del diritto* all'immunità è il soggetto di diritto internazionale (di regola uno Stato, ma anche una organizzazione internazionale) che invia la missione diplomatica (permanente o speciale) ed i suoi componenti. È a tale soggetto che sono dovuti i trattamenti immunitari, il solo che può pretenderli e che può rinunciarvi.

La missione diplomatica ed i suoi componenti sono invece soltanto *beneficiari dei trattamenti* immunitari. La CVRD chiarisce puntualmente questa situazione allorché nel preambolo precisa che lo scopo dei privilegi e delle immunità "*non è di avvantaggiare gli individui, ma di assicurare il regolare svolgimento delle funzioni delle missioni diplomatiche in quanto rappresentanti gli Stati*".

Al titolare del diritto, beninteso, corrisponde il *titolare dell'obbligo* correlativo. In linea di principio tale obbligo incombe sullo Stato accreditatario, che nella relazione bilaterale tra Stato inviante e Stato (o organizzazione internazionale) ricevente è il principale obbligato.

L'obbligo può incombere, tuttavia, anche su Stati terzi rispetto alla detta coppia. Invero, le immunità hanno un *campo di applicazione spaziale* che non comprende soltanto il territorio dello Stato accreditatario ma si estende anche al territorio di uno Stato terzo.

Può trattarsi dello *Stato di transito*, il cui territorio l'agente diplomatico (ed i suoi familiari) o il personale amministrativo e tecnico della missione attraversa per recarsi ad assumere le funzioni o rientrare nel proprio paese, sempre che durante la presenza nel territorio del detto Stato non siano compiuti atti illeciti, come, ad es., il possesso di stupefacenti (v. art. 40 CVRD, art. 54 CVRC, art. 42 CMS).

Può trattarsi, altresì, dello *Stato ospite* di una organizzazione internazionale o di una conferenza internazionale, sulla base dell'accordo di sede ovvero delle convenzioni o protocolli sulle immunità che vincolano i membri dell'organizzazione internazionale ovvero sulla base di leggi interne.

Può trattarsi dello *Stato occupante* lo Stato accreditatario (illecitamente, se

l'impiego della forza armata non rientri nella fattispecie della autodifesa, ovvero, legittimamente, qualora l'intervento militare sia stato autorizzato dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite), che sono in ogni caso obbligati a rispettare le missioni o i suoi componenti accreditati presso lo Stato occupato: v. Ris. 664 del 18 giugno 1990 e Ris. 667 del 16 settembre 1990 del Consiglio di Sicurezza relative alle condotte dell'Iraq in Kuwait rispetto alle missioni diplomatiche di alcuni Stati (v., *amplius*, *infra*, cap. XVI, par. 12).

Può trattarsi dello Stato che ospita un *governo in esilio*, presso il quale si trasferisce di regola il Corpo diplomatico accreditato presso il detto governo.

Può trattarsi, infine, degli *Stati* (come l'Italia) *nel cui territorio sono presenti degli enti soggetti dell'ordinamento internazionale* (Santa Sede, Ordine di Malta), che sono obbligati ad accordare, di regola in base ad un accordo internazionale (accordi del Laterano dell'11 febbraio 1929, artt. 12 e 19) ma anche in base a leggi interne (L. italiana c.d. delle guarentigie del 13 maggio 1875, L. del Regno Unito del 6 marzo 1941 concernente il governo belga in esilio), privilegi ed immunità alle rappresentanze diplomatiche (ed agli agenti diplomatici) accreditate presso i detti enti che abbiano sede e residenza nel territorio dello Stato.

1.6. *La durata delle immunità.*

Bibliografia: SALMON J., *Les limites dans le temps de l'immunité de juridiction des agents diplomatiques*, in *Travaux et Conférences de la Faculté de Droit de Bruxelles*, 1963, pp. 37-63; SIMMONDS K.R., *The Duration of International Jurisdictional Immunities*, in *ICLQ*, 1964, pp. 1433-1441.

Per quanto riguarda le *immunità personali*, ai sensi dell'art. 39, par. 1 CVRD (ed alle analoghe disposizioni dell'art. 53 CVRC e dell'art. 43 CMS) il beneficiario delle immunità e dei privilegi ne gode (*inizio delle immunità*) dal momento in cui entra nel territorio dello Stato accreditatario per raggiungere la propria sede, oppure se già si trova su tale territorio, dal momento della notifica della nomina al Ministero degli Affari esteri dello Stato ricevente.

La previa notifica è stabilita in molti casi. È obbligatoria per il capo missione (art. 4 CVRD) e per gli altri membri della missione, per i loro familiari e per i domestici privati (art. 10, par. 2 CVRD), nonché, se lo richiede lo Stato ricevente, per gli addetti per la difesa (art. 7 CVRD). Qualora, invece, la previa notifica non viene effettuata, in quanto non obbligatoria o non richiesta, è più complicato per lo Stato ricevente accordare l'esenzione doganale e dall'ispezione del bagaglio al momento dell'arrivo di un membro della missione diplomatica. Una regola di cortesia internazionale, peraltro, prevede di prendere in considerazione al riguardo il possesso del passaporto diplomatico dello Stato inviante.

Quanto alla *fine delle immunità*, ai sensi dell'art. 39, par. 2 CVRD, queste ultime – conformemente ad una norma consuetudinaria già attestata ai tempi di VAT-

TEL – cessano non nel momento in cui terminano le funzioni diplomatiche del beneficiario nello Stato accreditatario ma quando egli lascia il paese.

Di regola, il beneficiario deve lasciare lo Stato di residenza alla scadenza di un termine ragionevole (normalmente fissato in un periodo compreso tra un mese e sei mesi), salvo che sia intervenuta la rottura delle relazioni diplomatiche o lo Stato ricevente abbia dichiarato l'agente diplomatico *persona non grata* e ne abbia richiesto il richiamo, stabilendo che esso debba intervenire entro un termine compreso tra quarantotto ore ed una settimana, ovvero in caso di conflitto armato.

Per quanto riguarda, invece, i familiari dell'agente diplomatico ed i domestici privati, l'immunità termina allorché cessa lo *status* in base al quale essa è conferita, senza che si possa applicare per analogia alcun termine ragionevole (DENZA).

L'immunità, tuttavia, continua a sussistere rispetto agli atti compiuti dall'agente diplomatico nell'esercizio delle sue funzioni anche dopo che l'agente abbia lasciato il territorio. In questo caso, tuttavia, non si tratta di immunità personale dell'agente diplomatico (che, normalmente, cessa con la sua partenza dallo Stato accreditatario) ma di immunità spettante allo Stato inviante cui sono riferibili gli atti funzionali compiuti dall'agente diplomatico.

In caso di morte dell'agente diplomatico, i suoi familiari continuano a godere dei privilegi e delle immunità, fino allo scadere di un termine ragionevole, che consenta loro di lasciare il territorio (art. 39, parr. 3 e 4 CVRD).

Per quanto riguarda, invece, le *immunità reali*, l'inizio dell'immunità della missione, nel silenzio della CVRD e delle diversità tra le tesi avanzate nel corso dei lavori preparatori, va ritenuto, anche sulla scorta della giurisprudenza nazionale, che essa decorra dal momento in cui la sede della missione sia utilizzabile (e sia concretamente utilizzata) per lo svolgimento delle funzioni diplomatiche.

La questione fu discussa durante i lavori della CDI relativi al progetto di convenzione sulle relazioni diplomatiche (394ma e 395ma riunione, 9 e 10 maggio 1957, *ILC Yearbook*, 1957, vol. I, pp. 52-54, 57-58). Fu VERDROSS, inizialmente, a porre il problema e ad insistere sull'importanza di determinare il momento iniziale dell'immunità, facendolo decorrere, rispettivamente, dal momento in cui lo Stato inviante acquista o loca la sede destinata alla missione diplomatica o dal momento in cui la missione ne entra effettivamente in possesso. FITZMAURICE – seguito da SPIROPOULOS suggerì che l'immunità iniziasse dal momento in cui la sede fosse a disposizione della missione; AGO, invece, riferendosi alla prassi in base alla quale lo Stato inviante notifica allo Stato ricevente che determinati locali sono stati acquisiti per l'uso da parte della missione, sostenne che il momento iniziale dovesse coincidere con quello della detta notifica. Accogliendo questa posizione – conforme d'altra parte con l'art. 3 del progetto dell'*Harvard Law School* – e tenendo altresì conto delle osservazioni di TUNKIN e FITZMAURICE nonché completando l'emendamento proposto da VERDROSS, AGO propose di aggiungere, dopo la prima frase del par. 1 dell'allora art. 12 del progetto, la frase "*The premise of the mission shall be inviolable from the date of notification to the receiving State that they being used for the purposes of the mission*". Nonostante che la proposta di AGO avesse ricevuto numerosi consensi (PADILLA NERVO, MATINE-DAFTARY, AMADO, SANDSTRÖM) – e soltanto BARTOŠ l'avesse ritenuta insufficiente, in quanto a suo avviso non bastava la mera notifica allo Stato ricevente ma occorreva che la missione fosse "genuina-

mente" utilizzata e che i precedenti proprietari o occupanti l'avessero abbandonata – come era accaduto in una missione diplomatica a Belgrado, che non era stata abbandonata dai precedenti occupanti, uno dei quali, perseguito penalmente, venne arrestato dalla polizia, che dovette penetrare nei locali attraverso l'ingresso della sede diplomatica – la questione non fu successivamente ripresa né dalla CDI né dalla conferenza di Vienna, il che ha comportato che la CVRD nulla contiene al riguardo.

Nella giurisprudenza nazionale si rinvengono decisioni nelle quali viene affermato che "*that the mere purchase of real property for ambassadorial purposes did not suffice to found its exterritoriality, but that [it] was found only when the property was in fact used for diplomatic purposes*" (Corte suprema delle restituzioni per Berlino, *Tietz e al.* c. *People's Republic of Bulgaria*, 1959) e che "*the acquisition of real property by a foreign State does not* ipso facto *invest that property with the privilege of exterritoriality: it is necessary that the property be completely appropriated to the service of the embassy*" (Tribunale della Senna, *Petrocochino* c. *Swedish State*, 1929).

In merito alla cessazione dell'immunità, in analogia con quanto previsto dall'art. 34 CVRD, lo Stato ricevente può fissare un termine ragionevole. In taluni casi, tuttavia, la durata può estendersi oltre la fine della missione. Ad es., gli archivi ed i documenti della missione sono inviolabili in qualsiasi momento (art. 24 CVRD); anche in caso di conflitto armato lo Stato accreditatario è tenuto a rispettare e proteggere i locali della missione, nonché i suoi beni e i suoi archivi (art. 45, lett. *a*) CVRD), sebbene non per un tempo indefinito ma, analogamente a quanto previsto per le immunità personali, per un tempo ragionevole, dopo che locali ed archivi non risultino più utilizzati per le loro finalità istituzionali.

Questo tempo ragionevole può però, in determinate circostanze, anche prolungarsi per diversi anni, come dimostra il caso dell'ambasciata della Cambogia a Parigi, non utilizzata dal 1975, dopo la rottura delle relazioni diplomatiche, che, nel 1983, era ancora sotto custodia francese.

Alcuni Stati (Regno Unito, Stati Uniti) hanno adottato disposizioni (v. per gli Stati Uniti il *Foreign Mission Act 1982* e per il Regno Unito il *Diplomatic and Consular Premise Act 1987*) che precisano la data di inizio e di cessazione dello statuto immunitario delle missioni diplomatiche, in conformità con il diritto internazionale, prevedendo, altresì, il potere delle autorità nazionali di espropriare e vendere la sede della missione.

1.7. *Immunità ed atti funzionali.*

Bibliografia: DINSTEIN Y., *Diplomatic Immunity from Jurisdiction* ratione personae, in *ICLQ*, 1966, pp. 76-89; SALMON J., *Immunités et acte de la fonction*, in *AFDI*, 1992, pp. 314-357; WHOMERSELEY C.A., *Some Reflections on the Immunity of Individuals for Official Acts*, in *ICLQ*, 1992, pp. 848-858.

Talune disposizioni della CVRD limitano le immunità dei beneficiari dei trattamenti al fatto che la condotta sia effettuata "*per conto dello Stato*" o "*a nome dello Stato accreditante*" (art. 31), ovvero che si tratti di "*atti ufficiali compiuti nell'esercizio delle funzioni*" (artt. 37, par. 2, 38, 39, comma 2) o esclude l'immunità

per l'attività esercitata "*al di fuori delle sue funzioni ufficiali*" o per gli "*atti compiuti al di fuori dell'esercizio delle funzioni*" (art. 37, par. 2).

Come si può notare, la CVRD impiega formule non perfettamente coincidenti. In particolare, la nozione di "atti compiuti nell'esercizio delle funzioni" deve essere considerata più ampia di quella di "atti ufficiali". Così si è ritenuto in dottrina (SALMON) che un'infrazione stradale commessa durante il servizio o la locazione di un appartamento da destinare a sede della missione o della residenza diplomatica (ma non la locazione di un immobile per l'uso privato dell'agente diplomatico) possono essere ricompresi nel concetto di "atti compiuti nell'esercizio delle funzioni", mentre non sono di certo "atti ufficiali", categoria che va invece riservata agli atti diplomatici in senso stretto o al più a quelli compiuti "per conto dello Stato", entrambi rientranti nella nozione di "atto di Stato" (R. AGO, 408ma sessione della CDI, 31 maggio 1957, par. 9, in *ILC Yearbook*, 1957, vol. I, p. 132). Come tali, fanno sorgere la responsabilità internazionale dello Stato e rientrano, pertanto, nell'immunità dalla giurisdizione dello Stato e non in quella spettante all'agente diplomatico.

Per quanto riguarda la giurisprudenza va menzionata la decisione della Corte d'appello inglese del 1964 nel caso *Zoernsch* c. *Waldock*, relativa ad un'azione di danni per negligenza e corruzione intentata da un ricorrente alla Commissione europea dei diritti umani la cui doglianza era stata rigettata, nei confronti di Sir Humphrey Waldock, già membro e presidente della Commissione e del segretario della Commissione stessa. Nella decisione, Lord Diplock affermò che "*to sue an envoy in respect of acts done in his office and capacity would be in effect, to sue his government irrespective of whether the envoy had ceased to be en poste at the date of the suit*". In merito alla nozione di "*atti ufficiali*", la Corte costituzionale federale tedesca, nel 1997, decidendo il caso dell'*Ex ambasciatore della Siria nella Repubblica democratica tedesca*, ritenne che l'agente diplomatico avesse agito nell'esercizio delle proprie funzioni allorché, su istruzioni del proprio governo, aveva fornito assistenza al gruppo terroristico "*Carlos*" ed aveva custodito una valigia contenente esplosivi successivamente utilizzati per un attentato a Berlino ovest. Al riguardo va osservato che la presenza di istruzioni governative implicava l'attribuibilità diretta allo Stato inviante della condotta dell'agente diplomatico.

Più recentemente, la Corte distrettuale di New York, con sentenza 20 marzo 2009 e la Corte d'appello degli Stati Uniti per il secondo circuito, con sentenza del 24 settembre 2010, nella causa tra *Swarna* c. *Al-Awadi, Al-Shaitan* e *Stato del Kuwait*, hanno chiarito che l'immunità diplomatica funzionale si applica solo agli "atti ufficiali", in quanto tali atti sono imputabili allo Stato d'invio, ma non si applica agli atti privati, in quanto l'obiettivo dell'immunità dell'agente diplomatico per atti privati è di garantire un efficace svolgimento della missione diplomatica, non di privilegiare l'individuo privato, e questo obiettivo non sussiste più quando l'individuo cessa di ricoprire la carica di agente diplomatico. Atti ufficiali sono quelli che attengono direttamente alle funzioni della missione diplomatica, elencati all'art. 3 CVRD ed un atto è svolto "*nell'esercizio delle funzioni*" quando è adottato: *a*) nel corso del regolare svolgimento di un programma o di una politica ufficiale della missione; *b*) quando consista nell'assumere o nell'impiegare un individuo presso la missione; mentre non rientra nella detta categoria l'attività che sia del tutto secondaria rispetto ai doveri ufficiali dell'agente diplomatico. Nella specie, la funzione di collaboratrice domestica nell'abitazione privata di un agente diplomatico è ritenuta "*atto privato, non ufficiale*", in quanto non ha rapporto alcuno con le funzioni della missione né attiene alle funzioni di

rappresentanza dello Stato d'invio o di promozione dei suoi interessi o di negoziato con lo Stato accreditatario. Eventuali condotte implicanti schiavitù, lavoro forzato o abusi sessuali sulla dipendente sono completamente secondarie rispetto allo svolgimento dei doveri ufficiali dell'agente diplomatico e provengono piuttosto da motivazioni personali dell'agente diplomatico.

2. *Le immunità spettanti alla missione diplomatica.*

Alla missione diplomatica competono un complesso di trattamenti, che si risolvono sia in immunità in senso stretto, sia in privilegi, sia in prerogative.

Detti trattamenti saranno esaminati seguendo un ordine logico di rilevanza.

2.1. *L'inviolabilità della sede.*

Bibliografia: PREUSS L., *Protection of foreign diplomatic and consular premises against picketing*, in *AJIL*, 1937, pp. 705-713; LUCAS P.L., *L'affaire de la légation de Roumanie à Berne*, in *AFDI*, 1955, pp. 175-182; DEHAUSSY J., *De l'inviolabilité des hôtels diplomatiques*, in *JDI*, 1956, pp. 596-649; PERRIN G., *L'agression contre la légation de Roumanie à Berne et le fondement de la responsabilité internationale dans les délits d'omission*, in *RGDIP*, 1957, pp. 420-447; ROMBERG H., *The immunity of embassy premises*, in *BYIL*, 1959, pp. 235-240; SCISO E., *Il principio dell'inviolabilità dei locali diplomatici nel diritto internazionale contemporaneo*, in *CI*, 2001, 595-636; ID., *Missione diplomatica (sede della)*, in *Enc. Dir.*, *Agg.*, vol. VI, Milano, 2002, pp. 719-740; BÉLY L.J., *L'ambassade et ses immunités chez les juriste de langue française (XVII-XVIII siècle)*, in *MEFRIM*, 119-1, 2007, pp. 17-30; D'ASPREMONT J., *Premises of Diplomatic Missions*, in *MPEPIL*, 2010; WEINER J.R., *Diplomatic immunity? Terror attacks against Israeli embassies and diplomatic representatives abroad*, in *Israel JFA*, 2012, pp. 107-126.

L'*inviolabilità della sede* consiste nell'inaccessibilità dell'ufficio e dell'abitazione dell'agente diplomatico (allorché essa coincida con la sede della missione), quando questi non lo consenta. Questo divieto di esercitare atti di autorità, come arresti, sequestri, perquisizioni, pignoramenti nella sede della missione diplomatica viene a opporsi direttamente ai funzionari legittimi e competenti dello Stato di residenza. Sotto questo profilo tale inviolabilità si distingue da quella personale, perché mentre quest'ultima serve a proteggere l'agente diplomatico da atti illeciti, la prima è finalizzata ad impedire nei suoi confronti atti che, in sé, sono del tutto legali.

L'origine di tale immunità è legata ad un concetto che oggi è assolutamente superato: quello della c.d. *extraterritorialità* della sede e della residenza diplomatica.

Invero, nei secoli XVI e XVII, l'ufficio e l'abitazione dell'agente diplomatico erano considerati come un frammento del territorio dello Stato rappresentato, che doveva, come tale, essere rispettato ed il cui accesso non era, per nessuna ragione, consentito alla forza pubblica locale, anche in caso di ricerca di delinquenti di di-

ritto comune. In realtà, in tale epoca, ogni Stato aveva potere assoluto nel proprio territorio e poteva concedere asilo e protezione a chi volesse, anche in contrasto con un altro potere sovrano. Le leggi, le autorità ed i giudici locali non vi avevano alcuna potestà; gli atti giuridici che vi venivano compiuti erano considerati come avvenuti nell'ambito di un potere estero e la dottrina, come si è detto (v. *supra*, par. 1.3) spiegava le immunità diplomatiche considerando "come trovantesi nel proprio Stato" l'organo cui competeva l'immunità e che la traslava nel luogo in cui esercitava la missione ed in quello in cui dimorava.

In prosieguo di tempo, però, non tardò ad avvertirsi l'infondatezza di tale pretesa extraterritorialità (denominata usualmente "*franchise d'hotel*" o, addirittura "*franchise du quartier*", come a Roma, Madrid, Venezia, Francoforte sul Meno, Pechino) e, soprattutto, si cercò di reagire contro gli eccessi ai quali una immunità così estesa necessariamente dava origine.

Cosicché, attualmente, l'inviolabilità della sede diplomatica deve essere intesa nel senso più limitato che l'ingresso dell'ufficio o dell'abitazione dell'agente diplomatico non può essere varcato da alcun funzionario di polizia o giudiziario o amministrativo dello Stato locale, senza l'autorizzazione formale dell'agente diplomatico.

Diverso, peraltro, è il fondamento dell'immunità della missione rispetto a quello della residenza dell'agente diplomatico. Mentre quest'ultima, infatti, si connette all'inviolabilità personale dell'agente diplomatico, l'inviolabilità della missione va vista piuttosto come un attributo dello Stato accreditante in considerazione del fatto che i locali sono utilizzati come sede per l'intrattenimento di relazioni diplomatiche con lo Stato accreditatario.

Qualunque sia la giustificazione di tale esenzione, è peraltro indubbio che la sede diplomatica deve considerarsi, a tutti gli effetti, situata nel territorio dello Stato ricevente e, quindi, in linea di massima, sottoposta alle sue leggi, ai sensi dell'at. 41 CVRD. Neppure è da ritenere che l'agente stesso possa, all'interno di essa, considerarsi sottratto alle norme giuridiche dello Stato accreditatario e sottoposto, invece, alle norme dello Stato inviante. Così, l'agente diplomatico non potrebbe esercitare nella sede della missione diplomatica poteri o atti di coercizione su persone, neppure nei riguardi di individui che sono cittadini dello Stato di cui esso è organo.

Resta il fatto che la parola "extraterritorialità" continua ad essere impiegata atecnicamente rispetto alla sede della missione ed alla residenza diplomatica. Peraltro, essa va correttamente intesa, non nel senso originario, ma come indicativa dell'obbligo dello Stato ricevente di assicurare l'inviolabilità della sede.

L'obbligo di rispettare l'inviolabilità non cede il passo neppure alle contromisure che lo Stato accreditatario decidesse di adottare nei confronti dello Stato di invio in relazione ad illeciti internazionali attribuibili allo Stato inviante. In proposito, l'art. 50, par. 2, lett. *b*), degli Articoli sulla responsabilità dello Stato adottati dalla Commissione del diritto internazionale nel 2001 dispone che uno Stato

che pone in essere contromisure non è esentato dall'adempiere ai propri obblighi "*di rispettare l'inviolabilità di agenti, locali, archivi e documenti diplomatici e consolari*".

I reati perpetrati nelle sedi degli agenti diplomatici di Stati esteri in Italia (cui sono equiparati gli immobili indicati nell'art. 15 del trattato del Laterano stipulato tra la Santa Sede e l'Italia, quali, ad es., la Basilica patriarcale di San Giovanni in Laterano e il Museo Lateranense) sono considerati come commessi in territorio italiano (Cass., 22 marzo 1939).

Analogamente: *a*) i contratti di diritto privato stipulati nella sede della missione diplomatica estera in Italia, avuto riguardo alla competenza internazionale del giudice italiano, sono considerati come conclusi in territorio italiano (Trib. Roma, 30 gennaio 1955); *b*) il matrimonio celebrato all'interno di un edificio appartenente ad una legazione di uno Stato straniero (c.d. matrimoni diplomatici) è reputato come celebrato, di fatto, nello Stato in cui si trova la sede della missione diplomatica o consolare (Corte Suprema austriaca, sentenza nel caso del *matrimonio nella legazione consolare di Bulgaria*, 1952); *c*) una legislazione – come quella statunitense del distretto di Columbia che vieta, in assenza dell'autorizzazione di esporre cartelloni nelle vicinanze delle ambasciate, contenenti espressioni di discredito nei confronti di Governi stranieri – è considerata contraria alla Costituzione degli Stati Uniti ed, in particolare, al primo emendamento "in quanto costituisce una restrizione di contenuto alla libertà di discussione politica nel dibattito pubblico e non è strettamente prevista al fine di perseguire un interesse irresistibile dello Stato" (Corte Suprema degli Stati Uniti, *Boos/Bary,* 1988).

L'inviolabilità si applica ai locali della missione. L'art. 1, lett. *i*) CVRD definisce tali "*gli edifici o le parti degli edifici e il terreno contiguo che, quale ne sia il proprietario, sono utilizzati ai fini della missione, compresa la residenza del capo della missione*".

L'aver ricompreso nei locali protetti la residenza del capo missione (v., anche, *infra*, par. 3.2) – sulla base di una proposta avanzata dal Giappone in sede di conferenza – appare del tutto logico, in quanto essa, oltre ad ospitare il capo missione, di regola, è utilizzata per attività strettamente correlate all'esercizio delle funzioni diplomatiche (alloggio di ospiti di riguardo, quali il Capo dello Stato, il Capo del governo e il Ministro degli Affari esteri in visita ufficiale nello Stato accreditatario, pranzi ufficiali, ricevimenti diplomatici in occasione della festa nazionale, ecc.).

Qualora i locali della missione siano di proprietà o comunque posseduti dallo Stato inviante, quest'ultimo può rivendicare per essi l'immunità dalla giurisdizione dello Stato ricevente. Tale immunità – oggetto di una norma consuetudinaria internazionale – non è tuttavia disciplinata dalla CVRD ma dalle norme concernenti le immunità degli Stati dalla giurisdizione (v. art. 21, lett. *a*) della convenzione delle Nazioni Unite sull'immunità giurisdizionale degli Stati e dei loro beni del 2004).

Vale la pena di rammentare che, anche sotto il profilo meramente simbolico, la residenza del capo missione, come la missione diplomatica, è autorizzata a esporre sulla facciata la bandiera e lo scudo dello Stato accreditante.

Peraltro, ai sensi dell'art. 30 CVRD, anche le dimore private (compresi gli arredi, la corrispondenza ed i documenti) del personale diplomatico della missione godono della stessa inviolabilità e della stessa protezione dei locali della missione, pur non essendo ricompresi nel concetto di locali della missione.

Eventuali altri locali (quali centri culturali, biblioteche, scuole per figli del personale diplomatico, enti di informazione turistica, ecc.) non rientrano tecnicamente nel concetto di locali della missione. Peraltro, lo Stato ricevente può accordare a tali locali protezione e tutela analoghe a quelle dei locali della missione, cioè un trattamento più favorevole di quello garantito dalla CVRD, qualora al riguardo esistano specifici accordi, consuetudini locali o regole di cortesia internazionale (art. 47 CVRD).

Secondo l'art. 22 CVRD, l'inviolabilità si traduce in una serie di condotte, di carattere passivo o attivo a carico dello Stato accreditatario.

Nella sua *componente passiva*, l'inviolabilità si concreta: *a*) nel divieto di penetrare nella sede, senza il consenso del capo missione; *b*) nel divieto di adottare atti autoritativi, quali perquisizioni, requisizioni, sequestri o misure di esecuzione, nei confronti tanto dei locali della missione (o dell'abitazione del capo missione), quanto degli arredi (come pure degli automezzi) della missione. Questa immunità, in ogni caso, si collega all'immunità giurisdizionale di cui beneficiano i locali diplomatici ed i loro arredi, beni che godono, pertanto, di intangibilità da qualunque misura di esecuzione.

Nella prassi concernente violazioni dell'inviolabilità degli arredi della sede diplomatica può essere menzionato il trafugamento dall'ambasciata d'Italia a Berlino, nel 1945, da parte dell'Armata Rossa, della straordinaria collezione d'opere d'arte, comprendente dipinti del Veronese e di Jacopo Zucchi, nonché di pittori fiamminghi e francesi, quasi tutti provenienti dalla Galleria nazionale d'arte antica di palazzo Barberini a Roma, che arredavano la missione fin dal 1908, avendo pure superato indenni la prima guerra mondiale.

2.1.1. *Il divieto di penetrare nei locali della missione.*

Bibliografia: BEAUMONT J.S., *Self-Defence as a Justification for Disregarding Diplomatic Immunity*, in *CanadianYIL*, 1991, pp. 391-402; SALMON J., *La signification d'actes judiciaires et la voie diplomatique*, in KOHEN M.G., KOLB R., THEINDRAZANARIVELO D.L. (eds.), *Perspectives of International law in the 21st century, Liber amicorum Professor Christian Dominicé in honour of his 80th birthday*, Leiden, 2011, pp. 89-126.

Il divieto per gli agenti pubblici (forze di polizia, forze armate, ufficiali giudiziari, vigili del fuoco, ecc.) dello Stato accreditatario di penetrare nei locali della missione, senza il consenso del capo missione, è assoluto (art. 22, par. 1 CVRD). Al riguardo non hanno trovato riscontro nella prassi degli Stati le opinioni dottrinali che hanno cercato di costruire eccezioni fondate sul diritto di autodifesa o su necessità imprescindibili di proteggere la vita umana.

A seguito dell'incidente avvenuto a Londra nel 1984, in cui rimase uccisa una poliziotta britannica da un colpo di arma da fuoco sparato dall'interno dell'Ufficio del popolo libico, molti osservatori ritennero che le forze di polizia sarebbero potute entrare nella missione diplomatica, per un verso, in ragione del principio di legittima difesa e, per altro verso, in quanto la Libia, avendo utilizzato la missione per finalità di terrorismo aveva violato l'accordo sullo stabilimento delle relazioni diplomatiche tra i due Paesi. Il governo di Londra, tuttavia, non ritenne che la vicenda avrebbe potuto essere ricondotta ad un caso di legittima difesa suscettibile di giustificare la violazione dell'inviolabilità della missione diplomatica.

Naturalmente costituiscono una modalità di penetrazione sicuramente vietata dall'art. 22 CVRD l'istallazione nella sede diplomatica e nella residenza dei capi missione (o del personale diplomatico della missione) di *dispositivi elettronici di ascolto della voce o di trasmissione video* (microspie), pratica alla quale, come dimostra una prassi abbondante, ricorrono i servizi di sicurezza di molti Paesi e che costituisce, altresì, violazione della libertà di comunicazione da parte della missione, garantita dall'art. 27 CVRD. L'istallazione di microspie, abituale durante la guerra fredda, continua ad essere impiegata anche nella prassi recente in tempo di pace e pure tra Potenze "amiche". Tali condotte costituiscono trasgressione dell'inviolabilità della missione garantita dall'art. 22 CVRD nonché, qualora lo spionaggio è realizzato non mediante la collocazione di microspie all'interno della sede, ma mediante apparecchiature esterne (anche satellitari) implicano, altresì, una violazione della "pace della missione" ed un'offesa alla sua "dignità" tutelata dalla medesima disposizione (in questo senso v. RONZITTI N., *Il caso Snowden e le regole dello spionaggio*, in *AffarInternazionali*, 18 luglio 2013).

Il caso più noto di spionaggio elettronico fu quello svelato, alla metà degli anni '80 del Novecento, durante la costruzione della nuova ambasciata degli Stati Uniti a Mosca, allorquando fu scoperto che le imprese sovietiche, su indicazione del KGB, avevano disseminato l'edificio di microscopie. Il che provocò una lunga interruzione dei lavori ed un notevole cambiamento progettuale, tanto che l'ambasciata fu inaugurata dal Segretario di Stato M. Albright soltanto il 4 giugno 2000, ben 28 anni dopo l'iniziale accordo tra i due governi di costruire due nuove ambasciate a Mosca ed a Washington.

Del pari, secondo le memorie dell'ambasciatore sovietico A. Dobrynin, nel 1979, quando finirono i lavori di costruzione dell'ambasciata dell'URSS a Washington, furono trovate più di 200 microspie (DOBRYNIN A., *In Confidence, Moscow's Ambassador to America's Six cold War Presidents*, Seattle, London, 1995, p. 357). Inoltre, per meglio istallare apparecchiature di spionaggio, un tunnel fu segretamente costruito, probabilmente nel 1980, sotto l'area residenziale circostante l'ambasciata sovietica, che, comunque, al tempo non era utilizzata.

Recentemente, all'inizio di giugno 2013, è scoppiato il c.d. *Datagate*, nel quale – secondo le iniziali rivelazioni dell'ex informatico della CIA Edward Snowden pubblicate dai quotidiani *Guardian* e *Der Spiegel online* e poi da altri periodici – sarebbe coinvolta la *National Security Agency* (NSA), la principale agenzia di sicurezza statunitense. La NSA avrebbe effettuato operazioni di spionaggio informatico a Washington ed a New York in danno delle ambasciate di alcuni Paesi europei (tra cui Germania, Francia, Grecia, Italia) e delle delegazioni dell'Unione europea presso gli Stati Uniti e presso l'Organizzazione delle

Nazioni Unite. I detti Paesi e l'Unione europea hanno chiesto spiegazioni ufficiali agli Stati Uniti. Il Parlamento europeo, il 4 luglio 2013, ha adottato una risoluzione di condanna ed ordinato un'inchiesta. Il caso dell'*ex* agente Snowden, bloccato dal 23 giugno 2013 nell'area di transito dell'aeroporto Sheremetevo di Mosca, al quale la Federazione russa ha concesso, all'inizio di agosto 2013, l'asilo territoriale temporaneo di un anno, è stato anche all'origine di una crisi diplomatica tra la Bolivia e vari Stati europei, compresa l'Italia. Infatti, il 2 luglio 2013, l'aereo di Stato boliviano sul quale viaggiava il Presidente Evo Morales, di ritorno da un incontro a Mosca con il Presidente Putin, a seguito dapprima della mancata autorizzazione del Portogallo di fare scalo per rifornimento prima di attraversare l'oceano con destinazione La Paz, seguito dal divieto di sorvolo degli spazi aerei di Francia, Spagna, Portogallo ed Italia (probabilmente in relazione ad una richiesta statunitense), è stato costretto ad atterrare a Vienna, dove è rimasto bloccato per 14 ore, per il sospetto che a bordo si trovasse anche Snowden, sospetto dissolto dopo una perquisizione da parte di funzionari austriaci, dopo che analoga richiesta avanzata dall'ambasciatore di Spagna a Vienna era stata respinta da Morales. Sotto il profilo del diritto internazionale, la decisione di divieto di sorvolo appare sicuramente inamichevole nei confronti del Capo di uno Stato estero, persona che gode di immunità e protezione internazionale personale e funzionale ed offensiva, altresì, della sua dignità nella misura in cui era stato sospettato di complicità nel caso Snowden; del pari, il divieto di sorvolo ha pure messo a rischio la vita di Morales e del suo seguito, qualora la decisione fosse stata presa senza preventivamente accertare quanto carburante disponibile fosse nei serbatoi dell'aeromobile. Riguardo alla posizione italiana il Ministro degli Esteri Bonino, nelle dichiarazioni rese il 4 luglio 2013 dinanzi alle Commissioni Esteri riunite di Camera e Senato, ha affermato che l'Italia aveva autorizzato il sorvolo, il 29 giugno 2013, e che, il 2 luglio successivo, nel momento in cui l'aereo è atterrato a Vienna è decaduta la richiesta di sorvolo. La versione non appare molto convincente e, soprattutto, non spiega come mai il governo italiano (al pari di quelli di Francia, Spagna e Portogallo), dopo il richiamo a La Paz per consultazioni dell'ambasciatore a Roma (ed analoghi richiami degli ambasciatori di Argentina, Brasile, Ecuador, Uruguay e Venezuela), ha sentito il dovere di presentare le proprie scuse alla Bolivia, che le ha accettate il 23 luglio 2013. Resta pure non chiarito chi abbia preso in Italia la decisione sul divieto di sorvolo (v. la ricostruzione dei fatti da parte dello stesso Presidente boliviano: MORALES E., *Moi, président de la Bolivie, sequestré en Europe*, in *Le Monde diplomatique*, n. 130, agosto-settembre 2013).

Non sono ammesse eccezioni di sorta all'inviolabilità, né il consenso può essere presunto in circostanze eccezionali, come un incendio o altro sinistro che richieda misure di protezione immediate (fattispecie per contro previste dall'art. 31, par. 2 CVRC e dall'art. 25 CMS).

La questione dei limiti all'inviolabilità della missione fu oggetto di approfonditi dibattiti sia in seno alla CDI sia nel corso della conferenza di Vienna. Il Rel. spec. SANDSTRÖM aveva suggerito di prevedere che il consenso del capo missione avrebbe potuto essere superato "*en cas d'extrême urgence, afin d'éliminer les risques graves et imminents pour la vie humaine, les biens ou la santé de la population ou pour sauvegarder la surêté de l'État*". Tuttavia gli venne obiettato dalla maggioranza dei membri della CDI che le espressioni utilizzate aprivano la via ad interpretazioni estensive, che non avrebbero ricevuto l'approvazione degli Stati. Inoltre, tutte le proposte avanzate in seno alla conferenza di Vienna dagli Stati favorevoli a prevedere eccezioni (Giappone, Irlanda, Israele, Messico, Tunisia) furono sistematicamente respinte.

Pertanto, nonostante che la tesi della possibilità di far valere al riguardo l'eccezione della legittima difesa consacrata dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite sia stata avanzata da autorevole dottrina (CAHIER) pare più corretto dover mantenere l'assolutezza del divieto, anche in ragione del fatto che il menzionato art. 51 presuppone un attacco armato.

In disparte di ciò, si può ricordare che allorché il Pakistan, nel 1973, contro la volontà dell'ambasciatore, penetrò nell'ambasciata dell'Iraq e rinvenne una notevole quantità di armi, entrate nel territorio mediante la valigia diplomatica e asseritamente destinate alle tribù ribelli del Belucistan, invocò a propria esimente proprio la legittima difesa.

Come ricordato, nel caso dell'agente di polizia britannica, uccisa da un colpo di arma da fuoco sparato dall'ambasciata libica a Londra il 17 aprile 1984, il Regno Unito rispettò l'inviolabilità della missione e le forze di polizia entrarono nei locali per la prima volta dopo la rottura delle relazioni diplomatiche, la partenza del personale libico ed il conseguente abbandono della missione. A quel punto l'unico obbligo incombente sul Regno Unito era quello "*di rispettare e proteggere i locali della missione, nonché i suoi beni ed i suoi archivi*", che è previsto dall'art. 45, lett. *b*) CVRD in caso di conflitto armato, ma vale, *a fortiori*, in caso di rottura delle relazioni diplomatiche.

Come si dirà, gli Stati Uniti penetrarono con la forza nella residenza dell'ambasciatore del Nicaragua a Panama in occasione dell'operazione *Juste Cause*, effettuata dal 20 dicembre 1989 al 31 gennaio 1990 dall'amministrazione di George H.W. Bush e finalizzata a deporre e catturare il dittatore Manuel Antonio Noriega (v., *infra*, par. 3.2).

Naturalmente, a fronte di situazioni di pericolo suscettibili di provocare rischi gravi e imminenti per le persone o i beni va ritenuto che sul capo missione incomba un dovere di collaborazione con lo Stato accreditatario e che, pertanto, il consenso, in linea di massima, non vada negato. Tuttavia, al riguardo, la questione è rimessa al prudente apprezzamento del capo missione, che non mancherà di tenersi in stretto contatto con il proprio Ministero degli Affari esteri.

Il consenso del capo missione, nella sua qualità di rappresentante dello Stato di invio, va configurato come una rinuncia all'immunità. Quest'ultima, tuttavia, spettando allo Stato accreditante, richiede, all'evidenza, che il suo esercizio sia concordato dal capo missione con il proprio Ministero degli Affari esteri.

Per sei giorni, tra il 30 aprile ed il 5 maggio 1980, l'ambasciata dell'Iran a Londra venne occupata da un commando di 6 appartenenti al Fronte democratico rivoluzionario per la liberazione dell'Arabistan (DRFLA), che presero in ostaggio 26 persone, comprendenti non solo personale diplomatico, tra cui l'incaricato d'affari, che era il diplomatico più alto in grado, ma anche funzionari amministrativi di nazionalità britannica e semplici visitatori, nonché l'agente di polizia britannico, che effettuava il servizio di protezione della sede diplomatica. Il governo iraniano, tuttavia, sostenne che l'assalto era stato organizzato con l'accordo dei governi statunitense e britannico a titolo di rappresaglia dell'occupazione dell'ambasciata degli Stati Uniti a Teheran. A seguito dell'assassinio dell'addetto stampa iraniano all'interno dell'ambasciata, il cui corpo fu gettato fuori dalla sede attraverso l'ingresso principale, agenti dello *Special Air Service* (S.A.S.) su istruzione del Primo Ministro Margaret Thatcher, irruppero nell'ambasciata e nell'azione conseguente 2 terroristi restarono uccisi (FREMONT-BARNES G., *Who Dares Wins: the SAS and the Iranian Embassy Siege 1980*, Oxford, 2009).

2.1.2. *Il divieto di procedere a misure di esecuzione nei locali della missione (rinvio).*

Le autorità dello Stato ricevente, ai sensi dell'art. 22, par. 3 CVRD, non possono procedere a misure di perquisizione, requisizione, sequestro o altre misure di esecuzione nei locali della missione. La questione sarà trattata nel quadro dell'immunità dalla giurisdizione di esecuzione (v., *infra*, parr. 2.4 e 3.5.4).

Vale la pena in questo contesto di ricordare che – come si desume dal commentario della CDI, che ha preferito non incorporare nella disposizione sull'inviolabilità la proposta avanzata da J.P.A. FRANÇOIS, secondo la quale "*Aucun acte d'huissier ne pourra être signifié au siège de la mission*" e come confermato dalla prassi degli Stati – le *notifiche giudiziarie* devono essere effettuate esclusivamente in via diplomatica, cioè dal Ministero degli Affari esteri dello Stato accreditatario che si rivolge al suo omologo nello Stato accreditante.

In dottrina (DENZA) si è affermato che "*it is clear that personal service of legal process is prohibited by the terms of Article 22, whether it occurs within the premises of the mission or at the door*". È discusso se una notifica per posta raccomandata presso la missione diplomatica costituisca una violazione dell'inviolabilità. Al riguardo, la prassi e la giurisprudenza degli Stati (Stati Uniti, Regno Unito, Belgio) sono attestate nel senso del divieto, con la conseguenza che la notifica è considerata effettuata irregolarmente.

Tali misure esecutive richieste nei confronti di beni dello Stato estero sono vietate in quanto agli Stati esteri (ed ai soggetti di diritto internazionale in genere) spetta l'immunità dalla giurisdizione di esecuzione, anche riguardo all'eventuale sentenza di condanna pronunciata nei confronti dello Stato stesso.

L'immunità in parola discende altresì da una norma consuetudinaria che risulta codificata dall'art. 21, lett. *a*), della convenzione delle Nazioni Unite sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati e dei loro beni del 2004. La norma considera *beni destinati a fini pubblici non commerciali* i beni, compresi i *conti bancari*, utilizzati o destinati ad essere utilizzati nell'esercizio delle missioni diplomatiche dello Stato o dei suoi uffici consolari, delle sue missioni speciali, delle sue missioni presso organi di organizzazioni internazionali, delle delegazioni presso organi di organizzazioni internazionali o conferenze internazionali.

2.1.3. *Il dovere dello Stato ricevente di proteggere la missione diplomatica.*

Nella sua *componente attiva*, l'inviolabilità impone allo Stato accreditatario il dovere speciale di adottare tutte le misure idonee ad impedire che i locali della missione siano invasi o danneggiati e che la pace della missione sia turbata o la sua dignità offesa. Si tratta di un obbligo stabilito da una consolidata norma consuetudinaria, già richiamata dall'art. 3, par. 2 del progetto della *Harvard Law School* del 1932.

Il dovere imposto dall'art. 22, par. 2 CVRD si articola in due obblighi distinti: una obbligazione di prevenzione ed una obbligazione avente carattere repressivo. Si discute se si tratti soltanto di una obbligazione di mezzi o pure di risultato. Pa-

re al riguardo ragionevole ritenere che sia un obbligo di mezzi; ne discende che l'eventuale violazione dell'inviolabilità non comporta il sorgere della responsabilità internazionale dello Stato accreditatario. In tal senso può essere letta la prassi di alcuni Stati (Germania, Regno Unito, Stati Uniti), secondo la quale, anche qualora lo Stato accreditatario provveda a risarcire, pure integralmente, i danni materiali subìti dalla sede diplomatica in relazione a dimostrazioni ostili, lo fa molto spesso effettuando la riparazione *ex gratia*, senza ammissione di responsabilità e, beninteso, a condizione di reciprocità.

Vale la pena di ricordare che l'obbligo dello Stato ricevente di riparare i danni causati dall'occupazione della missione diplomatica è stato riconosciuto nel 1980 dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza relativa al *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran*, secondo la quale "*it clearly entails an obligation on the part of the Iranian State to make reparation for the injury thereby caused to the United States. Since however Iran's breaches of its obligations are still continuing, the form and amount of such reparation cannot be determined at the present date*" (par. 90).

Naturalmente lo Stato accreditatario quando sa di non potere assicurare la protezione delle sedi diplomatiche presenti nel territorio è tenuto a darne precisa informazione agli Stati accreditanti.

Nel novembre 2014, ad esempio, il governo libico di Abdullah al Thani, riconosciuto dalla comunità internazionale ma esiliato in Cirenaica, riconobbe di non avere il controllo su Tripoli, in mano alle milizie ribelli, e chiese alle ambasciate straniere di innalzare i propri livelli di sicurezza. Così, all'indomani delle autobombe esplose davanti alle sedi diplomatiche di Egitto ed Emirati Arabi Uniti, una nota del Ministero degli Esteri libico condannò gli attentati ma respinse ogni responsabilità spiegando che la zona interessata (non lontana da quella in cui ha sede l'ambasciata italiana) è "fuori dal controllo dello Stato, in mano a gruppi terroristici".

Quanto allo Stato accreditante, in caso di violazione del dovere di protezione da parte dello Stato ricevente, esso eleverà una protesta, potrà degradare le relazioni diplomatiche, potrà chiedere una riparazione sotto forma di risarcimento monetario in caso di danni materiali o sotto forma di soddisfazione in caso di danni morali, potrà, infine, decidere di chiudere l'ambasciata pur senza rompere le relazioni diplomatiche.

Sotto il profilo della *prevenzione* si tratta, come espressamente previsto dalla disposizione – frutto di una proposta formulata da SIR GERALD FITZMAURICE alla conferenza di Vienna – di un obbligo di vigilanza "speciale". In base ad esso, le forze di polizia nazionali, sono obbligate ad applicare alla tutela della missione il miglior *standard* di sicurezza esistente, ad impedire l'accesso alla sede diplomatica a tutti coloro che non fanno parte della rappresentanza diplomatica, che non vi si recano per motivi leciti e che sono ricercati dalla forza pubblica. In materia di scurezza, comunque, non si applica il principio di reciprocità, nel senso che, ad esempio, l'ambasciata dell'Afghanistan a Roma non può pretendere lo stesso li-

vello di protezione previsto per l'ambasciata d'Italia a Kabul. In Italia, la valutazione del rischio per la sicurezza e la disposizione di misure di prevenzione spetta al Ministero dell'Interno, che, trattandosi di sedi di missioni diplomatiche e di residenze diplomatiche, deve agire, logicamente, di concerto con il Ministero degli Affari Esteri.

Misure di protezione speciale sono state prese dallo Yemen nell'estate 2013 in relazione al rischio di attentati terroristici da parte di Al-Qaeda alle missioni diplomatiche degli Stati Uniti e di alcuni paesi europei, raddoppiando la sorveglianza da parte delle forze speciali della sicurezza, che hanno utilizzato, altresì, mezzi blindati.

Le forze di polizia, tuttavia, senza il consenso del capo missione non possono penetrare nei locali della missione. E, per converso, non possono essere ritenute responsabili di eventuali fatti che accadano all'interno della sede diplomatica (bomba lasciata da un visitatore). Come pure non sono responsabili qualora i danni siano attribuibili ad uno Stato terzo chiaramente identificato, a meno che non sia provata la eventuale connivenza dello Stato accreditatario.

Sullo Stato inviante, comunque, incombe l'onere di informare le autorità dello Stato accreditatario di eventuali rischi di attacco, specie terroristico, di cui i suoi servizi di *intelligence* siano venuti a conoscenza e rispetto ai quali deve prendere le misure che si impongono sia rafforzando le misure di difesa interna sia, in casi di comprovato rischio, decidendo la chiusura temporanea della missione diplomatica al pubblico fino al rimpatrio del personale ed alla chiusura della sede diplomatica.

Nell'estate 2013, in relazione all'intercettazione di dialoghi tra capi qaidisti nella penisola arabica, alla ricorrenza dei giorni finali del mese del Ramadan ed alla festa (*Eid al-Fitr*) che lo conclude, nonché al primo anniversario dell'attacco alla "missione speciale" USA di Bengasi, l'11 settembre 2012, che comportò la morte dell'ambasciatore statunitense in Libia e di tre addetti americani alla sicurezza, gli Stati Uniti hanno chiuso al pubblico 19 missioni diplomatiche ed uffici consolari in numerosi Stati del Medio Oriente, nord Africa, penisola arabica ed Asia centro-meridionale (Algeria, Libia, Egitto, Giordania, Iraq, Arabia Saudita, Qatar, Bahrein, Emirati arabi uniti, Oman, Yemen, Kuwait, Afghanistan, Bangladesh). La chiusura, inizialmente prevista per domenica 4 agosto (52^{esimo} compleanno di Barack Obama e giuramento del nuovo Presidente dell'Iran, Hassan Rowhani) è stata poi prolungata fino al 10 agosto ed anche dopo questa data, mentre sono state riaperte 18 tra ambasciate e consolati ed è rimasta chiusa soltanto l'ambasciata di Sana'a (Yemen). A Sana'a analoga misura di chiusura è stata presa dalle missioni diplomatiche britanniche, francesi e tedesche, mentre quella italiana che, in un primo tempo, era rimasta aperta, se pur con vigilanza accresciuta, personale ridotto al minimo ed istruzioni "di attenersi ad una condotta ispirata a massima cautela e prudenza", è stata chiusa una prima volta il 5 ed il 6 agosto e poi, da domenica 9 agosto, è stata chiusa ai servizi al pubblico fino a cessato pericolo. A Roma e Madrid la protezione delle ambasciate USA da parte di *marines* è stata rafforzata.

Secondo la *prassi seguita in Italia*, la missione diplomatica deve far conoscere al Cerimoniale del Ministero degli Affari esteri ogni eventuale pericolo che possa minacciare presumibilmente la sicurezza della sede, o anche molestie suscettibili di turbare il normale funzionamento della missione; ad essa spetta, altresì, di segnalare specifiche esigenze di protezione generale in occasioni di particolari circostanze (visite di Stato, situazioni di ten-

sione nell'opinione pubblica nei confronti dello Stato accreditante, dimostrazioni, ecc.). Il Cerimoniale deve ottenere un adeguato servizio di vigilanza da parte delle forze di polizia che divenga un servizio di protezione in caso di dimostrazioni ostili. Il Cerimoniale deve altresì raccomandare alle autorità municipali di istituire divieti di sosta e limitare eventualmente la circolazione nei pressi della sede diplomatica in situazioni sensibili.

2.1.4. *Atti di violenza nei confronti di sedi diplomatiche.*

Bibliografia: PREUSS L., *Protection of Foreign Diplomatic and Consular Premises agains Picketing*, in *AJIL*, 1937, pp. 705-713; STOWELL E.C., *The Joint Resolution Prohibiting the Picketing of Diplomatic and Consular Premises in the District of Columbia*, in *AJIL*, 1938, pp. 344-346.

Nonostante le misure di prevenzione, sono molto frequenti non solo le dimostrazioni ostili (specie sotto forma di picchettaggio davanti alla missione diplomatica) ma anche vere e proprie invasioni ed attacchi terroristici contro le sedi diplomatiche. Ogni anno se ne contano a decine. Una delle modalità di attacco consiste nell'occupazione dei locali della missione, talvolta da parte di studenti (o di rifugiati, cittadini dello Stato della missione, provenienti dall'estero, come nel caso della legazione della Romania a Berna il 14-16 febbraio 1955), tal'altra da parte di un commando, come pure da parte di gruppi terroristici, in segno di protesta contro la politica del governo, con o senza presa di ostaggi. Le sedi diplomatiche degli Stati Uniti sono da tempo le più colpite.

La prassi è talmente cospicua che sarebbe impossibile anche farne una mera elencazione (v., comunque, *List of attacks of diplomatic missions*, in *en.wikipedia.org*; U.S. DEPARTMENT OF STATE, *Significant Attacks against U.S. Diplomatic Facilities and Personnel, 1998-2012*, Washington, 2013).

Tra i casi più emblematici merita ricordare l'incidente avvenuto a Londra il 17 aprile 1984, allorché in occasione di una dimostrazione davanti all'ambasciata di Libia (al tempo denominata Ufficio del popolo libico), dei colpi sparati da una finestra dell'ambasciata uccisero un'agente di polizia britannica e ferirono 11 dimostranti. In seguito a ciò, il Regno Unito ruppe le relazioni diplomatiche e dieci giorni dopo l'incidente tutto il personale diplomatico libico lasciò il paese.

Spesso, lo Stato accreditatario dovrà tener conto della natura della manifestazione di protesta e bilanciare il dovere di protezione da incidenti suscettibili di turbare la pace e la dignità della missione e del personale diplomatico, che su di lui incombe ai sensi della CVRD, con il principio della libertà di espressione e della libertà di riunione in uno Stato democratico, quali sono tutelati, in particolare, dagli artt. 19 e 21 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966, nonché degli artt. 10 e 11 della CEDU. La soluzione che può assicurare questo contemperamento consiste nella prassi seguita da molti Stati (fra i quali Australia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito e Stati Uniti) di vietare le manifestazioni in un perimetro di sicurezza intorno alla sede diplomatica (300/500 metri).

Nella giurisprudenza nazionale, la decisione del 1986 della Corte d'Appello statunitense, Distretto di Columbia, affermò che la misura, che fissava dei limiti di distanza dalle sedi diplomatiche a Washington per le manifestazioni, era rispettosa della Costituzione in quanto effettuava un corretto bilanciamento tra gli obblighi internazionali ed il Primo emendamento; per la Corte "*it does eliminate any point of view from our political discourse, but set aside the space immediately surrounding foreign embassies a san area free from hostile protest*". La decisione venne confermata dalla Corte Suprema (*Boos e al.* c. *Barry, Mayor of the District of Columbia*, 1988). Diversamente, la Corte costituzionale della Lettonia, nel caso *Agešins e al.* c. *Parlamento*, del 23 novembre 2006, n. 2006-03-0106, ha ritenuto che la fissazione di un divieto di manifestazione a 50 metri da ambasciate e consolati non fosse stabilito da norme consuetudinarie o pattizie, non fosse necessario, essendo possibili misure meno restrittive e, pertanto, fosse contrario alla libertà di riunione.

Lo Stato inviante, da parte sua, adotterà tutte le misure di protezione della propria missione ritenute utili (talune ambasciate, come quella degli Stati Uniti a Bagdad sono state particolarmente fortificate) e ricorrere, con il consenso dello Stato ricevente, sia a proprie forze di polizia o forze armate (l'Arma dei Carabinieri per l'Italia, l'*U.S. Marine Corps* per gli Stati Uniti, la *Gendarmerie Nationale* per la Francia o la *Bundespolizei* per la Germania) sia a *contractors* privati. Il porto di armi da parte del personale militare o civile armato deve essere comunque autorizzato dallo Stato ricevente. L'impiego delle armi a protezione della sede diplomatica va comunque evitato, soprattutto quando possa essere configurato come sproporzionato all'offesa ricevuta, integrando pertanto la fattispecie di eccesso colposo di legittima difesa (v. art. 55 c.p. italiano).

Il caso più noto di attacco ad una sede diplomatica è quello che ha avuto luogo a Teheran il 4 novembre 1979 allorché studenti islamici hanno occupato l'ambasciata degli Stati Uniti, con la presa di 52 ostaggi tra il personale diplomatico e consolare che furono liberati dopo quattordici mesi, il 20 gennaio 1981. Il Consiglio di sicurezza il 4 dicembre 1979 con Ris. 457 (1979), adottata all'unanimità, ha chiesto al governo iraniano di liberare immediatamente gli ostaggi, di proteggerli e di permettere loro di lasciare il paese. Tuttavia, a causa del veto sovietico, il Consiglio di Sicurezza non poté adottare sanzioni nei confronti dell'Iran. La Corte internazionale di giustizia, adita dagli Stati Uniti, dopo aver ordinato misure cautelari (ord. 15 dicembre 1979) ha affermato con la sentenza 24 maggio 1980, emessa a maggioranza di 13 voti contro 2, che l'Iran aveva violato i propri obblighi e commesso un illecito internazionale e, all'unanimità, ha deciso che l'Iran dovesse far cessare la detenzione illecita del personale, di consentire a quest'ultimo di lasciare il territorio iraniano, nonché di consegnare i locali e gli archivi alla Potenza protettrice. Un accordo concluso il 19 gennaio 1981 tra Stati Uniti ed Iran, con la mediazione dell'Algeria, ha posto termine alla crisi iniziata con la presa di ostaggi.

La Corte internazionale di giustizia, nella sentenza del 2005 nel caso *Attività armate nel territorio del Congo*, tra Repubblica democratica del Congo ed Uganda, ha stabilito che il Congo ha mancato al proprio dovere di protezione in occasione dell'attacco e dell'occupazione dell'ambasciata dell'Uganda a Kinshasa da parte di milizie armate.

All'inizio del 2006, la pubblicazione di vignette concernenti Maometto su vari giornali europei, a cominciare dalla Danimarca, ha provocato una serie di manifestazioni ostili ed attacchi a missioni diplomatiche ed uffici consolari nei paesi musulmani. Il 4 febbraio 2006 le ambasciate di Danimarca e Norvegia sono state incendiate a Damasco (Siria), l'indoma-

ni venne incendiato il consolato di Danimarca a Beirut (Libano) e l'ambasciata di Danimarca a Kabul (Afghanistan) presa a sassate. Il 18 febbraio 2006 venne attaccato il consolato d'Italia in Libia.

Il 29 novembre 2011, in reazione alle sanzioni economiche e finanziarie decise da Stati Uniti, Canada e Regno Unito, in relazione al programma nucleare iraniano, una manifestazione di studenti dinanzi all'ambasciata del Regno Unito a Teheran è degenerata e la sede diplomatica è stata oggetto di saccheggio. L'attacco è stato condannato dalla comunità internazionale ed anche l'Italia ha convocato per spiegazioni l'ambasciatore iraniano a Roma.

Più recentemente, in Libia, vanno registrati: *a*) l'attacco con granate dell'11 settembre 2012 da parte di manifestanti ritenuti vicini ad Al Qaeda alla "missione speciale" (spesso erroneamente definita come consolato) degli Stati Uniti, istituita nel novembre 2011 a Bengasi, che ha causato la morte dell'ambasciatore americano in Libia, di due *marines* e di un funzionario diplomatico; *b*) l'attacco con autobomba all'ambasciata di Francia a Tripoli del 23 aprile 2013 nel quale sono rimaste ferite due guardie francesi.

Sotto il profilo della *repressione* lo Stato accreditatario è tenuto a perseguire, giudicare e punire gli autori dell'aggressione alla missione, come pure le stesse forze di polizia, che non adempiendo agli ordini impartiti avessero contribuito con il loro comportamento a non assicurare la protezione della missione. Qualora lo Stato ricevente si astenesse dal farlo commetterebbe un illecito internazionale.

Il fenomeno ha attirato l'attenzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite che, dopo aver posto al proprio ordine del giorno la questione "*Consideration of effective measures to enhance the protection, security and safety of diplomatic and consular mission and representatives*", ha adottato il 7 dicembre 1987 la Ris. 42/154, nella quale, fra l'altro, felicita il Segretario generale per aver predisposto le "*Guidelines embodying the relevant questions that State may wish to consider when reporting serious violations of the protection, security and safety of diplomatic and consular missions and representatives, as well as of missions and representatives with diplomatic status to international intergovernmental organisations*", indirizzate agli Stati con nota verbale del 10 giugno 1987 (doc. A/42/485, annex). V., anche, *Report of Secretary-General of the United Nations*, *Considerations of effective measures to enhance the protection, security and safety of diplomatic and consular missions and representatives* (UN Doc. A/INF/54/5, 4 ottobre 1999), nonché la Ris. 55/149 del 12 dicembre 2000, nella quale l'Assemblea generale ha riaffermato il dovere degli Stati di proteggere i locali delle missioni diplomatiche, di impedire aggressioni nei confronti di agenti diplomatici, di assicurare, anche tramite inchieste alle quali possano partecipare le Nazioni Unite, la punizione dei responsabili, di adottare ogni misura idonea ad impedire le attività illecite di persone, gruppi e organizzazioni che istigano, organizzano o commettono atti contro le missioni diplomatiche.

L'agente diplomatico, a sua volta, è tenuto a consegnare coloro che siano penetrati nella sede diplomatica e che sono perseguiti quali autori di reato, o quanto meno a consentirne l'arresto; in caso di rifiuto è lecito l'uso della forza, a condizione che si osservino le formalità richieste.

2.1.5. *La prerogativa di esercitare il culto nella sede della missione diplomatica.*

Bibliografia: LYONS A.B., *Diplomatic Immunities. Some Minor Points*, in *BYIL*, 1958, spec. pp. 371-372; GOY R., *Les deux chapelles d'ambassade luthériennes à Paris de Grotius à Napoléon et le droit diplomatique*, in *Hague Y.I.L.*, 1999, pp. 17-33; DRIANCOURT-GIROD J., *L'utilisation des chapelles d'ambassade scandinaves par les marchands luthériens des «ports de l'Océan de France» au XVIIIe siècle*, in *Bullettin de la Societé de l'Histoire du Protestantisme Français*, 2001, pp. 225-249; KAPLAN B.J., *Diplomacy and Domestic Devotion. Embassy Chapels and the Toleration of Religious Dissent in Early Modern Europe*, in *J. Early Modern History*, 2002, pp. 341-361; CURTI GIALDINO C., *Sulla prerogativa dell'esercizio del culto nella sede della missione diplomatica: rilevanza dell'istituto in tempi di intolleranza religiosa*, in *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*, Napoli, 2014, vol. I, pp. 415-446 ed in *rivistaoidu*, 15 marzo 2014, pp. 42-67.

Fin dalla nascita delle missioni diplomatiche permanenti si affermò, in connessione con la teoria dell'extraterritorialità della missione diplomatica, il c.d. *diritto di culto*, più esattamente la prerogativa del capo missione di praticare la propria religione in una cappella (di qui l'espressione "diritto di cappella, *droit de chapelle*, *right of chapel*") posta all'interno della residenza dell'ambasciatore, che al tempo coincideva con la sede della missione. Alle cerimonie religiose assistevano non solo l'ambasciatore, il personale diplomatico ed i loro familiari ma anche i cittadini dello Stato inviante e perfino i cittadini di altri Stati, compreso quello ricevente, che praticassero la stessa religione. Nella detta cappella venivano anche impartiti i sacramenti del battesimo e del matrimonio e venivano conservati dei registri di stato civile.

Celebre, al riguardo, è la vicenda – nella Parigi dei secoli XVII e XVIII – del culto luterano, ritenuto eretico e vietato a Parigi dall'Editto di Nantes di Enrico IV del 1598 e, tuttavia, praticato nelle cappelle delle residenze degli ambasciatori di Svezia e di Danimarca. Inoltre, il culto protestante è stato officiato nelle residenze degli ambasciatori del Brandeburgo, dell'Olanda e, con minore continuità in quella di Gran Bretagna ed il rito ortodosso in quella di Russia. L'inizio del culto luterano e la nomina del primo cappellano, il pastore Hambræus, si deve ad UGO GROZIO, dal 1635 al 1645, primo ambasciatore permanente della Regina Cristina di Svezia alla Corte di Francia (al tempo, la sede estera più importante del servizio diplomatico svedese). Grozio, pur aderendo all'arminianesimo, nel 1635, adibì la domenica un salone della propria residenza lungo Senna, in quai Malaquais, a luogo aperto al culto. L'espressione "cappella d'ambasciata", pertanto, non indicava un edificio o una parte di esso, ma semplicemente un luogo temporaneo di incontro, che mutava secondo gli spostamenti della residenza dell'ambasciatore, ma nondimeno partecipava, secondo le regole del tempo, del privilegio dell'extraterritorialità. La cappella svedese fu aperta al culto fino al 1806, allorquando le relazioni diplomatiche tra Napoleone e la Svezia furono interrotte, tutto il personale richiamato in patria ed il cappellano *pro-tempore*, l'alsaziano Gambs, espulso dopo il ritrovamento della sua corrispondenza al tempo della Rivoluzione.

Va menzionato, d'altra parte, il culto cattolico nelle residenze degli ambasciatori di Spagna e del Portogallo a L'Aia nel Settecento e nelle residenza di vari Stati cattolici (compreso il Regno di Sardegna) a Londra nel XVII e XVIII secolo.

Nella giurisprudenza risalente è anche citato il caso *Novello* c. *Toogooud* del 1823, intentato da un cittadino britannico, primo corista nella cappella dell'ambasciatore del Portogallo a Londra. Nella decisione del giudice Abbot si legge che *"I am of opinion that whatever is necessary to the convenience of an Ambassador, as connected with his rank, his duty and his religion, ought to be respected"*.

Quanto alla prassi si può menzionare l'incidente del 1846 allorché il governo pontificio informò la legazione di Prussia a Roma che non considerava tollerabile l'uso della lingua italiana nella cappella della legazione.

In dottrina, già il VAN WICQUEFORT, *L'ambassadeur et ses fonctions*, La Haye, 1682, t. 2, p. 417, riconosceva che *"Les droits religieux privativement exercés dans l'enceinte de l'ambassade, pour sa suite et ses compatriotes ne doivent pas être entravé"*.

La CVRD non contiene alcuna specifica disposizione al riguardo. Risulta, tuttavia, che la questione fu discussa dalla CDI nel 1957, allorché VERDROSS propose di inserire nel progetto una disposizione aggiuntiva – ripresa dall'art. 8 della risoluzione adottata dall'*Institut du droit international* del 1929 – alla stregua della quale "*The head of the mission is entitled to have a chapel of his own faith within his residence*". Peraltro, la maggioranza dei membri della CDI, con la rilevante eccezione di AGO, ritennero che la disposizione fosse inutile e il proponente accettò il suggerimento del Rel. spec. di menzionare la questione nel commentario della CDI all'art. 16 del suo progetto del 1957. Vi si legge, infatti, che "*In connexion with the 'franchise de l'hotel' of the head of the mission, it is sometimes stated that the head of the mission may have in his residence a chapel of the faith to which he belongs. The inviolability of the premises of the mission undoubtedly includes freedom of private worship, and nowadays it can hardly be disputed that the head of the mission and his family, together with all members of the staff of the mission and their families, may exercise this right, and that the premises may contain a chapel for the purpose. It was not thought necessary to insert a provision to this effect in the draft*".

Sebbene la CDI abbia deciso di non riprodurre questo passaggio nel commentario al proprio secondo progetto del 1958, dai lavori preparatori e più ancora dalla prassi degli Stati, anche convenzionale, può ritenersi che si sia attestata, fin dal XVII secolo, la prerogativa dell'esercizio del culto all'interno della residenza o della missione diplomatica, pur privo di quei segni esteriori, come, ad es., il suono delle campane, suscettibile di urtare il diverso credo religioso praticato nello Stato ricevente.

Quanto al fondamento della detta prerogativa, probabilmente esso non si basa soltanto su di una mera regola di cortesia internazionale – come in genere si ritiene in dottrina (GENET, CAHIER, GOY), potendo ritenersi invece formata al riguardo una norma consuetudinaria, integrativa di quella sull'inviolabilità della residenza e di quella sull'inviolabilità della missione. Invero, il ricondurre la prerogativa dell'esercizio del diritto di culto ad una regola del diritto internazionale consuetudinario appare non solo più aderente al dibattito svoltosi in sede di Commissione del diritto internazionale ma anche alle indicazioni che risultano

dalla prassi internazionale e dalle opinioni espresse dalla dottrina che si è occupata della questione con maggiore ampiezza di sviluppi.

Il contenuto della detta norma consuetudinaria ricomprende, all'evidenza, nella prerogativa dell'esercizio del diritto di culto sia il diritto di costruire una cappella per la missione diplomatica e di farne uso, sia la facoltà per l'ambasciatore (ed, eventualmente, per l'incaricato d'affari) di avere un cappellano incaricato del servizio religioso, la cui presenza tra il personale della missione va notificata allo Stato accreditatario, anche ai fini del beneficio dei relativi privilegi ed immunità, sia ancora il diritto di far assistere alle cerimonie altre persone oltre al capo missione ed i suoi familiari. Si tratta, con certezza, del personale diplomatico-consolare e dei relativi familiari, nonché degli agenti diplomatici di altri Stati accreditati presso lo Stato ricevente. Invece, per quanto riguarda i cittadini dello Stato accreditatario e gli stranieri ivi residenti, la partecipazione alle cerimonie religiose non pare possa essere ricondotta alla detta norma consuetudinaria, anche se, in genere, la pratica può risultare tollerata dallo Stato ricevente per ragioni di cortesia internazionale e di reciprocità di trattamento. Vale infine la pena di precisare che la prerogativa dell'esercizio del culto, ovviamente, assume rilevanza soltanto nella misura in cui nello Stato ricevente non sia garantita pienamente la libertà di religione o l'esercizio del culto risulti limitato.

Questa prerogativa, lungi dal costituire una curiosità storica, è suscettibile di assumere una rinnovata rilevanza, soprattutto in relazione al crescente fondamentalismo ed alle conseguenti nuove forme di intolleranza religiosa.

Vale la pena di ricordare che l'unica chiesa cristiana presente nel territorio afghano è quella nell'ambasciata d'Italia a Kabul, frutto di un impegno diplomatico risalente agli anni '20 del Novecento. L'Italia, infatti, ottenne dal governo del tempo, come forma di ringraziamento per essere stato il primo paese a riconoscere nel 1919 l'indipendenza dell'Afghanistan, il privilegio di avere una cappella privata nell'ambasciata. Invero, facendosi portavoce dei tecnici internazionali presenti a Kabul, l'Italia ottenne che fosse garantita l'assistenza spirituale dei diplomatici. Conseguentemente, l'art. 2 dell'accordo del 3 agosto 1921 per lo scambio di missioni diplomatiche permanenti tra i due Paesi ha previsto tra il personale della missione diplomatica un cappellano. L'attività pastorale, affidata ai Padri Barnabiti su indicazione di Papa Pio XI, iniziò nel 1933. Alla riapertura dell'ambasciata italiana nel 2001 anche la cappella ha ricominciato a funzionare.

2.2. *La contropartita dell'inviolabilità. L'assenza di un diritto di asilo diplomatico nei locali della missione.*

Bibliografia: MORGENSTERN F., *'Extra-Territorial' Asylum*, in *BYIL*, 1948, pp. 236-261; MORGENSTERN F., *Dyplomatic asylum*, in *LQR*, 1951, pp. 362-382; GONIDEC P.F., *L'affaire du droit d'asile*, in *RGDIP*, 1951, pp. 547-592; VILLAGRAN KRAMER F., *L'asile diplomatique après la pratique des états latino-américains*, Bruxelles, 1958; RONNING C.N., *Diplomatic Asylum. Legal norms and political reality in Latin American relations*, The Hague, 1965; SINHA S.P., *Asylum and International Law*, The Hague,

1971, spec. pp. 203-271; FRANCIONI F., *Asilo diplomatico: contributo allo studio delle consuetudini locali nel diritto internazionale*, Milano, 1973; DUPUY P.-M., *La position française sur l'asile diplomatique*, in *AFDI*, 1976, pp. 743-755; PORCINO P., *Toward codification of diplomatic asylum*, in *New York University JILP*, 1976, pp. 435-456; DEL BERGIOLO F., *L'asilo diplomatico. Considerazione sulla sua natura giuridica*, in *CI*, 1987, pp. 492-505; ROBERTS J.B., *Dyplomatic asylum: an inappropriate solution for East Germans desiring to move to the West*, in *Temple ICLJ*, 1987, pp. 231-261; ROSSITO A., *Diplomatic Asylum in the United States and in Latin America: a comparative analysis*, in *Brooklyn JIL*, 1987, pp. 111-135; RIVELES S., *Diplomatic Asylum as a Human Rights: The Case of the Durban Six*, in *HRQ*, 1989, pp. 139-159; HOFFMANN R., *Völkerrechtliche Aspekte der Übersiedlung von Bürgern der Deutschen Demokratischen Republik über Dritteländern in die Bundesrepublik Deutschland*, in *ZaöRV*, 1990, pp. 1-38; RUBIN A.P. *Diplomatic Asylum and Fang Lizhi*, in *Dipl. Stat.*, 1990, pp. 84-89; NOLL G., *Seeking Asylum at Embassies. A Right to Entry under International Law?*, in *IJRL*, 2005, pp. 542-573; FONSECA DE PAVIA E.C., *Asilo diplomático y os direitos humanos: una análise di Caso Haya de la Torre da Corte Internacional de Justiça*, in ALVES DE OLIVEIRA R. (ed.), *Realidades: direito humanos, mejo ambiente e desenvolvimento*, Natal, 2007, pp. 31-46; LENZERINI F., *Asilo e diritti umani. L'evoluzione del diritto d'asilo nel diritto internazionale*, Milano, 2009, spec. pp. 37-72; DUXBURY A., *Assange and the law of diplomatic relations*, in *Insight AJIL*, 2012, n. 32, pp. 1-6; QUELHAS D., *L'affaire Assange et la question de l'asile diplomatique*, in *Sentinelle*, n. 312, 8 luglio 2012; VÄRK R., *Diplomatic asylum: theory, practice and the case of Julian Assange*, Tallin, 2012; WECKEL P., *L'affaire Cheng Guancheng (China-Etats Unis)*, in *Sentinelle*, n. 308, 10 giugno 2012; DEN HEIJER M., *Diplomatic Asylum and the Assange Case*, in *Leiden JIL*, 2013, pp. 399-425; STONE B.L., *Gimme Shelter: Does the United States Violate International Law by Offering Protection to Chen Guangcheng at the American Embassy in Beijing?*, in *American Univ. ILR*, 2013, pp. 905-935; BEHRENS P., *The Law of Diplomatic Asylum. A Contextual Approach*, in *Michigan JIL*, 2014, pp. 319-367; LAVANDER T., *Using the Julian Assange Dispute to Address International Law's Failure to Address the Right of Diplomatic Asylum*, in *Brooklin JIL*, 2014, pp. 443-486.

La CVRD e la CVRC non si occupano della questione dell'*asilo diplomatico*. Si può anche ritenere che l'asilo possa essere considerato costituire una duplice violazione della CVRD e della CVRC. Per un verso, una ingerenza indebita negli affari interni dello Stato accreditatario (art. 41, par. 1, seconda frase, CVRD; art. 55, par. 1, seconda frase, CVRC) e, per altro verso, una illegittima utilizzazione della missione diplomatica o dell'ufficio consolare (art. 41, par. 3 CVRD; art. 55, par. 2 CVRC).

In effetti, l'istituto dell'asilo risale al tempo in cui si seguiva la teoria dell'extraterritorialità della missione diplomatica e si poteva confondere l'asilo diplomatico con l'asilo territoriale, cioè quello che lo Stato accorda sul proprio territorio. Almeno dal XIX secolo, peraltro, con l'affermarsi della teoria funzionale, si è negato qualsiasi fondamento alla c.d. "*franchise d'hotel*" (v., *supra*, par. 2.1).

Sotto un profilo generale, invero, come rilevò la Corte internazionale di giusti-

zia nella sentenza 20 novembre 1950 nel caso *Haya de la Torre*, "*a decision to grant diplomatic asylum involves a derogation from the sovereignty of that State. It withdraws the offender from the jurisdiction of the territorial States and constitutes an intervention in matters which are exclusively within the competence of that State*" (*Rep*., p. 275).

Su impulso dell'Australia, nel 1974, la questione fu discussa dalla Sesta Commissione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. In proposito, l'Assemblea generale ha adottato la ris. 3321 (XXIX) invitando gli Stati membri a pronunciarsi sulla questione. Non vi sono stati, tuttavia, sviluppi significativi.

2.2.1. *La prassi latino-americana.*

Ciò detto, occorre ricordare che gli Stati dell'America Latina hanno concluso diverse convenzioni per regolare l'asilo diplomatico. Tralasciando i testi più risalenti (convenzione di Montevideo del 23 gennaio 1899 ed accordo di Caracas del 18 luglio 1911) vanno menzionate la convenzione de L'Avana del 28 febbraio 1928, modificata dalla convenzione di Montevideo del 26 dicembre 1933 e, soprattutto, la convenzione di Caracas sull'asilo diplomatico del 28 marzo 1954 – conclusa successivamente alla controversia nota come caso *Haya de la Torre* – e ratificata da 14 Stati latino-americani.

Victor Raúl Haya de la Torre era il fondatore ed il capo dell'Alleanza popolare rivoluzionaria americana (APRA), da cui la denominazione di partito aprista, partito di centro sinistra del Perù. A seguito del fallito colpo di Stato dell'ottobre 1948 l'uomo politico si rifugiò nel gennaio 1949 nell'ambasciata di Colombia a Lima, che gli concesse l'asilo e chiese un salvacondotto al Perù, che tuttavia lo rifiutò e chiese la consegna di Haya de la Torre. Ne nacque una controversia tra i due Stati. Per la Colombia il reato per il quale era perseguito l'uomo politico aveva natura politica; per il Perù si trattava, invece, di un delinquente comune. La questione fu portata avanti alla Corte internazionale di giustizia, che tra il 1950 ed il 1951 emise due sentenze. Nella prima (20 novembre 1950) la Corte si pronunciò sulla questione di sapere a quale Stato, nel quadro della convenzione de L'Avana del 1928, spettasse di qualificare la natura del reato attribuito a Haya La Torre, che poteva giustificare la concessione dell'asilo. Per la Corte occorreva distinguere tra qualificazione provvisoria (che spettava all'agente diplomatico) e qualificazione definitiva (che invece era a lui sottratta). La Corte, inoltre, negò che, nella materia dell'asilo diplomatico, si fosse formata una consuetudine locale, facente parte del diritto internazionale americano, a motivo dell'opposizione del Perù e della non uniformità della prassi degli Stati. Nella seconda (13 giugno 1951) la Corte era stata richiesta dai due Stati di precisare, con una sentenza interpretativa, in che modo l'asilo avrebbe dovuto prendere termine. La Corte, pur ritenendo che una tale pronuncia esorbitasse dalla sua competenza, invitò le parti a regolare la controversia sulla base dei principi di buon vicinato e di cortesia internazionale. Haya de la Torre restò nell'ambasciata complessivamente 5 anni prima che una soluzione amichevole fosse trovata tra i due Stati, con l'accordo di Bogotà del 22 marzo 1954, che consentì al politico peruviano di partire per il Messico.

Comunque, anche nell'ambito della stessa Organizzazione degli Stati americani (O.S.A.), la convenzione di Caracas del 1954 configura l'asilo come una facoltà

degli Stati e non come un loro dovere, che può essere concesso solo in caso d'urgenza, che compete allo Stato che concede l'asilo di valutare l'urgenza come spetta al capo della missione diplomatica alla quale l'asilo è richiesto di qualificare la natura del reato che giustifica l'asilo. Gli Stati Uniti, pur essendo membri dell'O.S.A., non sono parti della convenzione di Caracas e non riconoscono altresì il diritto di asilo diplomatico come oggetto di una norma generale del diritto internazionale. Essi, tuttavia, come si dirà, utilizzano l'istituto dell'asilo-rifugio.

Nei paesi dell'America Latina, come mostra anche la prassi recente, l'asilo è accordato solo per motivi politici. Ad es., nel marzo 2003, Carlos Ortega, capo del sindacato venezuelano più rappresentativo, trovò rifugio nell'ambasciata del Costarica a Caracas. Ortega aveva organizzato uno sciopero finalizzato a far cadere il Presidente Hugo Chavez; lo sciopero fallì e Ortega fu accusato di tradimento ed incitamento alla ribellione; il governo del Costarica gli concesse l'asilo. Inoltre, nell'aprile 2005, il deposto Presidente dell'Ecuador, Lucio Gutierrez, trovò rifugio nell'ambasciata del Brasile; il governo di Brasilia gli concesse asilo, facendo espresso riferimento alla convenzione di Caracas del 1954.

A contrario, si può ricordare il caso dei 21 giovani cubani che, alla fine di febbraio 2002, a bordo di un autobus, sfondarono le porte dell'ambasciata del Messico a L'Avana e chiesero asilo. L'ambasciata, tuttavia, dopo aver verificato che nessuno tra i richiedenti asilo poteva addurre valide motivazioni politiche, chiese alla polizia cubana di intervenire e di portare i giovani fuori della missione.

Oltre ai casi di asilo individuale sopra menzionato, la prassi latino-americana conosce casi di asilo collettivo. Ad es., quando, nel settembre 1973, in Cile il governo del Presidente Allende venne rovesciato e si insediò una giunta militare, circa 4000 persone (cileni e stranieri) si rifugiarono nelle ambasciate straniere, in particolare in quelle di Argentina, Messico, Panama e Venezuela ma anche in alcune ambasciate europee. Inizialmente parecchie persone ottennero un salvacondotto; tuttavia, alla fine di dicembre 1973, il governo cileno decise che il salvacondotto sarebbe stato concesso solo a coloro che si erano rifugiati nelle ambasciate di Stati latino-americani, parti delle convenzioni di Montevideo del 1933 e di Caracas del 1954.

Inoltre, tra il 28 marzo ed il 1° aprile 1980, molti cubani si rifugiarono nell'ambasciata del Perù a L'Avana; in questa occasione un agente di polizia cubano venne ucciso cosicché, quando un altro gruppo di cubani chiese asilo nella medesima missione, il governo cubano comunicò che non avrebbe consentito ulteriormente che delinquenti comuni ed elementi anti-sociali trovassero rifugio nell'ambasciata del Perù. Ciò nonostante, il numero di cubani rifugiati nella detta ambasciata aumentò drammaticamente, soprattutto a seguito dell'annuncio del governo cubano che avrebbe concesso agli elementi anti-sociali di lasciare il Paese. In pochi giorni almeno 10.000 persone entrarono nell'ambasciata del Perù, con conseguenti problemi di carenza di cibo e di acqua. Dopo che il governo cubano rilasciò i salvacondotti ed i permessi di espatrio alcune migliaia di cubani rientrarono nelle loro case. Per realizzare l'espatrio delle altre migliaia di cubani fu organizzata una operazione internazionale di salvataggio alla quale parteciparono, oltre al Perù, molti altri Paesi latino-americani (Costarica, Ecuador), europei (Belgio, Francia, Germania, Spagna) e nord-americani (Canada e Stati Uniti), Stati che si erano dichiarati disponibili ad accogliere i cubani.

In ogni caso, per la regola che i trattati si applicano soltanto tra le parti contraenti, la convenzione di Caracas del 1954 non vincola gli Stati terzi. Tuttavia molti Stati europei (tra cui l'Italia) e la Santa Sede hanno tenuto conto di questa convenzione allorché, pur se a titolo eccezionale, hanno accordato, in occasione

del colpo di Stato militare in Cile del 1973, asilo nelle ambasciate di Santiago ad almeno 5000 persone ed il governo cileno ha tollerato queste condotte.

2.2.2. *L'asilo-rifugio.*

Gli Stati diversi da quelli americani, in particolare quelli occidentali, applicano in luogo del diritto d'asilo, l'istituto del diritto dell'*asilo/rifugio*, come definito dall'*Institut de droit international* nella risoluzione adottata nella sessione di Bath del 1950. Si tratta della concessione di un rifugio, di regola temporaneo, per ragioni di carattere umanitario connesse al pericolo grave ed imminente per la vita, l'integrità fisica o la libertà dell'individuo (cittadino dello Stato ricevente o meno) in caso di violenze che le autorità locali non riescono a controllare, tollerino e persino provochino ovvero quando i poteri pubblici siano manifestamente incapaci a garantire la sicurezza della vita umana. Alla base di tale istituto stanno dunque considerazioni di ordine umanitario non disgiunte da valutazioni politiche. Di regola, questo tipo di asilo (in genere individuale piuttosto che collettivo) si conclude con la rinuncia del rifugiato ovvero con l'ottenimento di un salvacondotto per lasciare il Paese.

Nonostante che la prassi di concedere asilo/rifugio sia, come vedremo, piuttosto consistente, gli Stati decidono caso per caso, sulla base della fattispecie. Il che non permette alla detta prassi di contribuire alla formazione di una norma consuetudinaria. Resta, pertanto, tuttora valido il *dictum* della sentenza della Corte internazionale di giustizia del 20 novembre 1950 nel caso *Haya de la Torre*, in cui la Corte rilevò che "*in a more general way, considerations of convenience or simple political expediency seem to have led the territorial State to recognize asylum without that decision being dictated by any feeling of legal obligation*" (*Rep*., p. 286).

Secondo il *Foreign Affairs Manual* gli Stati Uniti, pur non concedendo asilo diplomatico, offrono rifugio temporaneo per ragioni umanitarie "*in extreme or exceptional circumstances when the life or safety of a persons is put in immediate danger, such a pursuit by a mob*". La Germania segue la stessa politica e concede rifugio temporaneo ("*zeitweilige Zuflucht*"). La Francia ammette l'asilo diplomatico solo nelle sue ambasciate in America Latina. L'Austria, invece, pur rilevando che la concessione dell'asilo costituisce una grave interferenza nella sovranità dello Stato ricevente, ritiene che "*any such interference with another State's sovereignty is only justifiable under special circumstances: where a person is in immediate, serious danger, or where a State persecutes the person concerned in a manner incompatible with minimum standards of human rights*" (v. *Report of Secretary General, Question of Diplomatic Asylum*, 2 dicembre 1975). Anche l'Italia concede asilo-rifugio.

Diversamente, il governo svizzero, nel 1996, ha informato il parlamento che le ambasciate svizzere non avrebbero concesso asilo diplomatico e che la Svizzera si sarebbe opposta anche alla concessione di asilo da parte delle ambasciate accreditate a Berna.

Nella prassi, uno dei casi più noti di *asilo/rifugio individuale* fu quello del primate di Ungheria, cardinale Midzszenty, che restò 15 anni nell'ambasciata degli Stati Uniti a Budapest, dal 1956 al 1971, prima di decidere di utilizzare il salvacondotto rilasciato dal governo ungherese e ritirarsi in Vaticano.

Notissimo è pure il caso del generale Manuel Antonio Noriega, che, la vigilia di Natale del 1989, si rifugiò nella nunziatura a Panama per sfuggire alle truppe statunitensi, che avevano occupato la città. Gli americani assediarono la nunziatura, perquisirono il nunzio e la sua vettura; Noriega decise di consegnarsi alle truppe di occupazione il 3 gennaio 1990 e fu trasferito negli Stati Uniti per essere processato e condannato nel 1992 a quaranta anni di reclusione per traffico di droga e violazione dei diritti umani.

Inoltre, nel giugno 1989, a seguito della repressione da parte del governo cinese delle manifestazioni a Pechino nella piazza Tienanmen, l'astrofisico cinese Fang Lizhi, nei confronti del quale era stato spiccato un mandato d'arresto per crimini di propaganda controrivoluzionaria ed incitamento alla ribellione, e sua moglie Li Shuxian trovarono rifugio nell'ambasciata degli Stati Uniti a Pechino, che concesse rifugio ritenendo non soltanto che Fang Lizhi fosse in pericolo, ma anche che si trattasse di uno dei principali dissidenti cinesi. Un anno dopo i due rifugiati, a seguito dell'impegno di non svolgere attività anticinesi, ebbero il permesso di lasciare la Cina.

Altrettanto noto e per di più recente è il caso di Julian Assange, l'australiano fondatore di WikiLeaks, rifugiatosi nel giugno 2012 nell'ambasciata dell'Ecuador a Londra, il cui governo il 16 agosto 2012 gli ha concesso lo *status* di rifugiato politico poiché il Regno Unito non vuole garantirgli un salvacondotto e minaccia di arrestarlo con un *blitz*, per poterlo consegnare alla Svezia, che ha spiccato un mandato d'arresto internazionale per reati sessuali (Assange è anche perseguito negli Stati Uniti con l'accusa di spionaggio).

Tra i casi di *asilo/rifugio collettivo*, vanno ricordati, oltre al caso del Cile nel 1973, precedentemente menzionato, i casi avvenuti: *a*) in Spagna, nel 1936, durante la guerra civile, quando la maggior parte delle missioni diplomatiche (salvo, tuttavia, Stati Uniti, Regno Unito, Unione Sovietica, Ecuador, Irlanda e Giappone) ospitarono più di diecimila persone; *b*) l'asilo concesso da molte ambasciate nel 1964 in Bolivia durante la ribellione che depose il presidente Villaroel, nonché, più di recente; *c*) l'asilo concesso nell'estate 1989, allorché migliaia di cittadini della Repubblica democratica tedesca si rifugiarono nelle ambasciate della Germania federale a Praga, Varsavia, Budapest, Sofia e Berlino, per poi essere autorizzati ad espatriare nella Germania federale. Nel luglio 1990, una situazione analoga si verificò a Tirana allorché, dopo la violenta repressione delle dimostrazioni anti-governative, tra 4.000 e 6.000 albanesi trovarono rifugio nelle ambasciate straniere, di cui almeno 3.000 in quella della Germania e gli altri in quelle di Italia, Francia, Grecia, Turchia, Ungheria, Polonia e Cecoslovacchia. Venne organizzata una operazione internazionale di salvataggio: il maggior numero di albanesi fu imbarcato su navi traghetto dirette in Italia, molti treni speciali partirono per la Germania ed una nave fece rotta sul porto francese di Marsiglia.

Tra i casi in cui l'asilo/rifugio collettivo non fu concesso si può ricordare che, nel 1993, la Svezia e la Finlandia non concessero asilo a 7 cittadini di Timor est, che avevano occupato l'ambasciata di Giakarta.

Per quanto riguarda l'Italia va menzionato l'asilo/rifugio concesso, nel 1991, nell'ambasciata d'Italia in Etiopia (e tuttora in corso) a quattro esponenti della giunta militare del presidente Menghistu, tra cui l'*ex* Ministro degli Affari esteri Birhanu Bayeh, che sono ospitati in un *bungalow* nel parco della missione; uno dei rifugiati si è suicidato poco dopo l'arrivo in ambasciata; un altro, il generale Tesfaye Gebre Kidan, che, nel 1991, fu capo di Stato etiopico *ad interim* per una settimana, è stato massacrato nel giugno 2004 in una lite con i suoi compagni di rifugio. Nonostante le ripetute richieste del governo di Addis Abeba l'Italia non può consegnare i quattro, che sono incriminati per genocidio, in quanto in Etiopia è ancora in vigore la pena di morte e la consegna violerebbe la Costituzione (art. 27) e la CEDU (artt. 3 e 5).

Sia nell'asilo diplomatico dei Paesi americani, sia nell'esperienza europea, e non solo, è comunque escluso che lo Stato accreditatario, senza alcuna autorizza-

zione da parte del capo missione, possa penetrare con la forza nei locali diplomatici, dato il carattere assoluto dell'inviolabilità.

Come si è detto, coloro che ottengono asilo/rifugio in una missione diplomatica, di regola, lasciano il paese dopo aver ottenuto un salvacondotto dello Stato accreditatario. Fecero ovviamente eccezione i 6 diplomatici statunitensi che, nel 1979, dopo l'occupazione da parte degli studenti islamici dell'ambasciata a Teheran, si rifugiarono nell'ambasciata del Canada e, successivamente, lasciarono l'Iran con falsi passaporti canadesi.

Le missioni diplomatiche e consolari di Stati parti della CEDU che hanno fornito asilo diplomatico o asilo-rifugio, nel decidere sulla restituzione delle persone allo Stato territoriale, sono tenute a verificare che nello Stato di destinazione non siano praticate la tortura o trattamenti degradanti (Corte d'Appello (England and Wales), *B e al. v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*, 18 ottobre 2004, concernente due fratelli, minori afgani, rifugiatisi nel consolato britannico a Melbourne, che qualora fossero stati restituiti alle autorità australiane avrebbero potuto subire trattamenti inumani o degradanti contrari agli artt. 3 e 5 della CEDU).

2.3. *L'immunità della missione diplomatica dalla giurisdizione.*

La CVRD (come i precedenti progetti in materia di codificazione del diritto diplomatico) non menziona l'*immunità della missione diplomatica dalla giurisdizione*, mentre disciplina puntualmente l'immunità personale dalla giurisdizione degli agenti diplomatici. Ciò si spiega in considerazione del fatto che la missione va considerata un organo dello Stato accreditante ed a questo titolo beneficia dell'immunità giurisdizionale che compete agli Stati; inoltre, nel 1961, la maggior parte degli Stati applicava ancora in questo settore la teoria dell'immunità giurisdizionale assoluta degli Stati. Nel frattempo, tuttavia, il panorama è notevolmente cambiato. L'orientamento prevalente è divenuto quello dell'immunità giurisdizionale ristretta degli Stati e la materia è stata oggetto di codificazione, prima sul piano regionale europeo (convenzione di Basilea del 1972) e, più recentemente, sul piano universale (convenzione di New York del 2004).

Vale la pena anzitutto di precisare che la missione diplomatica può compiere nello Stato accreditatario una serie di atti, per alcuni dei quali beneficia dell'esenzione dalla giurisdizione, per altri sussiste un assoluto difetto di giurisdizione.

Cominciamo dal *difetto di giurisdizione* dello Stato ricevente. Esso riguarda, in sostanza, due tipi di atti: *a*) quelli che la missione compie come organo delle relazioni internazionali dello Stato inviante, cioè i tipici atti "diplomatici" della missione (atti propedeutici alla conclusione di un accordo con lo Stato ricevente, proteste, notificazioni, qualsiasi passo diplomatico presso lo Stato accreditatario), che, in quanto atti di diritto internazionale, restano totalmente estranei all'ordinamento giuridico locale; *b*) quelli che la missione compie nella sua qualità di organo interno dello Stato accreditante (come, ad es., il licenziamento di personale dei ruoli del Ministero degli Affari esteri dello Stato inviante o, comunque, di personale retto da contratti disciplinati dall'ordinamento interno dello Stato ac-

creditante), che pure sono estranei all'ordinamento locale in quanto rientrano nella competenza dei tribunali dello Stato accreditante.

La missione compie, altresì, nello Stato accreditatario atti *iure privatorum* (come i contratti di lavoro, i contratti per l'acquisto di materiale, i contratti relativi alle forniture, ecc.) che sono posti in essere sul piano del diritto interno dello Stato ricevente e con strumenti di diritto interno (contratti). Per questi atti ci si deve chiedere se sussista o meno l'*immunità dalla giurisdizione* dello Stato ricevente.

Al riguardo le soluzioni che si desumono dalle richiamate disposizioni convenzionali non sono di particolare aiuto. Infatti, la convenzione di Basilea del 16 marzo 1972 sull'immunità degli Stati (in vigore dall'11 giugno 1976 e di cui, all'ottobre 2013, sono parte soltanto 8 Stati: Austria, Belgio, Cipro, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito e Svizzera, mentre non è stata neppure sottoscritta dall'Italia) dispone, all'art. 32, che essa "*non pregiudica in alcun modo i privilegi e le immunità relative all'esercizio delle funzioni delle missioni diplomatiche e dei posti consolari, e alle persone ad esse preposte*".

Anche la convenzione delle Nazioni Unite sull'immunità degli Stati e dei loro beni (approvata dall'Assemblea generale il 16 dicembre 2004 con Ris. 59/38 ed aperta alla firma il 17 gennaio 2005, non ancora in vigore, l'Italia l'ha ratificata ed eseguita con L. 14 gennaio 2013, n. 5 ed ha depositato lo strumento di ratifica il 6 maggio 2013), all'art. 3, par. 1, contiene una formula analoga, in quanto stabilisce che essa "*non pregiudica i privilegi e le immunità godute da uno Stato in base al diritto internazionale in relazione all'esercizio delle funzioni: a) delle sue missioni diplomatiche, consolari, delle sue missioni presso organizzazioni internazionali o delle sue delegazioni presso organi di organizzazioni internazionali o presso conferenze internazionali; b) delle persone collegate a tali missioni o delegazioni*".

La soluzione va individuata quindi nel diritto consuetudinario. In proposito, pur essendosi imposta, in ragione della pratica e della giurisprudenza degli Stati, la teoria dell'immunità ristretta e la relativa distinzione fra atti *iure imperii* ed atti *iure gestionis*, occorre rilevare che si è radicata la posizione secondo la quale gli atti compiuti dalla missione diplomatica, pur rivestendo le forme del diritto privato, vanno di regola considerati atti *iure imperii* a motivo della loro finalità e natura diplomatica. Se così non fosse sarebbe oggettivamente impedito lo svolgimento dei compiti propri della missione diplomatica, contravvenendo il noto e risalente principio *ne impediatur legatio*. In ogni caso, dovendo la missione diplomatica agire per il tramite dei propri agenti diplomatici questi atti, comunque, risulterebbero coperti dall'esenzione dalla giurisdizione di cui godono questi ultimi.

2.3.1. *L'eccezione all'immunità dalla giurisdizione concernente i rapporti di lavoro.*

Sia la convenzione delle Nazioni Unite sull'immunità giurisdizionale degli Stati e dei loro beni del 2004 sia la prassi e la giurisprudenza degli Stati hanno indi-

viduato una *eccezione all'immunità per quanto riguarda i rapporti di lavoro*, facendo riferimento esclusivo o prevalente al luogo di svolgimento del rapporto di lavoro (*lex loci laboris*) ed alla cittadinanza del lavoratore.

La convenzione delle Nazioni Unite del 2004 stabilisce, all'art. 11, che: "*1. Salvo che sia diversamente convenuto tra gli Stati interessati, uno Stato non può invocare l'immunità dalla giurisdizione davanti al tribunale di un altro Stato, che sia altrimenti competente in un procedimento relativo ad un contratto di lavoro tra lo Stato ed una persona fisica ove il lavoro sia stato svolto o debba essere svolto, in tutto o in parte, nel territorio di tale altro Stato. 2. Il paragrafo 1 non si applica se: a) il dipendente è stato assunto per svolgere funzioni strettamente connesse all'esercizio dell'attività di governo* [...]*; c) oggetto del procedimento è l'assunzione, il rinnovo del rapporto o la reintegrazione del lavoratore;* [...] *e) il lavoratore ha la cittadinanza dello Stato che lo assume al momento dell'instaurazione del procedimento, a meno che il lavoratore abbia la residenza abituale nello Stato del foro; f) lo Stato che lo assume e il dipendente hanno diversamente stabilito per iscritto, ferme restando eventuali considerazioni di ordine pubblico idonee a conferire ai tribunali dello Stato del foro la giurisdizione esclusiva in ragione della materia del procedimento*".

Secondo la consolidata *giurisprudenza italiana*, molto più avanzata rispetto alla convenzione del 2004, l'immunità dalla giurisdizione non va riconosciuta: *a*) qualora le mansioni del lavoratore siano soltanto accessorie, periferiche o ausiliarie rispetto al perseguimento delle funzioni pubbliche dell'ente convenuto, a prescindere dalla pretesa fatta valere, oppure *b*) quando la pretesa azionata concerna esclusivamente aspetti patrimoniali del rapporto di lavoro, a prescindere dalle mansioni svolte (Cass. 2329/1989; Cass. ord. 5167/2009, *Ambasciata della Repubblica di Corea* c. *M.A.*, ove la Suprema Corte, trattandosi dell'autista del capo missione, ribadendo l'adesione alla teoria dell'immunità ristretta, ha precisato che "*l'esenzione dalla giurisdizione dello Stato straniero viene meno* […] *non solo nel caso di controversie di lavoro aventi per oggetto l'esecuzione di attività meramente ausiliarie delle funzioni istituzionali degli enti convenuti, ma anche nel caso di controversie proposte da dipendenti aventi mansioni di collaborazione con le funzioni consolari, allorquando la decisione richiesta al giudice italiano, attenendo ad aspetti solo patrimoniali, sia inidonea ad incidere o a interferire sulle funzioni dello Stato sovrano*"). Il che significa che l'esenzione sussiste solo se entrambi i criteri risultano soddisfatti. Invece, qualora la controversia concerna na domanda volta alla reintegrazione nel posto di lavoro a seguito di impugnativa di licenziamento, sussiste il difetto di giurisdizione del giudice italiano, investendo detta pretesa in via diretta i poteri organizzativi dell'ente straniero (Cass., S.U., sentenza 18 giugno 2010, n. 14703, *Ambasciata del Regno dell'Arabia Saudita* c. *Omran Mohesen*).

Va segnalato, in proposito, che il criterio soggettivo della cittadinanza (e/o della residenza) del lavoratore appare irrilevante con riguardo alla sussistenza della giurisdizione italiana. Per la Cassazione, infatti, non esiste un principio generale di diritto internazionale secondo il quale i rapporti di lavoro, stipulati da soggetti internazionali nei confronti di cittadini dello Stato ospitante, non implichino in alcun caso esercizio di attività sovrana e devono quindi essere assoggettati alla giurisdizione di tale Stato (Cass. 5565/1994). Ne consegue che il diritto ad agire in giudizio spetta non solo ai cittadini dello Stato datore di lavoro, ma anche ai lavoratori cittadini di Stati terzi sia rispetto a quello del foro sia a quello del datore di lavoro, dato che il diritto alla tutela giurisdizionale *ex* art. 24 Cost. spetta ad ogni individuo (Cass. 20106/2005).

Anche la giurisprudenza straniera accoglie l'esclusione dell'immunità dalla giurisdizione per le vicende dei contratti di lavoro con dipendenti privi di *status* diplomatico e che, essendo stati compiuti da un organo dello Stato alla stregua di una persona fisica o giuridica in base al diritto privato non configurano alcun atto governativo (v., ad es., Corte distret-

tuale dell'Aia, 10 agosto 1985). V. anche il caso *O'Shea* c. *Ambasciata d'Italia*, in cui l'Ufficio per le Pari opportunità irlandese, nel 2001, dichiarò il proprio difetto di giurisdizione rispetto ad una denuncia volta a far accertare una violazione della legislazione antidiscriminazioni sul presupposto che la relativa indagine avrebbe comportato una intromissione nelle prassi interne del datore di lavoro e ciò sarebbe stato incompatibile con la dignità dello Stato estero in questione ed avrebbe altresì interferito con funzioni sovrane.

2.4. *L'immunità di esecuzione della missione.*

L'immunità di esecuzione della missione va tenuta concettualmente distinta dall'immunità dalla giurisdizione di cognizione. Il suo fondamento riposa sempre sull'inviolabilità della missione e dei suoi beni e ciò anche se l'art. 22, par. 3 CVRD sancisce che "*i locali della missione, il loro mobilio e gli altri oggetti che vi si trovano, come pure i mezzi di trasporto della missione, non possono formare oggetto di perquisizione, requisizione, sequestro o misura di esecuzione*".

Va al riguardo messo in luce che l'eventuale rinuncia all'immunità di giurisdizione non comporta rinuncia all'immunità di esecuzione, a meno che non si sia rinunciato espressamente ad entrambe le immunità.

La CVRD non prevede espressamente la rinuncia all'immunità di esecuzione. A questo risultato si perviene tuttavia agevolmente applicando per analogia il trattamento dell'agente diplomatico con una classica argomentazione *a fortiori*. Invero, l'art. 32, par. 4 CVRD stabilisce che la rinuncia all'immunità giurisdizionale per un'azione civile e amministrativa non implica la rinuncia all'immunità per quanto riguarda le misure di esecuzione del giudicato, per le quali è necessaria una rinuncia apposita.

Inoltre, alla luce del combinato disposto degli artt. 18, 19 e 21 della convenzione di New York del 2004 sull'immunità giurisdizionale degli Stati e dei loro beni, non sono adottabili misure di esecuzione, né precedenti né successive alla sentenza di cognizione, in particolare rispetto a "*beni che non possono essere altrimenti utilizzati che a fini pubblici, tra i quali vanno annoverati i conti bancari, utilizzati o destinati ad essere utilizzati nell'esercizio delle missioni diplomatiche dello Stato*". La convenzione (il cui negoziato è iniziato nel 1991), pur non essendo ancora in vigore, è chiaramente codificatoria della conforme prassi internazionale e, come riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 23 marzo 2010, *Cudak* c. *Lituania*, ric. n. 15869/02, par. 66 e 29 giugno 2011, *Sabeh El Leil* c. *Francia*, ric. n. 34869/05, par. 54) essa è applicabile a titolo di diritto internazionale consuetudinario.

2.5. *La protezione dei beni della missione che si trovano al di fuori della stessa.*

Bibliografia: VAN HOUTTE H., *Towards an Attachment of Embassy Bank Account*, in *RBDI*, 1986, pp. 70-79; GAUDEMET-TALLON H., *Note à Cour de Cassation, 28 septembre 2011*, in *Rev. crit. DIP*, 2012, pp. 129-138; CUNIBERTI G., *Droit international*

coutumier et régime de l'immunité diplomatique, in *JDI*, 2013, pp. 914-923; MARONGIU BUONAIUTI F., *Rinuncia all'immunità dello Stato estero dalle misure coercitive e tutela del diritto di accesso alla giustizia in alcune pronunce recenti della* Cour de Cassation *francese*, in *DUDI*, 2013, pp. 615-642; RYNGAERT C., *Embassy Bank Accounts and State Immunity for Execution: doing Justice to the Financial Interests of Creditors*, in *Leyden JIL*, 2013, pp. 73-88.

I *beni appartenenti alla missione*, di proprietà dello Stato accreditante, destinati al funzionamento della rappresentanza diplomatica stessa (autovettura di proprietà, conti correnti e depositi bancari, arredi entrati nel territorio dello Stato ricevente, ma non ancora sistemati nei locali della missione) sono inviolabili, ancorché non si trovino nella sede della missione, in ragione del vincolo di connessione funzionale che li collega alla stessa.

Rispetto ai *conti correnti della missione*, nonostante il tentativo di parte della dottrina (VAN HOUTTE) di interpretare in senso strettamente letterale il riferimento agli oggetti che si trovano nella missione contenuto nell'art. 22, par. 3 CVRD e, pertanto, giustificarne il pignoramento, almeno nella misura in cui essi possano essere considerati misti, in quanto utilizzati non solo per le finalità diplomatiche ma anche per operazioni commerciali effettuate dalla missione, la giurisprudenza interna (compresa quella italiana, v., *infra*) si è pronunciata in senso sostanzialmente contrario, facendo leva sul principio *ne impediatur legatio*.

Questa interpretazione, che è confermata, altresì, dalla prassi diplomatica degli Stati, è del tutto corretta dato che appare incontrovertibile che i conti correnti della missione fanno parte dei beni necessari al funzionamento della stessa. D'altra parte, i conti bancari utilizzati dalle missioni diplomatiche rientrano ai sensi dell'art. 21, comma 1, lett. *a*), della convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni del 2004 tra quelli che sono specificamente utilizzati soltanto a fini pubblici non commerciali (nello stesso senso si è pronunciato l'*Institut de droit international* nella risoluzione adottata nella sessione di Basilea del 1991 sugli aspetti recenti dell'immunità di giurisdizione ed esecuzione degli Stati). Resta salva la possibilità (da ritenersi peraltro, alla luce della prassi internazionale, del tutto eccezionale) che lo Stato rinunci all'immunità sui conti e depositi bancari. In questo contesto, merita menzione la L. 10 novembre 2014, n. 162, all'art. 19-*bis* relativo ai "crediti delle rappresentanze diplomatiche e consolari straniere" – che converte il D.L. 12 settembre 2014, n. 132 e dà esecuzione al predetto art. 21, comma 1, lett. *a*) della convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni – stabilisce che non possano essere sottoposte ad esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio, "*le somme depositate su conti correnti bancari o postali, in relazione ai quali il capo della rappresentanza, del posto consolare* [...], *con atto preventivamente comunicato al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e all'impresa autorizzata all'esercizio dell'attività bancaria presso cui le medesime somme sono depositate, ha dichiarato che il conto corrente contiene esclusivamente somme destinate all'espletamento delle funzioni diplomatiche e consolari*".

Pur non menzionata da una disposizione specifica della CVRD l'inviolabilità si giustifica in base al principio che lo Stato ricevente non deve porre ostacoli al funzionamento della missione (*ne impediatur legatio*). Inoltre, va osservato che l'art. 31, par. 1 CVRD protegge i beni dell'agente diplomatico pur se essi non

siano nella sua dimora privata. Anche in questo caso, l'inviolabilità non può non valere, *a fortiori*, per i beni della missione.

La *giurisprudenza italiana* è orientata nello stesso senso. I giudici hanno ritenuto immuni i beni destinati all'esercizio di funzioni diplomatiche e consolari, sia che il bene risulti di proprietà dello Stato estero, sia che sia condotto in locazione, escludendo l'esecuzione di una sentenza di condanna relativa ad una convalida di sfratto, essendo evidente che la sottrazione materiale dell'immobile alla sua funzione inciderebbe sulla possibilità stessa dello Stato straniero di svolgere le proprie funzioni istituzionali nel territorio dello Stato ospitante (Cass. 5091/1990). In presenza di una plurima destinazione del bene non viene aggredita soltanto la parte destinata ad utilizzazione privatistica, ma l'immunità si estende all'intero bene (Cass. 2316/1986, 2085/1989). Ciò ha comportato l'affermazione dell'impignorabilità dei *depositi bancari delle ambasciate straniere*, compresi quelli destinati al finanziamento di operazioni di carattere privato, sul presupposto che le misure di esecuzione poste in essere dall'autorità giudiziaria avrebbero interferito con i poteri discrezionali dello Stato straniero (Trib. Piacenza, 11 giugno 1990). Per la Cassazione, l'immunità di esecuzione dei conti correnti bancari delle ambasciate è prevista da una consuetudine internazionale (Cass., 14 giugno 1989, n. 2085, *Benamar Capizzi* c. *Ambasciata della Repubblica democratica e popolare di Algeria*).

Nello stesso senso dell'impignorabilità è anche la giurisprudenza straniera: v. la sentenza della Corte costituzionale federale tedesca del 1977 nel caso *Philippine Embassy Bank Account*, la sentenza del 1984 della *House of Lords* nel caso *Alcom* c. *Republica di Colombia*; la sentenza della Corte Suprema austriaca del 1986 nel caso *Republic of "A" Embassy Bank Account*. Le decisioni delle corti nazionali confermano l'esistenza della segnalata norma consuetudinaria cristallizzata dalle convenzioni internazionali. Da ultimo, v. la sentenza della Corte di Cassazione francese, I sez. civile, del 28 settembre 2011, sul *pourvoi* n. 09-72.057 promosso da *NML Capital Ltd*. c. *République d'Argentine*, che aveva cercato di pignorare i conti dell'ambasciata di Argentina a Parigi e della delegazione argentina presso l'UNESCO. La Cassazione francese, dopo aver affermato il fondamento consuetudinario della soluzione dell'impignorabilità dei conti bancari, chiarisce che l'immunità di esecuzione di cui beneficiano le missioni diplomatiche è autonoma e specifica rispetto all'immunità dello Stato in quanto è funzionale alla rappresentanza dello Stato accreditatario ed all'esercizio delle sue funzioni. Da questa specificità consegue che, per non applicare l'immunità, occorre una rinuncia "particolare, espressa e speciale". Non vale, dunque, la rinuncia generale dello Stato all'immunità di esecuzione (quale quella che figurava nei contratti relativi alle obbligazioni argentine acquistati da *NML*). D'altra parte, la stessa CVRD, all'art. 32, prevede una rinuncia espressa e specifica rispetto alle immunità personali dell'agente diplomatico ed è dunque in piena coerenza con il sistema. Inoltre la dottrina (GAUDEMET-TALLON) ha giustamente osservato che "*il serait catastrophique pour les relations internationales que les créanciers d'un État qui a renoncé à son immunité d'exécution puissent empêcher le fonctionnement des missions diplomatiques de cet État partout dans le monde et paralyser ainsi toutes leurs actions*". Infine, la Corte di Cassazione francese, rispetto alla pluralità di conti correnti accesi dall'ambasciata di Argentina a Parigi, ha precisato che essi beneficiano di una *"presunzione di utilità pubblica"*. Trattasi di una presunzione semplice, che può essere superata apportando una prova contraria, ad es., allorché il credito sia dovuto a forniture richieste dalla missione diplomatica ovvero allorché sia possibile provare che i fondi siano stati utilizzati per attività assolutamente estranee alle funzioni della missione diplomatica, interpretate in senso ampio, conformemente all'art. 3 CVRD, per ricomprendervi anche le somme destinate alla promozione del turismo o gli aiuti agli studenti. Nel caso di specie, la Corte di Cassazione non ha preso posizione sul motivo di gravame fondato sul fatto che taluni fondi erano destinati all'acquisto di velivoli

militari per conto dello Stato argentino, probabilmente a motivo del fatto che non era stata apportata alcuna prova al riguardo. Certo, l'acquisto di materiale di armamento per conto dello Stato d'invio, all'evidenza, non rientra tra le funzioni di una missione diplomatica, e le relative somme, pertanto, potrebbero essere oggetto di pignoramento sempre che lo Stato abbia rinunciato all'immunità di esecuzione, il che è ipotesi sommamente improbabile trattandosi di forniture militari.

Nel divieto di procedere a misure di esecuzione vanno fatte rientrare, altresì, le misure volte all'*espropriazione per pubblica utilità* di beni o terreni in cui ha sede la missione diplomatica. In casi del genere, tuttavia, si risolve il problema mediante accordi fra gli Stati interessati, che prevedono adeguati indennizzi, nonché facilitazioni per lo spostamento della sede della missione.

Nella *prassi italiana* vale la pena di ricordare, in relazione alla espropriazione per pubblica utilità della sede dell'ambasciata degli Stati Uniti a Roma, la nota del segretario generale del Consiglio del contenzioso diplomatico Amedeo Giannini del 19 marzo 1925, nella quale si legge che "*poiché la consuetudine internazionale vuole che i diplomatici stranieri siano esenti dalla giurisdizione locale non solo per fatti attinenti al loro ufficio, ma anche per azioni da loro commesse come privati sembra a questo Segretariato Generale che non convenga seguire verso l'Ambasciatore degli Stati Uniti d'America la comune procedura di espropriazione forzata per pubblica utilità nello stabile adibito a sede degli Uffici di quell'Ambasciata, ma sia necessario condurla secondo le norme della cortesia internazionale, ossia per trattative dirette ed amichevoli. È necessario quindi che si agisca presso il predetto Ambasciatore in via del tutto bonaria e transazionale, in modo da non arrivare all'esecuzione forzata*".

Nella prassi internazionale si ricordano, altresì, i decreti di espropriazione approvati a Cuba nel 1963 che colpivano la missione diplomatica degli Stati Uniti allora utilizzata dalla Svizzera, incaricata della protezione degli interessi statunitensi dopo la rottura delle relazioni diplomatiche fra i due Stati. Gli Stati Uniti elevarono una protesta per il tramite dell'ambasciata svizzera facendo valere che i decreti in questione confliggevano con gli artt. 22 e 45 CVRD (al tempo firmata dai due Stati ma non ancora ratificata). Cuba non dette seguito alla progettata espropriazione.

2.6. *L'esenzione tributaria della missione.*

Prima della CVRD la prassi degli Stati relativamente all'imposizione tributaria delle missioni diplomatiche non si era cristallizzata in una norma consuetudinaria. L'esenzione era invero fondata su regole di cortesia internazionale, applicate a condizione di reciprocità, ovvero su accordi bilaterali.

Ne risultava che l'esenzione dall'imposta sull'immobile della missione, comprendente anche l'imposta di registro, di regola, era prevista allorché l'immobile fosse di proprietà dello Stato estero o ne fosse proprietario l'agente diplomatico per conto del proprio Stato (v. l'art. 18, par. 2 della convenzione de L'Avana del 1928, l'art. 19 della risoluzione dell'*Institut de droit international* del 1929 e l'art. 4, par. 1, del progetto dell'*Harvard Law School* del 1932).

Tra la scarna giurisprudenza nazionale generalmente si ricorda la decisione della Corte suprema del Canada nel caso *Powers of the Corporation of the City of Ottawa and the Corporation of the village of Rockliffe to levy rates on foreign legations and High Commissioners' residences*, del 1943, nella quale venne stabilito che fosse possibile richiedere solo le imposte relative ai servizi resi (tipo la fornitura d'acqua) ma che, in ogni caso, non fosse possibile procedere ad esecuzione forzata per il recupero del dovuto.

Pertanto la CVRD, stabilendo che alla missione diplomatica compete l'*esenzione tributaria*, ha posto una norma di sviluppo progressivo del diritto internazionale, la cui applicazione, peraltro, ha portato alla formazione di una norma consuetudinaria. In proposito l'art. 23, par. 1 CVRD dispone che "*lo Stato accreditante ed il capo missione sono esenti da tutte le imposte e tasse nazionali, regionali o comunali, riguardanti i locali della missione di cui siano proprietari o locatari, purché non si tratti di imposte o tasse percepite quale remunerazione di particolari servizi resi*". Il par. 2 precisa, tuttavia, che la detta esenzione fiscale non si applica a tali imposte e tasse nei casi in cui, secondo la legislazione dello Stato accreditatario, esse sono a carico della persona che tratta con lo Stato accreditante o con il capo della missione.

Vari profili interpretativi possono essere messi in luce. Anzitutto, l'esenzione si applica allorché l'immobile, che sia concretamente utilizzato come sede della missione diplomatica, appartenga allo Stato accreditante o al capo missione che lo possegga o detenga per conto del proprio Stato. Invero, come vedremo, se il capo missione possiede l'immobile per conto proprio è tenuto al pagamento delle imposte, ai sensi dell'art. 34, lett. *b*) CVRD, come pure le imposte sono dovute qualora lo Stato, proprietario di un immobile nello Stato accreditatario, lo lochi e se ne procuri un reddito.

In secondo luogo, tra le esenzioni tributarie vanno comprese: *a*) quelle relative all'acquisto dell'edificio e del terreno destinato alla sede della missione e della residenza diplomatica (tasse di registro ed ipotecarie), *b*) quelle relative alla proprietà dell'edificio stesso (imposte sui fabbricati, sui terreni, tributi per l'occupazione di suolo pubblico, oneri di urbanizzazione); *c*) quelli concernenti l'uso di servizi connessi con gli edifici (imposte di consumo sulle forniture di energia, gas, acqua, sullo smaltimento dei rifiuti urbani); *d*) l'imposta sul valore aggiunto sulle autovetture acquistate nello Stato ricevente.

In Italia, il personale che beneficia di immunità tributaria chiede annualmente al Ministero degli Affari esteri, attraverso la procedura CERIONLINE, il rilascio di una dichiarazione che attesti il trattamento immunitario mediante la quale è possibile ottenere lo sgravio della parte fiscale.

In terzo luogo, l'esenzione trova applicazione anche nel caso in cui l'immobile ove ha sede la missione sia in locazione. La disposizione, all'evidenza, vuole ricomprendere l'ipotesi che l'imposta non sia pagata, come generalmente avviene, dal proprietario dell'immobile. Secondo il commentario della CDI, qualora, se-

condo il contratto di locazione, è previsto che l'imposta immobiliare sia pagata dal locatario (Stato accreditante), l'importo dovrà essere corrisposto non come imposta ma come parte dell'importo complessivo della locazione.

In quarto luogo, l'esenzione si estende a tutti i locali della missione, quali definiti all'art. 1, lett. *i*) CVRD.

In quinto luogo, l'esenzione non si applica alle imposte e tasse sui "*particolari servizi resi*" alla missione.

In sesto luogo, vanno pure corrisposte le imposte indirette quando esse fanno parte integrante del prezzo del bene, del servizio, della merce, a meno che siano esentate in base ad un accordo fra i due Stati e a titolo di reciprocità (in Italia, l'art. 72 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, come modificato dalla L. comunitaria 2010, stabilisce che non sono imponibili a titolo di IVA le cessioni di beni e le prestazioni di servizi, di importo superiore a 300 euro, ad ambasciate e consolati esteri in Italia).

In settimo luogo, la missione, inoltre, è esente da qualsiasi tributo dello Stato accreditatario rapportato alle entrate derivanti dai diritti da essa riscossi nel compimento di atti ufficiali, che la missione eventualmente percepisca nello svolgimento di funzioni consolari (c.d. diritti e tasse di cancelleria percepiti per il rilascio di visti, autentiche di documenti, atti notarili, atti dello stato civile, ecc.). Al riguardo, infatti, l'art. 28 CVRD – frutto di un emendamento proposto dai Paesi Bassi, che recepisce una prassi che, probabilmente, già al tempo della CVRD era divenuta norma consuetudinaria – stabilisce che "*i diritti e canoni percepiti dalla missione per atti ufficiali sono esenti da ogni imposta o tassa*".

2.7. *Le esenzioni doganali.*

Pur rientrando, prima come regole di cortesia internazionale e poi consuetudinariamente nelle esenzioni tributarie, la CVRD dedica alle *esenzioni doganali* una apposita disposizione, l'art. 36. Vi si stabilisce che, secondo le disposizioni legislative e regolamentari che lo Stato accreditatario può adottare, la missione diplomatica beneficia dell'esenzione da franchigie doganali, tasse ed altri oneri connessi, diversi dalle spese di deposito, di trasporto o afferenti a servizi analoghi sugli oggetti destinati all'uso ufficiale (arredamento e funzionamento). La destinazione all'uso ufficiale, di regola, è attestata dal capo missione.

Lo Stato ricevente, peraltro, può impedire l'ingresso nel territorio di stupefacenti, armi, sostanze pericolose o preziose (oro, diamanti, avorio), mentre non si può impedire alla missione di importare opere d'arte e beni di antiquariato destinati agli arredi della missione e della residenza diplomatica.

In Italia, per gli articoli importati in franchigia si prevede che non possano essere venduti o alienati nel paese senza l'autorizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, da ottenersi per il tramite del Ministero degli Affari esteri.

2.8. *Le facilitazioni concernenti la sede della missione.*

Bibliografia: DI FILIPPO M., *Gli acquisti in Italia di beni immobili da parte di Stati stranieri*, in *RDI*, 1998, pp. 429-456.

Lo Stato ricevente è tenuto a fare in modo che lo Stato accreditante possa disporre nel territorio di locali adeguati per farne sede della sua missione diplomatica. Invero, l'art. 21, par. 1 CVRD – che si deve ad una proposta avanzata nel 1957 durante i lavori della CDI da SIR GERALD FITZMAURICE, con riferimento alle difficoltà incontrate dai paesi occidentali di ottenere immobili per le missioni diplomatiche nei paesi socialisti – dispone che "*lo Stato accreditatario deve, sia facilitare l'acquisto sul suo territorio, nel quadro della sua legislazione, da parte dello Stato accreditante, dei locali necessari alla sua missione, sia aiutare lo Stato accreditante a procurarsi dei locali in altro modo*".

La norma costituisce una specificazione dell'art. 25 CVRD secondo il quale "*lo Stato accreditatario accorda tutte le facilitazioni per l'espletamento delle funzioni della missione*". Essa pone, tuttavia, un obbligo di mezzi e non di risultato, con la conseguenza che eventuali difficoltà incontrate dalla missione diplomatica, con riguardo all'acquisto, alla costruzione o alla locazione dei locali, non comportano violazione della CVRD.

Se l'ordinamento dello Stato ricevente consente che gli Stati esteri acquistino proprietà immobiliari per destinarle a sedi di rappresentanze diplomatiche può tuttavia sottoporre l'acquisto stesso ad una determinata procedura autorizzatoria, la cui finalità ultima, per un verso, è quella di permettere allo Stato accreditatario di verificare se, nell'ordinamento dello Stato accreditante, esiste un trattamento analogo per le proprie rappresentanze, in tal senso richiedendo al riguardo che sia soddisfatto un profilo di reciprocità specifico rispetto all'art. 21 CVRD (ed all'art. 30 CVRC). Per altro verso, mediante la detta autorizzazione lo Stato ricevente è in grado di valutare sia se l'ubicazione della sede diplomatica ponga o meno problemi di sicurezza nazionale sia se possano sorgere problemi di ordine pubblico, tanto in relazione alla sicurezza della sede che con riguardo all'incolumità della propria popolazione civile stabilita nelle sue vicinanze.

In Italia – anche dopo che l'art. 13 della L. 15 maggio 1997, n. 127 ha abrogato l'art. 17 c.c., il quale disponeva che "*la persona giuridica non può acquistare beni immobili, né accettare donazioni o eredità né conseguire legati senza l'autorizzazione governativa*" ovvero del ministro competente, cioè il Ministro degli Affari esteri e che l'Amministrazione degli Esteri interpretava come applicabile agli Stati stranieri (circ. 14 gennaio 1952, n. 7/433079) – l'acquisto di beni immobili da parte di Stati esteri o di organizzazioni internazionali è subordinato ad una esplicita autorizzazione governativa, accordata mediante decreto del Ministro degli Esteri, a seguito di idonea richiesta presentata all'Ufficio del Cerimoniale del detto Ministero, che acquisisce al riguardo i pareri delle altre amministrazioni interessate (Infrastrutture, Economia e finanze, Difesa, Interno, Comune). La medesima autorizzazione è necessaria qualora beni immobili pervengano allo Stato straniero o alla organizzazione internazionale per donazione o disposizione testamentaria. Del pari, l'autorizzazione occorre per la loca-

zione di immobili destinati a sede delle missioni diplomatiche o di uffici consolari esteri e/o adibiti ad abitazione degli agenti diplomatici e consolari stranieri.

Qualora, invece, lo Stato ricevente escluda che Stati esteri possano essere proprietari di beni immobili nel suo territorio, ad esso incombe, tuttavia, l'obbligo di assicurare, in altro modo compatibile con la sua legislazione, che la missione diplomatica abbia una sede idonea.

La prassi indica che gli Stati sono soliti concludere accordi bilaterali al riguardo (v. gli accordi del 1969, 1972 e 1977 tra Stati Uniti ed Unione Sovietica, l'accordo del 2003 tra Stati Uniti e Cina, nonché gli accordi del 1987, 1996 e 1997 tra Regno Unito e Unione Sovietica).

Si è detto che l'art. 25 CVRD prescrive allo Stato accreditatario di accordare facilitazioni per l'espletamento delle funzioni della missione. Tra le dette facilitazioni rientrano, tra l'altro, quelle relative ai privilegi riservati al personale diplomatico (ad es., l'esenzione dalle norme sul controllo dei cambi).

In senso contrario v., tuttavia, la sentenza della Corte federale amministrativa tedesca del 1971 nel caso dei *Privilegi dei diplomatici*, ove si afferma che le facilitazioni in parola (si trattava, nella specie, della possibilità di parcheggio dinanzi alla missione) non discendono da una norma consuetudinaria ma da una mera regola di cortesia internazionale.

2.9. *L'esposizione della bandiera nazionale e dell'emblema dello Stato da parte della missione.*

La possibilità da parte di una missione diplomatica di esporre la *bandiera nazionale* è strettamente correlata, per un verso, alla sua funzione di rappresentare il proprio Stato nello Stato ricevente (art. 3, par. 1, lett. *a*) CVRD) e, per altro verso, al fatto che la missione ha natura di organo dello Stato inviante.

Al riguardo si deve ritenere formata una risalente norma consuetudinaria che, prima la CDI, su suggerimento della Cecoslovacchia, e, poi la CVRD ha codificato, all'art. 20, la cui prima frase dispone che "*la missione e il suo capo hanno il diritto di esporre la bandiera e l'emblema dello Stato accreditante sui locali necessari alla sua missione, compresa la residenza del capo missione, e sui mezzi di trasporto di quest'ultimo*". L'esposizione può essere permanente in ragione della costante funzione rappresentativa della missione ovvero limitata a specifiche feste commemorative dello Stato inviante e di quello ricevente.

Regole di cortesia suggeriscono, peraltro, alla missione diplomatica di uniformarsi nell'esposizione della bandiera alle direttive dello Stato ospitante in occasione di eventi fausti o luttuosi dello Stato ricevente. Pertanto, non adeguarsi alle dette direttive può essere considerato un gesto di voluta scortesia verso lo Stato accreditatario. In caso di contrasto tra regole dello Stato inviante e quelle dello Stato ricevente (fausto evento nello Stato ospite ed evento luttuoso nello Stato di invio e viceversa) prevale la cortesia verso lo Stato accreditatario.

L'art. 20 CVRD menziona i "*mezzi di trasporto*" del capo missione (e della

missione stessa). L'espressione ricomprende non solo la vettura ufficiale, ma pure eventuali imbarcazioni private ed aeromobili.

La vettura ufficiale del capo missione può essere corredata del guidoncino con la bandiera nazionale. Questa modalità viene utilizzata tuttavia soltanto nelle occasioni ufficiali in cui la vettura è scortata. Altrimenti l'uso del guidoncino individualizza la vettura e la espone più facilmente a gesti ostili.

L'*emblema dello Stato*, in forma di scudo murale, viene applicato esteriormente e permanentemente sull'edificio in cui ha sede la missione diplomatica e su quello dove il capo missione ha la sua residenza ufficiale (art. 20 CVRD).

Naturalmente al diritto di esporre la bandiera nazionale e l'emblema dello Stato sulla sede della missione diplomatica e sulla residenza diplomatica corrisponde il dovere dello Stato ricevente di evitare che essi siano oggetto di danneggiamento. Quando ciò accada (ad es. in occasioni di manifestazioni ostili svolgentisi dinanzi ai detti luoghi) lo Stato d'invio, sistematicamente eleva una protesta diplomatica e lo Stato ricevente presenta le proprie scuse formali. Le offese alla bandiera ed all'emblema dello Stato d'invio – ai quali lo Stato accreditatario deve apprestare una speciale protezione, al pari di quanto è tenuto a fare per i locali della missione, ai sensi dell'art. 22, par. 2 CVRD – sono considerate violazioni della dignità stessa dello Stato e configurano, infatti, un illecito imputabile allo Stato accreditatario (che ha mancato ai suoi doveri di protezione); il conseguente danno morale allo Stato della bandiera viene riparato mediante l'istituto della soddisfazione, con la presentazione di scuse formali.

2.10. *Le libertà concernenti le comunicazioni della missione.*

Bibliografia: BLIX H., *The Right of Diplomatic Mission to Communicate with Authorities of the Host Countries*, in *Scandinavian SL*, 1964, pp. 9-43; SEYERSTED F., *Diplomatic Freedom of Communication*, in *Scandinavian SL*, 1970, pp. 193-224.

La missione diplomatica deve poter comunicare liberamente e con sicurezza con il proprio Stato per poter utilmente svolgere sia la funzione di informarsi con tutti i mezzi leciti delle condizioni e dello sviluppo degli avvenimenti nello Stato accreditatario sia la funzione di negoziare con lo Stato ricevente, avendo ricevuto le opportune istruzioni dallo Stato inviante.

Nel XX secolo e fino all'avvento delle moderne tecnologie di informazione e comunicazione (ed ancora oggi per gli Stati che non sono in possesso di dette tecnologie), i messaggi diretti alle missioni diplomatiche e da esse provenienti venivano effettuate per il tramite di telegrammi e mediante l'uso di telescriventi (o più semplicemente "*telex*") e di telecopiatrici ("*telefax*"), sistemi oggi abitualmente sostituiti dalle *e-mails* e dall'*e-grams*, versione elettronica del telegramma. Allorché il messaggio contiene elementi sensibili/riservati/segreti esso viene cifrato, cioè reso illeggibile a meno di ricorrere all'utilizzazione di una "chiave", che

ne permette anche la decifratura, cioè la conversione in chiaro. L'operazione di cifratura e decifratura, originariamente manuale, è stata effettuata in prosieguo di tempo con macchine elettro-meccaniche (come le cifratrici Lorenz o Enigma impiegate durante la seconda guerra mondiale).

Di regola, allorché le comunicazioni non hanno carattere confidenziale viene utilizzata la rete telefonica, fissa o mobile o la telefonia satellitare. Le riunioni con presenza fisica sono sostituite sempre più spesso dalle videoconferenze.

La missione può utilizzare il servizio di telefonia, telegrafo, telescrivente o *telefax* dello Stato ricevente ovvero dotarsi di un proprio sistema rice-trasmittente. Tuttavia, al tempo della conferenza di Vienna soltanto gli Stati più ricchi potevano permettersi un proprio sistema di comunicazione. Gli Stati, che erano meno favoriti, pur essendo d'accordo nel cristallizzare la prassi fino allora formatasi in tema di sistemi di comunicazione, cercarono in qualche modo di controllare l'uso di sistemi ricetrasmittenti da parte delle missioni.

Così, in primo luogo, l'art. 27, par. 1 CVRD codifica in proposito una norma consuetudinaria disponendo che "*lo Stato accreditatario permette e protegge la libertà di comunicazione da parte della missione per tutti i suoi fini ufficiali. Per comunicazioni col governo e con le altre missioni o consolati dello Stato, ovunque essi si trovino, la missione può impiegare tutti i mezzi di comunicazione, compresi i corrieri diplomatici e i messaggi in codice o in cifra*".

Dal commentario della CDI e dalla prassi degli Stati risulta che la libertà di comunicazione della missione si estende altresì: *a*) alle relazioni con i cittadini dello Stato che si trovano sul territorio dello Stato ricevente e che per ragioni ufficiali devono comunicare con la missione; *b*) alle relazioni con altri governi, con le missioni o i consolati di altri Stati, nonché con le organizzazioni internazionali, come pure comprende, all'evidenza; *c*) le comunicazioni con le autorità dello Stato accreditatario.

Nel concetto di mezzi utilizzabili rientra ovviamente il servizio postale ed il servizio telefonico e telegrafico dello Stato accreditatario che non si può rifiutare di rendere il servizio. Trattandosi di servizi il relativo corrispettivo deve essere pagato allo Stato ricevente; in caso di mancato pagamento delle relative fatture il servizio può essere tagliato, a titolo di eccezione di inesecuzione, anche se, applicando una regola di cortesia internazionale, taluni Stati (Germania) indicano alle aziende che offrono il servizio di telefonia di evitare di tagliare le chiamate in arrivo.

In secondo luogo, l'art. 27, par. 1 CVRD stabilisce – recependo una esigenza fatta valere durante la conferenza di Vienna dagli Stati non in possesso di strumenti di comunicazione satellitare e la conseguente posizione di compromesso formulata dal Regno Unito – che la missione "*può installare e utilizzare un apparecchio radiotrasmittente solo con il consenso dello Stato accreditatario*". In proposito la missione deve rispettare le regolamentazioni internazionali dell'Unione telegrafica internazionale (art. 6 della convenzione di Ginevra del 1992 recante costituzione dell'ITU) e la convenzione sulle telecomunicazioni.

Pertanto, l'istallazione di un apparecchio radiotrasmittente nella missione è subordinato al preventivo consenso dello Stato accreditatario. Ciò risulta chiaramente non solo dalla formulazione impiegata dell'art. 27, par. 1 CVRD, ma anche dai lavori preparatori. Invero, la CDI non aveva previsto una simile disposizione ed, anzi, nel commentario all'art. 25 del progetto del 1958 aveva sottolineato che *"If a mission wishes to make use of its own wireless transmitter it must, in accordance with the international conventions on telecommunications, apply to the receiving State for special permission. Provided that the regulations applicable to all users of such communications are observed, such permission must not be refused"*. Inoltre, dalla discussione nell'ambito della conferenza di Vienna si evince che gli Stati hanno voluto riservarsi la possibilità di opporre un rifiuto alla richiesta di istallare un apparecchio radiotrasmittente. Il che rende discutibile considerare che l'assenza di protesta da parte dello Stato accreditatario relativamente alla installazione di una apparecchiatura ricetrasmittente possa essere interpretata come consenso. In ogni caso, è ragionevole ritenere (CAHIER) che, in forza del principio di non discriminazione, lo Stato accreditatario non possa rifiutare selettivamente il proprio consenso, ma qualora dovesse negarlo dovrebbe farlo per tutte le missioni accreditate.

Qualora, invece, il consenso sia stato accordato è discutibile che lo Stato accreditatario possa pretendere che la missione utilizzi i servizi radiotrasmittenti dello Stato ricevente.

Nella prassi, la Cina richiede che l'importazione di apparecchiatura ricetrasmittenti sia subordinata all'approvazione da parte del Ministero degli Esteri della richiesta all'uopo presentata dalla missione diplomatica.

Qualora lo Stato ricevente intercetti le comunicazioni della missione pone in essere una violazione combinata degli artt. 27 e 22 CVRD (v., *supra*, par. 2.1.1).

Nella prassi degli ultimi due secoli soltanto in casi limite e durante il tempo di guerra o di conflitti armati internazionali sono state intercettate le comunicazioni o la corrispondenza diplomatica. Va ricordata, al riguardo, la ferma protesta del Corpo diplomatico accreditato a Parigi, assediata nel 1870 dalla Prussia, rispetto alla pretesa di Bismark di ammettere soltanto la corrispondenza "aperta". Restrizioni ai telegrammi cifrati furono stabilite nel Regno Unito durante la prima guerra mondiale, nonché dall'aprile al giugno 1944 prima dell'invasione della Francia. Analogamente Israele vietò la corrispondenza diplomatica cifrata durante le ostilità del 1948-1949 con gli Stati arabi.

Il recente caso *Datagate* (v., *supra*, par. 2.1.1) evidenzia, tuttavia, la pratica delle intercettazioni da parte dei servizi di sicurezza degli Stati Uniti, anche in tempo di pace e pure in danno delle missioni diplomatiche di Stati alleati, membri della NATO.

2.10.1. *La corrispondenza ufficiale della missione: valigia e corriere diplomatico.*

Bibliografia: SEYERSTED F., *Diplomatic Freedom of Communication*, in *Scandinavian SL*, 1970, pp. 193-224; CAPILUPPI M., *L'inviolabilità della valigia diplomatica nella prassi internazionale*, in *CI*, 1983, pp. 20-33; WIEBACK A., *Abuse of the Immunity of Diplomatic Mail*, in *South African YIL*, 1984, pp. 175-180; AKINSAYA A., *The Dikko Affair and Anglo-Nigerian Relations*, in *ICLQ*, 1985, pp. 602-609; PUPPE H., *Zum rechtlichen Status des Diplomatengepäcks: der gegenwärtige Stand der Arbeiten der ILC*, in *Jura*, 1986, pp. 527-531; ASHMAN C., TRESCOTT P., *Diplomatic Crime: Drugs, Killings, Thefts, Rapes, Slavery and Other Outrageous Crimes!*, Washington, 1987; NELSON C.M., *Opening Pandora's Box: the Status of the Diplomatic Bag in International Rela-*

tions, in *Fordham ILJ*, 1988, pp. 494-520; AKINSANYA A.A., *Reflections on the inviolability of diplomatic bags*, in *Pakistan Horizon*, 1989, pp. 98-120; CHAPAL P., *Le courrier diplomatique et la valise diplomatique*, in *Aspects récents du droit des relations diplomatiques, colloque de Tours de la SFDI*, Paris, 1989, pp. 243-288; ZEIDMAN A., *Abuse of the Diplomatic Bag: a Proposed Solution*, in *Cardozo LR*, 1989-1990, pp. 427-444; ADDICOTT J.F., *The Status of Diplomatic Bag: A Proposed United States Position*, in *Houston JIL*, 1991, pp. 221-257; NAWAZ M.K., *Is a diplomatic bag open to electronic examination?*, in *Indian JIL*, 1994, pp. 57-61; STANGLE G.L., *When Diplomacy Meets Illegality: Reevaluating the Need for the Diplomatic Bag*, in *Digest of International Law*, 1995-1996, pp. 51-70; BOLEWSKI W., *Diplomatischer Kurier: Völkerrechtliches Instrument und Gefahren seines Missbrauchs*, in *ArchV.*, 2005, pp. 537-553; D'ASPREMONT J., *Diplomatic Courier and Bag*, in *MPEPIL*, 2011.

L'inviolabilità dei corrieri diplomatici e della corrispondenza agli stessi affidata e contenuta nella valigia diplomatica risulta attestata fin dal XVI secolo. La questione della portata della relativa norma consuetudinaria fu oggetto di approfondito esame da parte della CDI e nel quadro della Sesta Commissione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. La tesi dell'immunità assoluta venne difesa da TUNKIN e PADILLA NERVO, mentre SIR GERALD FITZMAURICE sostenne che, in determinate circostanze vi fosse la possibilità per talune eccezioni. Quanto agli Stati, la Francia propose che la valigia potesse essere ispezionata in presenza di membri della missione diplomatica dello Stato inviante; gli Stati Uniti sostennero che, conformemente alla prassi allora esistente, lo Stato inviante potesse chiedere di sottoporre la valigia ad ispezione per evitare la restituzione al mittente. La CVRD, tuttavia, optò per l'inviolabilità assoluta.

L'art. 27, par. 2 CVRD sancisce che "*la corrispondenza ufficiale della missione è inviolabile. L'espressione 'corrispondenza ufficiale' indica tutta la corrispondenza relativa alla missione e alle sue funzioni*". L'inviolabilità comporta, per un verso, l'obbligo per lo Stato accreditatario di astenersi dall'esercitare qualsiasi controllo sul contenuto della corrispondenza spedita o ricevuta dalla missione, sempre che tale corrispondenza rechi visibile l'indicazione della sua provenienza o della sua destinazione diplomatica; per altro verso, impedisce che la corrispondenza sia utilizzata come prova processuale dinanzi alle giurisdizioni dello Stato ricevente, in tal modo duplicando l'inviolabilità che l'art. 24 CVRD stabilisce per gli archivi della missione.

Per quanto riguarda la *valigia diplomatica* la CVRD si limita, all'art. 27, par. 3, a stabilire che essa "*non deve essere aperta né trattenuta*", disposizione oggetto di riserve da parte di taluni Stati arabi (Kuwait, Libia, Arabia Saudita, Repubblica araba dello Yemen, Quatar, Bahrein) e di altrettante obiezioni degli Stati parte (Australia, Belgio, Bulgaria, Canada, Cecoslovacchia, Haiti, Mongolia, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica federale di Germania, Regno Unito, Stati Uniti, Tailandia, Ucraina, Ungheria ed Unione Sovietica), che hanno fatto valere la natura consuetudinaria della norma.

In dottrina (D'ASPREMONT) si ritiene che, nonostante le dette riserve abbiano ricevuto numerose obiezioni, nondimeno esse sono suscettibili di giustificare gli Stati riceventi ad ispezionare le valigie diplomatiche degli Stati riservanti, i quali sarebbero preclusi, in base al principio dell'*estoppel*, di protestare contro eventuali ispezioni.

Inoltre, il par. 4 della medesima disposizione precisa che "*i colli costituenti la valigia diplomatica devono portare all'esterno i segni visibili indicanti il loro carattere e possono contenere soltanto documenti diplomatici o oggetti adibiti all'uso ufficiale*"; infine, i parr. 6 e 7 indicano che la valigia può essere affidata a corrieri, anche *ad hoc*, ovvero al comandante di un aeromobile o di una nave commerciale. Infine, l'art. 40, par. 3, estende l'inviolabilità e la protezione alle valigie diplomatiche in transito.

Proprio la mancanza di segni esteriori di riconoscimento del carattere ufficiale ha indotto l'*Eritrea-Ethiopia Claims Commission* a ritenere che il collo intercettato dalle autorità doganali eritree nell'aprile 1989 non fosse coperto dall'inviolabilità garantita dall'art. 27 CVRD (*Diplomatic Claim: Ethiopia's Claim 8*, 19 dicembre 2005).

La *disciplina* della valigia diplomatica, peraltro, risulta anche dal progetto di articoli sullo Statuto del corriere diplomatico e della valigia diplomatica non accompagnata da un corriere diplomatico che la CDI ha adottato in seconda lettura nel 1989, insieme a due progetti di protocolli concernenti le missioni speciali e le organizzazioni internazionali universali, sulla base dei sette rapporti predisposti dal Rel. spec., il bulgaro ALEXANDER YANKOV. Al riguardo, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite – dopo aver proceduto a consultazioni informali dei governi nell'ambito della propria Sesta Commissione – ha riscontrato punti di vista non conciliabili, in particolare, tra le esigenze di segretezza della corrispondenza diplomatica e della libertà delle comunicazioni, da un lato, ed il rispetto della normativa concernente la sicurezza dello Stato ricevente ed, eventualmente, dello Stato di transito, dall'altro. In particolare, gli Stati non sono stati capaci di mettersi d'accordo sulla scelta del regime da accogliere, tra quello più restrittivo dell'art. 27, par. 3 CVRD (la valigia non può essere aperta e, di regola, va inoltrata a destinazione) e quello, meno restrittivo, dell'art. 35, par. 3 CVRC (la valigia va restituita al mittente qualora le autorità consolari di quest'ultimo non autorizzino l'ispezione). Pertanto, nel 1995, l'Assemblea generale ha deciso di rimettere agli Stati sia il progetto della CDI sia le osservazioni formulate nel quadro della detta consultazione (decisione 50/416) e non ha da allora ritenuto di sottoporre il progetto ad una conferenza di codificazione. Conseguentemente, delle disposizioni del progetto della CDI è corretto valersi solo in quanto indicative della prassi degli Stati.

Conformemente ad una prassi risalente al XVIII secolo, la *nozione* di valigia diplomatica è ampia. L'art. 3, par. 2 del progetto della CDI la definisce come i colli contenenti corrispondenza ufficiale, come pure i documenti o gli oggetti destinati esclusivamente all'uso ufficiale, accompagnati o meno da un corriere di-

plomatico, che sono utilizzati per le comunicazioni ufficiali e che portano all'esterno i segni visibili del loro carattere di valigia diplomatica (cioè il sigillo ufficiale di ceralacca o di piombo che attesta il mittente) ed una targhetta con stampigliato il timbro del mittente, con l'indicazione del destinatario e del contenuto della valigia. È proprio il sigillo che distingue i colli della valigia diplomatica dalle spedizioni di oggetti sia destinati all'uso ufficiale della missione, sia all'uso personale dell'agente diplomatico, cui fa riferimento l'art. 36, par. 1, lett. *a*) e *b*) CVRD, nel quadro dell'esenzione dei diritti doganali.

Quanto al *contenuto* della valigia, sebbene l'art. 27, par. 4 CVRD faccia riferimento espresso ai documenti diplomatici ed agli oggetti destinati all'uso ufficiale (l'art. 25 del progetto della CDI, aggiunge addirittura che la destinazione ufficiale è esclusiva) la valigia, in base ad una prassi consolidata, di cui dà conto anche il rapporto della CDI, può contenere anche materiale radiotrasmittente, schede di voto, fotocopiatrici, impianti cifrati, *computers*, materiali da costruzione da impiegare nella sede diplomatica ed, altresì, in circostanze eccezionali e di estrema urgenza (calamità naturali, conflitti armati interni), corrispondenza o medicinali destinati all'uso privato del personale della missione o di privati, quando non vi sia sicurezza delle comunicazioni ordinarie. A quest'ultimo riguardo, considerato che il personale diplomatico è obbligato, ai sensi dell'art. 41, par. 1 CVRD, a rispettare le leggi ed i regolamenti dello Stato accreditatario, non è possibile utilizzare la valigia diplomatica per introdurre nello Stato ricevente oggetti vietati, quali armi (salvo se destinate alla difesa personale), stupefacenti, ecc.

Per evitare incidenti diplomatici è opportuno che lo Stato inviante e quello ricevente trovino una intesa sulla dimensione ed il peso della valigia.

La prassi indica che gli Stati, talvolta, dichiarano come valigia diplomatica tutto il contenuto di un autocarro. Lo fece l'Unione Sovietica, nel luglio 1984, in una spedizione di un autocarro da 5 tonnellate diretta alla missione permanente a Ginevra presso le Nazioni Unite. Le autorità tedesche e quelle svizzere ritennero che la spedizione potesse entrare in Svizzera in esenzione doganale, ma dovesse essere oggetto di ispezione; la missione sovietica non acconsentì ed il carico fu rimandato indietro. Nel 1985, sempre l'Unione Sovietica inviò un autocarro destinato all'ambasciata in Germania; in questo caso l'ambasciata autorizzò l'ispezione doganale e produsse un elenco del contenuto del carico; le autorità tedesche non aprirono i colli.

Le proposte volte a limitare l'inviolabilità della valigia avanzate sia durante i lavori della CDI (favorevoli SIR GERALD FITZMAURICE e SCELLE, contrari AGO, AMADOR e TUNKIN), sia durante la conferenza di Vienna del 1961 sono state tutte respinte: gli Stati hanno temuto misure di reciprocità/ritorsione nei loro confronti.

I casi di chiara violazione dell'inviolabilità della valigia sono abbastanza rari. Ad es., nel marzo 2000, il governo britannico inviò un *container* di 7 tonnellate di apparecchiature di schermatura elettronica delle comunicazioni all'ambasciata di Harare. Le autorità doganali dello Zimbabwe aprirono il *container* e ne seguì una tensione diplomatica tra i due Paesi.

Vale la pena di anticipare che un regime meno protettivo, frutto di una proposta degli Stati Uniti, figura, invece, nell'art. 36 CVRC. Nel caso di sospetto di trasporto illecito la valigia può essere aperta in presenza di un funzionario consolare, previa autorizzazione del Ministero degli Affari esteri, o rifiutata e rispedita al mittente (v., *infra*, cap. XXII, par. 2.5.2). Ciò detto, è stato pure osservato in dottrina (LEE e QUIGLEY), che il differente regime è più apparente che reale, in quanto, a prescindere dalla diversità dei testi, nella prassi gli Stati hanno sostanzialmente equiparato il trattamento della valigia diplomatica a quello della valigia consolare. In ogni caso può osservarsi che lo Stato ricevente, quando ritiene che la valigia contenga corpi umani o materiali pericolosi (esplosivi) è legittimato ad invocare, a sostegno della violazione della norma che fa divieto di aprire la valigia, le tradizionali esimenti dell'illecito internazionale (stato di necessità, estremo pericolo).

All'apertura della valigia diplomatica, senza il consenso dello Stato inviante, quest'ultimo fa seguire, invariabilmente, una protesta.

L'inviolabilità della valigia diplomatica risulta tutelata anche nell'immediatezza della rottura delle relazioni diplomatiche. Lo Stato ricevente, invero, deve astenersi dal sottoporre ad apertura la valigia, pur quando abbia la consapevolezza che il contenuto comprenda oggetti sicuramente non destinati all'uso ufficiale.

Così, il Regno Unito, nel 1984, dopo la rottura delle relazioni diplomatiche con la Libia a seguito dell'incidente davanti alla sede dell'Ufficio del popolo liblico a Londra, in occasione del quale una poliziotta britannica era stata uccisa da un proiettile sparato dall'interno della sede diplomatica, non perquisì o sottopose a *scanner* le valigie diplomatiche, ove ragionavolmente poteva essere contenuta l'arma del delitto.

La valigia diplomatica è stata talvolta utilizzata per trasportare oggetti non destinati all'uso diplomatico. Notorio è il caso delle confezioni di sigari cubani, acquistate a New York ed inviate, mediante valigia diplomatica britannica, al Primo ministro Winston Churchill durante la seconda guerra mondiale.

Numerosi sono i casi in cui vi è stato un uso abusivo della valigia, soprattutto per trasportare persone sequestrate. Noto è il caso *Mordechai Ben Masuud Louk, alias Josef Dahan*, riguardante il cittadino marocchino, nato israeliano, che lavorava per i servizi segreti israeliani e che aveva disertato, abbandonando la sua unità di stanza nel Sinai, per attraversare le linee e finire in Egitto dove era stato reclutato dagli egiziani, che gli avevano offerto una nuova identità e nuovi documenti; successivamente aveva deciso di ritornare in Israele ma venne catturato dai servizi segreti egiziani in un caffè di Via Veneto. Allertate da agenti del Mossad, che avevano sempre seguito Mordechai Louk durante i suoi spostamenti prima al Cairo e poi in Italia, le autorità di polizia italiane lo ritrovarono, il 17 novembre 1964, in una cassa della valigia diplomatica della Repubblica araba unita (RAU) in partenza, con un aeromobile della compagnia aerea egiziana, da Roma per il Cairo, a destinazione del Ministero degli Esteri, drogato, imbavagliato e legato, cui seguì la dichiarazione di *personae non gratae* di due diplomatici della RAU. L'Italia elevò una formale protesta con una nota inviata all'ambasciatore della RAU a Roma, in cui lamentò la violazione sia delle norme internazionali relative alle immunità diplomatiche sia del codice penale italiano; a sua volta, l'ambasciatore fece presente che, al momento dell'apertura della cassa, non era presente alcun membro della missione diplomatica e che ai due diplomatici arrestati non era stato consentito di telefonare in ambasciata.

Un caso analogo si è verificato all'aeroporto di Stansted, ove le autorità doganali britanniche hanno rinvenuto in due casse, spedite come valigia diplomatica dall'Alto commissariato della Nigeria a Londra, pronte per essere imbarcate su di un aeromobile di una compagnia aerea nigeriana con destinazione il Ministero degli Esteri di Lagos, in una, l'ex ministro nigeriano delle comunicazioni *Alhaji Umaru Dikko*, anestetizzato, ed un anestesista israeliano, cosciente ed in possesso di siringhe e di droghe; nell'altra, due cittadini israeliani, appartenenti al Mossad. La cassa era accompagnata da un funzionario governativo nigeriano, in possesso di un passaporto diplomatico ma che non era membro della missione diplomatica a Londra e, pertanto, non godeva di immunità nel territorio del Regno Unito, il quale non si oppose all'apertura. A seguito di tale vicenda, le autrorità britanniche stabilirono che qualsiasi decisione relativa all'ispezione di una valigia diplomatica sarebbe stata presa tenendo "*fully into account the overriding duty to preserve and protect human life*" (*The Abuse of Diplomatic Immunities and Privileges, First Report forom the British House of Commons*, 14 dicembre 1984, p. 50).

In altri casi, l'ispezione della valigia, autorizzata dalla missione, ha rivelato la presenza di materiale la cui importazione è vietata (droga, armi, esplosivi). Ad es., nel 1989, le autorità doganali britanniche rinvennero 20 kg di cocaina all'aeroporto di Heathrow, nel bagaglio, dichiarato come valigia diplomatica, di un diplomatico peruviano; nel 2003, sempre le autorità doganali britanniche hanno scoperto dell'eroina in una valigia diplomatica destinata all'Alto Commissiarato della Sierra Leone a Londra.

Un caso noto di abuso della valigia diplomatica è rappresentato dall'occultamento tra i colli diplomatici inviati a Berlino dall'ambasciata tedesca, durante l'occupazione nazista, di dipinti di Sebastiano Ricci della collezione de Robilant di palazzo Mocenigo a Venezia, nonché della Visitazione di Maria ed Elisabetta del pittore del Seicento napoletano Francesco Guarino e del Kouros, pure proveniente dalla collezione Amelung di Roma (e che, in parte, si trovano oggi alla Gemäldegalerie di Berlino, in quanto la Repubblica federale di Germania le considera divenute di sua proprietà, dato che erano state acquistate dai nazisti, anche se esportate illegalmente).

Nonostante che l'*ispezione mediante strumenti a raggi X* sia contraria alla prassi (molti Stati, fra i quali la Francia, il Regno Unito e gli Stati Uniti, vi si oppongono apertamente) e secondo parte della dottrina (DENZA) può costituire una violazione dell'art. 27 CVRD, in quanto è suscettibile di incidere sulla sicurezza e la confidenzialità delle comunicazioni della missione e sia pure vietata dall'art. 24 del progetto della CDI sul corriere diplomatico e la valigia diplomatica, il governo italiano, con nota verbale del 4 ottobre 1986 alle rappresentanze diplomatiche, ha annunciato che, per motivi di contrasto al terrorismo, l'ispezione a raggi X sarebbe stata sistematicamente applicata. Ed, invero, come autorevole dottrina (HARDY, CAHIER, D'ASPREMONT) ha osservato, il controllo a raggi X è rispettoso del segreto della corrispondenza e non paralizza le comunicazioni dello Stato accreditante; quest'ultimo, qualora non volesse che la valigia sia sottoposta all'ispezione a raggi X può accettare che essa venga aperta in presenza di un funzionario della missione. È quanto avvenuto, nel gennaio 2012, allorché le autorità di polizia italiane hanno scoperto 40 kg di cocaina in una valigia diplomatica proveniente dall'Ecuador, aperta presso la Farnesina in presenza di rappresentanti dell'ambasciata dell'Ecuador. In ogni caso, la sottoposizione allo *scanner* a raggi X è ormai divenuta prassi corrente delle compagnie aeree.

Il *corriere diplomatico* è la persona incaricata di accompagnare la valigia diplomatica dal luogo di partenza a quello di destinazione. Di regola, il corriere è un funzionario amministrativo del Ministero degli Affari esteri (corriere ordinario) ovvero un corriere apposito (corriere *ad hoc*). Il corriere ordinario, ai sensi dell'art. 27, par. 5 CVRD deve essere munito di un documento ufficiale che attesti la

sua qualifica e precisi il numero dei colli costituenti la valigia che egli accompagna.

Nell'esercizio delle sue funzioni gode di inviolabilità della sua persona, non può essere sottoposto ad alcuna forma di arresto o di detenzione, beneficia delle tradizionali immunità diplomatiche (ma non dell'esenzione dalla giurisdizione) e deve essere protetto dallo Stato accreditatario (e secondo l'art. 40, parr. 2 e 3 CVRD ed all'art. 21, par. 2, del progetto della CDI anche dagli Stati di transito). Il corriere *ad hoc* – precisa l'art. 27, par. 6 CVRD – cessa di beneficiare di immunità non appena ha consegnato la valigia diplomatica al destinatario. Qualora la valigia diplomatica sia affidata al comandante di un aeromobile privato, egli non è considerato un corriere diplomatico, ma la valigia ha diritto alla consueta tutela e può essere ritirata sottobordo da personale della missione diplomatica (art. 27, par. 7 CVRD). La CVRD, a differenza della CVRC (art. 35, par. 7), non menziona la possibilità che la valigia diplomatica sia affidata al comandante di una nave commerciale. Tuttavia questa possibilità è ammessa nella prassi.

2.11. *L'inviolabilità degli archivi e documenti della missione.*

Anche gli archivi ed i documenti della missione beneficiano di uno statuto giuridico ufficiale proprio, che è distinto da quello concernente l'inviolabilità della missione diplomatica, in quanto può accadere che gli archivi siano collocati in locali distinti da quelli della missione, come evidenziato, in particolare, dalla delegazione italiana in sede di conferenza di Vienna, in contrapposizione alla delegazione degli Stati Uniti). Secondo l'art. 24 CVRD "*gli archivi e documenti della missione sono inviolabili in qualsiasi momento e in qualunque luogo si trovino*". Pertanto sono sottratti a qualsiasi misura di esecuzione o di appropriazione da parte delle autorità o di terzi, cittadini dello Stato accreditatario o di altri Stati e non possono neppure essere utilizzati come prova in giudizio.

La *nozione* di archivio logicamente deve essere ampia. Una definizione in questo senso, applicabile per analogia, è contenuta nell'art. 1, lett. *k*) CVRC, che comprende tutte le carte, documenti, corrispondenze, libri, films, nastri magnetici e registri dell'ufficio, come pure il materiale di cifra, gli schedari e i mobili destinati a proteggerli e a conservarli. Pacificamente nel concetto di archivio va compreso, tenendo conto delle nuove tecnologie, quello che si giova di supporto informatico.

L'obbligo di assicurare l'inviolabilità degli archivi sussiste anche quando la missione abbia cessato di funzionare e persino in caso di conflitto armato, allorché lo Stato inviante ne abbia affidato la custodia ad uno Stato terzo accettabile per lo Stato accreditatario (art. 45 CVRD).

L'art. 24 CVRD – diversamente da quanto prevede l'art. 22, par. 2, con riguardo ai locali della missione – non menziona espressamente "l'obbligo speciale" dello Stato accreditatario di proteggere gli archivi. Tale obbligo, tuttavia, può

ben essere fatto discendere dalla norma consuetudinaria che impone allo Stato accreditatario la protezione degli archivi. Ad esso si riferisce, peraltro, il commentario della CDI ai progetti del 1957 e del 1958, allorché precisa che "*As in the case of the premises of the mission, the receiving State is obliged to respect the inviolability itself and to prevent its infringement by other parties*".

Nel caso del *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran* la Corte internazionale di giustizia, nel 1980, ha affermato che gli studenti islamici, nel distruggere e nel disseminare a terzi documenti custoditi negli archivi dell'ambasciata degli Stati Uniti, avevano posto in essere una violazione della CVRD, distinta da quella concernente l'inviolabilità della missione. Inoltre, nella sentenza arbitrale parziale del 2005, relativa al *Diplomatic Claim, Ethiopia's Claim 8*, la Commissione tra Eritrea ed Etiopia ha stabilito che il sequestro (e la mancata riconsegna per 5 anni), avvenuto all'aeroporto di Asmara, da parte di funzionari doganali eritrei, di un collo spedito per corriere DHL dal consolato dell'Etiopia a Gedda e destinato all'ambasciata ad Addis Abeba, contenente dei passaporti in bianco, pur non potendo essere ricompreso nel concetto di valigia diplomatica, per difetto degli elementi identificativi della stessa, nondimeno costituiva violazione da parte dell'Eritrea della corrispondenza ufficiale del governo etiopico ed ha intralciato il corretto funzionamento della missione diplomatica, in spregio degli artt. 24 e 29 CVRD.

3. *Le immunità spettanti ai componenti della missione diplomatica: il personale diplomatico.*

Bibliografia: HEVENER KAUFMAN N. (ed.), *Diplomacy in a Dangerous World: Protection for Diplomats under International Law*, Boulder, Co., 1986; BARKER J.C., *The Protection of Diplomatic Personnel*, Aldershot, 2006.

Conviene ora procedere all'esame dei trattamenti "personali" che competono ai componenti della missione diplomatica. Sulla base della classificazione sopra indicata alcuni trattamenti, che genericamente sono denominati immunità, si configurano propriamente a stregua di immunità in senso stretto, altri possono essere considerati privilegi, altri ancora hanno la natura di prerogative.

Ci occuperemo, in primo luogo, dell'inviolabilità dell'agente diplomatico, poi dell'immunità di giurisdizione, in seguito dell'immunità tributaria, infine, dei privilegi e delle prerogative.

Tradizionalmente le immunità sono dovute, per il tramite dell'agente diplomatico, alla persona sovrana dello Stato estero e gli obblighi assunti reciprocamente dagli Stati, in funzione della norma consuetudinaria che garantisce l'immunità degli agenti diplomatici (e della sede della missione diplomatica), sono "essenziali, incondizionati ed intrinsechi" al carattere rappresentativo della funzione diplomatica svolta (CIG, *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran*, ordinanza 1979 e sentenza 1980).

I privilegi e le immunità che di seguito sono esaminati sono quelli fondati sulle

norme di diritto internazionale generale, come codificate dalla CVRD. Nulla vieta però che due o più Stati convengano fra loro, mediante un accordo particolare, un trattamento speciale ai loro rispettivi agenti diplomatici o a quelli di uno Stato terzo che si vengano a trovare, o che dimorino negli Stati stessi.

Un esempio di quest'ultimo tipo è l'art. 12 del trattato tra la Santa Sede e l'Italia dell'11 febbraio 1929, secondo il quale lo Stato italiano è internazionalmente obbligato verso la Santa Sede ad ammettere che gli inviati dei governi esteri presso quest'ultima abbiano la loro sede in Roma ed a concedere loro tutte le immunità che spettano agli agenti diplomatici secondo il diritto internazionale.

3.1. *L'inviolabilità dell'agente diplomatico.*

Bibliografia: CROUZET F., *De l'inviolabilité et de l'exemption de juridiction des agents diplomatiques*, Paris, 1875; OLIVI L., *Sull'inviolabilità degli agenti diplomatici*, Milano, 1883; VÄRK R., *Personal Inviolability and Diplomatic Immunity in Respect of Serious Crimes*, in *Jur. Int.*, 2003, pp. 110-119; DE GIUDICI G., *Sullo statuto dell'ambasciatore in età moderna: l'inviolabilità tra sacralità ed indipendenza giurisdizionale*, in *TSDP*, 2012, pp. 1-63; CURTI GIALDINO C., *Sacre le immunità diplomatiche. L'India non può privare delle prerogative l'ambasciatore italiano*, in *Il Tempo*, 20 marzo 2013, p. 33; TALMON S., *The (Not so) 'Sacred? Word of an Italian Ambassador and Diplomatic Immunity for Contempt of Court*, in *Bonn Res. Papers on PIL*, n. 5/2014, 9 settembre 2014, pp. 1-27.

Il cuore del sistema immunitario che riguarda gli agenti diplomatici è costituito dalla regola dell'*inviolabilità*.

Nel tracciare l'evoluzione storica del diritto diplomatico si sono indicate le tracce più remote del trattamento inviolabile riconosciuto alle ambascerie. Egizi, Persiani, Fenici, Greci, Romani attribuivano carattere sacro agli ambasciatori, li vedevano come meritevoli di un trattamento analogo a quello dovuto alle divinità di cui erano considerati i messaggeri. POMPONIO nel *Digesto* (D.50.7.18) – in un frammento tratto dal 37° libro *ad Quintum Mucium*, che è collocato significativamente nel titolo *de legationibus* – scrive che "*Si quis legatum hostium pulsasset, contra ius gentium id commissum esse existimantur, quia sancti habentur legati*".

Un'offesa agli ambasciatori era considerata un'offesa a Dio ed una violazione del diritto naturale. Il principio dell'inviolabilità dell'agente diplomatico è sicuramente già attestato ai tempi di GROZIO che lo menziona espressamente nel *De Jure belli ac pacis* (1625) ed esempi se ne trovano già nella prassi del XVIII secolo.

Uno dei casi più noti e risalenti è quello relativo all'ambasciatore russo a Londra conte Andrey Artamanovich Matveev, che nel 1708, al momento di lasciare la Gran Bretagna fu arrestato, con uso della violenza fisica, su richiesta dei creditori, per essere poi rilasciato su cauzione di 50 sterline pagata dai suoi amici. Il Corpo diplomatico accreditato a Londra elevò una ferma protesta. Nonostante le pronte scuse all'ambasciatore da parte del Segreta-

rio di Stato britannico agli Esteri, su istruzioni della Regina Anna, e dello stesso Parlamento, per comporre la controversia che ne era derivata la Regina Anna dovette inviare una missione speciale a San Pietroburgo presso lo Zar Pietro I il Grande a presentare le proprie scuse. Qualche mese dopo la Regina Anna fece adottare l'*Act Preserving the Privileges of Ambassadors and other public Ministers of foreign Princes and States* del 21 aprile 1708.

Il principio dell'inviolabilità degli agenti diplomatici, non più riferito al carattere sacro derivante dal diritto divino o dal diritto naturale, ma correttamente correlato all'interesse della funzione diplomatica, è presente sia nell'art. 14 della convenzione de L'Avana del 1928 sui funzionari diplomatici, sia nell'art. 7 della risoluzione sulle immunità diplomatiche, adottata dall'*Institut de droit international* nella sessione di New York del 1929, nonché nell'art. 17 del progetto dell'*Harvard Law School* del 1932.

L'art. 29 CVRD, cristallizzando, pertanto, una norma consuetudinaria millenaria, sancisce che "*la persona dell'agente diplomatico è inviolabile. Egli non può essere sottoposto ad alcuna forma di arresto o detenzione. Lo Stato accreditatario lo tratta con tutto il rispetto che gli è dovuto, e adotta tutte le misure idonee per impedire qualsiasi attentato alla sua persona, alla sua libertà ed alla sua dignità*".

Per quanto riguarda l'origine dell'espressione "*tutte le misure idonee*" conviene ricordare che, durante la conferenza di Vienna, il Belgio suggerì di modificare la formulazione "*all reasonable steps*", che figurava nel progetto della CDI, eliminando il termine "*reasonable*"; il Regno Unito si oppose facendo presente che in tal modo si sarebbe imposto un onere eccessivo allo Stato accreditatario; la proposta britannica venne accolta dalla conferenza anche per quanto riguarda l'inserimento del termine "*appropriate*", aggettivo impiegato anche nell'art. 22 CVRD, con riguardo alla protezione della sede della missione diplomatica.

La medesima formula figura all'art. 40 CVRC, chiaramente derivato dall'art. 29 CVRD, come dimostrano i lavori preparatori della disposizione (v., *infra*, cap. XXII, par. 2.1).

L'inviolabilità comincia dal momento in cui l'agente diplomatico pone piede sul territorio dello Stato, quindi prima ancora che inizi il rapporto di missione diplomatica, e dura sino al momento in cui egli lascia definitivamente il territorio medesimo; essa continua, perciò, anche dopo la fine della sua missione per un tempo ragionevole, tale da consentire all'agente di lasciare in modo permanente il Paese ospitante.

Tradizionalmente, se l'agente diplomatico "*dovesse recare offesa e il suo comportamento dovesse essere inaccettabile alla nazione accreditante è appropriato richiederne il richiamo; se poi la richiesta non dovesse essere onorata egli può nei casi estremi essere scortato alla frontiera e così allontanato dal Paese e ciò giustamente, perché l'auto-conservazione è una materia rientrante nella peculiare sfera dello Stato offeso, senza la quale la sua esistenza è insicura*" (dichiarazione del Segretario di Stato americano E. Root del 16 marzo 1906): ecco una giustificazione, tanto nota quanto risalente, di espulsione dell'agente diplomatico.

La violazione dell'inviolabilità dell'agente diplomatico comporta il sorgere della responsabilità internazionale dello Stato accreditatario e giustifica la richiesta di una riparazione.

Nella risalente prassi internazionale si ricorda che, nel 1915, un agente di polizia turco insultò l'addetto navale greco. Pur avendo il governo turco presentato le scuse, la Grecia pretese ed ottenne che il capo della polizia turca si recasse presso la legazione greca e presentasse nuovamente le scuse al ministro ed a tutto il personale e che l'agente di polizia turco fosse destituito e sottoposto a procedimento giudiziario. La Corte internazionale di giustizia, nel caso del *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran* ordinò una riparazione pecuniaria (sentenza del 1980, par. 95).

Al pari dell'inviolabilità della missione diplomatica anche l'inviolabilità degli agenti diplomatici comporta un aspetto positivo ed un aspetto negativo.

Sotto il profilo *passivo*, l'agente diplomatico non può essere oggetto di misure privative della libertà personale (fermo di polizia, arresto, detenzione).

Il caso più noto di violazione della libertà personale di agenti diplomatici (e funzionari consolari) è rappresentato dalla presa in ostaggio da parte degli studenti islamici dell'ambasciata degli Stati Uniti a Teheran il 4 novembre 1979, nella quale, al momento dell'attacco, erano presenti 63 membri del personale diplomatico e consolare, dei quali 13 furono rilasciati il 18 e 20 novembre ed uno successivamente. Inoltre, 3 diplomatici, compreso l'incaricato d'affari, che al momento dell'attacco erano in missione presso il Ministero degli Esteri di Teheran furono obbligati a restare presso il ministero fino al completo rilascio degli ostaggi, pena l'arresto. I 52 ostaggi furono detenuti in Iran fino al 20 gennaio 1981 (l'ultimo giorno dell'Amministrazione Carter), per un totale di 444 giorni. Una operazione di salvataggio, denominata *Eagle Claw* o *Evening Light*, avviata il 24 aprile 1980, fallì, soprattutto a causa di imprevisti eventi atmosferici, oltre ad uno scarso coordinamento tra le forze in campo, con perdita di vite umane (8 militari statunitensi) e di mezzi (tutti e sei gli elicotteri Sea Stallion decollati dalla portaerei Nimitz ed un C-130). A seguito del tentativo di salvataggio i 52 ostaggi furono prelevati dall'ambasciata di Teheran e distribuiti in varie località del Paese. Viceversa andò a buon fine l'operazione, organizzata dalla CIA con il pieno appoggio del governo del Canada, (nota come *Canadian Caper*) di esfiltrazione dall'Iran dei 6 diplomatici che, fuggiti dall'ambasciata assediata, avevano trovato ospitalità nelle residenze di due diplomatici canadesi, attraverso la simulazione della visita in Iran e conseguente partenza, il 28 gennaio 1980, di una *troupe* cinematografica con passaporti canadesi di copertura, in cerca di una appropriata *location* per un presunto *film* di fantascienza, denominato *Argo*.

Un altro caso di violazione grave dell'inviolabilità è quello dell'arresto, da parte delle forze armate serbe, in un ristorante di Belgrado, nel marzo 2002, del primo segretario dell'ambasciata statunitense che stava cenando con il vice Primo ministro, anch'egli arrestato. Il diplomatico, accusato di spionaggio e di rivelazione di segreti militari, fu detenuto per 15 giorni, in isolamento.

C'è da chiedersi se, a seguito della violazione della regola dell'inviolabilità, il fatto illecito possa essere fatto valere soltanto dallo Stato leso ovvero se, in determinate situazioni (come, ad es., la presa di ostaggi nell'ambasciata degli Stati Uniti a Teheran del 4 novembre 1979), possa avere una efficacia *erga omnes*. Una risposta positiva al riguardo emerge dalla presa di posizione del delegato britanni-

co ANTHONY AUST, a nome della Comunità economica europea, il 9 ottobre 1981 davanti alla Sesta Commissione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite allorquando egli affermò che "*the members of the European Community considered that when diplomatic or consular personnel were attacked or threatened and another States, especially a host States, directly aided and abetted such acts, that became the concern of all States and any State with disregard its obligations in that respect should be fully aware of its responsibilities toward the international community as a whole*".

Il divieto di misure privative della libertà personale dell'agente diplomatico, tuttavia, non è assoluto. Al riguardo, vale la pena di segnalare che il consenso sull'esistenza di talune limitazioni all'inviolabilità personale dell'agente diplomatico è stato molto più facile da ottenere rispetto a quanto si è detto per l'immunità dalla missione. In realtà, come si è osservato (CAHIER), da un atto di coercizione posto in essere nei confronti di un agente diplomatico non consegue direttamente l'impossibilità di funzionamento della missione. Inoltre, occorre sempre tener presente che, come precisa il quarto considerando del preambolo della CVRD, la finalità dei privilegi e delle immunità "*non è di avvantaggiare* […] [i beneficiari] *ma di assicurare l'efficace svolgimento delle funzioni delle missioni diplomatiche in quanto rappresentanti gli Stati*". Infine, come osservò il Belgio durante la conferenza di Vienna, l'inviolabilità "*does not exclude either self-defense or, in exceptional circumstances, measures to prevent the diplomatic agent from committing crimes or offences*".

Secondo il commentario della CDI, invero, le forze di polizia dello Stato accreditatario, nell'esercizio del loro compito di prevenzione dei reati, possono fermare l'agente diplomatico per impedirgli di commettere un reato. Naturalmente la situazione è del tutto eccezionale ed il fermo, essendo finalizzato all'evitare la commissione di un reato (o pericoli alla vita dello stesso agente diplomatico o di terzi, come nel caso di guida in evidente stato di ebbrezza o sotto l'influenza di stupefacenti) deve essere rigorosamente limitato al tempo strettamente necessario ad identificare l'agente diplomatico mediante verifica della tessera di riconoscimento rilasciata al Corpo diplomatico dal Ministero degli Affari esteri dello Stato accreditatario.

In giurisprudenza, questa possibilità di limitare l'inviolabilità è stata riconosciuta legittima dalla Corte internazionale di giustizia che, nella sentenza del 1980 relativa al *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran*, ha affermato che "*Naturally, the observance of this principle does not mean – and this the Applicant Government expressly acknowledges – that a diplomatic agent caught in the act of committing an assault or other offence may not, on occasion, be briefly arrested by the police of the receiving State in order to prevent the commission of the particular crime*" (punto 86). La giustificazione di questa eccezione all'inviolabilità (che può comprendere l'arresto in flagranza di reato) può essere individuata nella nozione di stato di necessità o in quella di autodifesa. L'eccezionalità del caso è dimostrata, all'evidenza, dalla giurisprudenza internazionale che, in altre fattispecie, ha ritenuto violato l'art. 22 CVRD (ad es., nella sentenza del 2005 della Corte in-

ternazionale di giustizia nel caso delle *Attività armate nel territorio del Congo* tra la Repubblica democratica del Congo e l'Uganda, nonché nella sentenza arbitrale parziale del 2005 (*Diplomatic Claim* no. 9) della Commissione tra Eritrea ed Etiopia.

Nella prassi si può ricordare che: *a*) nel 1717, il governo britannico ordinò l'arresto dell'ambasciatore di Svezia accusato di cospirazione finalizzata all'invasione dell'Inghilterra ed alla deposizione del Re; *b*) nel 1988, la polizia svedese disarmò l'ambasciatore iugoslavo, che era stato trovato sdraiato su di una coperta in una cava di sabbia mentre brandiva una pistola carica. Le *Guidelines* del Dipartimento di Stato del 28 giugno 1993 prevedono che gli ufficiali di polizia possano fermare il diplomatico che guida in stato di ebrezza o che non rispetta le regole del codice della strada, dato che "*diplomats do not have a right to endanger public safety*".

Di regola, comunque, lo Stato accreditatario, in presenza di una infrazione commessa o tentata da un agente diplomatico si limita a effettuare una protesta formale nei confronti dello Stato inviante e, nei casi più gravi, di dichiarare l'agente diplomatico *persona non grata* chiedendone il richiamo o espellendolo se lo Stato accreditante non vi provvede entro un termine ragionevole.

Sono di regola oggetto di proteste diplomatiche le richieste di sottoporre a *metal detector* negli aeroporti o a controlli dell'alcolemia gli agenti diplomatici. Ciò non toglie che spesso gli agenti diplomatici vi si sottopongano volontariamente. Del pari, il principio dell'inviolabilità impedisce di sottoporre l'agente diplomatico deceduto ad esame autoptico, qualora non vi sia stata rinuncia dell'immunità da parte del capo missione.

Non è invece consentita – ed anzi va considerata una violazione gravissima del diritto diplomatico – la pretesa di impedire all'agente diplomatico di lasciare il territorio dello Stato accreditatario. Vi si oppone una norma consuetudinaria consolidata, pacificamente correlata all'inviolabilità personale garantita dall'art. 29 CVRD. Al riguardo può essere anche richiamato l'art. 44 CVRD, che obbliga lo Stato ricevente, anche in caso di conflitto armato, ad accordare facilitazioni volte a permettere alle persone beneficiarie dei privilegi e delle immunità di lasciare il suo territorio il più presto possibile. Le facilitazioni in parola, *a fortiori*, debbono essere accordate in tempo di pace. La libertà di movimento dell'agente diplomatico trova applicazione, dunque, secondo il noto brocardo latino "*eundo, morando, et redeundo*", nel viaggio verso la sede diplomatica, nel periodo di presenza sul territorio dello Stato ricevente e nel viaggio per ritornarvi, dopo essersene allontanato (ad es. in ragione di un richiamo per consultazioni nello Stato di invio).

Sicuramente contraria all'art. 29 CVRD (nonché all'art. 26 CVRD, che assicura all'agente diplomatico la libertà di movimento da e per il territorio dello Stato accreditatario) è stata la decisione della Corte Suprema dell'India di ordinare all'ambasciatore italiano a New Delhi di non lasciare il paese "*senza l'autorizzazione della Corte Suprema*" prima dell'udienza fissata il 19 marzo 2013 nel caso dei *Fucilieri di marina italiani in India* (ord. 14 marzo 2013), divieto poi prorogato al 2 aprile 2013 (ord. 18 aprile 2013). Altrettanto illegittima (come pure riconosciuto dal Ministro degli Affari esteri indiano) va ritenuta la successiva istruzione del Ministero dell'Interno indiano di allertare la polizia di frontiera presso gli aeroporti ed i porti indiani per impedire la partenza dell'ambasciatore italiano.

Al riguardo si deve ritenere, altresì, che la dichiarazione giurata prestata dall'ambasciatore che i marò sarebbero rientrati in India al termine del permesso elettorale non può essere intesa come rinuncia all'immunità, né può essere considerata come l'inizio di una procedura giudiziaria ai sensi dell'art. 32, par. 3 CVRD, da cui consegua l'esclusione dell'immunità dalla giurisdizione confronti di qualsiasi domanda riconvenzionale direttamente legata alla domanda principale.

Sotto il profilo *attivo*, spetta allo Stato accreditatario assicurare la protezione dell'agente diplomatico in modo che ne risulti garantita l'integrità della persona, la libertà e la dignità e non vi sia alcun intralcio al pieno svolgimento delle sue funzioni (*ne impediatur legatio*).

Tale inviolabilità obbliga lo Stato di residenza non solo ad astenersi da ogni offesa o coercizione verso l'agente diplomatico, ma, in particolare, a proteggerlo contro i reati che potrebbero essere commessi contro la sua persona o contro i suoi beni, reati che, sovente, sono perciò dotati di circostanze aggravanti (v., in Italia, l'art. 61, n. 10, c.p.) non previste per i reati commessi contro i semplici privati.

La protezione "fisica" dell'agente diplomatico da parte dello Stato accreditatario deve effettuarsi nei limiti della ragionevolezza, tenendo doverosamente conto dei rischi. Irragionevole fu, nel 1927, il comportamento del Messico che non tenne conto delle minacce di morte che erano state rivolte agli agenti diplomatici e consolari degli Stati Uniti nell'imminenza dell'esecuzione della condanna a morte degli italiani Sacco e Vanzetti. In particolare, al console degli Stati Uniti a Puerto México non venne assicurata la protezione speciale che era stata espressamente richiesta alle autorità di polizia messicane e che queste ultime avevano promesso; qualche giorno dopo, il console venne seriamente ferito al torace da colpi di pistola sparati all'interno del consolato da una persona a volto coperto e la *General Claim Commission* tra Stati Uniti e Messico riconobbe la responsabilità internazionale del Messico ed ordinò una riparazione di 15.000 dollari (caso *W. E. Chapman (USA)* c. *United States of Mexico,* 1930).

L'eventuale responsabilità dello Stato accreditatario per non aver garantito con "misure idonee" (ad es., fornendo guardie armate o consentendo allo Stato inviante di assicurare la tutela dei propri diplomatici nei paesi più a rischio) è assoluta ed implica l'obbligo di perseguire, giudicare e condannare chi commetta atti illeciti nei confronti dell'agente diplomatico. Una scusante per lo Stato ricevente può peraltro derivare dalla palese violazione da parte dell'agente diplomatico delle leggi dello Stato accreditatario. La responsabilità di quest'ultimo non sussiste nell'ipotesi in cui esso abbia preventivamente e formalmente ammesso la propria incapacità di assicurare l'ordine pubblico e la sicurezza.

Con riguardo all'ambito di applicazione del dovere di protezione si è posta la questione di sapere se lo Stato ricevente, confrontato al rapimento di un agente diplomatico sia tenuto o meno ad accedere alla richiesta di riscatto o, comunque, a violare la propria legislazione nazionale anche negoziando con i rapitori il rilascio di persone detenute.

Se si guarda alla prassi si riscontra che, talvolta, come nel caso del rapimento, nel 1970, del conte von Spreti, ambasciatore della Repubblica federale di Germania in Guatemala, lo Stato accreditatario non accettò la richiesta dei terroristi, riguardante dapprima la liberazione di 16 guerriglieri e, successivamente, non aderì alla richiesta del pagamento di un riscatto di 700.000 dollari e l'ambasciatore venne ucciso. La Germania protestò con forza, rilevando che il Guatemala aveva ceduto ad un'analoga richiesta quando era stato rapito il proprio Ministro degli Esteri e ritenne violato l'obbligo di protezione dell'agente diplomatico sancito dalla CVRD, in quanto era ragionevole attendersi che il governo guatemalteco avesse assicurato ai diplomatici stranieri un trattamento non diverso da quello riservato ai propri cittadini; di conseguenza, le relazioni diplomatiche tra i due Stati subirono una interruzione.

Altre volte, come nel caso del sequestro, nel 1969, dell'ambasciatore degli Stati Uniti in Brasile da parte del Movimento rivoluzionario dell'8 ottobre, lo Stato ricevente rilasciò 15 detenuti ed acconsentì alla pubblicazione del manifesto politico del gruppo.

Infine, rispetto al rapimento dell'ambasciatore britannico in Uruguay Sir Geoffrey Jakson da parte dei Tupamaros, avvenuto a Montevideo l'8 gennaio 1971 e con un sequestro durato ben 8 mesi, risulta che – diversamente da quanto affermato in dottrina (SATOW) – il Primo ministro Heath negoziò, con la mediazione del presidente cileno Allende, il pagamento di un riscatto di 42.000 sterline (v. *Heath's Secret Deal to Free Ambassador*, in *Daily Telegraph*, 1 gennaio 2002).

Di fronte ad una prassi non univoca, appare chiaro che il principio dell'inviolabilità personale dell'agente diplomatico non può essere interpretato nel senso di porre un obbligo in capo allo Stato accreditatario di accedere alle richieste collegate al rapimento di un agente diplomatico (DENZA).

3.1.1. *La convenzione sulla prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici.*

Bibliografia: BAUMANN C.E., *The Diplomatic Kidnappings. A revolutionary Tactic of Urban Terrorism*, The Hague, 1973; GREEN A.B., *Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Diplomatic Agents and Other Internationally Protected Persons: An Analysis*, in *Virginia JIL*, 1973-1974, pp. 703-728; PRZETACZNIK F., *Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons*, in *RDISDP*, 1974, pp. 208-247; ROZAKIS C., *Terrorism and International Protected Persons in the Light of the ILC's Draft Articles*, in *ICLQ*, 1974, pp. 32-72; WOOD M.C., *The Convention of the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons*, in *ICLQ*, 1974, pp. 791-817; PRZETACZNIK F., *Protection of Official of Foreign States According to International Law*, The Hague, 1983; KAUFMAN HEVENER N. (ed.), *Diplomacy in Dangerous World. Protection for Diplomats under International Law*, Boulder, London, 1986; TÖKEY M., *Fight against terrorism in the light of Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents*, in *Miskolk JIL*, 2005, n. 3, pp. 52-66; CONDE PÉREZ E., *La convención sobre prevención y castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, incluidos los agentes diplomáticos (Nueva York, 1973). Análisis y perspectivas actuales de aplicación*, in *Foro, Nueva época*, 2011, pp. 111-138.

La moltiplicazione degli atti in danno degli agenti diplomatici – in specie, l'assassinio, l'attentato alla persona o ai locali ufficiali, alla residenza privata o ai mezzi di trasporto, tali da mettere in pericolo la loro persona o la loro libertà – posti in essere negli anni '60 del Novecento, dopo l'entrata in vigore della CVRD (24 aprile 1964) hanno destato preoccupazione nella comunità internazionale e l'hanno indotta ad adottare misure adeguate ed effettive per la prevenzione e la repressione di tali crimini.

Per prima si mosse, sul piano regionale, l'Organizzazione degli Stati Americani che, nel febbraio 1971, adottò la convenzione per prevenire e reprimere gli atti di terrorismo che si risolvono in crimini nei confronti di persone ed ai quali conseguono atti di estorsione di rilevanza internazionale.

Nel dicembre 1971, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite invitò la CDI a predisporre un progetto di convenzione sull'inviolabilità e la protezione degli agenti diplomatici e delle altre persone che beneficiano di protezione secondo il diritto internazionale.

Nonostante lo scetticismo espresso da alcuni Stati (Australia, Brasile, Cina, Cuba, Francia, Marocco) nell'ambito della Sesta Commissione dell'Assemblea generale circa l'opportunità di un nuovo strumento di protezione, la maggioranza degli Stati ritenne necessario accelerare i lavori di codificazione. Cosicché, il 14 dicembre 1973, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adottò la convenzione sulla prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici, entrata in vigore il 20 febbraio 1977. L'Italia l'ha ratificata con L. 8 luglio 1977, n. 477, ma ha depositato lo strumento di ratifica soltanto il 30 agosto 1985. Nel dicembre 2014 ne sono parti contraenti 176 Stati e la Santa Sede.

Ai sensi della convenzione ogni Stato parte dovrà considerare reato, secondo la sua legislazione nazionale, la volontaria commissione di fattispecie criminose, l'assassinio, il rapimento o altro attentato alla persona o alla libertà di una persona internazionalmente protetta, l'attentato implicante l'uso della forza a locali ufficiali, alla residenza privata ed ai mezzi di trasporto di tale persona, suscettibili di metterne in pericolo la sua personale libertà, compresa la minaccia, il tentativo o la complicità nel reato. I suddetti reati vanno puniti con pene adeguate, che tengano conto della loro grave natura; lo Stato nei quali sono stati commessi li persegue o concede *l'estradizione* (*aut dedere aut iudicare*).

In materia di tutela dei diplomatici v., altresì, la convenzione internazionale contro la presa di ostaggi, adottata con Ris. 34/146 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 1979, in vigore dal 3 giugno 1983 (l'Italia l'ha ratificata il 20 marzo 1986); nel novembre 2013 ne sono parti 172 Stati.

Inoltre va menzionato il documento conclusivo della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE, dal 1995 Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, OSCE), tenuta a Vienna dal 4 novembre 1986 al 17 gennaio 1987, il cui principio 10, lett. *d*) riafferma l'impegno degli Stati "*to*

take effective measures for the prevention and suppression of act of terrorism directed at diplomatic and consular representatives and against terrorism involving violations of the Vienna Conventions on Diplomatic and Consular Relations, in particolar their provisions relating to diplomatic and consular privileges and immunities".

Nonostante il dovere di protezione del personale diplomatico che incombe sullo Stato accreditatario, l'elenco dei diplomatici rimasti uccisi nell'esercizio delle funzioni si è particolarmente accresciuto nella seconda metà del XX secolo e non è affatto diminuito nel primo decennio del XXI secolo. Ad es., tra il 1965 ed il 2007, ben 90 diplomatici degli Stati Uniti sono stati uccisi, tra i quali 5 ambasciatori.

3.2. *L'inviolabilità della residenza del capo missione, della dimora privata dell'agente diplomatico, dei suoi beni, documenti e corrispondenza.*

L'inviolabilità dell'agente diplomatico si connette logicamente a quella della sua dimora, dei suoi beni e della sua corrispondenza e origina nel fatto che, anticamente e fino al XX secolo, c'era coincidenza tra sede della missione e residenza dell'agente diplomatico.

La *dimora privata* dell'agente diplomatico, nonostante che non sia destinata all'uso ufficiale, a differenza della *residenza del capo missione*, ai sensi dell'art. 30, par. 1 CVRD, gode, al pari di quella, della medesima inviolabilità che compete alla sede della missione diplomatica e, pertanto, ha diritto, per un verso, alla protezione da parte delle autorità di polizia in forza di una norma consuetudinaria specifica attestata dal XIX secolo e, per altro verso, non può essere oggetto di misure di esecuzione.

In giurisprudenza si ricorda il caso *Agbor* c. *Metropolitan Police Commissioner* del 1969 in cui la Corte d'Appello britannica decise che la polizia londinese poteva sfrattare una famiglia di oppositori del governo nigeriano, che aveva occupato l'appartamento destinato a residenza di un agente diplomatico nigeriano dal quale quest'ultimo si era allontanato senza avere l'intenzione di ritornarvi, di modo che l'appartamento non beneficiava più dell'immunità dalle misure di esecuzione. Diversamente, anche in caso di intrusione in una residenza diplomatica da parte di manifestanti, la polizia deve ottenere il consenso del capo missione o, in sua assenza, dello Stato inviante per penetrarvi.

Eventuali residenze secondarie beneficiano dell'inviolabilità, sempre che siano effettivamente utilizzate dall'agente diplomatico.

Se, invece, si tratta di immobile di proprietà dell'agente diplomatico non utilizzato a fini ufficiali non si applica l'inviolabilità (anche a motivo dell'esclusione dell'esenzione dalla giurisdizione di cui all'art. 31, par. 1 CVRD), sempreché l'esecuzione non comporti lesione dell'inviolabilità personale e della dignità dell'agente diplomatico.

Nella prassi si ricorda l'incidente avvenuto nel 1998, allorché il Presidente della Bielorussia Lukashenko ordinò di far cessare la fornitura di acqua e di energia elettrica alle abi-

tazioni del personale diplomatico installato nel comprensorio di Drodzi nella capitale Minsk sul presupposto che l'intero comprensorio facesse parte della propria residenza. Ne seguì una protesta diplomatica da parte di tutti i governi dell'Unione europea, degli Stati Uniti e del Giappone, che richiamarono i propri ambasciatori e chiesero agli ambasciatori della Bielorussia di rientrare in patria "per consultazioni". Alcuni mesi dopo l'incidente fu composto con l'approvazione di una dichiarazione comune del Presidente del Consiglio dell'Unione europea e del Ministro degli Affari esteri della Bielorussia. Vi si legge che la CVRD tutela la residenza del capo missione, e ciò indipendentemente dal fatto che il territorio ove essa si trovi sia stato "*dichiarato come residenza del presidente della Repubblica di Bielorussia*". Inoltre il governo bielorusso si è impegnato ad assicurare accordi contrattuali di lunga durata per le residenze dei capi missione e consentire nel frattempo la locazione di residenze temporanee.

Un altro caso molto noto fu quello concernente la residenza dell'ambasciatore del Nicaragua a Panama, nella quale, il 29 dicembre 1989, entrarono con la forza 60 militari americani per ricercare il dittatore panamense Manuel Antonio Noriega, imputato negli Stati Uniti di traffico di stupefacenti. Nonostante che, apparentemente, fossero state rinvenute nella residenza un grande quantità di armi, ciò non costituiva giustificazione per la violazione dell'inviolabilità della residenza. Pertanto, a seguito della protesta diplomatica del Nicaragua – che, come misura ritorsiva, aveva ordinato a 20 diplomatici statunitensi di lasciare Managua entro 72 ore e di ridurre il personale amministrativo della missione da 320 a 100 unità – il Presidente Bush offrì parziali scuse, ammettendo che le truppe americane avevano commesso un "*screw-up*" e che le armi sarebbero state restituite (FRIEDMAN T.L., *After Noriega. U.S. admits error in searching home of Managua envoy*, in *New York Times*, 31 dicembre 1989). Vale la pena ricordare che gli Stati Uniti posero il veto in Consiglio di Sicurezza ad una risoluzione che condannava la violazione dell'inviolabilità della residenza nicaraguense.

Ancora, nel settembre 1990, le truppe di invasione dell'Iraq, entrarono nelle residenze degli ambasciatori di Canada e Francia (nonché nelle ambasciate di Belgio e Paesi Bassi) a Kuwait City e questa volta il Consiglio di Sicurezza, con la Ris. 667/1990, condannò la violazione anche a motivo dell'illegittima annessione del Kuwait da parte dell'Iraq.

Infine, il 17 dicembre 1996, 14 guerriglieri Tupamaros sequestrarono circa 800 persone, fra le quali parecchi capi missione accreditati presso il governo di Lima, membri del governo peruviano, tra cui il Ministro degli Esteri, magistrati della Corte suprema, alti ufficiali ed uomini di affari, ospiti di un ricevimento offerto in occasione del compleanno dell'imperatore Akihito presso la residenza dell'ambasciatore del Giappone in Perù, chiedendo denaro, il rilascio di 465 prigionieri politici, il blocco degli investimenti esteri e del programma di assistenza giapponese, nonché un salvacondotto. Dopo quattro mesi, fallito ogni negoziato, il 22 aprile 1997, su istruzione del presidente Alberto Fujimori, le forze armate del Perù, ripresero il controllo della residenza e liberarono i 72 ostaggi che nel frattempo non erano stati rilasciati. L'azione, nella quale restarono uccisi due militari, un ostaggio e tutti i guerriglieri, fu effettuata senza ottenere preventivamente il consenso del governo di Tokio, che, comunque, ad operazione conclusa, manifestò il proprio apprezzamento.

Nella *giurisprudenza italiana* concernente la residenza di un ambasciatore, Trib. Trieste, 1 luglio 2011, ha deciso che la giurisdizione italiana rispetto ad una controversia vertente sulla risoluzione di un contratto preliminare di vendita può essere ritenuta sussistente, con esclusione quindi dell'immunità giurisdizionale, in quanto manca un nesso di strumentalità con i fini istituzionali dello Stato straniero, anche in considerazione della fungibilità dei beni.

Del pari, secondo l'art. 30, par. 2 CVRD, i *beni, i documenti e la corrispondenza* dell'agente diplomatico sono inviolabili. La corrispondenza a cui si riferisce la disposizione è quella "privata", dato che la corrispondenza "ufficiale" è protetta in quanto rientrante negli archivi o documenti della missione (artt. 24 e 27, par. 2 CVRD) o in quanto inviata mediante valigia diplomatica (art. 27, par. 3 CVRD). L'inviolabilità dei *documenti* e della *corrispondenza* è la stessa che compete a quelli della missione. Essa comporta che gli stessi non possono essere oggetto di sequestro, censura, ecc. Ciò non significa che le missioni diplomatiche non acconsentano, di regola, alla vigilanza postale su eventuali pacchi-bomba.

Ciò non ha impedito che un pacco, contenente una testa di maiale, affidato ad un corriere privato, non fosse recapitato nel gennaio 2014, a pochi giorni dalla Giornata della Memoria, all'ambasciata di Israele a Roma.

Per *beni* vanno intesi tutti quelli che sono utilizzati dall'agente diplomatico nello svolgimento della sua vita privata, siano o meno nella sua dimora (beni mobili, autovettura, conti correnti).

L'inviolabilità comporta l'esclusione di qualsiasi misura autoritativa (sequestro, pignoramento, notifica di atti giudiziari, ecc.), salvo che il bene in questione non sia collegabile ad una delle fattispecie, disciplinate esaustivamente dall'art. 31 CVRD, per le quali l'agente diplomatico non gode dell'immunità dalla giurisdizione civile e amministrativa (v., *infra*, cap. XIV, par. 3.5.2). In ogni caso, l'esecuzione, ai sensi dell'art. 31, par. 3 CVRD deve avvenire "*senza attentare alla inviolabilità della sua persona o della sua dimora*".

Per quanto riguarda i *mezzi di trasporto* è ovviamente compresa l'autovettura dell'agente diplomatico, di regola munita di targa CD, ovvero comunque identificabile come allo stesso appartenente o dal medesimo utilizzata.

Con riguardo alle violazioni del codice della strada italiano si rinvia a quanto detto *supra*, cap. IX, par. 8.1.1.

3.3. *La libertà di circolazione nel territorio dello Stato ricevente.*

Bibliografia: PERRENOUD G., *Les restrictions à la liberté de déplacement des diplomates*, in *RGDIP*, 1953, pp. 444-453; MALINTOPPI A., *L'elemento di reciprocità nel trattamento delle missioni diplomatiche*, in *RDI*, 1956, pp. 532-545; WILSON C.E., *Cold War Diplomacy. The Impact of International Conflicts on Diplomatic Communication and Travel*, University of Arizona, 1966.

Si è detto che due tra le principali funzioni dell'agente diplomatico consistono nell'informarsi per riferire e nel proteggere i cittadini e gli interessi dello Stato inviante. Per l'espletamento di tali funzioni l'agente diplomatico, in forza di una risalente norma consuetudinaria, deve poter *circolare liberamente nel territorio dello Stato accreditatario*.

L'art. 26 CVRD codifica la norma consuetudinaria, recependo peraltro la prassi secondo la quale gli Stati riceventi possono restringere tale libertà, qualora lo impongano motivi di sicurezza nazionale o qualora siano state emanate disposizioni normative relative a zone di accesso vietato o regolamentato.

Secondo la detta prassi, segnatamente durante il periodo della guerra fredda, alcuni Stati (l'Unione Sovietica ed i Paesi dell'Est, per primi, ed a seguire, per reciprocità, gli Stati Uniti, il Regno Unito ed il Canada) hanno limitato gli spostamenti dei diplomatici entro una certa distanza (tra 40 e 100 km.) dalla città in cui ha sede la missione diplomatica, salvo la concessione di un salvacondotto speciale, su richiesta della missione stessa. L'adozione di tali misure in genere comporta, a titolo di ritorsione, misure corrispondenti nei confronti dei diplomatici dello Stato che le adotta. Di regola è interdetto l'accesso dei diplomatici alle zone ove sono presenti installazioni militari. Le misure restrittive comportano, altresì, la preventiva notifica del viaggio, l'indicazione del mezzo di trasporto, l'itinerario completo ed i biglietti acquistati (bus, treno, aereo). In linea di massima le dette misure non sono applicate agli spostamenti del capo missione e dei suoi familiari (anche da soli), che possono essere, se del caso, accompagnati da un interprete e dall'autista.

Restrizioni individuali alla libertà di movimento limitate ad un determinato periodo di tempo sono anche adottate come sanzione della violazione di disposizioni concernenti la sicurezza nazionale, quali la penetrazione in zone militari o l'aver fotografato illegalmente installazioni militari. Sanzioni del genere erano normalmente adottate, negli anni '60 del Novecento, dalle autorità sovietiche nei confronti degli addetti militari degli Stati Uniti e del Regno Unito.

La fine della guerra fredda ha notevolmente ridotto le misure di controllo degli spostamenti del personale diplomatico all'interno del territorio dello Stato ricevente. Resta il fatto, tuttavia, che limitazioni degli spostamenti degli agenti diplomatici possono essere prese dallo Stato accreditatario a titolo di contromisura in relazione ad un atto illecito compiuto dallo Stato inviante.

Alla fine del 1977, peraltro, in Cambogia, durante il regime di Pol Pot, i diplomatici accreditati vennero assoggettati ad un regime prossimo a quello degli arresti domiciliari. Invero, nell'intero territorio nazionale la circolazione venne vietata per ragioni di sicurezza, alle missioni diplomatiche fu vietato il possesso di vetture, i pasti vennero consegnati dai khmer rossi ed agli agenti diplomatici venne consentita una libertà di movimento di appena 200 metri dalla sede della missione. Misure del genere costituiscono, all'evidenza, una violazione sostanziale dell'art. 26 CVRD, considerato che – come si legge nel commentario della CDI – la previsione di zone vietate "*must not* […] *be so extensive as to render freedom of movement and travel illusory*".

Per ragioni religiose l'Arabia Saudita tradizionalmente restringe l'accesso dei non musulmani alle città sante di La Mecca e Medina.

Correlata alla libertà di movimento assicurata ai membri della missione, nonostante il silenzio al riguardo della CVRD, il personale della missione beneficia di un regime di favore rispetto all'ingresso ed al soggiorno nello Stato accreditatario. Qualora non vi siano accordi bilaterali o multilaterali in proposito, il personale della missione deve munirsi all'ingresso e al ritorno nello Stato ricevente di visti di ingresso e di uscita, che sono rilasciati, di regola, senza difficoltà. Il personale della missione è invece dispensato dalle formalità di immigrazione e soggiorno. Al

riguardo la CVRD nulla dispone. Tuttavia in dottrina (DENZA) si ritiene che tale privilegio può essere fatto discendere dall'art. 27 CVRD.

3.4. *L'esenzione da prestazioni personali o da oneri militari.*

L'art. 35 CVRD – alla cui origine c'è una proposta dell'Unione Sovietica accolta dalla CDI – dispone che "*lo Stato accreditatario deve esonerare gli agenti diplomatici da ogni prestazione personale, da qualsiasi servizio pubblico, di qualsiasi natura e da oneri militari, quali requisizioni, contributi e alloggiamenti militari*".

Invero, ognuna delle dette prestazioni, quali in specie quelle del volontariato di protezione civile, l'obbligo di far parte di giurie, ecc., (che per i cittadini dello Stato ricevente o per i cittadini di Stati terzi possono essere configurate a stregua di doveri civici) comporta in sé una lesione dell'inviolabilità dell'agente diplomatico.

3.5. *L'immunità dalla giurisdizione.*

Bibliografia: MIELE M., *L'immunità giurisdizionale degli organi stranieri*, 2ª ed., Milano, 1961; DINSTEIN Y., *Diplomatic Immunity from Jurisdiction* Ratione Materiae, in *ICLQ*, 1966, pp. 76-89; TANZI A., *L'immunità dalla giurisdizione degli agenti diplomatici*, Padova, 1991; DE SENA P., *Diritto internazionale e immunità funzionale degli organi statali*, Milano, 1996.

L'immunità di giurisdizione che compete agli agenti diplomatici concerne gli atti che essi compiono in veste privata e non in ragione dello svolgimento di funzioni ufficiali. A queste ultime, infatti, si applica l'esenzione dello Stato dalla giurisdizione.

L'immunità dalla giurisdizione comporta che gli agenti diplomatici, per quanto attiene gli atti privati, non possono essere imputati o citati avanti ai tribunali dello Stato accreditatario. Ciò non impedisce, tuttavia, che l'agente diplomatico possa a sua volta adire i detti tribunali.

A differenza dell'immunità per atti svolti in veste ufficiale che è assoluta, per gli atti privati l'immunità è relativa, in quanto la sua durata è legata alla permanenza dello *status* diplomatico, fatta salva in ogni caso la prescrizione dell'azione.

Vale la pena di precisare fin d'ora che l'immunità non significa sottrazione dell'agente diplomatico alla legge penale o alle sue obbligazioni civili. Essa ha infatti solo una valenza processuale nel senso che il procedimento non può essere celebrato, a meno che lo Stato accreditante, per il tramite del capo missione, o direttamente, rinunci all'immunità.

3.5.1. *L'immunità dalla giurisdizione penale.*

Bibliografia: DEL VECCHIO G., *L'immunità dalla giurisdizione penale degli agenti diplomatici*, in *Riv. pen.*, 1927, pp. 412-434; PERASSI T., *Consoli ed agenti diplomatici: immunità in materia penale*, in PERASSI T., *Scritti giuridici*, Milano, 1959, vol. II, pp. 3-5; WHRIGHT S.L., *Diplomatic Immunity: a Proposal for Amending the Vienna Convention to Deter Violent Criminal Acts*, in *Boston Un. ILJ*, 1987, pp. 177-211; HICKEY Jr. E., FISCH A., *The Case to Preserve Criminal Jurisdiction Immunity Accorded to Foreign Diplomatic and Consular Personnel in the United States*, in *Hastings LJ*, 1990, pp. 351-382; KEATON J.J., *Does the Fifth Amendment Taking Clause Mandate Relief for Victims of Diplomatic Immunity Abuse?*, in *Hastings Const. LQ*, 1990, pp. 567-607; ORREGO VICUNA F. *Diplomatic and Consular Immunities and Human Rights*, in *ICLQ*, 1991, pp. 34-48; BEN-ASHER D., *Human Rights meet Diplomatic Immunities: Problems and Possible Solutions*, in *Harvard L. School Grad. Prog.*, *WP* n. 2, 2000; MORRIS W.G., *Constitutional Solutions to the Problem of Diplomatic Immunity*, in *Hofstra LR*, 2007, pp. 601-637.

Storicamente l'*immunità dalla giurisdizione penale* inizia ad essere applicata, sebbene discontinuamente, a partire dal XVI secolo.

Uno dei casi più noti riguardò, nel 1584, l'ambasciatore spagnolo a Londra don Bernardino de Mendoza, che venne accusato di spionaggio e di cospirazione volta ad introdurre truppe straniere in Gran Bretagna. Il governo inglese consultò il giurista italiano ALBERICO GENTILI ed il giurista e diplomatico francese JEAN HOTMAN DE VILLIERS, che furono entrambi del parere che non fosse possibile procedere penalmente contro l'ambasciatore ma che fosse possibile soltanto espellerlo e chiedere allo Stato accreditante di punirlo.

Dal XVIII secolo l'immunità dalla giurisdizione penale si cristallizza come norma consuetudinaria universalmente ammessa (che venne rispettata altresì dall'Unione Sovietica dopo la rivoluzione d'ottobre). Essa venne riconosciuta dall'*Institut de droit international* (art. 12 della risoluzione del 1895 ed art. 11 della risoluzione del 1929), dall'art. 19 della convenzione de L'Avana sui funzionari diplomatici del 1928 e dall'art. 19 del progetto dell'*Harvard Law School.*

L'art. 31, par. 1, prima frase, CVRD la codifica, sancendo che "*l'agente diplomatico gode di immunità dalla giurisdizione penale dello Stato accreditatario*".

Questa immunità ha portata assoluta, nel senso che si estende a qualsiasi fatto che, secondo la legge dello Stato presso il quale è accreditato l'agente diplomatico, abbia natura di reato, qualunque ne sia la gravità, e non conosce eccezioni: è, invero, un logico corollario dell'inviolabilità personale. Cosicché, se l'agente diplomatico commette un reato non si può promuovere nei suoi confronti l'azione penale. L'immunità si estende, peraltro, anche ai reati che l'agente abbia compiuto prima della sua nomina.

Con ciò non si deve ritenere che le norme del diritto penale sostanziale non si dirigano anche agli agenti diplomatici: essi ne sono bensì destinatari, soltanto non

ne subiscono le normali conseguenze, di essere cioè sottoposti a procedimento penale. L'esenzione in discorso, perciò, invece di essere una sottrazione alla sfera di applicazione delle norme penali, è una pura e semplice eccezione alle norme di diritto processuale penale.

Come detto, l'immunità è assoluta e copre, pertanto, anche i presunti reati di spionaggio e, persino, di terrorismo. Da un lato, storicamente le norme in esame nascono dall'intento degli Stati di sottrarre all'arresto ed al processo i propri rappresentanti accusati di cospirare contro il sovrano straniero. Dall'altro, la ricomprensione di tali reati nell'immunità è stato confermato dalla Corte internazionale di giustizia, nella sentenza nel caso del *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran* (1980). Invero, il Governo iraniano, contumace nel procedimento, aveva lamentato in una lettera al Presidente della Corte che l'ambasciata degli Stati Uniti fosse un centro di spionaggio e di cospirazione.

L'immunità impedisce, altresì, che le autorità di polizia procedano ad inchieste su fatti penalmente rilevanti. Così, allorché, nel 1916, il primo segretario dell'ambasciata d'Italia a Londra fu trovato ucciso da un colpo di arma da fuoco in una camera d'albergo, l'ambasciatore italiano si oppose con successo all'apertura di una inchiesta da parte dell'autorità di polizia britannica. Lo stesso è accaduto, nel 2009, in occasione dell'improvviso decesso a Londra, nella sua residenza, dell'ambasciatore della Repubblica ceca.

L'esenzione dura fintanto che l'agente diplomatico riveste tale qualità e sempreché non gli sia stata revocata l'immunità giurisdizionale (come viene fatto, di regola, in caso di imputazione per fatti di droga). Invero, ai sensi dell'art. 39, comma 2 CVRD "*i privilegi e le immunità di una persona che cessa dalle sue funzioni decadono ordinariamente nel momento in cui essa lascia il paese […] L'immunità sussiste tuttavia per gli atti compiuti da tale persona nell'esercizio delle funzioni come membro della missione*". Pertanto gli agenti diplomatici che agiscono al di fuori delle proprie funzioni non possono invocare l'immunità, una volta rientrati in patria, per attività estranee ai propri compiti.

La Cass. pen., sez. V., con sentenza 11 marzo 2014, n. 39788 (dep. il 25 settembre 2014), imp. *Medero, Russomando* e *Castelli*, confermando App. Milano, 12 febbraio 2013, ha ritenuto che i tre imputati (rispettivamente, seconda segretaria, primo segretario e consigliere presso l'ambasciata degli Stati Uniti a Roma), accusati di concorso nell'*extraordinary rendition* di Abu Omar – l'*imam* sospettato di terrorismo, rapito a Milano e nel 2003 e trasferito, dalla base aerea di Aviano in Egitto per essere interrogato, con metodi propri della tortura, da agenti della CIA – ha ritenuto inapplicabile l'esenzione dalla giurisdizione penale dal momento che gli imputati "*concorsero alla realizzazione del sequestro di Abu Omar non già nell'esercizio delle funzioni di membri della missione diplomatica, bensì nelle vesti di responsabili ad alto livello dell'organizzazione in Italia*" della CIA. A riprova di ciò, per la Suprema Corte "*il delitto fu realizzato con l'utilizzo della struttura organizzativa dei servizi segreti statunitensi, dei quali il Castelli era il massimo responsabile in Italia*" e non già per il tramite delle diverse strutture organizzative della missione diplomatica.

L'immunità tuttavia non significa impunità. Invero, ai sensi dell'art. 31, par. 4 CVRD "*l'immunità dalla giurisdizione dell'agente diplomatico nello Stato accreditatario non lo esenta dalla giurisdizione dello Stato accreditante*". In base a questa

disposizione, lo Stato accreditante è infatti tenuto a perseguire, processare e condannare l'agente diplomatico, sempre che il fatto sia previsto dalla legge penale come reato. Lo Stato accreditatario può chiedere, in via diplomatica, allo Stato accreditante di procedere alla punizione dell'agente diplomatico.

Per il riconoscimento che l'immunità non costituisce impunità v. CIG, *Caso relativo al mandato d'arresto dell'11 aprile 2000*, nel quale la Corte internazionale di giustizia ha affermato che "*immunity from criminal jurisdiction and individual criminal responsibility are quite separate concepts. While jurisdictional immunity is procedural in nature, criminal responsibility is a question of substantial law. Jurisdictional immunity may well bar prosecution for a certain period or for certain offences; it cannot exonerate the person to whom it applies from all criminal responsibility*".

Per una recente applicazione della regola della giurisdizione dello Stato accreditante si v. il caso di Josef Wesolowsky, già nunzio apostolico nella Repubblica Dominicana dal 2008, accusato di pedofilia, prima "sospeso" dall'incarico e richiamato in Vaticano da Papa Francesco nell'agosto 2013, poi ridotto allo stato laicale dalla Congregazione della Dottrina della Fede in primo grado, al termine di un processo amministrativo penale canonico per abusi sessuali su minori ed, infine, attualmente oggetto di indagine penale da parte del Promotore di Giustizia del Tribunale di prima istanza dello Stato della Città del Vaticano per gravi fatti di abuso a danni di minori avvenuti nella Repubblica Dominicana oltre a possesso di materiale pedopornografico. La gravità degli addebiti ha indotto l'Ufficio inquirente vaticano a disporre, previa autorizzazione del Pontefice, un provvedimento restrittivo per evitare il pericolo di fuga e l'inquinamento delle prove. La misura restrittiva della libertà personale, effettuata da agenti della Gendarmeria vaticana, alla luce della situazione sanitaria dell'interessato, è consistita nella misura degli arresti domiciliari, con le correlate limitazioni, in locali del Collegio dei Penitenzieri, nel Palazzo del Tribunale vaticano, all'interno dello Stato della Città del Vaticano.

L'esenzione stessa, quantunque quasi totale e comprendente anche i delitti politici, non copre i reati diretti contro la sicurezza dello Stato locale. Di fronte a tali reati, come pure in presenza di reati gravi o della reiterazione di reati minori, il governo dello Stato presso il quale l'agente è accreditato può elevare proteste, può richiedere il richiamo dell'agente (c.d. dichiarazione di *persona non grata*) o rinviarlo anche direttamente e, nei casi più gravi, procedere al fermo o all'arresto finalizzato alla sua espulsione, fino alla rottura delle relazioni diplomatiche.

Ci si è chiesto se l'immunità penale dell'agente diplomatico conosca eccezioni in caso di commissione di crimini internazionali ed è stato sostenuto al riguardo che, trattandosi di fattispecie prese in considerazione da una norma cogente del diritto internazionale, quest'ultima è suscettibile di prevalere sulla regola immunitaria. Questa tesi, tuttavia, è stata decisamente smentita dalla Corte internazionale di giustizia, che ha ritenuto che la norma consuetudinaria sull'immunità dello Stato dalla giurisdizione non conosca eccezioni, neppure in presenza di crimini internazionali imputabili allo Stato (CIG, sentenza 3 febbraio 2012, *Germania* c. *Italia*). L'estensione di questa soluzione all'immunità dalla giurisdizione penale degli agenti diplomatici, che operano all'estero in quanto organi dello Stato accreditante appare pertanto logica, a meno che la condotta posta in essere, com'è all'evidenza il caso

per quanto concerne la commissione di crimini internazionali sia manifestamente estranea alle funzioni diplomatiche e esuli, altresì, da fatti della vita privata normalmente intesi.

A questo proposito, vale la pena di ricordare che la Corte costituzionale italiana, con sentenza 22 ottobre 2014, n. 238 – dopo aver riconosciuto che il controllo di legittimità costituzionale riguarda le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute di cui al meccanismo di adattamento automatico dell'art. 10, comma 1, Cost., che si siano formate prima (come è, indubbiamente, la norma consuetudinaria sull'esenzione dalla giurisdizione penale dell'agente diplomatico accreditato in Italia) o dopo la Costituzione – ha ritenuto che la norma consuetudinaria sull'esenzione degli Stati esteri dalla giurisdizione civile, con la portata definita dalla CIG nella sentenza *Germania* c. *Italia* del 2012, nella parte in cui esclude la giurisdizione del giudice a conoscere delle richieste di risarcimento dei danni delle vittime di crimini contro l'umanità e di gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona, determina il sacrificio totale del diritto alla tutela giurisdizionali dei diritti delle suddette vittime. Con la conseguenza che la norma consuetudinaria in parola non può proteggere lo Stato straniero quando esso, per il tramite dei propri agenti, pone in essere condotte che non attengono all'esercizio tipico della potestà di governo, ma sono espressamente ritenuti e qualificati illegittimi, in quanto lesivi di diritti inviolabili. Ne risulta che, rispetto alla parte della norma sull'immunità della giurisdizione che confligge con i detti principi fondamentali non opera il rinvio di cui al comma 1 dell'art. 10 Cost., cosicché tale norma non va considerata entrata nell'ordinamento italiano e non vi spiega, quindi, alcun effetto (v., *amplius*, *infra*, par. 3.5.2).

3.5.2. *L'immunità dalla giurisdizione civile e amministrativa e le sue eccezioni.*

Bibliografia: SINNER U., *L'immunité judiciaire civile des agents diplomatiques étrangers*, Lausanne, 1906; OZANAM C.J.J., *L'immunité civile de juridiction des agents diplomatiques*, Paris, 1912; FORT-DUMANOIR H., *De l'étendue de l'immunité de juridiction des agents diplomatiques*, Paris, 1929; LA TERZA P., *L'esenzione dei diplomatici dalla giurisdizione civile e il recente mutamento d'indirizzo della giurisprudenza italiana*, in *Jus gentium*, 1940, pp. 27-43; MORELLI G., *Circa l'esenzione degli agenti diplomatici dalla giurisdizione*, in *Foro it.*, 1940, I, cc. 336-341; PERASSI T., *Su l'esenzione degli agenti diplomatici dalla giurisdizione*, in *RDI*, 1940, pp. 95-100; MALINTOPPI A., *Su l'esenzione giurisdizionale degli agenti diplomatici*, in *RDI*, 1954, pp. 118-129; MARESCA A., *I limiti derivanti alla giurisdizione dall'immunità diplomatica*, in *Conferenze del I Corso di perfezionamento per uditori giudiziari*, Milano, 1958, vol. II, pp. 1003-1041; MIELE M., *L'immunità giurisdizionale degli organi stranieri*, 2ª ed., Milano, 1961; NAHLIK S. *L'immuinité de juridiction des agents diplomatiques en matière de procedure civile*, in *Polish YIL*, 1970, pp. 69-93; CONDORELLI L., *Le immunità diplomatiche e i principi fondamentali della Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 1979, I, pp. 455-462; TANZI A., *L'immunità dalla giurisdizione dell'agente diplomatico*, Padova, 1991.

Storicamente, e fino alla metà del XVII secolo, l'immunità dalla giurisdizione civile e amministrativa era limitata agli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni. A partire dal XVIII secolo l'immunità si è estesa agli atti della vita privata, anche

se la giurisprudenza italiana per molto tempo ha continuato ad escludere l'esenzione per atti e fatti relativi alla vita privata dell'agente diplomatico (v. Cass., *Rinaldi*, 1915), provocando anche la ferma reazione del Corpo diplomatico, con la nota del *suo* decano l'ambasciatore di Francia, dopo la sentenza della Cassazione 31 gennaio 1922, *Comina* c. *Kite*, il cui principio, ciò nonostante, venne mantenuto dalla giurisprudenza di merito (v., ad es., Trib. Roma, *Perrucchetti* c. *Puig y Causarane* del 1928 e *Cimino Bosco* c. *Quijano Escheverri* del 1930). Solo con la sentenza 18 gennaio 1940 delle Sezioni Unite della Cassazione, *De Meeûs* c. *Forzano*, la giurisprudenza italiana si è allineata a quella della maggior parte degli Stati e, successivamente, ha avuto pure consacrazione da parte della Corte costituzionale con sentenza 18 luglio 1979, n. 48, *Russel* c. *S.r.l. Immobiliare Soblim*.

La causa *Russel* nasceva da un giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo emesso a carico dell'addetto militare presso l'ambasciata canadese a Roma, per canoni di locazione dell'appartamento locato dal medesimo, nella quale il Tribunale di Roma, chiamato a decidere sulla sussistenza della giurisdizione del giudice italiano (e quindi sulla validità del decreto opposto), eccepita da una parte, nonché sulla richiesta di concessione di provvisoria esecuzione con cauzione, formulata *ex adverso*, sollevava questione incidentale di legittimità costituzionale della L. n. 804/1967, nella parte in cui dà esecuzione all'art. 31, par. 1 e 3 CVRD, in riferimento agli artt. 2, 3, comma 1, 10, comma 2, 11, 24, comma 1, e 102, comma 1, Cost. Per la Consulta "l'ordinamento italiano si è adeguato, ancor prima dell'entrata in vigore della Costituzione, alla norma di diritto internazionale, generalmente riconosciuta, che ha sancito l'obbligo degli Stati di riconoscere reciprocamente ai propri rappresentanti diplomatici l'immunità della giurisdizione civile, anche per gli atti posti in essere quali privati individui". In proposito, la Corte costituzionale ha ritenuto che "il denunciato contrasto sia soltanto apparente e risolubile applicando il principio di specialità. Invero le deroghe alla giurisdizione derivanti dall'immunità diplomatica non sono incompatibili con le norme costituzionali invocate, in quanto necessarie a garantire l'espletamento della missione diplomatica, istituto imprescindibile del diritto internazionale, dotato anche di garanzia costituzionale, come risulta dall'art. 87 Cost., secondo cui il Presidente della Repubblica 'accredita e riceve i rappresentanti diplomatici'". E la Consulta ha aggiunto che "più in generale, per quanto attiene alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute che venissero ad esistenza dopo l'entrata in vigore della Costituzione che il meccanismo di adeguamento automatico previsto dall'art. 10 Cost. non potrà in alcun modo consentire la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, operando in un sistema costituzionale che ha i suoi cardini nella sovranità popolare e nella rigidità della Costituzione (art. 1, comma 2 e Titolo VI Cost.".

Secondo la prospettazione della Consulta – come interpretata anche dalla Suprema Corte di Cassazione (Cass., S.U., 3 agosto 2000, n. 530, *Federazione italiana lavori trasporti*; Cass. pen. I, 24 luglio 2008, n. 31171, *Lozano* – il requisito del necessario rispetto dei principi fondamentali della Costituzione, poteva risultare superato qualora si trattasse di consuetudini preesistenti alla Costituzione (com'è in genere quella dell'immunità degli agenti diplomatici, considerata dalla stessa Corte costituzionale nella menzionata sentenza n. 48/1979, "consuetudine più che secolare degli Stati nelle loro reciproche relazioni".

L'indicata soluzione, che privilegiava dunque il dato temporale relativo alla formazione della norma consuetudinaria rispetto all'entrata in vigore della Costituzione, è stata tuttavia superata dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza 22 ottobre 2014, n. 238. Invero, la Consulta – in un passaggio non particolarmente perspicuo, nel quale essa richiama la propria sentenza n. 1/1956, secondo la quale "il controllo di legittimità costituzionale ri-

guarda sia norme posteriori che norme anteriori della Costituzione repubblicana" – senza formalmente dar conto del mutamento di giurisprudenza, afferma che il proprio controllo di legittimità costituzionale "vale anche per le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute di cui al meccanismo di adattamento automatico dell'art. 10, comma 1, Cost. che si siano formate prima o dopo la Costituzione". Ciò riconosciuto, la Consulta si pronuncia sulla compatibilità della norma internazionale sull'immunità giurisdizionale degli Stati, così come interpretata dalla CIG nella sentenza *Germania* c. *Itali*a del 2012, con un principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale quale il diritto al giudice (art. 24), congiuntamente al principio posto a tutela dei diritti fondamentali della persona (art. 2). Nel relativo bilanciamento di valori la Corte conclude che "la norma internazionale, per la parte confliggente con i principi ed i diritti inviolabili, non entra nell'ordinamento italiano e non può essere quindi applicata".

Vero è che la Consulta – richiamando propri precedenti – aggiunge che il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale (art. 24) può subire un limite ulteriore rispetto a quelli imposti dall'art. 10 Cost. Occorre tuttavia che il detto limite: *a*) sia "giustificato da un interesse pubblico riconoscibile come potenzialmente preminente su un principio, quale quello dell'art. 24 Cost., annoverato tra i 'principi supremi' dell'ordinamento costituzionale" (sentenza n. 18/1982); *b*) che "la norma che stabilisce il limite deve garantire una rigorosa valutazione di tale interesse alla stregua delle esigenze del caso concreto" (sentenza n. 329/1992); *c*) che non ne risulti "il sacrificio totale del diritto alla tutela giurisdizionale"; *d*) "che il sacrificio del principio della tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili dei diritti garantito dalla Costituzione, deve collegarsi – nella sostanza e non solo nella forma – con la funzione sovrana dello Stato straniero, con l'esercizio tipico della sua potestà di governo"; *e*) che sia preordinato, infine, "alla realizzazione dell'obiettivo al mantenimento di buoni rapporti internazionali, ispirati ai principi di pace e di giustizia, in vista dei quali l'Italia consente limitazioni di sovranità (art. 11 Cost.)".

Muovendosi in una logica siffatta – che esclude che nel detto limite ricadano fattispecie espressamente riconosciute dalla comunità internazionale come crimini contro l'umanità, implicanti condotte "che non attengono all'esercizio tipico della potestà di governo, ma sono espressamente ritenuti e qualificati come illegittimi, in quanto lesivi di diritti inviolabili" – si può ancora ritenere "non sproporzionato il sacrificio" del principio alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.) e del principio della funzione giurisdizionale (art. 102 Cost.) a fronte della norma consuetudinaria immemorabile, posta a presidio del principio *ne impediatur legatio*, fondamento stesso delle relazioni diplomatiche. Pertanto, va ritenuto che la Consulta, nella sentenza n. 238/2014, non abbia voluto travolgere il principio affermato nella propria precedente sentenza n. 48/1979, secondo il quale "deroghe alla giurisdizione derivanti dall'immunità diplomatica non sono incompatibili con le norme costituzionali invocate, in quanto necessarie a garantire l'espletamento della missione diplomatica".

L'immunità dalla giurisdizione civile venne riconosciuta in tutti i tentativi di codificazione precedenti la CVRD. Così, dall'*Institut de droit international* (art. 12 della risoluzione del 1895 ed art. 11 della risoluzione del 1929), dall'art. 19 della convenzione de L'Avana del 1928 e dall'art. 29 del progetto dell'*Harvard Law School*.

L'esenzione dalla giurisdizione civile comporta l'obbligo dello Stato di non esercitare la giurisdizione per la decisione di controversie nelle quali l'agente diplomatico sia parte in qualità di convenuto in giudizio. Perciò colui che vuole proporre un'azione civile contro un agente diplomatico deve rivolgersi agli organi giu-

diziari dello Stato cui l'agente appartiene, oppure provocare l'intervento diplomatico del proprio governo per esercitare i propri diritti per il tramite di quest'ultimo (istituto della protezione diplomatica). In ciò si rivela una conseguenza dell'antica regola per cui si riteneva che l'agente diplomatico conservasse sempre il suo domicilio d'origine e che a questo dovesse essere perseguito in materia civile.

L'immunità di cui si tratta riguarda gli atti della vita privata dell'agente diplomatico, non già i rapporti a cui abbia dato origine nell'esercizio delle sue funzioni.

Infatti, quando agisce in tale qualità – come allorché compia atti o esprima posizioni in nome e per conto dello Stato accreditante – l'agente diplomatico ha natura di organo dello Stato da cui dipende, cosicché per il suo tramite agisce lo Stato estero medesimo, che potrà eventualmente risponderne sul piano internazionale, qualora la condotta configuri un illecito internazionale. La persona dell'agente diplomatico in tale caso non viene neppure in considerazione, per cui non già dell'esenzione giurisdizionale dell'agente si potrebbe parlare, ma invece di quella dello Stato estero, in quanto tale. Il problema sarebbe quindi di tutt'altro ordine e non riguarderebbe la condizione giuridica degli agenti diplomatici, ma l'esenzione dello Stato straniero dalla giurisdizione. Il difetto di giurisdizione per incompetenza dei tribunali dello Stato accreditatario sussiste anche per gli atti compiuti dall'agente diplomatico che producano effetti soltanto nell'ordinamento interno dello Stato accreditante (come, ad es., la comunicazione ad uno Stato terzo di segreti dello Stato da parte dell'agente diplomatico).

Il 27 settembre 1998 la *Magistrate's Court* di Tel Aviv, dopo aver ritenuto ammissibile il ricorso, affermò l'esenzione dalla giurisdizione nell'azione civile di danni per 300.000 dollari proposta da una danzatrice del ventre israeliana nei confronti dell'*ex* ambasciatore egiziano, che aveva tentato di stuprarla e sequestrarla nel proprio appartamento nell'agosto precedente e le aveva offerto un impiego in cambio di prestazioni sessuali.

Diversamente vi sono casi limite in cui l'immunità è stata fatta valere, senza successo, dall'agente diplomatico nell'azione risarcitoria proposta contro di lui per danni compiuti da un animale di sua proprietà (un diplomatico delle Barbados accreditato presso le Nazioni Unite, nel 1975, in relazione al proprio pastore tedesco che aveva morso i vicini). Altresì, inutilmente, nel 1984, l'assistente dell'addetto militare messicano negli Stati Uniti, che nella propria residenza in Virginia deteneva un numero cuccioli superiore a quello consentito dalle leggi locali e conseguentemente disturbava la quiete dei vicini, invocò la propria immunità dalla giurisdizione, ma il Dipartimento di Stato, richiesto di un parere da un membro del Congresso, negò che il diplomatico potesse far valere l'immunità.

L'esenzione dalla giurisdizione trova applicazione se l'agente diplomatico, al momento dell'atto introduttivo dell'azione civile, gode di immunità e ciò anche se l'obbligazione dedotta in giudizio sia precedente all'inizio dell'immunità.

Mentre l'immunità dalla giurisdizione penale non conosce eccezioni, l'art. 31, par. 1 CVRD, che afferma il principio generale dell'immunità dalla giurisdizione civile e amministrativa, prevede invece talune eccezioni.

La *prima eccezione* riguarda i beni immobili e, precisamente, secondo la lett. *a*) dell'art. 31, par. 1 CVRD, "*l'azione reale riguardante un immobile privato situato*

nel territorio dello Stato accreditatario, a meno che l'agente diplomatico non ne abbia il possesso per conto dello Stato accreditante ai fini della missione".

L'eccezione – già prefigurata da GROZIO e da VATTEL, presente nell'art. 12 della risoluzione del 1929 dell'*Institut de droit international* e ben radicata nella prassi degli Stati – va correlata al principio della sovranità dello Stato, che non potrebbe tollerare che un tribunale straniero possa pronunciarsi su questioni che attengono al proprio territorio conformemente al principio "par in parem non habet iurisdictionem", che ha natura consuetudinaria.

L'eccezione riguarda un'azione reale, cioè relativa ad un titolo di proprietà o di possesso su beni dell'agente diplomatico. Non vale, invece, quando l'agente sia il locatore; infatti, in questo caso viene ceduto l'uso dell'immobile e non la proprietà o il possesso e, pertanto, l'azione contro il diplomatico non si configura come azione reale ma come un'azione personale e va proposta contro lo Stato accreditante, sempre che sia possibile dimostrare che esso agisca *iure gestionis*.

Circa la formula "*a meno che l'agente diplomatico non ne abbia il possesso per conto dello Stato accreditante ai fini della missione*" la giurisprudenza e la dottrina più autorevole (SATOW) la intendono in maniera ampia fino a ricomprendervi anche la residenza privata dell'agente diplomatico, che quest'ultimo affermi detenere per conto dello Stato accreditante. Naturalmente, la sottoposizione di fattispecie del genere alla giurisdizione di cognizione dello Stato di residenza non comporta che l'eventuale decisione contraria all'agente diplomatico sia passibile di esecuzione ai sensi dell'art. 30 CVRD, qualora egli continui a risiedere nell'immobile.

La *seconda eccezione* riguarda le azioni successorie, e, precisamente, secondo la lett. *b*) dell'art. 31, par. 1 CVRD, "*l'azione riguardante una successione, nella quale l'agente diplomatico figuri come esecutore testamentario, amministratore, erede o legatario, a titolo privato e non a nome dello Stato accreditante*".

Non c'è immunità nel caso che l'agente diplomatico sia il successore a titolo particolare, senza alcun riguardo alla cittadinanza del *de cuius*, al luogo ove si è aperta la successione o al tipo di beni di cui si tratta. È sufficiente che il tribunale dello Stato accreditatario avanti al quale sia proposta l'azione successoria sia competente a conoscerla. Resta immune, invece, l'azione relativa a successioni nelle quali l'agente diplomatico svolga attività consolari di natura successoria nei casi di successione dello Stato accreditante, in mancanza di eredi.

La *terza eccezione*, ai sensi della lett. *c*) dell'art. 31, par. 1 CVRD, concerne "*l'azione riguardante un'attività professionale o commerciale, quale che essa sia, esercitata dall'agente diplomatico nello Stato accreditatario, al di fuori delle sue funzioni ufficiali*".

La disposizione dell'art. 31, par. 1, lett. *c*) CVRD va tuttavia coordinata con quella dell'art. 42 CVRD, che proibisce all'agente diplomatico, conformemente alla prassi di alcuni Stati, di svolgere qualsiasi attività professionale o commerciale a fini di lucro personale. La sua ragion d'essere sta nel fatto, per un verso, che altri Stati non considerano questo divieto come assoluto e, per altro verso, che

l'eccezione resta applicabile ai componenti la famiglia dell'agente diplomatico con lui dimoranti, ai quali il divieto non è applicabile, se lo Stato accreditatario consente l'esercizio di tali attività. In ogni caso l'agente diplomatico che intenda svolgere un'attività professionale o commerciale deve poterlo fare in base alla propria legislazione nazionale e deve all'uopo essere stato autorizzato sia dallo Stato inviante che da quello ricevente.

Un caso noto è quello dell'uomo d'affari William A. Wilson, nominato dal Presidente Reagan, prima come rappresentante personale presso la Santa Sede (1981-1984) e poi come primo ambasciatore statunitense in Vaticano (1984-1986), che fu autorizzato a continuare a svolgere attività commerciali nelle società Pennzoil e Jorgensen, senza che la Santa Sede abbia sollevato obiezioni. L'ambasciatore, tuttavia, si dimise nel 1986 quando emersero i suoi contatti professionali con il regime libico, peraltro probabilmente non collegati ad operazioni petrolifere.

A prescindere dalle tre menzionate eccezioni, l'agente diplomatico non beneficia di immunità dalla giurisdizione rispetto alle *azioni relative ad investimenti* che esso abbia effettuato come privato nello Stato accreditatario, dato che: *a*) non si tratta di un'attività in senso tecnico professionale; *b*) non è vietata, a meno che lo Stato accreditatario non si sia dotato di una legislazione che vieta gli investimenti stranieri; *c*) non richiede specifiche autorizzazioni e *d*) si tratta, in sostanza, di un'attività volontaria, che, ai sensi dell'art. 34 CVRD non è compresa nell'immunità tributaria.

Inoltre, occorre anche includere tra le eccezioni (anche se, tecnicamente, non è tale) l'*azione riconvenzionale* direttamente collegata all'azione principale proposta dall'agente diplomatico, conformemente al disposto dell'art. 32, par. 3 CVRD, secondo il quale "*se l'agente diplomatico o una persona che beneficia dell'immunità giurisdizionale in virtù dell'art. 37 inizia una procedura giudiziaria, non è legittimato ad invocare l'immunità dalla giurisdizione nei confronti di qualsiasi domanda riconvenzionale direttamente legata alla domanda principale*".

In questo senso v., la decisione 18 gennaio 2001 della *Arbitrazh* Corte di Cassazione commerciale della Federazione russa, nella causa promossa da una ambasciata estera nei confronti di una impresa russa. Molto noto, inoltre, è il caso *Fernandez* c. *Fernandez*, in cui la Corte d'Appello del Connecticut, nel 1988, decise che il rappresentante permanente aggiunto del Mozambico alle Nazioni Unite non poteva far valere la propria immunità dalla giurisdizione nell'azione riconvenzionale concernente l'attribuzione della casa familiare nel giudizio di divisione dei beni, dopo che vi era stata rinuncia all'immunità nell'azione di divorzio.

Se gli organi giudiziari locali hanno giurisdizione nei confronti dell'agente diplomatico quando questi compaia davanti ad essi in qualità di attore, la posizione di attore, tuttavia, implica quella di subire quella di convenuto in un giudizio riconvenzionale o nel giudizio di appello. La riconvenzionale, peraltro, per operare presuppone identità dei fatti oggetto dell'azione promossa dall'agente diplomatico.

La CVRD non chiarisce se l'agente diplomatico debba domandare una specifica autorizzazione al proprio Stato prima di proporre ricorso. Evidenti ragioni di

prudenza depongono nel senso che l'autorizzazione venga sollecitata. Tuttavia, la giurisdizione dello Stato accreditatario non è tenuta a richiedere la prova dell'autorizzazione e subordinare ad essa l'ammissibilità dell'azione. Secondo la prassi degli Stati, in caso di azione giudiziaria da parte dell'agente diplomatico, l'autorizzazione può essere considerata presunta. Invero, come osservò AGO durante i lavori della CDI, "[…] *jouir de l'immunité de juridiction signifie seulement jouir du droit de ne pas être poursuivi en justice ... cela n'a jamais voulu dire impossibilité de se faire demandeur devant les memes tribunaux*".

La conferenza di Vienna non ha accolto la proposta di emendamento dei Paesi Bassi volta a prevedere una ulteriore esenzione dalla giurisdizione rispetto alle *azioni per risarcimento dei danni correlati ad incidenti della circolazione stradale* prodotti da un agente diplomatico. Tali azioni, infatti, per un verso, non sono svincolate dall'azione penale connessa; per altro verso, non è agevole distinguere quando l'agente agisca o meno nel compimento di atti ufficiali.

Vale la pena, peraltro, di anticipare che l'art. 43, par. 2, lett. *b*) CVRC – diversamente da quanto previsto dalla CVRD – non prevede l'immunità dalla giurisdizione civile per l'azione *"intentata da un terzo per un danno derivante da un incidente causato nello Stato di residenza da un veicolo, da una nave o da un aeromobile"*. Anche l'art. 31, par. 1, lett. *d*) CMS esclude l'immunità dalla giurisdizione riguardo all'azione di danni *"derivante da un incidente causato da un veicolo utilizzato al di fuori delle funzioni ufficiali"* dall'inviato in missione speciale.

Di regola, tuttavia, è consentita l'azione del danneggiato nei confronti della società di assicurazione, almeno nel caso che sia obbligatorio assicurarsi per la responsabilità civile. Nel caso *Absinito*, due cittadini statunitensi danneggiati in un incidente stradale causato, nel 1987, dall'ambasciatore di Papua-Nuova Guinea negli Stati Uniti citarono l'impresa assicuratrice avente sede a Papua-Nuova Guinea; tuttavia, l'azione fu bloccata sulla base della decisione del 31 dicembre 1986 della *U.S. District Court D. Maryland*, nel caso *Madoo* v. *Globe American Casualty Co*. e lo Stato accreditante non comparve in giudizi e si limitò, successivamente, a versare un'indennità *ex gratia* alle vittime del sinistro.

Anche rispetto ai procedimenti civili nei confronti degli agenti diplomatici trova applicazione l'art. 31, par. 4 CVRD, ai sensi del quale "*l'immunità dalla giurisdizione dell'agente diplomatico nello Stato accreditatario non lo esenta dalla giurisdizione dello Stato accreditante*". Tuttavia, l'effettività di un tale rimedio per la parte privata che agisce nei confronti dell'agente diplomatico è discutibile in relazione alle difficoltà di notificazione, ai profili di competenza giurisdizionale del giudice straniero, oltre che per i costi processuali.

3.5.3. *La rinuncia all'immunità.*

Bibliografia: KAY R.C., *United States v. Deaver: Implied and Express Waiwers of Diplomatic Immunity*, in *Maryland JIL & Trade*, 1988, pp. 259-276.

Ai sensi dell'art. 32, par. 1 CVRD "*lo Stato accreditante può rinunciare all'immunità giurisdizionale degli agenti diplomatici e delle persone che godono dell'im-*

munità giurisdizionale in virtù dell'art. 37" (familiari, personale amministrativo e tecnico, personale di servizio, domestici privati).

La disposizione codifica una norma consuetudinaria risalente. Infatti, VATTEL scriveva, alla fine del XVIII secolo, che "*si l'ambassadeur veut renoncer en partie à son indépendence, et se soumettre à la juridiction du pays pour affaires civils, il le peut sans doute, pourvu que ce soit avec le consentement de son maître. Sans ce consentement, l'ambassadeur n'est pas en droit de renoncer à des privileges qui intéressent la dignité et le service de son souverain, qui sont fondés sur les droits du maître, faits pour son avantage et non pour celui du ministre*" (*Les Droit des gens ou principes de la loi naturelle*, Paris, 1758, Lib. IV, chap. VIII, par. 111).

La logica della rinuncia da parte dello Stato accreditante o, comunque, previa espressa autorizzazione di esso, per un verso, riposa sul fatto che, come si legge nel preambolo della CVRD, lo scopo dei privilegi e delle immunità "*non è di avvantaggiare gli individui, ma di assicurare l'efficace svolgimento delle funzioni delle missioni diplomatiche in quanto rappresentanti gli Stati*" e, per altro verso, è fondata sul fatto che il beneficiario dei privilegi e delle immunità non può rinunciare ad un diritto di cui non è il titolare.

Se la rinuncia riguarda il capo missione dovrà provvedervi il Ministero degli Affari esteri; in ogni altro caso si può ritenere che la rinuncia possa essere effettuata dal capo missione (in stretta consultazione con il proprio Ministero degli Affari esteri) in quanto rappresentante del governo ed *ex officio* a ciò delegato dal Ministero inviante, anche in relazione ai pieni poteri di cui all'art. 7, par. 2, lett. *b*), della convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati.

La rinuncia – la cui richiesta allo Stato inviante va effettuata esclusivamente per il tramite delle vie diplomatiche, cioè per il tramite del Ministero degli Affari esteri dello Stato accreditatario – si configura come un atto discrezionale dello Stato, motivato da esigenze di opportunità, come tale avente carattere politico e, pertanto, non impugnabile, davanti ai tribunali amministrativi dello Stato accreditante, dal beneficiario dell'immunità che si trovasse privato della stessa.

In Italia, alla rinuncia si provvede con decreto del Ministro degli Esteri. Essa, all'evidenza, non è ammissibile allorché per il reato sul quale si procede nei confronti del beneficiario è prevista la pena di morte, in quanto vi ostano l'art. 27 Cost. e gli artt. 3 e 5 CEDU.

Una risoluzione sui reclami privati, adottata dalla conferenza di Vienna su proposta di Israele, "*raccomanda che lo Stato accreditante rinunci all'immunità dei membri della missione diplomatica, per quanto concerne le azioni civili intentate da persone dello Stato accreditatario, allorché lo possa fare senza intralcio per lo svolgimento delle funzioni della missione e che, quando non rinunci all'immunità, lo Stato accreditante si impegni attivamente per una soluzione equitativa della controversia*".

Secondo l'art. 32, par. 2 CVRD – frutto di una proposta della Polonia – la rinuncia "*deve essere sempre espressa*" e, nella prassi, è effettuata mediante nota ver-

bale da parte dello Stato accreditante. Pertanto, non può presumersi che possa essere data tacitamente, anche perché questa possibilità, prevista dalla CDI limitatamente alla rinuncia all'immunità dalla giurisdizione civile e amministrativa, non è stata accolta dalla conferenza di Vienna.

È sempre meglio che per la rinuncia sia utilizzata la forma scritta, anche se non prescritta espressamente. Ogni rinuncia deve riguardare una fattispecie concreta. Un caso successivo, anche simultaneo, pur se riguardante fatti identici o analoghi, richiede una nuova rinuncia.

Per converso, la rinuncia concerne l'intero procedimento, nel senso che, se si è rinunciato in primo grado, la rinuncia vale altresì per l'appello e per il gravame in cassazione. La non comparizione in giudizio dell'agente diplomatico o la comparizione in giudizio al solo fine di far valere l'immunità non possono essere considerate alla stregua di rinunce.

Spesso le missioni diplomatiche estere in Italia non si costituiscono in giudizio, temendo che la costituzione possa valere come rinuncia. In tal caso il procedimento di cognizione va avanti fino alla sentenza, che, tuttavia, non può essere eseguita. Il Cerimoniale diplomatico della Repubblica, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, informa il giudice dell'esecuzione della sussistenza dell'immunità.

La revoca della rinuncia non è ammissibile.

Per quanto riguarda le modalità del consenso espresso all'esercizio della giurisdizione occorre tener conto di quanto stabilito dalla convenzione delle Nazioni Unite del 2004 sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni. L'art. 7 di questa fonte dispone "*1. Uno Stato non può invocare l'immunità dalla giurisdizione in una procedura davanti ad un tribunale di un altro Stato in una determinata questione o causa se ha espressamente acconsentito all'esercizio della giurisdizione da parte di questo tribunale in relazione a tale questione o causa: a) tramite accordo internazionale; b) in un contratto scritto; o c) tramite una dichiarazione verbale davanti al tribunale od una dichiarazione scritta in uno specifico procedimento. 2. L'accordo di uno Stato per l'applicazione della legge di un altro Stato non sarà interpretato come consenso all'esercizio della giurisdizione da parte del tribunale di tale Stato*".

Per l'art. 31, par. 4 CVRD – che riproduce una consolidata norma consuetudinaria – "*l'immunità giurisdizionale dell'agente diplomatico nello Stato accreditatario non comporta esenzione dalla giurisdizione dello Stato accreditante*". Pertanto l'agente diplomatico può essere citato davanti ai tribunali dello Stato accreditante; inoltre, qualora la persona beneficiaria delle immunità sia cittadino di un terzo Stato l'azione può essere proposta davanti ai relativi tribunali.

L'azione è proponibile, peraltro, solo se i detti tribunali abbiano la competenza a pronunciarsi sui fatti avvenuti nello Stato accreditatario, in disparte delle difficoltà linguistiche, di notifica, di prova, ecc.

Preferibile, pertanto, è ricercare il componimento amichevole della controversia rivolgendosi direttamente alla persona beneficiaria delle immunità ed, in caso

di insuccesso, prima al capo della missione diplomatica e, successivamente, al Ministero degli Affari esteri dello Stato ricevente perché interponga i suoi buoni uffici presso il capo missione o si rivolga, qualora necessario, al Ministero degli Affari esteri dello Stato accreditante e, nei casi più gravi, dichiari l'agente diplomatico *persona non grata* e il personale amministrativo e tecnico persona non accettabile, chiedendone il richiamo ed ordinandone l'espulsione, qualora lo Stato inviante non vi provveda.

Per quanto riguarda le azioni proposte dall'agente diplomatico o, comunque, da una persona che beneficia dell'immunità giurisdizionale, si è già ricordato che l'art. 32, par. 3 CVRD dispone che queste persone non sono legittimate "*ad invocare l'immunità dalla giurisdizione nei confronti di qualsiasi domanda riconvenzionale direttamente legata alla domanda principale*". La CVRD non prevede che l'agente diplomatico debba essere autorizzato dal proprio Ministero degli Affari esteri a proporre l'azione legale. Tuttavia, considerato che la proposizione dell'azione comporta l'impossibilità di invocare l'immunità dalla giurisdizione rispetto alle domande riconvenzionali e, pertanto, incide sul potere di rinuncia che è in capo allo Stato inviante, una stretta concertazione al riguardo si impone con la propria Amministrazione.

L'art. 32, par. 4, non menziona la rinuncia all'immunità dalla giurisdizione penale. Al riguardo la dottrina (DENZA, SALMON) ritiene che si tratti di un difetto di coordinamento normativo. Tuttavia, nella prassi, la rinuncia, di regola, non viene effettuata rispetto ai procedimenti penali, in quanto lo Stato accreditante preferisce richiamare l'agente diplomatico in modo che siano i propri tribunali a sottoporlo a processo, sempre che i fatti commessi costituiscano reato per l'ordinamento dello Stato inviante.

Infine, vale la pena di osservare che, sebbene l'art. 32 CVRD preveda la rinuncia soltanto con riguardo all'immunità della giurisdizione cognitiva e di esecuzione, la rinuncia deve logicamente essere ammissibile, come si evince dalla prassi diplomatica e giudiziaria, per qualunque privilegio o immunità previsto dalla CVRD.

L'art. 55, comma 2, del dPR 5 gennaio 1967, n. 18, dispone che "*alle immunità, privilegi e prerogative non può farsi rinunzia se non per espressa disposizione o autorizzazione del Ministro per gli Affari esteri*".

3.5.4. *L'immunità dalla giurisdizione di esecuzione.*

L'*immunità dalla giurisdizione di esecuzione* è una ulteriore conseguenza dell'inviolabilità personale dell'agente diplomatico, della sua residenza e dei suoi beni, nonché della sua immunità dalla giurisdizione civile. Anche questa immunità è attestata almeno dal XIX secolo.

Secondo l'art. 31, par. 3 CVRD "*nei confronti dell'agente diplomatico non può essere adottata alcuna misura esecutiva, salvo nei casi previsti ai capoversi a), b) e c) del paragrafo 1 del presente articolo* [eccezioni previste per l'immunità dalla giuri-

sdizione civile ed amministrativa, ma che non comprende l'azione riconvenzionale] *e purché l'esecuzione possa avvenire senza attentare all'inviolabilità della sua persona o delle sua dimora*". Lo stesso va ritenuto valere nel caso di rinuncia all'immunità dalla giurisdizione civile cognitiva.

La tutela dell'inviolabilità personale e di quella della residenza dell'agente diplomatico comporta che l'esecuzione può essere effettuata solo nei confronti di beni che si trovino fuori della residenza (ed, *a fortiori*, fuori della sede della missione diplomatica) e rispetto ai quali la sottrazione alla materiale disponibilità da parte dell'agente diplomatico non incida sull'esercizio delle sue funzioni. Da ciò deriva, all'evidenza, una scarsa possibilità di procedere a misure di esecuzione.

Ci si è chiesto se possano essere prese misure di esecuzione con riguardo ai *conti correnti* intrattenuti dall'agente diplomatico per le somme che non siano ritenute necessarie ad assicurare il livello di vita e di relazioni correlate allo svolgimento dell'attività diplomatica, nonché misure esecutive rispetto a valori, proprietà immobiliari diverse dalla dimora dell'agente. In linea di principio una risposta negativa pare preferibile analogamente a quanto si è detto per i conti correnti della missione (v., *supra*, par. 2.5).

La *rinuncia* all'immunità di esecuzione richiede una rinuncia specifica, non potendosi ritenere implicita in quella relativa alla giurisdizione cognitiva, dato che, ai sensi dell'art. 32, par. 4 CVRD, occorre una nuova rinuncia.

L'agente diplomatico, peraltro, può decidere di assoggettarsi volontariamente (o su richiesta del capo missione) a rispettare una eventuale sentenza civile o amministrativa sfavorevole e le conseguenti misure di esecuzione. Per contro, lo Stato accreditante, qualora non rinunci all'immunità di esecuzione non è tenuto né ad adottare le misure necessarie per assicurare la esecuzione della sentenza né a consultarsi con lo Stato accreditatario a tal fine.

Va tenuto presente, infine, che qualora l'agente diplomatico non si conformi al giudicato e della questione sia informato il Ministero degli Affari esteri dello Stato ricevente, quest'ultimo potrebbe ritenere che l'agente diplomatico abbia violato il proprio obbligo di rispettare la legge dello Stato accreditatario. In un caso del genere, come pure qualora lo Stato inviante non abbia fornito spiegazioni convincenti circa la propria decisione di non rinunciare all'immunità, lo Stato ricevente potrebbe dichiarare l'agente diplomatico *persona non grata* e pretenderne il richiamo o espellerlo.

L'art. 31, par. 3 CVRD non menziona la giurisdizione di esecuzione rispetto alle azioni penali. È discutibile, tuttavia, qualora lo Stato abbia rinunciato all'immunità dalla giurisdizione penale di cognizione se ciò comporti altresì la rinuncia all'immunità di esecuzione con la conseguenza che, in questo caso, divenga possibile che nei confronti dell'agente diplomatico siano prese misure restrittive della libertà personale. Una risposta negativa, in parallelo con quanto avviene sul terreno civile, appare preferibile.

3.6. *La esenzione dal dovere di prestare testimonianza.*

Ogni persona può assistere a episodi e/o sapere cose che possono servire ad accertare se un determinato fatto sia effettivamente accaduto, con che modalità si sia svolto e chi ne sia rimasto coinvolto.

> Nel diritto civile italiano, la testimonianza è un mezzo di prova che le parti in causa possono esperire per dimostrare l'accadimento di un fatto posto a fondamento del diritto che si fa valere (art. 2697 c.c.).
>
> Nel diritto penale italiano, la testimonianza costituisce un dovere, a cui la persona non può sottrarsi, fatti salvi i casi di astensione (congiunti, ecclesiastici per il segreto confessorio, avvocati, notai, medici per il segreto professionale, pubblici ufficiali per il segreto d'ufficio). Una volta citato, il testimone, salvo impedimento che il giudice ritenga fondato, ha l'obbligo di presentarsi, di attenersi alle prescrizioni date dal giudice in relazione alle esigenze processuali e di rispondere secondo verità alle domande che gli sono rivolte. Nel caso in cui il testimone regolarmente citato non compaia, senza addurre un legittimo impedimento, potrà esserne disposto l'accompagnamento coattivo e potrà altresì essere condannato al pagamento di una somma da 51 euro a 516 euro a favore della cassa delle ammende, nonché alle spese alle quali la mancata comparizione ha dato causa, ai sensi dell'art. 133 c.p.p.

Nel diritto diplomatico, tuttavia, l'obbligo di testimoniare è considerato contrario vuoi all'inviolabilità personale dell'agente (GIULIANO) vuoi all'immunità dalla giurisdizione (CAHIER) di cui gode l'agente diplomatico. All'evidenza, nel caso di accompagnamento forzato a testimoniare sarebbe lesa l'inviolabilità dell'agente diplomatico. Peraltro, qualora comparisse come teste, l'agente diplomatico si assoggetterebbe alla giurisdizione locale ed, al limite, potrebbe essere chiamato a rispondere per falsa testimonianza.

In relazione a ciò si è formata una norma consuetudinaria di esenzione fin dalla metà del XIX secolo. Vale la pena di rilevare, altresì, che l'immunità dal prestare testimonianza non è soltanto procedurale in quanto paralizza le regole sostanziali previste nell'ordinamento dello Stato accreditatario.

Pertanto, secondo l'art. 31, par. 2 CVRD "*l'agente diplomatico non è obbligato a prestare testimonianza*" nei giudizi che hanno luogo nello Stato accreditatario e che sono correlati all'esercizio delle funzioni da esso svolte o che sono relativi a fatti dei quali sia venuto a conoscenza nello svolgimento dei suoi compiti.

Ciò tuttavia non esime l'agente diplomatico (e lo Stato accreditante) dal dovere di collaborare con la giustizia dello Stato ricevente, ad es. – come risulta dal commentario della CDI – rendendo delle dichiarazioni scritte, quando ciò sia consentito dall'ordinamento dello Stato accreditatario o anche presentandosi in tribunale per effettuare delle dichiarazioni orali. Questo dovere è particolarmente forte allorché soltanto attraverso la testimonianza sia possibile di stabilire la sussistenza di fatti penalmente rilevanti e di perseguire il responsabile. La richiesta di testimonianza deve comunque essere effettuata dalle autorità dello Stato accreditatario per il tramite delle vie diplomatiche e l'agente diplomatico deve essere au-

torizzato dal proprio governo in considerazione del fatto che i privilegi e le immunità sono attribuite nell'interesse dello Stato accreditante.

Nella prassi è noto il caso dell'ambasciatore britannico in Irlanda Sir Ivor Roberts, che, nel 2002, il *Foreign and Commonwealth Office* autorizzò a testimoniare, davanti alla *Special Criminal Court*, tribunale senza giuria, incaricato di giudicare il capo del gruppo paramilitare *Real Irish Republican Army*.

Nonostante che parte della dottrina (CAHIER) sostenga che il rifiuto ingiustificato di testimoniare può comportare da parte dello Stato accreditatario la sanzione della dichiarazione di *persona non grata*, sembra che – come più persuasivamente osserva altra parte della dottrina (SATOW, DENZA) – la lettera dell'art. 31, par. 2 CVRD, che esclude chiaramente l'obbligo di testimoniare, non conforti la tesi richiamata.

Ai sensi dell'art. 206, n. 2, c.p.p. "*per ricevere le deposizioni di agenti diplomatici della Santa Sede accreditati presso lo Stato italiano, ovvero di agenti diplomatici di uno Stato estero accreditati presso lo Stato italiano o la Santa Sede si osservano le convenzioni e le consuetudini internazionali*". Inoltre, per l'art. 206, n. 1, c.p.p., se deve essere esaminato un agente diplomatico italiano o l'incaricato di una missione diplomatica all'estero durante la sua permanenza fuori del territorio dello Stato, la richiesta per l'esame è trasmessa, per mezzo del Ministero della Giustizia, all'autorità consolare del luogo. Si procede tuttavia nelle forme ordinarie quando il giudice ritiene indispensabile la comparizione personale per eseguire un atto di ricognizione o di confronto o per altra necessità.

Lo Stato accreditante, in ogni caso, può rinunciare all'immunità (ancorché non formalmente previsto) ed autorizzare l'agente diplomatico a rendere testimonianza.

Per i consoli, l'art. 44 CVRC prevede l'esenzione dal rendere testimonianza relativamente ai fatti di cui siano venuti a conoscenza in relazioni alle funzioni svolte, mentre sussiste l'obbligo di rispondere come testimone su fatti extrafunzionali (v., *infra*, cap. XXII, par. 3.4).

3.7. *L'immunità tributaria.*

Bibliografia: SADOUL J., *La condition des agents consulaires et diplomatiques au point de vue fiscal*, Paris, 1908; CHRÉTIEN M., *Note documentaire sur les immunités fiscales dont benéficient les agents diplomatiques et consulaires en vertù des lois et des tolérances administratives*, in *AFDI*, 1955, pp. 192-211, 1957, pp. 638-667; CARBONE S.M., *Sulla estensione al personale diplomatico delle immunità fiscali del capo missione*, in *Dir. Prat. Trib.*, 1968, pp. 1172-1181.

L'*immunità tributaria* è intesa ad evitare, in ultima analisi, che nei confronti dell'agente diplomatico si compiano atti esecutivi conseguenti al mancato adempimento degli obblighi tributari. Non riguarda ogni tipo di imposta o di contri-

buto, ma, di regola, soltanto le imposte dirette personali (tipicamente le imposte sulle retribuzioni e gli emolumenti ufficiali dei membri della missione diplomatica). Data però la diversità degli ordinamenti tributari dei singoli Stati, il trattamento fiscale degli agenti diplomatici varia da Stato a Stato, anche per quanto riguarda le agevolazioni e le esenzioni.

Circa il *fondamento* di questa immunità se, precedentemente alla CVRD, si riteneva che essa fosse fondata sostanzialmente su regole di cortesia internazionale, attualmente deve ritenersi che l'applicazione dell'immunità prevista dalla CVRD abbia contribuito alla formazione di norme consuetudinarie. Inoltre, spesso della questione si occupano accordi bilaterali ed, in particolare, le convenzioni sulle doppie imposizioni. Occorre poi tener conto delle disposizioni contenute nelle diverse legislazioni interne per avere un quadro preciso delle esenzioni tributarie.

Quanto alle imposte dirette, cioè quelle che colpiscono le manifestazioni immediate della capacità contributiva, come il reddito o il patrimonio, le codificazioni convenzionali o private del diritto diplomatico precedenti la CVRD (art. 18 della convenzione de l'Avana del 1928, art. 11 della risoluzione dell'*Institut de droit international* del 1895, art. 18 della risoluzione dell'*Institut de droit international* del 1929, art. 22 del progetto dell'*Harvard Law School*) erano già tutte nel senso dell'esenzione del personale diplomatico e dei loro familiari.

Rispetto alle imposte indirette, cioè quelle che colpiscono la ricchezza non direttamente ma in quanto essa viene trasferita o consumata (c.d. imposta sui consumi o sui trasferimenti, IVA, ecc.), la prassi degli Stati precedente la CVRD era nel senso dell'assoggettamento del personale diplomatico alle imposte incorporate al prezzo del bene, salvo esenzioni per certe categorie di beni (segnatamente, autovetture, bevande alcoliche, tabacchi).

Ciò detto, l'art. 34 CVRD dispone che l'agente diplomatico è esente "*da qualsiasi imposta e tassa personale o reale, nazionale, regionale o comunale*". L'immunità non si applica tuttavia agli agenti diplomatici (al personale amministrativo e tecnico, ai familiari conviventi) che siano cittadini dello Stato accreditatario, o con la doppia cittadinanza dello Stato inviante e di quello ricevente o che abbiano in quest'ultimo Stato la residenza permanente (artt. 37 e 38 CVRD), salvo che abbiano conservato il domicilio fiscale nello Stato inviante.

L'esenzione, ovviamente, riguarda la retribuzione e le indennità del personale diplomatico ed i redditi, anche da immobili, che possiede nello Stato accreditante. In effetti, tali redditi, essendo tassati nello Stato inviante, non potrebbero essere colpiti da una doppia imposizione nello Stato accreditatario.

La CVRD prevede tuttavia una serie di *eccezioni*.

In primo luogo (art. 34, lett. *a*) CVRD), non sono esenti le "*imposte indirette che abbiano tale natura da essere normalmente incorporate nel prezzo dei beni o dei servizi*" e, pertanto, formano parte inseparabile degli stessi.

La formula impiegata dalla CVRD, che fa riferimento alla natura delle imposte

e tasse, non è particolarmente felice ed ha dato luogo a plurime interpretazioni. Una lettura conforme alla prassi è quella secondo la quale sono esenti le imposte indirette la cui fatturazione possa essere effettuata separatamente dal prezzo della merce o del servizio (importazioni, esportazioni, bevande alcoliche, tabacchi, trasporti, imposte di fabbricazione).

Per facilitare l'esenzione, taluni Stati prevedono che l'agente diplomatico: *a*) effettui i suoi acquisti in specifici esercizi commerciali; *b*) sia munito di *coupons* per l'acquisto di determinate merci (segnatamente i carburanti per autovettura) detassate; *c*) possa vedersi restituita, dietro presentazione delle fatture, l'imposta corrisposta (specie l'IVA) su talune categorie di beni, spesso di produzione nazionale, anche se tale pratica è suscettibile di essere contraria ad obblighi internazionali dello Stato ricevente (in particolare, le regole dell'Unione europea) data la sua natura protezionistica.

In ogni caso, l'agente diplomatico è esente dalle imposte di consumo, che non formano parte del prezzo della merce o del servizio, anche se si tratta di imposta che sia possibile traslare o ripercuotere sul consumatore (imposta sulla cifra d'affari – IVA).

In secondo luogo (art. 34, lett. *b*) CVRD), non sono esenti le imposte che gravano sui beni immobili allorché l'agente diplomatico li detenga a titolo di proprietario o possessore, in quanto privato e non per conto dello Stato accreditante o per i fini della missione (nel qual caso beneficiano dell'immunità tributaria che compete alla missione diplomatica). Pertanto, gli immobili privati dell'agente diplomatico, comprese le residenze secondarie (case di vacanze), sono assoggettati ad imposte, a meno che siano esentati per ragioni di cortesia internazionale o a titolo di reciprocità sulla base di accordi bilaterali; nel caso di successione sugli eredi grava l'eventuale plusvalenza.

Un caso diverso è quello della proprietà privata del capo missione che, con l'accordo dello Stato accreditante ed a condizione di reciprocità, è utilizzata come residenza diplomatica e, pertanto, in quanto tale è esentata dall'imposizione fin tanto che dura detta utilizzazione. Per contro, allorché lo Stato inviante abbia la proprietà o conduca in locazione immobili destinati ad alloggiare i membri della missione diplomatica, compresi gli agenti diplomatici, le imposte dovranno essere dallo stesso corrisposte allo Stato accreditatario, dato che gli immobili in questione non sono utilizzati per ragioni ufficiali ma per finalità particolari.

In terzo luogo (art. 34, lett. *c*) CVRD), non sono esenti le imposte sulle successioni aperte nel territorio dello Stato accreditatario per le eredità che l'agente diplomatico riceva come privato, a meno che non si tratti dell'eredità proveniente-gli da un familiare convivente (o al familiare del *de cuius* agente diplomatico), dato che in questo caso trattasi di successione aperta nello Stato inviante per la quale l'esenzione spetta esclusivamente per i beni mobili (mobilio, gioielli, ecc.), del *de cuius* nello Stato ricevente, ai sensi dell'art. 39, par. 4 CVRD, in quanto dovuti unicamente in ragione della presenza del *de cuius* nello Stato accreditatario per lo

svolgimento di funzioni diplomatiche (o della presenza di familiari del medesimo). Ciò comporta la tassazione dei beni ereditari che l'agente diplomatico abbia acquistato nello Stato accreditatario a fini di investimento e senza alcun collegamento con le funzioni diplomatiche.

In quarto luogo (art. 34, lett. *d*) CVRD), non sono esenti le imposte relative alle attività professionali o commerciali che, qualora autorizzato, l'agente diplomatico svolga a margine delle sue funzioni ufficiali. Del pari vanno corrisposte le imposte correlate ad investimenti che l'agente diplomatico effettui come privato, come pure relative a qualsiasi entrata che gli provenga a titolo privato nello Stato ricevente (ad es. i canoni di locazione di immobili di sua proprietà, redditi da capitale, redditi da diritti d'autore, ecc.).

In quinto luogo (art. 34, lett. *e*) CVRD), non sono esenti le imposte e tasse percepite come remunerazione di servizi particolari resi, allo stesso modo in cui dalle dette imposte non è esentata la stessa missione diplomatica (ad es. l'illuminazione stradale, l'approvvigionamento idrico, i pedaggi autostradali, la tassa sui rifiuti, ecc.).

Qualche problema si è posto in Svizzera, nel 1985, allorché venne introdotto un contrassegno adesivo, denominato "*vignette*", necessario per utilizzare le autostrade e le superstrade della Confederazione. Alcune missioni diplomatiche ritennero di doverne essere esentate sostenendo che si trattava di una "tassa", mentre la Svizzera, giustamente, replicò che il pagamento era dovuto in quanto relativo al servizio reso di utilizzazione autostradale e finalizzato al mantenimento delle stesse.

Analogamente, nel febbraio 2003, quando venne introdotto a Londra il c.d. "*Congestion charge*", un pedaggio dal lunedì al venerdì volto a ridurre la congestione del traffico nel centro e nelle zone limitrofe, talune missioni diplomatiche, fra cui quella degli Stati Uniti, ritennero che non fosse dovuto il pagamento trattandosi di una tassa comunale, esente ai sensi degli artt. 34 CVRD e 49 CVRC. Nonostante che il governo britannico abbia sempre sostenuto trattarsi di una tassa dovuta, in quanto correlata al servizio reso di mantenimento stradale ed i ripetuti passi diplomatici del *Foreign and Commonwealth Office* (*FCO*), risulta che i 2/3 delle missioni diplomatiche (fra cui non è compresa quella italiana) non pagano il pedaggio, cosicché, nei primi mesi del 2013, si era formato un debito complessivo nei confronti della municipalità di Londra di oltre 70 milioni di sterline, di cui oltre 7,5 milioni dovuti dalla sola ambasciata degli Stati Uniti, seguita da quelle del Giappone, Nigeria, Russia e Germania; il che ha indotto il *Transport for London* a richiedere al *FCO* di valutare se proporre ricorso alla Corte internazionale di giustizia.

In sesto luogo (art. 34, lett. *f*) CVRD), non sono esenti i diritti di registro, di cancelleria, d'ipoteca e di bollo per quanto riguarda i beni immobili, fatte salve le disposizioni dell'art. 23 CVRD (che esclude l'esenzione fiscale nei casi in cui, secondo la legislazione dello Stato accreditatario, esse sono a carico della persona che tratta con lo Stato accreditante o con il capo missione).

3.8. *L'esenzione doganale.*

Bibliografia: PREUSS L., *Les diplomates étrangers et les lois de prohibition*, in *RDILC*, 1932, pp. 184-202.

L'art. 36, par. 1, lett. *b*) CVRD in termini analoghi a quanto previsto per la missione diplomatica (v., *supra*, par. 2.7), stabilisce l'*esenzione dai dazi doganali* (di regola all'importazione nello Stato accreditatario) per quanto attiene agli "*oggetti destinati all'uso personale dell'agente diplomatico e dei membri della sua famiglia, compresi gli oggetti destinati alla sua installazione*", nonché a quelli di cui essi abbiano bisogno durante tutta la durata del servizio nel detto Stato.

La disciplina è conforme ad una prassi consolidata degli Stati originariamente collegata ad una regola della cortesia internazionale o subordinata a condizione di reciprocità (v. l'art. 18 della convenzione de L'Avana del 1928, l'art. 18 della risoluzione dell'*Institut de droit international* del 1929 e l'art. 20 del progetto dell'*Harvard Law School* del 1932) che la CVRD ha inteso codificare e trasformare in norma consuetudinaria.

Il riferimento che la disposizione contiene alla normativa interna dello Stato ricevente ("*secondo le disposizioni legislative e regolamentari che può adottare*") non consente a quest'ultimo di stabilire discipline "protezionistiche" suscettibili di ridurre ingiustificatamente la detta esenzione; tuttavia gli Stati riceventi sono abilitati a prevenire gli abusi fissando, in questo contesto, ad es., la quantità delle merci che possono essere importate in franchigia (c.d. restrizioni quantitative), il periodo di tempo entro il quale si può beneficiare di questa agevolazione o entro il quale è consentito vendere i beni importati in esenzione, le categorie di merci per le quali l'importazione è vietata (per ragioni di moralità, sanità, sicurezza, ordine pubblico, ecc.). La legittimità di misure del genere va in ogni caso collegata all'obbligo incombente, in forza dell'art. 41, par. 1 CVRD, alle persone che beneficiano di privilegi ed immunità diplomatiche di "*rispettare le leggi ed i regolamenti dello Stato accreditatario*" (v., *supra*, cap. IX, par. 8.1).

Ad es., durante il ventennio fascista era vietata in Italia l'importazione di pubblicazioni in lingua serbo-croata ma il divieto non venne mai applicato all'ambasciata di Iugoslavia a Roma. Del pari, le restrizioni all'importazione di bevande alcoliche negli Stati Uniti, tra il 1919 ed il 1933, all'epoca del proibizionismo, non impedirono che gli agenti diplomatici accreditati a Washington potessero importare una determinatà quantità di alcolici. Attualmente è vietata negli Stati Uniti l'importazione di sigari cubani salvo – dopo l'intesa preliminare sulla riapertura delle relazioni diplomatiche del dicembre 2014 – quelli importati dai viaggiatori statunitensi per uso personale, con divieto di vendita a terzi e fino ad un controvalore di 100 dollari.

Restano in ogni caso esclusi da qualunque esenzione i beni che l'agente diplomatico importi per l'esercizio dell'attività professionale o commerciale che egli sia autorizzato a svolgere, dato che sono del tutto privi del carattere dell'ufficialità.

L'esenzione "*dai diritti doganali, da tasse ed altri oneri connessi*" è esclusa, altresì,

per quanto riguarda le spese di deposito, di trasporto o afferenti a servizi analoghi.

Per quanto concerne l'esenzione doganale riguardo all'esportazione degli oggetti personali dell'agente diplomatico e dei suoi familiari non cessa contemporaneamente alle funzioni, dato che è possibile beneficiare di un periodo ragionevole per lasciare il territorio dello Stato ricevente.

I beni personali importati dall'agente diplomatico, sia che viaggino al seguito del medesimo sia che viaggino separatamente (come è il caso del trasloco al momento dell'inizio e della cessazione delle funzioni), non sono di regola soggetti ad *ispezione doganale*, in quanto coperti dall'inviolabilità stabilita dall'art. 30, par. 2 CVRD.

L'ispezione doganale, pertanto, può essere effettuata solo in determinate circostanze e in presenza di determinati requisiti. Al riguardo, conformemente all'art. 36, par. 2 CVRD, occorre che vi siano motivi fondati per ritenere che i colli contengano effetti che, per la loro qualità o in ragione della loro quantità, non possono essere considerati destinati all'uso personale dell'agente diplomatico o della sua famiglia ovvero se si ritiene che tra gli oggetti ve ne siano alcuni la cui importazione o esportazione è vietata o sottoposta a quarantena per ragioni di moralità, salute, tutela dell'ambiente, della flora e della fauna, beni culturali o per motivi di ordine pubblico. In questi casi, l'ispezione doganale deve essere effettuata in presenza dell'agente diplomatico o di un suo rappresentante debitamente autorizzato. Se l'agente non è presente o non autorizza l'apertura questa non è possibile (ci troviamo in un caso analogo a quello della valigia diplomatica) e alle autorità dello Stato ricevente non resta altro che rispedire in tutto o in parte i colli al luogo d'origine.

Nella prassi è noto l'incidente avvenuto nel 1989 in Tanzania, quando a seguito di ispezione doganale, fu scoperta l'illegittima esportazione, da parte dell'ambasciata dell'Indonesia a Dar es Salaam, di tre tonnellate di avorio proveniente da zanne di elefanti e di rinoceronti.

3.9. *L'esenzione dal regime di sicurezza sociale.*

Bibliografia: CAHIER P., *Privilegi e immunità delle missioni diplomatiche e delle organizzazioni internazionali in materia di previdenza sociale*, in *CI*, 1959, pp. 591-603.

La previsione di una *disciplina concernente la sicurezza sociale* costituiva, al momento della conclusione della CVRD, una norma di sviluppo progressivo del diritto internazionale, essendo precedentemente oggetto di una regola della cortesia internazionale. La ragione di questa disciplina risponde all'esigenza di assicurare adeguata copertura sociale come impongono gli *standard* dei diritti fondamentali.

L'art. 33 CVRD, alla cui redazione – profondamente differente da quella proposta dalla CDI, che originariamente aveva deciso di non occuparsi della questione e che, successivamente, aveva introdotto una disposizione nel progetto, accogliendo un suggerimento del Lussemburgo – ha lavorato la conferenza di Vienna, sulla base di un emendamento dell'Austria.

La disciplina che ne risulta prevede in sintesi il seguente sistema.

All'agente diplomatico (art. 33, par. 1), ai suoi familiari (art. 37, par. 1), al personale amministrativo e tecnico non cittadino dello Stato ricevente e che non vi risieda permanentemente (art. 37, par. 2), ai domestici privati al servizio esclusivo dell'agente diplomatico, che non siano cittadini dello Stato accreditatario o non vi risiedano permanentemente (art. 39, par. 2), al personale di servizio della missione, sempre non cittadino dello Stato accreditatario o che non vi risieda permanentemente (art. 37, par. 3) non è applicabile la legislazione previdenziale dello Stato ricevente in relazione all'attività collegata alle funzioni diplomatiche o comunque svolta per conto dello Stato accreditante. Alle dette persone, invero, non è applicabile il regime locale di sicurezza sociale in quanto si reputa siano iscritti nel regime dello Stato accreditatario o di uno Stato terzo.

Inoltre, anche se l'agente diplomatico non è esentato dai contributi di sicurezza sociale, il dipendente può volontariamente iscriversi al regime di sicurezza sociale dello Stato ricevente, se questo lo consenta.

In dottrina (CAHIER) si è giustamente osservato che i contributi di sicurezza sociale non sono delle imposte o tasse ma devono essere versati per un servizio reso. Vale la pena, tuttavia, di osservare che, qualora l'agente diplomatico non versi i contributi relativi al personale domestico per il quale non sussista esenzione, gli oneri dovuti non possono essere oggetto di recupero forzato da parte dell'ente previdenziale, dato che vi si oppone l'immunità sia dalla giurisdizione cognitiva sia da quella di esecuzione, in ragione del fatto che per questo tipo di obbligazioni non sono previste eccezioni alle dette immunità.

La disciplina prevista dalla CVRD, in quanto avente natura generale, cede, peraltro, rispetto alla regolamentazione speciale che sia applicabile in base ad accordi di sicurezza sociale conclusi tra lo Stato inviante e quello ricevente, sia precedenti che successivi all'entrata in vigore della CVRD.

Secondo la giurisprudenza italiana, il lavoratore può convenire lo Stato accreditante per il difetto di giurisdizione dei tribunali dello Stato ricevente a motivo del fatto che il rapporto di lavoro può essere ricompreso tra le attività *iure imperii* (Cass., *Panattoni* c. *Repubblica federale di Germania,* 1987).

I domestici privati al servizio del capo missione nella residenza diplomatica, il cui trattamento economico è a carico dello Stato accreditante, vanno considerati alla stregua di personale della missione e non di personale al servizio dell'agente diplomatico. A motivo di ciò, pure se si tratti di cittadini dello Stato ricevente ovvero di persone che in questo Stato dimorano permanentemente, con il conseguente obbligo di affiliazione al regime di sicurezza sociale, gli eventuali contributi non corrisposti non possono essere recuperati coattivamente a motivo dell'immunità di giurisdizione e di esecuzione che spetta alla missione.

Quanto al personale che l'agente diplomatico dovesse assumere, come datore di lavoro, in relazione all'attività commerciale e professionale che eventualmente

fosse autorizzato a svolgere dallo Stato accreditante, è applicabile la legislazione lavoristica locale e l'agente diplomatico per questa attività, svolta a margine delle funzioni diplomatiche, non gode di alcuna immunità. Pertanto, l'agente diplomatico dovrà iscriversi, se previsto dallo Stato ricevente, al regime di sicurezza sociale, come lavoratore autonomo, ed al medesimo regime va iscritto altresì il personale che collabora con lui.

Vale la pena, infine, di rammentare che l'esenzione di cui si discute è limitata al regime di sicurezza sociale e non copre quindi l'insieme della legislazione lavoristica dello Stato accreditatario. La CVRD non definisce cosa debba intendersi per sicurezza sociale. Sebbene la conferenza di Vienna non abbia accolto il suggerimento avanzato dal Regno Unito nei commenti al progetto della CDI di riferirsi alle prestazioni di sicurezza sociale di cui alla convenzione n. 102 sulla norma minima di sicurezza sociale, adottata nel 1952 nel quadro dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, le prestazioni menzionate nella detta convenzione (in specie di malattia, di disoccupazione, di vecchiaia, di infortunio sul lavoro, per le malattie professionali, familiari, di maternità, di invalidità, ai superstiti) possono essere ritenute comprese, senza pregiudizio di far rientrare nel concetto di sicurezza sociale pure ulteriori prestazioni.

3.10. *Le facilitazioni per l'espletamento delle funzioni della missione.*

L'art. 25 CVRD dispone che "*lo Stato accreditatario accorda tutte le facilitazioni per l'espletamento delle funzioni della missione*". Tra queste facilitazioni possono essere fatte rientrare: *a*) quelle concenenti il soggiorno del personale diplomatico (esenzione dall'obbligo di comunicare la propria presenza alle autorità di polizia; esenzione dalle formalità di immigrazione o di registrazione degli stranieri; rilascio del visto diplomatico; rilascio della carta d'identità diplomatica); *b*) quelle sul cambio della valuta a condizioni favorevoli a favore della missione diplomatica e del suo personale.

3.11. *Le facilitazioni volte a consentire la partenza dal territorio dello Stato ricevente.*

L'art. 44 CVRD – codificando una consolidata norma consuetudinaria (v. anche art. 25 della convenzione de L'Avana del 1928) – stabilisce che "*lo Stato accreditatario deve, anche in caso di conflitto armato, accordare facilitazioni per permettere alle persone beneficiarie dei privilegi e delle immunità, che non siano cittadini dello Stato accreditatario, come pure ai membri delle famiglie di queste persone, quale che sia la loro nazionalità, di lasciare il territorio al più presto possibile. Esso deve, in particolare, in caso di bisogno, mettere a loro disposizione i mezzi di trasporto necessari per tali persone e per le loro famiglie*".

La finalità della norma è chiara. Le vicende della missione diplomatica, com-

prese quelle conseguenti ad un conflitto armato internazionale, non possono mai comportare che le persone beneficiarie di immunità e privilegi divengano praticamente "ostaggi" dello Stato ricevente.

La Corte internazionale di giustizia nel dispositivo della sentenza del 1980 relativa al caso del *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran* ha stabilito all'unanimità che l'Iran *"must ensure that all the said persons have the necessary means of leaving Iranian territory, including means of transport"* (par. 95, punto 3, b), collegando il principio fondamentale dell'inviolabilità all'art. 44 CVRD (*ivi*, par. 86). V., anche, la sentenza del 2005 della stessa Corte nel caso concernente le *Attività armate sul territorio del Congo* tra la Repubblica democratica del Congo e l'Uganda (par. 323).

Nella prassi i casi di personale diplomatico impedito di lasciare il territorio dello Stato accreditatario e dunque divenuti "ostaggi" sono assai rari. A parte il menzionato caso dei 52 diplomatici degli Stati Uniti in Iran, sequestrati per 444 giorni, tra il 4 novembre 1979 ed il 20 gennaio 1981, si può ricordare che, nel 1966, all'incaricato d'affari dei Paesi Bassi in Cina, dichiarato *persona non grata*, fu impedito di lasciare il territorio come rappresaglia alla decisione dei Paesi Bassi di interrogare taluni ingegneri cinesi rifugiatisi nella missione diplomatica cinese a L'Aia. Può ben essere fatto rientrare in questa scarna prassi il caso dell'ambasciatore d'Italia a New Delhi impedito, in forza di un ordine della Corte suprema indiana, di lasciare il territorio, dopo l'annuncio che i due fucilieri di marina non sarebbero rientrati in India (v., *supra*, par. 3.1).

4. Segue*: il personale tecnico e amministrativo.*

Bibliografia: BROOKFIELD J.A., *Immunity of Subordinate Personnel of a Diplomatic Mission*, in *BYIL*, 1938, pp. 151-160; GUTTERIDGE J.A.C., *Immunities of Subordinate Diplomatic Staff*, in *BYIL*, 1947, pp. 148-159; MOUSKHÉLY M., *L'immunité diplomatique s'étend-elle aux personnes faisant partie de la suite du ministre?*, in *RGDIP*, 1950, pp. 43-64; CITARELLA L., *A proposito delle immunità diplomatiche e in particolare dell'esenzione dalla giurisdizione civile del personale amministrativo della missione*, in *RDI*, 1955, pp. 271-278; MALINTOPPI A., *Il problema della giurisdizione sui funzionari amministrativi delle legazioni straniere*, in *RDI*, 1955, pp. 279-296.

Lo sviluppo delle funzioni delle rappresentanze diplomatiche, causato dal parallelo sviluppo delle attribuzioni pubbliche nel campo tecnico, sociale ed amministrativo, ha indotto gli Stati più importanti ad incrementare il numero delle persone addette, nelle singole sedi diplomatiche, a funzioni ausiliarie, ancorché non sempre attinenti all'esercizio della funzione diplomatica come tale. Questo *personale tecnico e amministrativo*, spesso assunto localmente, comprende segretarie, archivisti, traduttori, interpreti, cancellieri, uscieri, ecc. Di fronte a tale situazione era inevitabile che il problema del trattamento del personale amministrativo e tecnico si ponesse in sede di codificazione, prima davanti alla CDI e, successivamente, alla conferenza diplomatica di Vienna.

Al tempo, la prassi e la giurisprudenza nazionale erano non uniformi. Alcuni

Stati (Italia, Francia, URSS) escludevano decisamente che il personale subalterno potesse beneficiare di immunità (in questo senso v. l'art. 23 del progetto dell'*Harvard Law School* del 1932); altri (Stati Uniti, Regno Unito, Belgio, Canada, Germania, Paesi Bassi) avevano un atteggiamento più liberale, ritenendo che, comunque, questo personale collaborasse al lavoro della missione (in ques'ultimo senso v., anche, l'art. 14, lett. *b*), della convenzione de L'Avana del 1928 e l'art. 2 della risoluzione dell'*Institut de droit international* del 1929).

Dopo notevoli discussioni e non senza contrasto di opinioni, dimostrato dalle riserve eccettuative apposte da diversi Stati (Cambogia, Egitto, Marocco, Portogallo, Qatar) o dalle riserve di reciprocità di Botswana, Iraq, Malta, Sudan, Yemen, venne adottato l'art. 37, par. 2 CVRD. Talune riserve, comunque, sono state nel tempo ritirate.

Questa disposizione, come precisa il commentario della CDI, rappresenta un progresso. Essa sancisce che i membri del personale tecnico della missione, come pure i membri conviventi delle loro famiglie, godono, purché non siano cittadini dello Stato accreditatario o non vi abbiano la loro residenza permanente, di inviolabilità personale, di inviolabilità della dimora, dei documenti e della corrispondenza, di immunità dalla giurisdizione penale (sia per gli atti ufficiali che per quelli privati), di immunità dalla giurisdizione civile e amministrativa (per i soli atti funzionali), di esenzione dal prestare testimonianza, di immunità da misure esecutive, di esenzione dal regime di sicurezza sociale, di immunità tributaria, di esenzione da prestazioni personali, da ogni servizio pubblico di qualsiasi natura e da oneri militari, oltre, beninteso, delle facilitazioni all'ingresso ed al soggiorno nello Stato accreditatario.

Peraltro, le immunità predette, con l'eccezione dell'immunità dalla giurisdizione penale e da quella civile e amministrativa di cui all'art. 31, par. 1 CVRD, – come precisò la conferenza di Vienna rispetto al progetto della CDI – si applicano soltanto agli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni, restando pertanto esclusa l'immunità extrafunzionale. Vale la pena di notare che questa limitazione ha una sua portata più ristretta di quella applicabile, ai sensi dell'art. 38, par. 1 CVRD, all'agente diplomatico che sia cittadino o che risieda permanentemente nello Stato accreditatario in quanto non riferita ai soli "atti ufficiali", cioè a quelli compiuti per conto dello Stato inviante.

Inoltre, per quanto riguarda l'esenzione doganale, essa è limitata agli oggetti importati al momento della loro prima installazione, con una tolleranza che va, secondo gli Stati, dai tre ai dodici mesi.

La rinuncia all'immunità di giurisdizione del personale amministrativo e tecnico da parte dello Stato accreditante, prevista dall'art. 32, par. 1 CVRD, è ovviamente limitata alla materia penale considerato che questo personale beneficia soltanto dell'immunità funzionale nella materia civile ed amministrativa.

Tale norma, presentandosi come elemento dello sviluppo progressivo del diritto internazionale, piuttosto che come recezione nella convenzione di una pree-

sistente consuetudine, ha rappresentato, rispetto alla prassi prevalente nei vari Stati, una innovazione significativa. Pertanto, gli Stati che non siano parti contraenti della CVRD, non sono vincolati al riguardo da norme di diritto internazionale generale, anche se per taluni autori (SATOW) anche in questo caso l'ampia applicazione dell'art. 37, par. 2 ha cristallizzato una norma consuetudinaria di identico contenuto.

Riguardo all'esistenza di una norma consuetudinaria in materia non può accogliersi l'opinione (CITARELLA) secondo la quale, per negare gli indicati benefici, bisognerebbe fornire la prova dell'esistenza di una consuetudine internazionale contraria all'estensione al personale amministrativo e tecnico delle immunità e dei privilegi diplomatici. È invece più persuasiva la tesi contraria (MALINTOPPI) e cioè che, in mancanza di una norma generale che obblighi lo Stato ad accordare tale estensione, lo Stato stesso è perfettamente libero di comportarsi al riguardo secondo i propri criteri normativi, ovvero desunti dalla prassi.

Per quanto riguarda la *giurisprudenza italiana* l'atteggiamento prevalente è chiaramente espresso dalla sentenza Trib. Roma, 13 luglio 1953, in cui si legge "*attesa l'origine e l'evoluzione storica dell'istituto, mentre per gli agenti diplomatici, per la natura essenzialmente rappresentativa delle loro funzioni, sono individuabili le ragioni storicamente giustificative del privilegio dell'immunità giurisdizionale anche per gli atti da costoro compiuti come privati, nel caso invece degli impiegati amministrativi, è meno evidente la presenza delle ragioni che dovrebbero giustificare l'estensione dell'immunità giurisdizionale per gli atti da costoro compiuti fuori dall'esercizio delle loro funzioni. Ed, invero, la sottoposizione degli impiegati amministrativi alla giurisdizione dello Stato ospitante, per gli atti compiuti come privati, non sembra possa costituire, per la natura ed il carattere esclusivamente burocratico del lavoro di detti impiegati, una menomazione della loro libertà di azione nell'adempimento delle mansioni attinenti all'ufficio al quale sono destinati*". In particolare, Cass., S.U., 28 maggio 1955, ha escluso che l'esenzione dalla giurisdizione penale si estenda al personale dipendente delle ambasciate non rivestito di *status* diplomatico, sempre che l'attività svolta sia di carattere esclusivamente materiale (si trattava, nella specie, di un autista) e non sia comunque collegata alle funzioni diplomatiche, cosicché la sottoposizione del dipendente estero alla giurisdizione penale dello Stato ospitante non costituisce una menomazione del principio *ne impediatur legatio*. Ciò non toglie che tale esenzione dalla giurisdizione possa essere accordata a titolo di mera cortesia, con la conseguenza che non incombe allo Stato di concederla incondizionatamente in ogni caso. V., anche, per la negazione delle immunità ad un addetto commerciale, Pret. Roma, sentenza 14 maggio 1959, *Mariana* c. *Adel* e *Pierucci*, confermata da Trib. Roma, sentenza 15 settembre 1962, *Adel* e *Labban* c. *Mariani* e *Pierucci*.

Va notato che taluni Stati classificano come personale amministrativo e tecnico figure c.d. "*borderline*" (SATOW), quali agenti di sicurezza dell'ambasciata (quando si tratti di "*contractors*" e non di personale militare dello Stato inviante) o insegnanti per i figli del personale della missione diplomatica. La ragione di questa pratica è quella di ampliare la cerchia dei beneficiari dei trattamenti immunitari. Lo Stato ricevente, all'evidenza, non può ingerirsi nella classificazione puntuale dei dipendenti della missione da parte dello Stato inviante. Tuttavia, al riguardo, può non essere acquiescente e, pertanto, per un verso, può dichiarare non gradita o non accettabile la persona notificata; per altro verso, può utilizzare

l'art. 11 CVRD per rifiutare, nel rispetto del principio di non discriminazione, di ammettere funzionari di una certa categoria oltre ad esigere che l'organico sia mantenuto entro limiti ragionevoli (v., *supra*, cap. VII, par. 1.2).

5. Segue*: il personale di servizio.*

Bibliografia: PUJIA F., *Immunità di giurisdizione dello chauffeur al servizio dell'agente diplomatico*, in *RDI*, 1908, pp. 343-354; WEHBERG H., *L'exterritorialité du personnel non officiel des légations*, in *RDILC*, 1926, pp. 360-371; MARAZZI A., *L'estensione dell'immunità diplomatica alle persone di servizio dell'agente*, in *Giur. it.*, 1956, II, cc. 145-150; AL-KATIKI A.H., *Le problème des immunités diplomatiques du personnel de service des ambassade*, in *RCDIP*, 1960, pp. 485-531.

Il *personale di servizio della missione diplomatica* comprende, segnatamente, portieri, autisti, governanti, giardinieri, cuochi, camerieri. Anche rispetto a tale personale la prassi e la giurisprudenza degli Stati al tempo della conferenza di Vienna non era uniforme. Certi Stati non accordavano alcun privilegio (Francia, Belgio), altri erano più liberali (Regno Unito, Stati Uniti) e riconoscevano taluni privilegi sulla base di accordi bilaterali.

L'art. 37, par. 3 CVRD riconosce al detto personale l'immunità per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni e l'esenzione dalle imposte e tasse sui salari che percepisce in ragione del servizio, nonché l'esenzione dal regime di sicurezza sociale. Spettano altresì le consuete facilitazioni in materia di immigrazione e soggiorno.

I detti privilegi, peraltro, sono subordinati al fatto che il personale di servizio non abbia la cittadinanza dello Stato accreditatario o che non vi abbia la residenza permanente. Vale inoltre, in ogni caso, la condizione di reciprocità.

Il settore nel quale si sono posti più frequentemente dei problemi è quello degli incidenti stradali in cui sono stati coinvolti gli autisti della missione diplomatica o del personale diplomatico. In effetti, di regola, questi incidenti si sono verificati mentre gli autisti erano nell'esercizio delle loro funzioni. La giurisprudenza non offre tuttavia soluzioni univoche. Limitandoci a casi recenti, si può ricordare la sentenza 15 settembre 1975 della Corte suprema dei Paesi Bassi, nella causa *Pubblico ministero* c. *A.d.S.F.*, che ha riconosciuto l'immunità di giurisdizione ad un cameriere dell'ambasciata d'Italia, arrestato per guida in stato di ebbrezza; la Corte ha ritenuto, infatti, che la guida di una autovettura può intervenire nell'esercizio delle funzioni. La Corte d'Appello di Bruxelles nel caso *Pubblico ministero e Repubblica di Mali* c. *Keita*, del 1977, si è pronunciata circa la qualificazione di un atto compiuto nell'esercizio delle funzioni in relazione all'omicidio dell'ambasciatore del Mali commesso dall'autista durante l'orario di lavoro. Per i giudici l'immunità dalla giurisdizione copre soltanto gli atti che costituiscono conseguenza naturale dello svolgimento della mansione e non pure l'omicidio che era avvenuto durante un litigio personale tra l'ambasciatore e l'autista, dovuto ad inimicizia tra di loro per motivi privati. Tuttavia, occorre notare che la sentenza non tiene conto del fatto che, nella fattispecie, il litigio riguardava pre-

cisamente le condizioni di lavoro dell'autista. La decisione provocò una formale protesta del Corpo diplomatico degli Stati ACP accreditati a Bruxelles.

Per la rinuncia all'immunità da parte dello Stato accreditante valgono le medesime regole indicate con riguardo al personale tecnico e amministrativo.

6. Segue*: i domestici privati dei membri della missione.*

Bibliografia: STAIANO F., *Domestic worker's Human Rights versus Diplomatic Immunity: Developments in International and National Jurisprudence*, in *ItYIL*, 2012, pp. 201-222.

Per lungo tempo la dottrina e la prassi hanno ritenuto che i *domestici privati* dei membri della missione diplomatica dovessero beneficiare del medesimo statuto del personale diplomatico. Questa concezione muoveva dall'idea che i domestici privati (specie quelli del capo missione) facessero per così dire parte del loro seguito e che, conseguentemente, dovessero essere posti al riparo da qualunque forma di restrizione personale, che si sarebbe tradotta in intralcio all'esercizio delle funzioni da parte degli agenti diplomatici.

Questa concezione è oggi ampiamente superata. Invero, l'arresto o la detenzione di un domestico privato non è suscettibile di compromettere l'esercizio delle funzioni diplomatiche. Questo personale, infatti, non va propriamente fatto rientrare nel novero del personale della missione diplomatica ai fini della conseguente immunità. Tuttavia la CVRD se ne occupa in relazione a determinate situazioni.

In primo luogo, per quanto riguarda il regime di sicurezza sociale dello Stato accreditatario, l'art. 33, par. 2 CVRD prevede che l'esenzione si applica loro a condizione che essi non siano cittadini dello Stato accreditatario o che non vi abbiano la loro residenza permanente e che essi siano soggetti alle norme che possono essere in vigore nello Stato accreditante o in uno Stato terzo, cioè siano coperti da un regime di sicurezza sociale in uno dei detti Stati.

In secondo luogo, ai sensi dell'art. 37, par. 4 CVRD, i domestici privati che non siano cittadini dello Stato accreditatario o che non vi abbiano la loro residenza permanente sono esenti dalle imposte e tasse sui salari che essi percepiscono in ragione dei loro servizi (il che, in realtà, costituisce un privilegio dell'agente diplomatico alle cui dipendenze i domestici lavorano).

La medesima disposizione stabilisce che, sotto tutti gli altri aspetti, i domestici privati godono soltanto dei privilegi e immunità nella misura ammessa dallo Stato accreditatario (e in reciprocità con lo lo Stato accreditante). Tuttavia, l'art. 37, par. 4, ultima frase, su suggerimento della Francia, precisa che "*lo Stato accreditatario deve esercitare la sua giurisdizione su tali persone in modo da non ostacolare in maniera eccessiva l'adempimento delle funzioni della missione*", il che, secondo la dottrina (CAHIER), potrebbe implicare che sia possibile ritardare l'arresto di un domestico privato, come pure di fissare le udienze in materia civile tenendo conto

degli impegni del personale diplomatico che abbia al proprio servizio la persona convenuta in giudizio.

Resta ferma, tuttavia, l'impossibilità di effettuare notificazioni ai domestici privati o di procedere a restrizione della loro libertà personale qualora essi, com'è normale, risiedano nella residenza diplomatica, in ragione dell'inviolabilità di quest'ultima.

In Italia, dal 2012, si è proceduto ad una profonda revisione della disciplina del trattamento del personale domestico al seguito degli agenti diplomatici accreditati e, per analogia, al personale in servizio presso le rappresentanze straniere, in un'ottica garantistica dei diritti di tale personale. Le misure prevedono: *a*) l'introduzione di uno *standard* minimo delle prestazioni sanitarie, offrendo una scelta alternativa tra il Servizio sanitario nazionale e la copertura mediante polizze assicurative; *b*) l'introduzione dell'obbligo per questo personale di ritirare personalmente presso il Ministero degli Esteri la carta d'identità; in questa occasione viene consegnata la Carta dei diritti e dei doveri dei dipendenti degli agenti diplomatici, che sintetizza la legislazione italiana vigente (assunzione, assicurazione sanitaria, carta d'identità, diritto alla retribuzione, diritto allo studio, orario di lavoro, riposo settimanale e festività, diritto alle ferie, malattie ed infortuni, assicurazione, gravidanza e puerperio, sindacati, pari opportunità, licenziamenti, assistenza e previdenza, dovere di diligenza, dovere di lealtà, rispetto dei segreti d'ufficio, osservanza dell'orario di lavoro, rispetto delle norme disciplinari, organizzative e regolamentari, dovere di documentazione); *c*) il mantenimento per i lavoratori a contratto extra-UE del permesso di soggiorno rilasciato dalla Questura, il che consente il ricongiungimento familiare.

7. Segue*: i familiari dei membri della missione.*

Bibliografia: MILANI B., *La famille de l'agent diplomatique et le droit des privilèges et immunités*, Paris, 1950; MALAURIE Ph., *L'immunité de juridiction de l'agent diplomatique et de son épouse*, in *Dalloz*, 1958, pp. 633-642; WILSON C.E., *Diplomatic Privileges and Immunities: The Retinue and Families of the Diplomatic Staff*, in *ICLQ*, 1965, pp. 1265-1295; O'KEEFFE P.J., *Privileges and Immunities of Diplomatic Family*, in *ICLQ*, 1976, pp. 329-350; FALTONI P., *Le immunità dei familiari degli agenti diplomatici nel diritto internazionale generale*, in *RDI*, 1985, pp. 544-562.

La prassi di riconoscere i medesimi privilegi ed immunità dell'ambasciatore alla/al di lui consorte ed ai figli minori risulta attestata già nel XVIII secolo ed è riconosciuta dai trattatisti del diritto diplomatico (BINKERSHOECK) e dalle codificazioni private (art. 2 della risoluzione dell'*Institut de droit international* del 1929, artt. 16, 17, 19-22, 24-25 del progetto dell'*Harvard Law School* del 1932). Cosicché sia la CDI che la conferenza di Vienna non incontrarono particolari difficoltà a codificare la detta prassi. In effetti, la *ratio* del trattamento immunitario dei familiari dell'agente diplomatico sta nell'esigenza di salvaguardare, per un verso, l'indipendenza del personale diplomatico e, per altro verso, di facilitare il compimento della sua attività.

L'art. 37, par. 1 CVRD disciplina lo *status* dei familiari dell'agente diplomatico con esso conviventi, a condizione che non siano cittadini dello Stato accreditatario. Essi godono di inviolabilità personale (art. 29), di inviolabilità della dimora privata, dei documenti e della corrispondenza (art. 30), di immunità dalla giurisdizione penale, di immunità dalla giurisdizione civile e amministrativa, con le stesse eccezioni previste per gli agenti diplomatici (artt. 31 e 32), dell'esenzione dal prestare testimonianza (art. 31), dell'immunità dalle misure di esecuzione (art. 31), di esenzione dal regime di sicurezza sociale (art. 33), dell'immunità tributaria (art. 34), dell'esenzione da prestazioni personali da ogni servizio pubblico e da oneri militari (art. 35), di esenzione doganale (art. 36).

Inoltre, ai sensi dell'art. 39, par. 3 CVRD, in caso di morte di un membro della missione, i familiari continuano a godere dei privilegi e delle immunità di cui beneficiano, fino allo scadere di un termine ragionevole che consenta loro di lasciare il territorio dello Stato accreditatario.

Infine, ai familiari spettano le facilitazioni concernenti l'ingresso e l'uscita dal territorio dello Stato accreditatario.

Per quanto riguarda il *concetto di famiglia* l'indicazione che si evince dalla CVRD è che deve trattarsi di persone "conviventi", cioè che coabitano effettivamente con l'agente diplomatico nella stessa residenza e da lui dipendono economicamente. Non trovarono peraltro accoglimento gli emendamenti proposti da alcuni Stati al progetto della CDI volti a precisare la nozione di familiare.

Secondo il commentario della CDI, rientrano nel concetto di familiare dell'agente diplomatico o del personale amministrativo e tecnico: *a*) il coniuge, convivente, non separato; *b*) i figli minori (18/26 anni secondo gli ordinamenti; la prassi italiana più recente (2014) è nel senso della riduzione del trattamento immunitario dai 26 ai 21 anni), non emancipati, rispetto ai quali l'agente diplomatico esercita la potestà genitoriale, siano essi figli nati dal matrimonio con il coniuge ovvero fuori del matrimonio, ovvero siano figli solo del coniuge, compresi i figli adulterini riconosciuti e gli affidatari; *c*) i figli maggiorenni incapaci, conviventi, dell'agente diplomatico, del coniuge o di entrambi; *d*) i genitori dell'agente diplomatico o del coniuge conviventi e dipendenti dall'agente diplomatico; *e*) i fratelli e sorelle minorenni non emancipati dell'agente diplomatico o del coniuge, conviventi, rispetto ai quali l'agente diplomatico o il coniuge esercitino la potestà genitoriale; *f*) i fratelli o le sorelle maggiorenni ma incapaci, conviventi, dei quali l'agente diplomatico o il coniuge hanno la tutela.

In giurisprudenza, v. la sentenza Trib. Roma, 25 gennaio 1969 nel caso *P.d. M.B.* (confermata da Cass. 10 luglio 1969), che riconobbe lo *status* di familiare sia ai figli legittimi sia ai figli adulterini di un agente diplomatico del Costarica, riconosciuti secondo il diritto dello Stato nazionale anche se il diritto italiano non consentiva il riconoscimento dei figli adulterini.

Un'ampia nozione di "familiari conviventi" è accolta dagli Stati Uniti. Nelle note verbali, di identico contenuto, trasmesse alle missioni diplomatiche accreditate a Washington

il 22 maggio 1986, il Dipartimento di Stato ha rilevato che "*For the purposes of the application in the United States of the Vienna Convention on Diplomatic Relations, 'family* [...] *forming part of* [...] *household' means the spouse of the member of the mission and his or her unmarried children under 21 years of age, who are not members of some other household, and who reside exclusively in the principal's household. Additionally, the term 'family' includes children under 23 years of age who are attending an istitution of higher learning on a full-time basis. Other persons who are nor members of some other household, who reside exclusively in the principal's household, and who are recognized by the sending States as members of the family forming part of the household, under exceptional circumstances and with the express approval of the Department of State, also may be considered 'family' for the purposes of the Vienna Convention. In such exceptional cases, the sending States must formally request consideration by the Department of States and include full justification for the requested exception*".

L'esame della prassi degli Stati indica la preferenza per una certa "flessibilità" nell'applicazione del concetto di famiglia in cui gli uffici del cerimoniale danno prova al momento della ricezione della notificazione relativa alla presenza di familiari al seguito dell'agente diplomatico (ad es. nel caso di matrimoni poligamici previsti dal diritto musulmano). Gli Stati, inoltre, danno prova di una prassi "liberale" in tema di immunità dei familiari. Così, nel novembre 1982, allorché uno studente di 23 anni ferì gravemente il buttafuori di un *night club* di Washington e venne identificato come il figlio dell'ambasciatore del Brasile, il giovane venne immediatamente rilasciato, poté lasciare gli Stati Uniti ed il procedimento penale nei suoi confronti non proseguì a motivo dell'immunità diplomatica che gli venne riconosciuta anche da parte del Dipartimento di Stato. Nello stesso senso, nel gennaio 1987, il Primo ministro britannico Margaret Thatcher riferì alla Camera dei Comuni che l'immunità dalla giurisdizione aveva impedito di perseguire il cittadino statunitense, marito di un'agente diplomatico accreditato a Londra, accusato di violenza sessuale nei confronti di una minore.

Ciò detto, la stessa CDI ammette che, in presenza di collegamenti stretti, anche persone diverse da quelle sopra menzionate possono essere considerati familiari, quale che sia il grado di parentela, a condizione che costituiscano parte del focolare dell'agente diplomatico o abbiano vissuto per tanti anni con la famiglia dell'agente diplomatico da divenirne parte integrante.

Rispetto alle *unioni di fatto, eterosessuali o omosessuali*, provviste di stabilità, allorché lo Stato accreditante riconosce un determinato *status* ad esse ed abbia notificato allo Stato accreditatario la persona come familiare non sussistono motivi per lo Stato ricevente di escludere la detta persona dal beneficio dei privilegi ed immunità, sempre che tale situazione non sia considerata nell'ordinamento dello Stato accreditatario come contraria all'ordine pubblico. Al riguardo si deve evidenziare che la famiglia è una struttura soggetta ai cambiamenti del tempo, storicamente mutevole e adattabile alle variabili esigenze storico-sociali, anche se va registrato che, in taluni ordinamenti, sussiste ancora un *favor* per l'unione consacrata da un vincolo matrimoniale in ragione dei caratteri di stabilità e certezza e della corrispettività dei diritti e doveri che nascono soltanto dal matrimonio.

Una certa evoluzione al riguardo si intravede quanto alla concessione di taluni benefici al compagno omosessuale di funzionario diplomatico italiano trasferito per servizio all'e-

stero. Com'è noto, in casi del genere, quando a trasferirsi sono le famiglie formate da coppie etero, la legge prevede che al coniuge venga concesso, oltre al passaporto diplomatico per se e per il compagno (l'art. 8 del DM n. 4668-*bis* del 30 dicembre 1978, in applicazione dell'art. 23 della L. 21 novembre 1967, n. 1185, ne prevede il rilascio anche per il coniuge), l'anticipio ed il rimborso dei titoli di viaggio e delle spese per il trasporto delle masserizie riconosciuto anche a favore del coniuge (artt. 190, 193 e 199, dPR n. 18/1967) ed un aumento dell'indennità di prima sistemazione e dell'indennità di servizio estero consistente in una integrazione dello stipendio metropolitano nel caso in cuii "il coniuge non eserciti attività lavorativa retribuita ovvero non goda di redditi di impresa o da lavoro autonomo" (art. 170-173, dPR n. 18/1967).

Il caso è sorto nell'autunno 2012, in occasione del trasferimento di un funzionario in servizio presso l'ambasciata d'Italia a Buenos Aires, come primo consigliere commerciale, a quella a New Delhi. Il funzionario, che, dopo aver convissuto dal 2006, ha contratto una unione civile presso il consolato di Spagna a Buenos Aires nel settembre 2012, ha fatto istanza chiedendo la concessione dei detti benefici. Con cinque note, rispettivamente, del 24 e 28 settembre 2014 del 10, 22 e 29 ottobre 2012, la Farnesina, allora retta dal Ministro Terzi di Sant'Agata, respingeva le dette istanze, motivando i rifiuti, per un verso, sull'assunto che il funzionario diplomatico fosse un uomo e quindi non potesse essere "coniuge" ai sensi di legge e, per altro verso, che "nessuna previsione normativa prevede l'attribuzione dei benefici alle unioni di fatto extraconiugali". Le decisioni ministeriali sono state impugnate davanti al TAR Lazio, in quanto reputata viziata da per violazione e falsa applicazione del dPR n. 18/1967 e del DM n. 4668 *bi*s del 1978, oltreché in ragione della disparità di trattamento rispetto alle coppie etero. Per il ricorrente, infatti, la *ratio* dei benefici richiesti fosse quella di presidiare il diritto all'unità familiare, in quanto permetteva al *partner* di lasciare il proprio lavoro ed andare all'estero con il compagno diplomatico. Inoltre, il passaporto diplomatico viene esteso ai familiari per far sì che i funzionari del Ministero degli Esteri non siano vulnerabili rispetto a eventuali pressioni o ritorsioni da parte delle nazioni in cui lavorano e ciò li mette in condizione di fare l'interesse dell'Italia, oltre che condurre una serena vita familiare, specialmente nei paesi in cui i rapporti omosessuali sono un reato.

Con sentenza del 23 ottobre 2013, n. 201309263, pronunciandosi sul ricorso n. 9996/2012, il TAR Lazio, sez. I, ha dato ragione alla Farnesina, dichiarando infondate le censure del ricorrente. I giudici amministrativi sono partiti dalla premessa che "la diversità di sesso dei nubendi è – unitamente alla manifestazione di volontà matrimoniale dagli stessi espressa in presenza dell'ufficiale dello stato civile celebrante – [...] requisito minimo indispensabile per la stessa 'esistenza' del matrimonio civile come atto giuridicamente rilevante". Il collegio, in proposito, ha richiamato l'insegnamento della Cassazione (sez. I, 15 marzo 2012, n. 4184) secondo cui "i componenti di una coppia omosessuale, conviventi in stabile relazione di fatto, se – secondo la legislazione italiana – non possono far valere né il diritto a contrarre matrimonio né il diritto alla trascrizione del matrimonio contratto all'estero, tuttavia – a prescindere dall'intervento del legislatore in materia – quali titolari al diritto alla 'vita familiare' e nell'esercizio del diritto inviolabile di vivere liberamente una condizione di coppia e del diritto alla tutela giurisdizionale di specifiche situazioni, segnatamente alla tutela di altri diritti fondamentali, possono adire i giudici comuni per far valere, in presenza appunto di 'specifiche situazioni', il diritto ad un trattamento omogeneo a quello assicurato dalla legge alla coppia coniugata e, in tale sede, eventualmente sollevare le conferenti eccezioni di illegittimità costituzionale delle disposizioni delle leggi vigenti, applicabili nelle singole fattispecie, in quanto, ovvero nella parte in cui non assicurino detto trattamento, per asserita violazione delle pertinenti norme costituzionali e/o del principio di ragionevolezza". Ciò detto, i giudici amministrativi hanno statuito che "le posizioni giuridiche soggettive richieste dall'odierno ricorrente non possono confluire nella 'tutela di altri diritti fondamentali' in considerazione, da un lato, della natura economica delle pre-

stazioni vantate e, dall'altro, della possibilità che l'unione tra la coppia si esplichi altrimenti e pur in assenza del passaporto diplomatico che, sotto il profilo lamentato dal ricorrente, consente unicamente l'ottenimento di benefici ulteriori rispetto al normale passaporto e non tali ad assurgere a diritto fondamentale dell'individuo. I benefici oggetto delle istanze avanzate […], infatti, non appaiono tali da incidere sulla 'unità familiare' e, conseguentemente, da giustificarne una estensione al di fuori delle ipotesi normativamente previste".

La decisione del TAR Lazio non è immune da critica (v. BAUSONE A., *Coppie omosessuali, diritto alla vita familiare e "giudizio di omogeneità": nota a TAR Lazio 23.10.2013*, in *www.articolo29.it*), alla luce della giurisprudenza della Corte EDU relativa al diritto alla vita familiare (art. 8 CEDU) ed al divieto di discriminazione nel godimento dei diritti alla vita privata (art. 14 CEDU) ed a quella della Corte di giustizia dell'Unione europea relativa al concetto di "retribuzione", nonché alla portata della direttiva 2000/78/CE. Si potrebbe sostenere in quest'ottica che l'art. 171 dPR n. 18/1967, nella misura in cui esclude la natura retributiva dell'indennità di servizio all'estero, non sia conforme al concetto di "retribuzione" come elaborato dalla giurisprudenza europea. Non appare, inoltre, che il giudice amministrativo abbia tenuto conto degli indirizzi della Corte costituzionale (sentenze n. 138/2010 e n. 202/2013) in tema di bilanciamento degli interessi di valore costituzionale in gioco nel valutare la reale natura dei benefici di cui trattasi (compreso il rilascio del passaporto diplomatico) in relazione alla serenità della vita familiare del funzionario diplomatico all'estero.

Successivamente, nel dicembre 2013, in coincidenza con la c.d. Conferenza degli ambasciatori, un gruppo di diplomatici ha scritto al Ministro Bonino ed al Segretario generale Valensise chiedendo tutela e diritti per i diplomatici omosessuali, gay o lesbiche che siano, e per i loro compagni. Poco dopo, il 9 gennaio 2014, la rete dei dipendenti LGBTI della Farnesina (Globe MAE) ha chiesto al Ministro Bonino la parificazione dei dipendenti LBGT (*Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender*) a cui l'attuale normativa italiana non consente di contrarre matrimonio come previsto per i colleghi eterosessuali. Una analoga richiesta è stata indirizzata, nel marzo 2014, al Ministro Mogherini.

Le indicate prese di posizioni hanno cominciato a fare breccia.

Un primo cambiamento si è avuto, infatti, nella prassi concernente i compagni del personale diplomatico in servizio all'estero, che precedentemente notificati come domestici privati sono divenuti "familiari accompagnatori all'estero", purché non identificati come coniuge consorte. Un secondo mutamento è avvenuto il 19 febbraio 2014 quando il Ministro Bonino, avvalendosi della propria facoltà discrezionale, ha concesso, per ragioni connesse alla migliore tutela nel paese accreditatario, il passaporto diplomatico al compagno omosessuale di un diplomatico inviato in servizio all'estero. Infine, alla fine di agosto 2014, il Ministro Mogherini, sulla base della medesima prerogativa, non più appellandosi a motivi di sicurezza – come era invece accaduto nel caso precedente, in cui preminente era apparsa la necessità di tutelare la coppia destinata a prestare servizio in un paese non rispettoso dei diritti umani e civili – ma fondando la propria decisione su motivazioni di ordine squisitamente politico, volte ad eliminare una discriminazione verso il *partner* omosessuale, ha concesso il rilascio del passaporto diplomatico al compagno dello stesso sesso di un funzionario della Farnesina inviato in missione all'estero.

In attesa che anche in Italia si regolino le unioni civili va apprezzata l'iniziativa dei Ministri degli Esteri Bonino e Mogherini, volta ad un auspicabile adeguamento della Farnesina agli *standards* dei paesi più avanzati in materia. Ad es., negli Stati Uniti – dove si partiva da una situazione sicuramente più arretrata rispetto a quella italiana, dato che, fino all'inizio degli anni '90, l'omosessualità era condizione di esclusione dal servizio diplomatico – dopo che, nel 1994, il Segretario di Stato Warren Christopher aveva vietato nel Dipartimento di Stato qualsiasi discriminazione basata sugli orientamenti sessuali, nel giugno 2009, sotto l'impulso del Segretario di Stato Hillary Rodham Clinton, la maggior parte dei benefici tra-

dizionalmente riservati ai consorti, all'esito di una forte pressione della GLIFAA (*Gays and Lesbians in Foreign Affairs Agencies*), sono stati estesi alle coppie *same-sex* (inclusi il passaporto diplomatico, l'utilizzazione delle facilitazioni mediche all'estero, di trasporto, fino ai corsi di lingua). Ovviamente, questa parificazione effettiva è stata facilitata dalla decisione della Corte Suprema del 26 giugno 2013 nel caso *United States* v. *Windsor* (570 U.S. 2013), che – a stretta maggioranza (5 giudici contro 4) – ha dichiarato incostituzionale la Sezione 3 del DOMA (*Defense of Marriage Act*), nella misura in cui applica i concetti di "matrimonio" e di "coniuge" solo alle unioni eterosessuali, in quanto contrari al principio di eguaglianza di trattamento garantito dalla *Due Process Clause* del Quinto emendamento.

I privilegi e le immunità, peraltro, non spettano qualora i familiari dell'agente diplomatico abbiano la cittadinanza dello Stato accreditatario (art. 37, par. 1 CVRD). Per i familiari dei membri del personale tecnico e amministrativo le immunità non spettano non solo qualora essi abbiano la cittadinanza dello Stato accreditatario ma anche nel caso in cui essi abbiano nello Stato ricevente la residenza permanente, cioè vi risiedano abitualmente.

Ai sensi dell'art. 39 CVRD la *durata dell'immunità del familiare* corrisponde, di regola, a quella stabilita per l'agente diplomatico e ciò sia con riguardo all'inizio che alla cessazione delle funzioni, essendo altresì previsto che, in caso di decesso dell'agente diplomatico, i familiari continuano a godere di privilegi ed immunità fino allo scadere di un termine ragionevole che consenta loro di lasciare il territorio dello Stato accreditatario.

L'art. 39, par. 4 precisa che, in caso di decesso, sia di un membro della missione diplomatica, che non sia cittadino dello Stato accreditatario o che vi abbia avuto la residenza permanente, sia di un familiare convivente, lo Stato accreditatario permetterà il ritiro dei beni mobili del defunto, ad eccezione di quelli acquistati nel paese e di cui, al momento del decesso, sia vietata l'esportazione. La medesima disposizione – dettando una regola che, al tempo della CVRD, era sicuramente di sviluppo progressivo del diritto internazionale – stabilisce che non saranno percepiti diritti di successione sui beni mobili la cui presenza nello Stato accreditatario sia dovuta unicamente alla presenza in questo Stato del defunto in quanto membro della missione o familiare di un membro della missione.

I familiari di un membro della missione diplomatica, possono esercitare nello Stato accreditatario un'*attività professionale o commerciale remunerata*, sempre che sia autorizzata dallo Stato inviante e da quello ricevente, eventualmente in base ad accordi bilaterali. Invero, l'art. 42 CVRD, cioè la disposizione secondo la quale l'agente diplomatico non eserciterà nello Stato accreditatario un'attività professionale o commerciale per fini di lucro personale, non è compresa tra quelle (artt. 29-35) che sono richiamate dall'art. 37 CVRD in quanto applicabili ai familiari dell'agente diplomatico.

In relazione all'attività professionale o commerciale non spetta, beninteso, né l'immunità dalla giurisdizione civile o amministrativa, né l'immunità tributaria, l'esenzione doganale o l'esonero dal regime di sicurezza sociale dello Stato rice-

vente. Per quanto riguarda invece l'immunità dalla giurisdizione penale, lo Stato ricevente può escluderla per gli atti o i fatti penalmente rilevanti commessi nell'esercizio della detta attività; lo Stato ricevente potrà rinunciare all'immunità dalla giurisdizione di cognizione, senza che ciò implichi rinuncia all'immunità dalla giurisdizione di esecuzione.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato il 12 febbraio 1987 la raccomandazione R (87) 2 riguardante il modello di accordo volto a consentire l'esercizio di attività a fini di lucro ai familiari che fanno parte della famiglia convivente del membro di una missione diplomatica o consolare.

Molti Stati europei hanno concluso accordi bilaterali modellati su quello predisposto dal Consiglio d'Europa; anche il Dipartimento di Stato ha predisposto un modello di accordo, che è stato utilizzato in un centinaio di accordi bilaterali volti a facilitare le opportunità e le attività professionali dei familiari degli agenti diplomatici.

L'Italia ha negoziato numerosi accordi bilaterali (in particolare con Stati Uniti, Nuova Zelanda, Argentina, Brasile e Cile) per consentire, a condizione di reciprocità, l'attività lavorativa, stabilendo le procedure da seguire, le limitazioni delle immunità dalla giurisdizione penale, civile ed amministrativa riconosciute, nonché l'applicabilità della normativa interna nell'esercizio del lavoro e le limitazioni all'autorizzazione. Per quanto riguarda i familiari di agenti diplomatici cittadini dell'Unione europea, una nota verbale è stata inviata dal Ministero degli Affari esteri, nel giugno 2013, alle rappresentanze degli Stati europei per richiedere, nel rispetto del diritto internazionale e su base di reciprocità, le condizioni alle quali potrà consentirsi ai familiari l'esercizio dell'attività lavorativa in Italia nonché le procedure da osservare. Quasi tutti gli Stati membri hanno consentito la reciprocità.

8. Segue*: il trattamento dei membri della missione diplomatica e del personale domestico, che siano cittadini dello Stato ricevente o vi risiedano permanentemente.*

Bibliografia: MORELLI G., *La condizione giuridica degli agenti diplomatici di nazionalità italiana accreditati presso la S. Sede*, in *RDI*, 1934, pp. 42-56; MARMO L., *La condizione diplomatica degli inviati diplomatici cittadini dello Stato accreditatario*, in *RDI*, 1940, pp. 54-89; DE NOVA R., *L'agente diplomatico cittadino e l'immunità tributaria*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1942, II, pp. 1-19; SINAGRA A., *La Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 e la immunità della giurisdizione dell'agente diplomatico cittadino dello Stato accreditatario, con particolare riguardo alla tutela dei documenti*, in *RTDP*, 1983, pp. 840-849.

Si è detto che il trattamento immunitario spettante ai membri della missione diplomatica (agenti diplomatici, personale tecnico ed amministrativo e loro familiari, personale di servizio, domestici privati) è subordinato al fatto che tali persone non siano cittadini dello Stato accreditatario o che non vi risiedano permanentemente.

Peraltro, le immunità diplomatiche, in linea generale, potrebbero competere anche agli agenti diplomatici cittadini dello Stato presso il quale devono svolgere

le loro funzioni: non è escluso, invero, che l'agente diplomatico sia cittadino dello Stato accreditatario. Orbene, anche tale agente diplomatico potrebbe essere equiparato, quanto alle immunità, all'agente cittadino dello Stato che si tratta di rappresentare. Le immunità stesse, infatti, non sono stabilite dal diritto internazionale nell'interesse dell'individuo, ma dello Stato estero del quale l'individuo è organo e sono finalizzate a garantire il libero esercizio delle funzioni diplomatiche. Qualora, tuttavia, uno Stato non voglia concedere il trattamento speciale che è richiesto dalle norme sulle immunità diplomatiche ad un proprio cittadino, ne ha il mezzo, negando il proprio assenso a che un suo cittadino venga presso di lui accreditato come agente diplomatico di un altro Stato.

Sulla questione la prassi degli Stati precedente alla CVRD non era certamente univoca. Si potevano individuare al riguardo tre diverse linee di tendenza. Secondo un primo orientamento, che risultava dal combinato disposto degli artt. 3 e 7 della convenzione de L'Avana del 1928, dall'art. 8 del progetto della *Harvard Law School* del 1932, da talune legislazioni statali (come quella degli Stati Uniti) e dalle posizioni di parte della dottrina (MARMO, MORELLI, cui accede anche CAHIER), qualora lo Stato accreditatario avesse consentito all'accreditamento di un proprio cittadino avrebbe dovuto riconoscergli i medesimi privilegi dell'agente diplomatico straniero. Per un un secondo orientamento, che risultava, invece, dalla posizione espressa dall'*Institut de droit international* nelle risoluzioni del 1885 (art. 15) e del 1929 (art. 5), nonché dalle legislazioni di altri Stati (come quella del Canada o del Regno Unito) i privilegi e le immunità degli agenti diplomatici cittadini dello Stato accreditatario potevano essere limitati rispetto a quelli degli agenti diplomatici stranieri. Secondo un terzo orientamento, infine, che risulta dalle legislazioni di altri Stati (come quelle di Germania, Paesi Bassi e Svizzera) agli agenti diplomatici cittadini dello Stato accreditario non spettava alcun privilegio e immunità.

La questione venne lungamente dibattuta dalla CDI, che, alla fine, propose una soluzione di compromesso che fu accolta dalla conferenza di Vienna.

Conseguentemente, l'art. 38, par. 1 CVRD stabilisce che "*a meno che lo Stato accreditatario non abbia concesso privilegi e immunità supplementari, l'agente diplomatico che ha la nazionalità dello Stato accreditatario o che vi ha la residenza permanente gode dell'immunità giurisdizionale e della inviolabilità soltanto per gli atti ufficiali compiuti nell'esercizio delle sue funzioni*".

La disposizione è stata oggetto in dottrina (CAHIER) di severa critica.

In primo luogo, si è osservato, con riguardo al par. 1, che la disposizione pone sullo stesso piano i cittadini dello Stato accreditatario ed i cittadini dello Stato accreditante o di uno Stato terzo che, per avventura, avessero al momento della nomina la residenza permanente nello Stato ricevente; essa, per un verso, non trova puntuale riscontro nella prassi precedente e, per altro verso, è suscettibile di produrre inammissibili discriminazioni.

In secondo luogo, si è criticata la distinzione tra atti ufficiali ed atti privati (v.,

supra, par. 1.7) facendo valere che per gli atti ufficiali compiuti nell'esercizio delle funzioni ufficiali, vale a dire, all'evidenza, quelli compiuti in nome e per conto dello Stato inviante, in ogni caso, vale l'immunità dello Stato di cui il beneficiario delle immunità è organo.

Non minori critiche sono state emesse con riguardo al par. 2 dell'art. 38 CVRD, nella misura in cui appare del tutto illogico escludere qualunque *status* privilegiato al personale amministrativo e tecnico cittadino dello Stato accreditatario o ivi permanentemente residente, atteso che il detto personale svolge pacificamente compiti strettamente correlati alle funzioni diplomatiche.

Si è infine rilevato un difetto di coordinamento normativo in quanto il personale diplomatico cittadino di uno Stato terzo diverso da quello accreditatario e che non risieda permanentemente in quest'ultimo non subisce alcuna restrizione di *status*, sebbene, ai sensi dell'art. 8 CVRD, la nomina può dover essere approvata dallo Stato accreditatario.

Gli altri membri del personale della missione e i domestici privati, che sono cittadini dello Stato accreditatario o vi hanno la loro residenza permanente, godono, ai sensi dell'art. 38, par. 2 CVRD, "*dei privilegi e delle immunità solo nella misura in cui questo Stato li riconosce loro. Tuttavia lo Stato accreditatario deve esercitare la sua giurisdizione su tali persone in modo da non ostacolare in maniera eccessiva l'adempimento delle funzioni della missione*".

In tale situazione, per superare le criticità indotte da una formulazione non molto perspicua, alcuni Stati hanno adottato delle "linee guida" (il Regno Unito nel 1969 e gli Stati Uniti nel 1991), volte a esplicitare i requisiti sulla cui base va interpretato il concetto di "residente permanente" nello Stato accreditatario.

Le "linee guida" britanniche sono state considerate da una giurisdizione fiscale per il Regno Unito, nel 2004, nel caso *Lutgarde Jimenez* v. *Commissioners of Inland Revenue*, a stregua di "*subsequent practice in the interpretation of the application of the treaty which established the agreement of the parties regarding its interpretation*" e come appartenenti al diritto consuetudinario.

Infine, vale la pena di accennare alla questione dell'applicazione della legge dello Stato accreditatario all'*acquisto della cittadinanza da parte dei familiari dell'agente diplomatico*.

Al riguardo, la prassi degli Stati (art. 12 della convenzione de L'Aia del 1930 su certe questioni relative ai conflitti di legge in materia di nazionalità) e la dottrina (art. 10 della risoluzione dell'*Institut de droit international* del 1929, art. 28 del progetto dell'*Harvard Law School*) erano sostanzialmente nel senso che il figlio dell'agente diplomatico o il di lui coniuge non acquisissero automaticamente la cittadinanza dello Stato accreditatario per il solo fatto di essere nati sul territorio di quest'ultimo (principio dello *ius soli*) o per aver contratto matrimonio con un cittadino dello Stato accreditatario, la cui legge prevede l'acquisizione automatica della cittadinanza.

La questione fu oggetto di discussione sia in seno alla CDI sia nel quadro della conferenza di Vienna. Quest'ultima decise di adottare un emendamento presentato dal Regno Unito, volto a sopprimere la disposizione figurante nel progetto della CDI e di riprodurne testualmente il contenuto nel protocollo facoltativo alla CVRD relativo all'acquisto della nazionalità. L'art. 2 del protocollo dispone che "*i membri della missione che non hanno la nazionalità dello Stato accreditatario ed i loro familiari conviventi non acquisiscono la nazionalità di detto Stato per il solo effetto della sua legislazione*".

Il commentario della CDI chiarisce che la disposizione non concerne né gli agenti diplomatici cittadini dello Stato accreditatario né l'ipotesi della figlia di un agente diplomatico che contragga matrimonio con un cittadino dello Stato accreditatario. In quest'ultimo caso, infatti, nulla impedisce l'acquisizione della cittadinanza del marito in quanto con il matrimonio viene a cessare la convivenza con l'agente diplomatico. Peraltro la disposizione in parola mira soltanto ad escludere l'acquisizione automatica della cittadinanza e non si oppone a che il figlio di un agente diplomatico possa eventualmente optare per la cittadinanza dello Stato in cui è nato. Gli Stati parti del protocollo facoltativo non sono numerosi. Mentre l'Italia, insieme ad altri 50 Stati lo avevano ratificato al dicembre 2014, ne sono rimasti estranei, tra gli altri, la Federazione Russa, la Francia, il Regno Unito e gli Stati Uniti.

9. *Le immunità dovute dagli Stati terzi.*

Bibliografia: LIANG Y.-S., *Les privilèges et immunités des agents diplomatiques à l'égard des Etats tiers*, Paris, 1938.

Il personale della missione diplomatica e, comunque, i beneficiari di immunità e privilegi diplomatici (agenti diplomatici, personale amministrativo e tecnico e loro familiari) possono occasionalmente trovarsi ad attraversare o, comunque, ad effettuare un breve soggiorno sul *territorio di uno Stato terzo* rispetto a quello accreditatario. Ciò accade, segnatamente, quando tali persone si recano nello Stato accreditatario sia in occasione dell'assunzione delle loro funzioni diplomatiche sia tutte le volte che rientrano nello Stato inviante.

Inoltre, nel caso di accreditamento multiplo, l'agente diplomatico può trovarsi sul territorio di uno Stato terzo allorché viaggia tra gli Stati presso i quali è accreditato.

È ben vero che l'attraversamento di uno Stato terzo è divenuta ipotesi residuale nel caso di uso del mezzo aereo (fatto salvo lo scalo, il cambio dell'aeromobile o la forza maggiore) rispetto al tempo in cui gli spostamenti avvenivano con il mezzo navale, ferroviario, ecc. Tuttavia è necessario pur sempre individuare quali siano le immunità e le prerogative che lo Stato terzo deve riconoscere ed accordare e quale sia la fonte di tali trattamenti.

> L'esame della prassi degli Stati, della giurisprudenza e della dottrina indica che un certo numero di immunità, segnatamente quelle correlate alla sicurezza del transito, devono essere assicurate compresa l'esenzione dalla giurisdizione degli Stati che sono attraversati durante il viaggio o il breve soggiorno nel corso dello stesso. Già nel 1679, infatti, una legge degli Stati generali olandesi riconosceva l'esenzione dalla giurisdizione degli agenti diplomatici in transito.

Fino al secolo XIX, gli agenti diplomatici che avessero dovuto attraversare uno Stato terzo (con il quale non fosse in corso una guerra tra Stato inviante e Stato di transito) erano muniti di un salvacondotto, che conferiva loro il passaggio innocente (*ius transitus innoxii*). La protezione risultava anche assicurata da accordi bilaterali a titolo di reciprocità, come il celebre trattato *De Intercursu Mercandisarum cum Imperatore Russiae*, del 1623 tra la Gran Bretagna e la Russia, il che dimostra l'inesistenza a quei tempi di regole consuetudinarie sulle immunità durante il transito come quelle nel frattempo formatesi rispetto allo *status* degli ambasciatori nello Stato accreditatario.

Cosicché, secondo gli autori classici (GENTILI, VAN WICQUEFORT, GROZIO, BYNKERSCHOEK), in assenza di salvacondotto, lo Stato di transito non era tenuto ad accordare l'inviolabilità o immunità all'agente diplomatico durante il suo viaggio.

A partire dal XX secolo, con l'inizio dei controlli sul transito degli stranieri, gli Stati hanno cominciato a richiedere che l'agente diplomatico in transito si procurasse un visto di entrata. Qualora ne fosse provvisto o qualora la presenza dell'agente diplomatico non fosse comunque ritenuta inaccettabile nello Stato terzo, gli era riconosciuta l'inviolabilità dall'arresto e dalla detenzione.

Nella maggioranza degli Stati di transito il mero possesso di un passaporto diplomatico (ed eventualmente di una copia delle lettere credenziali) rendeva applicabile una tutela immunitaria da parte dello Stato di transito, talvolta (Francia, Regno Unito, Stati Uniti) comprensiva dell'immunità dalla giurisdizione civile. Cosicché disposizioni circa la protezione durante il transito in uno Stato terzo furono inserite nell'art. 23 della convenzione de L'Avana del 1928, nell'art. 5 della risoluzione dell'*Institut de droit international* del 1929 e nell'art. 15 del progetto dell'*Harvard Law School* del 1932. Alla base di tali disposizioni c'è l'idea che tutti gli Stati hanno l'interesse comune di facilitare il mantenimento di relazioni per il tramite di agenti diplomatici.

Inoltre, alcuni privilegi, segnatamente in materia fiscale, erano accordati in base alla cortesia internazionale ed a condizione di reciprocità.

Altre immunità e privilegi sono riconosciuti da accordi bilaterali. Così, il trattato del Laterano tra Italia e Santa Sede del 1929 (artt. 18 e 19) garantisce agli agenti diplomatici accreditati presso la Santa Sede, in presenza di un passaporto diplomatico e di un visto rilasciato dalla Nunziatura apostolica l'ingresso sul territorio italiano, nonché il beneficio delle immunità e delle prerogative diplomatiche, anche se lo Stato inviante non sia riconosciuto dallo Stato italiano.

Veniamo alla disciplina posta dalla CVRD. L'art. 40, par. 1 CVRD dispone che "*se l'agente diplomatico attraversa il territorio o si trova sul territorio di uno*

Stato terzo, che gli abbia concesso il visto, se tale visto è richiesto, per recarsi ad assumere le sue funzioni o raggiungere il suo posto o per rientrare nel suo paese, lo Stato terzo gli accorderà l'inviolabilità e tutte le immunità necessarie per consentire il suo passaggio o il suo ritorno". Dello stesso trattamento beneficiano i membri della sua famiglia che accompagnano l'agente diplomatico o che viaggiano separatamente per raggiungerlo o per rientrare nel loro paese.

Ai sensi dell'art. 40, par. 2 – frutto di un emendamento proposto dagli Stati Uniti – "*gli Stati terzi non devono ostacolare il passaggio sul loro territorio dei membri del personale amministrativo e tecnico o di servizio della missione e dei membri della loro famiglia*".

Il medesimo regime è accordato – in base ad un emendamento dei Paesi Bassi – quando la presenza sul territorio dello Stato terzo sia dovuta a "*forza maggiore*", come, ad es., nel caso di dirottamento aereo o di malattia sopravvenuta durante il viaggio che imponga una breve sosta (art. 40, par. 4 CVRD).

Pertanto, l'art. 40 CVRD stabilisce un regime distinto a seconda che si tratti degli agenti diplomatici (obbligo di assicurare l'inviolabilità o altre immunità) o di personale diverso della missione (obbligo di non ostacolare il passaggio).

La disposizione richiamata pone una serie di profili interpretativi.

Anzitutto, va ritenuto che, allorché l'art. 40, par. 1 fa riferimento all'inviolabilità voglia ricomprendervi soltanto quella personale dell'agente diplomatico e non anche quella sui beni. Le eventuali esenzioni o facilitazioni doganali non sono dovute ai sensi dell'art. 40 CVRD ma possono essere accordate a titolo di regole di cortesia internazionale.

In secondo luogo, l'art. 40 CVRD limita gli obblighi dello Stato terzo al caso in cui il beneficiario delle immunità e dei privilegi si trovi sul territorio del detto Stato "*per recarsi ad assumere le sue funzioni o raggiungere il suo posto, o per rientrare nel paese*" e abbia notificato allo Stato terzo il proprio transito. Ciò esclude quindi l'ipotesi che l'agente diplomatico, pur munito di passaporto diplomatico e di visto, transiti o soggiorni nello Stato terzo per ragioni puramente personali, salvo che, pure in questo caso, le eventuali immunità siano accordate per ragioni di cortesia internazionale.

Così, ad es., nel 1960, nel caso *United States* c. *Rosal*, l'ambasciatore del Guatemala in Belgio e nei Paesi Bassi invocò la propria immunità di giurisdizione quale diplomatico in transito in un procedimento penale relativo al possesso di sostanze stupefacenti, che aveva portato al suo arresto. Peraltro, la Corte distrettuale di New York rigettò l'eccezione rilevando che il diplomatico si trovava negli Stati Uniti non nella veste di diplomatico in transito mentre si recava in Guatemala o ritornava nel proprio Stato accreditatario, ma che il viaggio dalla missione diplomatica a New York era stato effettuato in veste privata, con ritorno programmato a Parigi e non in Guatemala.

Nel 1979, nel caso *Vafadar*, la Corte di Cassazione belga escluse l'applicabilità dell'art. 40, par. 1 CVRD alla moglie dell'ambasciatore dell'Afghanistan in India, arrestata in relazione a pendenze penali, allorché transitava in Belgio, diretta in Russia per visitare la madre inferma.

Nel 1984, nel caso *Wangdy*, un consigliere del servizio diplomatico del Bhutan fu arrestato, per possesso di 56 libbre di eroina, all'aeroporto internazionale Kennedy di New York, provienente da New Delhi, via Bombay e Francoforte. Per le autorità statunitensi, sebbene il funzionario diplomatico detenesse un passaporto diplomatico, aveva un visto turistico, non stava svolgendo alcuna missione diplomatica e non era accreditato né presso gli Stati Uniti né presso le Nazioni Unite.

Nel 1988, l'ambasciatore dell'Honduras a Panama fu arrestato dalle autorità doganali statunitensi all'aeroporto internazionale di Miami, su di un volo proveniente da Tegucicalpa, perché in possesso di 26 libbre di cocaina nascoste nel bagaglio. Per le autorità statunitensi il diplomatico, pur non accreditato presso gli Stati Uniti, avrebbe potuto trovarsi a Miami, in transito verso Panama e, quindi, sarebbe stato beneficiario di immunità, ai sensi della CVRD; tuttavia, il governo dell'Honduras, subito dopo l'arresto, notificò al governo di Washington la revoca della nomina ad ambasciatore a Panama e la cessazione delle conseguenti immunità, il che consentì alla giustizia americana di perseguirlo.

Allorché un funzionario diplomatico, accreditato presso uno Stato ricevente, si trovi in un diverso Stato per ragioni puramente personali (ad es. per vacanza) non collegata ad alcuna situazione rilevante per il diritto diplomatico (come è lo scalo nel quadro di un viaggio per o dallo Stato di accreditamento) non gode di alcuna immunità, Conseguentemente, può essere oggetto di fermo e pure di arresto, com'è avvenuto nel caso dell'ambasciatore d'Italia presso il Turkmenistan, fermato a Manila, il 5 aprile 2014, con l'accusa di traffico di minori e che, dopo la convalida del fermo ha trascorso 40 giorni in carcere, prima di essere trasferito per due mesi in ospedale a causa dell'insorgenza di gravi problemi renali e poi, nel luglio 2014, essere posto in libertà su cauzione, con il vincolo, tuttavia, di restare nelle Filippine fino alla fine del processo.

L'interpretazione dell'inciso appena richiamato si presta ad una interpretazione flessibile. In particolare, il viaggio di cui si tratta può anche non essere diretto tra lo Stato inviante e lo Stato ricevente.

Nel caso *R.* c. *Guildhale Magistrate's Court ex parte Janet Thorpe* del 1979 l'immunità dall'arresto fu riconosciuta al coniuge di un agente diplomatico della Sierra Leone a Roma, che viaggiava separatamente dalla moglie e si trovava a Londra, ove la moglie si era recata per acquistare beni necessari alla missione della Sierra Leone.

In dottrina (DENZA) si ritiene che gli obblighi sanciti dall'art. 40 CVRD si applicano tra gli Stati parte della convenzione anche quando lo Stato di transito non intrattenga relazioni diplomatiche con lo Stato inviante o con quello ricevente. Tuttavia, qualora lo Stato di transito non riconosca lo Stato inviante o quello ricevente non è tenuto a considerare le persone come beneficiarie dei diritti conferiti dall'art. 40.

A sostegno della tesi esposta si richiama il caso avvenuto nel 2002 quando il Pakistan ruppe le relazioni diplomatiche con il governo talebano dell'Afghanistan ed accompagnò l'ambasciatore afghano Abdul Salam Zaeef alla frontiera con lo Stato inviante e lo consegnò in pratica alle forze armate afghane vicine agli Stati Uniti. Quest'ultimo Stato, che non aveva mai riconosciuto il governo talebano, lo arrestò e lo trasportò nel campo di Guantanamo.

Se, peraltro, si considera che gli obblighi discendenti dall'art. 40 CVRD siano il riflesso del moderno diritto consuetudinario – come in fondo ritiene DENZA – il segnalato problema del riconoscimento può essere superato.

In terzo luogo, vale la pena di segnalare che la formula impiegata dall'art. 40 CVRD ("*inviolabilità e tutte le immunità necessarie per consentire il suo passaggio*

ed il suo ritorno") non precisa con chiarezza quali immunità debbano essere riconosciute. Secondo la dottrina (CAHIER) vi è compresa l'immunità completa dalla giurisdizione penale, ma non vi rientra l'immunità dalla giurisdizione civile.

In quest'ultimo senso può essere richiamata la decisione di un tribunale degli Stati Uniti nel caso *Carbone* c. *Carbone* del 1924, nella quale un agente diplomatico di Panama accreditato in Italia fu convenuto in giudizio dalla moglie in un'azione di divorzio mentre transitava negli Stati Uniti. V., tuttavia, in senso opposto la sentenza della Corte d'appello degli Stati Uniti, nel caso *Bergman* c. *De Seyes* del 1950.

All'agente diplomatico in transito spetta, inoltre, l'esenzione dal sequestro del bagaglio, salvo che l'ispezione doganale non abbia accertato la presenza di merci il cui ingresso nello Stato terzo è vietato. Al riguardo si possono ritenere applicabili, per analogia, le disposizioni di cui all'art. 40, par. 2, relativa alla protezione della corrispondenza, nonché all'art. 40, par. 3, relativa alla tutela della valigia diplomatica. Non spettano, invece, le esenzioni fiscali e doganali, dato che, essendo in transito, non c'è motivo di assoggettare l'agente diplomatico alle relative regolamentazioni.

In quarto luogo, vale la pena di osservare che l'art. 40 CVRD non attribuisce ai soggetti cui si riferisce l'inviolabilità e le altre immunità necessarie per consentire il passaggio negli Stati terzi limitatamente al tempo di pace. La disposizione in parola, invero, non eccettua lo stato di guerra, o, meglio, il caso dei conflitti armati internazionali – v. artt. 44 e 45, lett. *a*) – come fanno altre norme della CVRD.

Quanto alla prassi precedente alla CVRD essa era nel senso che l'agente diplomatico, qualora fosse privo di un salvacondotto, poteva essere arrestato nel caso del transito in un terzo Stato. Appare discutibile, tuttavia, che la detta prassi si sia cristallizzata in una norma consuetudinaria, oggi applicabile, nel silenzio della CVRD, come previsto dal preambolo della stessa.

Infine, il diplomatico in transito in terzi Stati non può interferire negli affari interni dei detti Stati ed è tenuto a rispettarne le leggi da cui non è esentato in virtù dell'inviolabilità e delle immunità a lui spettanti in forza dell'art. 40 CVRD.

10. *L'immunità dei membri delle missioni speciali.*

Bibliografia: WATTS A.D., *Jurisdictional Immunities of Special Missions: The French Property Commission in Egypt*, in *ICLQ*, 1963, pp. 1383-1399; PRETACZNICK F., *Jurisdictional Immunities of the members of a Special Mission*, in *Indian JIL*, 1971, pp. 593-609; BOCKSLAFF K., KOCH M., *The Tabatabai Case: The Immunity of Special Envoys and Limits of Judicial Review*, in *German YIL*, 1982, pp. 539-564; WOLF J., *Die völkerrechtliche Immunität des* ad hoc *Diplomaten. Untersucht anlässlich des Urteils des Landgerichts Düsseldorf in der Strafsache gegen Dr. Sadeh Tabatabai*, in *Eur. Gr. Z.*, 1983, pp. 401-406; AKANDE D., SHAH S., *Immunities of State Officials, International*

Crimes, and Foreign Domestic Courts, in *EJIL*, 2010, pp. 815-852; KALB N., *Immunities, Special Missions*, in *MPEPIL*, 2011.

All'origine delle ambascerie, nell'antichità come nel Medio Evo ed ai primordi dell'Età moderna, non vi erano missioni permanenti, ma l'invio di organi degli Stati, agenti a titolo temporaneo, individuale o collettivo, e con compiti speciali. Questo tipo di diplomazia *ad hoc* ha avuto un rilancio nell'epoca contemporanea, tanto che, per darle norme stabili e generalmente accettate, è stata conclusa, sotto l'egida delle Nazioni Unite, la CMS del 1969 (v., *supra*, cap. XI).

Seguendo il precedente della convenzione de L'Avana del 1928, che aveva parificato i privilegi e le immunità dei funzionari diplomatici "ordinari" a quelli "straordinari", la CMS, agli artt. 29 e 31, estende le immunità diplomatiche tradizionali (inviolabilità personale ed immunità dalla giurisdizione) ai membri delle missioni speciali.

Talune differenze tra la CVRD e la CMS meritano peraltro di essere segnalate.

In primo luogo, qualora la missione speciale abbia una sede propria nella località concordata dagli Stati interessati (art. 17 CMS), diversa da quella della missione permanente, essa gode della medesima inviolabilità, cosicché senza il consenso del capo della missione speciale gli agenti dello Stato ricevente non possono penetrarvi. Tuttavia, a differenza di quanto accade per le missioni permanenti ed a somiglianza, invece, di quanto previsto per gli uffici consolari, l'art. 25, par. 1 CMS, stabilisce che il "*consenso può essere presunto in caso di incendio o di altro sinistro che possa mettere in serio pericolo la sicurezza pubblica*", qualora non sia stato possibile ottenere il consenso espresso del capo della missione speciale o, secondo le circostanze, del capo della missione permanente.

In secondo luogo – sempre a differenza di quanto previsto dalla CVRD ed a somiglianza della CVRC – l'immunità personale dalla giurisdizione civile ed amministrativa dello Stato ricevente prevede una ulteriore eccezione rispetto a quelle stabilite per gli agenti diplomatici, relativa alle azioni per danni derivanti da un incidente causato da un veicolo utilizzato al di fuori delle funzioni ufficiali (art. 31, par. 1, lett. *d*) CMS).

In terzo luogo, i familiari dell'inviato speciale beneficiano dei privilegi ed immunità soltanto qualora accompagnino l'inviato (art. 39, par. 1 CMS).

In quarto luogo, l'art. 24, par. 1 CMS limita l'esenzione fiscale dei locali della missione speciale alla "*misura compatibile con la natura e la durata delle funzioni compiute*". Per quanto attiene alla missione speciale ed ai suoi membri essi saranno esenti da tutte le imposte e tasse dello Stato ricevente correlate ai locali occupati dalla missione speciale, ad eccezione di quelle che si riferiscono al pagamento di particolari servizi resi. Peraltro, la detta esenzione si applica alle imposte ed alle tasse dovute, secondo la legislazione dello Stato ricevente, da persone che stipulano contratti con lo Stato inviante o con un membro della missione speciale (art. 24, par. 2 CMS).

In quinto luogo, per quanto riguarda gli archivi e i documenti della missione speciale essi saranno inviolabili "*in ogni tempo e dovunque si trovino*" ma "*dovranno portare, qualora sia necessario, segni esteriori visibili di riconoscimento*" (art. 26 CMS).

Negli Stati che hanno ratificato la CMS (come pure per quelli che ne sono rimasti estranei) la prassi è nel senso che i membri della missione speciale sono accreditati o notificati per la durata della loro missione, per il tramite della missione permanente.

Vale la pena di segnalare la giurisprudenza nazionale (Corte distrettuale statunitense per il distretto del Sud della Florida, caso *Sissoko*, 1997) secondo la quale la parificazione immunitaria realizzata dalla CMS (ratificata, fino al 2014, solo da 38 Stati) corrisponde al diritto internazionale generale. Peraltro, dall'esame complessivo della giurisprudenza nazionale si ricava che i membri delle missioni speciali accettati come tali dallo Stato ricevente, di regola, beneficiano dell'immunità dalle azioni legali e dall'arresto durante la missione (KALB).

Nel caso *Tabatabai,* uomo politico iraniano in missione speciale nella Repubblica federale di Germania, accusato di aver introdotto 1,65 chilogrammi di oppio, rinvenuto nel suo bagaglio all'aeroporto di Düsseldorf, il *Bundesgerichtshof* tedesco ha ritenuto che, a prescindere dalla conformità o meno della disposizioni della convenzione con il diritto internazionale generale, l'immunità potesse essere dedotta da un accordo tacito tra lo Stato inviante e quello ricevente (Camera penale, 396/83, 1984). Nel caso di specie, su richiesta del *Landgericht Düsseldorf* (che condannò nel 1983 *in absentia* il diplomatico a tre anni di detenzione), il Ministero degli Esteri tedesco dichiarò (8 marzo 1982) che "*il dr. Sadegh Tabatabai, inviato speciale iraniano ricevuto a Bonn per una missione determinata, doveva essere considerato beneficiario di immunità diplomatiche; che, tuttavia, il riconoscimento del detto* status *gli era stato revocato ed era stato dichiarato* persona non grata *ed invitato a lasciare il territorio tedesco*", ciò che, in effetti, avvenne il 9 marzo 1982.

Nel caso *Bo Xilai*, la richiesta di mandato d'arresto nei confronti del Ministro del Commercio cinese accusato del crimine di tortura è stato rigettata dalla *England Bow Street Magistrate's Court* l'8 novembre 2005, che ha ritenuto applicabile la norma consuetudinaria sull'esenzione dalla giurisdizione, dato che il Ministro faceva parte della delegazione ufficiale cinese in occasione di una visita di Stato nel Regno Unito; analogamente, nella causa *Li Weixum* c. *Bo Xilai*, la *District Court for the District of Columbia* (USA), il 24 luglio 2006, fece propria l'argomentazione prospettata dal Dipartimento di Stato quanto all'immunità dalla giurisdizione del medesimo ministro in missione speciale.

Nello stesso senso, la richiesta di mandato d'arresto nei confronti dell'allora Ministro della Difesa israeliano Ehud Barak, non è stata accolta sulla base della dichiarazione resa dal *Foreign Office* che il ministro si trovava in visita ufficiale nel Regno Unito. Più recentemente, nel maggio 2014, il governo britannico ha concesso l'immunità diplomatica all'allora Ministro della Giustizia israeliano Tzipi Livni in visita nel Regno Unito per incontrare il Segretario degli Affari Esteri William Hague, considerando espressamente tale visita nel novero delle missioni speciali concordate. In tal modo, la Livni è stata posta al riparo da un possibile arresto e una potenziale azione penale per presunte violazioni del diritto internazionale, compresi crimini di guerra.

Nel caso *Abdulaziz* c. *Metropolitan Dade County e al.* del 1984, la decisione della Corte d'Appello dell'ottavo circuito ricorda che l'Arabia Saudita aveva notificato al Dipartimento di Stato degli Stati Uniti la visita del principe reale Turki Bin Abdulaziz, accompa-

gnato dalla moglie e dalla suocera. Accusato di trattenere una cittadina egiziana contro la sua volontà nella sua residenza in Florida, la polizia locale di Miami, ritenendo ch'egli non beneficiasse di immunità, cercò di eseguire un mandato di arresto. Il principe ed i suoi familiari si opposero ed elevarono proteste fino a che il Dipartimento di Stato non emise una certificazione attestante lo *status* diplomatico di "inviato speciale" del principe e dei suoi familiari. Nonostante che la certificazione fosse pervenuta una volta iniziato il giudizio, essa venne accettata dal giudice che rigettò la richiesta del mandato d'arresto.

Diversamente, nel menzionato caso *Sissoko*, al cittadino del Mali che dichiarava di agire in qualità di "*special advisor*" di una missione speciale della Gambia negli Stati Uniti non venne riconosciuto alcuno statuto immunitario e la Corte distrettuale lo giudicò colpevole di aver violato la legislazione doganale statunitense nel tentativo di realizzare una esportazione illegale di elicotteri, oltreché di truffa.

Naturalmente l'immunità non vale qualora la personalità straniera non effettui una visita ufficiale nello Stato estero. Così, nel 2008, a Francoforte venne arrestata Rose Kabuye, capo del Cerimoniale del Presidente della Repubblica del Ruanda, colpita da un mandato di cattura internazionale, emesso nel 2006 dall'autorità giudiziaria francese.

Il trattamento immunitario delle missioni speciali è stato anche oggetto di decisioni della Corte internazionale di giustizia. Così, nella sentenza del 2002 relativa *al caso relativo al mandato di arresto dell'11 aprile 2000*, tra Repubblica del Congo e Belgio, la Corte ha riconosciuto che nel diritto internazionale sia assodato che coloro che detengono un titolo di alto rango in uno Stato (come, ad es., il Capo dello Stato, il Capo del Governo o i Ministri degli Affari esteri) godono dell'immunità dalla giurisdizione sia penale che civile negli altri Stati, oltre all'inviolabilità personale, in virtù delle loro funzioni di rappresentanza, indipendentemente dal fatto che siano membri di una missione speciale o che stiano conducendo affari ufficiali. Inoltre, nella sentenza del 2008 relativa a *certe questioni di assistenza giudiziaria in materia penale*, tra Gibuti e Francia, la Corte ha confermato che i funzionari di alto rango, come i procuratori della repubblica ed i capi dei servizi di sicurezza nazionali non godono di piena immunità all'estero, allorché la CMS e la CVRD non trovano applicazione.

11. *Le immunità ed i privilegi delle delegazioni alle conferenze internazionali.*

Il trattamento delle delegazioni alle conferenze internazionali è normalmente oggetto di un accordo *ad hoc*, che è preliminarmente concluso tra lo Stato che ospita la conferenza e l'ente internazionale sotto i cui auspici la conferenza stessa è convocata e tiene i suoi lavori (accordo di sede della conferenza).

In difetto di tale accordo, la prassi (talvolta codificata, come ad es., nell'art. 2 della convenzione de L'Avana del 1928 sui funzionari diplomatici) è nel senso di estendere in linea di massima ai delegati alle conferenze internazionali il trattamento accordato alle missioni diplomatiche permanenti accreditate nello Stato ospite o, quanto meno, il trattamento riservato ai membri delle missioni speciali, dato che i delegati alle conferenze soggiornano sul territorio dello Stato ospite per un tempo limitato.

È lecito ritenere, al riguardo, con parte della dottrina (CAHIER), che si sia formata, sulla base della prassi delle conferenze internazionali, una consuetudine internazionale circa il detto trattamento privilegiato, anche se i limiti del relativo statuto non sono chiaramente fissati.

Sul piano convenzionale, poi, un accordo *ad hoc* è di regola concluso tra lo Stato ospite e l'ente internazionale sotto i cui auspici la conferenza stessa è stata convocata. Questo accordo di sede della conferenza disciplina il trattamento di cui beneficiano le delegazioni.

Nel caso della conferenza di Vienna del 1961, le Nazioni Unite hanno concluso un accordo con l'Austria, che ha esteso alla conferenza la convenzione del 1946 sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite e l'accordo di sede tra Agenzia internazionale dell'energia atomica (AIEA) del 1958. Pertanto, i delegati degli Stati godevano del medesimo statuto dei rappresentanti degli Stati alle riunioni degli organi AIEA ed ai funzionari delle Nazioni Unite; gli osservatori degli istituti specializzati presenti alla conferenza erano assimilati invece ai funzionari dell'AIEA di rango equivalente.

La *sede* della conferenza (compresi gli archivi ed i suoi eventuali mezzi di trasporto) gode di inviolabilità. Lo Stato ospite della conferenza, pertanto, da un lato, deve astenersi dal compiere in detti locali qualsiasi atto di imperio; dall'altro, ha l'obbligo di proteggere i detti locali da qualsiasi offesa che possa essere recata da privati. Facilitazioni devono essere accordate ai delegati dallo Stato ospite per quanto riguarda le comunicazioni con i rispettivi governi, compresa la possibilità di utilizzare la valigia diplomatica.

I delegati dei singoli Stati ed enti internazionali partecipanti alla conferenza beneficiano di immunità personali, quali l'inviolabilità della persona (comprendente una protezione speciale), della lora residenza e della loro corrispondenza. I delegati godono, altresì, dell'immunità dalla giurisdizione penale assoluta, mentre l'immunità dalla giurisdizione civile è limitata agli atti connessi con l'esercizio delle funzioni. Le eventuali franchigie fiscali saranno limitate al periodo di effettiva residenza sul territorio dello Stato ospite per partecipare alla conferenza. I privilegi doganali sono in genere limitati all'importazione dei beni per uso personale e per quanto necessario per i ricevimenti offerti dalla delegazione. L'ispezione doganale del bagaglio personale è vietata, salvo sussistano seri motivi per ritenere che il bagaglio contenga oggetti la cui importazione o esportazione è vietata dalla legislazione locale. Lo statuto concesso al delegato è di regola esteso ai familiari che lo accompagnano. Ovviamente, per godere del detto trattamento, i delegati debbono essere debitamente notificati al Ministero degli Affari esteri dello Stato che ospita la conferenza. In caso di abuso delle immunità diplomatiche il delegato potrà essere dichiarato *persona non grata*, ne potrà essere chiesto il richiamo e, in caso di inottemperanza alla richiesta, il delegato potrà essere espulso.

Nella prassi risalente si ricorda il caso dell'uomo politico e diplomatico sovietico Vatslav Vorowsky, già capo della rappresentanza commerciale sovietica in Italia, assassinato nel corso della conferenza di Losanna del 1923, convocata per ristabilire la pace tra la Turchia e le Potenze dell'Intesa che combatterono la prima guerra mondiale e la successiva guerra d'indipendenza turca. Vorowsky fu ucciso da un cittadino svizzero, di origine russa, ex guardia bianca, mentre cenava nel ristorante dell'Hotel Cecile. Nonostante che il Consiglio federale svizzero avesse espresso alle autorità sovietiche le proprie scuse e presentato le

condoglianze il Commissario sovietico agli Affari esteri accusò la Svizzera di complicità morale nel crimine. La Svizzera rigettò categoricamente questa accusa come oltraggiosa e ritenne di non essere responsabile di omessa protezione, rilevando che la presenza di Vorowsky come membro della missione di osservazione sovietica alla detta conferenza non era stata debitamente segnalata; il che implica, *a contrario*, che il delegato oggetto di notifica beneficia di protezione da parte dello Stato ospite. A seguito del processo e della mancata condanna dell'assassino per motivi procedurali, l'Unione Sovietica ruppe le relazioni diplomatiche con la Svizzera, che vennero ristabilite soltanto alla fine della seconda guerra mondiale (sulla vicenda v., SENN A. E., *Assassination in Switzerland. The Murder of Vatslav Vorovsky*, London, 1981).

12. *Le immunità ed i privilegi delle rappresentanze degli Stati presso le organizzazioni internazionali.*

Bibliografia: SECRÉTAN J., *Les immunités diplomatiques des représentants des Etats membres et des agents de la SDN*, Lausanne, 1928; FREI P., *De la situation des membres de la SDN*, Paris, 1929; PERRIN G., *Les privilèges et immunités des représentants des Etats auprès des organisations internationales*, in *RGDIP*, 1956, pp. 193-237; GOY R., *Le droit d'accès des représentants d'Israel aux sessions de certaines conferences régionales*, in *AFDI*, 1960, pp. 613-615; HUNSAKER D., *Privileges and Immunities of Representatives to the United Nations*, in *Columbia JTL*, 1967, pp. 305-343; POLITI M., *L'immunità giurisdizionale dei rappresentanti degli Stati presso la FAO*, in *RDI*, 1970, pp. 526-550; BISCOTTINI G., *Esenzione dalla giurisdizione degli agenti diplomatici presso la FAO*, in *RDIPP*, 1971, pp. 331-340; DO NASCIMENTO E SILVA G.E., *Privileges and Immunities of Permanent Missions to International Organizations*, in *GYIL*, 1978, pp. 9-26; GROSS L., *Immunities and Privileges of Delegations to the United Nations*, in ID., *Selected Essays on International Law and Organisation*, The Hague, 1984, pp. 277-310; VETTOVAGLIA J.-P., *Privileges and Immunities of Members of Permanent Mission in Geneva and of International Officials in Switzerland*, in *International Geneva Yearbook*, 1988, pp. 71-83.

12.1. *La disciplina.*

La *disciplina delle relazioni diplomatiche delle organizzazioni internazionali* sotto il profilo dei privilegi e delle immunità trova regolamentazione in disposizioni di carattere convenzionale, contenute negli accordi istitutivi degli enti internazionali, in protocolli *ad hoc*, ovvero negli accordi bilaterali di sede, conclusi dallo Stato ospitante con l'organizzazione.

Vanno almeno menzionate tra le disposizioni convenzionali concernenti le organizzazioni di carattere universale: *a*) la convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite (New York, 13 febbraio 1946, in vigore dal 17 settembre 1946), di cui al gennaio 2015 erano parti 161 Stati; l'Italia ha aderito il 3 febbraio 1958; *b*) la convenzione sui privilegi e le immunità degli istituti specializzati (New York, 21 novembre 1947, in vigore dal 2 dicembre 1948, di cui al gennaio 2015, erano parti 125 Stati; l'Italia ha aderito il 30 ago-

sto 1985); in allegato alla convenzione figurano i testi concernenti i singoli istituti specializzati.

12.2. *I privilegi e le immunità dei rappresentanti degli Stati membri.*

Bibliografia: AKANDE D., *Can the United States Deny Sudanese President Bashir a Visa to Attend the UN General Assembly or Arrest Him*, in *EJILTalk*, 18 settembre 2013; KUY J., *Can the U.S. Legally Deny a Visa to Sudan's President Bashir? Nope*, in *Opinio Juris*, 16 settembre 2013.

Per quanto riguarda le *Nazioni Unite*, l'art. 105, par. 2, della Carta stabilisce che "*i rappresentanti dei membri delle Nazioni Unite ed i funzionari dell'Organizzazione godranno parimenti dei privilegi e delle immunità necessari per l'esercizio indipendente delle loro funzioni inerenti all'Organizzazione*". Il par. 3 della medesima disposizione prevede che l'Assemblea generale può fare raccomandazioni allo scopo di determinare i dettagli dell'applicazione dei detti privilegi e delle immunità o proporre ai membri delle Nazioni Unite delle convenzioni a tal fine.

Conseguentemente, l'art. 105 è stato attuato dalla convenzione generale sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con Ris. 22 A/I.

L'art. IV, sez. 11, della convenzione del 1946 stabilisce che i rappresentanti dei membri presso gli organi principali e sussidiari delle Nazioni Unite, nonché alle conferenze convocate dalle Nazioni Unite (comprendenti, ai sensi della sez. 16, oltre al rappresentante in senso stretto, i delegati aggiunti, i consiglieri, gli esperti tecnici ed i segretari delle delegazione), durante l'esercizio delle loro funzioni e nel corso dei viaggi a destinazione o in provenienza dai luoghi delle riunioni, godono dei seguenti privilegi ed immunità: *a*) immunità da arresto o da detenzione e sequestro dei bagagli personali e immunità dalla giurisdizione per gli atti da essi compiuti in qualità di rappresentanti, comprese le loro parole e i propri scritti; *b*) inviolabilità delle carte e documenti; *c*) diritto di utilizzare codici cifrati e di ricevere documenti o corrispondenza per corriere o per valigia sigillata; *d*) esenzione per loro stessi e per i loro congiunti da qualsiasi misura restrittiva relativa all'immigrazione, dalle formalità di registrazione degli stranieri, da qualsiasi obbligo di servizi nazionali nei paesi visitati o attraversati nell'esercizio delle loro funzioni; *e*) le medesime facilitazioni per quanto concerne le regolamentazioni monetarie e di cambio accordate ai rappresentanti dei governi esteri in missione ufficiale temporanea; *f*) le stesse immunità e facilitazioni per quanto concerne i bagagli personali accordate agli agenti diplomatici; *g*) qualsiasi altro privilegio, immunità e facilitazione di cui godono gli agenti diplomatici, salvo l'esenzione doganale sugli oggetti importati (diversi da quelli facenti parte dei bagagli personali), i diritti di accisa e le tasse sul consumo.

La sez. 12 della medesima disposizione tutela la libertà di parola e l'indipendenza nello svolgimento delle funzioni dei rappresentanti dei governi stabilendo

che l'immunità di giurisdizione per quanto riguarda le parole o gli scritti o gli atti da essi compiuti nell'esercizio delle funzioni continua ad essere accordata anche dopo la cessazione delle funzioni.

La sez. 14 precisa che i privilegi e le immunità sono accordati ai rappresentanti degli Stati membri non per vantaggio personale ma per assicurare l'indipendenza delle funzioni. Conseguentemente, lo Stato membro ha non solo il diritto ma anche il dovere di revocare l'immunità del proprio rappresentante nei casi in cui il mantenimento dell'immunità impedisca di fare giustizia o, comunque, la revoca dell'immunità non nuoccia alle finalità per le quali essa è accordata.

In quest'ultimo contesto va valutato il comportamento dello Stato ospite che applica ai privilegi ed alle immunità una condizione di reciprocità nel senso che si basa sulle proprie relazioni bilaterali con lo Stato della missione. Al riguardo, nonostante che l'art. 83 CRSOI stabilisca che non sono ammesse discriminazioni tra Stati quanto all'applicazione della convenzione, diversi Stati ospiti di numerose organizzazioni internazionali applicano la reciprocità a tutti o ad alcuni privilegi ed immunità (Stati Uniti, Svizzera e Belgio). Qualora l'applicazione della regola della reciprocità non vada considerata come una indebita ritorsione e nella misura in cui detta applicazione non intralci il funzionamento della missione non può essere ritenuta illegittima.

Tutte le menzionate immunità, peraltro, non sono applicabili nei confronti dello Stato di cui il rappresentante è cittadino o rappresentante (sez. 15).

Vale la pena di ricordare che gli Stati Uniti, che ospitano la sede centrale delle Nazioni Unite, hanno aderito alla convenzione del 1946 soltanto il 29 aprile 1970, a 24 anni dalla sua adozione. La Svizzera, che ospita a Ginevra la sede europea delle Nazioni Unite, ha depositato lo strumento di adesione soltanto il 25 settembre 2012. I due Stati avevano peraltro concluso da tempo accordi di sede con le Nazioni Unite (accordo Svizzera-Nazioni Unite dell'11 giugno-1 luglio 1946; accordo Stati Uniti-Nazioni Unite del 26 giugno 1947); e adottato legislazioni interne. L'Italia ha aderito e dato esecuzione alla convenzione con L. 20 dicembre 1957, n. 1318.

La prassi indica che gli Stati distinguono tra le rappresentanze permanenti alle quali è stato accordato statuto analogo a quello delle missioni diplomatiche permanenti e le rappresentanze temporanee per le quali i privilegi e le immunità sono strettamente collegate all'esercizio delle funzioni.

Per quanto riguarda, in particolare, l'immunità dalla giurisdizione penale e civile, gli accordi di sede (ad es., l'art. V, sez. 15, dell'accordo tra Stati Uniti e ONU) e la giurisprudenza nazionale accordano ai rappresentanti permanenti una immunità completa (cioè anche per gli atti della vita privata); solo eccezionalmente gli accordi di sede limitano l'immunità agli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni. L'immunità si applica, altresì, ai familiari del membro di una rappresentanza permanente.

Nella prassi si menziona il caso del figlio di nove anni di un funzionario amministrativo della missione dello Zimbabwe presso le Nazioni Unite che, nel dicembre 1987, venne posto sotto custodia da parte dei servizi di protezione dell'infanzia di New York (*New York City Human Resources Administration and Legal Aid Society*) ed il padre, accusato di abusi sul minore, venne espulso dagli Stati Uniti. A seguito delle proteste del Ministro degli Esteri dello Zimbabwe ed alla minaccia di ritorsioni contro familiari di diplomatici degli Stati Uniti ad Harare, qualora il minore "illecitamente sottratto" dalle autorità americane non fosse stato restituito, il Dipartimento di Stato affermò che, nel caso di specie, trovavano applicazione gli artt. 31 e 37 CVRD, resi applicabili alla missione presso le Nazioni Unite in forza dell'accordo di sede tra le Nazioni Unite e gli Stati Uniti. Questa posizione, tuttavia, venne contestata dai servizi di protezione dell'infanzia dinanzi alle Corti federali di Brooklin che ordinarono al Dipartimento di Stato di consentire alla custodia del minore presso una famiglia affidataria fino al suo ritorno in Zimbabwe. La questione si risolse soltanto nel gennaio 1988 allorché la Corte Suprema, ritenendo fondata la posizione del Dipartimento di Stato, annullò le decisioni delle dette Corti, cosicché il minore potè tornare in Zimbabwe dove fu collocato presso una famiglia adottiva (SAVAGE D.G., LICHTBLAU E., *Abuse by Diplomat Father Alleged: Boy's Retutn to Zimbabwe Ordered by Supreme Court*, in *Los Angeles Times*, 16 gennaio 1988).

Per quanto riguarda gli *istituti specializzati delle Nazioni Unite* la disciplina è contenuta nella convenzione approvata dall'Assemblea generale con la Ris. 179/II del 21 novembre 1947, che detta disposizioni analoghe a quelle già menzionate della convenzione del 1946.

Appositi strumenti internazionali regolamentano i privilegi dei rappresentanti degli Stati presso le organizzazioni regionali.

I privilegi e le immunità dei *delegati temporanei presso gli organi dell'ente internazionale* (delegati, consiglieri, esperti tecnici, segretari della delegazione) hanno carattere strettamente funzionale e durata limitata ad una determinata riunione, alla sessione dell'organo o alla conferenza internazionale organizzata dall'ente, nonché ai viaggi verso e dal luogo della riunione (sez. 11 della convenzione del 1946 sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite; sez. 13 della convenzione del 1947 sui privilegi e le immunità degli istituti specializzati).

Sia la CRSOI del 1975 (artt. 42-70) sia taluni accordi di sede, tuttavia, accordano anche a questo tipo di personale le tradizionali immunità riconosciute agli agenti diplomatici, limitando peraltro l'immunità dalla giurisdizione civile agli atti funzionali.

L'immunità funzionale concerne la possibilità di recarsi alla riunione internazionale senza subire ostacoli dallo Stato di sede dell'ente. Tuttavia, il 27 novembre 1988, gli Stati Uniti rifiutarono il visto di ingresso al presidente dell'OLP Yasser Arafat, che doveva partecipare alla sessione dell'Assemblea generale, motivando il rifiuto sulla base del carattere "terrorista" dell'OLP alla stregua dell'*Anti-Terrorism Act 1987*. L'Assemblea generale, con Ris. 43/48 del 30 novembre 1988 e 43/49 del 2 dicembre 1988, ritenne la decisione degli Stati Uniti contraria all'accordo di sede tra Stati Uniti e Nazioni Unite.

Nel settembre 2013 gli Stati Uniti hanno annunciato che avrebbero negato il visto al Presidente del Sudan Bashir, che intendeva partecipare all'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Nonostante che nei confronti di Bashir fosse stato spiccato nel 2009 un man-

dato di arresto da parte della Corte penale internazionale (CPI), la pretesa degli Stati Uniti – che tra l'altro non sono parti dello Statuto della CPI – contrastava con i menzionati obblighi discendenti, rispettivamente, dall'art. 105, par. 2 della Carta delle Nazioni Unite, dall'art. IV, sez. 11, lett. *d*) della convenzione generale sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 1946, nonché dalle sez. da 11 a 13 dell'accordo di sede del 1947 tra le Nazioni Unite e gli Stati Uniti. La visita, peraltro, non ha avuto luogo.

Nel 2014, infine, gli Stati Uniti, come già detto, hanno negato il visto d'ingresso ad Hamid Aboutalebi, nominato rappresentante permanente dell'Iran presso le Nazioni Unite (v., *supra*, cap. XIII, par. 2.1.4).

Per contro, nonostante il divieto di ingresso nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea, decretato nel 2002 dal Consiglio dell'Unione europea nei confronti del Presidente dello Zimbabwe Robert Mugabe, l'Italia gli ha riconosciuto il diritto di entrare nel proprio territorio e soggiornare a Roma sia per assistere ai funerali di Papa Giovanni Paolo II (8 aprile 2005) ed alla beatificazione del Pontefice (30 aprile-1 maggio 2011) sia per partecipare alle conferenze ad alto livello sulla sicurezza alimentare mondiale tenute presso la FAO (3-5 giugno 2008 e 15-18 novembre 2009). La condotta dell'Italia trova fondamento, da un lato, sugli obblighi assunti dall'Italia con la Santa Sede in forza del trattato del Laterano del 1929 e, dall'altro, sul carattere "extraterritoriale" dell'organizzazione onusiana e sugli obblighi assunti con la stessa in base all'accordo di sede. Tuttavia, in occasione del *summit* FAO del 2008 Mugabe (come il presidente iraniano Ahmadinejad) fu escluso in quanto "ospite non gradito" dalla cena offerta dal Presidente del Consiglio ai vari Capi di Stato e di Governo a Villa Madama. Vale la pena di ricordare, a riprova della correttezza della condotta dell'Italia, che Mugabe, il 26 settembre 2012, è entrato negli Stati Uniti (nonostante il divieto all'ingresso nel territorio statunitense) ed ha preso la parola all'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Più di recente Mugabe è tornato in Vaticano, nel marzo 2013, in occasione della messa inaugurale del pontificato di Papa Francesco e, nell'aprile 2014, per la canonizzazione di Papa Roncalli e di Papa Wojtyla.

12.3. *Le immunità dei locali della missione.*

La missione presso l'organizzazione internazionale beneficia di immunità analoghe a quelle che spettano alle missioni diplomatiche fra Stati.

La CRSOI del 1975 riconosce l'inviolabilità dei locali della missione (art. 23), l'esenzione doganale (art. 24), l'inviolabilità degli archivi e dei documenti (art. 25), la libertà di comunicazione, la libertà della corrispondenza, affidata a corrieri o alla valigia (art. 27). I locali, i beni e gli archivi della missione devono essere protetti anche nel caso in cui la missione è chiusa definitivamente o temporaneamente, con le necessarie facilitazioni per il trasporto dei beni e dell'archivio fuori del territorio dello Stato ospite (art. 41).

La prassi conosce numerosi casi di incidenti (manifestazioni ostili, atti di vandalismo, attentati, ecc.) contro le missioni permanenti presso l'Organizzazione delle Nazioni Unite. L'Assemblea generale ha adottato numerose risoluzioni nelle quali ha richiamato lo Stato ospite al rispetto del dovere di protezione e, nel 1971, ha creato un apposito Comitato incaricato di seguire i rapporti con lo Stato ospite. La CRSOI del 1975, innovando rispetto alla CVRD, prevede, all'art. 23, par. 2, lett. *b*) che, nel caso di attentati contro i locali della missione lo Stato ospite prende ogni misura appropriata per perseguire e punire gli autori dell'attentato.

Rispetto alla *esenzione tributaria* della missione, la Corte Suprema degli Stati Uniti – interpretando il *Foreign Sovereign Immunities Act* del 1976 alla luce della prassi internazio-

nale, quale attestata al tempo della sua emanazione – in relazione a vincoli ipotecari emessi dalla Città di New York, a fronte di imposte non pagate sia sull'immobile di proprietà del governo dell'India, ospitante la missione permanente dell'India presso le Nazioni Unite, rispetto alla porzione (circa 20 piani su 26) utilizzata come residenza del personale diplomatico e dei loro familiari, sia su analogo immobile di proprietà della Repubblica di Mongolia, sede della missione permanente presso le Nazioni Unite, sempre per la parte utilizzata come residenza del personale subalterno, ha affermato che, nella specie, l'ipoteca non era coperta da immunità coinvolgendo diritti di proprietà non inerenti a funzioni sovrane (*Permanent Mission of India to the United Nations e al.* c. *City of New York*, 2007).

Rispetto alla *libertà di comunicazione* delle missioni alle Nazioni Unite nel marzo del 2003 le delegazioni del Messico e del Cile affermarono che la *National Security Agency* (N.S.A.) degli Stati Uniti aveva messo sotto sorveglianza le conversazioni telefoniche e la posta elettronica scambiata dalle delegazioni allorché si stava predisponendo una risoluzione del Consiglio di Sicurezza che avrebbe dovuto autorizzare esplicitamente l'uso della forza in Iraq. Più di recente, il 30 giugno 2013, il quotidiano britannico *Guardian*, venuto in possesso di documenti consegnati da Edward Snowden e da Wayne Madsen, ha rivelato che, sempre la N.S.A., nel settembre 2010, aveva in essere un'attività sistematica di spionaggio nei confronti di numerose rappresentanze diplomatiche a New York di paesi mediorientali, nonché di paesi europei "alleati" degli Stati Uniti (tra cui la Francia, la Germania, l'Italia e la Grecia).

Rispetto alla questione dell'*asilo diplomatico* occorre rammentare che, per quanto attiene alle organizzazioni internazionali, di solito si ritiene che i loro funzionari non possano concederlo se non agli addetti nei compiti svolti per conto dell'ente. In tal senso possono essere lette le disposizioni degli accordi di sede delle Nazioni Unite e delle sue istituzioni specializzate, che attribuisco soltanto immunità di carattere funzionale. Gli accordi di sede, talvolta, sono particolarmente restrrittivi al riguardo. Ad es., l'art. 6, par. 5 dell'accordo di sede tra la Corte penale internazionale ed i Paesi Bassi del 2007 sancisce che i locali della Corte non possono essere utilizzati "*as a refuge by persons who are avoiding arrest or the proper administration of justice under any law of host State*". Ciò nondimeno esiste una prassi, che ha trovato avallo in dottrina (LENZERINI, DENZA), che considera legittimo concedere "rifugio" qualora quest'ultimo sia indispensabile per evitare impellenti esigenze di carattere umanitario ed il rischio che i diritti fondamentali individuali siano gravemente lesi. Questa prassi, analoga a quella che si è esaminata per quanto riguarda le missioni permanenti degli Stati nella diplomazia bilaterale (v., *supra*, par. 2.2) è certamente applicabile, *a fortiori*, alle missioni degli Stati presso gli enti internazionali (e, come si dirà, altresì alle delegazioni dell'Unione europea negli Stati terzi (v., *infra*, cap. XXIV, par. 5.5).

12.4. *I privilegi e le immunità degli osservatori permanenti presso le organizzazioni internazionali.*

Bibliografia: ROSENBERG D., *Etats-Unis contre Nations Unies. L'affaire de la mission d'observations de l'OLP à New York*, in *RGDIP*, 1988, pp. 451-495; SICAULT J.D., *L'avis rendu par la CIJ le 16 avril 1988 dans l'Affaire de l'OLP*, in *RGDIP*, 1988, pp. 881-927; FOCARELLI C., *L'ammissione al transito ed al soggiorno negli Stati Uniti della Missione di osservazione dell'OLP presso le Nazioni Unite*, in *CI*, 1989, pp. 3-44; PINTO R., *La fermeture du Bureau de l'OLP auprès l'ONU à New York*, in *JDI*, 1989, pp. 329-348.

I privilegi e le immunità degli *osservatori permanenti*, allo stato, non sono previsti da alcun testo convenzionale multilaterale. La loro disciplina pertanto va ri-

cavata dagli accordi di sede, dalla legislazione nazionale, ove esista, oltre che dall'applicazione di regole della cortesia internazionale.

Alle missioni di osservazione degli Stati non membri sono di norma riconosciuti gli stessi privilegi e le stesse immunità delle rappresentanze permanenti degli Stati membri presso la stessa organizzazione.

Ad un membro della missione di osservazione dell'Italia presso le Nazioni Unite (prima dell'adesione italiana all'ONU) la Corte suprema di New York, *Kings County*, con decisione 6 febbraio 1953, nel caso *Pappas* c. *Francisci*, non ha riconosciuto l'immunità dalla giurisdizione.

Nel giugno 2013 il quotidiano tedesco *Spiegel online* ha pubblicato la notizia che, nel quadro di operazioni di spionaggio poste in essere dalla N.S.A. degli Stati Uniti le conversazioni elettroniche e *fax* della missione di osservazione dell'Unione europea alle Nazioni Unite erano state "infiltrate". Attraverso il proprio Servizio europeo per l'azione esterna l'Unione europea ha elevato una formale protesta minacciando di interrompere i negoziati per l'accordo di libero scambio transatlantico.

Per quanto concerne, invece, le *missioni di osservazione dei movimenti di liberazione nazionale*, la presenza dell'Organizzazione della liberazione della Palestina (OLP) presso la sede delle Nazioni Unite a New York e presso la sede europea a Ginevra è indicativa del diverso trattamento applicato, rispettivamente, dagli Stati Uniti (più restrittivo) e dalla Svizzera (più liberale).

Il *caso della missione dell'OLP presso le Nazioni Unite* merita una particolare menzione. Gli Stati Uniti hanno inizialmente limitato gli spostamenti dei rappresentanti dell'OLP entro 25 miglia dal centro di New York, salvo lasciapassare regolarmente rifiutato nel caso di partecipazione a dibattiti di carattere politico pure nelle Università (la Corte del Distretto del Massacchussets, decisione 18 aprile 1986, *Harvard Law School Forum e a.* c. *Schultz*, ritenne, tuttavia, che il rifiuto fosse contrario al primo emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti).

Il 15 dicembre 1987 gli Stati Uniti adottarono l'*Anti-Terrorism Act*, che contiene, tra l'altro, il divieto per l'OLP di mantenere uffici negli Stati Uniti (al tempo l'OLP aveva una missione presso gli Stati Uniti ed una missione di osservazione presso le Nazioni Unite). Lo stesso giorno il Dipartimento di Stato notificò all'ufficio di informazione dell'OLP che l'OLP era considerata una organizzazione terroristica e che l'ufficio avrebbe dovuto essere chiuso entro due mesi.

La Ris. 42/21 B dell'Assemblea generale del 17 dicembre 1987 ribadì (con 145 voti a favore, il voto contrario di Israele e la non partecipazione al voto degli Stati Uniti) che la missione dell'OLP presso le Nazioni Unite beneficiava dell'immunità prevista dalle disposizioni delle sezz. 11, 12 e 13 dell'accordo di sede del 26 giugno 1947 tra Stati Uniti e Nazioni Unite e, pertanto, gli Stati Uniti erano obbligati a consentire l'ingresso ed il soggiorno del relativo personale.

Nonostante ciò il presidente Reagan promulgò la legge il 22 dicembre 1987, la cui entrata in vigore venne peraltro posposta di sei mesi. Il Segretario generale ritenne allora che fosse sorta una controversia tra l'Organizzazione e gli Stati Uniti relativa all'interpretazione dell'accordo di sede da sottoporre ad arbitrato ai sensi della sez. 21 dell'accordo. Gli Stati Uniti rifiutarono l'arbitrato. L'Assemblea generale con Ris. 42/229 A del 2 marzo 1988 affermò che la legislazione statunitense era contraria all'accordo di sede; con la Ris. 42/229

B dello stesso giorno fu richiesto un parere consultivo alla Corte internazionale di giustizia. L'*Attorney General* degli Stati Uniti dichiarò l'11 marzo 1988 che la legge degli Stati Uniti prevaleva sull'accordo di sede e che una procedura arbitrale era pertanto inutile. Parallelamente, una procedura d'ingiunzione all'OLP di conformarsi alla legge fu portata davanti ai tribunali statunitensi.

La CIG, con parere 26 aprile 1988 (*Applicabilità dell'obbligo di arbitrato in virtù della sez. 21 dell'accordo del 26 giugno 1947 relativo alla sede delle Nazioni Unite*), all'unanimità, constatò l'esistenza di una controversia e l'obbligo degli Stati Uniti di sottomettersi all'arbitrato e riaffermò il principio fondamentale della prevalenza del diritto internazionale sul diritto interno.

La Corte del Distretto di New York (giudice Palmieri), con decisione 29 giugno 1988 (*United States* c. *PLO*), rilevò che in caso di contrasto tra legge interna e trattato internazionale si poteva dare prevalenza alla legge solo allorché essa esprimesse in maniera inequivoca la volontà di non applicare l'accordo di sede; questo non era tuttavia il caso e, pertanto, la legge si applicava alla missione dell'OLP negli Stati Uniti ma non a quella presso le Nazioni Unite, la cui disciplina restava regolata dall'accordo di sede. Il 29 agosto 1988 il Dipartimento di Stato annunciò che non avrebbe appellato la decisione. Quanto alla missione presso gli Stati Uniti, essa è stata riaperta nel 1994; nel 2010 è stato elevato il rango a Delegazione generale; essa beneficia di una esenzione presidenziale dall'*Anti-Terrorism Act 1987*, concessa per la prima volta da Clinton e rinnovata ogni sei mesi, da ultimo da Obama.

CAPITOLO XV

L'ABUSO DEI PRIVILEGI E DELLE IMMUNITÀ E LE SANZIONI DEL DIRITTO DIPLOMATICO

SOMMARIO: 1. L'abuso dei privilegi e delle immunità e la possibilità di superare l'immunità di giurisdizione. – 2. Le sanzioni del diritto diplomatico: la dichiarazione di *persona non grata*. – 3. *Segue*: la rottura delle relazioni diplomatiche (rinvio).

Bibliografia: HIGGINS R., *The Abuse of Diplomatic Privileges and Immunities: Recent United Kingdom Experience*, in *AJIL*, 1985, pp. 641-651; ASHMAN C.R., TRESCOTT P., *Outrage. An Investigation into the Abuse of Diplomatic Immunity*, London, 1986; HERDEGEN M., *The Abuse of Diplomatic Privileges and Countermesures not Covered by the Vienna Convention on Diplomatic Relations: Some Observations in the Light of Recent British Experience*, in *ZaöRV*, 1986, pp. 734-757; HIGGINS R., *UK Foreign Affairs Committee Report on the Abuse of Diplomatic Immunities and Privileges: Government Response and Report*, in *AJIL*, 1986, pp. 135-140; ASHMAN C., TRESCOTT P., *Diplomatic Crime: Drugs, Killings, Thefts, Rapes, Slavery and Other Outrageous Crimes!*, Washington, 1987; ROSS M.S., *Rethinking Diplomatic Immunity: A Review of Remedial Approaches to Address the Abuses of Diplomatic Privileges and Immunities*, in *American University ILR*, 1989, pp. 173-205; BARKER J.C., *The Abuse of Diplomatic privileges and immunities: a necessary evil?*, Aldershot, 1996; GROFF J.D, *Proposal for Diplomatic Accountability Using the Jurisdiction of International Criminal Court: The Decline of an Absolute Sovereign Right*, in *Temple ICLJ*, 2000, pp. 209-236; FARBER R.E., *Immunity or Impunity: How Current U.S. Interpretation of Diplomatic Immunity Facilitates Diplomatic Abuse of A-3 Domestic Workers*, in *J. Migration and Refugee issues*, 2006, pp. 63-90; CARTER J.G., *Diplomatic immunity: privileges and abuses*, New York, 2011.

1. *L'abuso dei privilegi e delle immunità e la possibilità di superare l'immunità di giurisdizione.*

Si è detto che gli agenti diplomatici (ed, in genere, il personale che beneficia di immunità), di regola, non sono sottoponibili a giudizio nello Stato accreditata-

rio per i fatti commessi in violazione delle leggi e delle regolamentazioni vigenti. Non bisogna peraltro ritenere che si sia in presenza di una situazione patologica, in quanto, se si confronta il numero e la qualità delle infrazioni commesse dagli agenti diplomatici, ci si rende conto che non superano la mediana delle infrazioni consimili commesse dalla popolazione residente nello Stato accreditatario. Naturalmente la media può cambiare in certe città ove c'è una presenza notevole di agenti diplomatici (o di personale con equivalenti immunità) sia per l'importanza della capitale dello Stato accreditatario sia per la contemporanea presenza nella capitale o in altre città di enti internazionali non territoriali (Santa Sede, Ordine di Malta) sia di organizzazioni internazionali universali o regionali. Ci si riferisce, ovviamente, a città quali Washington, New York, Bruxelles, Ginevra, Parigi, Londra, Roma, ecc.

Eppure, proprio l'esistenza dell'immunità comporta che gli abusi della stessa facciano discutere l'opinione pubblica, che in genere le considera delle discriminazioni intollerabili, tanto che si tratti di fattispecie minori ma ripetitive (come la violazione delle regole del codice della strada o il non pagamento di *tickets* per l'accesso alle zone centrali ed alle zone a traffico limitato delle città oppure il taccheggio) quanto, a maggior ragione, allorquando riguardino fattispecie criminali particolarmente odiose (come l'abuso su minori e le violenze familiari in genere, il trattamento schiavistico di domestici privati, pure minorenni, costretti a lavorare anche per venti ore al giorno ed ai quali sono addirittura confiscati i passaporti).

Nel caso di abuso di immunità il soggetto privato leso ha una serie di possibilità finalizzate ad ottenere giustizia.

Una prima possibilità concerne la *richiesta che lo Stato accreditante rinunci all'immunità* di cui beneficia l'agente diplomatico davanti alle giurisdizioni dello Stato accreditatario. La rinuncia, tuttavia, non è facilmente ottenibile in materia penale, mentre è più frequente in materia civile. In quest'ultimo settore vale la pena di ricordare che la conferenza di Vienna ha adottato una risoluzione che raccomanda allo Stato accreditante: *a*) di rinunciare all'immunità dei membri della missione diplomatica, per quanto riguarda le azioni civili intentate da persone dello Stato accreditatario, quando lo possa fare senza che ciò intralci il compimento delle funzioni della missione e, *b*) qualora lo Stato accreditante non rinunci all'immunità, di adoperarsi attivamente per una composizione amichevole della controversia.

In caso di gravi reati penali alcuni Stati richiedono agli Stati accreditanti di revocare l'immunità (Stati Uniti, Regno Unito). Peraltro, i casi di revoca per consentire procedimenti penali nello Stato ricevente costituiscono ipotesi abbastanza eccezionali. Una di queste fu la revoca, nel 1997, da parte del Presidente della Georgia Eduard Shevardnaze, dell'immunità dell'agente diplomatico accusato di aver ucciso a Washington, in occasione di un incidente stradale, un minore di 16 anni mentre era alla guida in stato di ebbrezza. Il diplomatico georgiano fu condannato a 21 anni. Questa revoca, comunque, oltre ad essere mo-

tivata dall'interesse di mantenere buone relazioni bilaterali, fu "propiziata" anche dalla minaccia statunitense di bloccare aiuti economici per circa 30 milioni di dollari. Si ricorda, altresì, che, nel 1989, il Belgio, dopo aver ottenuto l'assicurazione da parte degli Stati Uniti che non sarebbe stata applicata la pena di morte, revocò l'immunità ad un diplomatico accreditato a Washington accusato di essere l'autore di un duplice omicidio in Florida, fatto per il quale venne condannato a 25 anni.

Come detto, la prassi è comunque nel senso del rifiuto della revoca, e ciò anche in presenza di forte reazione da parte dell'opinione pubblica. Così, nel novembre 1996, una imponente manifestazione protestò di fronte all'ambasciata dello Zaire a Parigi, a seguito dell'incidente stradale nel corso del quale l'ambasciatore zairota aveva ucciso due ragazzi.

La revoca dell'immunità da parte dello Stato accreditante può essere accompagnata da una richiesta di estradizione (o da un mandato di arresto europeo) per far si che l'agente diplomatico possa essere giudicato nello Stato inviante.

La seconda possibilità è sempre nelle mani dello Stato accreditante. Oltre alla revoca dell'immunità lo Stato inviante può *porre fine alle funzioni dell'agente diplomatico*. Se l'agente diplomatico non rientra nello Stato inviante può essere perseguito dinanzi alle giurisdizioni dello Stato accreditatario.

La terza possibilità consiste nel *proporre un'azione davanti alle giurisdizioni dello Stato accreditante*, conformemente all'art. 31 CVRD, sempre che sussista la competenza dei detti tribunali per fatti commessi all'estero.

La quarta possibilità è quella di ricercare una *composizione amichevole della controversia*, in modo diretto, ovvero per il tramite del capo missione, ovvero interessando l'ufficio del Cerimoniale del Ministero degli Affari esteri dello Stato accreditatario.

Una quinta possibilità, soprattutto in caso di *responsabilità civile*, consiste nel citare la società assicurativa, specie quando l'assicurazione sia obbligatoria, come nel caso degli autoveicoli.

2. *Le sanzioni del diritto diplomatico: la dichiarazione di* persona non grata.

Bibliografia: WITIW E.P., *Persona non Grata: Expelling Diplomats Who Abuse Their Privileges*, in *New York Law School JICL*, 2008, pp. 345-359; D'ASPREMONT J., *Persona Non Grata*, in *MPEPIL*, 2009.

Qualora le possibilità sopra menzionate non raggiungano il risultato sperato, entrano in gioco le sanzioni specifiche del diritto diplomatico.

La prassi di alcuni Stati in casi di commissione di crimini gravi e di mancata rinuncia all'immunità da parte dello Stato accreditante consiste, infatti, nell'esigere il richiamo dell'agente e di procedere all'espulsione se, entro un termine ragionevole (anche molto breve), lo Stato accreditante non vi provveda.

La sanzione principe del diritto diplomatico, conformemente all'art. 9, par. 1 CVRD è la dichiarazione di *persona non grata* da parte dello Stato accreditatario

del capo della missione diplomatica e del personale diplomatico della missione o la dichiarazione di persona non accettabile del personale non diplomatico della missione, a seconda di chi sia il soggetto che ha abusato dell'immunità o violato una legge o una regolamentazione dello Stato accreditante.

La prassi internazionale è assestata, fin dalla nascita delle missioni diplomatiche permanenti, nel senso che lo Stato ricevente possa decidere di espellere l'agente diplomatico che personalmente sia divenuto inaccettabile in relazione a condotte incompatibili con la funzione diplomatica. Tra i padri del diritto diplomatico il diritto dello Stato accreditatario di richiedere allo Stato inviante di richiamare l'agente diplomatico divenuto non più gradito fu affermato da GENTILI, GROZIO e VATTEL. Il caso più noto, già menzionato in altra occasione (v., *supra*, cap. XIII, par. 3.5.1), riguardò l'ambasciatore spagnolo a Londra don Bernardino de Mendoza che, essendo stato personalmente implicato in un complotto volto a rovesciare la regina Elisabetta I d'Inghilterra, fu richiesto di lasciare la Gran Bretagna entro 15 giorni. La prassi dell'espulsione fu sostituita, nell'Ottocento, dalla richiesta allo Stato accreditatario di richiamare l'agente diplomatico ritenendosi inaccettabile il mantenimento delle funzioni diplomatiche. Nel caso in cui lo Stato inviante non ottemperasse alla richiesta dello Stato accreditatario si riteneva che le funzioni dell'interessato fossero cessate.

Mentre il mancato previo gradimento nella procedura di accreditamento, secondo la prassi consolidatasi prima della CVRD, non deve essere motivato (soprattutto in ragione del fatto che il nominativo della persona per la quale è richiesto il gradimento non è ancora stato reso pubblico e la discrezionalità in materia è d'obbligo), la dichiarazione di *persona non grata* o di persona non accettabile, successiva all'accreditamento o alla accettazione, in base alla prassi degli Stati e secondo parte della dottrina richiedeva una motivazione in ragione delle gravi conseguenze che essa importa nelle relazioni tra i due Stati interessati, il che avrebbe giustificato di assicurare una certa pubblicità alla dichiarazione.

Nella prassi ottocentesca si ricorda il caso concernente la dichiarazione di *persona non grata* di Lord Sackville, ministro britannico a Washington, da parte del governo degli Stati Uniti nel 1888, dopo che l'agente diplomatico, in una lettera ad un *ex* cittadino del Regno Unito, aveva dato indicazioni sulla condotta da tenere in occasione delle imminenti elezioni americane. Il Regno Unito sosteneva che il governo degli Stati Uniti dovesse spiegare le ragioni della dichiarazione di *persona non grata*, mentre il governo di Washington riteneva che alcuna motivazione dovesse essere fornita per ottenere che il Regno Unito desse seguito alla richiesta di richiamo.

La questione fu discussa sia dai membri della CDI sia in sede di Sesta Commissione e la Francia fece osservare che sarebbe stato opportuno mantenere un parallelismo tra la non necessità di fornire le ragioni del mancato gradimento e la necessità di non motivare la dichiarazione di *persona non grata*. Il suggerimento fu accolto dalla conferenza di Vienna del 1961 con un voto che fece prevalere (28 a favore, 16 contrari e 26 astenuti) la tesi favorevole alla non obbligatorietà della motivazione (art. 9, par. 1 CVRD), proprio come previsto per il gradimento (art. 4 CVRD).

Ciò tuttavia non impedisce certamente allo Stato accreditatario di comunicare

allo Stato accreditante i motivi della dichiarazione di *persona non grata* o non accettabile ed anche di renderli pubblici.

La dichiarazione di *persona non grata*, all'evidenza, è frutto di una valutazione di ordine politico e, pertanto, in quanto atto politico, eminentemente discrezionale, non è soggetta a sindacato giurisdizionale.

In questo senso è attestata la giurisprudenza nazionale (v. il caso *Copello* c. *Canada (Minister of Foreign Affairs)* davanti alla Corte federale del Canada del 2002 e la decisione del Consiglio di Stato belga del 1998 nel caso *X* c. *Stato belga*.

Le ragioni che possono portare alla dichiarazione di *persona non grata* (o di persona non accettabile) sono varie.

In primo luogo, la dichiarazione consegue alla commissione di violazioni di leggi (e anche di crimini) da parte dell'agente diplomatico nello Stato accreditatario. La fattispecie più frequente è lo spionaggio politico, militare o economico. In questo caso la dichiarazione di *persona non grata* o non accettabile può comportare espulsioni individuali o collettive (ad es., il 24 settembre 1971, il Regno Unito espulse 105 funzionari sovietici; il 5 aprile 1983, la Francia espulse 34 agenti diplomatici e 13 funzionari sovietici).

Durante il periodo della guerra fredda furono assai frequenti i casi di dichiarazione di *persona non grata*; ma anche la prassi recente registra molteplici richieste di richiamo di agenti diplomatici. Ciò avviene, anche se in casi limite, pure nel quadro di relazioni tra Stati amici. Così, nel 1988, il Regno Unito richiese il richiamo di un addetto all'ambasciata di Israele ritenuto appartenere al servizio segreto *Mossad*.

In secondo luogo, la dichiarazione di *persona non grata* può conseguire a casi di ingerenza negli affari interni dello Stato accreditatario (propaganda, attività sovversive, anche mediante un uso illecito della missione diplomatica) da parte dell'agente diplomatico.

Nonostante che l'attività svolta dall'ambasciatore del Kazakhistan a Roma, nel maggio 2013, nel caso Äblyazov, abbia posto in essere una duplice violazione dell'art. 41 CVRD, a motivo, per un verso, dell'intrusiva ed inaccettabile interferenza negli affari interni e, per altro verso, della trasgressione dell'obbligo di rapportarsi esclusivamente con il Ministero degli Affari esteri, non ne è conseguita la dichiarazione di *persona non grata*, al fine di non provocare, per ritorsione, una analoga misura nei confronti dell'ambasciatore italiano ad Astana, il che avrebbe indebolito l'azione volta alla verifica del rispetto dei diritti e della libertà di movimento della moglie e della figlia minore di Äblyazov (v., anche, *supra*, cap. IX, par. 8.2 e 8.3).

Altri crimini che comportano la dichiarazione di *persona non grata* sono il traffico illecito di stupefacenti, il contrabbando di pietre preziose, la violazione del segreto bancario, la fabbricazione di falsi documenti d'identità o di passaporti, i sequestri di persona, la copertura data ad attentati e ad atti di terrorismo in gene-

re (ipotesi frequente, in specie da parte di componenti delle missioni diplomatiche libiche al tempo del colonnello Gheddafi), la diffamazione degli organi supremi dello Stato accreditatario, l'uso di armi, il furto, la guida in stato di ubriachezza, ecc.

A proposito dell'espulsione di diplomatici libici il tribunale *ad hoc* nel caso *Lybian Arab Foreign Investment Company (LAFICO)* c. *Repubblica del Burundi* del 1991 ha confermato la legittimità della condotta del Burundi rilevando che "*The circumstances in which requests for the recall of diplomatic agents can be made are quite different from the conditions for the expulsion of aliens in general. Paradoxically the former group are less well protected than the latter group*".

Per quanto riguarda la prassi italiana il governo di Roma, nel 1964, nel caso *Mordechai Louk* (v., *supra*, cap. XIV, par. 2.10.1), dichiarò *personae non gratae* due diplomatici della RAU dopo il ritrovamento all'aeroporto di Fiumicino di un cittadino israeliano, avente passaporto del Marocco, chiuso in una valigia diplomatica.

Assolutamente meno frequente è la dichiarazione di *persona non grata* del diplomatico che abbia commesso degli illeciti civili.

V., però, nel 1998, il caso del diplomatico del Congo (già Zaire) in Belgio dichiarato *persona non grata* per non aver corrisposto il canone locatizio per 4 anni e per aver acceso altri debiti.

In terzo luogo, anche se meno frequentemente, la dichiarazione di *persona non grata* consegue a espressioni spiacevoli nei confronti dello Stato accreditatario pronunciate dall'agente diplomatico (o anche dal coniuge) in occasioni pubbliche o meno, ma delle quali, comunque, si sia avuta notizia.

Come esempi di posizioni espresse in pubblico si può ricordare: *a*) la richiesta del cancelliere Adenauer al governo turco di richiamare l'ambasciatore turco a Bonn, che aveva invitato ad un ricevimento diplomatico Franz von Papen, già ambasciatore del Terzo *Reich* ad Ankara tra il 1939 ed il 1944; *b*) la dichiarazione di *persona non grata*, nel gennaio 1987, da parte della Francia del console australiano in Nuova Caledonia, il quale aveva criticato la posizione tenuta dal governo di Parigi alle Nazioni Unite non favorevole alla concessione di più ampia autonomia alla Nuova Caledonia.

Come esempi di posizioni ufficiali, espresse in forma riservata, si può ricordare il rapporto confidenziale dell'ambasciatore d'Italia a Berna della fine degli anni '70 del Novecento, molto critico nei confronti della Svizzera, che entrò in possesso della stampa e venne pubblicato; l'Italia, per prevenire la dichiarazione di *persona non grata* trasferì l'ambasciatore e presentò scuse formali al governo della Confederazione.

In quarto luogo, va segnalato che la dichiarazione di *persona non grata* è utilizzata anche per colpire, a titolo di ritorsione, comportamenti addebitabili allo Stato accreditante rispetto ai quali l'agente diplomatico non è direttamente implicato.

Ad es., nel caso dell'espulsione di quattro diplomatici russi da parte del Regno Unito, nel 2007, come reazione alla mancata estradizione dell'uomo politico russo e già agente

del KGB Alexander Lugovoy, accusato di aver avvelenato con polonio-210 Alexander Litvinenko.

In ogni caso, la dichiarazione di *persona non grata* da parte dello Stato accreditatario implica, di regola, una simmetrica misura di ritorsione da parte dello Stato accreditante e, di ritorsione in ritorsione, si può persino arrivare alla rottura delle relazioni diplomatiche. Per tale motivo, la decisione dello Stato di procedervi va attentamente ponderata.

In quinto luogo, la dichiarazione di *persona non grata* può essere collegata all'adozione da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite di una risoluzione che impone agli Stati membri di ridurre significativamente il numero del personale diplomatico e consolare in un determinato Stato accreditatario a titolo di sanzione.

La prassi conosce diversi casi del genere. V., ad es., le Ris. CdS 748/1992, 757/1992, 1054/1996, 1353/2001.

Dal punto di vista temporale, la dichiarazione di *persona non grata* può intervenire in qualsiasi momento, anche prima che l'agente diplomatico entri nel territorio dello Stato ricevente. In tal caso, l'accesso al territorio può essergli impedito e, conseguentemente, non hanno neppure inizio i privilegi e le immunità correlati all'esercizio delle funzioni diplomatiche.

Alla dichiarazione di *persona non grata* segue di regola il richiamo dell'agente diplomatico con un termine anche molto breve (da 24 ore ad un massimo di due settimane), che, tuttavia, non deve apparire irragionevole, come aveva suggerito il delegato di Israele alla conferenza di Vienna, proponendo di fissare il termine in una settimana.

Nella prassi, di regola, lo Stato accreditatario dà un termine di 48 ore. Tuttavia, nel 2006, il governo del Ruanda dette soltanto 24 ore all'ambasciatore francese per lasciare il territorio. La brevità del termine può essere correlata al livello dello stato di tensione fra Stato ricevente e Stato inviante. Ovviamente, in caso di conflitto armato internazionale tra i due Stati il termine può essere particolarmente breve.

La Commissione dei reclami tra Eritrea ed Etiopia ha ritenuto che, considerata la circostanza dell'esistenza di un conflitto armato, il termine di 25 ore accordato all'ambasciatore di Eritrea e quello di 48 ore assegnato al restante personale diplomatico eritreo ed ai familiari per lasciare il territorio dell'Etiopia non ha costituito violazione del diritto internazionale, dal momento che era chiaro che *"the diplomats were able to gather family members and transportable belongins within the time allotted for departure"* (*Eritrea's Claim n. 20*, 2005).

Nel 1986, il governo delle Mauritius impose un termine di 30 minuti per la partenza dell'ambasciatore della Libia, sospettato di contiguità con gruppi terroristici.

Vale la pena di precisare che il diritto diplomatico non consente allo Stato ricevente di espellere il personale diplomatico. In relazione alla dichiarazione di *per-*

sona non grata lo Stato accreditante ha l'obbligo di richiamare il personale colpito dalla misura. È soltanto qualora esso non vi provveda nel termine impartito che lo Stato accreditatario può accompagnare l'agente diplomatico alla frontiera, procedendo di fatto ad una espulsione. Qualora lo Stato accreditante consideri la misura ingiustificata può presentare formale protesta.

La dichiarazione di *persona non grata* può non avere conseguenze sullo stato di servizio del personale diplomatico. L'amministrazione di appartenenza, ovviamente, procederà ad un esame delle ragioni della misura. Qualora non si ravvisino elementi per procedere sul piano disciplinare il funzionario diplomatico viene destinato ad altro incarico presso l'amministrazione centrale ovvero nel servizio all'estero. Tuttavia, la situazione può essere diversa qualora alla base della dichiarazione di *persona non grata* vi sia un sospetto di implicazione in attività terroristiche. Infatti, nel 1984, a seguito dell'incidente in cui rimase uccisa una agente di polizia britannica da un colpo sparato dall'Ufficio del popolo libico a Londra, il governo del Regno Unito sollecitò una presa di posizione da parte dei Ministri europei della Giustizia. Ne seguì uno *Statement* adottato dal *Summit* del G7 sul terrorismo internazionale, riunito a Tokio il 5 maggio 1986. Vi si stabilì il *"denial of entry to all persons, including diplomatic personnel, who have been expelled or excluded from one of our States on suspicion of involvement in international terrorism or who have been convicted of such terrorist offences"*.

3. Segue*: la rottura delle relazioni diplomatiche (rinvio).*

Alla violazione grave di norme del diritto diplomatico, quali, ad es., la penetrazione non autorizzata di forze di polizia dello Stato ricevente nella missione diplomatica, di regola, consegue la rottura delle relazioni diplomatiche fra Stato inviante e Stato ricevente (v., *supra*, cap. VI, par. 5).

La prassi in materia offre molteplici esempi: *a*) il *raid* della polizia pakistana nell'ambasciata irachena ad Islamabad alla ricerca di armi, nel 1973; *b*) l'ingresso della polizia egiziana nell'ambasciata bulgara al Cairo nel 1978 ed il conseguente sequestro di armi e l'arresto di personale; *c*) l'irruzione di forze di polizia dello Yemen del Sud nell'ambasciata irachena, nel 1979.

CAPITOLO XVI

LE RELAZIONI DIPLOMATICHE NEI CONFLITTI ARMATI INTERNAZIONALI

SOMMARIO: 1. Il divieto dell'impiego della forza e le relazioni diplomatiche. Profili generali. – 2. L'inizio delle ostilità: le formalità diplomatiche del rapporto di belligeranza. – 3. *Segue*: le formalità diplomatiche del rapporto di neutralità e di quello di non belligeranza. – 4. Gli effetti dell'insorgere del conflitto armato sulle relazioni diplomatiche e consolari. – 5. L'organizzazione delle missioni diplomatiche durante i conflitti armati: il rafforzamento della componente militare. – 6. Le missioni diplomatiche e consolari negli Stati belligeranti. – 7. Le missioni diplomatiche e consolari degli Stati neutrali presso gli Stati belligeranti. Il ruolo della Potenza protettrice. – 8. Le missioni diplomatiche e consolari degli Stati belligeranti presso gli Stati neutrali. – 9. Le missioni diplomatiche e consolari degli Stati belligeranti accreditate presso Stati alleati. – 10. La violenza bellica nei confronti delle sedi diplomatiche e consolari. – 11. Le missioni diplomatiche e gli uffici consolari durante l'occupazione bellica. – 11.1. Aspetti generali e diritto applicabile. – 11.2. Lo *status* delle missioni diplomatiche e consolari nel territorio occupato. – 11.3. Il diritto della Potenza occupante di richiedere il richiamo del personale diplomatico e consolare.

Bibliografia: BOUFFANAIS P., *Les consuls en temps de guerre et des troubles*, Paris, 1933; DOLLOT R., *Des consuls et des leurs actions en temps de guerre*, in *RGDIP*, 1939, pp. 97-146; MEUNIER G., *Le rôle maritime des consuls en temps de guerre: essai historique et juridique*, Paris, 1944; BAXTER C., STEWART A., *Diplomats at War. British and Commonwealth diplomacy in wartime*, London, Boston, 2008; BARKER J.C., *The Function of Diplomatic Missions in Times of Armed Conflict*, in *Nordic JIL*, 2012, pp. 387-406; BERRIDGE G.R., *Embassies in Armed Conflict*, New York, London, 2012.

1. *Il divieto dell'impiego della forza e le relazioni diplomatiche. Profili generali.*

La disciplina del diritto diplomatico fin qui esaminata concerne, salvo limitate e specifiche eccezioni, la diplomazia nel tempo di pace. Ed invero, come si è efficacemente rilevato, "*l'ordinamento giuridico internazionale è costruito sul presupposto che esistano condizioni normali nella società internazionale, le quali sono quelle dello stato di pace. Anzi il diritto internazionale presuppone l'esistenza dello stato*

di pace, per cui la maggior parte delle sue norme hanno come base tale situazione" (MONACO).

E, tuttavia, dalle origini del diritto internazionale al 1945, l'impiego della forza, cioè il ricorso alle armi (nelle forme dell'intervento, della rappresaglia, della legittima difesa, della necessità, e anche la guerra) erano considerati fatti leciti, sia pure a determinate condizioni e nel rispetto degli impegni convenzionali. Nel diritto internazionale classico e moderno lo *ius belli* si traduceva sia nel potere di provocare la guerra (*ius ad bellum*), sia nel condurre le ostilità (*ius in bello*), sia nel decidere il ritorno allo stato di pace (*ius post bellum*).

Con la Carta delle Nazioni Unite (1945), il cui preambolo, non a caso, proclama l'intento di "*salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte, nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità*" gli Stati membri, per un verso, affermano l'obbligo di risolvere le loro controversie con mezzi pacifici, in maniera che la pace, la sicurezza internazionale e la giustizia non siano messe in pericolo (art. 2, par. 3); per altro verso, sanciscono il divieto dell'uso o della minaccia dell'uso della forza sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di uno Stato, sia in qualunque altra maniera come incompatibile con i fini delle Nazioni Unite (art. 2, par. 4).

Com'è noto, si tratta di un divieto generale, in quanto è posto tra i principi fondamentali che devono ispirare l'azione degli Stati membri delle Nazioni Unite e consente la sola eccezione della legittima difesa individuale e collettiva contro un attacco armato, alle condizioni previste dall'art. 51 della Carta.

L'eliminazione dell'uso o della minaccia dell'uso della forza, dunque un divieto dalla portata materiale più ampia rispetto a quello concernente la sola guerra, diventa quindi un principio connaturale al sistema delle Nazioni Unite, tanto che lo Statuto prevede che l'aggressore possa essere sospeso (art. 5) o, in certi casi, addirittura espulso dall'Organizzazione.

Ma c'è di più. Come chiarito dalle dichiarazioni di principi contenute in risoluzioni adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (Ris. 2625/15 del 1970 sulle relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati; Ris. 3314/29 del 1974 sulla definizione dell'aggressione; Ris. 37/10 del 1992 recante la dichiarazione di Manila sul regolamento pacifico delle controversie internazionali; Ris. 42/22 del 1992 sul rafforzamento dell'efficacia del principio del non ricorso alla minaccia o all'uso della forza) e confermato dalla giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia (CIG, sentenza nel caso delle *Attività militari e paramilitari nel e contro il Nicaragua* del 1986, parere sulle *Conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nel territorio palestinese occupato* del 2004, sentenza nel caso delle *Attività militari nel territorio del Congo* del 2005) il divieto della minaccia o dell'uso della forza è prescritto da un obbligo discendente da una norma di diritto internazionale generale avente carattere imperativo, soprattutto per quanto riguarda il divieto dell'aggressione, con la conseguenza di escludere qualsiasi causa giustificativa dell'illecito internazionale.

Ne è conseguita una "degradazione" dello *ius ad bellum* (CURTI GIALDINO A.), tanto che nei recenti conflitti internazionali (Kosovo, Afghanistan, Iraq) mai il ricorso all'uso della forza è stato ritenuto costituire valido esercizio dello *ius ad bellum*, quale esso era legittimo nel diritto internazionale classico.

La dottrina (TALMON) ha osservato che la CVRD – nonostante gli elementi che si desumono dalla prassi (v., *infra*, par. 10.1) – non trova applicazione durante i conflitti armati internazionali.

La questione degli effetti dei conflitti armati internazionali sulle relazioni diplomatiche fu discussa dalla CDI nel 1958 (*ILC Yearbook*, 1958, I, pp. 182-183, con interventi di AGO e di JOKOTA; v. anche *ILC Yearbook*, 1957, p. 173 per l'intervento di ZOUREK).

Al riguardo, può essere utile ricordare che i Paesi Bassi, nelle osservazioni sul progetto della CDI, fecero riferimento al "*principle that provisions of the draft article shall apply only in time of peace and regulate at most the transition from time to peace to time of war*" ed osservarono, conseguentemente, che il trattamento delle missioni diplomatiche e del personale diplomatico durante i conflitti armati resta disciplinato "*by the relevant law of war*" (*ILC Yearbook*, 1958, vol. II, p. 126). Invero, la CVRD è un accordo multilaterale che crea tuttavia obblighi bilaterali tra Stato inviante e Stato ricevente e non dà vita invece ad un "regime obiettivo", creatore di obblighi per tutti gli Stati e, conseguentemente, applicabile a tutti i loro territori; manca, in ogni caso, allo Stato occupante la condizione di Stato ricevente o accreditatario. Inoltre, ai sensi dell'art. 29, la CVRD si applica al territorio delle parti contraenti. Ora, comprendere nel territorio della parte contraente anche quello occupato implicherebbe procedere ad una estensione della sovranità non compatibile con le regole dell'*occupatio bellica* e sicuramente appare del tutto illegittimo qualora vi sia stata annessione conseguente ad un atto di aggressione.

Ciò detto, occorre pure rilevare che, come più volte menzionato, il preambolo della CVRD (come anche quello della CVRC e della CMS) afferma "*che le norme del diritto internazionale consuetudinario continueranno a disciplinare le questioni che non siano state espressamente regolate dalle disposizioni della presente convenzione*".

È, pertanto, sostanzialmente al diritto consuetudinario ed alle convenzioni di codificazione del diritto bellico e del diritto internazionale umanitario che si dovrà far capo per la disciplina della diplomazia nei conflitti armati.

Quanto alla prassi internazionale essa evidenzia non solo che durante lo *ius in bello*, come del pari nello stato di neutralità, le relazioni diplomatiche subiscono una evidente crisi e che il diritto diplomatico contiene norme che disciplinano le procedure per l'istituzione del rapporto di belligeranza e del rapporto di neutralità, lo svolgimento delle ostilità ed, in particolare, il regime di occupazione militare, la sospensione delle ostilità e la restaurazione della pace.

Esaminiamo, dunque, i principali profili della diplomazia nel tempo dei conflitti armati, avvertendo fin d'ora che, contrariamente alla sistematica fin qui seguita, in linea di principio sarà compresa *ratione materiae* anche la prassi concernente le istituzioni consolari (v., peraltro, *infra*, cap. XVIII, par. 5.1).

2. *L'inizio delle ostilità: le formalità diplomatiche del rapporto di belligeranza.*

Nelle Costituzioni degli Stati, compresa quella italiana, figurano disposizioni concernenti la dichiarazione di guerra. Così, nel nostro ordinamento, ai sensi dell'art. 78 Cost. "*le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al governo i poteri necessari*", mentre, in forza dell'art. 87, comma 9, Cost. "*il Presidente della Repubblica dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere*".

Ed, invero, fino a pochi decenni fa, la prassi della dichiarazione di guerra era prevalente, al punto che, ispirandosi ad essa, l'art. 1 della III convenzione de L'Aia del 1907 prescrisse – ristabilendo una remota tradizione del pensiero giuridico (MARESCA) – che le Potenze contraenti riconoscevano che le ostilità tra esse non dovevano cominciare senza un "*avertissement préalable et non équivoque*", avente la forma sia di una dichiarazione di guerra motivata (cioè contenente, sia pure in forma concisa, le ragioni per le quali la decisione è stata presa) sia quella di un *ultimatum*, che è un atto unilaterale con il quale uno Stato (o un gruppo di Stati) notifica ad un altro proposte che esso considera irrevocabili e definitive, assortito da un breve termine entro il quale devono essere fornite le assicurazioni richieste.

In entrambi i casi si tratta di atti diplomatici da notificarsi al destinatario, suscettibili di esplicare i loro effetti indipendentemente dall'accettazione di quest'ultimo.

Attualmente, peraltro, anche per la desuetudine dell'impiego del termine "guerra", in ragione del ricordato divieto onusiano, la prassi si è cristallizzata nel senso che, per aprire le ostilità, la dichiarazione è puramente facoltativa. La prassi recente, tuttavia, ha mantenuto l'esigenza dell'*ultimatum*.

Qualunque sia la procedura attraverso la quale le ostilità vengono iniziate, gli atti relativi (dichiarazione di guerra, *ultimatum*) sono notificati per il tramite delle vie diplomatiche e danno vita, unitamente alle conseguenti operazioni belliche, al *rapporto di belligeranza*.

Di regola, vi procede la missione diplomatica dello Stato dal quale la dichiarazione emana, accreditata presso lo Stato estero cui la dichiarazione, di cui è destinatario il Ministero degli Affari esteri, è diretta (questa procedura, ad es., venne utilizzata dall'Italia, nel maggio 1915, quando dichiarò guerra all'Austria-Ungheria).

Vi può procedere, talvolta, lo stesso Ministro degli Esteri dello Stato che procede alla dichiarazione; in questo caso, la comunicazione è effettuata al capo della

missione diplomatica dello Stato cui è diretta la dichiarazione (questa procedura, ad es., venne seguita il 10 giugno 1940 dal Ministro degli Esteri Galeazzo Ciano agli ambasciatori di Francia e Gran Bretagna).

Può accadere, inoltre, che al momento di effettuare la dichiarazione sia già intervenuta la rottura delle relazioni diplomatiche fra gli Stati interessati. In questa ipotesi la notificazione è effettuata dallo Stato incaricato della protezione degli interessi dello Stato da cui emana (questa procedura, ad es., venne impiegata il 27 agosto 1915 per la dichiarazione di guerra dell'Italia alla Germania affidata al Dipartimento politico della Svizzera). Peraltro, nel caso che alla rottura delle relazioni diplomatiche non sia seguita l'individuazione dello Stato terzo incaricato di curare gli interessi dello Stato da cui emana la dichiarazione, quest'ultima può essere effettuata ricorrendo alle missioni diplomatiche dei contendenti presso uno Stato terzo (questa procedura, ad es., fu seguita il 13 ottobre 1943, allorché l'ambasciatore d'Italia a Madrid notificò a quello di Germania presso il medesimo Stato la nota diplomatica intesa a notificare la dichiarazione di guerra in base alla quale l'Italia assunse la qualità di "cobelligerante").

Il documento che reca la dichiarazione può contenere, altresì, talune comunicazioni accessorie attinenti alle relazioni diplomatiche, quali, segnatamente, la c.d. consegna dei passaporti, cioè l'autorizzazione agli agenti diplomatici ed ai funzionari consolari dello Stato rispetto al quale è istituito lo stato di guerra di lasciare il territorio e di rientrare in patria.

Parallelamente alla notifica della dichiarazione, il Ministro degli Affari esteri dello Stato che ha deciso l'instaurazione dello stato di guerra (o verso il quale la guerra è stata instaurata) suole inviare alle missioni diplomatiche all'estero un messaggio nel quale, dopo aver riassunto le vicende che hanno portato al conflitto, impartisce istruzioni sulla maniera di portare a conoscenza degli Stati accreditatari delle ragioni giuridico-diplomatiche del conflitto (v. in tal senso, il telegramma circolare alle rappresentanze diplomatiche all'estero del Ministro degli Affari esteri Sidney Sonnino del 23 maggio 1915).

La prassi indica che le ostilità, oltre ad essere instaurate a seguito di formale dichiarazione, possono essere frutto di azioni militari condotte con l'*animus bellandi*.

Ne costituiscono esempi ben noti l'attacco della Germania alla Polonia il 1° settembre 1939 e contro l'URSS il 22 giugno 1941, l'attacco dell'URSS alla Finlandia il 30 novembre 1939 e l'attacco giapponese agli Stati Uniti con il bombardamento della base navale di Pearl Harbor del 7 dicembre 1941.

Prima della convenzione de L'Aia del 1907 può essere menzionato l'inizio della guerra russo-giapponese, con l'attacco notturno dell'8 febbraio 1904 da parte della marina del Giappone alla flotta russa del Pacifico ancorata a Port Arthur in Manciuria, non preceduto dalla preventiva dichiarazione di guerra ma tuttavia successivo alla rottura delle relazioni diplomatiche.

3. Segue*: le formalità diplomatiche del rapporto di neutralità e di quello di non belligeranza.*

Correlativamente alla nascita del rapporto di belligeranza nasce, altresì, un *rapporto di neutralità* nei confronti degli Stati neutrali rispetto al conflitto stesso.

Ai sensi dell'art. 2 della V convenzione de L'Aia del 1907, "*lo stato di guerra deve essere notificato senza ritardo alle Potenze neutrali e non produce effetti nei loro riguardi se non dopo la ricevuta notificazione che potrà essere fatta per via telegrafica; tuttavia, le Potenze neutrali non potranno invocare il difetto di notificazione, se è accertata in modo non dubbio che in fatto esse conoscevano lo stato di guerra*". All'uopo il Ministero degli Affari esteri dello Stato belligerante invia una comunicazione (sotto forma di nota verbale circolare o tramite comunicazione telegrafica) alle missioni diplomatiche estere che fa espresso riferimento alla menzionata disposizione.

Inoltre, gli Stati che decidono di restare estranei al conflitto, di regola, pubblicizzano tale situazione mediante una dichiarazione di neutralità, comunicata mediante le vie diplomatiche agli Stati belligeranti ed ai terzi Stati (una dichiarazione del genere fu effettuata dall'Italia, il 3 agosto 1914, all'inizio del primo conflitto mondiale); ovvero mediante una dichiarazione di "*non belligeranza*", che può anche essere contenuta in un comunicato ufficiale del governo o di organi di rilievo costituzionale (come il comunicato del Consiglio dei ministri italiano del 3 settembre 1939, all'inizio del secondo conflitto mondiale o la nota del Consiglio supremo di difesa del 19 marzo 2003, durante il conflitto iracheno).

4. *Gli effetti dell'insorgere del conflitto armato sulle relazioni diplomatiche e consolari.*

L'insorgere del conflitto armato tra lo Stato inviante e lo Stato ricevente, di regola, comporta, come si è visto, la rottura delle relazioni diplomatiche (v., *supra*, cap. VI, par. 5) e di quelle consolari (v., *infra*, cap. XVIII, par. 5.4).

A prescindere da ciò, la missione diplomatica può continuare ad avere, nei limiti di tempo necessari, relazioni con il Ministero degli Affari esteri dello Stato accreditatario, per concludere le intese necessarie al rimpatrio dei membri delle stesse e dei loro familiari, che comprendono anche la eventuale messa a disposizione dei mezzi di trasporto necessari (art. 44 CVRD) come pure il rimpatrio dei funzionari consolari e dei loro familiari (art. 26 CVRC). La missione diplomatica, inoltre, tiene contatti con la missione diplomatica dello Stato neutrale, incaricata di proteggere gli interessi dello Stato d'invio nello Stato accreditatario e viceversa (art. 45, lett. *c*) CVRD; art. 27, lett. *c*) CVRC).

Lo Stato accreditatario, anche durante il conflitto armato, è tenuto a protegge-

re la sede delle missioni diplomatiche e degli uffici consolari, compresi i beni e gli archivi degli Stati con i quali è insorto il conflitto (art. 45, lett. *a*) CVRD; art. 27, par. 1 CVRC). La custodia dei locali e degli archivi può essere affidata ad una potenza neutrale (art. 45, lett. *b*) CVRD; art. 27, par. 1, lett. *b*) CVRC).

Per quanto riguarda il trattamento immunitario del personale diplomatico e consolare degli Stati in conflitto e dei loro familiari esso cessa nel momento in cui queste persone lasciano il paese, o allo scadere di un termine ragionevole che sarà loro stato fissato a tal fine (art. 39, par. 2 CVRD; art. 53, par. 3 CVRC).

Per quanto riguarda l'inviolabilità e le altre immunità del personale diplomatico nel transito nel territorio di Stati terzi v., *supra*, cap. XIV, par. 9, *in fine*).

5. *L'organizzazione delle missioni diplomatiche durante i conflitti armati: il rafforzamento della componente militare.*

L'esame della prassi del XX secolo indica che tutte le missioni diplomatiche hanno rafforzato la loro componente militare, cioè gli uffici degli addetti per la difesa (v., *supra*, cap. X, par. 4.5). Ciò avviene, in particolare, per le missioni degli Stati belligeranti negli Stati neutrali. I compiti degli addetti alla difesa, in effetti, aumentano durante i conflitti, non solo per la necessità di provvedere anche alle esigenze di difesa della missione, sorvegliando in particolare l'attività delle compagnie di *contractors* ma anche per le funzioni svolte relativamente all'evacuazione dei propri cittadini, alla sicurezza delle navi nazionali nei porti dello Stato ricevente, nonché, quando lo Stato neutrale è geograficamente vicino al teatro del conflitto, all'assistenza dei militari e dei civili provenienti dalle zone di operazioni.

Lo stesso può accadere, all'inverso, nel caso delle missioni degli Stati neutrali presso i belligeranti.

Spesso, in entrambe le ipotesi, presso le missioni diplomatiche e gli uffici consolari opera, sotto copertura (come assistenti commerciali, addetti stampa e viceconsoli, nonché come consiglieri nelle sedi più importanti) personale militare e civile dell'*intelligence*, sebbene la CVRD (art. 3) e la CVRC (art. 5) proibiscano l'assunzione di informazioni con mezzi non leciti.

Ad es., David J.M. Cornwell (più noto con lo pseudonimo John le Carré), agente del *British Secret Intelligent Service* (SIS), reclutato dal *Foreign Office* nel 1959, operò agli inizi degli anni '60 come secondo segretario, prima, presso l'ambasciata britannica a Bonn e, poi, come consigliere politico (*"political consul"*) presso il consolato generale di Amburgo, allorché venne reclutato dall'MI6. La sua carriera nei servizi terminò con le dimissioni nel 1964, dopo che la sua identità era stata svelata da Kim Philby, agente inglese passato al KGB. Continuò invece quella di autore di fortunati romanzi di spionaggio incentrati sul personaggio dell'agente George Smiley, oggetto di adattamenti televisivi e cinematografici di successo.

6. *Le missioni diplomatiche e consolari negli Stati belligeranti.*

All'inizio del conflitto, come si è detto, lo Stato ricevente è tenuto, ai sensi dell'art. 44 CVRD – che riproduce una consolidata norma consuetudinaria internazionale – ad "*accordare facilitazioni per permettere alle persone beneficiarie dei privilegi e delle immunità, che non siano cittadini dello Stato accreditatario, come pure ai membri della famiglia di queste persone, quale che sia la loro nazionalità, di lasciare il territorio al più presto possibile*" fornendo "*in particolare, in caso di bisogno* [...] *i mezzi di trasporto necessari*". Una disposizione redatta in termini analoghi figura all'art. 26 CVRC.

Non sempre il personale diplomatico e consolare desidera rientrare nello Stato inviante, soprattutto quando non sia stata condivisa la scelta del conflitto militare. In questo caso, tali persone, che si dimettono dal servizio, vengano trattate dall'ex Stato accreditatario come ospiti d'onore. Fu questa, ad es., la situazione del capo della legazione di Romania a Londra Viorel Virgil Tilea che, nel 1940, dopo il colpo di Stato e l'abdicazione del Re Carol II, fu richiamato a Bucarest ma decise di dimettersi e di restare a Londra, ove chiese asilo politico. Analogamente, il capo della legazione di Bulgaria a Londra Nicholas Momtchiloff, si dimise dopo l'ingresso in guerra della Bulgaria al fianco dell'Asse.

Inoltre, il personale diplomatico e consolare continua a beneficiare dei privilegi e delle immunità fino al momento in cui lascia il paese o, comunque, allo scadere di un termine ragionevole fissato a tal fine (art. 39, par. 2 CVRD; art. 53, par. 3 CVRC).

Ancora, lo Stato ricevente è tenuto a rispettare i locali della missione, nonché i suoi beni ed i suoi archivi e può anche affidarne la custodia ad uno Stato accettabile per lo Stato accreditatario (art. 45 CVRD; art. 37, par. 1 CVRC). Nel silenzio della CVRD, l'inviolabilità dei locali e degli archivi non è tuttavia stabilita per un tempo indefinito ma, nella prassi, essa cessa dopo un periodo ragionevole, in analogia con quanto previsto dal menzionato art. 39, par. 2 CVRD.

Infine, secondo l'art. 45, lett. *b*) e *c*) CVRD, lo Stato inviante può designare una Potenza protettrice accettabile dallo Stato ricevente per la cura dei propri interessi (v., *supra*, cap. VI, par. 5, nonché *infra*, par. 7).

Di regola, nell'immediatezza dell'inizio del conflitto sono stabilite restrizioni alla libertà di movimento del personale diplomatico ed a tal fine viene aumentata la sorveglianza delle forze di polizia dello Stato accreditatario al di fuori delle sedi diplomatiche.

Un trattamento meno restrittivo fu applicato, rispettivamente, al personale dell'ambasciata degli Stati Uniti a Roma ed a quello dell'ambasciata italiana a Washington nei primi mesi successivi alla dichiarazione di guerra agli Stati Uniti del dicembre 1941.

Inoltre, vengono solitamente tagliate le comunicazioni in partenza ed in arrivo dalle ambasciate, e ciò anche qualche giorno o qualche ora prima della dichiarazione di guerra o dell'inizio delle ostilità.

Ad es., cinque ore prima della scadenza dell'*ultimatum* britannico alla Germania, alle 11 del 3 settembre 1939, le linee telefoniche dell'ambasciata britannica a Berlino furono tagliate. Ancora, nei quattro giorni successivi all'attacco giapponese a Pearl Harbor del dicembre 1941 e prima della formale dichiarazione di guerra della Germania agli Stati Uniti, l'ufficio telegrafico di Berlino non accettò più telegrammi in partenza dall'ambasciata americana ed i telefoni cessarono di funzionare. Dal canto loro, le autorità giapponesi, poche ore dopo l'attacco di Pearl Harbor, entrarono nell'ambasciata degli Stati Uniti a Tokio e disattivarono tutti gli apparecchi ricetrasmittenti.

Talvolta l'assedio delle sedi diplomatiche è anche più violento e vengono tagliate le forniture essenziali al funzionamento della missione (acqua, elettricità, telefoni, forniture alimentari e medicinali).

Così, nel 1956, per due giorni le autorità egiziane tagliarono le forniture elettriche all'ambasciata britannica al Cairo. Più drastica fu la misura decisa da Saddam Hussein nei confronti delle ambasciate presenti a Kuwait City, che non avevano ottemperato all'ordine di chiudere le missioni diplomatiche entro il 24 agosto 1990, salvo a convertirle in consolati. Le ambasciate più grandi, quelle degli Stati Uniti e del Regno Unito, riuscirono a resistere all'assedio fino a dicembre, quando ne fu decisa la chiusura.

All'inizio del conflitto l'ambasciata accreditata presso lo Stato nemico provvede alla distruzione dei codici di cifratura, dei documenti classificati, dei sigilli e dei timbri consolari, mentre gli archivi non confidenziali sono trasferiti in un luogo più sicuro, di regola presso la sede della missione della Potenza protettrice.

Inoltre, l'ambasciata può dare ospitalità, nella misura del possibile, alla comunità dei propri connazionali, in attesa che sia organizzata l'evacuazione dal Paese.

Per la rapida partenza del personale diplomatico sono solitamente organizzati convogli speciali (treni, navi ed aerei). Per ragioni di cortesia internazionale talvolta la partenza dell'ambasciatore è ritardata di qualche giorno, al massimo una settimana.

È quanto accadde, ad es., nel giugno 1940, all'ambasciatore britannico a Roma Sir Percy Loraine e all'ambasciatore italiano a Londra Giuseppe Bastianini, nonché all'ambasciatore francese a Roma André François-Poncet; analogamente, dopo l'attacco del *Reich* all'Unione Sovietica il 22 giugno 1941, anche la partenza dell'ambasciatore tedesco a Mosca conte Werner von Schulenburg fu ritardata di qualche tempo, a differenza di quanto fecero i tedeschi con l'ambasciatore sovietico a Berlino Vladimir Dekanozov.

Può accadere, peraltro, che il personale diplomatico e consolare, compresi i familiari, venga internato nello Stato ricevente per un tempo più o meno lungo vuoi presso i locali della missione diplomatica, del consolato, nelle residenze private, vuoi in strutture ospedaliere o alberghiere lontane dalle capitali, vuoi in veri e propri campi di concentramento, fino al termine del conflitto, a meno che non intervenga un accordo formale di scambio. L'accordo di scambio, di regola negoziato

da una terza parte (la Potenza protettrice), normalmente prevede che lo scambio sia simultaneo e possa avvenire, se il trasporto è effettuato via mare, nel porto di un Paese terzo, posto a distanza pressoché equidistante dai belligeranti (ad es., lo scambio tra diplomatici britannici e statunitensi, da una parte, e giapponesi, dall'altra, avvenne il 24 luglio 1942 nel porto di Lourenço Marques in Mozambico).

La missione diplomatica italiana in Giappone (personale dell'ambasciata a Tokio, del consolato generale d'Italia ad Osaka-Kobe e di altri uffici consolari), comprendente 47 persone, tra uomini, donne e bambini venne internata nel campo di concentramento di Kemanai presso Tamagawa, villaggio a metà strada tra Tokio e Yokoama, dopo l'8 settembre 1943 e venne liberata dalle truppe nordamericane due anni dopo, nel settembre 1945. Altri 15 italiani, non rientranti nel personale diplomatico, tra i quali Fosco Maraini, che al tempo dirigeva l'Istituto di cultura italo-giapponese di Kioto, e la sua famiglia, compresa la primogenita Dacia, furono invece internati fino al 1946 nel campo di concentramento di Nagoya, cittadina a 400 km a sud di Tokio (sulla vicenda di questo gruppo di persone e sulle condizioni inumane dell'internamento subìto v. le memorie dell'allora console generale d'Italia ad Osaka-Kobe, E. BAISTROCCHI, *Diplomatici allo sbaraglio*, Napoli, 1983).

Non dissimile e, forse, peggiore fu il trattamento dei diplomatici italiani in Cina, che subirono brutalità e vessazioni che non risparmiarono neppure la consorte del capo missione.

La prassi successiva al secondo conflitto mondiale evidenzia taluni casi in cui, mancando la formale dichiarazione di guerra, non vi è neppure rottura delle relazioni diplomatiche e, pertanto, accade talvolta che il personale diplomatico e consolare continui a svolgere la propria attività nel territorio della Stato nemico, per un determinato periodo di tempo e persino per tutta la durata del conflitto, qualora sussistano le condizioni di sicurezza del personale.

Ciò è avvenuto, ad es., nei rapporti tra Regno Unito e la Francia di Vichy tra il luglio 1940 ed il 1942, anche dopo la rottura delle relazioni diplomatiche decisa dal maresciallo Pétain dopo l'attacco britannico alla flotta francese di stanza a Mers-el-Kébir del 3 luglio 1940. Nel Regno Unito, tuttavia, venne chiusa l'ambasciata francese a Londra e vennero mantenuti, fino al 1941, tutti i consolati francesi e, poi, solo il consolato di Londra, fino al 1942, al quale fu affidato il compito di svolgere *de facto* funzioni di rappresentanza diplomatica francese nel Regno Unito.

Altri esempi di ambasciate che, nella seconda metà del Novecento, non furono chiuse durante i conflitti sono quelle: *a*) della Cina e dell'India durante la breve guerra di frontiera che ebbe luogo tra il 20 ottobre ed il 21 novembre 1962 (sulla vicenda v. P.K. BANNERJEE, *My Peking Memoirs of the Chinese Invasion of India*, Delhi, 1990); Bannerjee, al tempo incaricato d'affari a Pechino e docente di diritto internazionale prima dell'ingresso nel servizio diplomatico di Delhi, convinse il Premier Nehru che, nelle condizioni date, non vi fossero ostacoli giuridici che impedissero il mantenimento delle relazioni diplomatiche con la Cina; *b*) del Regno Unito e dell'Indonesia durante il "Confronto per la Malaysia" tra il 1963 ed il 1966; *c*) dell'India e del Pakistan durante i brevi conflitti armati dell'agosto-settembre 1965, e del dicembre 1971, che rimasero in funzione anche dopo la formale rottura delle relazioni diplomatiche da parte del Pakistan del 6 dicembre 1971 in attesa della conclusione dell'accordo di scambio dei diplomatici, che ebbe luogo, con l'intervento della Svizzera come Potenza protettrice, poco prima della cessazione delle ostilità; *d*) dell'Iraq negli

Stati della coalizione all'inizio della prima guerra del Golfo, fino alla formale rottura delle relazioni diplomatiche da parte di Saddam Hussein nel febbraio 1991.

7. *Le missioni diplomatiche e consolari degli Stati neutrali presso gli Stati belligeranti. Il ruolo della Potenza protettrice.*

Bibliografia: CORTESE G., *La potenza protettrice nel diritto internazionale. Elementi per uno studio sistematico dell'azione della potenza protettrice nel caso di una rottura delle relazioni diplomatiche*, Roma, 1972; KEAR S., *Diplomatic innovation: Nasser and the origin of the interests section*, in *Dipl. Stat.*, 2001, n. 3, pp. 65-86; WYLER E., *La protection des intérêts étrangers: origines et signification de l'institution*, in *Rel. Int.*, 2010, n. 3, pp. 23-39.

Diversa è la situazione delle missioni diplomatiche e consolari degli Stati neutrali presso gli Stati belligeranti.

Il primo compito di queste missioni è quello di provvedere al rimpatrio dei connazionali (come accadde all'ambasciata degli Stati Uniti al Cairo, nel 1956 durante la c.d. guerra di Suez, quando organizzò il trasferimento degli americani al porto di Alessandria).

Altra funzione svolta dalle missioni dei Paesi neutrali è quella che consiste nell'informare il proprio governo sulle capacità belliche dello Stato ricevente, al fine, tra l'altro, di orientare il proprio governo sulla posizione da prendere rispetto al conflitto nell'ottica di, eventualmente, decidere di prendervi parte o, comunque, di tenere una condotta più o meno amichevole nei riguardi di uno dei contendenti.

Fu questa la condotta degli Stati Uniti sia all'inizio dei due conflitti mondiali, come dimostrano le informative che l'ambasciata degli Stati Uniti a Roma inviò al Dipartimento di Stato sui danni provocati dal bombardamento navale britannico al porto di Genova del 9 febbraio 1941 e sui movimenti della flotta italiana sia durante la guerra che oppose tra il 1980 ed 1988 l'Iran all'Iraq, allorché, dopo il ristabilimento delle relazioni diplomatiche con Baghdad nel 1983, segretamente fornì supporto di *intelligence* al regime iracheno.

Inoltre, se si ritengono fondate le memorie del Presidente cinese Jang Zemin, l'ambasciata a Belgrado, oggetto dell'attacco missilistico della NATO del 7 maggio 1999, ospitò agenti di Milosevic in cambio di informazioni militari (v., *infra*, par. 11).

Naturalmente lo Stato belligerante, di fronte al rischio che attraverso i rapporti delle missioni diplomatiche e degli uffici consolari possano essere fornite informazioni militari, può ordinare la chiusura e lo spostamento delle sedi consolari presenti nei principali porti del Paese (come fece, ad es., l'Italia per i consolati di Napoli e Palermo, pochi giorni dopo il bombardamento di Genova del 9 febbraio 1941, fino alla chiusura di tutti i consolati USA il 15 luglio 1941).

Inoltre, le missioni diplomatiche degli Stati neutrali rispetto ad un dato conflitto sono chiamate a svolgere il *ruolo di Potenza protettrice* e, quindi, di curare gli interessi degli Stati parte del conflitto, allorché le loro ambasciate siano state chiuse; inoltre, possono anche occuparsi della tutela degli interessi di altri Stati neutrali, le cui ambasciate siano state evacuate per la difficoltà di mantenerle attive durante il conflitto armato.

Tra i compiti della Potenza protettrice possono essere menzionati: *a*) quello di costituire il tramite per il raggiungimento di un accordo sullo scambio del personale diplomatico e consolare degli Stati contendenti; *b*) quello di veicolare le doglianze relative alla violazione del diritto internazionale umanitario; *c*) quello di ottenere salvacondotti per il rientro in patria dei cittadini degli Stati in conflitto; *d*) quello di svolgere attività consolare, consistente nel rilascio di passaporti e visti a favore dei cittadini della Potenza protetta che decidono di restare nello Stato nemico; *e*) quello di assicurarsi (spesso in collaborazione con il Comitato internazionale della Croce Rossa) che i prigionieri di guerra ed i civili internati della Potenza protetta siano trattati secondo lo *standard* minimo stabilito dalla III e dalla IV convenzione di Ginevra del 1949, anche ispezionando i campi di detenzione; *f*) quello di attivarsi a favore di etnie perseguitate (come fecero le legazioni di alcuni Stati neutrali a Budapest durante l'occupazione tedesca salvando varie migliaia di ebrei, v., *infra*, cap. XXI, par. 3.2.2); *g*) quello di custodire la sede e gli archivi della missione diplomatica della Potenza protetta.

La prassi indica che gli Stati Uniti nella fase iniziale tanto del primo conflitto mondiale quanto del secondo hanno curato gli interessi di un ampio gruppo di Stati. Così l'ambasciata di Berlino, dall'estate 1914 al febbraio 1917, ha assunto la protezione degli interessi di Regno Unito (incluso il *dominion* del Canada), Giappone, Romania, Serbia e San Marino, venendo poi rilevata dalla legazione di Spagna, a Berna, che già tutelava Belgio, Francia e Russia, salvo che la cura degli interessi britannici passò ai Paesi Bassi. Ancora più numerosi furono gli Stati (Regno Unito, compresa l'India ed i possedimenti britannici d'oltremare, Australia, Nuova Zelanda, Canada, Belgio, Francia, Lussemburgo e Sud Africa) che affidarono la tutela dei propri interessi all'ambasciata degli Stati Uniti a Berlino all'inizio della seconda guerra mondiale fino al dicembre 1941, quando gli Stati Uniti entrarono in guerra. Parallelamente, l'ambasciata degli Stati Uniti a Vienna, nel medesimo periodo, curava gli interessi di Francia, Regno Unito, Italia (fino al 10 giugno 1940), Giappone (fino al 7 dicembre 1941) e San Marino.

Molto frequentemente il ruolo di Potenza protettrice è svolto dagli Stati che praticano una politica di neutralità permanente. Il caso più noto è quello della Svizzera, la cui neutralità, come noto, venne stabilita dalle potenze europee nel trattato di Parigi del 20 novembre 1815 ed è sancita, altresì, sul piano interno dall'art. 173, par. 1, lett. a) della attuale costituzione federale del 18 aprile 1999.

La Confederazione è entrata in scena per la prima volta in veste di Potenza protettrice nel XIX secolo, quando intervenne in difesa degli interessi del Regno di Baviera e del Granducato di Baden in Francia durante la guerra franco-tedesca del 1870-1871. Nella Seconda

guerra mondiale la Svizzera rappresentò gli interessi di ben 35 Stati (tra cui alcune grandi potenze in guerra) con oltre 200 singoli mandati. La Svizzera agì in qualità di potenza protettrice dell'Italia dal 1940 al 1949. Durante la guerra fredda il numero dei suoi mandati oscillò tra i 4 (1948) e i 24 (1973), tra cui la rappresentanza sia dell'India che del Pakistan durante la guerra che oppose i due Stati all'inizio degli anni '70. Attualmente (2014) la Svizzera assume 6 mandati di Potenza protettrice, rappresentando gli Stati Uniti a Cuba (dal 1961) e Cuba negli Stati Uniti (dal 1961), l'Iran in Egitto (dal 1979), gli Stati Uniti in Iran (dal 1980), la Russia in Georgia (dal 13 dicembre 2008) e la Georgia in Russia (dal 12 gennaio 2009). La rappresentanza degli interessi statunitensi in Iran è basata su di un mandato generale, che comporta, fatti salvi i visti degli Stati Uniti in Iran, che il rilascio dei passaporti, le modifiche dello stato civile, la protezione consolare dei cittadini statunitensi sono trattati dal servizio svizzero incaricato degli interessi americani presso l'ambasciata della Svizzera a Teheran, che lavora in stretta collaborazione con il servizio degli interessi stranieri del Dipartimento federale degli affari esteri e, per il suo tramite, con l'ambasciata degli Stati Uniti a Berna. Gli altri mandati hanno un carattere più formale: in effetti, sul posto, gli affari amministrativi, tecnici e consolari sono trattati da una sezione degli interessi stranieri del Paese interessato, che utilizza proprio personale, ma che è posta sotto l'alta protezione della Svizzera (v. *La diplomatie suisse en action pour protéger des intérêts étrangers*, in *Politorbis*, n. 56, 2014/1).

Come si è detto (v., *supra*, cap. VI, par. 6), per lo svolgimento dell'attività di tutela degli interessi stranieri presso le apposite "sezioni degli interessi stranieri" nelle ambasciate della Potenza protettrice può essere utilizzato sia personale locale sia, talvolta, personale della Potenza protetta, di regola proveniente dai ruoli consolari o personale amministrativo e tecnico della missione diplomatica chiusa.

Ad es., durante la guerra di Suez nel 1956, la Svizzera curò gli interessi sia dell'Egitto con il Regno Unito che dell'Egitto con la Francia. Durante la guerra fra Regno Unito ed Argentina per le isole Falklands/Malvinas del 1982, presso la sezione della protezione degli interessi stranieri dell'ambasciata svizzera a Buenos Aires (insediata nella residenza dell'*ex* ambasciatore del Regno Unito) operarono alcuni funzionari diplomatici britannici precedentemente accreditati in Argentina e diplomatici argentini operarono a Londra presso l'ambasciata del Brasile che svolgeva il ruolo della Potenza protettrice.

Recentemente, durante l'intervento militare in Libia del 2011, allorché la Turchia rappresentò in Libia gli interessi di Stati Uniti, Regno Unito, Italia e Qatar, un funzionario amministrativo dell'ufficio consolare britannico si trasferì nell'ambasciata turca per occuparsi della protezione degli interessi britannici in Libia.

Vale la pena di rilevare che i funzionari diplomatici che svolgono le funzioni di Potenza protettrice non assumono la qualità di rappresentanti ufficiali dello Potenza protetta e, quindi, non sono accreditati o ricevono l'*exequatur* come agenti di quest'ultima. I rapporti tra l'ambasciata della Potenza protettrice e lo Stato protetto non sono diretti ma avvengono infatti, di regola, per il tramite del proprio Ministero degli Esteri. Inoltre, le spese a carico della Potenza protettrice sono oggetto di rimborso da parte dello Stato rappresentato.

Quando durante un conflitto armato internazionale non viene scelta una Potenza protettrice (come accadde, ad es., nella guerra di Corea, nella guerra del Vietnam, nella guerra tra Iran ed Iraq ed in talune fra le guerre tra Israele ed i Paesi

arabi) può entrare in gioco, come sostituto della Potenza protettrice, un altro Stato neutrale o una organizzazione che offra garanzie di imparzialità come, in particolare, il Comitato internazionale della Croce Rossa (art. 5 del I protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra del 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, adottato a Ginevra l'8 giugno 1977, in vigore dal 7 dicembre 1978).

8. *Le missioni diplomatiche e consolari degli Stati belligeranti presso gli Stati neutrali.*

Il ruolo delle missioni diplomatiche e consolari degli Stati belligeranti presso gli Stati neutrali si caratterizza soprattutto per lo svolgimento di talune attività, volte, principalmente, ad assicurare che lo Stato ricevente mantenga una "benevola" neutralità. A tal fine le missioni diplomatiche degli Stati belligeranti utilizzano ampiamente taluni mezzi propagandistici della diplomazia pubblica, quali, segnatamente, conferenze stampa, diffusione di trasmissioni televisive, messa a disposizione dei circuiti locali di produzioni cinematografiche (specie cinegiornali) dello Stato inviante, pubblicazione di articoli di stampa e disponibilità a rendere interviste ai *media* dello Stato ricevente. Vale la pena di notare, in proposito, che questa attività propagandistica, ha contribuito talvolta a far modificare la posizione dello Stato ricevente, che ha deciso di passare dalla benevola neutralità alla partecipazione al conflitto armato al fianco di uno dei contendenti.

Oltre a questo compito, la prassi indica che le missioni diplomatiche e gli uffici consolari degli Stati belligeranti svolgono un importante ruolo di *intelligence*, specie allorché lo Stato neutrale abbia frontiere comuni con lo Stato nemico. Il che, di regola, implica un aumento del personale inserito nell'ufficio degli addetti alla difesa. Naturalmente, queste attività si scontrano con le misure di controspionaggio poste in essere dallo Stato neutrale e richiedono spesso la presentazione di scuse allo Stato neutrale, soprattutto allorché venga accidentalmente colpito il territorio dello Stato ricevente; le scuse sono talvolta accompagnate da risarcimenti.

Un altro compito svolto dalle missioni diplomatiche e consolari è quello di assistere i militari del proprio Stato che riparano nel territorio dello Stato neutrale e vi vengono internati per tutta la durata del conflitto. In particolare, quest'assistenza implica la verifica del rispetto della III convenzione di Ginevra del 1949 e la promozione di accordi di scambio. Inoltre, per i militari che non vengano internati, la missione diplomatica cerca di favorirne il ritorno in patria.

Infine, talvolta, soprattutto prima della istituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, nello Stato neutrale furono presi contatti tra le missioni diplomatiche degli Stati nemici ai fini di favorire trattative di pace.

Così, nel 1942, proposte per un armistizio separato dell'Italia provenienti da ambienti di Casa Savoia pervennero al Regno Unito sia tramite la legazione d'Italia a Lisbona che, in un primo tempo, interessò uomini politici portoghesi e, successivamente, agì per mezzo del ministro di Romania a Lisbona, sia attraverso l'allora console aggiunto d'Italia a Ginevra, Alessandro Marieni Saredo (v. TOSCANO M., *Dal 25 luglio all'8 settembre. Nuove rivelazioni sugli armistizi tra l'Italia e le Nazioni Unite*, Firenze, 1966, pp. 161-166).

9. *Le missioni diplomatiche e consolari degli Stati belligeranti accreditate presso Stati alleati.*

Le attività delle missioni diplomatiche di uno Stato belligerante presso Stati alleati i cui territori siano nella prima linea del fronte dipendono dalle caratteristiche del conflitto armato.

Se quest'ultimo è un conflitto convenzionale ad alta intensità il primo compito dell'ambasciata è quello di negoziare con lo Stato ricevente un accordo sullo statuto delle forze armate dello Stato inviante presenti nel territorio dello Stato ricevente. A tal fine, il personale della missione è integrato da personale inviato dal Ministero della Difesa.

Inoltre, il capo della missione diplomatica può essere chiamato, in determinati contesti (operazioni "umanitarie") a svolgere la funzione di "consigliere politico" del comandante militare nella zona di operazioni che ricade nel territorio dello Stato ricevente. I rapporti nelle zone di guerra tra capo missione e comandanti militari talvolta possono incrinare la regola propria della tradizione diplomatica occidentale (BERRIDGE) secondo cui, per quanto riguarda le operazioni militari sul territorio dello Stato ricevente, l'ultima parola spetta al capo missione, che deve essere in ogni caso consultato dalle autorità militari.

Nei Paesi che prevedono la nomina dei capi missione anche dall'esterno della carriera diplomatica è avvenuto che alla testa dell'ambasciata sia stato posto un militare, come fecero gli Stati Uniti nel 1964 allorché nominarono il generale Maxwell Taylor, al tempo capo di stato maggiore generale, come ambasciatore a Saigon. Alcuni Stati (Paesi Bassi, Germania e Romania) prima della seconda guerra mondiale nominarono il loro addetto militare in Giappone come capo missione, in considerazione dell'influenza dei militari sul governo di Tokyo.

D'intesa con gli uffici consolari presenti nello Stato ricevente la missione diplomatica provvede, di concerto con quelle dei Paesi alleati, ad organizzare l'evacuazione dei connazionali dalle zone in cui si svolgono i combattimenti.

Va anche assicurata assistenza agli operatori dell'informazione (giornalisti, fotografi, *cameramen*, ecc.) inviati nei teatri di guerra convenzionali, verificando che siano rispettate le pertinenti disposizioni delle convenzioni di Ginevra del 1949 e dei protocolli addizionali del 1977. In particolare, ai sensi dell'art. 79 del I protocollo, i giornalisti accreditati come corrispondenti di guerra sono considerati alla stregua di civili.

Durante il conflitto armato può accadere che la capitale dello Stato ricevente cada in mano al nemico. In questo caso, secondo la prassi, l'ambasciata segue gli spostamenti del governo dello Stato ricevente.

Durante la seconda guerra mondiale molte missioni diplomatiche accreditate a Parigi, dapprima seguirono il Governo francese a Tours e poi a Bordeaux e talune di esse, successivamente, si istallarono a Vichy, sede del nuovo governo francese del maresciallo Pétain. Un caso da manuale di "ambasciata peripatetica" (BERRIDGE) fu quello riguardante l'ambasciata degli Stati Uniti nella Corea Sud durante la guerra di Corea tra il 1950 ed il 1953. Infatti l'ambasciata di Seoul, dopo l'attacco nord-coreano del giugno 1950 seguì il governo sud-coreano a Pausan, nel sud-est della penisola coreana. Ritornò a Seoul dopo la controffensiva del settembre 1950 del generale MacArthur, ma nel gennaio 1951, dopo l'ingresso in guerra della Cina al fianco della Corea del Nord, dovette ritornare a Pausan, dove restò fino al definitivo cessate il fuoco del 27 luglio 1953. Invece, i diplomatici francesi e britannici che restarono a Seoul furono catturati dai nord-coreani ed internati per tre anni nei pressi di Pyongyang.

Infine, la missione diplomatica deve organizzare la evacuazione del proprio personale (nonché dei connazionali rimasti nella zona di guerra e dei cittadini dello Stato alleato e di Paesi terzi) allorché il conflitto volga al peggio.

L'esempio forse più noto e drammatico concerne l'operazione *Frequent Wind*, relativa all'evacuazione tramite elicotteri, avvenuta il 30 aprile 1975, il giorno stesso della caduta di Saigon, di 978 cittadini statunitensi e di 1120 cittadini del Vietnam del Sud o di altri Stati terzi, che erano rimasti asserragliati nell'ambasciata degli Stati Uniti.

Una situazione del tutto particolare si ebbe a Budapest tra il settembre 1943 ed il marzo 1944 e riguardò la legazione d'Italia. L'Ungheria, allora diretta come Capo di Stato reggente dall'ammiraglio Miklós Horty, era alleata delle Potenze dell'Asse, aveva firmato il Patto Tripartito e combatteva in Russia e nei Balcani a fianco della Germania, ma nel marzo 1942 il nuovo governo guidato da Miklós Kállay aveva tentato di sganciare l'Ungheria dalla guerra, pur conservando un rapporto di amicizia con la Germania. Dopo l'annuncio della liberazione di Mussolini (13 settembre 1943), la legazione si divise tra coloro che si schierarono con Mussolini e la Repubblica sociale italiana (R.S.I.) come il capo missione (ministro plenipotenziario Filippo Anfuso) e coloro, invece, che sotto la guida del numero due (il primo segretario Carlo de Ferrariis Salzano) rimasero leali al Re, furono espulsi dalla legazione e la ricostituirono in altra sede, tenendo vivo il collegamento con il governo Badoglio attraverso la legazione turca. Durò sei mesi la guerra delle due legazioni ed il governo ungherese tenne con equidistanza i rapporti con le rappresentanze italiane (v. ROMANO S., *8 settembre, due Italie a Budapest. La doppia faccia dell'ambasciata: badogliani e fascisti*, in *Corriere della sera*, 19 ottobre 2007, p. 53; ID., *Una ragazza a Budapest fra tedeschi e sovietici*, *ivi*, 6 novembre 2007, p. 47; ID. *La legazione "badogliana" di Budapest*, in *Nuova Storia Contemporanea*, 2007, pp. 129-134). Tuttavia, dopo l'occupazione tedesca dell'Ungheria (18 marzo 1944), diplomatici "badogliani" furono arrestati dalle S.S. e dalla Gestapo. Alcuni di loro, fra cui il de Ferrariis Salzano, furono condotti al campo di concentramento di Kaisersteinbruck in Austria, prima di essere rimpatriati, a seguito della richiesta del Ministero degli esteri di Salò ai tedeschi ed internati nel campo di Lumezzane presso Brescia, insieme ad altri funzionari lealisti di altre rappresentanze diplomatiche italiane caduti in mano tedesche e quindi posti a domicilio coatto presso un istituto religioso di Cesano Boscone; altri, fra cui il consigliere Oscarre di Franco, accusato di aver aiutato a fuggire taluni soldati italiani che attraversavano Budapest sui treni provenienti dal fronte russo, fu-

rono presi dalla Gestapo ed internati come prigionieri politici nel *lager* di Mathausen prima di essere anche loro internati nel nord Italia. Più in generale, per un quadro della diplomazia italiana dopo l'8 settembre 1943 v. CONCIATORI M., *1943: la diplomazia italiana dopo l'8 settembre. I diplomatici italiani di fronte alle conseguenze dell'armistizio*, in *St. Rel. Int.*, 1990, pp. 199-234.

10. *La violenza bellica nei confronti delle sedi diplomatiche e consolari.*

Le missioni diplomatiche degli Stati coinvolti nel conflitto, come pure quelle degli Stati estranei al conflitto, all'evidenza, non costituiscono obiettivi militari e, pertanto, non devono essere oggetto di attacco. Tuttavia, è accaduto che esse siano state attaccate sia volontariamente sia per errore.

Costituisce esempio di attacco volontario della missione di uno Stato parte del conflitto quello subito dall'ambasciata britannica di Giacarta, all'inizio del c.d. "Confronto" ("*Konfrontasi*", in mali-indonesiano) tra Indonesia e Malaysia, cioè il conflitto armato non dichiarato avvenuto, in particolare, nell'isola del Borneo britannico (oggi Malaysia orientale), tra il 1962 ed il 1966, per l'opposizione del Presidente indonesiano Sukarno alla creazione della Malaysia, al tempo comprendente gli Stati di Malaya, Sabah, Sarawak, Brunei e Singapore. Indonesia e Filippine non riconobbero la Federazione della Malaysia e ritirarono gli ambasciatori da Kuala Lumpur; seguì immediatamente la rottura delle relazioni diplomatiche tra la Malaysia ed i due Stati, ma non quella del Regno Unito con l'Indonesia.

Nel quadro di questo "Confronto" e del conseguente impegno militare del Regno Unito a sostegno della Malaysia, l'ambasciata britannica nella capitale dell'Indonesia (Giacarta) fu attaccata tra il 16 ed il 18 settembre 1963, da oltre diecimila rivoltosi, istigati dal governo indonesiano. Gli arredi e taluni documenti dell'ambasciata furono saccheggiati, prima che la sede diplomatica e la vettura dell'ambasciatore fossero incendiate. Il personale dell'ambasciata, tuttavia, riuscì ad impedire che fosse violato il locale blindato dell'ambasciata contenente i documenti segreti. Il Segretario agli Esteri britannico Lord Home convocò al *Foreign Office* l'ambasciatore indonesiano al quale chiese che "*such uncivilized behavior should be stopped forthwith*" e che le vita umane e le proprietà inglesi fossero protette. L'ambasciatore comunicò che il governo di Giacarta "*Deplores the unjustified action during the* [...] *demonstration*" "*will not condone any further mob violence against British nationals and property*"; [...] "*guarantees the safety of British nationals and properties in Indonesia*". Il Regno Unito chiese anche il pieno risarcimento dei danni subiti dalla sede diplomatica. Successivamente anche il consolato britannico di Medan a Sumatra e l'ambasciata di Singapore a Giacarta vennero distrutte. Anche il governo degli Stati Uniti protestò con l'Indonesia sia a Washington che a Giacarta e sospese l'assistenza economica.

Il più noto caso di attacco per errore di una missione diplomatica di uno Stato estraneo ad un conflitto armato internazionale è invece quello subìto dall'ambasciata della Cina a Belgrado, il 7 maggio 1999, durante la campagna aerea della NATO contro l'ex Repubblica federale di Jugoslavia.

Invero, durante l'operazione *Allied Force*, l'ambasciata della Cina a Belgrado, nella notte tra il 7 e l'8 maggio 1999, fu raggiunta da 5 missili "intelligenti" statunitensi, che causarono la morte di tre giornalisti cinesi, una ventina di feriti cinesi e gravi danni all'edificio, andato in fiamme. L'ambasciatore cinese presso le Nazioni Unite considerò l'attacco *come "NATO's barbarian act* [...] *a gross violation of the United Nations Charter, international law and the norms governing international relations"* nonché *"a violation of the Geneva convention"*. Sia gli Stati Uniti (con la nota formale e la telefonata del Presidente Clinton al Presidente cinese Jang Zemin, le dichiarazioni del Segretario di Stato Albright e del Segretario alla Difesa Cohen, nonché l'invio a Pechino del sottosegretario di Stato Pickering) sia la NATO si scusarono affermando a discolpa che i funzionari della CIA che avevano fornito le coordinate geografiche avevano utilizzato mappe non aggiornate. Era stato pianificato, infatti, il bombardamento di un dipartimento per l'approvvigionamento di materiale bellico ma, in realtà, i missili colpirono, a diverse centinaia di metri l'edificio dell'ambasciata, tra l'altro perfettamente riconoscibile dai sistemi satellitari per avere una struttura in marmo con vetri a specchio blu. La CIA prese anche provvedimenti (un licenziamento e sei sanzioni disciplinari) contro i dipendenti responsabili di aver selezionato un obiettivo civile. Il 17 maggio 1999 il Consiglio "Affari generali" delle Comunità europee, riunito a Bruxelles, si è unito al profondo rammarico espresso dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU per il bombardamento. Tuttavia, nel risarcire con 4,5 milioni di dollari le vittime del bombardamento e con 28 milioni di dollari i danni alla sede diplomatica, gli Stati Uniti affermarono che si trattava di un *"voluntary humanitarian payment"* effettuato *ex gratia*, non implicante il riconoscimento di alcuna responsabilità e non costituente un precedente per casi simili. La Cina non accettò le scuse, sostenendo che si fosse trattato di un attacco "deliberato". A seguito dell'attacco, manifestazioni ostili si svolsero per parecchi giorni sia a Pechino nei confronti dell'ambasciata degli Stati Uniti e di quelle dei Paesi NATO sia a Shanghai e Chendu (consolati USA) ed a Guangzhou (residenza del console USA). La Cina risarcì con 2,87 milioni di dollari i danni subìti dalle sedi diplomatiche e consolari statunitensi in Cina. L'attacco contro l'ambasciata cinese costituì anche oggetto di un rapporto nell'ambito del Tribunale internazionale penale per l'ex Iugoslavia (*Final Report to the Prosecutor by the Committee established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia*), a seguito del quale l'Ufficio del Procuratore decise di non procedere ad una investigazione sui fatti.

Peraltro, a dieci di distanza dal bombardamento, le memorie inedite dell'*ex* presidente cinese Jiang Zemin, pubblicate parzialmente dalla rivista *Qiansao* di Hong Kong, hanno gettato nuova luce sull'attacco USA. Infatti, Jiang ha ammesso per la prima volta che nell'ambasciata si nascondeva l'*élite* del servizio segreto militare jugoslavo e che, a fronte di tale ospitalità, Milosevic aveva fatto avere ai cinesi, parti di aerei USA (*F-117 Stealth*) abbattuti dalla contraerea serba. Sembrerebbe, altresì, che l'*intelligence* statunitense avesse captato le trasmissioni effettuate dai servizi segreti serbi all'interno dell'ambasciata (GIANTIN S., *Nel 1999 "007" serbi nascosti nell'ambasciata cinese bombardata*, in *Il Piccolo*, 16 febbraio 2011, p. 6).

Durante il medesimo *raid* è stata anche danneggiata (ai vetri delle finestre ed agli arredi) l'ambasciata d'Italia – la sola aperta, insieme a quella greca, tra quelle dei Paesi NATO; l'edificio ha risentito dell'esplosione del missile che ha colpito la sede dello Stato maggiore iugoslavo, distante poche decine di metri.

11. *Le missioni diplomatiche e gli uffici consolari durante l'occupazione bellica.*

Bibliografia: AGO R., *Occupazione bellica dell'Italia e Trattato Lateranense*, in *Com. studi*, vol. II, Milano, 1946, pp. 128-172; HAGEDORN M.R., *Die auswärtige Gewalt des Okkupanten für ein kriegerisch besetztes Gebiet*, diss. Un. Bonn, 1958; YAMAGUCHI F., *Suspension of Diplomatic Relations between Occupied Japan and Neutral States*, in *ZaöRV*, 1982, pp. 100-120; SEIBT C.H., *Das Recht der diplomatischen Beziehungen während kriegerischer Besetzungen*, in *Arch V.*, 1990, pp. 443-457; DANIELKO G.M., *The Relevance of Humanitarian and Diplomatic Law to the Conflict in the Gulf*, in *Duke J. Comp. & Int.L.*, 1991, pp. 125-134; MERON T., *Prisoners of War, Civilians and Diplomats in the Gulf Crisis*, in *AJIL*, 1991, pp. 104-109; KIRGIS L., *Diplomatic Immunities in Iraq*, in *ASIL Insights*, giugno 2003; TALMON S., *Diplomacy under Occupation. The Status of Diplomatic Missions in Occupied Iraq*, *in An. Mex. Der. Int.*, 2006, pp. 461-511.

11.1. *Aspetti generali e diritto applicabile.*

I profili concernenti le relazioni diplomatiche durante l'occupazione bellica non trovano alcuna specifica disciplina né nel regolamento relativo alle leggi e usi della guerra terrestre, allegato alla IV convenzione de L'Aia del 18 ottobre 1907 né nella IV convenzione di Ginevra relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra del 12 agosto 1949.

Quanto alla CVRD essa non contiene alcuna disposizione specifica circa l'applicazione delle sue disposizioni in caso di occupazione bellica.

Tre disposizioni, peraltro, vanno al riguardo richiamate nella misura in cui, essendo esplicitamente applicabili in caso di conflitto armato, non è dubbia la loro operatività in pendenza dell'occupazione.

In primo luogo, come prescrive l'art. 39, par. 2, CVRD, la Potenza occupante deve concedere un periodo ragionevole di tempo al personale diplomatico delle missioni accreditate presso lo Stato occupato che è richiesto di lasciare il territorio. La durata di questo periodo è variabile, secondo le circostanze (da 48 ore a 30 giorni). Qualora lo Stato inviante non ottemperi alla detta richiesta il personale diplomatico non è più considerato beneficiare di *status* diplomatico, cioè non è più una "persona protetta" ai sensi della IV convenzione di Ginevra del 1949 e, pertanto, può essere rinviato nello Stato di origine o internato in territorio occupato.

In secondo luogo, alla stregua dell'art. 44 CVRD, ricade sulla Potenza occupante, in sostituzione del governo dello Stato occupato, l'obbligo di mettere a disposizione, se necessario, i mezzi di trasporto per consentire al personale diplomatico di lasciare il paese.

La prassi è in questo senso. La Potenza occupante sia nella prima che nella seconda guerra mondiale ha organizzato treni speciali; nel caso dell'occupazione di Grenada, nel

1983, un aeromobile statunitense ha trasportato il personale diplomatico sovietico e libico, rispettivamente in Messico e nelle Barbados.

In terzo luogo, ai sensi dell'art. 45 CVRD, incombe alla Potenza occupante, sempre in sostituzione dello Stato occupato, di proteggere la sede della missione diplomatica ed i suoi archivi.

In disparte di ciò, e su un piano più generale, l'esame della prassi dimostra che l'orientamento della maggioranza degli Stati è nel senso dell'applicabilità della CVRD ai casi di occupazione militare, pur se lo Stato occupante (gli Stati Uniti, da soli o in coalizione con altri Stati in Iraq nel 2003) abbia cercato di negare di poter essere considerato alla stregua di potenza occupante.

Vale anche in questa situazione, peraltro, l'affermazione contenuta nel par. 5 del preambolo della CVRD ove si legge che "*le norme del diritto internazionale consuetudinario continueranno a disciplinare le questioni che non siano state espressamente regolate*" dalla CVRD.

Occorre, anzitutto, ricordare che l'occupazione bellica è una situazione di fatto avente carattere transitorio che, di regola, non incide sull'esistenza di uno Stato. L'occupante, invero, non è sovrano *pendente bello* (v., CURTI GIALDINO C., *Occupazione bellica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, 1979, pp. 720-749).

Ora, dato che, conformemente all'art. 2 CVRD, le relazioni diplomatiche sono stabilite fra Stati, l'occupazione bellica non implica la cessazione automatica delle relazioni diplomatiche dello Stato occupato nei confronti degli Stati che rimangono estranei al conflitto.

Ne consegue che le missioni diplomatiche all'estero dello Stato occupato continuano a funzionare e continuano a beneficiare delle immunità e prerogative diplomatiche. Naturalmente, il normale funzionamento delle missioni riprenderà dopo la formazione di un nuovo governo, internazionalmente riconosciuto alla fine dell'occupazione.

Nella prassi la questione relativa all'applicabilità della CVRD alle missioni diplomatiche ed al loro personale in territorio occupato è stata discussa soprattutto in relazione all'occupazione da parte degli Stati Uniti di Grenada nel 1983 e di Panama nel 1989 nonché dell'occupazione del Kuwait da parte dell'Iraq nel 1990.

Ad es., durante l'occupazione di Grenada da parte degli Stati Uniti nel 1983, allorché una pattuglia statunitense fermò l'ambasciatore sovietico, perquisì la sua vettura, esercitò un'azione di blocco nei confronti della sede della missione, impedendone le comunicazioni con l'esterno, fino a tagliare i collegamenti elettrici ed idrici, nonché perquisì anche il bagaglio del personale diplomatico sovietico, l'URSS, nella comunicazione inviata al Segretario generale delle Nazioni Unite il 30 novembre 1983, sostenne che "*under international law and the Vienna Convention on Diplomatic Relations, it is impermissible to breach the inviolability and security of diplomatic mission, to threaten the lives of their personnel*".

Ancora, durante l'occupazione statunitense di Panama nel 1989, per impedire che il deposto generale Noriega ed i suoi accoliti ottenessero asilo diplomatico nelle sedi della Nunziatura e nelle ambasciate di Cuba, Libia, Nicaragua, nonché nella residenza dell'ambasciatore del Perù, pattuglie statunitensi circondarono i detti luoghi. Successivamente

venne arrestato il primo segretario dell'ambasciata cubana, mentre era al di fuori della sede diplomatica ed in un crescendo di incidenti venne invasa e perquisita sia la residenza dell'ambasciatore del Nicaragua, ove furono trovate delle armi, che vennero poi restituite sia le residenze di diplomatici del Nicaragua. Contro le menzionate condotte degli Stati Uniti furono elevate vigorose proteste da Cuba, URSS, nonché dagli Stati appartenenti al Gruppo di Rio (Argentina, Brasile, Colombia, Messico, Perù, Uruguay e Venezuela) e dall'Organizzazione degli Stati Americani (con 19 voti favorevoli, nessuno contrario e 6 astenuti, compresi gli USA). Nelle comunicazioni indirizzate al Segretario generale delle Nazioni Unite da Nicaragua, Cuba, dal gruppo degli Stati di Rio, nonché dal Consiglio permanente dell'Organizzazione degli Stati americani venne lamentata la violazione della CVRD. Gli Stati Uniti posero il veto ad una risoluzione del Consiglio di Sicurezza (presentata da Colombia, Costa d'Avorio, Cuba, Etiopia, Yemen, Malaysia e Zaire) nella quale veniva riconosciuta la violazione della CVRD; la proposta di risoluzione aveva comunque ottenuto il sostegno di tredici Stati ed il Regno Unito si era astenuto.

Infine, durante l'occupazione del Kuwait da parte dell'Iraq, tra il 2 agosto 1990 ed il febbraio 1991, le forze irachene il 9 agosto informarono le missioni diplomatiche che gli uffici avrebbero dovuto essere chiusi entro il 24 agosto. Alle sedi diplomatiche che non dettero seguito furono tagliate le forniture di acqua, elettricità, l'approvvigionamento alimentare e le comunicazioni telefoniche. In taluni casi le forze armate irachene violarono l'inviolabilità delle missioni, arrestarono diplomatici stranieri, che presero in ostaggio e trasferirono a Bagdad, ponendo infine in opera la progettata chiusura delle missioni. Le dette violazioni, ritenute flagranti trasgressioni della CVRD, furono denunciate da molti Stati (Cina, Egitto, Germania, Lussemburgo e Messico) alle Nazioni Unite, nonché dagli allora dodici Stati membri delle Comunità europee.

Nonostante il richiamo alla CVRD valgono le osservazioni sopra formulate (v., *supra*, par. 1) circa l'inapplicabilità *per se* della CVRD ai territori sotto occupazione bellica, che resta invece regolata dal diritto consuetudinario internazionale.

Invero, anche la migliore dottrina (SEIDENBERGER, TALMON) ha osservato al riguardo, per un verso, che, nonostante la prassi appena richiamata, la CVRD non trova applicazione in tempo di guerra (e dunque anche in periodo di occupazione bellica) ma soltanto in tempo di pace e durante la transizione dal conflitto armato internazionale alla pace; per altro verso, il trattamento delle missioni diplomatiche in tempo di guerra resta disciplinata dal diritto dei conflitti armati internazionali.

La prassi relativa all'occupazione dell'Iraq nel 2003 da parte degli Stati Uniti e delle forze della coalizione fornisce utili indicazioni al riguardo.

Anzitutto soltanto due missioni diplomatiche (Santa Sede e Cuba) tra quelle accreditate presso l'Iraq restarono aperte dopo il 9 aprile 2003, data dell'ingresso delle forze della coalizione a Bagdad. Tuttavia, nei due mesi seguenti, mano a mano, circa 25 missioni, tra cui quella della Federazione russa e quella dell'India, ritornarono nella capitale irachena.

Gli Stati Uniti avanzarono peraltro la tesi che i diplomatici presenti a Bagdad non avrebbero fruito di privilegi ed immunità dal momento che "*there is no Iraq government that can grant dipolomatic privileges and diplomatic immunities for foreign diplomats inside Iraq*". La tesi non tiene peraltro conto dell'art. 43 della convenzione de L'Aia del 1907, alla stregua del quale, in linea di principio, la Potenza

occupante deve mantenere in vigore le leggi dello Stato occupato, tra cui figura quella che dà esecuzione alla CVRD. Inoltre, va tutelata l'inviolabilità della sede della missione e quella degli archivi. Va infine garantita dalla Potenza occupante la protezione delle missioni diplomatiche accreditate presso lo Stato occupato.

Durante l'occupazione dell'Iraq nel 2003 molte missioni diplomatiche furono oggetto di attacchi armati, in particolare, bombardate (Giordania, Turchia) o saccheggiate (Belgio, Cina). Gli Stati interessati protestarono con la coalizione, in particolare con gli Stati Uniti, sostenendo che incombesse alle forze occupanti di assicurare la protezione delle missioni. Le forze americane effettuarono anche un *raid* nell'ambasciata palestinese a Bagdad ed arrestarono alcuni diplomatici palestinesi.

Vale la pena di ricordare che una medesima tesi venne sostenuta nel 1936 dall'allora Primo ministro britannico Baldwin quanto alla responsabilità dell'Italia, quale Potenza occupante, di fornire protezione alle sedi delle missioni diplomatiche ad Addis Abeba, protezione che venne accordata.

Non risulta comunque fondata in diritto la pretesa dell'Autorità provvisoria della coalizione (CPA) che il personale delle missioni diplomatiche restava a Bagdad a suo rischio e pericolo e che, come rilevò l'ambasciatore statunitense Bremer, Amministratore della CPA, nel *memorandum* n. 5 del 22 agosto 2003 che "*while the Coalition Provisionally Authority generally seeks to protect diplomatic premises insofar as the current security environment permits, it is not require to protect diplomatic facilities beyond the general obligations to restore, and ensure as far as possible, public order and safety*". Se la formula utilizzata quanto allo *standard* di protezione appare conforme al menzionato art. 43 della convenzione de L'Aia del 1907, essa è sicuramente inferiore alla previsione dell'art. 22, par. 2, CVRD secondo la quale "*lo Stato accreditatario ha l'obbligo speciale di adottare le misure idonee ad impedire che i locali della missione siano invasi o danneggiati e che la pace della missione sia turbata o la sua dignità offesa*". Ora, a prescindere dalla piena equiparazione tra Stato accreditatario e Potenza occupante, lo *standard* di protezione che va assicurato alle missioni diplomatiche in tempo di pace non può essere lo stesso in tempo di conflitto armato o di occupazione militare.

Quanto all'attività delle missioni diplomatiche nel territorio occupato va ricordato che l'art. 5, par. 2, della IV convenzione di Ginevra del 1949 consente alla Potenza occupante di limitare la libertà di comunicazione (corriere diplomatico, apparecchi radiotrasmittenti, ecc.) delle missioni diplomatiche e del suo personale (limitazione di movimento, esclusione dell'impiego di cittadini dello Stato occupato) qualora lo giustifichino ragioni attinenti alla sicurezza dell'occupante.

La prassi precedente (e pure successiva) alla convenzione di Ginevra del 1949 è nello stesso senso, come si evince dalle condotte tenute dalle forze di occupazione tedesche in Belgio nel 1917, da quelle italiane ad Addis Abeba nel 1936 e da quelle statunitensi a Grenada nel 1983. Nelle condizioni aggiuntive di armistizio con l'Italia (più noto come atto di armistizio lungo) firmato sulla corazzata britannica Nelson nello specchio di mare antistante Malta, il 29 settembre 1943, dal generale Eisenhower e dal maresciallo Badoglio, l'art. 25 (B) stabilì che "*Le Nazioni Unite si riservano il diritto di richiedere il ritiro dei funzionari diplomatici e consolari neutrali dal territorio italiano occupato ed a prescrivere ed a stabilire i regolamenti relativi alla procedura circa i metodi di comunicazione fra il Governo italiano e suoi rappresentanti nei paesi neutrali e riguardo alle comunicazioni inviate da o destinate ai rappresentanti dei paesi neutrali in territorio italiano*".

Infine, ci si può chiedere se sia possibile stabilire in territorio occupato missioni straniere di collegamento con la Potenza occupante da parte di Stati che precedentemente non avevano relazioni diplomatiche con lo Stato occupato. Ciò è avvenuto nella prassi recente (occupazione dell'Iraq del 2003). Tuttavia queste missioni non possono godere *de iure* di *status* ed immunità diplomatiche non spettando alla Potenza occupante di procedere ad accreditamenti, anche se le funzioni svolte sono state nella pratica identiche a quelle delle precedenti missioni diplomatiche presso l'Iraq e le immunità sono state garantite dalla Potenza occupante *de facto*.

11.2. *Lo* status *delle missioni diplomatiche e consolari nel territorio occupato.*

La Potenza occupante non ha alcun diritto di far cessare le relazioni diplomatiche tra lo Stato occupato ed i terzi Stati. La cessazione delle relazioni diplomatiche, infatti, costituisce un atto sovrano di Stato, che non compete alla Potenza occupante, che esercita sul territorio occupato una mera autorità *de facto*.

La prassi internazionale è nel senso indicato. Si veda, ad es., tanto la situazione degli Stati occupati da Germania, Italia e Giappone, che, durante la seconda guerra mondiale, continuarono a mantenere relazioni diplomatiche con gli Stati terzi, senza aver riguardo al fatto che il governo fosse rimasto nel territorio occupato (Danimarca, Tailandia) ovvero fosse andato in esilio (Belgio, Etiopia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia) ovvero fosse stato deposto (Albania, Cecoslovacchia, Stati Baltici), quanto la situazione dell'Iraq, occupato militarmente da Stati Uniti e Regno Unito e governato da una Autorità provvisoria della coalizione (CPA) tra l'aprile 2003 ed il giugno 2004.

Gli Stati terzi, peraltro, hanno il diritto di decidere di rompere le relazioni diplomatiche con lo Stato occupato, di richiamare temporaneamente il personale diplomatico e di chiudere la sede della missione. Qualora non vi provvedano le missioni diplomatiche ed il relativo personale continuano a beneficiare dello *status* diplomatico, con le relative prerogative e privilegi.

La prassi è in questo senso. Ad es., allorché la Germania occupò il Belgio nell'agosto 1914 ed il governo belga andò in esilio, il ministro di Spagna restò a Bruxelles durante l'occupazione, ed il ministro degli Stati Uniti continuò a svolgere le sue funzioni fino alla rottura delle relazioni tra Stati Uniti e Germania del 3 febbraio 1917. Analogamente, quando l'Italia nell'ottobre 1935 invase l'Etiopia ed il 2 maggio 1936 occupò Addis Abeba e l'Imperatore ed il governo etiopico andarono in esilio, diversi Stati, fra cui gli Stati Uniti vi mantennero le legazioni fino al 31 marzo 1937; inoltre, quando l'Italia, il 6 aprile 1939, invase l'Albania ed il Re Zog riparò con il governo in Grecia, il ministro britannico restò a Durazzo.

Diversamente, le Potenze centrali, nel dicembre 1916, chiesero ai governi degli Stati neutrali di richiamare le missioni diplomatiche a Bucarest, nel frattempo occupata; analogamente, il Quartier generale delle Potenze alleate in Giappone, nel novembre 1945, implicitamente adottò la medesima condotta, allorché chiese alle Potenze neutrali di nominare agenti diplomatici presso di esso; invero, la decisione di sospendere le relazioni diplo-

matiche tra il governo giapponese ed i terzi Stati "*did not relieve the Japanese Government of its responsibility to provide suitable quarters, fuel, subsistence, medical and other custom*".

Si è già ricordato che gli Stati Uniti, durante l'occupazione dell'Iraq nel 2003, ritennero che le missioni diplomatiche presenti a Bagdad avessero perso privilegi ed immunità. Il portavoce del Dipartimento di Stato nel *briefing* alla stampa del 29 maggio 2003, sostenne che "*There are diplomats who were previously accredited to the Saddam regime, who have been residing in former mission residences, who are still there. We do not regard those as diplomatic missions. They're accredited to a regime that is no longer existent, and, therefore, their accreditation would have lapsed*". Questa posizione è stata criticata in dottrina (KIRGIS, TALMON) in base all'ineccepibile ragionamento che le missioni diplomatiche sono stabilite in forza del mutuo consenso dello Stato inviante e dello Stato ricevente e non sono "accreditate" presso un determinato governo o regime. In tal senso si spiega, infatti, l'affermazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che nella Ris. 1511 (2003) del 16 ottobre 2003, condannò "*the terrorist bombing of the embassy of Jordan on 7 august 2003,* [...] *and of the Embassy of Turkey on 14 October 2003, the murder of Spanish diplomat on 9 October 2003*". D'altra parte, le funzioni delle missioni diplomatiche, quali indicate all'art. 3 CVRD, non presuppongono la permanenza del governo presso il quale il capo missione è stato accreditato. Inoltre, considerato che la Potenza occupante temporaneamente si sostituisce all'autorità dello Stato occupato, talune funzioni, quali, segnatamente, quella di proteggere gli interessi dello Stato inviante acquistano maggiore importanza durante l'occupazione. Si può menzionare, al riguardo, la Ris. 667 (1990), adottata il 16 settembre 1990 dal Consiglio di Sicurezza, a proposito dell'occupazione/annessione del Kuwait da parte dell'Iraq, ove si richiede "*that Iraq* [...] *take no action to hinder the diplomatic and consular missions in the performance of their functions, including access to their nationals and protection of their person and interest*".

11.3. *Il diritto della Potenza occupante di richiedere il richiamo del personale diplomatico e consolare.*

La Potenza occupante ha il diritto di richiedere il richiamo del personale diplomatico e di quello consolare, come dimostrato da una prassi consolidata risalente. Invero, la Potenza occupante esercita parte dei poteri di amministrazione del governo occupato. Al riguardo, l'art. 43 del regolamento allegato alla IV convenzione de L'Aia del 1907 stabilisce che "*Quando l'autorità del potere legittimo sia effettivamente passata nelle mani dell'occupante, questi prenderà tutte le misure che dipendano da lui per ristabilire ed assicurare, per quanto è possibile, l'ordine pubblico e la vita pubblica, rispettando, salvo impedimento assoluto, le leggi vigenti nel paese*". All'evidenza, la presenza di diplomatici di Stati nemici nel territorio occupato è suscettibile di costituire una minaccia all'ordine pubblico, per la possibilità che siano compiute attività di spionaggio in danno della Potenza occupante. Quest'ultima gode, comunque, di una indubbia discrezionalità nel richiedere il richiamo del personale diplomatico accreditato o, addirittura, la rottura delle relazioni diplomatiche da parte dello Stato occupato con Stati nemici o neutrali.

Come detto, si tratta di una prassi risalente. In effetti, allorché la Prussia invase la Sassonia nell'agosto 1757, Federico il Grande ordinò all'ambasciatore francese di lasciare Dresda. Analogamente, quando la Germania occupò il Lussemburgo nell'agosto 1914 chiese

ai ministri di Francia e Belgio di lasciare il paese. Durante la seconda guerra mondiale il *Terzo Reich* chiese il richiamo di tutte le missioni diplomatiche dai territori che mano a mano occupava, facendo valere che i precedenti governi si erano trasferiti all'estero o dissolti e, pertanto, le attività delle missioni diplomatiche accreditate presso i detti governi avevano perso ogni motivo per operare. Talune missioni diplomatiche furono trasformate in uffici consolari, i consolati esistenti, *de facto*, poterono continuare a svolgere le proprie funzioni; da parte della Santa Sede venne osservato che alle nunziature avrebbe dovuto essere consentito di svolgere le funzioni ecclesiastiche nei territori occupati. Sia durante l'occupazione tedesca che durante quella delle Potenze alleate venne richiesto a tutti i diplomatici delle missioni degli Stati nemici accreditate presso la Santa Sede di lasciare l'Italia con un salvacondotto o di trasferirsi all'interno della Città del Vaticano. Nel giugno 1944, a seguito dell'arrivo degli Alleati a Roma, il personale dell'ambasciata tedesca presso la Santa Sede venne internato a Taormina; soltanto l'ambasciatore e un collaboratore si trasferirono con le proprie famiglie in Vaticano, da dove continuarono a curare i rapporti della neutrale Santa Sede con il *Reich* fino alla capitolazione e lasciarono il Vaticano soltanto nel maggio 1946. Il richiamo di tutto il personale diplomatico e consolare degli Stati neutrali dalla Germania occupata venne richiesto dalle quattro potenze alleate occupanti (USA, URSS, Gran Bretagna e Francia). Sempre durante la seconda guerra mondiale il governo danese, su istruzioni dell'autorità tedesca occupante, ruppe le relazioni diplomatiche con gli Stati neutrali.

Anche nel caso delle occupazioni tedesche e sovietiche durante la seconda guerra mondiale la Potenza occupante chiese di chiudere le missioni diplomatiche e gli Stati diedero seguito alla richiesta, ma non riconobbero *de iure* l'annessione degli Stati Baltici (come invece fecero Italia, Germania e Svezia).

Questa prassi è stata seguita anche in tempi più recenti. Ad es., quando le truppe statunitensi invasero Grenada il 25 ottobre 1983, il governatore generale Sir Paul Scoon ruppe le relazioni diplomatiche con gli Stati Uniti e la Libia, ordinò il richiamo di tutto il personale entro 24 ore e, contemporaneamente, chiese di ridurre ad una sola unità il personale dell'ambasciata cubana.

Allorché, invece, all'invasione ed all'occupazione segua l'annessione del territorio occupato (come fece l'Iraq, nel 1990, rispetto al Kuwait) e l'Iraq informò le 68 missioni diplomatiche presenti a Kuwait City di chiudere le sedi entro 15 giorni, la contraria reazione della comunità internazionale non si è fatta attendere.

Il Consiglio di Sicurezza, il 18 agosto 1990, adottò la Ris. 664 (1990) nella quale chiese "*that the Government of Iraq rescinds its orders for the closure of diplomatic and consular missions in Kuwait and the withdrawal of the immunity of their personnel and refrain from any such action in the future*". Il 16 settembre 1990 con la Ris. 667 (1990) chiese "*that Iraq immediately and fully comply with its international obligations under (CVRD) and that Iraq immediately protect the safety and well-being of diplomatic and consular personnel and premises in Kuwait*". Il 29 ottobre 1990 la Ris. 674 (1990) reiterò questa richiesta e chiese all'Iraq di "*ensure immediate access to food, water and basic services necessary to the protection and well-being of* [...] *the personnel of diplomatic and consular missions in Kuwait*". Un'analoga presa di posizione fu effettuata dai dodici Stati membri della Comunità il 21 agosto 1990 (*Boll. CE*, 1990, n. 7/8). Almeno 25 Stati (compresi gli Stati Uniti, il Canada ed 8 Stati membri della Comunità europea) ignorarono la richiesta irachena ma poi furono costretti a chiudere le missioni alle quali l'Iraq aveva tolto luce ed acqua. Gli Stati interessati, tuttavia, precisarono che si trattava di una chiusura temporanea e continuarono a mantenere le relazioni diplomatiche con il Kuwait.

Alla base di queste reiterate prese di posizione sta la considerazione che nel diritto internazionale contemporaneo l'annessione, frutto di aggressione, è sicuramente vietata da una norma consuetudinaria di carattere imperativo. Il che ha giustificato il Consiglio di Sicurezza ad individuare una "lex specialis *for foreign embassies in Kuwait*" (MERON) derogando al diritto consuetudinario che, come si è detto, consente alla Potenza occupante di richiedere il richiamo del personale diplomatico.

La situazione, tuttavia, può essere diversa se all'occupazione si accompagna la completa disfatta militare e la dissoluzione dello Stato (*debellatio*).

Alla *debellatio* le Potenze alleate hanno ricondotto la situazione del Terzo *Reich*, a seguito dell'accettazione della resa incondizionata del 7 maggio 1945. Ciò spiega il proclama n. 2 del Consiglio di controllo del 20 settembre 1945 (COM/P(45)36), nel quale si legge *"7.(a) In virtue of the unconditional surrender of Germany, and as of the date od such surrender, the diplomatic, consular, commercial and other relations of the German State with other States have ceased to exist … (c) all German diplomatic, consular, commercial and other official and members of German service missions abroad hereby recalled. The control and disposal of the buildings, property and archives of all German diplomatic and other agencies abroad will be proscribed by the Allied Representatives"*.

PARTE TERZA

IL DIRITTO CONSOLARE

CAPITOLO XVII

LE FONTI DEL DIRITTO CONSOLARE

SOMMARIO: 1. Il ruolo della consuetudine. – 2. La funzione dell'accordo. – 2.1. Le convenzioni consolari. – 2.2. Accordi multilaterali in materia consolare. – 2.3. *Segue*: la convenzione di Vienna sulle relazioni consolari. – 3. La giurisprudenza internazionale. – 4. Le norme interne in materia consolare.

1. *Il ruolo della consuetudine.*

La *consuetudine internazionale* ha costituito l'originaria disciplina del diritto consolare. Tuttavia, l'attestarsi di norme consuetudinarie in materia consolare è sicuramente molto più recente di quanto sia avvenuto per il diritto diplomatico, potendo essere fatta risalire soltanto al XVIII secolo. Ed è proprio l'incertezza sull'esistenza e, soprattutto, sulla portata delle norme consuetudinarie ad aver determinato la conclusione di innumerevoli convenzioni consolari.

Come si dirà, le norme consuetudinarie esistenti alla metà del Novecento sono state in gran parte codificate dalla convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari (CVRC), che comprende, tuttavia, anche disposizioni che al tempo della conclusione dell'accordo di codificazione costituivano sicuramente norme di sviluppo progressivo del diritto internazionale. Peraltro, proprio l'applicazione da parte degli Stati delle dette norme ne ha favorito la cristallizzazione come norme consuetudinarie.

Vale la pena di segnalare che l'ultimo capoverso del preambolo della CVRC riconosce la esistenza di norme consuetudinarie destinate a regolare le materie non disciplinate dalla convenzione di codificazione. Pertanto, tra gli Stati parte della CVRC – che ha natura di convenzione-quadro – le regole consuetudinarie operano a titolo sussidiario.

Quanto alle norme consuetudinarie nelle relazioni consolari si è osservato in dottrina che non è facile procedere alla loro ricostruzione dal momento che le relazioni consolari sono, per loro natura, bilaterali, riguardando la coppia di Stati (d'invio e ricevente) tra cui intercorrono e sono in gran parte disciplinate da appositi accordi (le convenzioni consolari, v. *infra*). Certo, la disciplina che si ricava

dalle dette convenzioni è largamente uniforme, ma i principi che se ne desumono hanno per lo più "valore meramente descrittivo e non normativo" (CIAMPI).

2. *La funzione dell'accordo.*

2.1. *Le convenzioni consolari.*

Bibliografia: TOSCANI A., *Convenzioni consolari e clausole in materia consolare in vigore tra l'Italia ed altri Stati*, Roma, 1932; SOCINI LEYENDECKER R., *Les conventions consulaires dans le cadre des accords internationaux*, in *Il Console (Atti del 29° Congresso internazionale dell'Association des A.A. de l'Académie de droit international de La Haye)*, 1980, pp. 35-45; ZANGHÌ C., *Les conventions consulaires conclues par l'Italie*, *ivi*, pp. 185-200; ANGELET N., *Consular Treaties*, in *MPEPIL*, 2010.

Le relazioni consolari trovano normalmente la loro disciplina nell'accordo tra lo Stato di appartenenza del console e lo Stato di residenza dello stesso. La detta disciplina, di regola, è contenuta in un accordo organico, denominato convenzione consolare.

Le *convenzioni consolari* propriamente dette – di cui la prima è stata quella tra Francia e Spagna, firmata a Madrid il 13 marzo 1769 nel palazzo reale di *El Pardo* (da cui la denominazione di convenzione del Pardo) – si sono moltiplicate a partire dalla seconda metà del XIX secolo. Anche successivamente alla CVRC gli Stati hanno continuato a concludere convenzioni consolari bilaterali aventi la finalità di specificare, confermare, completare o integrare le disposizioni della CVRC (sui rapporti tra la CVRC e le convenzioni consolari, v., *infra*, par. 2.3).

Le convenzioni consolari disciplinano le attribuzioni e le funzioni delle autorità consolari attraverso un complesso di norme. Le convenzioni consolari hanno solitamente una struttura simile. Un primo gruppo di clausole reca la definizione delle espressioni giuridiche usate. Un secondo gruppo di articoli concerne le formalità che devono essere adempiute affinché i consoli e i componenti degli uffici consolari possano essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni. Un terzo gruppo di clausole disciplina lo *status* consolare, vale a dire i trattamenti che concernono l'ufficio consolare e il personale. Un quarto gruppo di disposizioni definisce alcune categorie di funzioni consolari di carattere amministrativo, notarile, di stato civile, ecc. Alcuni articoli regolano le funzioni consolari in materia successoria, altri quelle in materia marittima. Le clausole finali della convenzione disciplinano, in particolare, la ratifica, le norme concernenti il termine finale ed il potere di denuncia delle parti, l'entrata in vigore dell'accordo, la soluzione di eventuali controversie, l'ambito di applicazione territoriale. Alla convenzione sono eventualmente allegati dei protocolli aggiuntivi che la completano e la integrano.

Talune convenzioni consolari prevedono un trattamento più favorevole con riguardo alle istituzioni consolari (soprattutto rispetto all'inviolabilità degli uffici

consolari, alla residenza del capo dell'ufficio e, talvolta, anche di quelle del personale consolare) ed agli agenti consolari delle parti contraenti (inviolabilità ed esenzione dalla giurisdizione).

Oltre alle convenzioni consolari va ricordato che, soprattutto nel passato, venivano inserite clausole intese a disciplinare le relazioni consolari in un accordo di più vasta portata, segnatamente un trattato di amicizia, commercio e navigazione o un trattato di stabilimento, spesso comprendenti la c.d. clausola della nazione più favorita, cioè l'estensione alle istituzioni consolari delle parti contraenti i diritti, le facoltà ed i privilegi accordati a quelli di Stati terzi, alle condizioni stabilite dalle dette clausole. In tempi più recenti, disposizioni contenenti riferimenti alle funzioni dei consoli sono rinvenibili sia negli accordi multilaterali relativi alla cooperazione giudiziaria internazionale sia negli accordi bilaterali di estradizione.

2.2. *Accordi multilaterali in materia consolare.*

Se il sistema convenzionale in materia consolare è tradizionalmente fondato su accordi bilaterali, soprattutto a partire dalla seconda metà del Novecento sono state concluse anche alcune convenzioni multilaterali.

La più nota di esse è la convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 24 aprile 1963 (CVRC), avente ormai portata universale, che ha codificato gran parte del diritto consolare consuetudinario (v., *infra*, par. 2.3).

Alcune convenzioni plurilaterali, invece, sono state concluse in ambito regionale fra Stati che hanno inteso realizzare tra loro una cooperazione più stretta in materia consolare, per la condivisione di un ambito geografico comune o di ragioni di solidarietà politica e culturale.

Questa cooperazione è più risalente nel *continente americano*. Ne costituiscono esempio la convenzione di Caracas del 18 luglio 1911 sulla cooperazione consolare tra Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù e Venezuela e la convenzione de L'Avana sugli agenti consolari del 20 febbraio 1928 tra gli Stati membri dell'Unione panamericana.

Nel *continente europeo* va menzionata la convenzione europea n. 61 sulle funzioni consolari, aperta alla firma a Parigi l'11 dicembre 1967 tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Per la sua entrata in vigore richiede cinque ratifiche; per oltre trenta anni era stata ratificata soltanto da quattro Stati (Grecia, Norvegia, Portogallo e Spagna); nel 2011, a distanza di venticinque anni dalla penultima ratifica (Spagna) e quando si riteneva che la convenzione non sarebbe mai entrata in vigore è intervenuta la ratifica della Georgia, cosicché la convenzione è entrata in vigore il 9 giugno 2011 (l'Italia, come anche Austria, Germania e Islanda l'hanno soltanto firmata). La convenzione europea è completata da due protocolli, rispettivamente, sulle funzioni consolari in materia di aviazione civile e sui rifugiati (non entrati in vigore).

2.3. Segue*: la convenzione di Vienna sulle relazioni consolari.*

Bibliografia: HERNDT K., *Die Wiener Konsularishe Konferenz*, in *AV*, 1963, pp. 417-458; TORRES BERNÁRDEZ S., *La Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires: la Convention de Vienne sur les relations consulaires*, in *AFDI*, 1963, pp. 78-118; NASCIMENTO E SILVA G.E., *The Vienna Conference on Consular Relations*, in *ICLQ,* 1964, pp. 1214-1254; AHMAD M.A., *L'institution consulaire et le droit international: étude de la convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires et la pratique des états dans ce domaine*, Paris, 1973; ACEVES W.J., *The Vienna Convention on Consular Relations: A Study of Rights, Wrongs, and Remedies*, in *Vanderbilt J.Tr. L.*, 1998, pp. 257-324.

La convenzione di Vienna sulle relazioni consolari (CVRC), aperta alla firma il 24 aprile 1963, ha realizzato – sotto l'egida delle Nazioni Unite e mediante l'attività svolta dalla Commissione del diritto internazionale (CDI) tra il 1955 ed il 1961, ed in esito alla conferenza diplomatica di Vienna – la codificazione delle regole del diritto consolare.

La CDI ha iniziato i propri lavori nel 1955; nel 1957 il Rel. Spec., lo jugoslavo JAROSLAV ZOUREK, presentò il progetto di articolato, che la CDI approvò, in prima lettura, nel 1960 ed, in versione definitiva, l'anno successivo. Nel 1962, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, con la Ris. 1685/14, decise di convocare una conferenza diplomatica, che ebbe luogo a Vienna, presso la *Neue Hofburg* (come era stato, due anni prima, per la conferenza relativa alla CVRD), dal 4 marzo al 22 aprile 1963, sotto la presidenza del giurista internazionale e diplomatico austriaco STHEPAN VEROSTA e con la presenza di 91 Stati e la Santa Sede, mentre ulteriori 3 Stati (Bolivia, Guatemala e Paraguay) e 4 enti internazionali (ILO, FAO, IAEA e Consiglio d'Europa) inviarono degli osservatori. La scelta di Vienna fu anche motivata per la presenza nella capitale austriaca della famosa *Konsular-Akademie*, fondata nel 1754 dall'Imperatrice Maria Teresa per assicurare la formazione degli agenti consolari asburgici.

La convenzione, pertanto, in notevole misura, costituisce il *pendant* della convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche (CVRD). Analogamente alla CVRD, la CVRC, per un verso, ha codificato le norme consuetudinarie esistenti (oltre a confermare alcune regole formatesi nella prassi ma non ancora cristallizzatesi in norme consuetudinarie), per altro verso, ha proceduto allo sviluppo progressivo delle regole del diritto consolare, per tener conto delle esigenze manifestatesi nella vita di relazione internazionale che, tuttavia, non avevano condotto alla formazione di norme consuetudinarie. Occorre anche ribadire che, prima della CVRC, il diritto consolare non era stato oggetto di norme convenzionali generali (come quelle dell'Atto di Vienna del 1815 o del Protocollo di Aquisgrana del 1818 sugli agenti diplomatici).

La CVRC comprende 79 articoli, preceduti da un preambolo e distribuiti in cinque capitoli. Alla convenzione sono allegati due protocolli facoltativi relativi, da un lato, alla composizione obbligatoria delle controversie e, dall'altro, all'acquisto della nazionalità da

parte dei membri dell'ufficio consolare o di un familiare convivente; all'atto finale della conferenza diplomatica furono invece allegate tre risoluzioni (una sui rifugiati e le altre di ringraziamento alla CDI ed al governo austriaco).

La CVRD è entrata in vigore il 19 maggio 1967. Al dicembre 2014 era stata ratificata o vi avevano acceduto 177 parti (175 Stati, lo Stato di Palestina e la Santa Sede). L'Italia l'ha ratificata il 25 giugno 1969 con L. 9 agosto 1967, n. 804. Per l'adesione dell'URSS si dovette attendere il 1989 e la *perestroika*; il ritardo fu dovuto, in particolare, alla contrarietà sovietica alla previsione di immunità consolari minori rispetto a quelle diplomatiche, alla possibilità di superamento dell'inviolabilità della sede consolare nelle situazioni di emergenza, nonché alla possibilità per lo Stato ricevente di effettuare un controllo della valigia consolare. Peraltro vale la pena di segnalare che l'Ucraina e la Bielorussia – facendo valere il proprio *status* di membri delle Nazioni Unite – accedettero alla CVRC due anni prima dell'URSS, in un momento in cui erano ancora delle repubbliche sovietiche facenti parte dell'URSS. Costa d'Avorio, Congo, Israele e Repubblica Centroafricana, pur avendo firmato la CVRC, non l'hanno ratificata.

Quanto ai *rapporti tra la CVRC ed altri accordi internazionali* (in specie le convenzioni consolari), la questione fu oggetto di attento esame sia nei lavori della CDI sia durante la conferenza di Vienna. In quest'ultima sede si contrapposero soprattutto due posizioni. Da una parte, quella difesa dagli Stati africani ed asiatici, capeggiati dall'India, a giudizio dei quali gli Stati parte della convenzione multilaterale avrebbero potuto concludere convenzioni bilaterali solo per confermare, integrare o estendere le disposizioni dell'accordo più ampio e, correlativamente, avrebbero dovuto sottoporre a revisione gli accordi precedenti qualora confliggenti con l'accordo multilaterale. Dall'altra, quella propugnata dagli Stati dell'Europa occidentale e del nord America, secondo i quali le convenzioni bilaterali avrebbero dovuto avere uno spazio maggiore nella disciplina delle reciproche relazioni consolari. In particolare, l'Italia fece valere che lo scopo di una convenzione consolare multilaterale fosse quello di codificare le norme consuetudinarie, mentre la finalità delle convenzioni bilaterali sta nell'adattare liberamente la disciplina consuetudinaria alle esigenze particolari degli Stati invianti e riceventi.

La soluzione che prevalse è consegnata all'art. 73 CVRC, il quale stabilisce, nel par. 1, che la CVRC non pregiudica altri accordi in vigore nei rapporti tra gli Stati che ne sono parti, accordi che non sono quindi derogati secondo il principio *lex generalis posterior non derogat priori speciali*; inoltre, alla stregua del par. 2, la CVRC non impedisce agli Stati di stipulare accordi che confermino o integrino le sue disposizioni o ne estendano il suo campo di applicazione.

Gli Stati che hanno concluso convenzioni consolari successive alla CVRC hanno evitato con cura di inserirvi disposizioni confliggenti. Eventuali conflitti, comunque, trovano soluzione nelle disposizioni degli artt. 30 e 41 della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 (CVDT), intese come dichiarative del diritto consuetudinario, il che, all'evidenza, permette di superare il disposto dell'art. 4 CVDT, alla cui stregua la CVDT si applica soltanto agli accordi entrati in vigore successivamente alla stessa (1980) e, quindi, non potrebbe trovare applicazione rispetto alla CVRC, entrata in vigore nel 1967. Secondo le dette disposizioni della

CVDT concernenti l'applicazione di trattati successivi vertenti nella stessa materia, nelle relazioni fra gli Stati parti del trattato successivo, il trattato posteriore si applica nella sua totalità, mentre quello anteriore si applica soltanto nella misura in cui le sue disposizioni siano compatibili con quelle del primo, qualora una interpretazione "*in buona fede seguendo il senso ordinario da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo*" (art. 31, par. 1 CVDT), restando inteso che esse sono finalizzate a confermare, integrare o ad estendere il campo di applicazione della CVRC.

La convenzione sulle funzioni consolari tra Italia ed Argentina, firmata a Roma il 9 dicembre 1987 ed in vigore dal 5 ottobre 1990, costituisce esempio di un accordo avente carattere complementare alla CVRC, come prova sia il preambolo nel quale si menziona "*l'opportunità di adottare, nei rapporti reciproci, norme aggiuntive*" alla CVRC sia l'art. 1, secondo cui le norme della convenzione hanno "*carattere complementare*" a quelle della CVRC e "*queste ultime si applicheranno a tutte le situazioni non contemplate dalla presente convenzione*".

In dottrina (ANGELET) si è osservato che le disposizioni delle convenzioni consolari, successive alla CVRC, che eventualmente prevedessero l'obbligo per lo Stato di residenza di informare lo Stato di cittadinanza di una persona arrestata, incarcerata e sottoposta a detenzione, a prescindere dalle obiezioni di quest'ultima, confliggono con il diritto individuale dell'interessato, garantito dall'art. 36, par. 2 CVRC, di scegliere se richiedere o meno l'assistenza consolare del proprio Stato.

3. *La giurisprudenza internazionale.*

La *giurisprudenza internazionale* in materia di diritto consolare comprende alcune decisioni (sentenze e pareri) estremamente rilevanti della Corte internazionale di giustizia: *a*) quella relativa al *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran* (1980); *b*) i casi *Breard* (1999), *LaGrand* (2001), *Avena e altri* (2004 e 2009), *Ahamadou Sadio Diallo* (2010); *c*) quella sul regime delle capitolazioni e la clausola della nazione più favorita in materia consolare (caso dei *Diritti dei cittadini degli Stati Uniti in Marocco* (1952)); *d*) quella sul mantenimento di relazioni consolari ed il riconoscimento di governi (parere sulle *conseguenze giuridiche per gli Stati della presenza continua dell'Africa del Sud in Namibia*, nonostante la Ris. 276 (1970) del Consiglio di Sicurezza).

Merita menzione, inoltre, il parere consultivo della Corte interamericana dei diritti umani sul *Diritto di informazione sull'assistenza consolare* (1999).

La giurisprudenza arbitrale, invece, è più datata: v., ad es., la sentenza del 20 settembre 1897 tra Siam e Stati Uniti relativa all'attacco militare al viceconsole degli Stati Uniti in Siam; le sentenze del 20 marzo e del 2 aprile 2001 tra Grecia e Turchia relative alla convenzione consolare bilaterale.

4. *Le norme interne in materia consolare.*

Bibliografia: FERRARO V., *L'amministrazione consolare tra diritto italiano e ordinamento giuridico internazionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, pp. 1453-1490.

Le norme internazionali (CVRC e convenzioni consolari) coesistono con le norme interne che gli Stati (quello inviante e quello ricevente) stabiliscono per disciplinare lo svolgimento delle funzioni da parte degli organi consolari istituiti in base alle norme internazionali relative alle relazioni consolari, che operano, di regola, un rinvio alla legislazione dello Stato inviante e di quello ricevente.

In particolare, le norme interne dello Stato inviante, in conformità al diritto internazionale generale e convenzionale, attribuiscono all'organo consolare dello Stato la competenza all'esercizio di un complesso di funzioni. Le norme interne dello Stato ricevente, invece, possono consentire ai consoli esteri determinate funzioni, non previste dal diritto consuetudinario o convenzionale, oppure possono vietarle, oppure, non contenendo disposizioni puntuali, possono non opporsi allo svolgimento delle dette funzioni.

La principale normativa consolare italiana è attualmente quella stabilita dal D.Lgs. 3 febbraio 2011, n. 71, relativo all'ordinamento e alle funzioni degli uffici consolari, ai sensi dell'art. 14, comma 18, della L. 28 novembre 2011, n. 246 (in vigore dal 28 maggio 2011), che ha abrogato il dPR 5 gennaio 1967, n. 200 e la L. 2 maggio 1983, n. 185.

CAPITOLO XVIII

LO STABILIMENTO, LE VICENDE E L'ESTINZIONE DELLE RELAZIONI CONSOLARI

SOMMARIO: 1. Lo stabilimento: il mutuo consenso dello Stato inviante e di quello ricevente. – 2. Caratteristiche delle relazioni consolari e loro possibili anomalie. – 3. Gli uffici consolari. – 3.1. La circoscrizione consolare. – 3.2. L'esercizio di funzioni consolari fuori della circoscrizione consolare ed in uno Stato terzo. – 4. Le vicende dell'ufficio consolare. – 5. La sospensione e l'estinzione delle relazioni consolari. – 5.1. L'insorgenza di un conflitto armato internazionale e le relazioni consolari. – 5.2. L'estinzione dello Stato inviante o di quello ricevente. – 5.3. Governi non riconosciuti e relazioni consolari. – 5.4. La rottura delle relazioni consolari. – 5.5. Stati c.d. falliti e relazioni consolari. – 6. Lo svolgimento di funzioni consolari da parte di uno Stato terzo. – 7. La nomina della stessa persona come funzionario consolare da parte di due o più Stati.

1. *Lo stabilimento: il mutuo consenso dello Stato inviante e di quello ricevente.*

L'art. 2, par. 1 CVRC sancisce che "*lo stabilimento di relazioni consolari ha luogo per mutuo consenso*", riaffermando la risalente regola generale secondo la quale occorre l'accordo fra Stati per l'istituzione di relazioni consolari. Solo l'accordo, infatti, è lo strumento in base al quale lo Stato territoriale può consentire alle limitazioni della propria sovranità necessarie a permettere ad organi dello Stato inviante di svolgere attività di rilevanza interna nel proprio ambito spaziale di giurisdizione.

L'accordo in questione, di regola, è concluso in modo espresso e formale ed inserito in una convenzione consolare o in un trattato di amicizia, commercio e navigazione o è consegnato in uno scambio di note finalizzato all'invio e alla ricezione di consoli.

L'accordo può essere anche tacito e risultare dal comportamento dello Stato inviante, che chiede di poter aprire un ufficio consolare nel territorio di un altro Stato e dalla risposta dello Stato territoriale che consente all'istituzione del detto ufficio.

L'accordo può essere altresì presunto (e si tratta di una presunzione semplice, che può essere superata in base a qualsiasi indicazione contraria). La presunzione

può derivare, in particolare, dall'*exequatur* accordato dallo Stato ricevente o dal consenso dato allo stabilimento di relazioni diplomatiche (art. 2, par. 2 CVRC). Per contro, "*la rottura delle relazioni diplomatiche non comporta* ipso facto *la rottura delle relazioni consolari*" (art. 2, par. 3 CVRC).

Per lo stabilimento delle relazioni consolari deve seguire al mutuo consenso anche il consenso sia quanto all'istituzione dell'ufficio consolare, alla/e sua/e sede/i, alle eventuali sedi distaccate, al rango dell'ufficio, alle dimensioni dell'organico dello stesso (art. 20 CVRC), a ogni modifica successiva all'istituzione, ecc.

La prassi indica che, talvolta, gli Stati, segnatamente in periodi di tensione nelle relazioni bilaterali, invocano il principio della parità, come riflesso del principio di reciprocità, per chiedere la chiusura di uffici consolari o, comunque, la riduzione del personale consolare (c.d. "*tit for tat reductions*"). Così avvenne, ad es., nel 1961, tra Cuba e Stati Uniti, nel 1986, tra Stati Uniti e URSS, nel 1987, tra Regno Unito ed Iran e, nel 1993, tra Pakistan ed India.

L'eventuale rifiuto di consentire all'istituzione di un ufficio consolare distaccato può essere considerato incompatibile con il mantenimento di relazioni consolari (art. 2, par. 4 e art. 70, par. 2 CVRC).

Per il Rel. spec. della CDI ZOUREK il sistematico rifiuto da parte di uno Stato di stabilire relazioni consolari in tempo di pace era da ritenersi contrario ad un principio fondamentale del diritto internazionale e, in particolare, qualora riguardasse i membri delle Nazioni Unite, all'art. 1, par. 3 della Carta, che impone ai detti Stati il dovere di perseguire la cooperazione internazionale per risolvere i problemi di carattere economico, sociale, culturale ed umanitario; in quest'ottica, lo stabilimento di relazioni diplomatiche e consolari costituisce indubbiamente la prima condizione da soddisfare e le missioni diplomatiche e consolari ne sono il principale tramite.

Vale la pena di precisare che due Stati possono decidere di stabilire tra di loro relazioni consolari anche qualora essi non intrattengano relazioni diplomatiche. Tuttavia, normalmente, lo stabilimento di relazioni diplomatiche include lo stabilimento di relazioni consolari. Talvolta, ad es., quando una sezione consolare opera all'interno di un'ambasciata (v. art. 70, par. 2 CVRC; art. 3, par. 2 CVRD) si possono avere relazioni consolari senza che sia stato necessario istituire un ufficio consolare specifico.

Talvolta, dopo la rottura delle relazioni diplomatiche conseguente ad un conflitto armato internazionale, può accadere che le relazioni consolari vengano ristabilite prima di quelle diplomatiche (come avvenuto tra Regno Unito ed Argentina dopo la guerra delle Falklans/Malvinas del 1982, dato che la ripresa delle relazioni consolari, nel 1989, precedette di un anno la ripresa di quelle diplomatiche).

Sotto il profilo del diritto interno, la *rete consolare italiana* comprende uffici consolari che si distinguono in uffici consolari di I e di II categoria. L'istituzione e la soppressione degli uffici di I categoria sono disposte, ai sensi dell'art. 30 dPR 5 gennaio 1967, n. 18, con decreto del Ministro degli Affari esteri, previo parere del Consiglio di amministrazione, di

concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Invece, l'istituzione e la soppressione dei Consolati generali e dei Consolati di II categoria sono disposte con decreto del Ministro degli Affari esteri; l'istituzione e la soppressione dei Vice consolati e delle Agenzie consolari di II categoria sono disposte con decreto del Ministro degli Affari esteri. In città sedi di missione diplomatica non possono essere istituiti uffici consolari di II categoria.

L'art. 42 della medesima fonte precisa che agli uffici consolari di I categoria è preposto, quale titolare, un funzionario di carriera ed agli uffici consolari di II categoria un funzionario onorario. Gli uffici consolari si distinguono in Consolati generali, Consolati, Vice consolati e Agenzie consolari. I Vice consolati e le Agenzie consolari di I categoria dipendono da un Consolato generale o da un Consolato di pari categoria; i Vice consolati e le Agenzie consolari di II categoria da un Consolato generale o da un Consolato. Le Agenzie consolari possono, ove le esigenze del servizio lo richiedano, essere poste alle dipendenze di Vice consolati di I categoria. I Vice consolati e le Agenzie consolari non dipendenti da altro ufficio consolare dipendono direttamente dalla missione diplomatica. L'art. 43 dispone che, agli effetti amministrativi, il Ministro degli Affari esteri, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, può qualificare di I classe i Consolati generali di I categoria di maggiore importanza.

2. *Caratteristiche delle relazioni consolari e loro possibili anomalie.*

Nella normalità delle relazioni consolari queste ultime sono: *a*) *reciproche* (Stato inviante e Stato ricevente instaurano reciproche relazioni); *b*) *dirette* (le relazioni sono svolte direttamente dagli organi consolari dello Stato inviante e di quello ricevente); *c*) *bilaterali* (di regola le relazioni consolari concernono i detti due Stati); *d*) *esclusive* (le relazioni consolari riguardano esclusivamente il territorio dello Stato inviante e di quello ricevente).

Tuttavia, può accadere che le relazioni presentino elementi di anomalia.

Anzitutto, possono non essere reciproche, in quanto solo uno dei due Stati può aver stabilito propri uffici nel territorio dell'altro, o gli uffici possono essere di rango e categorie diverse.

Inoltre, le relazioni consolari possono svolgersi per il tramite di organi consolari di uno Stato terzo: una tale forma, all'evidenza, presuppone un accordo trilaterale, di regola risultante da una coppia di accordi bilaterali.

Ancora, l'ufficio consolare dello Stato inviante può estendere la propria competenza a zone territoriali di un terzo Stato (occorre, peraltro, sia il consenso dello Stato ricevente che quello del terzo Stato).

Ancora, gli Stati possono decidere di condurre le loro relazioni consolari per il tramite di missioni speciali.

Ad es., l'esame della prassi indica che la Repubblica federale di Germania ha ricevuto missioni speciali incaricate degli affari consolari di Stati con i quali, in applicazione della c.d. dottrina Hallstein, aveva rotto le relazioni diplomatiche a seguito del riconoscimento, da parte di essi, della Repubblica democratica tedesca. Una situazione analoga si è venuta a creare tra Unione Sovietica ed Israele venti anni dopo la guerra con gli Stati arabi del 1967 ed in assenza di formali relazioni diplomatiche: una delegazione consolare sovietica

fu ricevuta in Israele, nel 1987, e l'anno successivo una delegazione consolare israeliana si recò a Mosca per lavorare nell'ambito della sezione degli interessi israeliani costituita nell'ambasciata dei Paesi Bassi.

Infine, un ufficio consolare sito nello stesso Stato territoriale, può essere cumulativamente investito della competenza e qualità consolare da parte di due o più Stati (anche in questo caso occorre il consenso di tutti gli Stati interessati).

3. *Gli uffici consolari.*

L'ufficio consolare è l'organo complesso e permanente preposto in modo durevole alla formazione e allo sviluppo delle relazioni consolari distinto dai singoli organi consolari (capo dell'ufficio e membri del personale consolare) che all'ufficio sono preposti (MARESCA).

L'ufficio può essere diretto da un funzionario consolare di carriera (l'antico *consul missus*) ovvero da un funzionario consolare onorario (l'antico *consul electus*).

Gli uffici consolari possono essere distinti in 4 *classi*, la cui denominazione si basa sul titolo ufficiale del funzionario che vi è preposto (Console generale, Console, Vice console, Agente consolare) e, pertanto, si distinguono in Consolati generali, Consolati, Vice consolati ed Agenzie consolari (art. 9, par. 1 CVRC). Il par. 2 della medesima disposizione consente alle parti contraenti di fissare liberamente la denominazione dei funzionari consolari diversi dai capi di ufficio consolare. A sua volta, i Vice consolati e gli Agenti consolari dipendono, di regola, dai Consolati generali e dai Consolati. Inoltre, le funzioni consolari possono essere svolte (con il consenso dello Stato ricevente) dalla cancelleria consolare della missione diplomatica.

L'ufficio consolare può comprendere una pluralità di sezioni (passaporti, notarile, di stato civile, commerciale, ecc.), che siano allocate nel medesimo ufficio o in luogo diverso da quello della sede dell'ufficio (art. 4, par. 5 CVRC).

Quanto agli *effettivi del personale consolare*, ai sensi dell'art. 20 CVRC, in mancanza di accordo specifico, lo Stato di residenza può richiedere che essi siano mantenuti nei limiti che esso considera ragionevoli e normali, tenuto conto delle circostanze e condizioni esistenti nel distretto consolare e delle necessità dell'ufficio consolare.

La questione della dimensione dell'organico dell'ufficio consolare può costituire oggetto di disposizioni specifiche della convenzione consolare (v., l'art. 4, par. 1, della convenzione tra Regno Unito e Cina relativa all'istituzione del consolato britannico a Shanghai e del consolato cinese a Manchester).

La *sede* dell'ufficio consolare corrisponde alla città dello Stato ricevente nel quale esso è istituito e nella quale esso svolge i propri compiti (nel passato i consolati

sono stati istituiti soprattutto in città marittime o in città in cui, a motivo dell'immigrazione, era forte la presenza di cittadini dello Stato inviante). Ai sensi dell'art. 4 CVRC "*un ufficio consolare può essere stabilito nel territorio dello Stato di residenza soltanto con il consenso di tale Stato*". Il consenso dello Stato di residenza è parimenti richiesto se un consolato generale o un consolato desidera aprire un vice consolato o un'agenzia consolare in una località diversa da quella nella quale esso stesso è stabilito (art. 4, par. 4 CVRC). La istituzione di una sede distaccata dell'ufficio richiede pure il consenso preventivo ed espresso dello Stato ricevente (art. 4, par. 5 CVRC). Il consenso, peraltro, non può essere negato se in quella stessa città già esistono uffici consolari di altri Stati, in quanto vale, al riguardo, il principio di non discriminazione fra gli Stati, che appartiene al diritto consuetudinario.

Vale la pena di segnalare che, per iniziativa dell'allora ambasciatore a Parigi FELIX ROHATYN, gli Stati Uniti, hanno iniziato a sperimentare, dal 1997, una nuova modalità ibrida di ufficio consolare, denominata *American Presence Post* (APP). Trattasi formalmente di un consolato, istituito in base alla CVRD, costituito da un personale consolare ridotto (uno o due addetti, supportati da qualche agente locale), che assiste i cittadini statunitensi in condizioni di emergenza e svolge compiti di promozione commerciale e di informazione pubblica ma non rilascia visti a stranieri. Uffici del genere sono stati istituiti in Francia (Lille, Lione, Rennes, Bordeaux, Tolosa), in Turchia (Izmir), in Egitto (Alessandria), in Cina (Wuhan), in Indonesia (Medan), in Corea del Sud (Busan) ed in Canada (Winnipeg).

3.1. *La circoscrizione consolare.*

La *circoscrizione consolare* è il territorio attribuito ad un ufficio consolare per l'esercizio delle funzioni consolari. Essa è normalmente fissata tenendo conto della ripartizione territoriale amministrativa dello Stato ricevente.

Ogni circoscrizione, di regola, ha carattere esclusivo, nel senso che ad essa corrisponde la competenza funzionale dell'ufficio e dei funzionari consolari preposti. La competenza territoriale conosce, tuttavia, due eccezioni: *a*) in caso di uffici dipendenti (Vice consolati, Agenzie consolari) l'ufficio sovraordinato (Consolato generale, Consolato) estende la propria sfera d'azione nell'ambito territoriale degli uffici dipendenti; *b*) un funzionario consolare, in circostanze particolari e con il consenso dello Stato ricevente, può esercitare le proprie funzioni in una circoscrizione diversa da quella di competenza (art. 6 CVRC).

Nel caso in cui le relazioni diplomatiche siano svolte mediante accreditamento multiplo (v., *supra*, cap. VII, par. 7.4.1) la circoscrizione consolare dell'ufficio consolare (retto da console di carriera o affidato ad un console onorario) nello Stato in cui non vi sia la sede della missione diplomatica dello Stato inviante copre tutto il territorio dello Stato ricevente.

È questo, ad es., il caso del consolato onorario delle Repubblica delle Comore a Roma.

3.2. *L'esercizio di funzioni consolari fuori della circoscrizione consolare ed in uno Stato terzo.*

Si è detto che il funzionario consolare, di norma, svolge le proprie funzioni nell'ambito geografico della circoscrizione consolare di appartenenza. Tuttavia, in circostanze particolari, un funzionario consolare, con il consenso dello Stato di residenza, può esercitare le sue funzioni al di fuori della circoscrizione consolare (art. 6 CVRC).

Inoltre, lo Stato di invio, previa notifica agli Stati interessati e sempre che uno dei due non vi si opponga espressamente, può incaricare un ufficio consolare stabilito in uno Stato di assumere l'esercizio di funzioni consolari da parte di un altro Stato (art. 7 CVRC).

La previsione è contenuta nelle convenzioni consolari. Ad es., nell'accordo tra Canada ed Australia del 7 agosto 1986 ed in quello tra Svizzera ed Austria del 3 settembre 1979.

Questa situazione è analoga a quella del plurimo accreditamento ben conosciuto nel diritto diplomatico e vi si può far rientrare la tutela consolare dei cittadini dell'Unione europea nel territorio dei paesi terzi (v., *infra*, cap. XXV).

4. *Le vicende dell'ufficio consolare.*

Nella vita di un ufficio consolare possono verificarsi varie vicende, che attengono alla categoria e alla classe dell'ufficio consolare.

Così la categoria dell'ufficio consolare può essere modificata: ad es., un consolato di seconda categoria, retto da un console onorario, può essere trasformato in consolato di prima categoria, cui è preposto un console di carriera. Anche la classe di un ufficio consolare può subire modifiche: ad es. un consolato può essere elevato a consolato generale.

L'uno e l'altro fenomeno possono ovviamente verificarsi in senso inverso e le odierne restrizioni di bilancio in molti Stati ne hanno spesso determinato la modifica in questo senso, con un notevole incremento dei consolati onorari.

In ogni caso, per ognuna delle dette trasformazioni è indispensabile il consenso dello Stato di residenza, che, comunque, non potrebbe pretendere di imporre l'una o l'altra trasformazione.

Inoltre, l'ufficio consolare può subire modificazioni quanto all'organico dei suoi effettivi, con il consenso dello Stato ricevente (art. 20 CVRC).

Ancora, nel caso di affievolimento delle relazioni diplomatiche, gli Stati possono decidere di ridurre le rispettive relazioni dal livello di ambasciata a quello di consolato.

Infine, l'ufficio consolare può vedere modificata la dimensione geografica del-

la propria circoscrizione consolare, sempre con il consenso dello Stato ricevente (art. 4, par. 3 CVRC).

In tutti i detti casi le relazioni consolari subiscono un *affievolimento.*

5. *La sospensione e l'estinzione delle relazioni consolari.*

Bibliografia: VENNEMAN R., *La fin des consulats?*, in *RBDI*, 1965, pp. 148-161.

La *sospensione* delle relazioni consolari può verificarsi in connessione ad una situazione che non renda più possibile il materiale persistere delle relazioni stesse.

Un caso del genere può essere conseguente alla occupazione militare dello Stato ricevente ed alla decisione della Potenza occupante di allontanare i funzionari consolari dello Stato nemico; il che mette l'ufficio consolare nell'impossibilità di svolgere le proprie funzioni (v., *amplius*, *supra*, cap. XVI, par. 11 ed *infra*, par. 5.1).

Cessata la situazione che aveva determinato la sospensione, gli uffici possono tornare ad operare, senza necessità che intervenga un nuovo consenso dello Stato ricevente e senza neppure esigenza di nuovo *exequatur* qualora fossero i precedenti funzionari consolari a riaprire l'ufficio consolare. Invero, la sospensione non determina l'estinzione dell'ufficio e non pone termine al rapporto di missione consolare a suo tempo instaurato con l'*exequatur* del capo missione.

L'*estinzione* delle relazioni consolari, invece, può dipendere, per un verso, dal verificarsi di situazioni internazionali incompatibili con il mantenimento delle relazioni consolari; per altro verso, dal compimento di atti di volontà da parte dello Stato inviante o di quello ricevente finalizzati alla cessazione delle relazioni consolari.

> La cessazione delle relazioni consolari (anche a livello onorario) può essere altresì conseguenza di una decisione politica. Questo accade, soprattutto, da parte della Repubblica popolare di Cina nei confronti degli Stati che continuano a riconoscere Taiwan. Così, ad es., la Cina ordinò la chiusura del consolato onorario della Liberia ad Hong Kong, nel 1997, allorché la Liberia, pur avendo riconosciuto la Cina popolare continuò a considerare Taiwan come uno Stato. La motivazione fu che "*as the Liberian Government openly pursued dual recognition in an attempt to create 'two China', the Chinese government has hereby decided to close the honorary consulate of Liberia in the Hong Kong Special Administrative Region as of today*".

Vanno ricomprese tra le situazioni internazionali incompatibili con le relazioni consolari e suscettibili di determinarne l'estinzione: *a*) l'insorgere di un conflitto armato internazionale tra Stato inviante e Stato ricevente; *b*) l'estinzione della personalità internazionale dello Stato inviante o di quello ricevente; *c*) il mancato riconoscimento del governo dello Stato inviante e di quello ricevente; *d*) il riconoscimento di un governo o di uno Stato antitetici rispetto allo Stato inviante o a

quello ricevente (ad es., il riconoscimento di un governo insurrezionale). Esaminiamo, pertanto, le diverse fattispecie estintive indicate.

5.1. *L'insorgenza di un conflitto armato internazionale e le relazioni consolari.*

Bibliografia: DOLLOT R., *Des consuls et de leur action en temps de guerre*, in *RGDIP*, 1939, pp. 94-141; STOWELL E.C., *Vae Victis, Consuls in Occupied Areas*, in *AJIL*, 1940, pp. 310-312; YAMAGUCHI F., *Suspension of Diplomatic Relations between Occupied Japan and Neutral States*, in *ZaöRV*, 1982, pp. 100-120; PUISSOCHET J.-P., *Relations diplomatiques et protection des nationaux*, in STERN B. (dir.), *Les Aspects Juridiques de la Crise et de la Guerre du Golfe: aspects de droit international public et de droit international privé*, *Actes du colloque des 7 et 8 juin 1991*, Paris, 1991, pp. 93-106; DAOUDI R., *Les problèmes rencontrés par le Koweit dans ses rélations diplomatiques et économiques internationales*, *ivi*, pp. 107-121; TALMON S., *Diplomacy under Occupation: the Status of Diplomatic Mission in Occupied Iraq*, in *An. Mex. Der. Int.*, 2006, pp. 461-511.

L'*insorgenza di un conflitto armato internazionale* può produrre diverse conseguenze sulla vita dell'ufficio consolare e le relazioni consolari ne possono risultare tanto sospese, quanto estinte.

Nel caso di occupazione bellica da parte di uno Stato terzo (o di una coalizione di Stati terzi) di tutto o di parte del territorio di uno Stato occorre provvedere ai servizi consolari per i cittadini dello Stato occupato che risiedono nel territorio occupato.

In proposito, l'art. 4 della IV convenzione di Ginevra del 1949 relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra (ratificata e resa esecutiva dall'Italia con L. 27 ottobre 1951, n. 1739) definisce le persone che rientrano nel suo campo di applicazione, la cui protezione deve essere assicurata da parte della Potenza occupante. Il secondo comma della disposizione precisa, tuttavia, che "*i cittadini di uno Stato neutrale, che si trovano sul territorio di uno Stato belligerante ed i cittadini di uno Stato cobelligerante non saranno considerati persone protette fintanto che lo Stato al quale appartengono, avrà una rappresentanza diplomatica normale nello Stato in potere del quale essi si trovano*".

Nel concetto di rappresentanza diplomatica, all'evidenza, rientra la presenza di un ufficio consolare, dato che le funzioni consolari possono essere svolte da un apposito ufficio consolare o per il tramite della cancelleria consolare di una missione diplomatica permanente. Occorre, peraltro, che la Potenza occupante consenta, durante il conflitto armato internazionale e per il tempo dell'occupazione, che gli Stati terzi mantengano una rappresentanza diplomatica nel territorio occupato. Il che, alla luce della prassi internazionale, non sempre si verifica.

Ad es., la Germania sia durante la prima guerra mondiale (occupazione del Belgio) sia durante la seconda guerra mondiale (occupazione di Danzica e della Polonia) revocarono

l'autorizzazione ai consoli presenti sui detti territori e richiesero di rilasciare un nuovo *exequatur*.

Quanto all'Iraq, dopo l'occupazione del Kuwait, nel 1990, ordinò che tutte le rappresentanze diplomatiche e consolari lasciassero il territorio e si stabilissero a Bagdad. Molti Stati non ottemperarono alla richiesta, tenuto anche conto della Ris. 664/1990 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che chiedeva all'Iraq di concedere l'immediato e continuo accesso del personale consolare ai propri cittadini presenti in Kuwait. L'Iraq procedette al taglio delle forniture idriche ed elettriche alle rappresentanze diplomatiche e consolari per forzarne la chiusura ed il Consiglio di Sicurezza, nuovamente, con la Ris. 674/1990 richiese "*that Iraq immediately fulfil its obligations to third State nationals in Kuwait and Iraq, including the personnel of diplomatic and consular mission, under the* [UN] *Charter, the above Geneva Convention, the Vienna Convention on Diplomatic Relations, the Vienna Convention on Consular Relations, general principles of international law and the relevant resolution of* [Security] *Council* ". In dottrina (LEE e QUIGLEY) la risoluzione è stata interpretata nel senso che la Potenza occupante è tenuta a consentire alle autorità consolari degli Stati terzi di continuare a svolgere le proprie funzioni nel territorio occupato. Queste funzioni, infatti, fanno parte della normale "vita pubblica" nel territorio occupato e, pertanto, la Potenza occupante, ai sensi dell'art. 43 del regolamento allegato alla II convenzione de L'Aia del 1907, concernente le leggi e gli usi della guerra terrestre, "*prenderà tutte le misure che dipendano da lui per ristabilire ed assicurare, quanto è possibile, l'ordine pubblico e la vita pubblica, rispettando, salvo impedimento assoluto, le leggi vigenti nel paese*". D'altra parte, l'occupazione bellica non trasferisce la sovranità territoriale in capo alla potenza occupante (v. CURTI GIALDINO C., *Occupazione bellica (dir. internaz.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1979, pp. 720-749) e, conseguentemente, questa non è autorizzata, a rigore, né a revocare gli *exequatur* né a chiedere che essi vengano rinnovati.

Secondo la prassi, di regola, la Potenza occupante consente ai consoli degli Stati neutrali di continuare a svolgere le proprie funzioni. Ciò è accaduto, ad es.: *a*) nel 1967, nella striscia di Gaza e nella *West Bank* del fiume Giordano, territori occupati da Israele; *b*) nel 1974, a Cipro dopo l'occupazione militare da parte della Turchia; *c*) nel 2003, in Iraq, durante l'occupazione da parte degli Stati Uniti.

5.2. *L'estinzione dello Stato inviante o di quello ricevente.*

L'*estinzione dello Stato inviante o dello Stato ricevente* sembrerebbe, *prima facie*, dover comportare la cessazione delle funzioni consolari. Tuttavia, l'esame della prassi internazionale dimostra che la situazione è più complessa di quanto si potrebbe immaginare. Così, in caso di estinzione dello Stato inviante, può accadere che lo Stato ricevente, per un certo tempo, continui a riconoscere *status* consolare agli agenti dello Stato estinto.

Ad es., gli Stati Uniti consentirono ai consoli pontifici di continuare a svolgere le proprie funzioni per svariati anni dopo l'annessione degli Stati della Chiesa da parte del Regno d'Italia.

Può accadere, altresì, che lo Stato ricevente consideri che lo Stato inviante abbia conservato la personalità internazionale pur avendo perso il controllo del suo territorio. Ciò è normale nel caso che lo Stato ricevente abbia riconosciuto il governo in esilio dello Stato inviante (v. KACEWICZ G.V., *Great Britain, the Soviet*

Union and the Polish Government in Exile, The Hague, 1979, spec. pp. 215-225); in altri casi, come quello degli Stati baltici, la situazione è del tutto peculiare.

Così, con riguardo ad Estonia, Lettonia e Lituania – che furono annesse per incorporazione dall'Unione Sovietica nel 1940 e che rimasero, salvo un breve periodo di occupazione germanica durante la seconda guerra mondiale, sotto controllo sovietico fino al 1991 – gli Stati Uniti, che non riconobbero l'annessione, continuarono a consentire il funzionamento del consolato estone a New York, dei consolati lettoni a Los Angeles ed a Washington, nonché dei consolati lituani a Los Angeles, Chicago e New York. I detti consolati, che utilizzarono le risorse finanziarie appartenenti ai tre Stati baltici congelate dagli Stati Uniti, tornarono sotto il controllo effettivo degli Stati di appartenenza dopo la dissoluzione dell'URSS. Anche la giurisprudenza statunitense riconobbe al console generale estone a New York, facente funzioni di conservatore degli interessi dei cittadini estoni nella città di New York di agire in nome e per conto della Banca centrale estone al fine di recuperare i fondi detenuti dalla *City Bank* di New York (Corte Suprema dello Stato di New York, caso *Buxhoeveden* c. *Estonian Bank e al.*, 1948, confermando decisioni di giurisdizioni inferiori risalenti al 1943). Quanto al Regno Unito, pur avendo riconosciuto *de facto* l'annessione sovietica degli Stati baltici, consentì alle loro legazioni a Londra di effettuare attività consolari dopo il 1940 (sulla questione, v., MC HUGH J.T., PACY J.S., *Baltic Diplomacy, International Law and the Cold War*, Westport CT, 2001).

In caso di estinzione dello Stato ricevente, di regola, le relazioni consolari cessano. Lo Stato inviante normalmente richiede al nuovo Stato, o allo Stato esistente che esercita controllo sul territorio del precedente Stato, un nuovo *exequatur* o una autorizzazione provvisoria a svolgere funzioni consolari.

Così, quando il governo britannico riconobbe *de facto* l'annessione dell'Etiopia da parte dell'Italia, la legazione ad Addis Abeba fu sostituita da un consolato generale, i cui funzionari ricevettero l'*exequatur* dal governo di Roma. Nello stesso senso, allorché gli Stati Uniti riconobbero *de facto* l'annessione dell'Austria da parte del Terzo *Reich*, chiesero a Berlino di concedere un'autorizzazione provvisoria ad esercitare funzioni consolari per i propri funzionari consolari a Vienna.

Nel caso, invece, che lo Stato ricevente venga a perdere il controllo su di una parte del proprio territorio ed il trasferimento del territorio (pure disgiunto dalla perdita della sovranità) includa anche una intera circoscrizione consolare, ciò non comporta la cessazione delle relazioni consolari nella restante porzione di territorio dello Stato ricevente territorio.

Dopo l'assunzione, nel 1939, da parte del Terzo *Reich* del protettorato su una parte della Cecoslovacchia, l'ambasciata degli Stati Uniti a Berlino ricevette una nota secondo la quale tutti i consoli residenti a Praga avrebbero dovuto ottenere un nuovo *exequatur* da Berlino ovvero lasciare la Cecoslovacchia entro sei settimane. Gli Stati Uniti sostennero che l'eventuale richiesta dell'*exequatur* sarebbe stata inoltrata soltanto qualora non avesse implicato il riconoscimento della mutata situazione politico-istituzionale in Cecoslovacchia. Sebbene la Germania avesse ritenuto la richiesta assolutamente infondata, il consolato degli Stati Uniti a Praga rimase aperto fino al 14 ottobre 1940.

Quando, inoltre, da uno Stato, in esito ad una secessione, nascono due o più Stati, le relazioni consolari, di norma, vengono a stabilirsi con i nuovi Stati, i quali, mediante accordo, decidono di suddividersi la proprietà degli immobili in cui sono ospitati gli uffici consolari. La medesima situazione si ha nel caso della dissoluzione di uno Stato e di nascita di nuovi Stati.

Nel caso della Cecoslovacchia, separatasi nel 1993 in Repubblica ceca e Repubblica slovacca, la decisione fu di condividere inizialmente talune sedi consolari (ad es., le cancellerie consolari nelle ambasciate di Washington e Tokio). Nel caso della dissoluzione della Jugoslavia le sedi consolari furono ripartite in base all'accordo successorio del 1991. Diversamente, nel caso della dissoluzione dell'URSS, la Federazione russa ereditò l'insieme degli immobili che ospitavano le missioni diplomatiche e gli uffici consolari sovietici in cambio dell'accollo dell'intero debito pubblico dell'URSS.

5.3. *Governi non riconosciuti e relazioni consolari.*

Bibliografia: EL-GANZORY A., *Consular relations and unrecognized regimes*, in *Rev. égyptienne dr. int.*, 1978, pp. 101-121.

Circa il *rapporto tra lo stabilimento di relazioni consolari ed il riconoscimento tra Stati*, durante i lavori della CDI, venne respinta la proposta del Rel. spec. ZOUREK mirante a precisare che la concessione dell'*exequatu*r implicava riconoscimento dello Stato inviante da parte di quello ricevente; come pure furono bocciate le proposte di SCELLE, secondo il quale le relazioni consolari potevano essere stabilite anche in caso di non riconoscimento o di riconoscimento *de facto* da parte dello Stato ricevente, riconoscimento che, a motivo delle dette relazioni, non si trasformava in riconoscimento *de iure*.

Può accadere, invero, che su di una porzione del territorio di uno Stato ricevente si insedi una nuova autorità di governo che lo Stato inviante non intende riconoscere. Al riguardo occorre osservare che, dal momento che le relazioni consolari si fondano sul mutuo consenso, dal mancato riconoscimento della nuova autorità di governo consegue la cessazione delle relazioni consolari in considerazione del fatto che l'*exequatur* precedentemente concesso non vincola il nuovo governo, che può considerare i consoli degli Stati che non siano stati riconosciuti alla stregua di semplici stranieri privi di qualsiasi immunità o privilegio e di espellerli, fatto salvo il diritto derivante dall'art. 53, par. 3 CVRC (norma di sviluppo progressivo ormai cristallizzata in norma consuetudinaria) di poter lasciare il territorio entro un termine ragionevole.

Il caso più noto al riguardo concerne l'arresto e la detenzione, nel 1949, del console generale degli Stati Uniti a Pechino e di quattro suoi dipendenti, nonché la requisizione militare dei locali consolari da parte delle autorità della Repubblica popolare cinese, Stato non riconosciuto dagli Stati Uniti.

Ciò non toglie che lo Stato ricevente, nonostante il mancato riconoscimento (ed, anzi, nell'ottica di ottenerlo), consenta ai funzionari consolari, che lo Stato inviante non abbia richiamato, di continuare a svolgere le loro funzioni.

Fu questa, ad es., la prassi seguita dal governo del Manchoukuo negli anni '30 del Novecento, durante il conflitto tra Cina e Giappone. Inoltre, il Regno Unito, tra il 1950, allorché riconobbe la Cina popolare ed il 1972, quando le relazioni diplomatiche vennero elevate a rango di ambasciata, continuò a nominare e sostituire consoli a Tamsui e Taipei, senza sollecitare l'*exequatur* dalle autorità di Taiwan, non riconosciute.

Inoltre, il Regno Unito ha continuato a mantenere un ufficio consolare a Taiwan anche dopo il riconoscimento, avvenuto nel 1950, della Repubblica popolare cinese. La mancanza di riconoscimento, tuttavia, rende difficoltosa la procedura di *exequatur*, che nel caso appena menzionato non venne richiesto.

Per quanto riguarda la Repubblica turca di Cipro del Nord (che è riconosciuta solo dalla Turchia) gli Stati Uniti, il Regno Unito e la Germania forniscono servizi consolari ai propri cittadini residenti o in transito a Cipro del Nord attraverso l'ufficio consolare sito nel settore turco di Nicosia, senza richiedere l'*exequatur* né alla Turchia né alla repubblica di Cipro del Nord.

Un problema particolare si pone allorché lo Stato ricevente abbia riconosciuto il nuovo Stato ma non anche le rivendicazioni territoriali che lo Stato ricevente abbia avanzato sul territorio in cui è situato l'ufficio consolare.

Nel caso di Gerusalemme, rivendicata da Israele, dopo la guerra del 1967, gli Stati Uniti per non riconoscere questa situazione decisero che il consolato generale di Gerusalemme non dipendesse dall'ambasciata degli Stati Uniti a Tel Aviv ma direttamente dal Dipartimento di Stato. Lo stesso è avvenuto per quanto concerne il Regno Unito.

5.4. *La rottura delle relazioni consolari.*

Occorre, invece, ricomprendere tra gli atti di volontà dello Stato inviante e dello Stato ricevente destinati a porre fine alle relazioni consolari, tanto quelli compiuti, in forma bilaterale (mutuo dissenso) quanto quelli effettuati in forma unilaterale (quando, ad es., venga posto termine all'accordo istitutivo delle relazioni stesse, mediante denuncia).

La rottura delle relazioni diplomatiche può comportare la *rottura delle relazioni consolari* soltanto in caso di crisi particolarmente grave. Infatti, l'art. 2, par. 3 CVRC prevede che la rottura delle relazioni diplomatiche non implica *ipso facto* la rottura delle relazioni consolari, che invece possono persistere a motivo di ragioni di opportunità. La *ratio* di tale disposizione è quella di mantenere un canale di comunicazione tra i due Stati e, soprattutto, di non privare i cittadini di entrambi gli Stati dell'assistenza degli uffici consolari. Si tratta, in certa misura, di una novità introdotta dalla CVRC, che ha recepito il mutamento della prassi rispetto alla situazione che prevedeva, in caso di rottura, la chiusura sia dell'ambasciata che degli uffici consolari.

Invero, fino agli anni '60 del Novecento, salvo poche eccezioni, alla rottura delle relazioni diplomatiche seguiva la rottura delle relazioni consolari, a motivo del fatto che queste ultime erano considerate come un aspetto delle relazioni diplomatiche, a loro volta comprendenti, come una stessa unità inscindibile, le relazioni consolari. Anzi, la prassi indica che, talvolta, la rottura delle relazioni consolari ha preceduto la rottura delle relazioni diplomatiche (ad es., nel 1941, prima dell'ingresso nel secondo conflitto mondiale degli Stati Uniti, tutti i consolati statunitensi in Italia ed in Germania vennero chiusi e, reciprocamente, tutti i consolati di questi due Paesi presenti negli Stati Uniti vennero chiusi, mentre le relazioni diplomatiche cessarono successivamente alla dichiarazione di guerra). Pur al di fuori di un conflitto armato, la rottura delle relazioni consolari, nel 1983, tra Stati Uniti e Nicaragua, anticipò la rottura delle relazioni diplomatiche.

La chiusura degli uffici consolari avvenne, altresì, in occasione della controversia di frontiera tra Cina ed India nel 1960, nonché quando, nel 1962, durante il deterioramento delle relazioni tra Cina ed Unione Sovietica i consolati dell'URSS in Cina furono chiusi (non esistevano, al tempo, consolati cinesi in Unione Sovietica).

Mano a mano, tuttavia, la prassi mutò. Infatti, già nel 1956, allorché la Germania federale ruppe le relazioni diplomatiche con la Jugoslavia, che aveva riconosciuto la Repubblica democratica tedesca, quelle consolari furono mantenute (a Belgrado tramite l'ambasciata francese ed a Bonn tramite l'ambasciata svedese). Inoltre, sempre nel 1956, quando, dopo la crisi di Suez, Australia ed Egitto ruppero le relazioni diplomatiche, alcuni funzionari consolari australiani continuarono ad operare al Cairo nella sezione di interessi aperta nell'ambasciata canadese. Nel 1964, le relazioni consolari furono mantenute tra Stati Uniti e Panama, dopo la rottura delle relazioni diplomatiche avvenuta allorché gli studenti americani della *Balboa High School* della zona del canale si rifiutarono di inalberare la bandiera americana e, nella rivolta che ne seguì, restarono uccisi 21 studenti panamensi (i c.d. martiri del 9 gennaio 1964). Le relazioni consolari furono mantenute, altresì, dopo la rottura, nel 1965, tra Germania federale e Repubblica araba unita, a seguito del riconoscimento tedesco di Israele; la medesima situazione si ripropose, più di recente, nel 2008, nella crisi tra Federazione russa e Georgia.

Gli Stati possono anche mantenere una sorta di relazioni consolari non piene. Così, nel 1989, la Federazione russa, non volendo dispiacere l'alleata Corea del Nord, decise, d'accordo con la Corea del Sud, che i servizi consolari dei due Paesi sarebbero stati appoggiati presso le proprie rappresentanze commerciali, pur senza che ai detti servizi ed al personale afferente fosse riconosciuto lo *status* consolare.

Eccezionalmente, le relazioni consolari possono estinguersi per volontà di un terzo Stato, ad es., per decisione dello Stato che abbia occupato militarmente tutto il territorio di uno Stato estero e che esiga la chiusura degli uffici consolari degli Stati nemici siti nel territorio occupato.

In caso di conflitto militare che coinvolga una pluralità di Stati (ad es., nella prima e nella seconda guerra mondiale) possono risultare estinte tutte le relazioni consolari tra uno Stato territoriale e tutti gli Stati esteri coinvolti nel medesimo conflitto militare.

A motivo delle caratteristiche differenziali delle relazioni diplomatiche rispetto alle relazioni consolari, qualora la rottura delle relazioni diplomatiche sia la conseguenza di una decisione vincolante del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, adottata ai sensi del capitolo VII della Carta, essa di regola non comporta la estinzione delle relazioni consolari. Lo stesso avviene nel caso della rottura col-

lettiva delle relazioni diplomatiche da parte di un gruppo di Stati verso uno o più Stati determinati (ad es., la decisione degli Stati arabi di rompere le relazioni diplomatiche con Francia e Regno Unito durante la crisi di Suez nel 1956).

La chiusura degli uffici consolari presuppone la formale comunicazione per le vie diplomatiche, tramite la rappresentanza diplomatica nello Stato ricevente, al Ministero degli Affari esteri del detto Stato. Vale la pena di rilevare che la chiusura degli uffici consolari può non essere reciproca e simmetrica.

Ai sensi dell'art. 27, par. 2 CVRC, in caso di chiusura di un ufficio consolare, lo Stato ricevente è tenuto a rispettare e proteggere la sede dell'ufficio consolare, i suoi beni e gli archivi consolari; lo Stato inviante può affidare ad un proprio altro ufficio consolare nello stesso Stato ricevente, con il consenso di quest'ultimo, sia compiti di custodia dei locali, beni ed archivi, sia l'esercizio delle funzioni consolari della circoscrizione dell'ufficio che è stato chiuso (art. 27, par. 2 CVRC).

Inoltre, lo Stato ricevente, ai sensi dell'art. 27, par. 1, lett. *c*), può affidare la protezione dei propri interessi e quelli dei propri cittadini ad un terzo Stato, che sia accettabile allo Stato ricevente. Lo stesso accade in caso di chiusura temporanea o permanente di un ufficio consolare, allorché lo Stato inviante non abbia una missione diplomatica o altri uffici consolari nello Stato ricevente (art. 27, par. 2, lett. *b*).

5.5. *Stati c.d. falliti e relazioni consolari.*

Dalla situazione di *Stato c.d. fallito*, quello, cioè, che è incapace di esercitare potestà di governo sul proprio territorio, non consegue, automaticamente, il richiamo delle missioni consolari, la rottura delle relazioni consolari o l'estinzione delle dette relazioni (v., *supra*, cap. V, par. 2.1).

6. *Lo svolgimento di funzioni consolari da parte di uno Stato terzo.*

L'art. 8 CVRC prevede che, "*dopo appropriata notifica allo Stato terzo 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*".

Può accadere, infatti, che uno Stato terzo sia chiamato a svolgere funzioni consolari per conto dello Stato inviante, mediante la sostituzione dei suoi organi consolari a quelli del detto Stato. Trattasi di una forma di rappresentanza internazionale, che si istituisce tra lo Stato rappresentante e lo Stato rispetto al quale la rappresentanza è produttiva di effetti giuridici. Questa situazione può verificarsi soprattutto nel caso di sospensione o di rottura delle relazioni consolari; in tal caso, viene di regola creata, nel consolato dello Stato terzo, una "una sezione degli interessi" dello Stato rappresentato.

Ciò è accaduto, ad es., durante la rottura delle relazioni diplomatiche e consolari tra Stati Uniti ed Iran, dopo la presa in ostaggio del personale diplomatico statunitense a Teheran, allorché l'ambasciata di Algeria a Washington istituì una "sezione di interessi iraniani" e, reciprocamente, a Teheran, una "sezione di interessi statunitensi" fu istituita nell'ambasciata svizzera; in entrambi i casi con personale non diplomatico statunitense ed iraniano, ma con personale dello Stato che assicura la rappresentanza e con personale reclutato localmente. Le funzioni di rappresentanza sono spesso appannaggio di Stati neutri, con compiti di Potenza protettrice, quali, segnatamente, la Svizzera e la Svezia (v., *supra*, cap. XVI, par. 7).

La interposizione dello Stato terzo nelle funzioni consolari presuppone, per un verso, l'accordo tra Stato rappresentante e Stato rappresentato e, per altro verso, il consenso dello Stato territoriale. Il relativo procedimento è effettuato tramite le vie diplomatiche.

Peraltro, la detta procedura non è necessaria qualora esista fra gli Stati interessati un accordo plurilaterale di reciproca cooperazione consolare, mediante il quale gli Stati si sono impegnati a riconoscere gli uffici consolari di uno di essi, istituiti nel proprio territorio, come competenti a svolgere funzioni in favore dello Stato contraente che nel detto territorio non abbia propri uffici. Un accordo del genere fu firmato a Caracas il 18 luglio 1911 tra Bolivia, Ecuador, Perù e Venezuela.

Un altro esempio è costituito dalla rappresentanza dei cittadini e degli interessi del Liechtenstein affidata alla Svizzera, in base agli scambi di note del 21 e 24 ottobre 1919; i cittadini del Liechtenstein, qualora non vi siano sedi consolari elvetiche, possono anche avvalersi degli uffici consolari dell'Austria, ai sensi dell'accordo tra Austria e Svizzera sulla cooperazione negli affari consolari del 3 settembre 1979. Va peraltro ricordato che la tutela consolare da parte della Svizzera e dell'Austria non è esclusiva; invero, le missioni diplomatiche del Liechtenstein a Berna, Bruxelles e Vienna svolgono anche funzioni consolari, mentre ciò non avviene nelle ambasciate a Berlino ed a Washington.

7. *La nomina della stessa persona come funzionario consolare da parte di due o più Stati.*

L'art. 18 CVRC prevede che "*due o più Stati, con il consenso dello Stato di residenza, possono nominare la stessa persona in qualità di funzionario consolare in tale Stato*".

Questa situazione si può realizzare allorché due o più Stati partecipano ad una stessa comunità regionale o mondiale ove i legami di solidarietà politica sono molto stretti, il che comporta una mutua fiducia e, pertanto, giustifica di utilizzare per le loro relazioni consolari con un determinato Stato il medesimo ufficio consolare e il medesimo capo dell'ufficio consolare siti ed operanti nel territorio del detto Stato.

La prassi è frequente tra i Paesi aderenti al *Commonwealth* (v., ad es., lo scambio di note sulla condivisione dei servizi consolari tra Canada e Australia del 7 agosto 1986). Una situa-

zione del genere – che nel diritto diplomatico è conosciuta come accreditamento congiunto – potrebbe realizzarsi, in prospettiva, nell'ambito dell'Unione europea (v., *infra*, cap. XXV). Già attualmente alcuni Stati membri dell'Unione – in disparte di quanto previsto dall'art. 20 TFUE – prevedono nelle legislazioni nazionali che i loro uffici consolari possono assistere cittadini di altri Stati membri nel caso che essi non trovino tutela nello Stato terzi da parte delle proprie rappresentanze diplomatico-consolari.

La nomina della medesima persona in qualità di funzionario consolare di due o più Stati richiede, all'evidenza, sia un'intesa tra gli Stati che intendano dar vita a questo istituto sia il consenso dello Stato ricevente.

La convenzione tra Lussemburgo e Belgio del 30 settembre 1965 sulla cooperazione nel campo consolare prevede che la protezione e difesa degli interessi consolari lussemburghesi venga assicurata dagli agenti consolari del Belgio nelle circoscrizioni consolari in cui il Lussemburgo non sia rappresentato o in caso di vacanza dell'ufficio consolare o di impedimento dell'agente consolare. Un accordo di contenuto analogo è stato concluso, nel 1995, tra Brasile e Portogallo per la reciproca protezione dei loro cittadini negli Stati terzi. Inoltre, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del trattato del 2002 tra Francia e Principato di Monaco negli Stati in cui Monaco non ha una rappresentanza consolare i cittadini monegaschi possono rivolgersi, ove necessario, alle missioni diplomatiche e consolari francesi.

La figura giuridica in parola va tenuta ovviamente distinta sia da quella in cui il medesimo funzionario consolare dello Stato inviante esercita funzioni consolari in una circoscrizione diversa del medesimo Stato ricevente sia da quella in cui, nello Stato ricevente, il medesimo funzionario consolare operi, in regime di rappresentanza internazionale, anche per conto di uno Stato terzo. Il carattere distintivo risulta dal fatto che, allorché il medesimo funzionario operi per due o più Stati, egli ricopre due uffici consolari separati, il che ha indotto la dottrina a ricorrere alla figura dell'unione personale consolare (MARESCA).

CAPITOLO XIX

IL PERSONALE DELL'UFFICIO CONSOLARE

SOMMARIO: 1. Le varie categorie di personale: gradimento ed accettabilità. – 2. L'assenza di carattere diplomatico e rappresentativo del personale consolare. – 3. Il capo dell'ufficio consolare. L'inizio della missione. – 3.1. Lettere patenti ed *exequatur*. – 3.2. Cittadinanza del capo dell'ufficio consolare e dei funzionari consolari. – 3.3. *Segue*: la fine della missione del capo dell'ufficio consolare. – 3.3.1. La notificazione di cessazione delle funzioni da parte dello Stato d'invio. – 3.3.2. La revoca dell'*exequatur* da parte dello Stato ricevente. – 3.3.3. Il decesso del capo dell'ufficio consolare. – 3.4. Il capo vicario dell'ufficio consolare. – 4. I funzionari consolari. – 5. Gli impiegati consolari, i membri del personale di servizio e i membri del personale privato.

1. *Le varie categorie di personale: gradimento ed accettabilità.*

All'ufficio consolare sono preposte, con funzioni diverse, varie persone fisiche che la CVRC denomina complessivamente *membri del personale consolare*. Da essi vanno distinti i familiari del detto personale ed i domestici privati.

I membri del personale consolare si distinguono a loro volta in quattro *categorie*: *a*) il capo dell'ufficio consolare, al quale compete la direzione e la responsabilità dell'ufficio consolare; *b*) i funzionari consolari, diversi dal capo dell'ufficio, ma anch'essi incaricati di svolgere funzioni consolari; *c*) gli impiegati consolari, che svolgono all'interno dell'ufficio consolare compiti di carattere tecnico-amministrativo; *d*) i membri del personale di servizio, che svolgono, invece, compiti subalterni di carattere esecutivo.

Il suddetto personale può operare nell'ufficio consolare e, conseguentemente, risiedere nello Stato ricevente in quanto il detto Stato abbia espresso il proprio accordo. Per i funzionari consolari (capo dell'ufficio e suoi collaboratori ufficiali) lo Stato ricevente deve esprimere il *gradimento*; qualsiasi altro membro del personale deve invece essere ritenuto *accettabile*.

La prassi della Federazione russa, conforme a quella dell'URSS, e ribadita nelle convenzioni consolari (v. l'accordo tra Federazione Russia e Pakistan del 1997) subordina l'ammissione alle funzioni consolari rigidamente al consenso (gradimento) dello Stato ricevente relativamente alla persona del capo dell'ufficio consolare. Tale prassi costituisce, infatti, il riflesso tendente ad assimilare lo statuto consolare a quello diplomatico.

Secondo l'art. 23 CVRC, lo Stato di residenza, in ogni momento, senza alcun obbligo di motivazione, può informare lo Stato di invio che un funzionario consolare è *persona non grata* o che qualsiasi altro membro del personale non è accettabile. In questo caso, lo Stato di invio richiamerà la persona di cui trattasi ovvero porrà fine alle sue funzioni. Qualora lo Stato di invio rifiuti di provvedere in tal senso lo Stato di residenza può ritirare l'*exequatur* (v., *infra*, par. 3.1.), cioè l'autorizzazione allo svolgimento di funzioni consolari, oppure cessare di considerare la persona come membro del personale consolare.

2. *L'assenza di carattere diplomatico e rappresentativo del personale consolare.*

Occorre tenere anzitutto ben presente che il personale consolare, in particolare quello di carriera, nonostante provenga dai servizi diplomatici nazionali e svolga nello Stato estero attività di carattere pubblico in nome e per conto dello Stato di invio, di regola, è privo di carattere diplomatico.

Lo provano, come si dirà, le condizioni di nomina (*exequatur* rispetto al gradimento/accreditamento), l'ambito territoriale di competenza (circoscrizionale rispetto a nazionale), la subordinazione del console al capo della missione diplomatica accreditata presso lo Stato in cui egli esercita le sue funzioni e, infine, le immunità consolari che sono inferiori a quelle spettanti agli agenti diplomatici.

Se si confronta ognuno di questi aspetti con la parallela situazione dell'agente diplomatico si misura agevolmente la distanza fra le due figure. E la situazione certamente non cambia nei casi, a dire il vero alquanto eccezionali, in cui il console sia incaricato di svolgere temporaneamente funzioni diplomatiche.

All'assenza di carattere diplomatico si accompagna l'assenza di carattere rappresentativo del console, che non rappresenta lo Stato di invio, funzione che, invece, appartiene nel territorio nel quale rientra la circoscrizione consolare, al capo della missione diplomatica.

3. *Il capo dell'ufficio consolare. L'inizio della missione.*

Il *capo dell'ufficio consolare* è la persona preposta alla direzione dell'ufficio.

È nominato dallo Stato di invio ed ammesso all'esercizio delle funzioni dallo Stato di residenza secondo le rispettive legislazioni (art. 10 CVRC).

L'atto con il quale un funzionario è prescelto come capo di un ufficio consolare dal proprio Stato dipende dalla legislazione nazionale dello Stato inviante: in Italia è un decreto del Ministro degli Affari esteri. La detta nomina è comunicata allo Stato ricevente per le vie diplomatiche, tramite notificazione mediante nota verbale, da parte della missione diplomatica dello Stato inviante al Ministero degli Affari esteri dello Stato ricevente.

3.1. *Lettere patenti ed* exequatur.

L'art. 11 CVRC – codificando una risalente norma consuetudinaria – stabilisce che il capo dell'ufficio consolare è munito di un documento, sotto forma di *lettere patenti* o atto similare (*patent*, *lettre patente*, *lettre de provision*, *commission consulaire*, *commission*, *brevet*), che attesta la di lui qualità e menziona, oltre al cognome e nome, la categoria (console di carriera ovvero console onorario), la classe della gerarchia consolare nella quale è compreso (console generale, console, vice console, agente consolare), la circoscrizione consolare e la sede dell'ufficio consolare.

L'autorità investita del potere di emettere le lettere patenti dipende dalle singole legislazioni nazionali. In Italia, le lettere patenti emanano da un organo centrale delle relazioni internazionali. Nel caso dei consoli generali si tratta del Capo dello Stato; per le altre classi del Ministro degli Affari esteri. Tuttavia, a differenza delle lettere credenziali degli agenti diplomatici, le lettere patenti non sono dirette personalmente al correlativo organo dello Stato ricevente. Esse, infatti, sono dirette impersonalmente a due distinte categorie di destinatari: *a*) i cittadini e gli enti dello Stato di invio residenti nello Stato di residenza; *b*) il governo e le autorità dello Stato estero nel cui territorio il console deve svolgere le sue funzioni.

Sempre a differenza delle lettere credenziali, le lettere patenti non vanno consegnate personalmente dal capo dell'ufficio consolare ma sono rimesse tramite le vie diplomatiche al Ministero degli Affari esteri dello Stato ricevente.

L'emanazione delle lettere patenti può essere oggetto di semplificazione qualora esse siano sostituite dalla mera notificazione da parte della missione diplomatica dello Stato inviante al Ministero degli Affari esteri dello Stato ricevente (art. 11, par. 3 CVRC). Mediante una analoga notificazione la missione diplomatica può indicare un proprio funzionario come preposto alla cancelleria consolare della missione diplomatica; la ricezione della nota di risposta del Ministero degli Affari esteri dello Stato di residenza implica autorizzazione all'esercizio delle funzioni consolari (art. 70, par. 2 CVRC).

> L'art. 44 del dPR 5 gennaio 1967, n. 18 stabilisce che le lettere patenti sono rilasciate ai Consoli generali e ai Consoli dal Presidente della Repubblica; ai Vice consoli di I categoria nonché, ove occorra, ad altri funzionari consolari dal Ministro degli Affari esteri; ai funzionari preposti alle cancellerie consolari dal capo della missione diplomatica; ai Vice consoli di II categoria e agli Agenti consolari dal Console generale o dal Console da cui dipendono ovvero dal capo della missione diplomatica se da questa direttamente dipendono. Possono essere adottate altre forme qualora richiesto da usi internazionali o da ragioni di reciprocità.

L'autorizzazione con la quale lo Stato di residenza autorizza un console estero a svolgere attività ufficiali produttive di effetti giuridici nell'ordinamento dello Stato stesso, di regola, è denominata *exequatur* (letteralmente "si esegua"), qualunque sia la forma di questa autorizzazione (art. 12 CVRC).

L'*exequatur* è un atto di diritto interno, espressione di un potere discrezionale dello Stato ricevente, avente rilevanza internazionale, che viene comunicato mediante le vie diplomatiche alla missione diplomatica dello Stato di invio. L'eventuale rifiuto non deve essere motivato (art. 12, par. 2 CVRC), a meno che non sia diversamente previsto da una convenzione consolare.

Sotto il profilo formale, l'*exequatur* può consistere: *a*) in un decreto del Capo dello Stato o del Ministro degli Affari esteri dello Stato ricevente; *b*) in un diploma correlativo alle lettere patenti; *c*) nell'apposizione della parola *exequatur* sulle lettere patenti; *d*) nella notificazione da parte dello Stato ricevente allo Stato inviante effettuata per il tramite delle vie diplomatiche.

Dell'*exequatur* è data la pubblicità necessaria affinché esso possa spiegare effetti nell'ordinamento giuridico dello Stato di residenza del console.

In Italia si provvede mediante pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*, mediante comunicazione ai presidenti di Corti d'Appello ed ai prefetti delle province comprese nel distretto consolare, che iscrivono il comunicato nei rispettivi bollettini degli annunci ufficiali, nonché mediante pubblicazione nella c.d. *Lista consolare*.

È prevista l'*ammissione provvisoria* (in forma scritta) all'esercizio delle funzioni in pendenza della procedura di *exequatur* (art. 13 CVRC).

Completate le formalità previste per l'inizio delle funzioni consolari, il console provvederà: *a*) a visitare la più alta autorità amministrativa locale (per l'Italia il prefetto); *b*) a comunicare per iscritto l'assunzione delle funzioni alle autorità (amministrative, giudiziarie, municipali) del territorio oggetto della sua circoscrizione consolare; *c*) a far visita ai consoli appartenenti a classi più elevate della sua; *d*) a prendere contatti con la collettività nazionale.

3.2. *Cittadinanza del capo dell'ufficio consolare e dei funzionari consolari.*

La CVRC non dispone esplicitamente circa la cittadinanza del capo dell'ufficio consolare. Tuttavia, secondo la prassi quale risulta segnatamente dalle convenzioni consolari, il capo dell'ufficio consolare ed i funzionari consolari, in linea di massima, hanno la cittadinanza dello Stato di invio. Peraltro essi possono essere scelti pure tra i cittadini dello Stato di residenza (o tra i cittadini di un terzo Stato) con il preventivo consenso espresso dello Stato di residenza, revocabile in qualsiasi momento (art. 22 CVRC). In caso di duplice cittadinanza dello Stato inviante e di quello ricevente quest'ultima prevale.

3.3. Segue*: la fine della missione del capo dell'ufficio consolare.*

La *fine delle missione* del capo dell'ufficio consolare può dipendere essenzialmente: *a*) da ragioni che determinano l'estinzione delle relazioni consolari (già e-

saminate, v., *supra*, cap. XVIII, par. 5); *b*) da ragioni che attengono al rapporto di missione consolare.

Le ragioni che attengono alla fine della missione consolare possono dipendere: *a*) dalla volontà dello Stato inviante (trasferimento del console ad altra sede estera, richiamo presso l'amministrazione centrale, collocamento a riposo per raggiunti limiti di età o per ragioni di servizio, accettazione delle dimissioni; *b*) dalla volontà dello Stato ricevente, ai sensi dell'art. 23, par. 2 CVRC che codifica una risalente norma consuetudinaria, quando viene meno la qualità di *persona grata*, in genere comunicata prima in forma ufficiosa e, successivamente, in via ufficiale senza doverne peraltro motivare le ragioni (richiesta di richiamo, revoca dell'*exequatur*, invito a lasciare il territorio entro un termine ragionevole, conformemente all'art. 26 CVRC, prima del definitivo allontanamento dal territorio).

Vale la pena di ricordare che, nella normalità delle funzioni consolari, la procedura da seguire per porre termine alla missione del capo dell'ufficio consolare comporta talune formalità, quali l'invio di una nota verbale da parte della missione dello Stato inviante all'ufficio del Cerimoniale del Ministero degli Affari esteri dello Stato ricevente la decisione del proprio governo di porre fine alla missione del console, di cui lo Stato di residenza prende atto. Successivamente, la missione diplomatica informa il Ministero degli Affari esteri dello Stato ricevente della definitiva partenza del capo dell'ufficio consolare dallo Stato stesso, salvo che il funzionario non intenda restare, a titolo privato, nel territorio dello Stato di residenza.

Il capo dell'ufficio consolare, prima di lasciare il territorio dello Stato ricevente, usa rendere visita all'autorità territoriale più elevata del detto Stato, ai suoi colleghi, nonché prendere congedo dalla collettività nazionale.

Prima della CVRC la cessazione delle funzioni consolari era prevista soltanto, da taluni convenzioni consolari e dalla convenzione de L'Avana del 1928 sulle funzioni consolari, la quale, all'art. 23, dispone che la missione dell'agente consolare è sospesa nel caso di malattia o congedo ed, invece, cessa nel caso di decesso, quiescenza, dimissioni o revoca o nel caso di cancellazione dell'*exequatur*.

L'art. 25 CVRC non fa che codificare la detta prassi convenzionale prevedendo sostanzialmente due principali fattispecie di cessazione delle funzioni di un membro dell'ufficio consolare: *a*) la notificazione da parte dello Stato di invio allo Stato di residenza della cessazione delle dette funzioni; *b*) il ritiro dell'*exequatur* o la notificazione da parte dello Stato ricevente allo Stato di invio di aver cessato di considerare membro del personale consolare la persona della quale si tratta. Esaminiamo, dunque, le fattispecie più ricorrenti.

3.3.1. *La notificazione di cessazione delle funzioni da parte dello Stato d'invio.*

La *notificazione di cessazione delle funzioni da parte dello Stato d'invio* può avere motivazioni diverse. Le fattispecie che si desumono dalle legislazioni consolari nazionali, quali categorizzate dal progetto dell'*Harvard Law School* del 1932,

comprendono: l'abbandono dell'ufficio senza autorizzazione, il matrimonio senza permesso, la cattiva condotta, l'apertura di procedimenti giudiziari da parte dello Stato ricevente o l'accettazione delle dimissioni da parte dello Stato inviante. All'evidenza questo elenco non è esaustivo e dalla prassi si evincono altre fattispecie.

> Così, l'accusa da parte delle autorità dello Stato di invio di corruzione o di frode nell'esercizio delle funzioni può portare alla cessazione delle funzioni. Nel 1987, il console e primo segretario dell'ambasciata degli Stati Uniti a Madrid, che svolgeva, altresì, funzioni di addetto all'antifrode fu incriminato, in concorso con cittadini statunitensi e cittadini iraniani, per aver fatto commercio di visti contraffatti destinati a cittadini iraniani; arrestato mentre si trovava al Dipartimento di Stato fu poi condannato a cinque anni di detenzione.

3.3.2. *La revoca dell'*exequatur *da parte dello Stato ricevente.*

Un caso abbastanza ricorrente concerne la *revoca dell'*exequatur *da parte dello Stato ricevente*. L'esame della prassi degli Stati mostra che le motivazioni di un provvedimento del genere sono le più diverse: interferenza negli affari interni, atti di spionaggio o di sabotaggio ed attività sovversive, anche volte a rovesciare il governo dello Stato ricevente, mancato ottenimento dell'*exequatur*, esercizio abusivo di poteri nei confronti di cittadini dello Stato inviante, riduzione del numero di effettivi dell'ufficio consolare, chiusura dell'ufficio stesso, anche come misura di ritorsione nei confronti dello Stato inviante (dalla quale, a sua volta, consegue una simmetrica misura di ritorsione), la dichiarazione di *persona non grata* e la richiesta di richiamo.

Qualora lo Stato inviante non abbia ottemperato alla richiesta di richiamo nel termine impartito lo Stato ricevente revoca l'*exequatur* o, comunque, cessa di considerare la persona come investita di funzioni consolari e la espelle.

Durante i lavori della CDI fu discussa la questione se lo Stato ricevente dovesse o meno comunicare allo Stato inviante le ragioni della dichiarazione di *persona non grata* o della revoca dell'*exequatur*. Al riguardo il progetto dell'*Harvard Law School* del 1932 nulla prevedeva, mentre talune convenzioni consolari stabilivano, per quanto possibile, la comunicazione delle motivazioni.

Nonostante che il Rel. spec. ZOUREK avesse suggerito che la motivazione fosse portata a conoscenza dello Stato inviante per il tramite delle vie diplomatiche, la proposta non venne accolta. Si osservò, in proposito, per un verso, che una comunicazione del genere non avrebbe fatto altro che aumentare la tensione fra i due Stati, specie quando la revoca dell'*exequatur* non fosse conseguente a condotte attribuibili al console ma ad una misura nei confronti dello Stato inviante e, per altro verso, che analoga proposta formulata dal Rel. spec. del progetto sulle relazioni diplomatiche era stata pure rigettata.

All'esito di questo dibattito, il progetto della CDI non menzionò la questione della motivazione della revoca dell'*exequatur*. Tuttavia, la conferenza di Vienna decise di chiudere la questione e, pertanto, l'art. 23, par. 4 CVRC dispone – se-

guendo l'analoga regola che figura all'art. 9 CVRD – che lo Stato ricevente non è obbligato a fornire allo Stato inviante alcuna motivazione della propria decisione di dichiarare il console *persona non grata* o di dichiarare non accettabile un membro del personale dell'ufficio consolare.

3.3.3. *Il decesso del capo dell'ufficio consolare.*

Il *decesso del capo dell'ufficio consolare* come ipotesi di cessazione delle funzioni consolari figura all'art. 23, lett. *a*), della convenzione de L'Avana del 1928 ma non è direttamente disciplinato dalla CVRC tra le ipotesi di cessazione (art. 25 CVRC), pur essendo stata prevista all'art. 18, par. 3 del progetto predisposto dal Rel. spec. ZOUREK. Indirettamente, tuttavia, l'ipotesi è contemplata dall'art. 53, par. 5 CVRC allorché stabilisce che i familiari dell'agente consolare deceduto beneficiano nello Stato ricevente di privilegi ed immunità per un tempo ragionevole dopo la morte del console, che consenta loro di lasciare il territorio senza precipitazione (v., *infra*, cap. XXII, par. 6).

3.4. *Il capo vicario dell'ufficio consolare.*

In assenza del capo dell'ufficio consolare o nel caso in cui esso sia impossibilitato a svolgere le sue funzioni, queste ultime sono esercitate dal *reggente interinale* dell'ufficio consolare. L'art. 15, par. 2 CVRC, rubricato "esercizio a titolo temporaneo delle funzioni di capo di ufficio consolare", rende possibile allo Stato inviante, con il consenso dello Stato ricevente, di scegliere per queste funzioni anche una persona che non sia un proprio agente diplomatico o un proprio funzionario consolare. Tuttavia, normalmente, il reggente è scelto tra il personale consolare del medesimo ufficio o di altro consolato situato nel medesimo Stato ricevente.

La nomina del reggente è comunicata al Ministero degli Affari esteri dello Stato territoriale o all'autorità da esso designata, dalla missione diplomatica dello Stato inviante o, qualora questa non esistesse, dallo stesso capo dell'ufficio consolare ovvero dal Ministero degli Affari esteri dello Stato inviante.

Lo Stato ricevente deve preventivamente esprimere il proprio gradimento (art. 15, par. 1 CVRC).

La missione del reggente interinale cessa con l'assunzione delle funzioni da parte del capo dell'ufficio consolare.

4. *I funzionari consolari.*

I *funzionari consolari* (console aggiunto, primo vice console, secondo vice console) coadiuvano il capo dell'ufficio consolare nello svolgimento, con compiti direttivi, delle funzioni consolari.

In considerazione del fatto che detti funzionari, al pari del capo dell'ufficio consolare, esplicano attività produttiva di effetti giuridici nell'ordinamento interno dello Stato inviante e che si distinguono dal capo dell'ufficio consolare soltanto per non avere la responsabilità di dirigere l'ufficio (salvo la nomina a reggenti interinali) è normale che il regime loro applicabile sia sostanzialmente analogo a quello previsto per il capo dell'ufficio.

Anche per l'inizio delle loro funzioni è necessaria la nomina da parte dello Stato d'invio (art. 19 CVRC), che deve tener conto della necessità di ottenere il consenso espresso dello Stato ricevente qualora la nomina concerna un cittadino del detto Stato (art. 22 CVRC), ovvero qualora ne risulti una modifica delle dimensioni dell'ufficio (art. 20 CVRC).

Il funzionario consolare deve essere riconosciuto dallo Stato ricevente come *persona grata* e autorizzato a svolgere le funzioni nel territorio del detto Stato; la revoca della qualità di *persona grata* può intervenire in qualsiasi momento (art. 23, par. 3 CVRC). La nomina va portata a conoscenza dello Stato ricevente in via diplomatica per il tramite della missione diplomatica nello Stato ricevente con anticipo sufficiente rispetto all'inizio delle funzioni (artt. 19, par. 2 e 24, par. 1 CVRC).

Nonostante che la CVRC non lo preveda espressamente, una norma consuetudinaria risalente rende necessaria l'emissione a favore del funzionario consolare delle lettere patenti. L'*exequatur* da parte dello Stato ricevente, infatti, è il presupposto per lo svolgimento delle funzioni da parte del funzionario consolare (art. 19, par. 3 CVRC).

Le formalità necessarie all'ammissione del funzionario consolare sono le stesse previste per il capo dell'ufficio (art. 24, par. 1 CVRC). Lo stesso vale, in sostanza, per l'estinzione delle funzioni (artt. 23 e 24 CVRC).

5. *Gli impiegati consolari, i membri del personale di servizio ed i membri del personale privato.*

L'ufficio consolare prevede altresì la presenza di *impiegati consolari*, che sono preposti ai servizi amministrativi e tecnici e non a funzioni consolari in senso stretto, riservate, come si è detto, al capo dell'ufficio ed ai funzionari consolari. Questi ultimi comprendono ogni persona impiegata nei servizi amministrativi e tecnici di un ufficio consolare (art. 1, lett. *e*) CVRC).

Anche gli impiegati consolari sono soggetti all'accettazione da parte dello Stato ricevente, revocabile in qualsiasi momento senza alcun obbligo di motivazione (artt. 23 e 24, par. 2 CVRC). Non è invece necessario l'*exequatur*.

Gli impiegati consolari, nel senso sopra precisato, vanno tenuti distinti dai *membri del personale di servizio*, cioè dalle persone addette al servizio domestico di un ufficio consolare (art. 1, lett. *f*) CVRC) e dai *membri del personale privato*, impiegati esclusivamente al servizio del funzionario consolare (art. 1, lett. *i*) CVRC).

La classificazione del personale all'interno dell'ufficio consolare dipende sostanzialmente dallo Stato inviante. Tuttavia, lo Stato ricevente può ritenere che determinate posizioni (giardiniere, autista, agenti di sicurezza, ecc.) siano sovraclassificate. Talvolta, le convenzioni consolari dettano norme al riguardo a precisazione delle definizioni contenute all'art. 1 CVRC.

CAPITOLO XX

IL CONSOLE ONORARIO

SOMMARIO: 1. Consoli di carriera e consoli onorari: disciplina internazionale ed interna. – 2. L'istituzione di un consolato onorario in Italia. – 3. La nomina dei consoli onorari italiani.

Bibliografia: LIBERA C., *Le Consul Honoraire depuis les origins jusq'à nos jours*, in *Rev. Hell. Dr. Int.*, 1958, pp. 236-263; BRATT M., *Status and Functions of Honorary Consuls*, in *Annuaire de l'A.A.A.*, 1979-80, pp. 95-100; TESAURO G., *Lo* status *giuridico del console onorario secondo il diritto internazionale*, in *Annuario UCOI*, 1982, pp. 59-68; LEANZA U., *Aspetti della convenzione di Vienna sulle relazioni ed immunità consolari*, in *Annuario UCOI*, 1984, pp. 45-64; JARVIS R.M., *The Honorary Consul in Modern International Practice: Why Article 68 of the Final Act of the United Nations Conference on Consular Relations Should be Amended to Provide a Uniform Regime for the Sending and Receiving of Honorary Consuls*, in *Duquesne L.Rev.*, 1985, pp. 905-938; CZUBIK P., KOWALSKY M., *Konsul honorary: studium prawnnowiędzinarodowe*, Kraków, 1999; EVRIVIADES E.L., *The Demands of Diplomacy: The Rolke of Career and Honorary Consuls*, in *Witehead J. Dipl. Int. Rel.*, Summer//Fall 2005, pp. 21-27; FRANCE, SÉNAT, *Le statut des consuls honoraires, Étude de législation comparée*, n. LC 149, giugno 2005; VINCZE Z., *Honorary Consul in Hungary: Their Legal Status and Applicable Benefits*, in *Miskolk J. Int. Law*, 2005, n. 2, pp. 45-50; BOLEWSKI M., PIERLINGS T., *Honorarkonsul: Beruf oder Berufung? Völkerrechtliche und innerstaatliche Grundlagen des Honorarkonsularwesens*, in *ArchV.*, 2006, pp. 429-459; STRINGER K.D., *Think Global, Act Local: honorary consuls in a trasforming diplomatic world*, Cligeandel Discussion Paper in Diplomacy, n. 109, The Hague, 2007; TORRES CAZORLA M.I., *La reactivación de los Consulados Honorarios en la práctica española de las últimas décadas*, in *Rev. Esp. Der. Int.*, 2008, pp. 97-112; DIDAT M., *Le consul honoraire: parent pauvre du droit international?*, in *AFDI*, 2010, pp. 101-138; ERNST A., *Honorary Consuls*, in *MPEPIL*, 2011; SFREGOLA D.G. (red.), *Il console onorario in Italia, Cerimoniale diplomatico della Repubblica*, Ministero degli Affari esteri, Roma, 2011; STRINGER K.D., *Honorary Consuls in an era of Globalization, Trade and Investment*, in MELISSEN J., FERNÁNDEZ A.M. (eds.), *Consular Affairs and Diplomacy*, Leyden, 2011, pp. 63-96; STRINGER K.D., *Honorary Consuls in Small States Diplomacy: Through Liechtenstein's Lens*, Cligeandel Discussion Paper in Diplomacy, n. 120, The Hague, 2011; KERIKMÄE T., VESKI K., *Competence of the Honorary Consul as an Administrative Body based on Estonian Example,* in *EAFIT JIL*, 2014, pp. 7-24; MCCAMMON A., *The Honourable Consul: a Story of Diplomacy*, London, 2014.

1. *Consoli di carriera e consoli onorari: disciplina internazionale ed interna.*

L'art. 1, par. 2 CVRC stabilisce che i funzionari consolari sono di due categorie, ossia funzionari consolari di carriera e funzionari onorari. Le disposizioni del capitolo II della CVRC (artt. 28-57) si applicano agli uffici consolari diretti da funzionari consolari di carriera; le disposizioni del capitolo III (artt. 58-68) si applicano agli uffici consolari diretti da funzionari consolari onorari.

L'art. 1, par. 2 CVRC, ciò disponendo, codifica una risalente norma consuetudinaria che riproduce l'antica distinzione tra *consules missi*, quelli di carriera, e *consules electi*, quelli onorari, ben conosciuta nella evoluzione storica dell'istituzione consolare (v., *supra*, cap. III). Infatti, il primo esempio di console onorario, nel senso moderno del termine, fu quello di Firenze, eletto nel XIV secolo a Costantinopoli dai mercanti fiorentini che operavano in quella città, al quale la Repubblica fiorentina attribuì il compito di vigilare affinché i privilegi loro concessi dall'Imperatore bizantino non venissero violati o disconosciuti.

Sia durante i lavori della CDI in tema di codificazione del diritto consolare sia durante la conferenza di Vienna si discusse lungamente sull'opportunità o meno di codificare nella CVRC la figura del console onorario e sull'ampiezza della disciplina da destinare a questa figura (il progetto originario del Rel. spec. prevedeva solo tre disposizioni, poi aumentate a dieci). In effetti, le posizioni iniziali degli Stati erano in proposito alquanto distanti. Taluni Stati (specie quelli più piccoli), infatti, riconoscendo la lunga tradizione dei consoli onorari nella evoluzione dell'istituzione consolare e facendo leva, in particolare, sulla sostanziale identità di funzioni svolte rispetto ai consoli di carriera erano favorevoli ad una assimilazione fra le due figure, segnatamente quanto ai trattamenti immunitari. Alcuni degli Stati più grandi, invece, sull'assunto che l'esercizio di determinate funzioni consolari dovesse essere riservato a personale di carriera, reputavano che, in prospettiva, la figura del console onorario sarebbe risultata superata e, pertanto, era inutile codificare una figura destinata a scomparire.

La soluzione che alla fine si impose, prima nell'ambito della II commissione della conferenza di Vienna del 1963 e poi in sessione plenaria fu fondata su di un saggio compromesso. Anzitutto, non venne prevista una definizione di funzionario consolare onorario. Inoltre, nelle disposizioni concernenti, per un verso, le relazioni consolari in generale, quelle cioè attinenti allo stabilimento delle dette relazioni (cap. I, sez. I) ed alle vicende delle stesse, fino al termine delle funzioni (cap. I, sez. II) e, per altro verso, nelle disposizioni generali della CVRC (cap. IV) non si procedette a distinzioni di sorta tra funzionari consolari di carriera e funzionari consolari onorari. Infine, in materia di facilitazioni, privilegi ed immunità, sono stati previsti due regimi differenziati concernenti, da un lato, i funzionari consolari di carriera (cap. II) e, dall'altro, i funzionari consolari onorari (cap. III), nella cui disposizione iniziale (l'art. 58) figurano specificamente menzionati gli articoli della CVRC applicabili ai consoli onorari.

Come si vedrà, la distinzione tra le due categorie si pone soprattutto sul piano istituzionale. Infatti il *console di carriera* è un funzionario diplomatico-consolare del Ministero degli Affari esteri dello Stato di invio. Il *console onorario*, invece, non appartiene ai ranghi della carriera diplomatica o consolare, il suo rapporto con lo Stato d'invio ha natura transitoria e può avere anche natura contrattuale; il console onorario non svolge l'attività consolare a titolo esclusivo e può essere nominato tra persone, cittadini dello Stato d'invio, cittadini dello Stato ricevente o cittadini di Stati terzi residenti permanenti nello Stato di residenza che, in ragione della loro attività professionale, hanno maturato stretti rapporti con lo Stato di invio. Di regola (con l'importante eccezione dei Paesi Bassi), il console onorario non riceve una retribuzione (ma può ricevere una indennità, che si aggiunge alla percezione della totalità o di parte dei diritti consolari) in quanto la sua attività lavorativa principale resta primaria; pur non essendo cittadino dello Stato inviante può essere titolare di un passaporto emesso da questo Stato.

L'*istituzione* di consoli onorari è facoltativa. Invero, ciascuno Stato è libero di decidere se nominare e ricevere funzionari consolari onorari (art. 68 CVRC). Le restrizioni finanziarie che incidono sui bilanci dei Ministeri degli Esteri hanno comportato la progressiva sostituzione di consolati di carriera con consolati onorari (ad es, il Regno Unito ha di recente affidato ad un console onorario l'ufficio consolare sito a Firenze).

Gli Stati Uniti non procedono alla nomina di consoli onorari e subordinano l'*exequatur* dei consoli onorari stranieri al possesso di una serie di requisiti, i quali dimostrino che "*meaningful consular functions will be exercised by honorary consular officers on a regular basis and that such consular officers come under the supervision of, and are accountable to, the governments which they represent*" (v. nota verbale del 6 agosto 2003). Tuttavia, la maggior parte degli Stati, compresa l'Italia, procede alla nomina di consoli onorari. La prassi di Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi conosce altresì la nomina di consoli onorari comuni.

La *nomina* del console onorario, al pari di quella del console di carriera, presuppone la concessione dell'*exequatur* (v., *supra*, cap. XIX, par. 3.1).

Le *funzioni* del console onorario variano da Stato a Stato. Di regola, esse comprendono soltanto alcune di quelle svolte dai consoli di carriera; in particolare sono escluse tutte quelle politicamente sensibili. Tuttavia, come si è detto a proposito dell'accreditamento diplomatico multiplo (v., *supra*, cap. VII, par. 7.4.1), allorché, come accade soprattutto per i microstati, la presenza nello Stato accreditatario non è affidata ad un incaricato d'affari *ad interim* ma ad un console onorario, nella pratica quest'ultimo, inevitabilmente, può assumere, *de facto*, una dimensione politico-diplomatica, incentrata soprattutto sulla promozione del *brand* paese e nella diplomazia pubblica. Tali attività, consentite dalla definizione aperta delle funzioni consolari figurante nell'art. 5 CVRC, di regola, sono dettagliate nelle convenzioni consolari bilaterali.

L'Italia, come detto, conosce la figura del console onorario sia nell'aspetto attivo (invio di consoli onorari) sia in quello passivo (ricezione di consoli onorari).

Sotto il *profilo attivo*, al 31 dicembre 2013, la *rete consolare italiana* prevedeva, complessivamente, 524 uffici consolari retti da funzionari onorari, di cui 395 operativi in quanto dotati di titolare (su 485 in totale). Di questi consolati onorari, 14 sono consolati generali (contro 92 retti da consoli di carriera), 171 consolati (contro 20 di carriera), 211 vice consolati (contro 1 di carriera), 96 agenzie consolari onorarie (contro 9 di carriera). A funzionari consolari esclusivamente di carriera sono invece attribuiti 9 consolati generali di prima classe e 6 consolati di prima classe.

Sotto il *profilo passivo*, sempre al 31 dicembre 2013, l'Italia aveva 642 uffici consolari retti da consoli onorari contro 220 di carriera.

Le *fonti normative italiane* in materia di consoli onorari italiani all'estero sono contenute nel D.Lgs. 3 febbraio 2011, n. 271, il cui art. 3, par. 4, dispone che il funzionario consolare onorario esercita le sue funzioni nei limiti stabiliti con decreto del Ministro degli Affari esteri del quale è data notizia sulla *Gazzetta Ufficiale*. Per l'art. 4, par. 2, non possono tuttavia formare oggetto di delega a consoli onorari le funzioni consolari inerenti alla giurisdizione o comunque connesse con questa, quelle disciplinari in materia di navigazione, quelle notarili salvo le autenticazioni e le procure generali e speciali, nonché quelle il cui esercizio è esplicitamente attribuito al capo dell'ufficio consolare.

Quanto alla disciplina dei consoli onorari stranieri in Italia, oltre alle disposizioni convenzionali (CVRC e convenzioni consolari), occorre menzionare la circolare del Ministro degli Affari esteri n. 3 del 16 luglio 2010, che riprende e sistematizza le note verbali circolari indirizzate nel corso del tempo alle rappresentanze diplomatiche estere accreditate presso il Quirinale.

2. *L'istituzione di un consolato onorario in Italia.*

I principi generali in materia di istituzione di un consolato onorario in Italia sono due: il menzionato carattere facoltativo della istituzione consolare onoraria (art. 68 CVRC) e la necessaria autorizzazione dello Stato di residenza.

Al riguardo occorre segnalare che sia la richiesta dello Stato d'invio di istituire un consolato onorario, sia quella dello Stato di residenza di autorizzarne l'istituzione si configurano come atti aventi carattere politico, più precisamente come atti statali a rilevanza internazionale, non giuridicamente dovuti, ma fondati su valutazioni eminentemente discrezionali, non soggette a sindacato giurisdizionale. Inoltre, l'accesso agli atti costituenti il procedimento avviato e diretto dall'Ufficio del Cerimoniale diplomatico per il rilascio dell'*exequatur* in favore del console onorario è precluso dall'art. 2, lett. *b*), *hh*), *ii*) del regolamento recante norme per la disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di accesso ai documenti amministrativi, approvato con decreto del Ministro degli Affari esteri n. 604 del 7 settembre 1994.

Ai sensi dell'art. 4 CVRC, l'istituzione di un ufficio consolare nel territorio dello Stato di residenza (di carriera o onorario), la relativa sede, la classe (tra le

quattro di cui all'art. 9, par. 1 CVRC), la circoscrizione consolare (provinciale, inter-provinciale, regionale, inter-regionale), come pure ogni modifica successiva all'istituzione, richiede il consenso dello Stato di residenza.

Spetta al Ministero degli Affari esteri (Ufficio II del Cerimoniale diplomatico della Repubblica) la competenza a istruire il procedimento per l'autorizzazione delle richieste delle rappresentanze diplomatiche accreditate presso il Quirinale di istituire dei loro consolati onorari nel nostro Paese.

La valutazione effettuata dall'Italia circa le richieste di istituire un consolato onorario sul proprio territorio si impernia su di una serie di requisiti cui la richiesta dello Stato di invio deve ottemperare.

La circolare del 2010 distingue, al riguardo, i requisiti oggettivi da quelli soggettivi. I primi concernono le caratteristiche dell'istituendo consolato onorario; i secondi riguardano le qualità personali del candidato console onorario.

I *criteri generali oggettivi* cui si attiene il Ministero degli Affari esteri sono essenzialmente due.

Il primo criterio è quello per cui un ufficio consolare onorario non può essere istituito nella stessa città sede di una ambasciata o di un ufficio consolare retto da un console di carriera. In effetti, presso una ambasciata situata a Roma può essere aperta una sezione consolare; il criterio della presenza dell'ambasciata estera è tuttavia inapplicabile allorché, in caso di multiplo accreditamento, la sede diplomatica principale sia in uno Stato estero.

Il secondo criterio è quello per cui un ufficio consolare onorario è istituito, di regola, nella città capoluogo di regione. Si ammettono, peraltro, due deroghe al detto criterio.

La prima attiene alla presenza nella città in cui si intenda istituire un consolato onorario di un porto marittimo con elevato traffico commerciale con lo Stato d'invio oppure con le navi battenti bandiera del suddetto Stato.

La seconda ammette l'istituzione in una città diversa qualora la richiesta sia dettata da necessità straordinarie dello Stato di invio inerenti l'esercizio della funzione consolare in detta città. Queste necessità possono concernere, segnatamente, gli interessi dello Stato d'invio che l'ufficio consolare dovrà proteggere e promuovere, ivi incluse le attività commerciali, economiche, culturali e scientifiche. Si potrà tener conto, altresì, della consistenza della collettività di cittadini dello Stato d'invio residenti nella circoscrizione consolare e sul flusso di turisti da, e per, lo Stato d'invio.

In ogni caso, deve essere evitata la ingiustificata concentrazione di uffici consolari in determinate aree del territorio nazionale, tenuto conto dell'esistente rete diplomatico-consolare dello Stato d'invio. La localizzazione è ingiustificatamente concentrata allorché sia sproporzionata rispetto ai tradizionali parametri con cui si misurano gli interessi consolari da tutelare in una determinata zona geografica (consistenza numerica dei cittadini dello Stato d'invio ivi residenti, volume degli scambi commerciali, flussi turistici, entità delle iniziative di promozione consola-

re). L'applicazione dei detti parametri alla richiesta concernente l'istituzione di un consolato onorario presuppone una valutazione di carattere eminentemente politico.

Nel novero dei *requisiti soggettivi* concernenti la persona del candidato console onorario sono compresi cinque requisiti (o motivi ostativi alla nomina).

Il primo di essi è la titolarità di pubbliche funzioni, comprese quelle elettive (pure di consigliere di circoscrizione municipale) ed onorarie e la qualifica di dipendente dello Stato o di altre pubbliche amministrazioni (esclusa la docenza universitaria), qualunque sia il livello di inquadramento o la tipologia del rapporto di pubblico impiego che lo concerne. Si ritiene, infatti, che il cittadino non possa essere, al contempo, organo dello Stato italiano e organo di Stato estero. Il motivo ostativo si apprezza al momento dell'autorizzazione; qualora intervenga posteriormente comporterà la decadenza dall'incarico.

Il secondo di essi risulta dalla prassi internazionale cui l'Italia si conforma, in base alla quale l'ufficio consolare onorario si identifica con la persona del titolare. Conseguentemente, non possono essere autorizzate nomine di funzionari consolari onorari in aggiunta a quella del titolare dell'ufficio. Ciò non impedisce, peraltro, al console onorario di assumere dei collaboratori con i quali instaurare un rapporto di lavoro di natura privatistica.

Il terzo requisito soggettivo concerne il previo assenso dello Stato d'invio per le richieste di autorizzazione all'esercizio di funzioni consolari onorarie in Italia in favore di candidati che risultino già titolari di uffici consolari in altri Stati. Si ricorda, in proposito, che secondo l'art. 18 CVRC due o più Stati possono, con il consenso dello Stato di residenza, nominare una medesima persona come funzionario consolare in quest'ultimo Stato.

Il quarto requisito concerne la residenza del console onorario che deve inderogabilmente risiedere permanentemente nella città sede dell'ufficio consolare onorario da lui diretto o, quantomeno, che la sua residenza risulti all'interno del perimetro provinciale della detta città.

Il quinto requisito attiene al profilo dell'onorabilità della persona del candidato, ai fini della quale sono raccolti i certificati del casellario giudiziale del candidato rilasciati entro i tre mesi dalla data della richiesta. La predetta onorabilità, all'evidenza, riguarda l'intera durata dell'ufficio ed è motivo di revoca dell'autorizzazione.

Sotto il profilo della procedura il Ministero degli Affari esteri comunica soltanto con la rappresentanza diplomatica dello Stato che ha formulato la richiesta di istituzione del consolato onorario.

Qualora il Ministero degli Affari esteri abbia dato l'assenso alla nomina la rappresentanza diplomatica deve trasmettere le lettere patenti dell'interessato all'Ufficio del Cerimoniale, entro un anno dalla concessione del benestare a pena di revoca di quest'ultimo.

La concessione dell'assenso (o il diniego, che non deve essere motivato ai sensi

dell'art. 12 CVRC) all'istituzione di un ufficio consolare e dell'autorizzazione all'esercizio di funzioni consolari viene notificata mediante nota verbale dall'Ufficio del Cerimoniale diplomatico all'ambasciata proponente ed alle amministrazioni ed enti italiani competenti.

Nella prassi italiana recente si ricorda il diniego della Farnesina, nel 2009, all'*exequatur* richiesto dalla Repubblica socialista del Vietnam per Renato Darsiè, già consigliere comunale a Venezia per il Pdci, designato console onorario a Venezia con competenza sul Veneto ed il Friuli Venezia Giulia.

L'autorizzazione all'esercizio di funzioni consolari onorarie in Italia, di regola, ha durata quinquennale, salvo che sia stata motivatamente richiesta per un periodo più breve. Entro sei mesi dalla scadenza dell'autorizzazione la rappresentanza diplomatica può richiederne il rinnovo; altrimenti la nomina è considerata decaduta. La procedura di rinnovo è identica a quella seguita per la precedente autorizzazione. Non è prevista un'età massima limite per il console onorario.

Delle concessioni e degli eventuali ritiri dell'autorizzazione all'esercizio di funzioni consolari è data notizia mediante pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

3. *La nomina dei consoli onorari italiani.*

Già il Regolamento consolare del 1866, all'art. 57, nell'indicare i requisiti di cui doveva disporre il console onorario, statuiva che doveva essere scelto "*preferibilmente – ma non necessariamente – fra i nazionali notabili, probi ed agiati che risiedono dove esiste l'ufficio*", e, che, pur potendo svolgere, a differenza dei consoli di carriera, un'altra attività retribuita, questa non doveva essere in contrasto con la sua posizione ufficiale (come, ad es., la professione di agente marittimo).

La materia è attualmente disciplinata dal dPR n. 18/1967 e successive modificazioni. L'art. 42 di questa fonte compie una preliminare distinzione fra uffici consolari di I e II categoria, con a capo rispettivamente i consoli di carriera ed onorari, ed una successiva, nell'ambito degli uffici consolari, fra consolati generali, consolati, vice consolati ed agenzie consolari.

La nomina di un console onorario avviene a seguito di scelta "*tra persone, preferibilmente di cittadinanza italiana, che godano di stima e prestigio e che diano pieno affidamento di poter adempiere adeguatamente alle funzioni consolari. Non sono tenute ad abbandonare le loro attività, sempre che queste siano compatibili con le esigenze e con il decoro dell'ufficio*" (art. 47).

All'atto di nomina si provvede, per i consoli generali o semplici, con decreto del Ministro degli Affari esteri; per i vice consoli ed agenti consolari è invece adottato un decreto, previa autorizzazione ministeriale, da parte del capo della missione diplomatica o del console generale o del console dello Stato di invio nello Stato ricevente.

Prima di iniziare l'esercizio delle funzioni, il console di II categoria dovrà prestare giuramento, che sarà ricevuto o dal console di I categoria o dal titolare della missione diplomatica da cui dipende, ed ottenere, da parte del Presidente della Repubblica, il rilascio delle lettere patenti, attestanti la qualità di console e recanti l'indicazione delle sue generalità, della sua categoria e classe, della circoscrizione consolare e della sede dell'ufficio consolare. Le lettere patenti saranno notificate, mediante nota verbale della missione diplomatica italiana nello Stato di residenza al Ministero degli Affari esteri del detto Stato, ai fini dell'ottenimento dell'*exequatur*.

Per le immunità del console onorario v., *infra*, cap. XXII, par. 7.

CAPITOLO XXI

LE FUNZIONI CONSOLARI

SOMMARIO: 1. Definizione ed enumerazione delle funzioni. – 2. Criteri di classificazione delle funzioni. – 3. L'esame della disciplina di alcune principali funzioni consolari. – 3.1. Le funzioni di natura politica: favorire le relazioni amichevoli tra Stato inviante e Stato di residenza, tutelare gli interessi generali dello Stato, informare per riferire, relazioni con i connazionali. – 3.2. La protezione e l'assistenza consolare. – 3.2.1. La protezione consolare. – 3.2.2. L'assistenza consolare. – 3.3. Le funzioni di natura amministrativa. – 3.3.1. Il rilascio del passaporto ai connazionali. – 3.3.2. L'apposizione del visto per l'ingresso degli stranieri. – 3.4. La funzione certificativa e quella notarile. – 3.5. Le funzioni in materia di stato civile. – 3.5.1. Il matrimonio consolare. – 3.5.2. Le funzioni in materia di successione. – 3.6. La promozione e la protezione del commercio. – 3.7. Le attribuzioni in materia giurisdizionale. – 3.8. Le attribuzioni in materia di navigazione marittima. – 3.8.1. I documenti di bordo. – 3.8.2. L'ispezione delle navi. – 3.8.3. I compiti relativi a navi naufragate, scomparse o arenate. – 3.8.4. L'assistenza e la tutela degli equipaggi. – 3.8.5. L'ammutinamento dell'equipaggio. – 3.8.6. La soluzione delle controversie sorte a bordo delle navi. – 3.8.7. Le inchieste marittime. – 3.9. Le competenze in materia di navigazione aerea. – 3.10. Le funzioni diplomatiche esercitate dagli uffici consolari. – 3.11. I limiti alle funzioni consolari.

Bibliografia: ZOUREK J., *Le statut et les fonctions des consuls*, in *Rec. Cours*, vol. 106, 1962-II, pp. 357-497; MARESCA A., *Les relations consulaires et les fonctions du consul en matière de droit privé*, in *Rec. Cours*, vol. 134, 1971-III, pp. 105-161; GREEN N.A.M., *European Convention on Consular Functions: a contribution by the Council of Europe to the developement of international law*, in *RBDI*, 1972, pp. 176-188; POLITI M., *Funzioni consolari e rapporti tra ordinamenti: diritto internazionale e legge locale nell'attività del console italiano*, Milano, 1978; REVILLARD M., *Les attributions notariales et le réglement des successions par les consuls*, in *Annuaire de l'A.A.A.*, 1979, pp. 101-121; WILLIAMS D.W., *Consular access to detained persons*, in *ICLQ*, 1980, pp. 238-249; CZUBIK P., SZWEDOS P., *Consular Functions*, in *MPEPIL*, 2011; HAYNAL G., WELSH M, CENTURY L., TYLER S., *The Consular Function in the 21st Century. A report for Foreign Affairs and International Trade Canada*, Munk School of Global Affairs, University of Toronto, 27 marzo 2013.

1. *Definizione ed enumerazione delle funzioni.*

Secondo la definizione dell'ufficio del console proposta da EDUARDO VILARIÑO PINTOS, l'istituzione consolare (o consolato) è una figura giuridico-internazio-

nale che consiste nello stabilimento di un organo dell'amministrazione pubblica di uno Stato (ufficio consolare) in un altro Stato, con il consenso di questo, avente il compito di tutelare i connazionali, nelle forme autorizzate dallo Stato di residenza e secondo le convenzioni internazionali, prestando loro assistenza e protezione e facilitandone l'esercizio dei diritti di cittadinanza mediante gli atti previsti dal proprio ordinamento giuridico. Può occuparsi, altresì, degli interessi *iure gestionis* dello Stato di invio, nonché svolgere le attività sollecitate dagli organi dello Stato di residenza.

Le funzioni consolari sono molteplici e varie. PROSPERO FEDOZZI (1872-1934), giurista internazionale dei primi del Novecento, nella terza edizione (1934) del suo *Corso di diritto internazionale*, riferendosi alle funzioni del console e paragonandole a quelle svolte da soggetti diversi nell'ordinamento italiano scrisse che "*il console è all'estero quello che all'interno sono, contemporaneamente, per i cittadini e per lo Stato stesso, il prefetto ed il questore, il notaio e l'ufficiale di stato civile, il capitano di porto ed il provveditore agli studi*" (oggi dirigente generale dell'Ufficio scolastico regionale).

GIUSEPPE BISCOTTINI (1909-1992), giurista internazionale del Novecento, nel tomo secondo della sua opera fondamentale sul *Diritto amministrativo internazionale* (1966), ha efficacemente rilevato che, a motivo dell'evoluzione nel tempo dei campi di attività del console, "*l'istituto consolare si presenta, perciò, come una specie di caleidoscopio, in cui le immagini si compongono e mutano nelle forme più diverse al più lieve spostamento. E, come nel caleidoscopio le figure che noi osserviamo sono determinate da frammenti di diverso colore, così nella missione del Console si intersecano le diverse funzioni di cui si è detto e, spesso, chi si accinge all'analisi resta attratto or da questa or da quella componente, ma perde di vista l'armonia della composizione*".

Ciò detto, le funzioni consolari sono stabilite sia da norme consuetudinarie internazionali sia da norme pattizie sia dalla legislazione consolare nazionale.

La questione della puntuale codificazione delle funzioni consolari ha sempre incontrato la resistenza degli Stati. Tre opzioni sono state avanzate: non indicare alcuna enumerazione (soluzione che figura nella convenzione de L'Avana sulle funzioni consolari del 1928 e che era stata caldeggiata anche dal Rel. spec. ZOUREK), fornire solo una definizione generale delle funzioni consolari oppure ancora dettagliare ogni specifica funzione ovvero enumerare soltanto le funzioni consolari più importanti. Quest'ultima, come vedremo, è la soluzione che è stata preferita sia nei lavori della CDI che nella conferenza diplomatica di Vienna del 1963.

In seno a quest'ultima, infatti, si affrontarono, in particolare, due scuole di pensiero. Da un lato, quella rappresentata dall'emendamento al progetto della CDI, presentato congiuntamente da Canada e Paesi Bassi e supportato, segnatamente, da Francia, Regno Unito e Nigeria, tendente ad una formulazione generale delle funzioni consolari, sul modello di quella che figura all'art. 3 CVRD. Dall'altro, numerosi Stati (in particolare, Austria, Jugoslavia, Repubblica araba unita, Tailandia, Ghana, Messico, Ceylon, Algeria, URSS) sostennero l'u-

tilità di una enumerazione più o meno esaustiva delle funzioni consolari. Bocciato l'emendamento di Canada e Paesi Bassi, la conferenza si orientò verso una formula di compromesso, che prevede una elencazione delle funzioni più importanti.

Pertanto le *funzioni consolari codificate* dalla CVRC, sulla scorta dei lavori della CDI e della conferenza di Vienna, sono elencate all'art. 5 della convenzione. Esse consistono nel:

"*a) proteggere nello Stato di residenza gli interessi dello Stato d'invio e dei suoi cittadini, siano questi persone fisiche oppure giuridiche, nei limiti consentiti dal diritto internazionale;*

b) favorire lo sviluppo di relazioni commerciali, economiche, culturali e scientifiche tra lo Stato d'invio e lo Stato di residenza e promuovere in ogni altro modo relazioni amichevoli fra gli stessi nel quadro delle disposizioni della presente Convenzione;

c) informarsi, con ogni mezzo lecito, delle condizioni e dell'evoluzione della vita commerciale, economica, culturale e scientifica dello Stato di residenza, farne rapporto al governo dello Stato d'invio e dare informazioni alle persone interessate;

d) rilasciare passaporti e documenti di viaggio ai cittadini dello Stato d'invio, nonché visti e documenti appropriati alle persone che desiderino recarvisi;

e) prestare soccorso e assistenza ai nazionali dello Stato di invio, persone fisiche o giuridiche;

f) agire in qualità di notaio e ufficiale dello stato civile ed esercitare funzioni similari nonché talune funzioni di natura amministrativa, sempre che non vi si oppongano le leggi e i regolamenti dello Stato di residenza;

g) salvaguardare gli interessi dei cittadini dello Stato di invio, sia persone fisiche sia giuridiche, nelle successioni mortis causa *nel territorio dello Stato di residenza, in conformità con le leggi ed i regolamenti dello Stato di residenza;*

h) salvaguardare, entro i limiti fissati dalle leggi e dai regolamenti dello Stato di residenza, gli interessi dei minori e degli incapaci, cittadini dello Stato d'invio, particolarmente quando occorra istituire una tutela o una curatela nei loro confronti;

i) ferme restando le pratiche e procedure in vigore nello Stato di residenza, rappresentare i cittadini dello Stato di invio o prendere disposizioni atte ad assicurare la loro adeguata rappresentanza davanti ai tribunali o alle altre autorità dello Stato di residenza, per chiedere, in conformità alle leggi e ai regolamenti di quest'ultimo, l'adozione di misure provvisorie ai fini della salvaguardia dei diritti e interessi di questi connazionali, quando essi, a causa della loro assenza o per qualsiasi altra ragione, non possono provvedere tempestivamente alla difesa di tali diritti e interessi;

j) trasmettere atti giudiziari e extragiudiziari o eseguire commissioni rogatorie in conformità con gli accordi internazionali in vigore o, in mancanza di tali accordi, in ogni modo compatibile con le leggi e i regolamenti dello Stato di residenza;

k) esercitare i diritti di controllo e di ispezione, previsti dalle leggi e dai regolamenti dello Stato d'invio, sulle navi e sui battelli aventi la nazionalità dello Stato

di invio e sugli aeromobili immatricolati in questo Stato, come pure sui loro equipaggi;

l) prestare assistenza alle navi, ai battelli e agli aeromobili menzionati al punto k) del presente articolo, così come ai loro equipaggi, ricevere le dichiarazioni sul viaggio di tali navi e battelli, esaminare e vistare i documenti di bordo e, senza pregiudizio per i poteri delle autorità dello Stato di residenza, condurre inchieste riguardanti gli incidenti sopravvenuti nel corso della traversata e risolvere, per quanto lo permettano le leggi e i regolamenti dello Stato d'invio, le controversie di ogni natura tra il capitano, gli ufficiali e i marinai".

La dettagliata enumerazione delle tredici funzioni consolari, sopra menzionata, che figura alle lett. da *a*) ad *l*) dell'art. 5 CVRC, all'apparenza tassativa, come potrebbe evincersi dall'espressione "*le funzioni consolari consistono*", che apre l'elencazione, letta alla luce della soppressione dell'avverbio "*principalmente*", che figurava nel progetto della CDI, è in realtà una enumerazione aperta, che identifica quindi soltanto le funzioni più importanti svolte dagli uffici consolari, quali si desumono dal diritto consuetudinario internazionale, dalle convenzioni consolari e dalle leggi consolari nazionali.

Infatti, alla successiva lett. *m*) dell'art. 5, figura una formula – frutto di un emendamento presentato nel corso della conferenza di Vienna da Canada e Paesi Bassi – che rende aperta la detta elencazione. Vi si legge che il console può "*esercitare ogni altra funzione affidata ad un ufficio consolare dallo Stato di invio, che non sia vietata dalle leggi e dai regolamenti dello Stato di residenza, o a cui lo Stato di residenza non si oppone o che sono menzionate negli accordi internazionali in vigore tra lo Stato d'invio e lo Stato di residenza*".

Un elenco, pure di carattere enumerativo-indicativo, ancora più dettagliato, figura nella convenzione europea sulle funzioni consolari (CEFC), elaborata nel quadro del Consiglio d'Europa, firmata a Parigi l'11 dicembre 1967 ed entrata in vigore il 9 giugno 2011 tra soli 5 Stati, tra i quali non è compresa l'Italia. Lo scarso successo della CEFC, all'evidenza, dimostra la preferenza degli Stati europei per la maggiormente flessibile formulazione delle funzioni consolari che figura nella CVRC. Ciò non toglie che alcuni Stati, *ex* colonie europee, abbiano ritenuto di riprendere le disposizioni della convenzione (come pure la prassi seguita dagli Stati europei) nella loro legislazione nazionale.

Un tentativo di rivisitare la questione della enumerazione delle funzioni consolari in sede di Nazioni Unite fu promosso, nel 1990, da Austria e Cecoslovacchia, che presentarono all'Assemblea generale un progetto di protocollo addizionale sulle funzioni consolari, che dettagliasse ulteriormente le funzioni, sulla scorta degli accordi bilaterali fra gli Stati, intervenuti successivamente alla CVRC. La Sesta Commissione dell'Assemblea generale discusse la questione e chiese di porla all'ordine del giorno dell'Assemblea generale. Quest'ultima, dapprima, chiese al Segretario generale di raccogliere le opinioni degli Stati (Ris. 45/47 del 1990), poi, tenne la questione all'ordine del giorno di tre successive sessioni (quarantacinquesima, quarantaseiesima e quarantasettesima), infine, di fronte alle obiezioni di ta-

luni Stati (Giappone, Svizzera) e gruppi di Stati (Paesi Nordici, Stati membri della Comunità europea), su proposta della Sesta Commissione, non prese più in considerazione la questione (Ris. 47/36 del 1992).

La recente legge consolare italiana (D.Lgs. 3 febbraio 2011, n. 71) enumera, a sua volta, le seguenti funzioni consolari: *a*) funzioni relative allo stato civile; *b*) funzioni relative ai passaporti e documenti di viaggio; *c*) funzioni di protezione ed assistenza, sussidi e rimpatri; *d*) funzioni notarili e di volontaria giurisdizione; *e*) funzioni in materia di controversie, di polizia giudiziaria e di assistenza giudiziaria; *f*) funzioni relative all'amministrazione di interessi privati; *g*) funzioni in materia di navigazione; *h*) funzioni in materia di documentazione amministrativa; *i*) funzioni in materia elettorale, scolastica e di servizio militare; *j*) funzioni in materia di visti; *k*) funzioni in favore dello sviluppo delle attività culturali e della promozione economica; *l*) funzioni di collaborazione con le autorità locali.

2. *Criteri di classificazione delle funzioni.*

Le funzioni consolari sopra enumerate possono essere classificate in base ad una serie di criteri.

In primo luogo, si può far riferimento alla natura generale o convenzionale della norma che le prevede. Le funzioni consolari che trovano la loro base nel diritto consuetudinario (ad es., quelle di protezione e assistenza dei connazionali, di informazione per il governo di invio e di contributo allo sviluppo dei rapporti commerciali) sono inerenti all'istituzione consolare. Conseguentemente, possono essere esercitate dal console – come affermato da varie delegazioni nel corso della conferenza di Vienna – per il mero fatto dello stabilimento delle relazioni consolari, anche in difetto della esistenza di una norma convenzionale (multilaterale o bilaterale) tra Stato di invio e Stato di residenza.

L'esercizio di altre funzioni consolari presuppone, invece, l'esistenza di una norma convenzionale (multilaterale o bilaterale) che le preveda. Ad es., gli uffici consolari di Stati parti contraenti della CVRC possono esercitare tutte le funzioni menzionate nell'art. 5 CVRC.

In difetto di una norma convenzionale e qualora vi si opponga la legislazione dello Stato di residenza l'esercizio di talune funzioni potrebbe risultare precluso. È questo il caso, segnatamente, di alcune funzioni di stato civile e delle funzioni notarili.

In secondo luogo, un criterio discretivo fra le diverse funzioni può essere fatto derivare avendo riguardo al soggetto che ne è all'origine. Invero, talune funzioni sono svolte d'ufficio dal console, a prescindere da qualsiasi richiesta: è questo il caso della protezione consolare e dell'informazione del governo di invio. Altre funzioni presuppongono una richiesta, che può provenire, da un connazionale (ad

es., richiesta di certificazioni di stato civile, rilascio del passaporto, matrimonio, ecc.), ovvero dal cittadino dello Stato di residenza o da cittadini di Stati terzi (ad es., apposizione del visto sul passaporto ai fini dell'ingresso nel territorio dello Stato di invio del console, atto notarile a favore di straniero, ecc.), ovvero dallo Stato di invio (ad es., notificazione di atti giudiziari ed esecuzione di commissioni rogatorie), ovvero, ancora, dallo Stato di residenza (ad es., trasmissione ai competenti organi dello Stato di invio di atti di stato civile emessi dalle autorità dello Stato di residenza concernenti cittadini dello Stato di invio).

In terzo luogo, le funzioni consolari possono essere classificate a seconda dei beneficiari. Se è vero, infatti, che esse sono principalmente esercitate a favore delle persone fisiche e giuridiche aventi la nazionalità dello Stato di invio o di Stati per i quali il console opera in situazioni particolari, talvolta le funzioni sono richieste da cittadini dello Stato di residenza o da cittadini di Stati terzi (ad es., visto sul passaporto).

In quarto luogo, per distinguere le funzioni consolari, ci si può basare sull'ordinamento giuridico sul quale gli atti emessi dal console sono destinati a spiegare i loro effetti giuridici. Invero, gli atti possono produrre effetti, rispettivamente, nello Stato di cui il console è organo, nello Stato di residenza, in entrambi gli Stati ed anche in Stati terzi.

In quinto luogo, se si tiene presente l'enumerazione delle funzioni che figura nel menzionato art. 5 CVRC, ci si rende conto che a criterio discretivo delle funzioni stesse si può porre l'atteggiamento che, rispetto ad esse, possa avere l'ordinamento giuridico dello Stato di residenza. Talune funzioni, infatti, possono essere senz'altro esercitate a prescindere dal fatto che la legislazione dello Stato di residenza lo consenta o meno: è questo il caso per quelle oggetto di norme consuetudinarie internazionali, segnatamente, della funzione di protezione e di assistenza dei connazionali, di informazione del proprio governo, di tutela degli interessi dello Stato inviante, ecc.

L'esercizio di altre funzioni consolari presuppone, invece, che la legge dello Stato di residenza non vi si opponga: è questo il caso delle funzioni di stato civile o di notaio menzionate all'art. 5, lett. *f*) o, in genere, le funzioni dell'art. 5, lett *m*).

Altre funzioni, pur non vietate dalla legislazione dello Stato di residenza debbono essere esercitate nei limiti ed in conformità alle disposizioni di tale legislazione: è questo il caso della salvaguardia degli interessi delle persone fisiche o giuridiche nazionali dello Stato di invio in materia di successioni aperte nel territorio dello Stato di residenza (art. 5, lett. *g*), della salvaguardia di interessi di minori e degli incapaci (art. 5, lett. *h*), di rappresentare i connazionali davanti ai tribunali o agli organi amministrativi dello Stato di residenza (art. 5, lett. *i*), di eseguire notificazioni giudiziarie ed extragiudiziarie o commissioni rogatorie (art. 5, lett. *j*).

In sesto luogo, le funzioni consolari possono essere classificate *ratione materiae*. Una distinzione generale può essere fatta a seconda che riguardino il diritto pubblico ovvero il diritto privato. Distinzioni più particolareggiate consentono di

differenziare le principali categorie di esse in: *a*) funzioni di natura politica; *b*) funzioni di protezione ed assistenza dei connazionali; *c*) funzioni amministrative; *d*) funzioni di stato civile; *e*) funzioni notarili; *f*) funzioni attinenti alla giurisdizione; *g*) funzioni economiche; *h*) funzioni in materia marittima; *i*) funzioni in materia di obblighi militari; *j*) funzioni in materia di relazioni consolari.

In settimo luogo, le funzioni consolari possono essere distinte a seconda che il console, nel tutelare gli interessi dello Stato di invio operi agendo in modo diretto (ad es., proteggendo gli interessi dello Stato di invio o delle sue persone fisiche e giuridiche, o favorendo lo sviluppo delle relazioni economiche, culturali e scientifiche) oppure in modo indiretto, mediante la protezione e l'assistenza ai propri connazionali.

Quanto alle funzioni consolari esercitate dalle missioni diplomatiche ai sensi dell'art. 3, par. 2 CVRD, nonché degli artt. 3 e 70 CVRC, v. *supra*, cap. IX, par. 7.

3. *L'esame della disciplina di alcune principali funzioni consolari.*

Non appare possibile, nell'economia del presente lavoro, esaminare dettagliatamente tutte le funzioni consolari menzionate nella CVRC o nella vigente legge consolare italiana (D.Lgs. 3 febbraio 2011, n. 71, recante ordinamento e funzioni degli uffici consolari).

Ci si limiterà, pertanto, in questa sede, all'esame di quelle più tradizionali, in particolare di quelle che trovano disciplina in disposizioni di carattere consuetudinario, codificate dalla CVRC. Ci occuperemo, pertanto, delle funzioni di carattere politico, delle funzioni di protezione ed assistenza consolare, delle funzioni di natura amministrativa in materia di stato civile, successorie, di promozione del commercio, di navigazione marittima ed aerea, nonché delle funzioni diplomatiche svolte da uffici consolari.

Per la disciplina delle altre funzioni qui non esaminate, con riferimento all'ordinamento italiano si rinvia alla menzionata legge consolare italiana. Dal 12 novembre 2012 è operativo (in versione sperimentale) il portale dedicato ai servizi consolari *on-line* SE.CO.LI. (*https://serviziconsolarionline.esteri.it/ScoFE/index.sco*), che consente ai cittadini italiani residenti all'estero di ricevere molteplici servizi ed informazioni, senza doversi recare fisicamente negli uffici.

3.1. *Le funzioni di natura politica: favorire le relazioni amichevoli tra Stato inviante e Stato di residenza, tutelare gli interessi generali dello Stato, informare per riferire, relazioni con i connazionali.*

Diverse funzioni esercitate dal console hanno uno spiccato contenuto politico, il che impone, all'evidenza, uno strettissimo coordinamento con il capo della missione diplomatica.

Alcune di queste funzioni risalgono alla nascita stessa dell'istituzione consolare. Esse sono volte, anzitutto, a "*favorire* [...] *le relazioni amichevoli*" tra Stato di invio e Stato di residenza, secondo la formula che figura all'art. 5, lett. *b*) CVRC, frutto di un emendamento congiunto di Cecoslovacchia, Romania ed Ungheria presentato alla conferenza di Vienna. Non a caso, le lettere patenti si aprono con la frase rituale "*Nel desiderio di sviluppare le relazioni di commercio e di amicizia*".

Nell'ordinanza del 1979 concernente misure cautelari nel caso del *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran*, la Corte internazionale di giustizia ha riconosciuto che *"Whereas the unimpeded conduct of consular relations, which have also been established between peoples since ancient times, is no less important in the context of present-day international law, in promoting the development of friendly relations among nations, and ensuring protection and assistance for aliens resident in the territories of other States"* (punto 40).

Inoltre, la loro finalità consiste nel *tutelare gli interessi generali dello Stato di invio*, funzione che la CVRC pone alla lett. *a*) dell'art. 5, riconoscendole importanza primaria.

Infine, esse attengono all'*osservazione ed all'informazione* tempestiva, con ogni mezzo lecito, della situazione locale nello Stato di residenza a vantaggio del governo dello Stato di invio e delle persone interessate (art. 5, lett. *c*) CVRC). L'attività di informazione dello Stato di invio concerne anche l'esame del diritto interno dello Stato ricevente e delle convenzioni concluse con Stati terzi, segnatamente allorché gli accordi tra Stato inviante e ricevente contengano la c.d. clausola della nazione più favorita.

Sebbene non previsto dalla CVRC, talune convenzioni consolari e la stessa prassi indicano che, qualora richiesto dalle autorità territoriali dello Stato di residenza, l'ufficio consolare fornisce informazioni sia su fatti verificatisi nello Stato inviante sia su vicende verificatesi nella circoscrizione consolare.

L'art. 71, D.Lgs. n. 71/2011 stabilisce che *"L'ufficio consolare presta ogni possibile collaborazione alle autorità locali cui è affidata la cura di interessi che concernono cittadini nonché, a condizione di reciprocità, a quelle che curano interessi che concernono loro cittadini in Italia"*.

Proprio l'informazione delle persone interessate distingue l'attività svolta dall'ufficio consolare rispetto a quella, avente lo stesso oggetto, che è svolta dalla missione diplomatica. Per quanto riguarda, invece, l'informazione del governo dello Stato di invio l'informazione consolare è certamente complementare a quella della missione diplomatica, anche se è più dettagliata nell'informare sulla vita commerciale, economica, culturale e scientifica che si svolge nel territorio della circoscrizione consolare.

Le relazioni con i connazionali residenti nella circoscrizione consolare non risultano espressamente menzionate nell'art. 5 CVRC. Tuttavia è lecito ritenere che

esse siano previste da una norma consuetudinaria e che l'istituzione consolare le tenga regolarmente, informando la comunità nazionale e fornendo indicazioni e regole di comportamento in occasione di situazioni emergenziali nello Stato di residenza (insurrezioni, calamità naturali) o di vicende che attengono allo Stato di invio (segnatamente le elezioni politiche generali).

Ai sensi dell'art. 55, D.Lgs. n. 71/2011 *"L'ufficio consolare assicura gli adempimenti previsti, in base alla legislazione vigente, per l'esercizio del diritto di voto all'estero da parte dei cittadini che ne abbiano titolo"*.

Inoltre – istituiti nel 1985 ed attualmente disciplinati dalla L. 23 ottobre 2003, n. 286 – in ciascuna circoscrizione consolare ove risiedono almeno 3.000 cittadini italiani, iscritti nel registro dello stato civile della popolazione italiana residente all'estero, è istituito un *Comitato degli italiani all'estero* (COMITES), quale organo di rappresentanza degli italiani all'estero nei rapporti con le rappresentanze diplomatico-consolari. La rappresentanza diplomatico-consolare informa le autorità locali dello Stato ricevente dell'istituzione del COMITES, che, con l'accordo della detta rappresentanza, può sottoporre alle autorità locali questioni di interesse della comunità dei connazionali. I Comitati sono altresì chiamati a cooperare con l'Autorità consolare nella tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini italiani residenti nella circoscrizione consolare.

A seguito delle elezioni del marzo 2004, operano oggi (in regime di *prorogatio* sino alle elezioni fissate per il 17 aprile 2015) 124 COMITES diffusi in 38 Paesi: di questi, 67 si trovano in Europa, 23 in America latina, 4 in America centrale, 16 in Nord America, 7 in Asia e Oceania e 7 in Africa. A livello nazionale, presso il Ministero degli Affari esteri, siede il *Consiglio generale degli italiani all'estero* (CGIE), istituito con L. 6 novembre 1989, n. 368 (modificata dalla L. 18 giugno 1998, n. 198) e disciplinato dal regolamento attuativo di cui al dPR 14 settembre 1998, n. 329, organo di consulenza del Governo e del Parlamento sui grandi temi di interesse per gli italiani all'estero. Presieduto dal Ministro degli Esteri, il CGIE ha il compito di rappresentare le comunità italiane residenti all'estero presso tutti gli organismi che attuano politiche concernenti le dette comunità.

Ciò che, comunque, caratterizza la missione del console rispetto a quella dell'agente diplomatico sta nel fatto che, mentre quest'ultimo si rapporta allo Stato straniero preso nel suo complesso (e, segnatamente, con gli organi delle relazioni internazionali del detto Stato, in particolare con il Ministero degli Affari esteri), l'attività del console è localizzata, cioè si rapporta agli organi locali dello Stato ricevente presenti nella circoscrizione consolare. Ciò detto, vale la pena di segnalare, che, come quella dell'agente diplomatico, anche l'attività del console viene a svolgersi sul terreno internazionale, in quanto essa è legittimata da norme internazionali, consuetudinarie o pattizie, di cui lo Stato inviante può pretendere l'osservanza, ma anche perché le pretese che lo Stato, tramite il console, fa valere a tutela dei propri cittadini hanno natura internazionale (BISCOTTINI).

3.2. *La protezione e l'assistenza consolare.*

Bibliografia: VIGNI P., *Diritto alla difesa e assistenza consolare nella Convenzione sulle relazioni consolari: i casi Breard e LaGrand*, in *RDIPP*, 2000, pp. 81-102; FORLATI S., *Il contenuto degli obblighi imposti dalle misure cautelari indicate nel caso LaGrand*, in

RDI, 2001, pp. 711-722; VIERUCCI L., *La tutela di diritti individuali in base alla Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari: in margine al caso LaGrand*, in *RDI*, 2001, pp. 686-710; PALMISANO G., *Les garanties de non-répétition entre codification et réalisation jurisdictionnelle du droit: à propos de l'affaire LaGrand*, in *RGDIP*, 2002, pp. 753-790; MATRINGE J., *L'arrêt de la Cour internationale de la justice dans l'affaire LaGrand (Allemagne c. Ètats-Unis d'Amérique) du 27 juin 2001*, in *AFDI*, 2003, pp. 215-256; BENLOLO-CARABOT M., *L'arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'affaire Avena et autres ressortisants mexicains (Mexique c. Etats-Unis d'Amérique) du 31 mars 2004*, in *AFDI*, 2005, pp. 259-291; DUPUY P.-M., *La protection consulaire sur les feux de la jurisprudence internationale internationale*, in *La protection consulaire, Journées d'études de Lyon*, Paris, 2006, pp. 39-72; SOSSAI M., *L'esecuzione della sentenza Avena negli Stati Uniti*, in *RDI*, 2006, pp. 423-447; GHERARI H., *L'institution consulaire entre tradition et modernité*, *ivi*, pp. 7-38; MUCETTI S., *La protection consulaire à l'épreuve des faits*, *ivi*, pp. 161-170; PANCRACIO J.P., *La protection consulaire et diplomatique: concurrence ou complementarité?*, *ivi*, pp. 75-92; HOPPE C., *Implementation of LaGrand and Avena in Germany and the United States: Exploring a Transatlantic Divide in Search of a Uniform Interpretation of Consular Rights*, in *EJIL*, 2007, pp. 317-336; SIMMA B., HOPPE C., *The "LaGrand" Case: a Story of Many Miscommunications*, in NOYES J.E., DICKINSON L.A., JANIS M.J. (eds.), *International Law Stories*, New York, 2007, pp. 371-403; CERNA CH. M., *The Right to Consular Notification as a Human Right*, in *Suffolk Tr. L. Rev.*, 2008, pp. 419-469; QUIGLEY J., ACEVES W.J., SHANK S.A., *The Law of Consular Access. A documentary guide*, Abingdon, N.Y., 2010; ABALDE CANTERO Ó., *El desarrollo progresivo del derecho internacional a la luz de las decisiones de la Corte Internacional de Justícia en torno a la aplicación del Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares: algunas luces y no pocas sombras*, País Vasco, 2011; CHARNOVITZ S., *Correcting America's Continuing Failure to Comply with the Avena Judgment*, in *AJIL*, 2012, pp. 572-581; VEDEL I.A., *Some aspects of the exercise of diplomatic protection (consular assistance) by diplomatic and consular offices*, in *Russian JJ*, 2012, pp. 83-91.

3.2.1. *La protezione consolare.*

Bibliografia: VERMEER-KÜNZLI A., *Exercising Diplomatic Protection, the Fine Line between Litigation, Demarches and Consular Assistance*, in *ZaöRV*, 2006, pp. 321-350; S.F.D.I., *La protection consulaire*, Paris, 2006.

La funzione più tipica esercitata dal console nell'interesse dei cittadini del proprio Stato residenti nello Stato territoriale si concreta nella *protezione consolare*.

Iscritta nel diritto consuetudinario, confermata nelle convenzioni consolari e codificata nella CVRC, la protezione consolare consiste nell'azione che il console è legittimato a svolgere presso le autorità locali dello Stato territoriale, in favore dei suoi concittadini, i quali risiedano permanentemente o si trovino temporaneamente nella circoscrizione consolare ed ai quali le autorità dello Stato di residenza abbiano riservato un trattamento non conforme a quello dovuto in forza,

principalmente, delle norme del diritto internazionale consuetudinario e convenzionale che stabiliscono uno *standard* internazionale minimo di tutela dei diritti umani, che comprende, in particolare, la protezione da arresti arbitrari e da ingiusta detenzione e l'applicazione del principio del giusto processo nell'accertamento delle condotte criminose.

La protezione consolare va tenuta distinta dalla *protezione diplomatica* anche se la ragion d'essere di entrambe le forme di protezione si fonda su taluni presupposti comuni.

Invero, il diritto internazionale impone agli Stati di assicurare agli stranieri il rispetto di diritti fondamentali concernenti la loro persona ed i loro beni. Per contro, lo stesso diritto internazionale attribuisce allo Stato il dovere di protezione dei cittadini che si trovano all'estero, nonché di assicurare protezione alle attività poste in essere dallo Stato di invio *iure gestionis*.

Ne consegue che spetta agli agenti diplomatici ed ai consoli di proteggere i propri connazionali che si trovino nello Stato in cui sono chiamati a svolgere le funzioni diplomatica e consolare. La protezione consolare si concreta nel potere giuridico del console di rivolgersi alle competenti autorità locali della propria circoscrizione e corrispondere con le stesse, come pure con gli uffici del governo centrale presenti nel territorio di competenza anche sollecitando il risarcimento ritenuto adeguato. Per questa attività si è coniata l'espressione "diritto di reclamo", che è utilizzata anche in alcune convenzioni consolari.

Si è già detto (v. *supra*, cap. IX, par. 5) che, ai fini dell'esercizio della protezione diplomatica e di quella consolare (in senso stretto), occorre che l'individuo sia cittadino dello Stato al quale appartengono l'agente diplomatico ed il console, tanto al momento del fatto che dà origine all'esigenza di protezione quanto al momento dell'esercizio della protezione. Della protezione possono essere beneficiarie, altresì, le persone giuridiche che abbiano la nazionalità dello Stato di cui sia organo il console. Eccezionalmente, beneficiari della protezione possono essere anche cittadini di Stati terzi che abbiano affidato allo Stato del console la protezione dei propri cittadini per carenza di organi diplomatici e consolari nello Stato territoriale.

Esistono, tuttavia, notevoli elementi differenziali tra la protezione diplomatica e la protezione consolare.

Anzitutto, mentre la protezione diplomatica riguarda condotte dello Stato territoriale di portata generale (derivanti, di regola, da atti legislativi o da atti giudiziari), la protezione consolare riguarda, piuttosto, provvedimenti concernenti attività amministrative.

Inoltre, sebbene entrambe le modalità di protezione presuppongono la violazione di una norma internazionale, l'azione della missione diplomatica si riferisce alla norma internazionale in quanto tale e si esplica nei rapporti fra Stati; diversamente l'azione dell'ufficio consolare ha riguardo alle misure interne di adattamento dell'ordinamento interno alla norma internazionale e si svolge sul piano del diritto interno dello Stato territoriale.

Ancora, la missione diplomatica esercita l'azione di protezione diplomatica rapportandosi esclusivamente con il Ministero degli Affari esteri dello Stato accreditatario, mentre gli uffici consolari dialogano con le autorità dello Stato di residenza territorialmente competenti (amministrative e giudiziarie).

Infine, le distinzioni più marcate concernono, per un verso, la necessità che il beneficiario della protezione diplomatica abbia esaurito le vie di ricorso interno, mentre il console può esercitare la protezione consolare durante l'intero corso del giudizio, senza attendere una decisione definitiva; per altro verso, mentre nella protezione diplomatica è insita la discrezionalità di esercitarla o meno, la protezione consolare è obbligatoria o, piuttosto, segue, in maniera automatica la richiesta che ne è fatta da una persona fisica o giuridica e, *a fortiori*, deve essere esercitata allorché ad essere in gioco sono gli interessi dello Stato di invio.

Vale la pena di segnalare, ancora che, secondo la prassi, la protezione consolare, logicamente e temporalmente può precedere la protezione diplomatica.

3.2.2. *L'assistenza consolare.*

Bibliografia: OKANO-HEIJMANS M., *Changes in Consular Assistance and the Emergence of Consular Diplomacy*, Clingeandael Diplomacy Paper, n. 26, The Hague, 2010.

L'*assistenza consolare* va tenuta distinta dalla protezione consolare, in quanto concerne l'attività che il console svolge in favore, segnatamente, dei connazionali a prescindere dalla violazione da parte dello Stato di residenza di obblighi giuridici derivanti sia dal diritto internazionale sia dal diritto interno. L'assistenza si fonda, infatti, sul dovere generale di collaborazione che intercorre tra l'ufficio consolare e le autorità dello Stato territoriale.

Anche l'assistenza consolare risulta prevista da una norma consuetudinaria internazionale, risalente alle origini stesse dell'istituzione consolare, ed è disciplinata, di regola, nelle convenzioni consolari bilaterali, nonché nelle leggi consolari della maggior parte degli Stati.

La CVRC ha dedicato all'assistenza consolare una disposizione apposita, l'art. 5, lett. *e*), ove si prevede che la funzione consista nel "*prestare soccorso e assistenza ai nazionali dello Stato di invio, persone fisiche o giuridiche*", configurando, pertanto, una funzione distinta da quella di protezione, che è invece prevista all'art. 5, lett. *a*).

Inoltre, l'art. 5, lett. *i*) CVRC dispone che, ferme restando le prassi e le procedure in vigore nello Stato di residenza, l'ufficio consolare può "*rappresentare i cittadini dello Stato di invio o prendere disposizioni atte ad assicurare la loro adeguata rappresentanza davanti ai tribunali e alle altre autorità dello Stato di residenza, per chiedere, in conformità alle leggi ed ai regolamenti di quest'ultimo, l'adozione di misure provvisorie ai fini della salvaguardia dei diritti e interessi di questi connazionali, quando essi, a causa della loro assenza o per qualsiasi altra ragione non possono provvedere tempestivamente alla difesa di tali diritti e interessi*".

La funzione di assistenza comprende un insieme di attività, svolte d'ufficio o su richiesta, che vanno dalla mera informazione e consiglio ai connazionali fino al loro rimpatrio urgente, eccezionalmente mediante navi ed aeromobili militari nazionali o requisendo navi mercantili o aeromobili civili nazionali, ovvero all'evacuazione ed al trasferimento in luogo sicuro, passando per il sostegno economico (erogazione di sussidi ai cittadini che versino in stato di indigenza, od a limitate erogazioni in denaro, subordinate a promessa di restituzione con efficacia di titolo esecutivo), in caso di comprovata urgenza ai cittadini che versano in stato di occasionale grave necessità, all'ospedalizzazione o al ricovero in case di riposo, se disponibili; comprende, altresì, tutte le attività conseguenti al decesso del connazionale all'estero ed al rientro nel territorio nazionale del corpo o delle ceneri del medesimo.

In particolare, queste attività si moltiplicano in caso di catastrofi naturali, incidenti o dirottamenti aerei, attacchi terroristici, sottrazione internazionale di minori, rapimenti e presa di ostaggi, nonché, ovviamente, nel caso in cui il territorio dello Stato ricevente sia interessato da un conflitto armato interno o internazionale.

Sebbene l'attività consolare, di regola, sia rivolta ad un concittadino (ed, eventualmente, alla sua famiglia) in taluni casi essa può riguardare anche la protezione di un intero gruppo di cittadini dello Stato inviante: ad es., di tutti coloro che svolgono attività lavorativa nella circoscrizione consolare o che, comunque, vi siano presenti, anche per motivi di turismo o professionali, o in quanto appartenenti a sette religiose.

Rispetto alle sette si può menzionare il caso c.d. del Tempio del popolo (*"The People's Temple Case"*, culto cristiano-battista fondato nel 1955 ad Indianapolis (USA) dal reverendo James Warren Jones, noto per il suicidio-omicidio di massa, avvenuto a *"Jonestown"*, comune agricola in Guyana, ai confini con il Venezuela, nel 1978, ove persero la vita 918 aderenti, compresi oltre 200 bambini, cittadini americani; le inchieste successivamente condotte sia dal Dipartimento di Stato sia dal Comitato Affari esteri della Camera dei Rappresentanti (il deputato Leo J. Ryan, che si era recato sul posto per investigare su eventuali persone ivi trattenute contro la loro volontà, era stato ucciso dal servizio di sicurezza della setta) evidenziarono carenze nelle funzioni di protezione svolte dalle autorità diplomatico-consolari degli Stati Uniti in Guyana (v., al riguardo, il Rapporto del Dipartimento di Stato, *The Performance of the Department of State and the American Embassy in Georgetown, Guyana, in the People's Temple Case*, maggio 1979).

Le autorità consolari dello Stato inviante, di regola, si occupano soltanto dei propri concittadini. Nel caso di doppia cittadinanza ed, in specie, quando con la cittadinanza nazionale concorra la cittadinanza dello Stato ricevente, le autorità consolari dello Stato inviante evitano di occuparsi dei concittadini, per non essere accusate di ingerirsi in attività interne e vi provvedono soltanto quando lo Stato territoriale lo consenta per ragioni di cortesia internazionale, quando la cittadinanza dello Stato inviante possa essere considerata "predominante" o "effettiva" ed, ovviamente, quando tale attività sia prevista dalle convenzioni consolari bilaterali.

Nel caso *Avena ed altri cittadini messicani* dinanzi alla Corte internazionale di giustizia (2004), il governo degli Stati Uniti sostenne che, come Stato ricevente, non era richiesto di consentire al Messico, in qualità di Stato inviante, di assicurare assistenza ai cittadini aventi nazionalità statunitense e messicana nel caso di loro arresto da parte degli Stati Uniti. La Corte, tuttavia, non risolse la questione, in quanto si limitò ad affermare che, in proposito, il governo di Washington non aveva fornito sufficienti prove che ognuno dei 52 cittadini messicani avesse anche la cittadinanza statunitense.

Quanto alla possibilità per i consoli dello Stato inviante di avere contatti con propri concittadini che abbiano richiesto od ottenuto nello Stato ricevente lo *status di rifugiato*, ai sensi della convenzione di Ginevra del 1951, come modificata dal protocollo del 1967, la questione fu esaminata durante la conferenza di Vienna su impulso dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati. Si trovarono di fronte due posizioni, sostanzialmente inconciliabili, frutto del clima da guerra fredda proprio del tempo. Da una parte, quella degli Stati occidentali (segnatamente Argentina, Australia, Belgio, Colombia, Danimarca, Iran, Nigeria, Regno Unito e Svezia), secondo i quali nessuna disposizione della CVRC comportava l'obbligo per lo Stato ricevente di riconoscere alle autorità consolari dello Stato inviante il diritto di agire per conto del rifugiato, a meno che quest'ultimo non richieda assistenza. In questo contesto, a nome della Santa Sede, Monsignor CASAROLI fece presente l'illogicità di non riconoscere al rifugiato il diritto di essere svincolato dall'autorità consolare del Paese di origine. Dall'altra parte, i Paesi dell'Est europeo (segnatamente Bielorussia, Cecoslovacchia, Jugoslavia, Romania, Ucraina ed Ungheria), fecero valere che il diritto per le autorità consolari di fornire assistenza ai propri concittadini era inerente alla sovranità. Temendo che il confronto potesse pregiudicare i risultati della conferenza, quest'ultima – accogliendo una proposta avanzata dalla Malaysia ed il conseguente progetto comune presentato da Alto Volta, Brasile, Ceylon, Malaysia, Regno Unito ed Unione Sovietica – approvò, con 65 voti favorevoli e 10 astensioni, una risoluzione nella quale invitò il Segretario generale delle Nazioni Unite a sottoporre il problema agli organi onusiani appropriati e decise di non prendere alcuna decisione sulla questione.

Gli artt. 47 e 48 della convenzione europea sulle funzioni consolari e l'art. 2, par. 2 del relativo protocollo sulla protezione dei rifugiati, per un verso, stabiliscono che lo Stato ricevente non è tenuto a riconoscere alle autorità consolari dello Stato inviante alcuna attività in favore di coloro che abbiano ottenuto lo *status* di rifugiato politico e, per altro verso, spostano la competenza a svolgere attività di assistenza consolare alle autorità consolari dello Stato in cui il rifugiato ha la residenza abituale, in consultazione con gli uffici dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati.

L'art. 8 del progetto di articoli sulla protezione diplomatica, adottato definitivamente dalla CDI nel 2006, concede ai rifugiati ed agli apolidi la possibilità di godere della protezione diplomatica da parte dello Stato di loro residenza abituale.

Circa la *protezione degli apolidi* la disciplina internazionale pattizia (in particolare l'art. 25, par. 1, della convenzione relativa allo *status* degli apolidi del 1954

stabilisce che, allorché l'esercizio di un diritto da parte di un apolide richiede l'assistenza delle autorità di uno Stato estero alle quali egli non possa aver ricorso, lo Stato contraente sul cui territorio l'apolide risiede deve fare il necessario per assicurare l'assistenza delle proprie autorità.

L'art. 46, par. 1, della convenzione europea sulle funzioni consolari dispone, al riguardo, che sia l'autorità consolare dello Stato in cui l'apolide abbia la residenza abituale a provvedere la detta assistenza, salvo che l'apolide non sia stato precedentemente cittadino dello Stato ricevente.

Talvolta, gli Stati, in presenza di particolari circostanze, estendono l'*assistenza consolare alle persone che abbiano la loro residenza permanente* nel territorio di essi, anche a prescindere dallo *status* di rifugiato o di apolide. Si tratta, peraltro, di un'assistenza "informale", spesso mossa da intenti umanitari, che si concreta, in genere, nell'assumere informazioni e nel manifestare la propria attenzione allo Stato ricevente.

In caso di calamità naturali o di oppressione straniera i consoli offrono il loro aiuto, qualunque sia la cittadinanza della persona assistita ed anche se essa coincida con quella dello Stato ricevente.

Nella prassi si ricordano le attività poste in essere dai consoli in favore della popolazione di religione ebraica, durante la seconda guerra mondiale nei paesi occupati dai nazisti. Ben nota è l'attività svolta dalle missioni diplomatiche e consolari dei Paesi neutrali a Budapest, in particolare, dal console di Svezia RAOUL GUSTAV WALLENBERG, dai consoli di Svizzera, Portogallo e Spagna, dal nunzio apostolico, oltreché da GIORGIO PERLASCA, commerciante italiano, già partecipante alla guerra civile di Spagna a fianco dei nazionalisti di Franco, il quale, dapprima collaborando con l'ambasciatore spagnolo e, dopo la partenza di quest'ultimo, spacciandosi come sostituto del console spagnolo, rilasciando finti salvacondotti e minacciando una fittizia ritorsione economica spagnola sui cittadini ungheresi presenti in Spagna, salvò dalla deportazione oltre 5.000 ebrei. Risale allo stesso periodo – ed è altrettanto conosciuta – l'opera ad Istanbul del nunzio apostolico RONCALLI (S. Giovanni XXIII).

Più recentemente, va menzionato il tentativo dei consoli generali di Belgio, Francia, Grecia, Italia, Regno Unito, Spagna e Svezia, nel 1989, durante la prima Intifada, di verificare, recandosi a Beit Sahour, eventuali violazioni dei diritti umani commesse da Israele nei confronti della popolazione palestinese in occasione dello sciopero fiscale e del conseguente coprifuoco durato 42 giorni, con embargo degli approvvigionamenti alimentari della cittadina palestinese. L'attività consolare, benché potesse trovare fondamento nell'art. 9 della convenzione di Ginevra del 1949 sulla protezione della popolazione civile in tempo di guerra fu impedita dalle forze armate di Israele.

Può essere altresì ricondotta a tale fattispecie l'attività svolta dalle autorità diplomatiche e consolari italiane, appunto "per ragioni umanitarie", durante la guerra civile in Uruguay ad inizio anni '80 del Novecento a favore di cittadini dell'Uruguay, di origini italiane, attività che fu peraltro tollerata dalle autorità di Montevideo (v. le dichiarazioni del Sottosegretario agli Affari Esteri Edoardo Speranza, del 28 gennaio 1981, davanti alla Commissione Affari esteri della Camera, CAMERA DEI DEPUTATI, VIII Legislatura, *Bollettino delle Commissioni*, n. 340, p. 23 ss.).

In dottrina (LEE e QUIGLEY) l'assistenza consolare finalizzata alla tutela dei diritti umani è ritenuta svolta nell'interesse della comunità internazionale nel suo insieme e, pertanto, non

è considerata alla stregua di illegittima interferenza negli affari interni dello Stato ricevente, che, comunque, ha sempre la possibilità di dichiarare il console *persona non grata*.

Una notevole attività di assistenza consolare concerne i casi di *sottrazione internazionale di minori*, materia disciplinata sul piano internazionale dalla convenzione de L'Aia del 25 ottobre 1980, sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, promossa dalla Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato; la convenzione, in vigore dal 1983 è stata ratificata da 93 Stati (dicembre 2014).

Per quanto riguarda la *sottrazione internazionale di minori* italiani illecitamente condotti e trattenuti all'estero, fattispecie di reato ai sensi degli artt. 574, 574 *bis* e 605 c.p., la competenza del Ministero degli Affari esteri (Direzione generale degli italiani all'estero e delle politiche migratorie – Ufficio IV) e delle rappresentanze diplomatico-consolari è primaria, se lo Stato in cui il minore sia stato condotto non aderisce alla convenzione de L'Aia del 1980 sugli aspetti civili delle sottrazioni di minori e/o non è destinatario del Regolamento (CE) n. 2201/2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale; altrimenti è sussidiaria e di sostegno al Ministero della Giustizia (Dipartimento della giustizia minorile).

L'autorità consolare può anche effettuare una visita consolare al minore all'estero, soprattutto nei casi in cui il genitore che ha subito la sottrazione non riesca ad avere contatti con il figlio. La funzione essenziale della visita consolare, che deve essere comunque accordata dal genitore sottrattore presso cui si trova di fatto il minore od ottenuta tramite la mediazione delle autorità locali, è quella di: *a*) verificare le condizioni di vita e di salute del minore italiano, nell'interesse superiore dello stesso; *b*) acquisire informazioni sul contesto sociale, ambientale e parentale in cui vive il minore, a seguito del suo sradicamento dalla residenza abituale in Italia, o a seguito del suo ritorno nel Paese di residenza abituale. Il Ministero degli Affari esteri, per contro non può: *a*) rappresentare il connazionale in giudizio; *b*) fornire sostegno economico, salvo il caso in cui l'interessato sia indigente e residente all'estero; *c*) agire in violazione delle leggi locali o di norme internazionali; *d*) adire la magistratura locale al fine di rendere direttamente esecutivo un provvedimento nazionale concernente il minore.

In giurisprudenza è assai noto il caso *Rissmann*, oggetto della sentenza del Trib. Genova 6 maggio 1970, confermata da Cass., 28 febbraio 1972. Il caso riguardava Maria Luisa Müller, nata a Genova nel 1947 da madre italiana e padre tedesco, poi divorziati. Al tempo, per il diritto italiano la Müller era cittadina italiana, minore la cui tutela era stata giudizialmente affidata alla madre, residente a Genova, mentre per il diritto tedesco era cittadina della Repubblica federale di Germania, minore la cui tutela era stata giudizialmente affidata al padre. Nel marzo 1966 la madre, temendo che il padre potesse condurre la figlia in Germania, notificò al console generale tedesco a Genova, Rissmann, la propria condizione di tutrice legale. Il console, tuttavia, rispose che la Müller era sotto la tutela del padre. Nel luglio 1966, la minore decise di raggiungere il padre in Germania e ricevette assistenza (segnatamente il documento di viaggio ed il biglietto aereo) dal console tedesco. La madre, a questo punto, mobilitò l'Interpol senza successo ed un procedimento penale venne aperto nei confronti del console (v., *infra*, cap. XXII, par. 3.3).

Quanto alla *rappresentanza dei cittadini in giudizio* (o, comunque, alla funzione di assicurare ai cittadini adeguata rappresentanza davanti ai tribunali e alle altre autorità dello Stato di residenza), conformemente all'art. 5, lett. *i*) CVRC, tale missione viene svolta soltanto in casi eccezionali, specie quando il cittadino non

sia presente nello Stato ricevente o, pur essendo presente, non è in grado di difendere efficacemente i propri diritti o interessi.

Nello svolgimento delle attività di assistenza l'ufficio consolare, per le questioni concernenti la propria circoscrizione, si rapporta di regola con le autorità locali dello Stato di residenza; tuttavia può rivolgersi alle autorità centrali dello Stato di residenza, quando esso lo consenta, ovvero se una previsione in tal senso figura negli accordi consolari ovvero se manchi in detto Stato la missione diplomatica dello Stato di invio.

L'obbligo per lo Stato di invio di fornire protezione ai propri cittadini appartiene al diritto consuetudinario ed è uno dei più importanti compiti attribuiti ai consoli.

L'art. 36 CVRC – sicuramente una delle disposizioni maggiormente dibattute durante la conferenza di Vienna – precisa i compiti dell'ufficio consolare quanto alle comunicazioni con i cittadini dello Stato di invio.

In particolare, i funzionari consolari debbono avere la libertà di comunicare con i cittadini dello Stato di invio e di recarsi presso di loro. Parimenti, i cittadini dello Stato di invio debbono godere della stessa libertà di comunicare con i funzionari consolari e di recarsi presso di loro.

Anche prima della CVRC, l'accesso dei consoli ai concittadini arrestati, posti in detenzione preventiva o detenuti in carcere a seguito di condanna, ha costituito prassi consolidata (salvo che per l'URSS), anche in assenza di una disposizione convenzionale che lo prevedesse, soprattutto in forza dell'applicazione del principio di reciprocità. Era discusso, tuttavia, se il diritto di accesso derivasse da una norma consuetudinaria o fosse invece dovuto soltanto in forza di una regola della cortesia internazionale.

La questione fu oggetto di ampio dibattito sia nei lavori della CDI sia durante la conferenza di Vienna. Invero, sebbene ci fosse un ampio consenso sul principio che lo Stato ricevente dovesse garantire, qualora richiesto, l'accesso ai funzionari consolari dello Stato inviante, molto dibattuta era la questione se lo Stato ricevente avesse o meno l'obbligo di notificare alle autorità consolari la detenzione di uno straniero. Il progetto della CDI era in questo senso. Tuttavia, durante la conferenza, molti Stati avanzarono obiezioni circa la fondatezza o l'opportunità della previsione di un obbligo del genere. Proprio quando mancavano solo due giorni alla chiusura della conferenza e la discussione su questo punto stava rischiando di pregiudicare l'intero negoziato, venne adottata una soluzione di compromesso, che venne a costituire il cuore dell'art. 36 CVRC, segnatamente, i compiti dell'ufficio consolare e gli obblighi delle autorità dello Stato di residenza riguardo all'*assistenza consolare fornita ai connazionali sottoposti a provvedimenti restrittivi della libertà personale*, che la richiedano.

Peraltro, alcune convenzioni consolari, segnatamente quelle concluse dagli Stati Uniti con 57 paesi (tra i quali non figura l'Italia) dispongono che la notificazione consolare dell'arresto dei cittadini statunitensi prescinde dalla richiesta di questi ultimi (UNITED STATES

DEPARTMENT OF STATE, *Consular Notification and Access*, 3ª ed., settembre 2010). Altri Stati (Irlanda, Nuova Zelanda e Regno Unito) hanno previsto la procedura di notificazione nel proprio diritto nazionale. L'obbligo di informare l'autorità consolare, previsto in via pattizia, non libera comunque lo Stato ricevente dal rispettare la CVRC per quanto riguarda il distinto obbligo di informare lo straniero, che secondo talune convenzioni consolari non solo è automatico ma deve intervenire entro un determinato periodo di tempo (ad es., tre giorni per la convenzione italo-argentina sulle funzioni consolari del 1987).

Invero, se l'interessato ne fa domanda, le autorità competenti dello Stato di residenza debbono avvertire "*senza indugio*" – secondo la formula proposta dal Regno Unito alla conferenza di Vienna – l'ufficio consolare dello Stato di invio quando, entro la circoscrizione consolare, un cittadino di tale Stato sia arrestato, incarcerato o sottoposto a detenzione preventiva o a qualsiasi altra forma di misura restrittiva della libertà personale. Ogni comunicazione indirizzata all'ufficio consolare dalla persona arrestata, incarcerata, o sottoposta a detenzione, deve ugualmente essere trasmessa dalle dette autorità "*senza indugio*". Queste, a loro volta, debbono "*senza indugio*" informare l'interessato dei suoi diritti.

I compiti del console in favore del connazionale arrestato o detenuto sono plurimi. Anzitutto, può comprendere quale sia il titolo di reato in base al quale il connazionale è perseguito ed assisterlo fornendogli sia informazioni sul diritto e la procedura penale dello Stato ricevente sia un elenco di avvocati locali e, se necessario, un interprete. Inoltre, il console deve verificare se il trattamento carcerario sia adeguato e presentare protesta ufficiale nel caso vengano addotti abusi fisici.

I funzionari consolari hanno il diritto di visitare il cittadino dello Stato di invio che sia incarcerato o sottoposto a detenzione preventiva o a qualsiasi altra misura restrittiva, di intrattenersi e corrispondere con lui e di provvedere alla sua rappresentanza in giudizio. Essi hanno parimenti il diritto di visitare il cittadino che, nella loro circoscrizione, sia incarcerato o detenuto in esecuzione di un giudicato, di regola, entro pochi giorni dall'arresto ed almeno una volta al mese, come previsto da alcune convenzioni consolari (v., ad es., art. 8, par. 2 dell'accordo tra Regno Unito e Cina del 1984). Tuttavia, i funzionari consolari debbono astenersi dall'intervenire in favore del cittadino, qualora l'interessato vi si opponga espressamente.

Pur nel silenzio della CVRC, in dottrina (LEE e QUIGLEY) si ritiene che le conversazioni tra il console ed il detenuto, come pure la corrispondenza che essi si scambiano, debbano essere protette da adeguate forme di confidenzialità, cioè non debbano avvenire in luoghi video/audio sorvegliati od essere sottoposti a censura. Alcuni Stati (Regno Unito) hanno stabilito disposizioni al riguardo in istruzioni interne di applicazione dell'art. 36 CVRC.

Oltre alla visita in carcere, volta pure a verificare che il concittadino non sia stato oggetto di abusi fisici e che le cure mediche necessarie siano state prestate, le autorità consolari possono fornire cibo ed alimenti in genere alla persona reclusa, qualora l'alimentazione carceraria sia ritenuta insufficiente.

Inoltre, di regola, le autorità consolari assistono alle udienze fornendone rapporto al proprio Ministero degli Esteri.

Infine, il console sovraintende al trasferimento delle persone condannate allorché esista un accordo in tal senso tra Stato inviante e Stato ricevente ovvero gli Stati in questione siano parti di accordi multilaterali, quali, ad es.: *a*) la convenzione promossa dal Consiglio d'Europa e firmata a Strasburgo il 21 marzo 1983 sul trasferimento delle persone condannate, in vigore dal 1985, ratificata da 64 Stati (dicembre 2014), comprendenti non solo i 47 Stati membri dell'organizzazione di Strasburgo ma anche taluni Stati terzi, come l'Australia, il Canada, Israele e gli Stati Uniti; *b*) la convenzione promossa dall'Organizzazione degli Stati Americani e firmata a Managua il 9 giugno 1993 per l'esecuzione delle condanne penali all'estero, in vigore dal 1996, ratificata da 19 Stati (dicembre 2014).

I menzionati diritti ed i correlati poteri spettanti ai funzionari consolari debbono essere esercitati nel quadro delle leggi e delle regolamentazioni dello Stato di residenza. Peraltro, le dette leggi e regolamenti debbono consentire la piena realizzazione delle finalità per le quali questi diritti sono accordati.

La *portata dell'art. 36* è stata precisata dalla Corte internazionale di giustizia, in particolare, nella sentenza 27 giugno 2001 nel caso *LaGrand* tra Germania e Stati Uniti, nella sentenza 31 marzo 2004 nel caso *Avena ed altri cittadini messicani*, tra Messico e Stati Uniti, nella sentenza interpretativa della precedente, emessa il 19 febbraio 2009, nonché nella sentenza 30 novembre 2010 nel caso *Ahamadou Sadio Diallo* tra Guinea e Repubblica democratica del Congo. Inoltre, nel caso del ricorso proposto dal Paraguay contro gli Stati Uniti (*Breard*) è intervenuta la rinuncia agli atti prima che la Corte pronunciasse la sua sentenza.

Nelle prime due sentenze menzionate la Corte internazionale di giustizia ha dichiarato la violazione da parte degli Stati Uniti del duplice obbligo, discendente dall'art. 36 CVRC, di informare i detenuti, senza indugio, del loro diritto di essere assistiti dall'ufficio consolare dello Stato di cui erano cittadini (rispettivamente, Germania e Messico), nonché di informare, senza indugio, gli uffici consolari dei due Stati in questione.

Il caso *LaGrand* riguarda l'arresto, il giudizio, la detenzione e la condanna a morte dei due fratelli tedeschi Walter e Karl-Heinz LaGrand, per aver ucciso, durante una rapina a mano armata avvenuta il 7 gennaio 1982, il direttore di una banca in Arizona ed aver gravemente ferito una impiegata. La sentenza di condanna a morte fu emessa dalla corte della contea di Pima in Arizona il 14 dicembre 1984. L'esecuzione della sentenza riguardante Karl-Heinz è avvenuta, mediante camera a gas, il 24 febbraio 1999; quella di Walter, mediante iniezione letale, il 3 marzo 1999.

Lo Stato dell'Arizona non avvertì le autorità consolari tedesche neppure dopo aver avuto contezza, fin dal 1982-1983, della cittadinanza tedesca dei fratelli LaGrand. Gli avvocati d'ufficio dei fratelli LaGrand non sollevarono la questione della violazione della CVRC. Il consolato tedesco di Los Angeles fu interessato della questione dai fratelli LaGrand soltanto nel giugno 1992. Questi ultimi, con l'assistenza delle autorità tedesche, impugnarono davanti alla giurisdizione federale di primo grado competente in materia di *habeas corpus* (*United States District Court*) la sentenza di condanna, invocando la violazione dell'art. 36 CVRC; la Corte federale, tuttavia, respinse l'appello fondandosi sulla regola federale detta della carenza procedurale ("*procedural default*"), non avendo i fratelli LaGrand avanzato questo argomento davanti ai tribunali dello Stato dell'Arizona; la Corte federale d'appello confermò questa posizione e la Corte Suprema degli Stati Uniti si rifiutò di riesaminare

questa decisione. Le successive iniziative diplomatiche dell'ambasciatore tedesco nei confronti del Governatore dell'Arizona, dei Ministri degli Affari esteri e della Giustizia tedeschi nei confronti dei loro omologhi, del Cancelliere federale e del Presidente della Repubblica federale di Germania nei confronti del Governatore dell'Arizona e del Presidente degli Stati Uniti, che facevano tutte leva sulla contrarietà tedesca alla pena di morte si rivelarono completamente infruttuose. La condanna a morte di Karl-Heinz LaGrand, infatti, venne eseguita il 24 febbraio 1999, alla data prevista.

A questo punto la Germania cambiò strategia e pose la questione sul piano del diritto internazionale. Alle 19.30 del 2 marzo 1999, vigilia del giorno previsto per l'esecuzione di Walter LaGrand, la Germania adì la Corte internazionale di giustizia chiedendo, ai sensi dell'art. 36, par. 1 CVRC e dell'art. I del protocollo facoltativo concernente la composizione obbligatoria delle controversie, l'emissione di una misura cautelare d'urgenza nei confronti della Germania. Questa richiesta venne portata immediatamente a conoscenza del governo degli Stati Uniti ed il vicepresidente della Corte sollecitò il medesimo governo a prendere le misure utili a non privare di effetto l'emananda ordinanza. Il 3 marzo 1999 la Corte, all'unanimità (il giudice statunitense Schwebel allegò, tuttavia, una opinione individuale nella quale espresse dubbi sulla procedura seguita dalla Corte ed il giudice giapponese Oda dichiarò di aver votato a favore dell'ordinanza "*per motivi umanitari* "), emise, *inaudita altera parte* e *proprio motu*, una ordinanza cautelare con la quale ingiunse agli Stati Uniti di "*prendere ogni misura utile al fine di non eseguire la condanna a morte di Walter LaGrand prima della sentenza definitiva* " e di "*trasmettere l'ordinanza al governatore dell'Arizona* ". Nonostante che la commissione per le grazie dell'Arizona avesse chiesto al governatore di sospendere l'esecuzione per sessanta giorni, proprio per tener conto della lite pendente all'Aia, il governatore decise che "*nell'interesse della giustizia ed avuto riguardo alle vittime* " fosse opportuno autorizzare l'esecuzione, che avvenne il 3 marzo, come previsto. Nel frattempo, la Corte Suprema degli Stati Uniti aveva rigettato sia il ricorso proposto dalla Germania e volto a far rispettare l'ordinanza cautelare, giudicandolo tardivo e contrario al diritto interno degli Stati Uniti sia quello di analogo tenore proposto da Walter LaGrand.

Nella sentenza di merito del 27 giugno 2001 la Corte internazionale di giustizia, pur prendendo atto che gli Stati Uniti avevano riconosciuto di aver violato l'art. 36 CVRC, ha affermato la violazione dell'art. 36, par. 1, lett. *a*), *b*) e *c*) da parte degli Stati Uniti, i quali tra il 1982 ed il 1992 avevano mancato di avvertire l'ufficio consolare della Germania.

Inoltre, la Corte ha dedotto dal chiaro tenore dell'art. 36 CVRC che la disposizione conferisce dei diritti individuali alle persone interessate che possono essere fatti valere davanti alla Corte dallo Stato di cui sono cittadini gli interessati. La Corte, peraltro, non ha ritenuto di prendere posizione sull'argomento supplementare avanzato dalla Germania, secondo la quale i diritti di cui all'art. 36 CVRC hanno anche natura di "diritti fondamentali". Peraltro, dalla conclusione che l'art. 36 protegge diritti individuali la Corte deduce che essi possono essere fatti valere anche dalle persone detenute. Nella specie, la regola della "carenza procedurale" aveva impedito agli avvocati d'ufficio dei fratelli LaGrand di far valere utilmente la violazione dell'art. 36 CVRC. La Corte, inoltre – dopo aver affermato, valendosi di una interpretazione sistematica, corroborata dall'esame di lavori preparatori, che le misure cautelari da essa indicate, come l'ordinanza emessa il 3 marzo 1999, hanno carattere obbligatorio – ha rilevato che gli Stati Uniti non l'avevano correttamente rispettata. Quanto alla riparazione dell'illecito ed alle assicurazioni di non ripetizione richieste dalla Germania, la Corte, pur considerando insufficienti le scuse presentate dagli Stati Uniti, ha ritenuto soddisfacenti, come misura generale di non ripetizione dell'illecito, le misure specifiche prese dagli Stati Uniti per rispettare l'art. 36 CVRC.

In conclusione, la Corte ha affermato che gli Stati Uniti: *a*) non avendo informato senza indugio i fratelli LaGrand dei diritti loro spettanti ai sensi dell'art. 36, par. 1 CVRC e, con-

seguentemente, impedendo alla Germania di fornire tempestivamente agli interessati la relativa assistenza consolare avevano violato i loro obblighi sia nei confronti della Germania che degli interessati in virtù della detta disposizione; *b*) non avendo consentito il riesame e la revisione delle sentenze di condanna dei fratelli LaGrand, dopo aver constatato la violazione dell'art. 36, par. 2 CVRC, avevano violato la detta disposizione sia nei confronti della Germania che degli interessati; *c*) non avendo preso le misure necessarie ad impedire l'esecuzione di Walter LaGrand prima della sentenza definitiva della Corte avevano violato gli obblighi discendenti dall'ordinanza cautelare del 3 marzo 1999.

La Corte, inoltre, ha preso atto delle misure specifiche adottate dagli Stati Uniti quanto al rispetto dell'art. 36, par. 1, lett. *b*) CVRC, valevoli come assicurazioni generali di non ripetizione. Infine, la Corte ha affermato che, qualora altri cittadini tedeschi fossero condannati a pene severe, in violazione del rispetto dell'art. 36, par. 1, lett. *b*), gli Stati Uniti avrebbero dovuto permettere il riesame e la revisione della sentenza e della pena irrogata.

Il caso *Avena ed altri cittadini messicani* riguarda l'arresto, la condanna alla pena capitale e la detenzione di 54 (nel corso della procedura ridotti a 52) cittadini messicani detenuti nel corridoio della morte dei carceri di nove Stati facenti parte degli Stati Uniti. Il Messico ha rilevato che nei relativi procedimenti è stato sistematicamente violato l'art. 36, par. 1, lett. *b*) CVRC. I cittadini messicani non sono stati affatto informati o sono stati informati con ritardo; in 29 casi il Messico è stato informato dopo la condanna a morte; in altri casi quando era ormai troppo tardi per poter assicurare una efficace difesa. D'altra parte, i tentativi esperiti per sei anni presso le autorità degli Stati Uniti essendo rimasti infruttuosi, il Messico ha proposto ricorso avanti alla Corte internazionale di giustizia il 9 gennaio 2003 e, parallelamente, ha chiesto l'emissione di una misura cautelare volta alla sospensione dell'esecuzione di tutte le sentenze di condanna pronunciate nei confronti dei propri cittadini, in procedimenti nei quali non fosse stato rispettato il menzionato art. 36 CVRC. In sede cautelare la Corte ha considerato la richiesta messicana troppo ampia ma ciononostante, con ordinanza recante misure provvisorie del 5 febbraio 2003, ha ordinato la sospensione dell'esecuzione di tre cittadini messicani, fino alla propria sentenza definitiva.

Nella sentenza di merito del 31 marzo 2004 la Corte internazionale di giustizia ha proceduto all'interpretazione dell'espressione "*senza indugio*" che figura ripetutamente menzionata nell'art. 36 CVRC.

La Corte ha passato in rassegna i lavori preparatori dell'art. 36 CVRC. Vale la pena ricordare, al riguardo, che nel progetto della CDI, ove non era richiesto che il cittadino straniero fosse informato dei suoi diritti ma soltanto che, nel caso di detenzione, vi fosse notificazione all'autorità consolare straniera, figurava la formula *"without undue delay"*, mentre in alcune convenzioni consolari era richiesto che la notifica avvenisse "immediatamente". Durante la conferenza di Vienna la Germania propose dapprima che si fissasse un termine di 30 giorni, poi, di fronte alle obiezioni di molti Stati, ridotto a 48 ore. La proposta tedesca, tuttavia, fu bocciata dalla seconda sottocommissione. Quest'ultima accolse, invece, la proposta del Regno Unito di sopprimere la parola *"undue"*. La questione fu ripresa dall'Unione Sovietica in plenaria, che rilevò che la soppressione della detta parola avrebbe implicato che l'obbligo di informazione fosse divenuto "immediato", nonostante che un certo tempo fosse richiesto per accertare l'identità della persona arrestata, soprattutto quando essa avesse indicato false generalità, ed informare le autorità consolari.

Gli sviluppi successivi alla CVRC sono nel senso che l'espressione "*senza indugio*" significhi "immediatamente" dopo la privazione della libertà e, comunque, appena si abbia contezza del fatto che la persona sia uno straniero.

Al riguardo, nel 1999, la Corte interamericana dei diritti umani, nel parere consultivo n. 16 concernente il *Right to Information on Consular Assistance in the Framework of the Guarantees of the due Process of Law* ha rilevato che *"in order to establish the meaning to be given to the expression 'without delay', the purpose of the notification given to the ac-*

cused has to be considered. It is self-evident that the purpose of notification is that the accused has an effective defence. Accordingly, notification must be prompt; in others words, its timing in the process must be appropriate to achieving that end. Therefore, because the text of the Vienna Convention on Consular Relations is not precise, the Court's interpretation is that notification must be made at the time the accused is deprived of his freedom, or at least before he makes his first statement before the authorities" (par. 106). Nello stesso senso v., della stessa Corte interamericana, il parere consultivo n. 18 del 2003 relativo alla *Juridical Conditions and Rights of Undocumented Migrants*, nonché la sentenza del 2001 della Corte superiore di giustizia dell'Ontario (Canada) nel caso *R.* c. *Partak*.

Anche la prassi convenzionale successiva alla CVRC è nel senso che l'accesso consolare è richiesto fin dal momento dell'arresto. Così, l'art. 13, par. 3, della convenzione di Tokio del 1963 sui reati e gli altri atti commessi a bordo di aeromobili, l'art. 6, par. 3, della convenzione de L'Aia del 1970 per la soppressione dei sequestri illegali di aeromobile e l'art. 6, par. 3, della convenzione di New York del 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti degradanti stabiliscono, in termini identici che *"Any person in custody (...)shall be assisted in communicating immediately with the nearest appropriate representative of the State of which he is a national"*.

Secondo la sentenza *Avena ed altri cittadini messicani* (2004) della Corte internazionale di giustizia, tuttavia, lo Stato di residenza ha l'obbligo di informare i cittadini stranieri dei loro diritti non appena ha contezza del fatto che si tratta di cittadini stranieri. L'espressione in questione, anche alla luce dell'esame dei lavori della CDI e della conferenza di Vienna, non va intesa come "immediatamente" dopo l'arresto e prima dell'interrogatorio, in quanto occorre spesso un certo tempo per accertare la precisa identità della persona, come aveva rilevato l'URSS a Vienna. Peraltro, nella fattispecie *Avena ed altri cittadini messicani*, salvo in un caso, gli Stati Uniti avevano tardato ad informare gli uffici consolari messicani. Quanto all'informazione dei cittadini messicani nella maggior parte dei casi essa era pure risultata tardiva, in violazione dell'art. 36, par. 1 CVRC.

La Corte si è occupata nella causa *Avena ed altri cittadini messicani* anche della regola della "carenza procedurale", già oggetto della sentenza *LaGrand*. Essa ha rilevato che gli Stati Uniti non hanno apprestato misure volte a porvi rimedio nel rispetto degli obblighi discendenti dall'art. 36 CVRC e che tale disposizione, nel caso di alcuni cittadini messicani è risultata effettivamente violata.

Quanto all'obbligo di riesame delle sentenze e delle pene in caso di violazione dell'art. 36 la Corte ha rilevato la portata non legata al caso di specie della sua affermazione già contenuta nella sentenza *LaGrand*.

Nella causa relativa *alla interpretazione della sentenza Avena e altri* la Corte internazionale di giustizia ha adottato il 16 luglio 2008 una ordinanza cautelare nella quale ha ordinato agli Stati Uniti di non procedere all'esecuzione di 5 cittadini messicani fino alla pronuncia della sentenza interpretativa. Nella sentenza interpretativa resa il 19 febbraio 2009 la Corte, per un verso, ha ritenuto non sottoponibili ad interpretazione le questioni sollevate dal Messico e, per l'altro, ha constatato che gli Stati Uniti avevano violato l'ordinanza cautelare del 16 luglio 2008 avendo eseguito il 5 agosto 2008 la condanna a morte concernente il signor Medellín Rojas. Successivamente, nello Stato del Texas sono stati giustiziati altri due cittadini messicani (Huberto Leal García Jr. il 7 luglio 2011 ed Edgar Tamajo Arias il 22 gennaio 2014). In entrambi i casi, le amministrazioni Bush ed Obama tentarono inutilmente di indurre il governatore del Texas a sospendere l'esecuzione, ricorrendo anche alla Corte Suprema e facendo valere il danno agli interessi della politica estera statunitense (tesi ripresa nell'op. dissidente del giudice Stephen G. Breyer, *Legal García* v. *Texas*, 7 luglio 2011, n. 11-5001).

Vale la pena di ricordare che, a seguito della segnalata giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, gli Stati Uniti, con nota del Segretario di Stato Condoleezza Rice

del 7 marzo 2005 al Segretario generale delle Nazioni Unite Kofi A. Annan, pur restando parte della CVRC, hanno ritirato l'accettazione del protocollo facoltativo relativo alla composizione obbligatoria delle controversie (che, beffa del destino, gli stessi Stati Uniti avevano proposto nel 1963 e che, per primi avevano invocato, nel 1979, in occasione della presa di ostaggi nella loro ambasciata a Teheran). Secondo Darla Jordan, portavoce del Dipartimento di Stato, alla base del ritiro c'è stata la volontà di *"proteggere gli Stati Uniti dalle sentenze della Corte internazionale di giustizia, suscettibili di interferire con il sistema giudiziario"* americano. A distanza di tre anni, il 25 marzo 2008, la Corte Suprema degli Stati Uniti, nel caso *Medellin* c. *Texas*, adita da uno dei 51 cittadini messicani il cui diritto sancito dall'art. 36, par. 1, lett. *b*) CVRC era stato riconosciuto dalla sentenza *Avena e altri cittadini messicani,* ha statuito *"che la sentenza Avena non è automaticamente diritto interno vincolante"* per gli Stati Uniti. Il 5 agosto 2008 la condanna a morte di José Ernesto Medellin è stata eseguita.

Nella sentenza 30 novembre 2010 nel caso *Ahamadou Sadio Diallo* tra Guinea e Repubblica democratica del Congo la Corte internazionale di giustizia, tra l'altro, si è occupata della violazione dell'art. 36, par. 1, lett. *b*) CVRC, da parte della Repubblica democratica del Congo, in occasione dell'arresto e detenzione del cittadino guineano sia nel periodo 1988-1989 (rispetto al quale, tuttavia, la Corte ha ritenuto tardiva l'azione della Guinea) sia nel novembre 1995 e nel gennaio 1996. La Corte ha ribadito che, conformemente alla giurisprudenza *Avena ed altri cittadini messicani*, incombe sulle autorità dello Stato che procede all'arresto di informare "spontaneamente" la persona arrestata del suo diritto di veder informato il proprio consolato. Il fatto che la persona non abbia richiesto l'assistenza consolare non incide sul detto obbligo di informazione, che non è d'altra parte inciso neppure qualora le autorità consolari in questione siano state informate per altre vie dell'arresto (punto 95); la Corte, inoltre, non ha dato alcun credito all'affermazione del governo del Congo di "aver informato oralmente" l'arrestato, in mancanza di qualsiasi elemento probatorio in tal senso (punto 96).

L'orientamento della giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia secondo la quale, ai sensi dell'art. 36 CVRC, lo Stato ricevente è obbligato a consentire l'accesso consolare conferma una posizione recepita dalla prassi degli Stati successiva alla CVRC, compresi gli Stati che, precedentemente, avevano considerato che l'accesso dovesse essere consentito solo a titolo di regola della cortesia internazionale.

L'art. 36 CVRC non impone allo Stato ricevente di informare le autorità consolari delle ragioni dell'arresto, in quanto occorre agli inquirenti un certo tempo per formulare l'accusa. Al riguardo, nel 1999, la Corte interamericana dei diritti umani, nel parere consultivo n. 16 relativo al *Right to Information on Consular Assistance in the Framework of the Guarantees of the due Process of Law* ha rilevato che l'art. 36 "*does not require that the consular officer be advised of the reasons of the arrest*" (par. 100). Tuttavia, questo obbligo può risultare da convenzioni consolari bilaterali.

Ad es., l'art. 8, par. 1, della convenzione tra Canada e Cina del 1997 dispone che le autorità dello Stato ricevente *"shall inform the consular post of the reasons for which a national shall be detained"*.

A fronte dell'obbligo di informazione incombente sullo Stato ricevente sta il diritto individuale della persona arrestata all'accesso consolare. Fu la Corte interamericana dei diritti umani, sempre nel menzionato parere consultivo n. 16 del 1999 relativo al *Right to Information on Consular Assistance in the Framework of the Guarantees of the Due Process of Law,* ad affermare che l'art. 36 CVRC "*is inequivocal in stating that rights to consular information and notification are 'accorded' to the interested persons. In this respect, Article 36 is a notable exception to what are essentially States' rights and obligations accorded elsewhere in the Vienna Convention on Consular Relations. As interpreted by the this Court in the present Advisory Opinion, Article 36 is a notable avance over international law's traditional conceptions on this subject*" (par. 82). Per la Corte, "*it can be inferred from the above text that exercise of this right is limited only by the individual's choice, who may 'expressly' oppose any intervention by the consular officer on his behalf. This confirm the fact the rights accorded under Article 36 of the Vienna Convention on Consular Relations are right of individuals*" (par. 83). In proposito v. CANÇADO TRINDADE A.A., *L'umanisation du droit consulaire: l'impact de l'avis consultatif n. 16 (1999) de la Cour interaméricaine des droits de l'homme sur la jurisprudence et la pratique internationale*, in ID., *Le droit international pour la personne humaine*, Paris, 2012, pp. 341-355.

Questa prospettazione – contestata dagli Stati Uniti nel caso *LaGrand* – fu peraltro confermata dalla Corte internazionale di giustizia, a giudizio della quale l'art. 36, par. 1 CVRC "*creates individual rights*" (v., peraltro, in senso contrario, l'opinione separata del giudice Shi e quella dissidente del giudice Oda).

La titolarità del diritto individuale all'assistenza consolare, discendente dall'art. 36 CVRC risulta, altresì, non solo dal diritto pattizio (v. la convenzione del 1973 sulla punizione e repressione di crimini contro persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici, la convenzione del 1984 delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti, la convenzione internazionale del 1990 sulla protezione dei diritti di ogni lavoratore migrante e dei loro familiari, la convenzione internazionale del 2006 sulla protezione di ogni persona dalle sparizioni forzate, nonché i regolamenti sulle persone detenute emanati dai tribunali penali *ad hoc* per l'*ex* Jugoslavia ed il Ruanda) ma anche dalla prassi degli Stati europei, ribadita nella posizione che, per loro conto, venne difesa nella memoria presentata a titolo di *amici curiae* sia dall'Unione europea che dal Consiglio d'Europa dinanzi ai giudici statunitensi del caso *Medellin* c. *Dretke* del 2005. Sul piano della giurisprudenza nazionale non può non essere menzionata l'incontrovertibile statuizione della Corte costituzionale federale tedesca nel caso *F. & T.* del 2006, per la quale l'art. 36 stabilisce "*un diritto soggettivo all'assistenza consolare*". Il radicamento universale del diritto individuale all'assistenza consolare si può d'altro canto desumere dalle dichiarazioni adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (Ris. 43/173 del 1977 sul corpo dei principi per la protezione di tutte le persone sottoposte a qualsiasi forma di detenzione o restrizione e Ris. 58/190 del 2003 sulla protezione dei migranti), alla cui stregua lo straniero arrestato deve essere prontamente informato del suo diritto di comunicare, con mezzi appropriati, con l'ufficio consolare o la missione diplomatica dello Stato del quale è cittadino.

Contro il negato accesso all'assistenza consolare possono agire sia la persona detenuta sia lo Stato di cui essa ha la cittadinanza. Lo Stato di cittadinanza, anzitutto, potrà inoltrare proteste per il tramite delle vie diplomatiche, ovvero iniziare un procedimento nello Stato ricevente lamentando la violazione della CVRC (tuttavia, l'azione della Germania contro gli Stati Uniti, nel 1979 a proposito dei fratelli LaGrand, fu considerata inammissibile) ovvero rivolgersi ad istanze internazionali (come fece il Messico, nel 1998, allorché chiese alla Corte interamericana sui diritti umani di emettere un parere consultivo sui trattati che prevedono il diritto all'accesso consolare e sugli obblighi dello Stato ricevente a consentirlo). La persona detenuta, da parte sua, può lamentare, in tutti i gradi di giudizio, che gli sia stato impedito di avvalersi dell'assistenza consolare e fondare su questo argomento la richiesta volta a far dichiarare l'illegittimità dell'assunzione di determinate prove a carico o quella finalizzata a far ammettere prove a discarico, fino alla revisione del processo (CIG, sentenza *Avena ed altri cittadini messicani*, 2004, par. 65). Invero, lo Stato che ha violato l'obbligo internazionale all'assistenza consolare è tenuto, nella misura del possibile, a ristabilire lo *status quo ante,* conformemente alle regole generali del diritto della responsabilità internazionale (v. l'art. 35 del progetto di articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati per fatti illeciti, adottato nel 2001 dalla CDI).

Al riguardo si è anche formata una certa prassi giurisprudenziale. V., ad es., il caso *R.* c. *Kok Cheng Tan*, davanti alla Corte Suprema dell'Australia occidentale del 2001, il caso *R.* c. *Partak*, pure del 2001, dinanzi alla Corte superiore dell'Ontario (Canada), il caso *F. & T.* c. *Germania* dinanzi alla Corte costituzionale federale tedesca del 2006. Nei procedimenti intentati dal cittadino davanti alle giurisdizioni nazionali, se consentito dal diritto interno, e nei procedimenti attivati dinanzi ad istanze giurisdizionali internazionali possono altresì intervenire come *amici curiae* sia lo Stato di appartenenza sia altri Stati membri del meccanismo giurisdizionale sia enti internazionali cui il detto Stato partecipi.

Così, ad es., l'Unione europea è intervenuta come *amicus curiae* dinanzi alle giurisdizioni statunitensi sia in un caso in cui la persona alla quale era stato negato l'accesso consolare possedeva la cittadinanza di uno degli Stati membri e, conseguentemente, la cittadinanza dell'Unione (caso *Maharai* c. *McDonough* del 2006) sia in un caso in cui la persona era pacificamente cittadina di Stato non membro (caso *Medellin* c. *Dretke* del 2005).

Il diritto ad una efficace protezione consolare da parte di uno Stato parte della CEDU può essere fatto rientrare tra i diritti garantiti dalla convenzione e ciò anche se le funzioni consolari sono esercitate in uno Stato non parte della CEDU.

La questione venne esaminata dalla Commissione europea dei diritti dell'uomo nel 1965 (*X* c. *Germania*, ric. 1611/62) e nel 1978 (*X.* c. *Regno Unito*, ric. 7547/76), anche se nelle due fattispecie non vennero evidenziate violazioni della CEDU.

3.3. *Le funzioni di natura amministrativa.*

L'art. 5, lett. *d*) CVRC dispone che le funzioni consolari consistono nel "*rilasciare passaporti e documenti di viaggio ai cittadini dello Stato d'invio, nonché visti e documenti appropriati alle persone che desiderino recarvisi*".

3.3.1. *Il rilascio del passaporto ai connazionali.*

Bibliografia: TURACK D.C., *Passport in International Law*, Lexington, MA, 1972; SALTER M.B., *Rights of Passage: The Passport in International Relations*, Boulder, 2003.

Il *passaporto* è un documento di viaggio, nonché un documento di identità (art. 35, dPR 28 dicembre 2000, n. 445). Esso contiene tutti i dati identificativi della persona cittadina ed è valido per entrare o attraversare il territorio degli Stati i cui governi sono riconosciuti dallo Stato che lo emette.

La disciplina italiana del *passaporto* è contenuta nella L. 21 novembre 1967, n. 1185, recante norme sui passaporti.

Di passaporti ne esistono diversi tipi. Oltre al *passaporto ordinario* vale la pena di menzionare: *a*) il *passaporto diplomatico*, rilasciato a *funzionari di rango delle ambasciate, dei consolati e dei consolati onorari*, oltreché a personalità istituzionali (Capo di Stato, membri del Parlamento, giudici costituzionali, ministri, ecc.); *b*) il *passaporto di servizio*, rilasciato a funzionari dei gradi apicali dello Stato o a funzionari delle organizzazioni internazionali (che, come nel caso delle Nazioni Unite, dell'Unione europea, della Comunità caraibica, rilasciano, a loro volta, dei lasciapassare) o a personale della pubblica amministrazione che presta servizio all'estero.

Il possesso di un passaporto diplomatico non conferisce di per sé *immunità diplomatiche*. Occorre, altresì, che il portatore sia stato debitamente notificato al Ministero degli Affari esteri e figuri sulla c.d. *Lista diplomatica* (v., *supra*, cap. VII, par. 4.1.). In giurisprudenza, la *Queen's Bench Division* britannica, nel caso *R.* c. *Lambeth Justices ex parte Yusufu* del 1985 respinse la pretesa di Yusufu, incriminato per il rapimento di Alhaji Umaro Dikko, trovato in una valigia diplomatica all'aeroporto di Stansted, nonostante che l'imputato possedesse un passaporto diplomatico nigeriano, in assenza di notificazione da parte delle autorità di Lagos al *Foreign and Commonwealth Office*. In termini, la decisione della *House of Lords* britannica del 2000, concernente l'*ex* presidente cileno Augusto Pinochet, nel caso *R.* c. *Bow Street Magistrate, ex parte Pinochet Ugarte*. Un medesimo ragionamento è probabilmente ipotizzabile (in disparte della questione dell'autenticità) con riguardo al passaporto diplomatico rilasciato dalla Repubblica Centroafricana ed intestato, con nome di copertura, ad Alma Ayan (*alias* Alma Shalabayeva, moglie di Mukhtar Äblyazov). Invero, l'ufficio del Cerimoniale della Farnesina, interpellato al riguardo dalla Questura di Roma, ha affermato, con nota 29 maggio 2013, che la suddetta *"non gode dello* status *diplomatico-consolare nella Repubblica italiana"*.

Il *rilascio dei passaporti* ai concittadini da parte dell'autorità consolare dipende dalla legislazione nazionale. Tuttavia, gli Stati membri di unioni regionali (come l'Unione europea) hanno adottato dei modelli uniformi, che, dal 2006, sono stati sostituiti da passaporti elettronici nei quali è incorporato un microprocessore contenente i dati del titolare e dell'autorità che lo ha rilasciato; dal 2009 sui detti passaporti figurano le impronte digitali e la firma digitalizzata del titolare (il che richiede la presenza fisica del richiedente presso il consolato).

Qualora il cittadino italiano si trovi in una situazione di emergenza (ad es., un turista in transito che deve partire tempestivamente ed ha perso o è stato derubato del proprio passaporto) e non si faccia in tempo ad esperire la necessaria istruttoria per l'emissione di un nuovo passaporto, la rappresentanza consolare rilascia un *documento di viaggio provvisorio*, chiamato anche E.T.D. (*Emergency Travel Document*, previsto dalla decisione PESC 96/409 del 1996), con validità per il solo viaggio di rientro in Italia, nel Paese di stabile residenza all'estero o, in casi eccezionali, per una diversa destinazione.

3.3.2. *L'apposizione del visto per l'ingresso degli stranieri.*

Il *visto*, che consta di apposita "vignetta" applicata sul passaporto o su altro valido documento di viaggio del richiedente, è una autorizzazione concessa dagli uffici della rete diplomatico-consolare, che permette ad uno straniero di entrare per transito o per soggiorno nel territorio di uno Stato o di quello di altre Parti contraenti di accordi di libera circolazione delle persone (ad es., accordi di Schengen).

I visti rilasciati dalla rete consolare italiana si possono raggruppare in tre grandi categorie: visti Schengen uniformi (VSU), visti a territorialità limitata (VTL) e visti per il soggiorno di lunga durata o "nazionali" (VN). I VSU sono validi per il territorio dell'insieme dei Paesi che hanno aderito all'accordo di Schengen e possono essere: di transito aeroportuale, obbligatori solo per i cittadini di alcuni Paesi per transitare nella zona internazionale di un aeroporto, senza entrare in territorio nazionale; di transito, validi fino a 5 giorni per attraversare il territorio delle Parti contraenti nel corso di viaggi da uno Stato terzo ad un altro Stato terzo; per soggiorni di breve durata o di viaggio fino a 90 giorni, con uno o più ingressi. I VTL sono validi solo per l'Italia e costituiscono una deroga al regime comune dei VSU. I VN sono invece validi solo per l'Italia e per soggiorni superiori ai 90 giorni: sono chiamati "nazionali" perché vengono rilasciati sulla base della legislazione dello specifico Stato Schengen nel quale hanno validità. Ciascun tipo di visto viene rilasciato per una specifica motivazione, cui corrisponde una diversa durata della validità.

I visti di ingresso possono essere rilasciati per i seguenti motivi: adozione, affari, cure mediche, diplomatico, familiare al seguito, gara sportiva, invito, lavoro autonomo, lavoro subordinato, missione, motivi religiosi, reingresso, residenza elettiva, ricongiungimento familiare, studio, transito aeroportuale, transito, trasporto, turismo, vacanze-lavoro. Ogni visto è determinato in base alle entrate che si richiedono per lo stesso Stato; può essere, quindi, singolo, con doppia entrata, con entrate multiple ed i visti si diversificano anche per la validità, fino a 30 gg., fino a tre mesi, fino a sei mesi, fino ad un anno (esistono anche visti con validità di quattro anni), o semplicemente solo i giorni previsti dall'invito. È facoltà del consolato stabilire quali tipi di visto rilasciare e con quali modalità.

Da questi visti va tenuto distinto il c.d. *visto diplomatico* per accreditamento o notifica, che consente l'ingresso in Italia, ai fini di un soggiorno di lunga durata a tempo indeterminato, allo straniero, titolare di passaporto diplomatico o di servizio, destinato a prestare servizio presso le rappresentanze diplomatico-consolari del suo Paese, in Italia o presso la Santa Sede. Il visto diplomatico è rilasciato anche agli stranieri componenti lo stretto nucleo familiare convivente del titolare. Le richieste di visto dovranno essere avanzate per le vie diplomatiche con nota verbale e la concessione del visto sarà sempre subordinata al preventivo nulla-osta rilasciato dal servizio del Cerimoniale del Ministero degli Affari esteri.

Sebbene il visto diplomatico attesti la qualità di agente diplomatico o consolare del possessore non è detto che ne discenda, automaticamente, il beneficio delle immunità diplomatiche. Occorre pur sempre che il titolare di passaporto diplomatico sul quale sia stato apposto il visto diplomatico svolga effettivamente funzioni diplomatico-consolari. La giurisprudenza ha negato infatti immunità diplomatica a Valentin A. Gubitchev, funzionario del Segretariato generale delle Nazioni Unite, accusato di spionaggio negli Stati Uniti in concorso con l'agente del KGB Judith Coplon, nonostante la qualità di terzo segretario presso il Ministero degli Affari esteri sovietico, il possesso di un passaporto diplomatico e di un visto diplomatico per gli Stati Uniti (*US State of New York*, *District Court*, *United States* c. *Coplon e Gubitchev*, 1950).

Non vi è da parte degli stranieri un "diritto" all'ottenimento del visto per l'ingresso in Italia, ma tutt'al più un semplice "interesse legittimo". In caso di diniego, il provvedimento deve essere motivato e deve essere comunicato all'interessato in lingua a lui comprensibile o, in mancanza, in inglese, francese, spagnolo o arabo. Avverso il diniego di un visto può essere presentato un ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) del Lazio entro 60 giorni dalla notifica del provvedimento. Solo nel caso di dinieghi di visto per ricongiungimento familiare o familiare al seguito, gli eventuali ricorsi potranno essere presentati presso il Tribunale ordinario competente senza limiti di tempo. Gli eventuali ricorsi devono essere notificati direttamente all'Avvocatura generale dello Stato.

Tuttavia, in altri ordinamenti (come, ad es., in quello statunitense), il rifiuto del visto non è soggetto a controllo giurisdizionale sulla base di una risalente giurisprudenza della Corte Suprema (*Nishimura Ekiu* c. *US*, 1892) ad avviso della quale "*it is an accepted maxim of international law, that every sovereign nation has the power, as inherent in sovereignty, and essential to self-preservation, to forbid the entrance of foreigners within the dominion, or to admit them in such cases and upon such conditions a sit may see fit to prescribe*".

Accordi particolari, segnatamente tra gruppi di Stati regionali prevedono che l'ingresso nei territori delle parti contraenti per periodi inferiori o meno a 3 mesi possa essere effettuato sulla base di un documento di identità valido per l'espatrio e non necessiti di passaporto o di visto.

Costituiscono esempi di tali accordi, nel continente europeo: *a*) il protocollo concernente l'abolizione dei passaporti per i viaggi tra Svezia, Danimarca, Finlandia e Norvegia

del 1952, al quale ha aderito l'Islanda nel 1955 (Unione nordica dei passaporti); *b*) l'accordo europeo sulla regolamentazione concernente i movimenti di persone tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa del 1957, mentre i visti erano già stati aboliti dal gennaio 1956 tra gli allora Stati membri; *c*) la convenzione del 1960 tra i tre Stati membri del BENELUX (Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo); *d*) l'accordo di Schengen del 1985 e la convenzione applicativa del 1990, poi "comunitarizzata" dal trattato di Amsterdam del 1997 tra gli Stati membri dell'Unione europea (ad eccezione di Regno Unito ed Irlanda).

3.4. *La funzione certificativa e quella notarile.*

Bibliografia: GIULIANI, *Sui limiti delle attribuzioni notarili dei consoli rispetto ai cittadini esteri*, in *Riv. not.*, 1965, pp. 182-183; CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO, *Poteri dei consoli in ordine alla autenticazione ed alla legalizzazione di atti redatti all'estero*, in *Studi su argomenti di interesse notarile*, vol. III, Roma, 1969, pp. 242-271; MARESCA A., *Les relations consulaires et les fonctions du consul en matière de droit privé*, in *Rec. Cours*, 1971-III, vol. 134, pp. 105-161; FALZONE C., ALIBRANDI A., *Atti consolari, in Dizionario Enciclopedico del Notariato*, vol. I, Roma, 1973, pp. 198-202; LAURINI G., *Le funzioni notarili dei consoli*, in *Riv. not.*, 1995, pp. 1373-1378; BOULANGER D., *La suppression des activités notariales des consuls en Europe. Quelles alternatives pour le notaire français?*, in *La semaine juridique (JCP)*, Edition Notariale et Immobilière, 2005, nn. 44-45, pp. 1797-1804.

L'art. 5, lett. *f*), CVRC stabilisce che le funzioni consolari consistono nell'"*agire in qualità di notaio* […] *sempre che non vi si oppongano le leggi e i regolamenti dello Stato di residenza*".

Nello svolgimento dell'attività notarile, i consoli devono tener conto di una serie di convenzioni multilaterali, tra le quali conviene ricordare la convenzione de L'Aia del 1961, che ha abolito il requisito della legalizzazione per i documenti pubblici delle parti contraenti e la convenzione de L'Aia del 1970 sull'assunzione delle prove all'estero in materia civile e commerciale (largamente sostituita nei rapporti tra Stati membri dell'Unione europea, salvo la Danimarca, dal regolamento del Consiglio n. 1206/2001, del 28 maggio 2001, relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile e commerciale). All'evidenza, la disciplina internazionale e dell'Unione europea in materia di diritto internazionale privato e processuale, segnatamente quanto al riconoscimento degli atti stranieri, ha ridotto correlativamente le funzioni notarili dei consoli.

La nuova legge consolare italiana (D.Lgs. 3 febbraio 2011, n. 71), in vigore dal 28 maggio 2011, apporta tutta una serie di modifiche alle funzioni notarili dei consoli, quali precedentemente disciplinate dal dPR 5 gennaio 1967, n. 200. Tra gli aspetti di interesse notarile, si segnala in particolare: *a*) che le funzioni dell'ufficio consolare sono esercitate dal capo dell'ufficio in conformità alle convenzioni ed agli usi internazionali, precisandosi che è capo dell'ufficio consolare di seconda categoria il funzionario consolare onorario, il quale esercita le funzioni di cui al D.Lgs. 71/2011 nei limiti stabiliti dal Ministro degli Affari esteri con decreto (art. 3); *b*) che il capo di ufficio consolare di I categoria può delegare

le funzioni consolari ad altro personale dell'ufficio; non possono tuttavia formare oggetto di delega a personale non appartenente alla carriera diplomatica, alla dirigenza amministrativa o alla terza area funzionale, tra l'altro, le funzioni notarili, salvo le autenticazioni e le procure generali e speciali, nonché le funzioni il cui esercizio è, esplicitamente attribuito al capo dell'ufficio consolare (art. 4). Le deleghe suddette sono conferite con decreto, di cui copia è affissa nell'albo consolare (art. 5); *c*) a norma dell'art. 28, il capo dell'ufficio consolare esercita le funzioni di notaio nei confronti dei cittadini, attenendosi alla legislazione nazionale. Non è più consentito quindi – a differenza che nel previgente art. 19 del dPR 200/1967 – l'esercizio di funzioni notarili (neanche per le procure) con riferimento a cittadini stranieri, ancorché vi sia un collegamento con atti da stipularsi in Italia. Inoltre, con decreto del Ministro degli Affari esteri possono essere specificati gli atti notarili che i capi degli uffici consolari sono chiamati a stipulare, tenendo conto della possibilità di accedere ad adeguati servizi notarili *in loco*, il che avviene in particolare nei Paesi europei e dello Spazio economico europeo in cui è presente un notariato di tipo latino. Inoltre, si ribadisce che non è necessario il requisito della residenza in Italia, richiesto dalle vigenti disposizioni per i testimoni non cittadini. A norma dell'art. 62, comma 5, il repertorio degli atti notarili è tenuto in conformità alle disposizioni generali ed a quelle speciali impartite dal Ministero degli Affari esteri, di concerto con quelli dell'Interno e della Giustizia, tenuto conto delle diverse situazioni locali. In assenza di dette disposizioni o per quanto esse non dispongano è fatto ricorso, per quanto possibile, alle disposizioni legislative e regolamentari stabilite per gli uffici di stato civile in Italia ed a quelle sul notariato.

Dal 1° gennaio 2012, in forza dell'entrata in vigore del decreto del Ministro degli Affari esteri 31 ottobre 2011 in materia di esercizio delle funzioni notarili delle rappresentanze diplomatico-consolari, in attuazione dell'art. 28 della legge consolare, l'erogazione dei servizi notarili (deleghe, procure speciali e generali, autentiche di firme, ecc.), offerta dagli uffici consolari in alcuni Stati europei (Austria, Belgio, Francia, Germania e Lettonia) è stata soppressa, almeno nella normalità dei casi. Alla base del provvedimento – molto contestato dalle collettività degli italiani all'estero ma tuttavia in linea con quanto già deciso da altri Stati europei (fra i quali la Francia, che con gli *Arrêtés* del 6 e 20 dicembre 2004 ha soppresso le funzioni notarili dei consoli in tutti gli Stati membri dell'Unione europea, dello Spazio economico europeo, nonché in Andorra, Principato di Monaco, Svizzera e Stato della Città del Vaticano) – è la constatazione che una serie di convenzioni bilaterali e multilaterali hanno eliminato, per gli atti provenienti da questi Paesi, la necessità di legalizzazione o postille, che, al riguardo, i notariati ivi presenti hanno aderito all'Unione internazionale del notariato latino (UINL) e hanno proceduto alla dichiarazione di cui all'art. 6 della convenzione di Bruxelles sull'esenzione dalla legalizzazione degli atti negli Stati membri della CEE del 25 maggio 1987 (ratificata con L. 24 aprile 1990, n. 106) o stipulato in merito convenzioni bilaterali con l'Italia. Comunque, gli uffici consolari possono continuare a ricevere richieste che rivestano carattere di necessità o urgenza, qualora riscontrino un'oggettiva e documentata difficoltà, da parte degli utenti, nel rivolgersi ai notai locali. Ricevono, inoltre, testamenti pubblici, segreti o internazionali.

In giurisprudenza, Cass. civ. I, 19 settembre 2011, *Ycon Yemen Contractors Ltd.* c. *Mezzedini*, ha statuito che, nell'esercizio delle funzioni notarili a lui spettanti, il console, ai sensi dell'art. 49 L. 16 febbraio 1913, n. 89, attesta l'identità personale delle parti ma non anche la veridicità delle qualifiche che le stesse ritengono di attribuirsi; ne consegue che, qualora un soggetto si dichiari legale rappresentante di una società, l'atto pubblico redatto dal console (nella specie una autentica di procura) fa fede della circostanza che il comparente si è dichiarato tale, ma non anche dell'effettiva titolarità dei poteri rappresentativi enunciati.

3.5. *Le funzioni in materia di stato civile.*

L'art. 5, lett. *f*) CVRC stabilisce che le funzioni consolari consistono nell'agire in qualità di "*ufficiale di stato civile* [...] *sempre che non vi si oppongano le leggi e i regolamenti dello Stato di residenza*".

Tra le funzioni svolte vanno menzionate: la certificazione delle nascite, dei decessi, dei matrimoni, delle adozioni, dell'identità relativi ai connazionali residenti nella circoscrizione consolare, dell'acquisto, perdita, riacquisto e riconoscimento della cittadinanza.

L'ufficio consolare gestisce lo *schedario consolare*, che registra i cittadini italiani residenti all'estero, i loro dati anagrafici e professionali e ogni altro elemento utile ai fini della loro tutela. Vi sono obbligati ad iscriversi i cittadini italiani che si trasferiscono per un periodo superiore ai 12 mesi o che risiedono all'estero. Invero, in base alla detta iscrizione, i cittadini possono usufruire dei vari servizi consolari. L'iscrizione nello schedario consolare è subordinata al possesso della cittadinanza italiana, ma non ne costituisce prova. Il consolato ha l'obbligo di trasmettere i dati contenuti nello schedario consolare al comune italiano competente (che è l'ultimo comune di residenza del cittadino espatriato), al fine di ottemperare alle disposizioni legislative nazionali in materia di AIRE (Anagrafe degli italiani residenti all'estero).

3.5.1. *Il matrimonio consolare.*

Bibliografia: AXERIO E., *Sul matrimonio celebrato all'estero dinanzi agli agenti diplomatici e consolari*, Torino, 1902; FIORE P., *Se un r. agente diplomatico possa esercitare le funzioni di ufficiale di stato civile e celebrare il matrimonio non ostante che si trovi nello stesso paese l'ufficiale consolare italiano*, Roma, 1902; KETCHKITCH D., *Les mariages diplomatiques ou consulaires et leurs effets internationaux*, Paris, 1931; OTTOLENGHI G., *Sulla nullità del matrimonio celebrato fra italiani da agenti diplomatici e consolari*, in OTTOLENGHI G., *Scritti vari di diritto internazionale*, Torino, 1959-1960, vol. II, pp. 111-130; GONZÁLES CAMPOS J.D., *Sobre los orígines del matrimonio consular de los españoles en el extranjero*, in *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Federico de Castro*, Madrid, 1976, t. I, pp. 723-757; ID., *La celebración del matrimonio ante funcionarios consulares en España: algunos casos de la práctica en el siglo XIX*, in *Estudios de Derecho Internacional. Homenaje al profesor Miaja de la Muela*, Madrid, 1979, t. II, pp. 1083-1102; ARROYO MONTERO R., *El Matrimonio Consular*, Madrid, 1991; BEHRENS P., *Marriages Performed by the Diplomatic and Consular Agents*, in *MPEPIL*, 2010.

La CVRC, all'art. 5, lett. *f*), stabilisce che le funzioni consolari consistono nell'"*agire in qualità di notaio o di ufficiale di stato civile sempre che non vi si oppongano le leggi e i regolamenti dello Stato di residenza*". I lavori preparatori (commentario della CDI) indicano con chiarezza che la formula impiegata comprende i matrimoni consolari. Ed invero, tradizionalmente, tra i compiti del console rientra il

matrimonio tra cittadini o tra un cittadino ed uno straniero nei locali diplomatici e consolari. Esso presuppone il potere di celebrarlo, conferito al console, per un verso, dalla propria legislazione nazionale e, per altro verso, consentito (espressamente o tacitamente) dalla legislazione dello Stato ricevente. In relazione a questa duplice condizione spesso la disciplina è contenuta nelle convenzioni consolari (v., ad es., la convenzione italo-francese del 1955, che consente di celebrare i matrimoni consolari unicamente tra cittadini italiani, esclusi i cittadini italo-francesi).

In dottrina (BEHRENS) si ritiene che non si sia formata una consuetudine internazionale facoltizzante il matrimonio consolare.

Disposizioni in tema di matrimonio consolare erano contenute dapprima nella convenzione de L'Aia del 12 giugno 1902 sui conflitti di legge in materia di matrimonio e, successivamente, nella convenzione de L'Aia del 14 marzo 1978 sulla celebrazione e sul riconoscimento della validità dei matrimoni. Inoltre, la convenzione europea sulle funzioni consolari del 1967 (di cui non è parte l'Italia) riconosce, all'art. 13, par. 1, lett. *b*), il diritto del console a celebrare il matrimonio, qualora almeno una delle parti sia cittadino dello Stato inviante e la legislazione dello Stato ricevente non si opponga alla celebrazione del matrimonio da parte dell'agente consolare.

Sebbene il matrimonio celebrato davanti all'agente diplomatico o consolare, di regola, è valido a tutti gli effetti nello Stato inviante, la validità nello Stato ricevente dipende dalla legislazione locale. Negli Stati Uniti la materia è di competenza degli Stati e non della Federazione. Parallelamente, il Governo federale non ha il diritto di autorizzare gli agenti diplomatici e consolari statunitensi all'estero a celebrare matrimoni, in quanto invaderebbe un potere riservato agli Stati.

Negli Stati la cui legislazione riconosce la conclusione di un partenariato registrato tra persone dello stesso genere (come in Germania la *Lebenspartnerschaftsgesetz* del 2001) o il matrimonio alle coppie dello stesso genere (v. la legge francese n. 2013-404 del 17 maggio 2013) i consoli possono provvedervi, sempreché lo Stato ricevente non vi si opponga (v., per il Regno Unito, *Civil Partnership [Registration Abroad and Certificates] Order 2005 Statutory Instrument* 2005/2761).

Ai sensi dell'art. 12 della legge consolare italiana il capo dell'ufficio consolare può celebrare il matrimonio. Preliminare alla richiesta di pubblicazioni è l'istanza di celebrazione del matrimonio consolare, sottoscritta da entrambi i nubendi, che può essere presentata di persona all'ufficio consolare ovvero inviata per posta, *fax* o *e-mail* accompagnata dalla fotocopia dei documenti di identità. La celebrazione del matrimonio consolare può essere rifiutata quando vi si oppongano le leggi locali o quando le parti non risiedano nella circoscrizione.

Qualora l'ufficio consolare accolga l'istanza (in quanto ne ricorrano i requisiti previsti dalla normativa) i nubendi dovranno procedere alla richiesta delle pubblicazioni. Se entrambi i nubendi (cittadini italiani) hanno la residenza all'estero, le pubblicazioni di matrimonio vanno richieste ed effettuate presso la rappresentanza diplomatica o consolare dove sarà celebrato il matrimonio (se i nubendi ri-

siedono in due circoscrizioni consolari diverse, le pubblicazioni vanno effettuate presso entrambe le rappresentanze diplomatiche o consolari). Se, invece, uno dei nubendi (italiano o straniero) ha la residenza in Italia mentre l'altro (cittadino italiano) ha la residenza all'estero, le pubblicazioni di matrimonio vanno richieste alla rappresentanza diplomatica o consolare dove sarà celebrato il matrimonio, che, a sua volta, le richiederà al comune di residenza in Italia. Le pubblicazioni verranno pertanto effettuate in entrambi i luoghi di residenza. Se il nubendo italiano ha la residenza in Italia mentre l'altro cittadino straniero ha la residenza all'estero, le pubblicazioni di matrimonio possono essere richieste: *a*) al comune di residenza in Italia ed ivi effettuate; in tale caso il comune rilascerà la delega (art. 109 c.c.) per la celebrazione del matrimonio presso la rappresentanza diplomatica o consolare all'estero; *b*) oppure alla rappresentanza diplomatica o consolare all'estero. Se i nubendi sono entrambi residenti in Italia, le pubblicazioni di matrimonio vanno richieste al comune di residenza ed ivi effettuate (se i nubendi risiedono in due comuni differenti le pubblicazioni verranno effettuate in entrambi i comuni). Il comune rilascerà la delega *ex* art. 109 c.c. per la celebrazione del matrimonio presso la rappresentanza diplomatica o consolare.

La celebrazione del matrimonio davanti all'autorità consolare è disciplinata dall'art. 107 c.c., cioè segue le medesime regole che disciplinano il matrimonio civile in Italia. L'autorità diplomatica o consolare deve trasmettere, ai sensi dell'art. 17, dPR 396/2000, una copia degli atti e dei provvedimenti all'ufficiale dello Stato civile del comune in cui l'interessato ha o dichiara che intende stabilire la propria residenza ai fini della trascrizione dell'atto di matrimonio.

3.5.2. *Le funzioni in materia di successioni.*

Nel caso che un connazionale muoia nel territorio della circoscrizione consolare, o vi risieda permanentemente al momento del decesso il console è chiamato a svolgere *funzioni in materia di successione*, alle quali, a partire dal XX secolo, si sono aggiunte quelle a beneficio degli interessati dalla successione (v. ad es., l'art. 24 della convenzione consolare tra Italia e Lettonia del 1932).

La prassi predominante fino alla metà del Novecento era nel senso che il console, anche in assenza di un trattato bilaterale o multilaterale, in virtù di un compito inerente al proprio ufficio, potesse rappresentare un proprio connazionale nella successione, tanto che alcune Corti degli Stati Uniti hanno definito questa funzione consolare come "*international attorney in fact*" (Corte Suprema della California, *Arbulich's Estate*, 1953). La prassi attuale, tuttavia, è orientata nel senso che l'attività successoria del console possa svolgersi soltanto qualora sia prevista da una convenzione consolare.

L'art. 13 della convenzione sulle funzioni consolari tra Italia e Argentina detta al riguardo una disciplina molto analitica, che vale la pena di riportare integralmente, in quan-

to ben rappresentativa delle funzioni consolari in materia successoria: "*1. In caso di decesso di un cittadino dello Stato d'invio nel territorio dello Stato ricevente, l'autorità competente del detto Stato ne avverte senza indugi l'ufficio consolare e trasmette ad esso il relativo certificato di morte. L'autorità competente dello Stato ricevente dà comunicazione all'ufficio consolare dell'apertura delle successioni per le quali sia erede o legatario un cittadino dello Stato d'invio non residente nello Stato ricevente. 2 a) Qualora l'ufficio consolare, informato del decesso di uno dei suoi cittadini o dell'apertura di una successione a favore di un proprio cittadino, ne faccia domanda, le autorità competenti dello Stato ricevente gli forniscono le informazioni che possono raccogliere in merito alla successione. b) L'ufficio consolare dello Stato d'invio può domandare all'autorità competente dello Stato ricevente di adottare senza indugi le misure necessarie per la salvaguardia e l'amministrazione dei beni ereditari lasciati nel territorio dello Stato ricevente. c) Il funzionario consolare può cooperare direttamente o mediante un delegato all'esecuzione delle misure di cui alla lett. b) del presente paragrafo. 3. Se devono essere previste misure conservative e nessun erede cittadino dello Stato d'invio è presente o rappresentato, un funzionario consolare dello Stato d'invio è invitato dalle autorità dello Stato ricevente ad assistere alle operazioni di apposizione o rimozione dei sigilli, nonché alla compilazione dell'inventario. 4. Se, dopo il compimento delle operazioni di successione nel territorio dello Stato ricevente, i beni mobili della successione o i proventi della vendita dei beni mobili o immobili spettano ad un erede, o legatario, cittadino dello Stato d'invio non residente nello Stato ricevente che non abbia designato un mandatario, i suddetti beni o i proventi delle vendite sono consegnati all'ufficio consolare dello Stato d'invio, a condizione: a) che sia provata la condizione di erede o legatario; b) che gli organi competenti abbiano, ove del caso, autorizzato la consegna dei beni ereditari o dei proventi della loro vendita; c) che i debiti ereditari, accertati in conformità della legislazione dello Stato ricevente, siano stati pagati o garantiti; d) che le imposte relative alla successione siano state pagate o garantite. 5. In caso di decesso di un cittadino dello Stato d'invio che si trova temporaneamente nel territorio dello Stato ricevente, gli effetti personali e le somme di denaro lasciati dal defunto non reclamati da un erede presenti sono consegnati senza altre formalità all'ufficio consolare dello Stato d'invio a titolo provvisorio affinché siano custoditi, fatto salvo il diritto degli organi amministrativi e giudiziari dello Stato ricevente di sequestrarli nell'interesse della giustizia. L'ufficio consolare deve consegnare tali effetti personali e somme di danaro alla autorità dello Stato ricevente che sia eventualmente designata ai fini di assicurarne l'amministrazione e la liquidazione. 6. L'ufficio consolare dovrà rispettare la legislazione dello Stato ricevente per quanto concerne l'esportazione dei beni o delle somme di denaro di cui ai paragrafi 4 e 5 del presente articolo*".

Ai sensi dell'art. 46 della legge consolare italiana l'ufficio consolare, quando ne è richiesto o vi è tenuto in ragione dell'esercizio delle funzioni notarili, dà notizia alle competenti autorità nazionali e, se del caso, locali, della apertura nella circoscrizione consolare di successioni di cittadini o di successioni cui sono o possono essere chiamati cittadini. L'ufficio consolare trasmette alle competenti autorità nazionali le dichiarazioni di accettazione e di rinuncia all'eredità, di accettazione con beneficio di inventario, nonché ogni altra manifestazione di volontà o istanza attinente all'eredità. Esso trasmette, per la via più breve, le richieste di apposizione di sigilli relative a beni ereditari che si trovano in Italia.

Inoltre, su richiesta di un tribunale italiano presso cui si è aperta una successione, l'ufficio consolare provvede a disporre, nell'interesse degli aventi diritto,

ogni possibile misura atta alla custodia dei beni relativi alla successione pervenuti all'ufficio stesso.

3.6. *La promozione e la protezione del commercio.*

La promozione e la protezione del commercio costituisce un'altra funzione tradizionale dei consoli, storicamente attestata dalle origini stesse dell'istituzione consolare (v., *supra*, cap. III). Con il passare del tempo, tuttavia, buona parte delle funzioni consolari in questo settore sono state assunte, direttamente, dalla sezione economico-commerciale della missione diplomatica, con gli uffici consolari in funzione di supporto locale. Ciò spiega il fatto che le convenzioni consolari concluse dopo il 1950 spesso non menzionano quest'attività tra le funzioni tipiche attribuite ai consoli, anche a motivo del fatto che il ruolo delle organizzazioni internazionali che si occupano del commercio (UNCTAD, OCSE, WTO) ha ridotto significativamente quello dei consoli, in particolare da quando, nel 1952, in sede GATT si decise di eliminare le onerose certificazioni consolari sull'origine delle merci.

La CVRC, comunque, all'art. 5, disposizione che descrive le funzioni consolari, comprende varie attività collegate alla promozione ed alla protezione del commercio. In particolare, la lett. *a*) contempla la protezione degli interessi dello Stato di invio e dei suoi cittadini, sia persone fisiche che giuridiche, la lett. *b*) menziona l'attività volta a favorire lo sviluppo di relazioni commerciali ed economiche tra Stato di invio e Stato di residenza e la lett. *c*) include l'attività di informazione sulle condizioni e l'evoluzione della vita commerciale dello stato di residenza.

3.7. *Le attribuzioni in materia giurisdizionale.*

Bibliografia: GAJA G., *In tema di rogatorie a console italiano*, in *Foro it.*, 1963, I, cc. 1053-1062; CZUBIK P., *Consular Jurisdiction*, in *MPEPIL*, 2011.

Nel diritto internazionale classico e moderno, vale a dire dal XIV secolo al 1945, ai consoli era attribuita una competenza giurisdizionale nei confronti dei cittadini degli Stati di invio, ai quali veniva applicato lo statuto personale. Una tale situazione era applicata, inizialmente, nei paesi musulmani e, successivamente, in quelli dell'Estremo Oriente in forza dei trattati c.d. delle capitolazioni (v., *supra*, cap. III, par. 5.1).

Nel diritto internazionale contemporaneo, soprattutto con la fine del colonialismo, la competenza giurisdizionale dei consoli viene sostanzialmente a cessare. Residuano, peraltro, taluni poteri in materia di navigazione marittima ed aerea (v., *infra*, par. 3.8 e 3.9).

Ai sensi dell'art. 5, lett. *i*) CVRC le funzioni consolari consistono, ferme restando le pratiche e le procedure in vigore nello Stato di residenza, nel rappresentare i cittadini dello Stato di invio o prendere disposizioni atte ad assicurare la loro ade-

guata rappresentanza davanti ai tribunali e alle altre autorità dello Stato di residenza, per chiedere, in conformità alle leggi ed ai regolamenti di quest'ultimo, l'adozione di misure provvisorie ai fini della salvaguardia dei diritti ed interessi di questi connazionali, quando essi a causa della loro assenza o per qualsiasi altra ragione, non possono provvedere tempestivamente alla difesa di tali diritti ed interessi. Inoltre, la successiva lett. *j*) aggiunge che le funzioni consolari comprendono la trasmissione di atti giudiziari o extra-giudiziari o eseguire commissioni rogatorie in conformità con gli accordi internazionali in vigore o, in mancanza di tali accordi, in ogni modo compatibile con le leggi e i regolamenti dello Stato di residenza.

3.8. *Le attribuzioni in materia di navigazione marittima.*

Bibliografia: GIANNINI A., *Le funzioni dei consoli in materia di navigazione*, in *Riv. dir. nav.*, 1952, I, pp. 133-144.

Nel disegnare lo sviluppo storico dell'istituzione consolare si è ricordata l'importanza assunta dai consoli, tra il XII ed il XV secolo, nel disciplinare le controversie marittime ed il ruolo dei codici marittimi, primo fra tutti il *Consolato del Mare* del secolo XIV. Fino al Novecento una delle principali funzioni consolari consisteva, in tempo di pace, nel rappresentare all'estero l'amministrazione della marina mercantile, nel compito di assistenza nel funzionamento dei tribunali commerciali e di collaborazione con l'amministrazione doganale. In tempo di guerra ai consoli erano pure affidate funzioni generiche di assistenza alla guerra marittima e di informazione a vantaggio dello Stato ricevente.

Peraltro, in dottrina (LEE e QUIGLEY) si è osservato che le funzioni consolari almeno dalla metà degli anni '50 del Novecento in materia di navigazione hanno conosciuto un brusco declino dovuto, in particolare a quattro principali fattori: *a*) l'attività dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) in materia di *standard* marittimi e di eliminazione delle discriminazioni e delle restrizioni dei servizi della navigazione commerciale; *b*) l'assunzione di taluni compiti esercitati dai consoli da parte dei sindacati dei marittimi; *c*) il ruolo delle compagnie di assicurazione, per un verso, nel richiedere alle società di navigazione di rispettare gli *standard* marittimi e, per altro verso, nel procedere direttamente a risolvere le pretese derivanti dagli incidenti della navigazione; *d*) l'assunzione di attività precedentemente svolte dai consoli nei porti da parte dello Stato ricevente. A ciò si è aggiunta la necessità assoluta di non sovraccaricare le capacità consolari tenuto conto dell'incremento della marina mercantile.

Nonostante l'indubbia riduzione del loro ruolo la CVRC ha previsto funzioni consolari in materia di navigazione. Infatti, l'art. 5, lett. *k*) CVRD stabilisce che le funzioni consolari consistono "*nell'esercitare i diritti di controllo e di ispezione previsti dalle leggi e dai regolamenti dello Stato di invio sulle navi e sui battelli aventi la nazionalità dello Stato d'invio e sugli aeromobili immatricolati in questo Stato così*

come sui loro equipaggi". La lett. *l*) aggiunge la funzione di "*prestare assistenza alle navi, ai battelli e agli aeromobili menzionati al punto k)* [...] [dell'art. 5]*, così come ai loro equipaggi, ricevere le dichiarazioni di viaggio di tali navi e battelli, esaminare e vistare i documenti di bordo e, senza pregiudizio per le autorità dello Stato di residenza, condurre inchieste riguardanti gli incidenti sopravvenuti nel corso della traversata e risolvere, per quanto lo permettano le leggi ed i regolamenti dello Stato d'invio, le controversie di ogni natura fra il capitano, gli ufficiali e i marinai*".

Pertanto, le più significative funzioni consolari in materia di navigazione sono sette. Esse riguardano: *a*) i documenti di bordo; *b*) l'ispezione delle navi; *c*) le navi naufragate, scomparse o arenate; *d*) l'assistenza e la protezione della gente di mare; *e*) l'ammutinamento dell'equipaggio; *f*) la soluzione delle controversie sorte a bordo delle navi; *g*) le inchieste marittime.

3.8.1. *I documenti di bordo.*

Allorché una nave mercantile arriva in un porto straniero, sovente al capitano è fatto obbligo di depositare presso il console dello Stato della bandiera il certificato ufficiale di registrazione della nave, che contiene le informazioni essenziali concernenti la nazionalità della nave, la proprietà, il contratto di noleggio, il contratto di arruolamento e la lista dell'equipaggio. Il console, ai sensi dell'art. 5, lett. *l*) CVRC, esamina e vista i documenti di bordo.

3.8.2. *L'ispezione delle navi.*

L'ispezione delle navi da parte del console, prevista all'art. 5, lett. *k*) CVRC, è finalizzata alla verifica del rispetto delle regolamentazioni sanitarie dello Stato di invio. Questo compito è venuto in gran parte meno in ragione dell'avvenuta standardizzazione sul piano internazionale della disciplina sanitaria da parte dei regolamenti dell'Organizzazione mondiale della sanità.

3.8.3. *I compiti relativi a navi naufragate, scomparse o arenate.*

Questa funzione è ricompresa nelle formule figuranti all'art. 5, lett. *l*) CVRC che concernono, in generale, l'assistenza alle navi ed ai loro equipaggi e la conduzione di inchieste sugli incidenti avvenuti durante la navigazione.

Queste formule sono meglio dettagliate nelle convenzioni consolari. Ad es., la convenzione tra Italia ed Argentina del 1967, all'art. 19, dispone che "*1. Se una nave dello Stato d'invio naufraga nelle acque territoriali o nelle acque interne dello Stato ricevente, il funzionario consolare nella cui circoscrizione è avvenuto il naufragio, deve esserne informato al più presto dalle autorità dello Stato ricevente. 2. Nel caso in cui né il proprietario della nave, né il comandante della nave siano in grado di adottare le misure necessarie, il funzionario consolare è autorizzato ad a-*

dottare per conto del proprietario, in conformità alle leggi e regolamenti dello Stato ricevente, le misure che il proprietario stesso avrebbe dovuto prendere, se fosse stato presente, per disporre della nave".

3.8.4. *L'assistenza e la tutela degli equipaggi.*

L'art. 5, lett. *l*) CVRC stabilisce in capo ai consoli una ampia funzione di assistenza e tutela della gente di mare presente sulla nave battente bandiera dello Stato d'invio, qualunque ne sia la cittadinanza. Letta alla luce delle convenzioni consolari e delle leggi consolari nazionali, tale attività comprende, segnatamente, il controllo del rispetto delle condizioni di arruolamento e di lavoro dei naviganti, il soccorso ed il rimpatrio della gente di mare in caso di naufragio, conformemente alle norme della convenzione sul lavoro marittimo del 2005 dell'Organizzazione internazionale del lavoro. La più volte menzionata convenzione tra Italia ed Argentina del 1987, all'art. 17, par. 4, stabilisce al riguardo che "*il funzionario consolare può, qualora sia necessario, disporre il ricovero in ospedale o il rimpatrio del comandante o dei membri dell'equipaggio*". In caso di morte di un membro dell'equipaggio il console deve effettuarne la notifica al parente più stretto e curare il rimpatrio della salma, oltre a salvaguardare i beni del defunto sulla nave dei quali deve fare apposito inventario.

3.8.5. *L'ammutinamento dell'equipaggio.*

L'ammutinamento dell'equipaggio implica l'esercizio da parte del console di un'attività svolta in collaborazione con il comandante della nave e l'armatore e, talvolta, con l'assistenza dello Stato ricevente.

Nella prassi si ricorda il caso dell'ammutinamento del comandante e dell'equipaggio del cacciatorpediniere greco *Velos* che, durante la dittatura dei colonnelli, il 25 maggio 1973, mentre partecipava ad una manovra di pattugliamento della NATO al largo della Sardegna, avendo appreso dalla radio di bordo, del fallito colpo di Stato ordito da due ammiragli a riposo e volto a restaurare la democrazia e richiamare Re Costantino I, diresse verso il porto di Fiumicino. Il governo militare greco, facendo riferimento all'accordo sullo *status* delle forze NATO del 1951 chiese al governo italiano di arrestare gli ammutinati e provvederne al rimpatrio in Grecia. L'Italia, tuttavia, rifiutò di farlo invocando la dichiarazione universale dei diritti umani e le disposizioni convenzionali sull'asilo. Il 29 maggio 1973, infatti, fu concesso asilo politico in Italia al comandante Nikolaos Pappas, a sei ufficiali e 25 sottoufficiali, mentre il resto dell'equipaggio, temendo ritorsioni sulle famiglie, restò a bordo e fece ritorno con la nave in Grecia il mese successivo.

3.8.6. *La soluzione delle controversie sorte a bordo delle navi.*

Bibliografia: SPERDUTI G., *La competenza dei consoli nelle controversie marittime*, Milano, 1940.

Funzione tradizionale dei consoli è quella di risolvere le controversie sorte a bordo delle navi battenti bandiera dello Stato di invio tra il comandante e l'equipaggio o tra i membri dell'equipaggio, a condizione che non risulti disturbata la pace del paese o il buon ordine del mare territoriale. L'art. 5, lett. *l*) CVRC dispone, al riguardo, che funzione dei consoli è "*risolvere, per quanto lo permettano le leggi ed i regolamenti dello Stato d'invio, le controversie di ogni natura fra il capitano, gli ufficiali e i marinai*". Le convenzioni consolari precisano i compiti dei consoli. La convenzione tra Italia ed Argentina del 1987, all'art. 17, par. 3, prevede che "*il funzionario consolare può decidere delle controversie tra il comandante ed i membri dell'equipaggio relative alle paghe o ai contratti di arruolamento*". Tali compiti sono svolti in conformità alla convenzione sul lavoro marittimo del 2006 dell'Organizzazione internazionale del lavoro.

Le competenze consolari sono consistenti con gli artt. 27 e 28 della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982, che, in linea di principio, escludono la giurisdizione penale e quella civile dello Stato costiero a bordo di una nave straniera in transito nel mare territoriale.

La nuova legge consolare italiana sottrae al console l'esercizio della giurisdizione civile nelle controversie relative alla gente di mare, operando un aggiornamento della normativa precedente. Per il resto rimangono confermate le attribuzioni del capo dell'ufficio consolare in materia di svolgimento di funzioni di polizia giudiziaria per i reati commessi a bordo delle navi e degli aeromobili italiani, di esercizio di poteri di polizia della navigazione, di esercizio di poteri disciplinari nei confronti del personale di dette navi e aeromobili.

3.8.7. *Le inchieste marittime.*

L'art. 5, lett. *l*) CVRC espressamente prevede tra le funzioni consolari quella di "*condurre inchieste riguardanti gli incidenti sopravvenuti nel corso della traversata*".

3.9. *Le competenze in materia di navigazione aerea.*

Funzioni comparabili a quelle sopra descritte in materia di navigazione marittima sono esercitate dai consoli con riguardo alla navigazione aerea. Invero, anzitutto, l'art. 5, lett. *l*) CVRC espressamente si riferisce agli aeromobili registrati nello Stato di invio del console. Inoltre, le convenzioni consolari, di regola, estendono la competenza consolare alla navigazione aerea. Così, ad es., l'art. 22 della convenzione tra Italia ed Argentina del 1987 stabilisce che "*le disposizioni degli articoli da 16 a 21* [concernenti la navigazione marittima] *della presente convenzione, si applicano, per quanto rilevanti, anche agli aeromobili, purché ciò non sia in contrasto con gli altri accordi in vigore tra i due Stati e con le leggi ed i regolamenti dello Stato ricevente*".

Nella prassi, un'attività tradizionalmente svolta dai consoli dello Stato in cui l'aeromobile è immatricolato è quella che viene compiuta in caso di disastro aereo e che consiste,

segnatamente, nel fornire informazioni alle famiglie dei passeggeri ed ai *media*. Al riguardo è menzionato, di solito, il ruolo del consolato generale svizzero a New York in occasione dell'incidente, il 2 settembre 1998, dell'aereo *Swissair SR111* precipitato a sud di Halifax (Nuova Scozia, Canada).

Per converso, i consoli dello Stato di cittadinanza dei passeggeri coinvolti in un disastro aereo collaborano con le autorità dello Stato ricevente che si occupano dell'identificazione dei passeggeri ed assistono sia i sopravvissuti sia i familiari dei defunti. I casi più noti sono quelli che concernono l'attività del consolato statunitense in Guatemala nel disastro dell'aereo delle *Aerovias de Guatemala* precipitato nella giungla nel gennaio 1986; quella di assistenza ai familiari dei passeggeri del volo dell'*Airbus A300* dell'*American Airlines* (*Flights 587*), precipitato nel quartiere *Queens* (New York) svolta dal consolato generale della Repubblica dominicana a New York il 12 novembre 2001 e quella di assistenza ai sopravvissuti dell'aereo della *China Airlines* (*Flight 642*), distrutto mentre atterrava ad Hong Kong il 22 agosto 1999.

3.10. *Le funzioni diplomatiche esercitate dagli uffici consolari.*

La fondamentale differenza tra la funzione diplomatica e quella consolare è data dalla mancanza, in quest'ultima, del carattere rappresentativo dello Stato d'invio. Il console, infatti, non è oggetto di accreditamento nello Stato di residenza, come l'agente diplomatico, ma solo ad autorizzazione all'esercizio delle funzioni (*exequatur*); di regola, si rapporta soltanto con le autorità territoriali e non con il Ministero degli Affari esteri, che, invece, è l'interlocutore unico della missione diplomatica. Le funzioni consolari, come si è detto, hanno prevalente natura interna e di carattere amministrativo e non risentono, pertanto, di alcune vicende che attengono ai mutamenti dello Stato di residenza (insurrezioni, governo non riconosciuto, occupazione militare, ecc.).

Esistono, tuttavia, alcune eccezioni, in cui il console è chiamato ad espletare atti diplomatici.

La CVRC ne ha tenuto conto, su insistenza degli (allora) Stati socialisti, quali Cecoslovacchia, Romania, Ungheria ed Unione Sovietica (che, al tempo, non conosceva distinzione di funzioni tra agenti diplomatici e funzionari consolari) e di alcuni Stati dell'Africa, segnatamente della Tunisia, soprattutto per soddisfare le situazioni particolari degli Stati più piccoli o in ritardo di sviluppo che non possono permettersi un'ampia rete consolare.

Invero, l'art. 17, par. 1 CVRC sancisce che, qualora nello Stato in cui l'ufficio consolare svolge le sue funzioni non siano presenti né la missione diplomatica dello Stato di invio né la missione diplomatica di uno Stato terzo incaricato di assicurare la rappresentanza internazionale dello Stato di invio, il funzionario consolare, con il consenso dello Stato di residenza, può essere incaricato di compiere atti diplomatici, senza che il suo *status* consolare ne abbia a soffrire. Ovviamente, il compimento di questi atti non conferisce al funzionario consolare, che gode soltanto di immunità funzionale, alcun diritto ai privilegi ed alle immunità diplomatiche.

In giurisprudenza si ricorda il caso, nel 1959, del console generale del Paraguay ad Anversa Miguel Rolando Waldemar Morínigo, che, imputato di aver ucciso la coniuge adulte-

ra, fu condannato dalla Corte d'assise belga del Brabante a venti anni di lavori forzati, poi in parte scontati nel carcere di Lovanio, nonostante si fosse difeso facendo valere (oltre al delitto d'onore) la sua qualità di agente diplomatico che aveva esercitato, da ultimo, funzioni consolari.

Aggiunge il par. 2 dell'art. 17 CVRC che il funzionario consolare può altresì essere incaricato, previa notifica allo Stato di residenza, di rappresentare lo Stato di invio presso qualsiasi organizzazione intergovernativa. In questo caso, diversamente da quanto avviene per le funzioni diplomatiche in senso stretto, il funzionario consolare ha diritto a tutti i privilegi e le immunità accordati dal diritto internazionale consuetudinario, da trattati multilaterali o dall'accordo di sede ai rappresentanti presso l'ente internazionale di cui trattasi. Viceversa, per quanto concerne qualsiasi funzione consolare da lui esercitata, egli non ha diritto ad una immunità di giurisdizione più ampia di quella di carattere funzionale, che gli spetta in virtù della CVRC.

Gli Stati Uniti sia prima della CVRC sia dopo la ratifica della stessa (1969), hanno cercato di limitare a casi eccezionali (Stati piccoli o in ritardo di sviluppo) le funzioni di rappresentanza presso le Nazioni Unite dei consoli a New York. Peraltro, non risulta che le circolari del Dipartimento di Stato del 1982 e del 1984 siano state contestate invocando l'art. 17, par. 2 CVRC. Nei fatti, tuttavia, il numero dei funzionari consolari incaricati di svolgere funzioni presso le delegazioni degli Stati membri all'Assemblea generale delle Nazioni Unite risulta notevolmente ridotto.

Inoltre, in base a talune convenzioni consolari, dopo un vano tentativo del console di tutelare i diritti del connazionale rivolgendosi alle autorità locali presenti nella circoscrizione consolare, può, qualora manchi *in loco* un agente diplomatico, rapportarsi con le autorità governative centrali dello Stato in cui esso opera. Ancora, può accadere che il console presenti direttamente al governo dello Stato ricevente le lettere patenti e solleciti l'*exequatur* oppure funga da tramite per l'accreditamento di altri consoli. Il console, altresì, può presentare (al pari dell'agente diplomatico) richiesta di arresto preventivo di una persona della quale sia in corso la formale domanda di estradizione, come pure trasmettere rogatorie.

Ancora, l'esame della rete consolare di alcuni Stati indica che in alcuni consolati, oltre alle specifiche funzioni consolari, vengono svolte funzioni di tipo più propriamente politiche ed è presente un modello organizzativo non particolarmente diverso da quello delle missioni diplomatiche, comprendente anche sezioni politiche, economico-commerciali, culturali o uffici stampa ed informazioni.

È questo, ad es., il caso dei consolati degli Stati Uniti a Osaka-Kobe (Giappone) ed, in Europa, a Düsseldorf, Edinburgo, Genova, Goteborg, Lione, Nizza, Salisburgo e Strasburgo, del consolato britannico a Shanghai o del consolato tedesco a Barcellona; inoltre, alcuni consolati generali dell'India negli Stati Uniti sono presentati in documenti governativi come *"regional diplomatic representatives covering different part of the US"*.

Inoltre, l'esame della prassi indica che, in determinate specifiche circostanze, i consoli sono stati chiamati a svolgere attività *lato sensu* politiche, allorché si sono trovati ad operare in uno Stato il cui governo non fosse stato riconosciuto dallo Stato inviante.

Fu questo il caso, nella prassi britannica, delle funzioni svolte: *a*) dal console Bruce Lockhart, tra il 1917 ed il 1921, data del riconoscimento del governo sovietico da parte del Regno Unito; *b*) dal console generale britannico ad Hanoi Daphne Park (successivamente baronessa Park of Monmouth), tra il 1969 ed il 1970, comprensive di attività di *intelligence*.

Infine, l'esame della prassi indica che, in alcuni casi i consoli hanno effettuato dichiarazioni pubbliche aventi contenuto prettamente politico o hanno inviato rapporti al proprio Ministero degli Esteri dissonanti da quelle trasmesse dalle autorità diplomatiche. I relativi conflitti tra ambasciata e consolato sono invariabilmente risolti a vantaggio della prima e possono anche arrivare fino al richiamo del console.

3.11. *I limiti alle funzioni consolari.*

Alle funzioni consolari, al pari di quelle diplomatiche, si applicano le medesime limitazioni. I beneficiari delle immunità, infatti, sono tenuti, ai sensi dell'art. 55, par. 1 CVRC – il cui dettato è identico a quello dell'art. 41, par. 1 CVRD – a rispettare la legislazione e la regolamentazione dello Stato ricevente ed a non interferire negli affari interni del detto Stato.

I principi applicabili sono praticamente gli stessi utilizzati con riguardo alle funzioni diplomatiche (v., *supra*, cap. IX, par. 8). Invero, come si è giustamente osservato (LEE e QUIGLEY), ciò che è vero nel contesto diplomatico è vero, *a fortiori*, nel contesto consolare, a motivo della minore portata delle immunità consolari sotto il profilo funzionale.

Nella prassi recente si ricorda il caso del vice console russo a Cracovia che, nel 1994, apostrofando coloro che dimostravano fuori dei locali del consolato, sostenne che, durante la guerra tra Russia e Polonia del 1920, erano stati uccisi sessanta mila prigionieri di guerra russi da parte delle forze polacche guidate dal maresciallo Josef Pilsudski. Il Ministero degli Affari esteri polacco non dette seguito alle richieste di varie associazioni e dei *media* volte a far dichiarare il funzionario consolare russo *persona non grata* e si limitò ad affermare che, tenendo la descritta condotta, il vice console aveva compromesso la possibilità di esercitare efficacemente le proprie funzioni. Subito dopo il vice console annunciò che avrebbe lasciato Cracovia, per non compromettere le relazioni russo-polacche.

Nel 1998, in occasione delle prime elezioni legislative ad Hong Kong, ritornata sotto controllo cinese, il console generale britannico invitò i candidati ad un dibattito. La Cina immediatamente protestò lamentando la violazione dell'art. 55, par. 1 CVRC, dato che le elezioni costituivano un affare esclusivamente interno.

CAPITOLO XXII

LE IMMUNITÀ CONSOLARI

SOMMARIO: 1. Definizione, *ratio* e classificazione delle immunità consolari. – 2. Le immunità dell'ufficio consolare. – 2.1. L'inviolabilità della sede. – 2.1.1. L'asilo consolare. – 2.2. L'inviolabilità degli archivi. – 2.3. L'esenzione fiscale della sede consolare. – 2.4. La franchigia doganale sui beni destinati all'uso ufficiale della sede consolare. – 2.5. La libertà di comunicazione dell'ufficio consolare. – 2.5.1. La libertà di comunicazione con lo Stato inviante. – 2.5.2. La corrispondenza ufficiale: valigia e corriere consolare. – 2.5.3. La libertà di comunicazione con lo Stato ricevente. – 2.5.4. La libertà di comunicazione con i cittadini dello Stato di invio. – 2.5.5. La libertà di comunicazione con i cittadini dello Stato ricevente o di Stati terzi. – 2.6. Le facilitazioni concernenti l'edificio sede dell'ufficio consolare e gli alloggi del personale consolare. – 2.7. L'uso della bandiera nazionale e dell'emblema dello Stato. – 3. Le immunità dei funzionari consolari. – 3.1. L'inviolabilità personale. – 3.2. L'esenzione dalle prestazioni personali. – 3.3. L'immunità dalla giurisdizione. – 3.3.1. Le azioni riconvenzionali. – 3.3.2. La rinuncia all'immunità. – 3.3.3. L'immunità dalla giurisdizione di esecuzione. – 3.4. L'obbligo di rendere testimonianza sui fatti extrafunzionali. – 3.5. L'immunità fiscale. – 3.6. L'esenzione dalla franchigia doganale. – 3.7. L'esenzione dalla visita doganale. – 3.8. L'esenzione dalle disposizioni in materia di stranieri. – 3.9. Lo *status* della residenza del console. – 3.10. L'autovettura del funzionario consolare. – 3.11. La libertà di movimento del capo dell'ufficio consolare. – 3.12. L'esenzione dalla legislazione previdenziale. – 3.13. Le regole in materia di cittadinanza dello Stato di residenza. – 3.14. Il trattamento dei funzionari consolari negli Stati terzi. – 3.15. I doveri dei funzionari consolari nei confronti dello Stato di residenza. – 3.16. La durata dello *status* consolare. – 4. Il trattamento spettante agli impiegati consolari. – 5. Il trattamento degli impiegati privati del personale consolare. – 6. Il trattamento dei familiari del personale consolare. – 7. Le immunità spettanti ai consoli onorari. – 7.1. Facilitazioni, immunità e privilegi estesi ai consoli onorari. – 7.2. I trattamenti non riconosciuti al console onorario.

Bibliografia: STEWART I., *Consular Privileges and Immunities*, New York, 1926; PERASSI T., *Consoli ed agenti diplomatici: immunità in materia penale*, in *RDI*, 1933, pp. 238-240; MIELE M., *L'immunità giurisdizionale dei consoli per gli atti o fatti della funzione consolare*, in *Dir. int.*, 1941, pp. 59-79; LIBERA C., *Les fondement juridique des privileges et immunités consulaires*, in *RGDIP*, 1959, pp. 439-477; NAHLIK S., *La tendance actuelle à assimiler le statut juridique des Consuls à celui des diplomats*, in *Hague Y.IL*, 1979/1980, pp. 69-92; SEIDENBERGER U., *Die diplomatischen und konsularischen Immunitäten und Privilegien*, Frankfurt am Main, 1994; GARNETT R., *The Precarious Position of Embassy and Consular Employees in the United Kingdom*, in *ICLQ*, 2005, pp. 705-718; GARCIA M.J., *Immunities accorded to Foreign Diplomats, Consular Offices and Employees of International Organizations under U.S. Law*, in CARTER J.G. (ed.), *Diplomatic Immunity: Privileges and Abuses*, New York, 2011, pp. 1-39.

1. *Definizione,* ratio *e classificazione delle immunità consolari.*

L'espressione *immunità consolari* indica i diversi trattamenti che lo Stato territoriale è tenuto ad accordare, secondo il diritto internazionale, agli organi consolari degli Stati esteri.

La *ratio* delle immunità si fonda sulla necessità che gli organi consolari svolgano le funzioni loro affidate senza incontrare ostacoli, conformemente al brocardo *ne impediatur officium*. Al pari dei trattamenti diplomatici, anche quelli consolari hanno carattere strettamente funzionale, nel senso che loro scopo non è quello di "*avvantaggiare gli individui, ma di assicurare l'efficace svolgimento delle loro funzioni da parte degli uffici consolari in nome dei rispettivi Stati*" (preambolo, ult. cpv., CVRC).

Le immunità consolari si possono distinguere in quattro categorie di trattamenti: *a*) le *immunità in senso stretto*, che consistono nell'esenzione da un obbligo cui sarebbero sottoposti gli altri stranieri e gli stessi cittadini dello Stato di residenza (segnatamente l'inviolabilità e l'immunità dalla giurisdizione, ecc.); *b*) i *privilegi* consolari, che consistono nella possibilità di assumere determinati comportamenti, di godere di certi benefici, di ricevere determinati onori (esporre la bandiera nazionale, utilizzare corrieri e valigia, ecc.); *c*) le *facilitazioni* consolari, che consistono in agevolazioni varie, tali da facilitare lo svolgimento delle funzioni (acquisizione dei locali necessari all'ufficio consolare, alloggi per il personale consolare, ecc.); *d*) le *prerogative* consolari, che consistono nella possibilità per i funzionari consolari di prendere decisioni produttive di effetti giuridici rispetto allo Stato territoriale (nomina di un vice console o di un agente consolare e richiesta dell'*exequatur*).

La CVRC, al pari della CVRD, non contiene, all'art. 1, una definizione dei concetti di "privilegio" ed "immunità", né quando menziona i diversi trattamenti accordati al personale consolare li classifica come privilegi o come immunità.

2. *Le immunità dell'ufficio consolare.*

Vari sono i trattamenti che concernono l'ufficio consolare. Taluni attengono propriamente alla protezione della sede dello stesso; altri sono strettamente collegati alle esigenze operative dell'ufficio. La sezione I del capitolo II della CVRC, rubricata "*facilitazioni, privilegi e immunità concernenti l'ufficio consolare*" comprende gli artt. da 28 a 39.

2.1. *L'inviolabilità della sede.*

Bibliografia: ABAD CASTELOS M., *La participación de empresas privadas en la tramitación externa de visados: algunos problemas jurídico-internacionales en presencia, con especial énfasis en el carácter no inviolable de sus instalaciones*, in *Rev. esp. der. int.*, 2008, pp. 523-538.

Come si è visto per la sede della missione diplomatica (v., *supra*, cap. XIV, par. 2.1) anche per la sede dell'ufficio consolare l'inviolabilità si sostanzia in distinti trattamenti, che attengono, sotto il profilo attivo, al dovere di protezione della sede e, sotto il profilo passivo, al dovere di astensione dal porre in essere atti di imperio nella sede stessa. Entrambi i trattamenti, ben noti al diritto consuetudinario, sono stati codificati dalla CVRC.

Durante la conferenza di Vienna si sono affrontate la tesi dell'immunità assoluta (difesa, in particolare, dagli Stati socialisti, URSS in testa) e la tesi dell'immunità condizionata, secondo la quale l'immunità è dovuta soltanto quando l'ufficio consolare è utilizzato per le finalità proprie ed istituzionali (difesa da molti Stati europei, tra cui il Regno Unito). Alla fine prevalse la soluzione di compromesso che figura all'art. 31 CVRC.

Per quanto riguarda l'*inviolabilità della sede sotto il profilo passivo*, l'art. 31, par. 1 CVRC fissa il principio dell'inviolabilità, ma lo circoscrive con precisione. Emerge, al riguardo, la notevole differenza rispetto all'inviolabilità della sede della missione diplomatica.

Anzitutto, il divieto per le autorità dello Stato di residenza di penetrare nella sede consolare, salvo il consenso del capo dell'ufficio consolare, della persona da questi delegata o del capo della missione diplomatica dello Stato di invio, è limitato "*a quella parte dei locali consolari che l'ufficio consolare utilizza esclusivamente per le esigenze del proprio lavoro*". Inoltre – accogliendo la posizione avanzata dal Regno Unito, le cui sedi consolari erano state ripetutamente incendiate – "*il consenso del capo dell'ufficio consolare può presumersi acquisito nel caso di incendio o di altro sinistro che richieda misure di protezione immediate*" (art. 31, par. 2 CVRC).

Beninteso, le convenzioni consolari (specie quelle di cui sia parte un Paese socialista o *ex* socialista) possono stabilire, in deroga all'art. 31, par. 2 CVRC, il principio dell'inviolabilità assoluta o, comunque, circoscriverlo. Ad es., l'art. 13, par. 2, della convenzione tra Federazione russa e Pakistan del 1997 prevede che, *"unless there is a direct refusal by* [il capo dell'ufficio consolare], *then in case of fire or other natural disaster requiring immediate protective measures, the authorities of the receiving State may enter consular premises"*.

Nella giurisprudenza italiana sull'inviolabilità della sede dell'istituzione consolare, v. Cass. pen. V, 25 giugno 2010, n. 35633, sul presupposto che la sede del consolato, lungi dall'essere qualificabile come extraterritoriale, si trova nel territorio dello Stato ricevente per concessione di quest'ultimo, ha ritenuto che sussiste la punibilità nel caso di sequestro di persona, reato consumato all'interno del consolato greco a danno di persone anche occasionalmente presenti all'interno dello stesso, e, pertanto, ha respinto l'eccezione di improcedibilità avanzata dagli imputati.

Inoltre, lo Stato ricevente non può adottare nei confronti della sede consolare alcuna forma di requisizione a fini di difesa nazionale o di pubblica utilità. Qualora fosse necessario procedere ad una espropriazione per ragioni di utilità pubblica lo Stato di residenza dovrà adottare tutte le disposizioni appropriate per evitare che sia posto ostacolo all'esercizio delle funzioni consolari e sarà versata allo

Stato di invio una indennità pronta, adeguata ed effettiva (art. 31, par. 4 CVRC), "*liberamente trasferibile in detto Stato*", come opportunamente precisa l'art. 31, comma 2, ult. frase, della convenzione tra Italia e Argentina del 1987.

La medesima inviolabilità, con gli stessi trattamenti, prevista per i locali consolari si estende al loro arredamento, ai beni dell'ufficio, compresi i mezzi di trasporto.

Tuttavia, a differenza di quanto previsto dall'art. 22, par. 3 CVRD, la CVRC non prevede alcuna immunità dall'esecuzione o dal sequestro sui locali ed i beni dell'ufficio consolare (fatto salvo l'archivio *ex* art. 33 CVRC).

L'inviolabilità della sede consolare, garantita dall'art. 31 CVRC, comporta il divieto, pur nel silenzio della norma e pur in presenza delle segnalate eccezioni in caso di incendio e di sinistri, di procedere a *notifiche giudiziarie* presso la stessa, senza il consenso del capo dell'ufficio consolare, al pari di quanto accade per le missioni diplomatiche. Né la notifica diretta nei confronti di un cittadino o di una impresa straniera può essere effettuata presso il consolato di appartenenza, in quanto il console non rappresenta i propri connazionali o le imprese nazionali ai detti fini.

La prassi successiva alla CVRC è sicuramente attestata in questo senso. In due casi, rispettivamente del 1976 e del 1979, concernenti, il primo, una notifica giudiziaria effettuata senza consenso presso il consolato generale del Canada a New York ed, il secondo, una notifica presso il consolato generale di Svezia a New York, il Dipartimento di Stato affermò che "*in the Department's view, entry into the premises of a consular post, without the permission of the head of the post or his designee, infringes upon the inviolability of the consular premises (Article 31, Vienna Convention on Consular Relations) and, thus, renders ineffective any action taken. Consequently, service of process against the express wishes of the head of the consular post would be ineffective*". Secondo il Dipartimento di Stato anche l'ammissibilità di una notifica effettuata in forma privata e non per il tramite di un servizio governativo va ritenuta contraria alla regola dell'inviolabilità.

Anche le notifiche per il tramite della posta vanno ritenute contrarie all'inviolabilità dell'ufficio consolare, al pari di quanto avviene per le missioni diplomatiche. Al riguardo, appare visibilmente formalistica la tesi di chi (LEE e QUIGLEY) le ammette in quanto ritiene che la presenza nell'art. 31, par. 2, di circoscritte deroghe all'inviolabilità, unita al fatto che la notifica postale, allorché consegnata all'ingresso dell'ufficio, non implica penetrazione nello stesso e non è suscettibile di turbarne la pace o di comprometterne la sua dignità. Basti riflettere – ponendosi sul medesimo terreno formale – che la notifica, una volta effettuata, produce indubitabilmente effetti all'interno dell'ufficio ed è suscettibile di intralciarne la funzionalità.

Per quanto riguarda l'*inviolabilità sotto il profilo attivo*, lo Stato di residenza "*ha l'obbligo speciale di adottare tutte le misure appropriate al fine di impedire che i locali consolari siano invasi o danneggiati, che la pace dell'ufficio consolare sia turbata o la sua dignità compromessa*" (art. 31, par. 3 CVRC).

Nonostante che, durante la conferenza di Vienna, taluni Stati avessero ritenuto che i locali consolari sarebbero stati meno a rischio delle ambasciate, a motivo della minore rappresentatività statuale, la prassi conosce numerosi casi di *attacchi ad uffici consolari*.

Le ragioni di questi attacchi, al pari di quelli nei confronti delle sedi delle missioni diplomatiche, attengono, di regola, a motivazioni concernenti le politiche poste in essere dallo Stato inviante sia sul piano interno sia su quello delle relazioni internazionali.

Ad es., negli anni '30 del Novecento manifestazioni ebbero luogo di fronte ai consolati d'Italia, di Germania e di Polonia per protestare contro la politica di aggressione di questi Stati. Inoltre, quando gli studenti islamici invasero, nel novembre 1979, l'ambasciata degli Stati Uniti a Teheran, furono anche oggetto di occupazione i consolati a Tabriz e Shiraz, pure se, essendo stata da un paio di mesi sospesa l'attività di questi uffici, non vi fu presa di ostaggi; tuttavia, la Corte internazionale di giustizia, nella sentenza del 1980 relativa al *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran*, stabilì che l'Iran aveva mancato ai propri obblighi non avendo impedito l'occupazione del consolato né liberato i locali occupati. Ancora, nel 1984, 20 persone occuparono il consolato britannico ad Amsterdam, in segno di solidarietà con i tre attivisti *anti-apartheid*, che avevano trovato rifugio nel consolato britannico a Durban; sempre negli anni '80, i consolati del Cile furono oggetto di atti di protesta, talvolta in forma violenta, contro le politiche del generale Pinochet. Nel giugno 2002, un'autovettura venne fatta esplodere davanti al consolato generale degli Stati Uniti a Karachi, con l'uccisione di 12 cittadini pakistani ed il ferimento di altri 51; nel novembre 2003, un *pickup* esplose davanti al consolato generale del Regno Unito ad Istanbul e causò la morte del console generale e di 13 membri del personale; nel 2006, i consolati di Danimarca in vari Stati furono oggetto di atti di protesta dopo la pubblicazione su di un quotidiano danese di vignette concernenti il profeta Maometto, ritenute blasfeme. I più recenti attacchi hanno riguardato la "missione speciale" degli Stati Uniti a Bengasi (avvenuto l'11 settembre 2012, in cui è rimasto ucciso l'ambasciatore statunitense) e l'attacco, il 12 settembre 2013, realizzato mediante l'esplosione di un camion bomba davanti all'ingresso principale del consolato degli Stati Uniti ad Herat City (Afghanistan), rivendicato dai talebani, in cui sono rimasti uccisi almeno tre poliziotti locali intervenuti nel conflitto armato che ne è seguito e vari civili, compresi alcuni *contractors* che lavoravano nel consolato, mentre il personale statunitense è rimasto illeso.

Anche i consolati onorari non sono andati indenni da atti di protesta. Nel 1988, 25 esponenti del Fronte di liberazione nazionale del Kurdistan occuparono il consolato della Repubblica federale di Germania a Basilea, con la presa in ostaggio di alcuni membri del personale.

Meno frequentemente gli atti di protesta non hanno riguardato lo Stato inviante quanto piuttosto attività svolte dal consolato in questione. Così, nel 1961, subito dopo l'uccisione di Rafael Trujillo, dittatore di Santo Domingo per oltre trenta anni, l'ufficio visti del consolato statunitense a Santo Domingo fu invaso da cittadini domenicani che protestavano contro il rilascio di visti agli *ex*-informatori del regime.

Come nel caso delle ambasciate, lo Stato ricevente, nell'assicurare la protezione dell'ufficio consolare è chiamato ad effettuare un delicato bilanciamento tra le esigenze dell'ordine pubblico, compreso l'obbligo incombente sullo Stato ricevente di proteggere la sede consolare, con quelle volte alla tutela internazionalmente garantita di libertà fondamentali, quali quelle di riunione e di libera manifestazione del pensiero (v., in specie, il patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, artt. 19 e 21). La scriminante al riguardo è, all'evidenza, il carattere pacifico della manifestazione.

2.1.1. *L'asilo consolare.*

Nonostante che il Regno Unito avesse proposto alla conferenza di Vienna del 1963 di emendare il progetto di convenzione aggiungendo una disposizione avente come formulazione "*Consular premises shall not be used to afford asylum to fugitives from justice*", il che avrebbe aperto la porta alla concessione dell'asilo per motivi politici, la proposta non venne accolta. Si osservò, infatti, da parte della Francia, che essa avrebbe potuto giustificare una interpretazione *a contrario* della CVRD (che invece nulla prevede in materia di asilo), nel senso di consentirlo.

La prassi al riguardo è limitata. I pochi casi solitamente riportati riguardano: *a*) il rifiuto da parte del consolato degli Stati Uniti a Hué (Vietnam) di concedere asilo a Ngo Dinh Can, fratello del presidente del Vietnam Ngo Dinh Diem, assassinato, la sua riconsegna alla giunta militare e la successiva esecuzione mediante ghigliottina; *b*) il caso c.d. dei *Durban Six* in Sud Africa, verificatosi nel 1984, quando il consolato britannico a Durban ospitò per un paio di settimane 6 *leader* dell'opposizione; il governo di Londra, successivamente, decise che l'ospitalità non avrebbe potuto continuare indefinitivamente ed i 6 oppositori furono arrestati non appena lasciarono l'ufficio consolare; *c*) il caso dei 3 attivisti *anti-apartheid*, che, nel settembre 1988, ottennero rifugio nel consolato degli Stati Uniti a Johannesburg, con l'impegno di non rilasciare interviste o comunicati stampa; essi lasciarono il consolato dopo un mese, con l'assicurazione da parte delle autorità sudafricane che non avrebbero subito rappresaglie; *d*) il caso dei 5 nord-coreani che, nel maggio 2002, si rifugiarono nel consolato del Giappone a Shenyang; il console generale (che poi fu richiamato) consentì l'ingresso della polizia ed il conseguente arresto; due settimane dopo il governo cinese, peraltro, consentì ai 5 di partire per Seoul, via Filippine; la medesima prassi è stata seguita in casi simili riguardanti cittadini nord-coreani che avevano chiesto asilo in ambasciate di paesi occidentali a Pechino (45 nell'ambasciata di Spagna, sempre nel 2002).

In dottrina (LEE e QUIGLEY), pertanto, si è osservato che i casi di asilo-rifugio collettivo sono stati ammessi soltanto rispetto a oppositori al regime razzista sudafricano, *de facto* da parte del Regno Unito e *de iure* da parte degli Stati Uniti.

2.2. *L'inviolabilità degli archivi.*

A differenza della CVRD, la CVRC, all'art. 1, lett. *k*), definisce l'espressione "*archivi consolari*" come comprendente "*tutte le carte, documenti, corrispondenze, libri, films, nastri magnetici e registri dell'ufficio consolare, come pure il materiale di cifra, gli schedari e i mobili destinati a proteggerli e a conservarli*". Anche se la formulazione non poteva menzionare gli archivi elettronici non vi è alcun dubbio che essa va letta come comprensiva pure di essi. Vale la pena di rilevare che talune convenzioni consolari più moderne menzionano espressamente gli archivi elettronici (v., ad es., l'art. 24, lett. *b*), della convenzione italo-argentina del 1987).

L'*inviolabilità degli archivi consolari* è attestata dalla risalente norma consuetudinaria, che l'art. 33 CVRC ha codificato, con formulazione particolarmente ampia ed assoluta: "*gli archivi e i documenti consolari sono inviolabili in qualunque momento ed in qualsiasi luogo essi si trovino*".

La formula "*in qualsiasi momento*" rende la protezione degli archivi partico-

larmente estesa. Essa vale anche in caso di rottura delle relazioni consolari, come precisa l'art. 27, par. 1, lett. *a*) CVRC, disposizione che prevede che: *a*) lo Stato di residenza è tenuto, anche in caso di conflitto armato, a rispettare e proteggere gli archivi; *b*) lo Stato di invio può affidare la custodia degli archivi ad uno Stato terzo accettabile per lo Stato di residenza. In caso di chiusura temporanea o definitiva di un ufficio consolare gli archivi possono essere custoditi da un altro ufficio consolare dello Stato di invio (art. 27, par. 2, lett. *a*) CVRC).

La formula "*in qualsiasi luogo*", invece, protegge gli archivi (e i documenti consolari) anche se essi non siano conservati nella sede consolare, o in suoi uffici distaccati, ma pure se siano in corso di trasferimento verso lo Stato di appartenenza o verso un diverso ufficio consolare, come accade nel caso di chiusura di un ufficio consolare.

Dall'inviolabilità degli archivi deriva implicitamente che i documenti che essi contengono possono non essere esibiti in giudizio. Esplicita, al riguardo, è la convenzione italo-argentina del 1987, il cui art. 32, par. 2, dispone che "*il funzionario e l'impiegato consolare hanno il diritto di non dare seguito alla richiesta di esibire o di consegnare documenti che si trovano negli archivi o altri documenti ufficiali anche se essa provenga dall'autorità giudiziaria o da qualunque altra autorità dello Stato ricevente*". In dottrina (LEE e QUIGLEY) si ritiene che, qualora i documenti fossero esibiti in giudizio da personale consolare avente il potere di farlo, essi perderebbero il loro statuto di archivi inviolabili.

In tal senso, può essere richiamata la decisione della *House of Lords* relativa a documenti prodotti da funzionari del Consiglio internazionale dello stagno, ente internazionale che beneficiava di immunità diplomatica e si presta, pertanto, ad un'applicazione per analogia (*Shearson Lehman Brothers and Another* c. *Maclaine, Watson & Company Ltd. e al.*, 1987).

La violazione della norma sull'inviolabilità fa sorgere la responsabilità internazionale dello Stato ricevente, che è tenuto sia a restituire i documenti sia a riparare i danni subìti dal consolato (CIG, *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran*, 1980).

La prassi internazionale non è particolarmente estesa, dato che gli Stati riceventi, all'evidenza, temono ritorsioni sui propri uffici consolari da parte dello Stato inviante. I casi che sono di regola menzionati concernono attacchi all'ufficio consolare, con violazione degli archivi, perpetrati da gruppi di individui (gli studenti islamici iraniani, nel novembre 1979, rispetto ai consolati degli Stati Uniti a Tabriz e Shiraz) o da autorità locali sostanzialmente indipendenti dal governo centrale (la polizia locale, nel 1929, rispetto al consolato sovietico di Harbin in Manciuria, al tempo sotto il controllo *de facto* del maresciallo cinese Zhang Xueliang).

La giurisprudenza sia precedente (Corte Suprema di New York, Divisione d'appello, *Telkes* c. *Hungarian National Museum*, 1942; Corte d'appello di Bordeaux, *Robine* c. *Consul of Great Britain*, 1950) che successiva alla CVRC (CIG, *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran*, 1980) conferma l'inviolabilità degli archivi.

2.3. *L'esenzione fiscale della sede consolare.*

Al tempo della conclusione della CVRC l'esenzione fiscale della sede consolare non era stabilita da una norma consuetudinaria. Peraltro, talune convenzioni consolari esentavano dalle imposte relative alla proprietà ed ai redditi immobiliari l'edificio di proprietà dello Stato estero adibito a sede dell'ufficio consolare.

L'art. 32 CVRC, che sancisce l'esenzione fiscale dei locali consolari, costituiva, pertanto, nel 1963, una norma di sviluppo progressivo del diritto internazionale. Nel frattempo può ritenersi che la sua prassi applicativa abbia contribuito alla cristallizzazione di una corrispondente norma consuetudinaria.

Allorché la missione diplomatica abbia istituito una sezione consolare (la c.d. cancelleria consolare), alla quale sovraintenda un agente diplomatico che abbia ottenuto l'*exequatur*, taluni Stati non considerano questa sezione alla stregua di un ufficio consolare ai fini del beneficio dell'esenzione fiscale di cui all'art. 32 CVRC. Per la prassi in tal senso degli Stati Uniti v. la nota del gennaio 1975 del Dipartimento di Stato all'ambasciata di Australia a Washington, che richiedeva l'esenzione delle tasse di acquisto di un appartamento da destinare al proprio rappresentante consolare (*Digest PIL*, 1975, pp. 259-260).

Beneficiano di esenzione fiscale da ogni tributo di qualsiasi natura, nazionale, regionale e comunale, i locali consolari e la residenza del funzionario di carriera capo dell'ufficio consolare. Poco importa, al riguardo, il titolo (di proprietà o di locazione) in base al quale lo Stato stesso (o una persona che agisca per suo conto) detenga i detti locali (art. 32, par. 1 CVRC).

L'esenzione, tuttavia, non si applica ai tributi che costituiscono il prezzo di servizi pubblici particolari, dei quali il soggetto del tributo stesso è individualmente beneficiario (art. 32, par. 1 CVRC).

L'esenzione non si applica anche a quei tributi il cui soggetto passivo, in base alla legislazione dello Stato territoriale, sia l'altra parte contraente del negozio giuridico concluso dallo Stato estero di appartenenza del consolato (art. 32, par. 2 CVRC).

Sono altresì esenti da imposte, ai sensi della 39 CVRC, le c.d. percezioni consolari, cioè le somme percepite dall'ufficio consolare, nel territorio dello Stato di residenza, a titolo di diritti e tasse sugli atti consolari, previsti dalla legislazione dello Stato di invio.

2.4. *La franchigia doganale sui beni destinati all'uso ufficiale della sede consolare.*

Lo Stato di residenza autorizza l'entrata e accorda l'esenzione da tutti i diritti di dogana, tasse ed altri oneri sui beni destinati all'uso ufficiale della sede consolare (art. 50, par. 1, lett. *a*) CVRC). L'agevolazione, tuttavia, non si applica a quegli oneri, estranei ai tributi doganali, che costituiscono invece i prezzi dei servizi, dei quali l'ufficio consolare ha beneficiato al momento dell'importazione dei beni in questione, quali, segnatamente, le spese di deposito e di trasporto.

Questa agevolazione, prevista normalmente nelle convenzioni consolari, costituisce evidenza della regola *ne impediatur officium*.

2.5. *La libertà di comunicazione dell'ufficio consolare.*

Per l'assolvimento dei propri compiti d'istituto, l'ufficio consolare deve poter beneficiare della più ampia *libertà di comunicazione*. Conseguentemente, sullo Stato territoriale incombe l'obbligo di consentirla e proteggerla (art. 35, par. 1 CVRC).

2.5.1. *La libertà di comunicazione con lo Stato inviante.*

La libertà di comunicazione concerne, anzitutto, le *relazioni con il proprio governo,* con le missioni diplomatiche o con gli altri uffici consolari dello Stato di invio, ovunque situati.

Per queste comunicazioni l'ufficio consolare può servirsi dei normali mezzi di comunicazione (posta, telefono, telegrafo, compresi i messaggi in codice ed in cifra). Lo Stato ricevente non può restringere irragionevolmente questa libertà di comunicare, bloccando le linee di comunicazione o censurando la corrispondenza. Se lo facesse violerebbe le convenzioni internazionali sulle telecomunicazioni (dalla convenzione di Atlantic City del 1947 in poi).

In tempo di guerra o durante i *conflitti armati internazionali* gli Stati sono soliti limitare la libertà di comunicazione degli uffici consolari, come pure delle missioni diplomatiche.

> Così, ad es., nell'agosto 1940, l'Italia, sebbene consentisse la libertà di comunicare, a mezzo di telegrafo, sia in chiaro che in cifra tra l'ambasciata degli Stati Uniti a Roma ed il Dipartimento di Stato o altre missioni diplomatiche e tra la detta ambasciata e gli uffici consolari statunitensi in Italia, sottopose a censura la corrispondenza tra gli uffici consolari e tra essi ed il Dipartimento di Stato. Su istruzioni di quest'ultimo l'ambasciata a Roma informò il Ministero degli Esteri che riteneva tale censura *"an unwarranted interference with official correspondence and not give reciprocity of treatment to American consular mail in Italy"*. Tuttavia, come rilevato in dottrina (LEE e QUIGLEY), la menzionata parità di trattamento non era applicabile, considerata la diversa situazione dei due Stati (l'Italia era in guerra e gli Stati Uniti erano ancora neutrali).

Le convenzioni consolari successive alla seconda guerra mondiale, di regola, prevedono che il diritto degli uffici consolari di comunicare con le missioni diplomatiche e consolari dello Stato inviante situate al di fuori dello Stato ricevente, come con le autorità di altri territori dello Stato d'invio, può essere ristretto in tempo di guerra (v., ad es., l'art. 12, par. 3, della convenzione tra Regno Unito ed Italia del 1954). Sulla base di questa prassi convenzionale il Rel. spec. ZOUREK, nel suo rapporto aveva previsto, all'art. 23 del primo progetto di articoli, che gli uffici consolari avessero il diritto di comunicare con le autorità dello Stato d'invio "*in time of peace*", il che, all'evidenza, implicava riconoscere che, in tempo di guer-

ra, questo diritto potesse essere soggetto a restrizioni. Un emendamento soppressivo dell'espressione "*in time of peace*" fu tuttavia proposto da VERDROSS (13 marzo 1959). Non venne accolto dalla CDI, che mantenne la proposta del Rel. spec. nell'art. 36 del progetto definitivamente approvato. Peraltro, durante la conferenza di Vienna, l'espressione venne soppressa, cosicché non figura nell'art. 35, par. 1 CVRC. In tal modo, secondo la dottrina (LEE e QUIGLEY) la CVRC, almeno espressamente, non sancisce la possibilità per lo Stato ricevente di limitare la libertà di comunicazione in tempo di guerra.

2.5.2. *La corrispondenza ufficiale: valigia e corriere consolare.*

La *corrispondenza ufficiale*, comprendente qualsiasi corrispondenza (in arrivo ed in partenza da e verso lo Stato di invio o proveniente da cittadini dello Stato stesso residenti nello Stato ricevente) relativa all'ufficio ed alle sue funzioni, è inviolabile (art. 35, par. 2 CVRC).

L'ufficio consolare può servirsi, oltre ai normali canali di comunicazione, anche della valigia consolare, affidata a corrieri.

La *valigia consolare* è inviolabile. Non deve essere né aperta né trattenuta. Se le autorità dello Stato di residenza hanno seri motivi di ritenere che la valigia (o meglio i colli che la costituiscono, che vanno muniti di contrassegni esterni visibili, che ne rendano riconoscibile il carattere) contenga cose diverse dalla corrispondenza, dai documenti ed oggetti destinati all'uso ufficiale può richiedere che la valigia sia aperta alla presenza di un rappresentante autorizzato del consolato. In caso di rifiuto, la valigia è rinviata al luogo di partenza (art. 35, par. 3 CVRC). In ciò sta la differenza con il regime della valigia diplomatica (v., *supra*, cap. XIV, par. 2.10.1), frutto di una proposta avanzata dagli Stati Uniti durante la conferenza di Vienna del 1963.

La valigia consolare è in genere affidata al *corriere consolare*, che è protetto dallo Stato di residenza e gode di inviolabilità non potendo, pertanto, essere sottoposto ad alcuna forma di arresto o detenzione (art. 35, par. 5 CVRD). Di regola, il corriere (stabile o *ad hoc*) è un dipendente del Ministero degli Affari esteri, anche se, con il consenso dello Stato di residenza, può essere un cittadino del detto Stato o una persona che vi risieda stabilmente. La valigia può altresì essere affidata al comandante di una nave o di un aeromobile (portatori di un documento che attesti il numero dei colli), che debba fare scalo in un punto di entrata autorizzato. Con il consenso dello Stato di residenza la valigia può essere ritirata sottobordo da uno dei membri dell'ufficio consolare (art. 35, par. 7 CVRD).

2.5.3. *La libertà di comunicazione con lo Stato ricevente.*

L'ufficio consolare, tramite i suoi funzionari, deve poter *comunicare con le autorità dello Stato di residenza* sia quelle locali della circoscrizione consolare, sia, nella

misura in cui sia ammesso dalla legislazione dello Stato di residenza o da accordi internazionali, con le autorità centrali dello Stato di residenza (art. 38 CVRC).

Normalmente l'ufficio consolare per lo svolgimento delle proprie funzioni si rapporta con le autorità dello Stato richiedente presenti nella circoscrizione consolare, mentre, di regola, i contatti con le autorità centrali sono tenute dalla missione diplomatica. Ciò spiega l'eccezionalità delle comunicazioni tra un consolato e le autorità centrali dello Stato ricevente e la necessità che esse siano previamente autorizzate da quest'ultimo (v., in questo senso, gli art. 18, par. 1, lett. *d*), rispettivamente, della convenzione fra Regno Unito ed Italia del 1954 e della convenzione tra Francia ed Italia del 1955).

Nella prassi si menziona come esempio di diniego di consentire relazioni dirette tra le autorità centrali e gli uffici consolari quello opposto dal Dipartimento di Stato alle comunicazioni effettuate, alla metà degli anni '80 del Novecento, da diversi consolati onorari che protestavano contro la decisione che li escludeva dal beneficio della targa diplomatico-consolare. Il console onorario di Monaco interessò della questione un membro della Camera dei Rappresentanti, che rivolse una interrogazione al riguardo al Dipartimento di Stato. Quest'ultimo rispose che la lettera del console onorario di Monaco era stata inoltrata all'ambasciata di Francia, che, al tempo, curava le relazioni internazionali del Principato e che avrebbe potuto dar voce alla protesta del console onorario. Invero, "*under customary and diplomatic practice, it is inappropriate for consuls, whether honorary or career, to circunvent their embassies' supervision by pursuing complaints concerning their own privileges and immunities directly with the federal government. The Department may revoke recognition of consular officers who have abused their privileges and immunities or otherwise engaged in conduct incompatible with the role of consular representatives of foreign State*" (Lettera di William L. Ball III, *Assistant Secretary for Legislative and Intergovernmental Affairs* del Dipartimento di Stato al Rappresentante W. Henson Moore, del 24 maggio 1985, concernente la lettera di C. Frederick Dalberg Jr., console onorario di Monaco).

Quanto alla *lingua consolare*, da utilizzare nella corrispondenza con le autorità dello Stato ricevente, la regola che si desume dalla prassi convenzionale è quella di impiegare la lingua dello Stato ricevente, fatta salva la possibilità di utilizzare un'altra lingua ed accompagnare la comunicazione con la traduzione nella lingua ufficiale dello Stato ricevente (v. art. 18, par. 1, lett. *d*) della convenzione consolare tra Regno Unito ed Italia del 1954).

2.5.4. *La libertà di comunicazione con i cittadini dello Stato d'invio.*

L'ufficio consolare, inoltre, gode della libertà di *comunicazione con i cittadini dello Stato di invio* (art. 36 CVRC). Si tratta di una libertà che si può considerare inerente alla funzione consolare.

L'art. 36, par. 1, lett. *a*) CVRC, codificando una risalente norma consuetudinaria, dispone che "*i funzionari consolari debbono avere la libertà di comunicare con i cittadini dello Stato di invio e di recarsi presso di loro*".

Previsioni analoghe sono contenute nelle convenzioni consolari sia precedenti alla CVRC (v., ad es., l'art. 18, par. 1, della convenzione fra Regno Unito ed Italia del 1954 e l'art. 23 della convenzione fra Francia ed Italia del 1955) sia successive alla CVRC (v., ad es., l'art. 14, par. 1, della convenzione fra Italia ed Argentina del 1987).

Di tali libertà e dei correlativi diritti che sorgono in capo ai cittadini dello Stato di invio si è già detto nel quadro dell'esame della funzione di assistenza e di protezione consolare (v., *supra*, cap. XXII, par. 3.2).

2.5.5. *La libertà di comunicazione con i cittadini dello Stato ricevente o di Stati terzi.*

L'ufficio consolare, infine, nello svolgimento di determinate funzioni (rilascio di visti, matrimoni e divorzi, successioni, ecc.) deve poter godere della libertà di *comunicazione con cittadini dello Stato ricevente o di Stati terzi.*

Riguardo a queste comunicazioni la CVRC non contiene alcuna disposizione specifica, a differenza di quanto è stabilito in ordine alle comunicazioni dell'ufficio consolare con i propri connazionali (art. 36) e con le autorità dello Stato ricevente (art. 38). Da ciò non discende, tuttavia, un generale divieto di comunicazione, come potrebbe arguirsi, *prima facie*, da una interpretazione fondata sul noto brocardo "*expressio unius est exclusio alterius*". Una tale interpretazione, peraltro, non terrebbe conto di quanto è sancito dall'art. 35, par. 1, alla stregua del quale "*lo Stato di residenza permette e protegge la libertà di comunicazione dell'ufficio consolare per tutti gli scopi ufficiali*".

Si tratta, quindi, per l'ufficio consolare di contemperare le esigenze discendenti per lo Stato ricevente dalla sovranità territoriale, che giustifica un controllo sui propri cittadini ed, in genere, su quanto accade nella propria sfera di competenza spaziale, con le esigenze che concernono l'efficace svolgimento delle proprie funzioni ufficiali. Ne discende che, qualora lo Stato ricevente impedisse queste comunicazioni intralcerebbe lo svolgimento delle funzioni consolari e violerebbe pertanto i diritti dello Stato d'invio.

2.6. *Le facilitazioni concernenti l'edificio sede dell'ufficio consolare e gli alloggi del personale consolare.*

Lo Stato di residenza deve facilitare, nel quadro delle proprie leggi e regolamenti, l'acquisto sul suo territorio, da parte dello Stato di invio dei *locali necessari all'ufficio consolare* e, comunque, aiutare lo Stato di invio a procurarseli in altro modo, di regola in locazione (art. 30, par. 1 CVRC).

Inoltre, lo Stato di residenza, ove occorra, deve aiutare l'ufficio consolare ad ottenere *alloggi convenienti per i suoi membri* (art. 30, par. 2 CVRC).

Le convenzioni consolari specificano le dette facilitazioni.

Ad es., la convenzione italo-argentina del 1987, precisa, all'art. 29, par. 1, che "*lo Stato ricevente accorda tutte le facilitazioni appropriate per lo svolgimento della normale attività dell'ufficio consolare prendendo, a tal fine, tutte le misure necessarie per mettere in grado i membri dell'ufficio consolare di esercitare le proprie funzioni e di godere dei diritti, delle facilitazioni, dei privilegi e delle immunità previsti sia dalla presente convenzione sia dalle altre convenzioni multilaterali di cui ambedue gli Stati sono parte, sia dalle leggi e dai regolamenti dello Stato ricevente*".

L'art. 30 aggiunge che "*1. Lo Stato di invio può: a) acquistare o possedere, in piena proprietà o in qualsiasi altra forma prevista dalle leggi dello Stato ricevente, terreni, edifici, parti di edifici e loro annessi necessari allo Stato d'invio ai fini consolari, per la residenza dei membri dell'ufficio consolare o per utilizzarsi per altre finalità similari cui non si opponga lo Stato ricevente; b) costruire edifici e loro annessi sui terreni che abbia acquisito in base al punto a) del presente paragrafo; c) trasferire i terreni, edifici e parti di edifici acquisiti o costruiti conformemente alle lettere a) e b) del presente paragrafo. 2. Le disposizioni del presente articolo non esimono lo Stato d'invio dal rispetto delle leggi dello Stato ricevente, inclusi i regolamenti urbanistici regionali e locali, applicabili a tutti i terreni, edifici, parti di edifici e loro annessi posti nell'area entro cui essi sono situati*".

2.7. *L'uso della bandiera nazionale e dell'emblema dello Stato.*

Lo Stato di residenza deve permettere all'ufficio consolare di recare i segni distintivi (emblemi) che lo ricolleghino allo Stato di invio. Trattasi, segnatamente, dello scudo dello Stato e della bandiera nazionale, che lo Stato di residenza deve proteggere come simbolo di Stato estero.

La *bandiera nazionale* può essere esposta sull'edificio che ospita l'ufficio consolare (art. 29, par. 1 CVRC).

L'*emblema dello Stato* deve poter essere applicato sull'edificio, nonché sulla porta d'ingresso dell'ufficio consolare (art. 29, par. 2 CVRC).

Per quanto riguarda le modalità di esposizione della bandiera la conferenza di Vienna ha accolto una proposta della delegazione italiana, volta a tener conto delle norme locali vigenti in materia.

3. *Le immunità dei funzionari consolari.*

La sez. II del cap. II CVRC, rubricata "*facilitazioni, privilegi e immunità concernenti i funzionari di carriera e gli altri membri dell'ufficio consolare*" comprende gli artt. da 40 a 57.

I trattamenti che concorrono a formare lo *status* del funzionario consolare sono vari. Anch'essi possono essere distinti in immunità in senso stretto, privilegi, prerogative e facilitazioni. Tutti questi trattamenti hanno carattere rigorosamente funzionale e trovano la loro *ratio* nello stesso principio che abbiamo visto valere per l'ufficio consolare e che è finalizzato ad eliminare qualunque impedimento all'esercizio delle funzioni consolari (*ne impediatur officium*).

3.1. *L'inviolabilità personale.*

Bibliografia: PARDY G., *Consular and Diplomatic Protection in an Age of Terrorism: Filling the Gaps*, in LA VIOLETTE N., FORCESE C. (eds.), *The Human Rights of Anti-terrorism*, Toronto, 2008; AKANDE D., *Immunity of Consular Officials – The Arrest by the US of an Indian Deputy Consul-General*, in *EJIL: Talk!*, 20 dicembre 2013; ID., *The Immunity of Representatives to the UN: A New Twist in the Diplomatic Row Between India and the United States*, *ivi*, 30 dicembre 2013; ID., *Was the US Entitled to Require the Departure of the (former) Indian Consul?*, *ivi*, 13 gennaio 2014; CARLI E., *Immunità dei console e dei rappresentanti presso le Nazioni Unite: considerazioni a margine del caso Khobragade*, in *CI*, 2014, pp. 359-386; ISLAM S., *Devyani Khobragade Incident: A Legal Analysis in the Light of International Law*, in *J. L. Pol. Globalization*, 2014, pp. 97-101.

L'*inviolabilità personale* dei funzionari consolari, al pari di quella spettante all'ufficio consolare, pone in capo allo Stato di residenza degli obblighi di contenuto positivo (il dovere di protezione della persona) e negativo (il divieto di misure restrittive della libertà personale).

Il *dovere di protezione* non subisce alcuna eccezione e la formula impiegata per affermarlo è praticamente identica a quella prevista dall'art. 29 CVRD per gli agenti diplomatici.

Secondo l'art. 40 CVRC "*lo Stato di residenza tratterà i funzionari consolari con il rispetto che loro è dovuto e adotterà tutte le misure adeguate per prevenire qualsiasi attentato alla loro persona, alla loro libertà o alla loro dignità*".

La formula "*misure adeguate*" è analoga a quella di "*misure idonee*", che figura all'art. 29 CVRD, come dimostrato dai lavori preparatori. Le convenzioni consolari precedenti alla CVRC impiegavano, di regola, l'espressione "*protezione speciale*" (v., ad es., l'art. 5, par. 2, della convenzione tra Regno Unito ed Italia del 1954).

Si tratta, per un verso, di misure di carattere soprattutto preventivo, determinate dalle condizioni locali dell'ordine pubblico e dallo stato delle relazioni tra Stato inviante e Stato ricevente. Per altro verso, lo Stato di residenza, in presenza di violazioni dell'inviolabilità personale deve porre in essere adeguate misure repressive.

Circa l'adeguatezza delle misure di protezione può non esserci identità di vedute tra Stato inviante e Stato ricevente. Così, nel 1987, Regno Unito ed Iran arrivarono ad un passo dalla rottura delle relazioni diplomatiche a seguito dell'arresto di un funzionario consolare iraniano a Manchester, che non si era presentato dinanzi al giudice penale dopo una incriminazione di taccheggio. Per rappresaglia un agente diplomatico britannico a Teheran venne arrestato con analoghe accuse e, di espulsioni e contro-espulsioni nel Regno Unito ed in Iran, rimase un solo rappresentante in ciascuna capitale. Solo a fine 1988 i due Stati ripresero pienamente le loro relazioni.

Vale la pena di rammentare che la protezione non riguarda soltanto la persona fisica, ma è completa concernendo anche l'onorabilità ed il prestigio del funzionario consolare.

Al pari di quanto accade per gli agenti diplomatici anche i consoli sono oggetto di attentati. V., per un caso recente, il fallito attentato del 13 gennaio 2013 al console italiano a Bengasi (Libia), la cui vettura è stata oggetto di numerosi colpi di pistola. La blindatura dell'auto ha impedito che il console, l'autista ed una terza persona trasportata restassero feriti.

Anche i consoli onorari, pure se più raramente, sono oggetto di attacchi e di rapimenti (ad es., il console onorario dei Paesi Bassi a Cali (Colombia) nel 1975; il console onorario britannico, rapito a Buenos Aires, nel 1971; il console onorario australiano in Colombia, nel 2004).

Per quanto riguarda, invece, il *divieto di misure restrittive della libertà personale* del funzionario consolare è opportuno, anzitutto, mettere in risalto i caratteri differenziali rispetto all'analoga inviolabilità dell'agente diplomatico. Mentre quest'ultimo gode di una protezione assoluta, l'inviolabilità personale del console sussiste solo entro certi limiti.

L'art. 14 della convenzione de L'Avana del 1928 autorizza l'arresto ed il procedimento penale nei confronti dei consoli soltanto se il fatto è considerato reato dalla legislazione locale.

Il funzionario consolare, infatti, non può essere arrestato o sottoposto a detenzione preventiva a meno che non sussistano due condizioni, che attengono, rispettivamente, alla natura del reato di cui il funzionario è imputato, che deve essere "*grave*", ed alla esistenza di una decisione dell'autorità giudiziaria che abbia ordinato il provvedimento restrittivo della libertà nella forma della detenzione preventiva (art. 41, par. 1 CVRC).

Durante la conferenza di Vienna furono vani i tentativi degli Stati Uniti, volti a definire il concetto di "reato grave" sulla scorta di quanto previsto in alcune convenzioni di estradizione, bilaterali o multilaterali; né fu possibile definire tale un reato punito con una certa pena detentiva (da 1 a 5 anni), neppure fu accolta l'idea, sempre del governo di Washington, di subordinare la punibilità al fatto che il crimine sia considerato "grave" in entrambe le legislazioni dello Stato di invio e di quello ricevente. A sostegno delle tesi contrarie venne fatto valere che, per una medesima fattispecie criminosa, gli ordinamenti possono prevedere una diversa misura della pena detentiva.

L'art. 36 della convenzione fra Italia ed Argentina del 1987 dispone che "*si considera reato grave quello passibile di una pena privativa di libertà non inferiore a tre anni nel minimo secondo la legislazione dello Stato ricevente*".

In particolare, vale la pena di ricordare che, con riguardo all'art. 41 CVRC, che esclude l'immunità dalla giurisdizione penale in caso di "reato grave" pur se commesso nell'esercizio delle funzioni, l'art. 3 della L. 804/1967 ha chiarito che l'espressione va intesa come "*un delitto non colposo punibile con la reclusione non inferiore a 5 anni o con pena più grave*" (in termini, Trib. Milano, 1° febbraio 2010, *Pubblico Ministero* c. *Adler e al.*, concernente l'*extraordinary rendition* compiuta il 17 febbraio 2003 da agenti CIA e da membri delle forze dell'ordine italiane in danno di Nasr Osama Mostafà Hassan, detto Abu Omar; confermata da Cass., sez. V pen., 29 novembre 2012, n. 43640). Cosicché Robert Seldon

Lady, al tempo capo centro CIA a Milano, che agiva sotto copertura come funzionario consolare presso il consolato generale degli Stati Uniti a Milano, avendo commesso un sequestro di persona (art. 605 cod. pen.), cioè un grave reato, non beneficiò delle garanzie della CVRC e fu condannato in contumacia a 9 anni di reclusione, 3 dei quali indultati; Lady, colpito da un mandato di cattura internazionale, è stato arrestato a Panama il 19 luglio 2013 e rilasciato il giorno successivo, dato che le autorità panamensi hanno ritenuto "insufficiente" la documentazione inviata dall'Italia a sostegno del fermo provvisorio e che, in ogni caso, non esiste un trattato di estradizione tra Panama e l'Italia.

La prassi internazionale ed interna si è arrichita, nei mesi di dicembre 2013 e gennaio 2014, con il menzionato *caso* Khobragade, la vice console generale dell'India a New York (asseritamente dall'agosto precedente in forza, temporaneamente, della missione dell'India presso le Nazioni Unite), accusata dalle autorità statunitensi di violazione della legislazione sui visti, di false dichiarazioni volte a consentire l'ingresso negli Stati Uniti della cittadina indiana Saageeta Richard, in possesso di passaporto diplomatico indiano, reclutata come propria domestica privata dal novembre 2012 al giugno 2013 ed alla quale era stato corrisposto un salario molto inferiore a quello figurante sul contratto presentato al Dipartimento di Stato a sostegno della richiesta di visto ed inferiore, altresì, al salario minimo statunitense. Considerato che per l'imputazione di frode commessa per ottenere il visto l'ordinamento degli Stati Uniti prevede una pena edittale massima di 10 anni e che per le false dichiarazioni la pena massima è di 5 anni, la Khobragade, su mandato del giudice di New York, venne ammanettata in pubblico (fatto contestato dagli Stati Uniti) ed arrestata, il 12 dicembre 2013, da agenti del Servizio di sicurezza diplomatico del Dipartimento di Stato, alle 9.30 del mattino nella via prospiciente la scuola di Manhattan nella quale aveva accompagnato le figlie, di 4 e 7 anni, cittadine statunitensi. Consegnata verso mezzogiorno alla custodia dell'*U.S. Marshals Service,* la Khobragade fu sottoposta a perquisizione (c.d. *strip-search*, che comporta l'ispezione "a vista" delle cavità corporali ed a prelievo del DNA. Condotta dinanzi al giudice e dichiaratasi non colpevole la Khobragade, previo ritiro del passaporto diplomatico, fu rilasciata su cauzione di 250.000 dollari alle 16 dello stesso giorno. Questo incidente è stato superato dopo l'accredito della Khobragade da parte del Segretario generale delle Nazioni Unite, il 23 dicembre 2013, come componente della missione permanente dell'India presso le Nazioni Unite. La conseguente concessione da parte del Dipartimento di Stato di un *G-1 visa*, l'8 gennaio 2014, sulla base della Sez. 15 dell'accordo di sede tra le Nazioni Unite e gli Stati Uniti, non esistendo alcun pericolo per la sicurezza nazionale, ha consentito alla Khobragade di acquisire una piena immunità diplomatica ed ha precluso la prosecuzione dell'azione penale. Contestualmente, tuttavia, il governo di Washington ha chiesto all'India di revocare l'immunità alla diplomatica; negata la revoca, gli Stati Uniti ne hanno chiesto l'immediato richiamo, avvenuto il giorno successivo. Il 12 marzo 2014 il giudice di New York ha ordinato che tutte le incriminazioni a carico della Khobragade, fossero rigettate a motivo dell'immunità dalla giurisdizione penale di cui essa beneficiava in quanto componente della missione dell'India alle Nazioni Unite al momento (9 gennaio 2014) in cui esse erano state formalizzate. Appena due giorni dopo, tuttavia, la Khobragade fu nuovamente incriminata dei medesimi reati, dato che, avendo lasciato il territorio degli Stati Uniti e le funzioni presso la missione alle Nazioni Unite, non beneficiava più di immunità diplomatica.

L'incidente ha determinato, comunque, una forte tensione diplomatica tra India e Stati Uniti, che ha visto porre in essere – oltre ad una serie di proteste diplomatiche con l'ambasciatore degli Stati Uniti in India relative, soprattutto, alle condizioni in cui era stato effettuato l'arresto, chiedendo delle scuse incondizionate – tutto un crescendo di ritorsioni (*tit-for-tat actions*) comprendenti: *a*) il rifiuto da parte di esponenti governativi e parlamentari indiani di incontrare una delegazione del Congresso degli Stati Uniti in visita in India; *b*) la richiesta formulata dall'ex ministro delle finanze indiano di arrestare i compagni dello stes-

so sesso dei diplomatici statunitensi; *c*) il ritiro delle carte di identità dei funzionari consolari degli Stati Uniti in India; *d*) la rimozione da parte della polizia di New Delhi delle barriere sulla strada prospiciente l'ambasciata degli Stati Uniti; *e*) una inchiesta sulle retribuzioni corrisposte ai domestici privati, giardinieri ed altro personale locale impiegato dai consolati degli Stati Uniti in India; *f*) la sospensione dei privilegi fiscali per l'acquisto di alcolici ed altri beni di importazione per il personale dell'ambasciata; *g*) la sospensione dell'immunità dalle infrazioni stradali per i veicoli dell'ambasciata; *h*) il divieto di svolgere attività "commerciali" all'interno della missione diplomatica; *i*) una inchiesta sui permessi di lavoro, visti e frode fiscale alla scuola dell'ambasciata degli Stati Uniti; *l*) l'espulsione, da parte dell'India, il 10 gennaio 2014, del capo del servizio di sicurezza dell'ambasciata degli Stati Uniti a New Delhi, ritenuto responsabile di aver aiutato i familiari della domestica della Khobragade ad ottenere dei *T-visas* verso gli Stati Uniti ed aver finanziato il viaggio. Inoltre, manifestazioni di protesta hanno avuto luogo fuori dei consolati di New Delhi, Mumbai, Chennai e Hyderabad.

Da parte statunitense, il Segretario di Stato John Kerry, lo stesso giorno (18 dicembre 2013) in cui il Primo Ministro indiano Manmohan Singh ha ritenuto "deplorevole" la condotta delle autorità americane, ha espresso il proprio "rincrescimento" sulle circostanze in cui era avvenuto l'arresto e per lo "*strip-search*" al quale era stata sottoposta la Khobragade, pur senza scusarsi per l'arresto. Vale la pena di ricordare che nel rapporto annuale del Dipartimento di Stato per il 2014 sul *Trafficking in Person* la vicenda è menzionata nei termini seguenti: "*an Indian consular officer at the New York consulate was indicted in December 2013 for visa fraud related to her alleged exploitation of an Indian domestic worker*".

Venendo ad una rapida valutazione giuridica della vicenda, sembra sufficientemente chiaro – cominciando dall'esame delle condotte poste in essere dagli Stati Uniti – che, qualora la Khobragade avesse avuto la qualifica di vice console generale a New York non le sarebbe spettata, alla luce delle gravi incriminazioni relative ad una vicenda extrafunzionale, l'inviolabilità personale dall'arresto e dalla detenzione intervenuta sulla base di un mandato di arresto rilasciato da un giudice (per il combinato disposto degli artt. 43, par. 1 e 41 CVRC, pur se l'arresto avesse costituito intralcio delle funzioni consolari), nonché non avrebbe beneficiato di alcuna esenzione dalla giurisdizione penale. Diversamente, alla Khobragade sarebbe spettata l'inviolabilità dall'arresto e l'esenzione dalla giurisdizione penale qualora fosse stata, al contempo, componente, seppure a titolo temporaneo, della missione dell'India alle Nazioni Unite (per il combinato disposto dell'art. 105 della Carta delle Nazioni Unite, nonché della sez. 11, lett. *a*) della convenzione generale sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 1946 e, soprattutto, della sez. 15 dell'accordo di sede tra le Nazioni Unite e gli Stati Uniti del 1947, che conferisce piena immunità allo *staff* della missione sulla base di un accordo trilaterale tra le Nazioni Unite, gli Stati Uniti e lo Stato interessato).

Circa le misure poste in essere dall'India, può osservarsi che esse, in linea di massima, configurano ritorsioni, cioè atti inamichevoli, ma non illegittimi. L'espulsione del responsabile della sicurezza dell'ambasciata degli Stati Uniti in India è conseguente ad una dichiarazione di *persona non grata*, che, come noto, non deve essere motivata (art. 9 CVRD). Più delicata appare la valutazione dell'eliminazione delle barriere poste a protezione dell'ambasciata degli Stati Uniti a New Delhi. Tale condotta, *prima facie*, è suscettibile di violare lo "speciale dovere" dello Stato accreditatario di prendere tutte le "misure appropriate" per proteggere la sede della missione da intrusioni o volte a prevenire qualsiasi disturbo della pace o della dignità della missione (art. 22, par. 2 CVRD). Ciò anche alla luce dell'impossibilità di giustificare l'eventuale responsabilità internazionale causata dall'eliminazione delle barriere come contromisura all'illecito asseritamente commesso dall'India nei confronti della Khobragade (per il chiaro divieto sancito dall'art. 50 degli Articoli sulla responsabilità degli Stati) lasciando comunque allo Stato ricevente, cioè all'India, la concreta valutazione circa l'appropriatezza delle misure da prendere a protezione della sede diplomatica. Se si ri-

flette al fatto che, in un periodo di seria tensione diplomatica e nonostante l'eliminazione delle barriere, non si siano presentate situazioni di pericolo per la sicurezza dell'ambasciata (come dimostra anche l'assenza di proteste statunitensi) si può considerare che le misure di protezione apprestate abbiano comunque garantito l'inviolabilità dell'ambasciata.

Qualora il funzionario sia stato posto in detenzione preventiva, il procedimento nei suoi confronti deve essere aperto nel più breve termine possibile (art. 41, par. 3, ult. frase, CVRC).

Se i fatti per cui il funzionario consolare è perseguito non consistono in gravi reati, egli non può essere incarcerato né sottoposto ad altra misura restrittiva se non in esecuzione di sentenza definitiva (art. 41, par. 2 CVRC).

Qualora sia instaurato un procedimento penale nei confronti del funzionario consolare, egli è tenuto a presentarsi dinanzi all'autorità competente. Occorre, tuttavia, che la procedura sia condotta tenendo conto della sua posizione ufficiale e della necessità di "*intralciare il meno possibile l'esercizio delle funzioni*" (art. 41, par. 3 CVRC; disposizione applicabile anche al console onorario ed al console cittadino dello Stato territoriale o che ivi abbiano la residenza permanente).

Nel caso in cui un funzionario consolare sia oggetto di misure restrittive (arresto o detenzione preventiva) è fatto obbligo allo Stato di residenza di procedere ad una serie di *notificazioni da effettuare per via diplomatica*. Se il funzionario non è il capo dell'ufficio consolare lo Stato territoriale è tenuto a darne comunicazione al più presto al titolare dell'ufficio consolare. Se, invece, una delle dette misure riguardi proprio il capo dell'ufficio consolare destinatario della notificazione è lo Stato di invio (art. 42 CVRC).

Il dovere della notificazione sussiste anche per i consoli onorari (art. 58, par. 2 CVRC) e per i consoli cittadini dello Stato territoriale o che vi risiedano permanentemente (art. 71, par. 1 CVRC).

In caso di morte del funzionario consolare, indipendentemente da dove si sia verificato il decesso (nell'ufficio consolare, nella residenza consolare o in altro luogo), l'inviolabilità preclude di effettuare esami autoptici, a meno che lo Stato di invio non abbia rinunciato all'immunità (SATOW, SEN, LEE e QUIGLEY) o, comunque, vi consenta.

3.2. *L'esenzione dalle prestazioni personali.*

L'art. 52 CVRC, codificando una risalente norma consuetudinaria tradizionalmente riprodotta nelle convenzioni consolari, sancisce l'*esenzione dalle prestazioni personali* e da ogni servizio di interesse pubblico o dagli oneri militari (perquisizioni, contribuzioni, alloggi militari) sia per i membri dell'ufficio consolare sia per i loro familiari conviventi.

La *ratio* dell'esenzione, che si connette del tutto logicamente con la regola dell'inviolabilità personale, sta ancora una volta nel non intralciare l'esercizio delle funzioni consolari (*ne impediatur officium*).

L'esenzione in parola tuttavia non compete: *a*) ai consoli onorari, anche qualora non siano cittadini dello Stato di residenza (l'art. 58, par. 2, CVRC non richiama infatti l'art. 52 CVRC); *b*) ai funzionari consolari cittadini dello Stato territoriale per i doveri che il legame di cittadinanza comporta; *c*) ai funzionari consolari esteri, che abbiano la residenza permanente nello Stato territoriale, che giustifica l'imposizione delle dette prestazioni (l'art. 58, par. 2, CVRC non richiama l'art. 52 CVRC).

3.3. *L'immunità dalla giurisdizione.*

Bibliografia: MIELE M., *L'immunità dei consoli per atti o fatti della funzione consolare*, in *Dir. Int.*, 1941, pp. 59-79; PERASSI T., *Consoli e agenti diplomatici; immunità in materia penale*, in PERASSI T., *Scritti giuridici*, vol. II, Milano, 1959, pp. 3-5; MIELE M., *L'immunità dalla giurisdizione degli organi stranieri*, 2ª ed., Milano, 1961.

In tema di *immunità dalla giurisdizione* dei funzionari consolari si apprezzano significative differenze rispetto al trattamento di cui beneficiano gli agenti diplomatici. Mentre questi ultimi, infatti, hanno una immunità dalla giurisdizione penale che copre, praticamente senza eccezioni, gli atti della vita privata, dato che quelli ufficiali sono coperti dall'immunità dalla giurisdizione spettante agli Stati stranieri e ad essi compete un'ampia immunità dalla giurisdizione civile, con determinate eccezioni di cui all'art. 31 CVRD, i funzionari consolari non hanno alcuna immunità, né penale né civile, in relazione agli atti posti in essere come privati.

Vale la pena di segnalare, tuttavia, che, spesso, le convenzioni consolari tra gli Stati socialisti e gli Stati occidentali accordavano ai funzionari consolari piena immunità, equiparando le immunità di questi ultimi a quelli degli agenti diplomatici. Questo approccio è tuttora seguìto nelle convenzioni consolari tra gli Stati appartenenti all'*ex* Unione Sovietica e gli Stati dell'ex blocco comunista.

Nella giurisprudenza italiana il concetto di "atti ufficiali" è stato interpretato estensivamente. Al riguardo la Cassazione italiana (sentenza 7 luglio 1977, n. 3007, *Rubin* c. *Console della Repubblica di Panama*) ha affermato che, ai sensi dell'art. 43 CVRC, nel quale ha peraltro ricevuto precisa formulazione un'antica norma consuetudinaria, l'immunità della giurisdizione spetta ai consoli soltanto per gli atti, riferibili allo Stato straniero di cui essi sono organi, compiuti nell'esercizio delle loro funzioni e per le attività pubblicistiche strumentali ed eziologicamente connesse al compimento degli atti ufficiali, come quelli concernenti l'organizzazione dell'ufficio consolare.

Per contro, l'*immunità dalla giurisdizione amministrativa e da quella civile*, sancita da risalente norma consuetudinaria, compete ai funzionari consolari per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni (art. 43, par. 1 CVRC). Vale la pena di precisare al riguardo: *a*) che tale immunità discende dal difetto di giurisdizione dello Stato territoriale; *b*) che essa ha carattere sostanziale e non meramente processuale (come quella che spetta agli agenti diplomatici per gli atti della vita pri-

vata; che essa è definitiva, in quanto perdura oltre la cessazione delle funzioni (art. 54 CVRC).

Non è semplice accertare quando il console abbia agito in qualità "ufficiale" o, comunque, nello svolgimento di "funzioni consolari" rispetto all'attività svolta a titolo "privato" o "non ufficiale". Né il progetto della CDI ed il relativo commentario, né la CVRC offrono utili indicazioni al riguardo. Il Rel. spec. ZOUREK proponeva di seguire un approccio caso per caso, tenendo presente che sia lo Stato d'invio che quello ricevente sono competenti ad interpretare la fattispecie e che l'eventuale divergente posizione andasse risolta secondo i procedimenti di soluzione delle controversie internazionali previsti dall'art. 33 della Carta delle Nazioni Unite (*Third Report*, 13 aprile 1961, p. 35). Se spetta ad un giudice decidere se l'attività svolta dal console ha natura ufficiale o meno, una serie di criteri possono agevolare questa scelta (l'intenzione del funzionario consolare quale risulta dai termini con i quali essa è stata descritta, la natura pubblica o privata dell'atto nel quale essa è consegnata, le eventuali conseguenze penali della condotta posta in essere, allorché essa sia illegittima secondo l'ordinamento dello Stato ricevente).

Nel menzionato caso *Rissmann* (v., *supra*, cap. XXI, par. 3.2.2) la Corte d'Appello di Genova, con decisione del 1970, confermata dalla Cassazione nel 1972, ritenne che l'attività del console generale tedesco, che aveva rilasciato il passaporto ad una minore, figlia di un cittadino tedesco (al quale era stata affidata secondo il diritto tedesco) e di una cittadina italiana e l'aveva aiutata a lasciare l'Italia acquistando il biglietto aereo fosse da inquadrare come attività svolta nell'esercizio delle funzioni e, pertanto, comportasse l'immunità del console dalla giurisdizione in virtù dell'art. 43 CVRC. La decisione delle corti italiane è stata tuttavia criticata in dottrina (CONDORELLI), in quanto, dal punto di vista del diritto italiano, la minore era cittadina italiana e risultava affidata alla madre, cosicché il console tedesco aveva assistito una cittadina dello Stato ricevente e non aveva rispettato la legislazione locale, come invece prescritto dall'art. 55, par. 1 CVRC.

Questa immunità funzionale compete anche ai consoli onorari (art. 58, par. 2 CVRC), ai consoli cittadini dello Stato territoriale o che vi risiedono permanentemente (art. 71, par. 1 CVRC), nonché agli impiegati consolari (art. 43, par. 1 CVRC). In una parola, tutti coloro che esercitano funzioni consolari (o che vi sono associati) sono immuni per gli atti ufficiali.

Taluni limiti all'applicazione dell'immunità dalla giurisdizione a favore dei funzionari consolari devono essere peraltro tenuti adeguatamente presenti.

Non sono compresi nell'immunità giurisdizionale gli atti posti in essere *iure gestionis* dal console nell'ordinamento dello Stato territoriale (ad es., il contratto di locazione per la sede consolare ed i contratti relativi a forniture). Queste controversie rientrano, infatti, nella immunità degli Stati per atti *iure gestionis*.

Non sono neppure compresi quegli atti compiuti dal console che sono incompatibili con i suoi fondamentali doveri verso lo Stato ospite (atti di spionaggio, di propaganda politica, ecc.).

Non sono compresi, altresì, gli atti compiuti nell'esercizio di funzioni consolari prima di aver ricevuto l'*exequatur* o l'ammissione provvisoria alle funzioni ovvero dopo la revoca dell'*exequatur*.

È sottratto, inoltre, all'immunità dalla giurisdizione, in forza di una norma

consuetudinaria internazionale, confermata da alcune convenzioni consolari bilaterali, l'esercizio di funzioni (specie quelle in materia successoria), il che presuppone un coordinamento con la competenza dell'autorità giudiziaria locale che, in base all'ordinamento dello Stato territoriale, assume la forma di un mandato o di un controllo successivo.

Sono pure sottratte all'immunità dalla giurisdizione le controversie di lavoro del personale subalterno locale che non svolga attività *iure imperii*.

Peraltro, in senso contrario ad una giurisprudenza consolidata, Cass. 5162/2009, *B.U.M.A.* c. *Consolato generale del Perù*, rispetto all'impugnazione della sentenza della Corte d'Appello di Roma proposta da una dipendente con mansioni di centralinista ed addetta al rilascio dei passaporti, la quale, a seguito del licenziamento, faceva valere pretese patrimoniali, ha confermato il difetto di giurisdizione, ritenendo che la pronuncia richiesta comportasse *"una valutazione del comportamento datoriale nell'organizzazione dell'ufficio"*, che interferisce *"sugli atti e comportamenti dell'ente attraverso il quale lo Stato estero persegue – anche se in via indiretta – le sue finalità istituzionali, espressione dei poteri sovrani di autorganizzazione"*.

A differenza di quanto accade per gli agenti diplomatici non sono comprese nell'immunità giurisdizionale anche le controversie connesse con incidenti stradali pure se il console abbia utilizzato l'automezzo (la nave o l'aereo) nell'esercizio delle funzioni (art. 43, par. 2, lett. *b*), CVRC). Inoltre, l'art. 56 CVRC impone ai membri dell'ufficio consolare di "*conformarsi a tutti gli obblighi imposti dalle leggi e dai regolamenti dello Stato di residenza in materia di assicurazioni della responsabilità per l'utilizzazione di qualsiasi veicolo, nave o aeromobile*".

L'art. 35, par. 1, della convenzione consolare tra Italia e Argentina del 1987 dispone che *"i mezzi di trasporto di proprietà dello Stato d'invio e utilizzati a fini consolari devono essere assicurati per la responsabilità civile nei confronti dei terzi"*.

In giurisprudenza, la Corte di cassazione penale nel caso *Vuhotich* del 1933 affermò, con riguardo ad un incidente stradale avvenuto a Genova nel quale il console generale del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni era imputato di aver causato una vittima, che il console non gode di immunità dalla giurisdizione penale. Nella giurisprudenza degli Stati Uniti, la *New York City Magistrate's Court*, nel caso *People* c. *Amato* del 1954, accolse la tesi dell'immunità dalla giurisdizione civile del funzionario del consolato generale d'Italia che aveva commesso un eccesso di velocità, fondandola sull'applicazione della clausola della nazione più favorita relativamente a convenzioni consolari con l'Italia e con il Regno Unito. Dal 1978, gli Stati Uniti, tuttavia, hanno modificato la propria legislazione, disponendo che *"the district courts shall have original jurisdiction, exclusive of the courts of States, of all civil actions and proceedings against consuls or vice consuls of foreign States"* (*U.S. Code*, titolo 28, § 1351).

L'art. 43, par. 2, lett. *b*) CVRC sottrae all'immunità dalla giurisdizione anche le controversie civili relative a contratti che il console abbia concluso e dai quali non risulti espressamente o implicitamente che egli abbia agito in nome e per conto dello Stato inviante.

3.3.1. *Le azioni riconvenzionali.*

L'immunità dalla giurisdizione non sussiste nel caso di azioni riconvenzionali, cioè quelle azioni, direttamente collegate alla causa principale, che il convenuto in un procedimento instaurato dal console nello Stato di residenza intenda a sua volta proporre (art. 45, par. 3 CVRC). Militano in tal senso evidenti ragioni di equilibrio processuale.

3.3.2. *La rinuncia all'immunità.*

L'immunità (intendendosi sia l'inviolabilità di cui all'art. 41 CVRC, sia l'immunità dalla giurisdizione di cui all'art. 43 CVRC) può essere oggetto di *rinuncia da parte dello Stato inviante* (art. 45, par. 1 CVRC). La rinuncia deve essere espressa, rivestire forma scritta e deve essere comunicata allo Stato di residenza tramite le abituali vie diplomatiche (art. 45, par. 2 CVRC). Pertanto la disposizione, frutto di una proposta della Norvegia, è formulata in termini praticamente identici a quelli dell'art. 32 CVRD, concernente la rinuncia all'immunità diplomatica.

3.3.3. *L'immunità dalla giurisdizione di esecuzione.*

La rinuncia all'immunità giurisdizionale non implica anche quella per gli atti esecutivi della sentenza, che richiede una distinta rinuncia (art. 45, par. 4 CVRC). La *ratio* della disposizione sta nella separazione concettuale tra immunità dalla giurisdizione ed inviolabilità della sede dell'ufficio consolare.

3.4. *L'obbligo di rendere testimonianza sui fatti extrafunzionali.*

Disponendo in termini assolutamente diversi da quanto previsto dall'art. 31, par. 2 CVRD per gli agenti diplomatici (v., *supra*, cap. XIV, par. 3.5.5.), l'art. 44, par. 3 CVRC stabilisce, conformemente al diritto consuetudinario, che il console non è tenuto a *rendere testimonianza* relativamente a fatti di cui sia venuto a conoscenza in relazione allo svolgimento delle funzioni né può essere obbligato a depositare documenti tratti dai suoi archivi consolari. L'esenzione si applica anche nel caso in cui il console sia cittadino dello Stato di residenza, atteso l'obbligo in capo a quest'ultimo di non turbare l'esercizio delle funzioni (art. 71, par. 2 CVRC). Lo Stato d'invio, tuttavia, può autorizzare la testimonianza, rinunciando all'immunità secondo le modalità di cui all'art. 45 CVRC (rinuncia espressa e per iscritto).

In termini anche più ampi, l'art. 16 della convenzione de L'Avana del 1928 sui funzionari consolari dispone che "*Consuls are not be subject to local jurisdiction for acts done in their official character and within the scope of their authority*".

Per contro l'esenzione non si applica per i fatti extrafunzionali (art. 44, par. 1, CVRC); lo Stato territoriale può tuttavia, ogniqualvolta ciò sia possibile, usare determinati riguardi, quali, in particolare, quello di raccogliere la testimonianza presso la residenza o l'ufficio consolare o accettare la testimonianza in forma scritta (art. 44, par. 2 CVRC). Qualora, tuttavia, il funzionario consolare opponga un rifiuto alla richiesta di testimoniare non può essere sottoposto a provvedimento coercitivo o a sanzioni (art. 44, par. 1 CVRC).

I funzionari consolari, inoltre, non possono essere richiesti di fornire alle autorità giudiziarie o amministrative locali informazioni in qualità di esperti sulla legislazione dello Stato di invio (art. 44, par. 3 CVRC).

3.5. *L'immunità fiscale.*

La CVRC pone il principio della completa esenzione dei consoli da ogni tributo personale o reale dello Stato territoriale sia esso statale, regionale, provinciale o comunale.

Tuttavia, questa esenzione non vale per una serie di tributi espressamente indicati.

Si tratta: *a*) delle imposte indirette, in quanto incorporate nel prezzo delle merci e dei servizi, come, ad es., l'IVA (art. 49, par. 1, lett. *a*) CVRC); *b*) delle imposte che colpiscono le proprietà immobiliari ed i redditi ricavati da esse, se tali proprietà site nello Stato di residenza appartengono al funzionario consolare (art. 49, par. 1, lett. *b*) CVRC); delle imposte successorie e delle imposte sui trasferimenti di proprietà, salvo quelle riguardanti il funzionario consolare deceduto durante la funzione o i suoi familiari (art. 51, par. 2 CVRC); *d*) delle imposte incidenti sui redditi privati dei funzionari consolari, in particolare delle imposte sul capitale relative ad investimenti commerciali e finanziari realizzati nello Stato di residenza (art. 49, par. 1, lett. *d*) CVRC); *e*) delle tasse propriamente dette, relative alla remunerazione di servizi resi (prezzo di servizi pubblici in contropartita economica di un beneficio di cui gode individualmente il funzionario consolare (art. 49, par. 1, lett. *e*) CVRC; *f*) delle tasse di registro, diritti di cancelleria, imposte ed altri diritti dovuti nello Stato di residenza per operazioni economiche realizzate a titolo privato dai consoli, le quali hanno natura di imposte indirette (art. 49, par. 1, lett. *f*) CVRC).

Ovviamente l'immunità fiscale si applica – anche nel silenzio della CVRC – in forza di una norma consuetudinaria correlata al principio *ne impediatur officium*, alle remunerazioni ufficiali (stipendio, assegno di sede, ecc.) che il funzionario consolare percepisce dallo Stato inviante, a meno che sia cittadino dello Stato residente o ivi risieda permanentemente (art. 71 CVRC).

Talvolta, mediante accordo bilaterale, vengono estesi ai funzionari consolari dei rispettivi Paesi i privilegi doganali riservati agli agenti diplomatici (v. scambio di note 13-16 agosto 1951 tra Italia e Cile).

Le imposte sui carburanti sono solitamente eccettuate, in quanto non ricomprese tra le eccezioni all'immunità fiscale.

Discussa, invece, è l'esenzione dei consoli (come degli agenti diplomatici) dal pagamento dei *tickets* di accesso alle zone a traffico limitato di alcune città (tipico il caso di Londra, con la contrapposizione tra la posizione del Regno Unito, che fa valere l'eccezione di cui all'art. 49, par. 1, lett. *e*), relativa alle imposte e tasse percepite quale compenso di particolari servizi resi, e quella degli Stati d'invio, che si fondano sull'art. 49, par. 1, prima frase, che esenta "*tutte le imposte e tasse*", salvo quelle nominativamente indicate nelle lettere da *a*) ad *f*).

3.6. *L'esenzione dalla franchigia doganale.*

Il progetto della CDI proponeva la libera importazione nello Stato di residenza limitata ad un periodo di 6 mesi decorrenti dal momento dell'arrivo. Durante la conferenza di Vienna si sono confrontate sostanzialmente due posizioni: *a*) l'esenzione limitata ai primi mesi di istallazione, di regola fissati a 3, difesa dai paesi meno sviluppati, capeggiati da India e Nigeria; *b*) l'esenzione illimitata, alla quale, invece, erano favorevoli, per un verso, i paesi sviluppati occidentali, capeggiati dagli Stati Uniti, che la basavano sull'approccio funzionale che caratterizza le immunità ed i privilegi consolari e, per altro verso, i paesi del blocco socialista (specie Bulgaria, Cecoslovacchia, Jugoslavia ed Ungheria), che si fondavano sull'equiparazione dello *status* dei funzionari consolari a quello degli agenti diplomatici. Alla fine prevalse la tesi dell'immunità illimitata con 76 voti favorevoli, 2 contrari e 4 astensioni.

Pertanto, la CVRC, dettando una norma che, al tempo, era sicuramente di sviluppo progressivo del diritto internazionale, ha stabilito l'esenzione dalla *franchigia doganale* sia sui beni importati che su quelli esportati per tutta la durata delle funzioni (art. 50, par. 1 lett. *b*), sempre che i funzionari consolari non siano cittadini dello Stato territoriale o vi risiedano permanentemente. La franchigia si estende ai familiari conviventi, ma è limitata ai beni importati in occasione della prima installazione per quanto attiene agli impiegati consolari (art. 50, par. 2, che trova un parallelo nell'art. 37, par. 2 CVRD, con riguardo al personale amministrativo e tecnico della missione diplomatica). Nessuna esenzione è invece prevista per il personale di servizio degli uffici consolari.

Peraltro, tale esenzione deve avvenire in conformità della legislazione dello Stato di residenza (art. 50, par. 1 CVRC). Detta legislazione, in particolare, può fissare limiti quantitativi. In ogni caso la franchigia è applicata nei limiti normali e ragionevoli del consumo da parte del funzionario consolare (art. 50, par. 1, lett. *b*).

Per quanto riguarda l'esportazione dei beni, l'Italia, durante la conferenza di Vienna (sessione del 19 aprile 1963) fece valere che essa non poteva riguardare qualunque bene che il console avesse acquistato durante il periodo di svolgimento delle funzioni ed, in particolare, non poteva concernere le opere d'arte, la cui esportazione è pure vietata in molti ordinamenti. Il testo dell'art. 49, lett. *b*), letto

alla luce dei lavori preparatori, va pertanto interpretato nel senso che l'esenzione comprenda, oltre alla riesportazione dei beni importati al momento della prima installazione, quella dei beni destinati all'uso personale del funzionario consolare e dei suoi familiari, il che, all'evidenza, comprende gli arredi dell'abitazione.

3.7. *L'esenzione dalla visita doganale.*

L'esenzione dalla *visita doganale* si applica soltanto ai bagagli personali "accompagnati" dai funzionari consolari e dai loro familiari (art. 50, par. 3, CVRC). In caso di sospetto che i bagagli contengano oggetti la cui importazione o esportazione è vietata, la visita è ammessa alla presenza del funzionario consolare o del familiare interessato (art. 50, par. 3, CVRC).

L'esenzione, peraltro, non si applica agli impiegati familiari ed ai loro familiari.

3.8. *L'esenzione dalle disposizioni in materia di stranieri.*

L'art. 46, par. 1 CVRC sancisce l'esenzione del console dalla legislazione dello Stato territoriale in materia di stranieri. Pertanto il funzionario consolare non è tenuto a sottostare alle formalità concernenti la registrazione degli stranieri ed il permesso di soggiorno. In effetti, l'*exequatur* autorizza il console a soggiornare nello Stato di residenza. Inoltre, il capo dell'ufficio consolare, come pure i funzionari aventi la cittadinanza dello Stato d'invio, ricevono una carta di riconoscimento rilasciata dal Ministero degli Affari esteri di concerto con il Ministero dell'Interno; questo documento è rilasciato anche agli impiegati consolari (art. 54, par. 1 CVRC) ed ai familiari del personale consolare (art. 46, par. 1 CVRC). Pure queste persone, infatti, sono notificate al Ministero degli Affari esteri dello Stato di residenza.

La carta di riconoscimento, tuttavia, non viene rilasciata ai consoli onorari, nonché agli impiegati consolari che esercitino anche una attività privata di carattere lucrativo (art. 46, par. 2 CVRC) o che hanno la residenza permanente nello Stato di residenza (art. 71, par. 2 CVRC).

I funzionari consolari, come non sono soggetti al permesso di soggiorno non lo sono neppure al permesso di lavoro (art. 47, par. 1 CVRC); la giustificazione di questa esenzione, all'evidenza, è collegata all'*exequatur*. L'esenzione dal permesso di lavoro si estende anche: *a*) ai consoli onorari, qualora non esercitino attività professionale o commerciale nello Stato di residenza (art. 65 CVRC); *b*) agli impiegati consolari di qualunque categoria (art. 47, par. 1 CVRC); *c*) alle persone al servizio personale del console, sempre che non esercitino nel territorio dello Stato di residenza altra attività lucrativa (art. 47, par. 2 CVRC).

La CVRC non accorda invece alcuna esenzione dal permesso di lavoro ai familiari del personale consolare. Al riguardo è del tutto evidente la ragione della necessità del permesso di lavoro per coloro che nello Stato di residenza svolgano at-

tività lucrativa. Tuttavia, per ragioni di cortesia internazionale e nel silenzio della CVRC, il Ministero degli Affari esteri dello Stato di residenza talvolta accorda pure questa facilitazione.

3.9. *Lo* status *della residenza del console.*

La residenza del capo dell'ufficio consolare non beneficia di inviolabilità come quella del capo della missione diplomatica. Invero, l'estensione ad essa dell'inviolabilità di cui beneficia la sede dell'ufficio consolare, pur difesa da alcuni Stati in sede di lavori preparatori della CVRC, non ha coagulato la necessaria maggioranza.

Pertanto, la CVRC non ha inserito alcuna clausola nel senso dell'inviolabilità e si è limitata a stabilire che la residenza, tenuto conto delle leggi e degli usi locali, può essere oggetto di idonea identificazione mediante l'apposizione sulla porta della stessa dello stemma dello Stato di invio e l'esposizione della bandiera nazionale (art. 29, parr. 2 e 3 CVRC). Il che vale, ovviamente, ad assicurare alla residenza la protezione dello Stato di residenza.

Diverso è il caso in cui la residenza del console di carriera sia all'interno della sede dell'ufficio consolare in quanto in questo caso si deve ritenere che essa condivida l'inviolabilità dell'ufficio.

La norma che consente di apporre sulla residenza i segni identificativi nazionali (emblema e bandiera) si applica anche alla abitazione del console onorario (art. 58 CVRC), mentre non si estende agli altri funzionari consolari.

Il funzionario consolare è esente anche rispetto alla sua residenza da obblighi di requisizioni militari e di alloggi militari (art. 52 CVRC). Questa norma, oltre ad estendersi al console onorario (art. 67 CVRC), si applica anche agli altri membri dell'ufficio consolare ed ai loro familiari (art. 52 CVRC), salvo quando essi siano cittadini dello Stato di residenza o vi risiedano permanentemente (art. 71, parr. 1 e 2 CVRC).

I tributi connessi alla conduzione (o all'abitazione) della residenza del capo dell'ufficio consolare (ed alle abitazioni di funzionari ed impiegati consolari, che non siano cittadini dello Stato di residenza o che vi risiedano permanentemente) sono esenti (art. 49, par. 1 CVRC), mentre sono dovuti i tributi relativi ai servizi pubblici speciali resi, come la tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, o la tassa di registro sul contratto di locazione o le tasse ipotecarie (art. 69, par. 1, lett. *f*) CVRC). Questi benefici, peraltro non sono estesi ai consoli onorari (art. 58, par. 2 CVRC).

3.10. *L'autovettura del funzionario consolare.*

Sui mezzi di trasporto utilizzati dal capo dell'ufficio consolare, segnatamente l'autovettura, può essere esposto il guidoncino con i colori nazionali (art. 29, par. 2 CVRC) ed essi sono esclusi da requisizioni militari (art. 52 CVRC).

All'*autovettura personale* si applica l'immunità fiscale (art. 50, par. 1, lett. *b*) CVRC), mentre, per quanto riguarda l'immunità dalla giurisdizione, essa non sussiste per le controversie connesse con incidenti stradali, anche quando essi siano avvenuti nell'esercizio delle funzioni (art. 43, par. 2, lett. *b*) CVRC).

In base a regole di cortesia internazionale gli Stati consentono che sulle autovetture del capo dell'ufficio consolare (di carriera o onorario) possa essere apposto il contrassegno "CC" (Corpo consolare). Anche ai consoli onorari può essere rilasciato il contrassegno "CC".

Diverso regime, più favorevole, in quanto connesso all'inviolabilità dei beni dell'ufficio consolare (art. 31, par. 4 CVRC) si applica alla *autovettura di servizio* dell'ufficio consolare, appartenente in proprietà allo Stato di invio e ciò anche se risulti intestata a nome del console.

In questo contesto può essere menzionata la situazione dei consoli onorari a Firenze ai quali la Giunta Renzi nel 2011 ha mantenuto l'autorizzazione per la libera circolazione nella ZTL a favore di una sola autovettura, revocando, tuttavia, quella precedentemente in essere relativa alla possibilità di beneficiare di un parcheggio riservato dinanzi alla sede consolare. Al riguardo va peraltro osservato che una tale facilitazione non risulta prescritta né da norme consuetudinarie né da disposizioni pattizie ma soltanto da una regola della cortesia internazionale (v., *supra*, cap. IV, par. 7 e cap. XIV, par. 2.9), una regola che può peraltro essere disattesa dall'autorità comunale in presenza di ragionevoli motivi volti alla salvaguardia del centro storico, senza far sorgere un illecito internazionale attribuibile allo Stato italiano.

3.11. *La libertà di movimento del capo dell'ufficio consolare.*

La questione della libertà di movimento dei consoli è stata oggetto di discussione sia nel corso dei lavori della CDI sia durante la conferenza di Vienna.

Nonostante l'avviso contrario del Rel. spec. ZOUREK e di alcuni membri della CDI il progetto adottato ricalcava la soluzione accolta dall'art. 26 CVRD, secondo il quale il personale consolare gode della libertà di movimento in tutto il territorio dello Stato ricevente, fatte salve le restrizioni motivate da esigenze di sicurezza nazionale. A Vienna, peraltro, talune delegazioni (Australia, Paesi Bassi) cercarono di limitare la libertà di movimento alla sola circoscrizione consolare, ma i loro emendamenti, poi ritirati, incontrarono viva opposizione. Al riguardo, l'Italia osservò che il console non solo ha la necessità di recarsi nella capitale dello Stato ricevente per rapportarsi con la propria missione diplomatica ma deve potersi recare anche presso le altre circoscrizioni consolari presenti nello Stato ricevente per consultare i propri colleghi. Peraltro i tentativi di andare al di là della formula accolta dalla CVRD incontrarono la rigida opposizione dell'Unione sovietica e dei Paesi dell'Est.

Pertanto, il capo dell'ufficio consolare ha il diritto di muoversi liberamente in tutto il territorio della circoscrizione consolare (art. 4, par. 2 CVRC) e comprende il diritto di ricevere e di recarsi presso i propri connazionali (art. 36, par. 1, lett. *a*) CVRC).

Lo Stato di residenza, comunque, è tenuto ad assicurare a tutti i membri dell'ufficio consolare (compreso il console onorario, art. 58, par. 1 CVRC) la libertà di circolazione su tutto il territorio nazionale, salvo le zone ove sono fissate restrizioni per ragioni di sicurezza nazionale o militare (art. 34 CVRC). L'applicazione di questa norma può essere subordinata a condizione di reciprocità (art. 72, par. 2, lett. *b*) CVRC).

3.12. *L'esenzione dalla legislazione previdenziale.*

I funzionari consolari, gli impiegati consolari ed i familiari del personale consolare sono *esenti dalla legislazione sulla previdenza sociale* in vigore nello Stato di residenza (art. 48, par. 1 CVRC).

L'esenzione non si applica ai consoli onorari (art. 58 CVRC) ed al personale che sia cittadino o risieda permanentemente nello Stato di residenza (art. 71, par. 1 e 2 CVRC) o agli impiegati consolari che svolgano attività lucrativa (art. 48, par. 1 CVRC).

Per quanto riguarda le persone che siano al servizio privato del console esse sono pure esentate dalla legislazione previdenziale, sempre che siano al servizio esclusivo del funzionario consolare, non siano cittadini dello Stato di residenza e non vi risiedano permanentemente, nonché siano iscritti nel sistema previdenziale dello Stato di invio o di un terzo Stato (art. 48, par. 2 CVRC).

La detta esenzione non esclude che il personale che ne sia beneficiario possa volontariamente partecipare al sistema previdenziale dello Stato di appartenenza.

3.13. *Le regole in materia di cittadinanza dello Stato di residenza.*

Un protocollo facoltativo alla CVRC, relativo all'acquisto della nazionalità – al quale gli Stati che sono vincolati dalla CVRC non sono tenuti ad impegnarsi a motivo della detta facoltatività (l'Italia lo ha ratificato e vi ha dato esecuzione con L. 9 agosto 1967, n. 804) – sancisce all'art. 2 che i membri dell'ufficio consolare (funzionari ed impiegati, personale di servizio) ed i loro familiari conviventi, che non abbiano la nazionalità dello Stato di residenza, non acquistano la nazionalità di detto Stato per il solo effetto della sua legislazione.

3.14. *Il trattamento dei funzionari consolari negli Stati terzi.*

Come accade per l'agente diplomatico, anche i funzionari consolari transitano negli Stati terzi allorché si recano o ritornano dalla propria circoscrizione consolare.

Prima della CVRC la questione delle immunità dei detti funzionari (e dei loro familiari) non risultava disciplinata in via convenzionale. L'art. 54 CVRC – dettando una regola al tempo di sviluppo progressivo del diritto internazionale –

stabilisce che i consoli ed i loro familiari conviventi, come pure i corrieri consolari, beneficiano nel loro transito attraverso terzi Stati di tutte le immunità sancite dalla CVRC. Diversamente per gli impiegati consolari e loro familiari è soltanto stabilito che lo Stato terzo non deve ostacolare il loro transito. Inoltre, la medesima disposizione assicura alla valigia consolare, alla corrispondenza consolare ed a qualsiasi altra comunicazione ufficiale in transito, cifrata o in chiaro, la stessa protezione accordata dallo Stato ricevente.

Il significato del termine "transito" è stato oggetto di precisazione in una serie di controversie che hanno riguardato agenti diplomatici ma la soluzione è certamente applicabile ai funzionari consolari (v., *supra*, cap. XIV, par. 9).

3.15. *I doveri dei funzionari consolari nei confronti dello Stato di residenza.*

I funzionari consolari, in primo luogo, non devono interferire con gli affari interni dello Stato di residenza (art. 55, par. 1 CVRC).

In secondo luogo, per quanto riguarda il compito di informazione del console rispetto al proprio governo, i mezzi di informazione impiegati devono essere leciti (art. 5, lett. *c*) CVRC).

In terzo luogo, i funzionari consolari sono tenuti a rispettare l'ordinamento giuridico dello Stato di residenza (art. 55, par. 1 CVRC).

In quarto luogo, i funzionari consolari sono tenuti agli obblighi in materia di assicurazione obbligatoria sulla responsabilità civile relativa agli autoveicoli (art. 56 CVRC). Questa disposizione va letta in collegamento con quella che esclude l'immunità funzionale dalla giurisdizione consolare nelle azioni proposte per danni causati da autovetture (art. 43, par. 2, lett. *b*) CVRC).

In caso di violazione degli obblighi il console (sia di carriera che onorario) può essere dichiarato *persona non grata*.

Ad es., nell'ottobre 2001, il Guatemala ritirò ai consoli onorari di Giordania e Haiti l'autorizzazione a svolgere attività consolare.

3.16. *La durata dello* status *consolare.*

Il *termine iniziale* dello *status* consolare coincide con l'ammissione all'esercizio delle funzioni consolari, che, come detto, può precedere l'*exequatur* (art. 12, par. 1, art. 13, art. 19 CVRC). A partire da questa data il funzionario consolare che faccia il suo ingresso nello Stato di residenza è protetto, ancorché non abbia ancora effettivamente iniziato ad esercitare le funzioni (art. 53, par. 1 CVRC).

Il *termine finale* coincide, in linea di massima, con l'estinzione delle funzioni consolari. Tuttavia, per una serie di immunità funzionali, è previsto che esse non cessino con la fine della missione consolare e che non abbiano limiti di durata

(art. 53, par. 4 CVRC). Si tratta, segnatamente, dell'immunità giurisdizionale funzionale e dell'esenzione dal rendere testimonianza.

Per quanto riguarda le *immunità fiscali*, esse si applicano anche dopo la cessazione delle funzioni, sempre che riguardino periodi di imposta precedenti la fine della missione.

Così pure le agevolazioni doganali al termine della missione sono dovute anche se l'esportazione dei beni mobili di sua proprietà sia effettuata materialmente dopo la fine della missione.

Qualora la partenza dal territorio sia successiva alla cessazione delle funzioni i trattamenti sono accordati fino alla sua partenza, sempre che essa sia effettuata entro un periodo di tempo ragionevole (art. 53, par. 3 CVRC). Il medesimo principio vale anche in caso di conflitto armato (art. 26 CVRC).

In caso di *morte del funzionario consolare* (come pure degli altri membri del personale del consolato non cittadini dello Stato territoriale) i familiari hanno il diritto di esportare i beni mobili del congiunto (art. 51, lett. *a*) CVRC) e lo Stato di residenza esenta i detti beni dalle imposte successorie (art. 51, lett. *b*) CVRC). Inoltre, i familiari beneficiano dei trattamenti dovuti entro un termine ragionevole dal decesso del congiunto (art. 53, par. 5 CVRC).

La CVRC non contiene alcuna disposizione specifica con riguardo alla *durata delle immunità della sede consolare* (per l'analogo problema in relazione alla sede della missione diplomatica v., *supra*, cap. XIV, par. 1.6.). In dottrina (LEE e QUIGLEY), tuttavia, si è costruita una regola generale in tema di durata dell'immunità della sede consolare sulla base del combinato disposto di tre disposizioni della CVRC. Si tratta dell'art. 1, lett. *j*), che definisce i locali consolari facendo riferimento alla loro esclusiva utilizzazione per i fini dell'ufficio consolare, dell'art. 14, che obbliga lo Stato di residenza ad immediatamente informare le autorità competenti della circoscrizione consolare non appena il capo dell'ufficio consolare è ammesso, anche a titolo provvisorio, all'esercizio delle funzioni e dell'art. 53, par. 3, alla stregua del quale le funzioni di un membro dell'ufficio consolare cessano al momento in cui la suddetta persona lascia il territorio dello Stato di residenza ovvero alla scadenza di un lasso di tempo ragionevole che le sarà accordato.

La detta regola generale ha il seguente contenuto: *a*) il *termine iniziale* dell'inviolabilità della sede consolare decorre dalla notifica alle autorità dello Stato ricevente che i locali sono stati acquisiti per l'uso esclusivo delle funzioni consolari; *b*) se alla detta notifica non segue, in un termine ragionevole, l'utilizzazione esclusiva a fini consolari, i locali perdono l'inviolabilità; *c*) il *termine finale* dell'inviolabilità decorre dalla notifica allo Stato ricevente che i locali non sono più utilizzati per le funzioni consolari; *d*) anche in assenza di notifica l'inviolabilità cessa entro un termine ragionevole dal momento in cui i locali non sono più esclusivamente utilizzati per le funzioni consolari.

Anche sullo Stato terzo incombono una serie di obblighi relativi ai funzionari consolari. Ad es., nel viaggio di andata o di ritorno dallo Stato di residenza esso

deve assicurare la dovuta protezione, le facilitazioni di ingresso e doganali, la visita del bagaglio, ecc. (art. 54, par. 1 CVRC).

Pure la regola dell'inviolabilità della sede consolare è opponibile allo Stato terzo.

Nella prassi recente, un interessante profilo riguardante la durata dell'inviolabilità della sede consolare si ebbe nel gennaio 2007 quando forze degli Stati Uniti attaccarono un "ufficio di collegamento" dell'Iran ad Erbil (capitale del Kurdistan autonomo iracheno) e presero prigionieri 5 funzionari amministrativi di Teheran, muniti di passaporto diplomatico. Di fronte alle proteste iraniane gli Stati Uniti non contestarono che su di esso, in qualità di Stato terzo operante in territorio iracheno, incombesse l'obbligo di rispettare l'inviolabilità della sede consolare ma sostennero che l'inviolabilità non avesse ancora avuto inizio essendo in corso la formalizzazione da parte delle autorità irachene dello *status* consolare. In questo caso la posizione degli Stati Uniti appare contestabile in quanto, per un verso, secondo le dichiarazioni del Ministro degli Esteri di Bagdhad si trattava di "*a liason office that had government approval and was in the process of being approved as a consulate*"; per altro verso, l'ufficio inalberava la bandiera iraniana e l'attività in corso al momento dell'attacco aveva natura consolare (v. *Le Figaro*, 12 gennaio 2007; *International Herald Tribune*, 13-14 gennaio 2007).

4. *Il trattamento spettante agli impiegati consolari.*

Nella categoria degli *impiegati consolari*, intesa in senso ampio, possono essere individuate due sottocategorie: quella degli impiegati in senso stretto, che comprende il personale preposto ai servizi tecnici ed amministrativi e quella degli impiegati subalterni, che sono invece destinati a compiti meramente esecutivi.

La maggior parte dei trattamenti riservati ai funzionari consolari si estende agli impiegati consolari (in senso stretto), salvo che essi siano cittadini dello Stato di residenza o vi risiedano permanentemente.

L'estensione dei trattamenti si giustifica in ragione della loro natura funzionale. Così, anche gli impiegati consolari sono esenti dalla giurisdizione dello Stato territoriale per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni (art. 43, par. 1 CVRC), dall'obbligo di rendere testimonianza su questioni delle quali siano venuti a conoscenza nello svolgimento delle funzioni (art. 44, par. 3 CVRC); dall'iscrizione nei registri degli stranieri e dall'ottenimento del permesso di soggiorno (art. 46, par. 1 CVRC); dalle norme previdenziali (art. 48, par. 1 CVRC). Sono anche esenti dalla legislazione fiscale (art. 46 CVRC) e dagli obblighi di prestazione personali (art. 52 CVRC).

Per contro, non si estende agli impiegati consolari l'inviolabilità personale che spetta ai soli funzionari consolari (art. 41 CVRC).

La franchigia doganale è accordata soltanto per il primo stabilimento (art. 44, par. 2 CVRC).

Gli impiegati consolari possono svolgere nello Stato di residenza attività pro-

fessionali o commerciali cessando, correlativamente, da ogni privilegio ed immunità (art. 57, parr. 1 e 2 CVRC).

Rispetto agli impiegati subalterni dell'ufficio consolare i trattamenti sono, all'evidenza, inferiori.

Sono, ad es., esenti dall'obbligo di rendere testimonianza per le questioni connesse con l'esercizio delle funzioni (art. 44, par. 3 CVRC), dall'obbligo del permesso di lavoro (art. 47 CVRC) e dalle regole della previdenza sociale (art. 48, par. 1 CVRC). Beneficiano, inoltre, di esenzione fiscale sui loro stipendi (art. 49, par. 2 CVRC).

Per contro, agli impiegati subalterni non è riconosciuta l'immunità giurisdizionale per atti compiuti nell'esercizio delle mansioni che sono loro affidate, aventi carattere puramente materiale e, di regola, non imputabili allo Stato di invio (art. 43, par. 1 CVRC).

Ad essi non si estende la franchigia doganale per il primo stabilimento spettante agli impiegati consolari (art. 50, par. 2 CVRC).

5. *Il trattamento degli impiegati privati del personale consolare.*

Gli *impiegati privati* del capo dell'ufficio consolare e dell'altro personale consolare che svolgano mansioni materiali (domestici, autisti, ecc.), che non siano cittadini dello Stato di residenza o non vi risiedano permanentemente sono esenti dall'obbligo del permesso di lavoro per gli stranieri (art. 47 CVRC) ma sono soggetti alle leggi sulla registrazione degli stranieri ed al permesso di soggiorno (art. 46, par. 1 CVRC). Non sono neppure soggetti alle leggi previdenziali sempre che siano iscritti al sistema previdenziale dello Stato di origine o di un terzo Stato (art. 48, par. 3 CVRC).

Agli impiegati privati, invece, non spetta l'immunità fiscale, neppure per gli stipendi che sono loro corrisposti (art. 49, par. 3 CVRC).

6. *Il trattamento dei familiari del personale consolare.*

I familiari del personale consolare con lo stesso conviventi condividono una buona parte dei trattamenti dovuti al personale consolare, precisamente quei trattamenti che non hanno carattere strettamente funzionale.

La formula "*familiari conviventi*", che figura all'art. 46, par. 1 CVRC (e che fa da *pendant* a quella contenuta all'art. 37, par. 1 CVRD) comprende non solo la c.d. famiglia "nucleare" (coniuge e figli minori di 18/21 anni, secondo gli ordinamenti) ma anche le figlie nubili, i figli maggiori, gli ascendenti ed i congiunti collaterali che siano conviventi con il personale consolare e che, quindi, ne condividano il consorzio domestico.

La convenzione tra Italia ed Argentina del 1987 sulle funzioni consolari, all'art. 24, lett. *a*), ricomprende nella nozione di membro della famiglia *"il coniuge, i figli e gli altri parenti di un funzionario o di un impiegato consolare con lui conviventi e a carico"*.

In particolare, ai familiari non si estende l'immunità giurisdizionale, data la sua natura funzionale, né alcun trattamento favorevole allorché esercitino nello Stato di residenza attività lucrativa o siano cittadini dello Stato di residenza o vi risiedano permanentemente.

I familiari, invece, sono esenti dalle formalità di registrazione degli stranieri (art. 46, par. 1 CVRC) e da prestazioni personali obbligatorie e per pubblica utilità o per esigenze militari (art. 52 CVRC). Ad essi spetta, altresì, l'immunità fiscale (art. 49 CVRC).

In caso di decesso del congiunto facente parte del personale consolare, i suoi familiari non sono tenuti a corrispondere imposte di successione per i beni mobili nello Stato di residenza e possono esportarli, salvo che siano soggetti a divieti di esportazione.

Il termine iniziale dei trattamenti coincide con l'arrivo nello Stato territoriale, da previamente comunicarsi al Ministero degli Affari esteri dello Stato di residenza. Il termine finale è, invece, quello della partenza dallo Stato di residenza, entro un termine ragionevole dalla fine delle funzioni del congiunto.

Taluni trattamenti, infine, spettano solo ai familiari dei funzionari consolari e non anche a quelli dei familiari degli altri membri del personale consolare. Si tratta della franchigia doganale estesa a tutto il periodo della missione del funzionario consolare (art. 50, par. 1, lett. *b*) CVRC), dell'esenzione dalla visita doganale del bagaglio consolare (art. 50, par. 3 CVRC), nonché le facilitazioni di viaggio dovute da Stati terzi (art. 53, par. 1 CVRC).

7. *Le immunità spettanti ai consoli onorari.*

La CVRC nel suo capitolo III (artt. da 58 a 68) disciplina il regime applicabile ai funzionari onorari e agli uffici consolari di cui essi sono a capo, segnatamente con riguardo a facilitazioni, privilegi ed immunità. Come si vedrà, alcuni trattamenti spettanti al console di carriera (sopra esaminati) risultano estesi al console onorario, mentre per altri essi risultano esclusi dal relativo beneficio.

7.1. *Facilitazioni, immunità e privilegi estesi ai consoli onorari.*

Il console onorario beneficia della protezione personale (art. 64 CVRC).

Al console onorario spetta altresì la "protezione speciale" prevista dalla convenzione del 1973 sulla prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici, nonostante che la protezione dell'inviolabilità sia

correlata all'esercizio delle funzioni ufficiali (*US District Court, United States* c. *Marciano García e al.*, 1978).

In caso di arresto devono essere immediatemente informate le autorità dello Stato d'invio da parte delle autorità dello Stato di residenza (art. 58, par. 2 e art. 42 CVRC). La immunità di giurisdizione vale soltanto per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni consolari (art. 58, par. 2 e art. 43 CVRC) e per le questioni attinenti alle funzioni non è obbligato a rendere testimonianza (art. 58, par. 2 e art. 44, par. 3 CVRC). L'immunità funzionale giurisdizionale non si estende alle azioni riconvenzionali, nel caso egli stesso instauri un giudizio in relazione a questioni che attengono l'esercizio di funzioni consolari (art. 58, par. 2 e art. 45 CVRC). Qualora il console onorario sia sottoposto a procedimento penale, deve essere trattato con i riguardi correlati alla sua posizione ufficiale (art. 63 CVRC).

Quantunque i consoli, in linea di massima, siano soggetti alla giurisdizione locale, non è loro applicata, in *materia civile*, l'esecuzione forzata sui beni, a meno che essi non siano cittadini dello Stato accreditatario o che si tratti di obbligazioni da essi assunte nell'esercizio di un'attività commerciale.

In *materia penale*, i consoli possono essere perseguiti dalle autorità locali per i delitti di diritto comune, che non abbiano, cioè, carattere politico o disciplinare, ma non possono essere arrestati, senza preventivo avviso al loro governo e senza l'autorizzazione di questo.

Dall'esame della giurisprudenza dei principali Stati si ricava, tuttavia, che in pratica l'esenzione va oltre questi limiti. I tribunali dichiarano, infatti, per lo più la loro incompetenza, anche se non esiste una norma apposita sancita da una convenzione consolare, rispetto agli atti compiuti dai consoli stranieri nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali, perché, in tale materia, i consoli non devono rendere conto che al loro governo.

L'immunità dalla giurisdizione è estesa anche al console onorario, per il combinato disposto dell'art. 43 e dell'art. 58, comma 2 CVRC della convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari, applicandosi le stesse eccezioni previste per l'esenzione degli Stati (Cass., S.U., 13711/2004, nella quale si trattava di una controversia di lavoro tra due cittadini italiani, di cui uno era console onorario della Costa d'Avorio).

Il console onorario è esentato dall'obbligo di prestazioni personali per ragioni di interesse pubblico e da requisizioni di carattere militare (art. 67 CVRC). Può esporre la bandiera nazionale dalla sua residenza, può esporre l'emblema nazionale sulla porta d'ingresso e può usare sui suoi mezzi di trasporto il guidoncino dei colori nazionali (art. 29 e art. 58, par. 1).

In relazione all'esercizio delle sue funzioni il console onorario può liberamente circolare nel territorio dello Stato di residenza con le stesse limitazioni previste per i consoli di carriera (art. 58 e art. 34 CVRC).

Al riguardo, il Dipartimento di Stato ha precisato, nel 1979, che il console onorario "*in the exercise of this right should scrupulously limit it to occasions when the automobile is*

being used solely in official business of the sending State, bearing in mind that in most instances such consuls are also engaged in private commercial or professional activity".

Il console onorario è esente dalle norme sull'immigrazione degli stranieri e sul permesso di soggiorno (anche perché, di regola, è un cittadino dello Stato di residenza); gli sono però applicabili le norme relative all'attività professionale e commerciale in vigore nello Stato di residenza, dato che, normalmente, il console onorario svolge una tale attività (art. 65 CVRC).

Il console onorario gode dell'esenzione fiscale per i tributi che possono incidere sulle (eventuali) retribuzioni che gli siano corrisposte dallo Stato d'invio [la funzione onoraria, infatti, non prevede, di regola, corresponsione di retribuzioni, ma soltanto rimborsi spese mediante compensazione con i diritti percepiti in applicazione della tariffa consolare per le attività svolte (art. 66)].

Alla *sede dell'ufficio consolare* retto da un console onorario lo Stato di residenza è tenuto ad assicurare protezione contro minacce alla sua pace e alla sua dignità (art. 59 CVRC). Non spetta, invece, l'inviolabilità, cioè le autorità consolari possono penetrare nella sede stessa, senza alcuna limitazione (art. 31 CVRC), in quanto la conferenza di Vienna non ha accolto la proposta contenuta nel progetto della CDI, che riconosceva inviolabilità alla sede del consolato onorario, nella misura in cui essa fosse utilizzata esclusivamente per l'esercizio delle funzioni consolari.

Nella *giurisprudenza italiana* può essere menzionata l'ordinanza 4 maggio 1976 del Pretore di Livorno nella causa *Serni* c. *Braum*. La controversia concerneva l'immunità della residenza del console onorario della Repubblica federale di Germania in relazione al pignoramento di beni da parte di un creditore. Il Pretore rilevò, per un verso, che l'art. 31, par. 4 CVRC, diversamente dall'art. 22, par. 3 CVRD, non prevede l'immunità di esecuzione della residenza del console; per altro verso, un sequestro di beni non è suscettibile di intralciare lo svolgimento delle funzioni consolari. La decisione è stata approvata in dottrina (POLITI), che ha osservato, altresì, che le obbligazioni assunte dal console, dalle quali era scaturita la situazione debitoria, non avevano alcuna relazione con le funzioni consolari e che, pertanto, il console non era immune dalla giurisdizione civile. Altri (LEE e QUIGLEY) hanno rilevato, sostanzialmente, che la residenza del console (sia onorario che di carriera) non gode di inviolabilità.

Per contro, spetta l'immunità fiscale per i tributi che hanno per oggetto l'immobile, sempre che ne sia proprietario lo Stato estero inviante. Sull'edificio può essere applicato l'emblema nazionale ed esposta la bandiera nazionale (art. 58 e art. 29 CVRC). Lo Stato territoriale deve accordare la sede adeguata al detto ufficio (art. 58 e art. 30 CVRC). L'ufficio beneficia dell'esenzione doganale per le importazioni correlate a beni importati ad uso esclusivo dell'ufficio (art. 62 CVRC). Le autorità dello Stato di residenza devono prestare tutta la collaborazione utile all'espletamento delle funzioni (artt. 58, 28, 36, 37 e 38 CVRC).

L'ufficio del console onorario gode di tutte le facilitazioni in tema di comunicazioni che si applicano alle sedi consolari rette da consoli di carriera (art. 5 e art. 35 CVRC). Peraltro, vale la pena di segnalare che non è possibile usare la valigia con-

solare per le comunicazioni tra due uffici retti da consoli onorari siti in due Stati diversi, senza il consenso di entrambi gli Stati territoriali (art. 58, par. 4 CVRC).

Gli *archivi* ed i *documenti consolari*, ovunque si trovino, sono inviolabili, a condizione di essere separati dai documenti relativi all'attività professionale e commerciale eventualmente svolta dal console onorario e dalla sua privata corrispondenza (art. 61 CVRC).

Alla vettura dei consoli onorari muniti di *exequatur* può essere rilasciato lo speciale contrassegno "CC".

In Italia, la disciplina sull'uso di tali contrassegni è stata stabilita con decreto del Ministro degli Affari esteri del 20 giugno 2005.

Diversamente, negli Stati Uniti, dal 1982, la targa consolare non è più rilasciata ai consoli onorari. A sostegno del mutamento di prassi il Dipartimento di Stato ha osservato non sussistere, rispetto ai consoli onorari, le ragioni che giustificano la concessione della targa consolare: *a*) il fatto che il conducente il veicolo è un funzionario estero residente temporaneamente negli Stati Uniti; *b*) che il conducente può non parlare bene la lingua inglese e che può non conoscere le consuetudini statunitensi; *c*) che, in relazione al rango del conducente e della sua cittadinanza sia il conducente che l'automobile possono essere immuni dalla giurisdizione degli Stati Uniti. In ogni caso, la finalità della targa consolare non è di assicurare un mero prestigio.

7.2. *I trattamenti non riconosciuti al console onorario.*

La CVRC esclude che al console onorario siano dovuti una serie di trattamenti di cui invece gode il console di carriera.

In particolare, egli non è titolare dell'inviolabilità personale; conseguentemente, può essere sottoposto ad arresto e detenzione preventiva per qualsivoglia reato per il quale tali restrizioni della libertà personale siano previste. Non è esente dall'obbligo di rendere testimonianza su fatti estranei alle sue funzioni e, qualora si rifiutasse, potrebbe essere destinatario di misure coercitive, quali l'accompagnamento coatto. In ogni caso, per testimonianze diverse da quelle correlate a funzioni consolari non beneficia dei riguardi previsti per i consoli di carriera (art. 44, par. 2 CVRC). Non è ammesso al beneficio della franchigia doganale, anche perché, di regola, è cittadino o risiede permanentemente nello Stato di residenza e, pertanto, non deve installarsi in detto Stato.

I familiari del console onorario e le persone addette al suo servizio non beneficiano di alcun trattamento preferenziale, segnatamente in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri o di previdenza sociale.

Per quanto riguarda gli *archivi* e la *corrispondenza* consolare essi sono inviolabili nella misura in cui concernono le funzioni ufficiali del console e non comprendono anche le sue carte private, che, anzi, devono essere tenute accuratamente distinte dagli archivi. Quando si tratti di consoli di carriera, tuttavia, l'inviolabilità che copre gli archivi si può anche estendere all'intera *abitazione*.

PARTE QUARTA

IL DIRITTO DIPLOMATICO-CONSOLARE DELL'UNIONE EUROPEA

CAPITOLO XXIII

LE RELAZIONI INTERNAZIONALI DELL'UNIONE EUROPEA ED IL SERVIZIO EUROPEO PER L'AZIONE ESTERNA

SOMMARIO: 1. L'azione esterna e la soggettività internazionale dell'Unione europea. – 2. Il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE).

1. *L'azione esterna e la soggettività internazionale dell'Unione europea.*

Bibliografia: PESCATORE P., *Les rélations extérieures des Communautés européennes: contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales*, in *Rec. Cours*, 1961-II, vol. 103, pp. 1-244; TIZZANO A., *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *DUE*, 1998, pp. 377-406; CANNIZZARO E. (cur.), *The European Union as an Actor in International Relations*, London, 2002; PIRIS J.C., *La personnalité juridique de l'Union européenne*, in *Liber Amicorum Bernard Bot: rêves européens face aux réalités quotidiennes*, Den Haag, 2002, pp. 66-77; ACHINGER M.M., *Die Völkerrechtspersönlichkeit der Europäischen Union/L'Union européenne comme sujet du droit international*, Frankfurt am Main, 2003; KEUKELEIRE S., *The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy*, in *Dipl. Stat.*, 2003, n. 3, pp. 31-56; DE SCHOUTHEETE DE TERVARENT P., ANDOURA S., *The Legal Personality of the European Union*, in *Studia diplomatica*, 2007, pp. 233-243; HOFFMEISTER F., *Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organisations and Treaty Bodies*, in *CMLR*, 2007, pp. 41-68; CREMONA M., DE WITTE B. (eds.), *EU Foreign Relations Law. Constitutional Foundations*, Oxford, 2008; MARTENCZUCK B., *The External Representation of the European Union: From Fragmentation to a Single European Voice?*, in *Frieden in Freiheit. Festschrift für Michael Bothe zum 70. Geburstag*, Baden-Baden, Zürich, 2008, pp. 941-956; SOBRINO HEREDIA J.M., *La personalidad jurídica de la Unión Europea*, in MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES J. (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Madrid, 2008, pp. 333-348; BOSSE-PLATIÈRE I., *L'article 3 du traité UE: recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, 2009; MCGOLDRICK D., *The International Legal Personality of the European Community and the European Union*, in DOUGAN M.,

CURRIE S. (eds.), *50 Years of the European Treaties: Looking Back and Thinking Forward*, Oxford, 2009, pp. 181-217; MIGNOLLI A., *L'azione esterna dell'Unione europea ed il principio della coerenza*, Napoli, 2009; FERNANDEZ PASARIN A.M., *Les Etats membres et la représentation extérieure de l'UE*, in *AFDI*, 2010, pp. 583-594; DUKE S., *Consistency, Coherence and European Union External Action: The Path to Lisbon and Beyond*, in *EFAR*, 2011, pp. 15-54; EECKOUT P., *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*, Oxford, 2011; KOUTRAKOS P. (ed.), *European Foreign Policy*, Cheltenham, 2011; BARONCINI E., NOVI C., CAFARO S., *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012; GIANNITI L., *Le relazioni esterne dell'UE. L'Alto rappresentante-Vicepresidente, il Seae e la costruzione del* comprehensive approach, in AMATO G., GUALTIERI R. (cur.), *Prove di Europa unita: le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Bagno a Ripoli, 2013, pp. 125-137; BONAFÉ B.I., *Art. 47 TUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, pp. 322-328.

L'Unione europea (e, precedentemente, la Comunità europea) nelle relazioni con il mondo afferma e promuove i propri valori ed interessi, contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà ed al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà ed alla tutela dei diritti umani, all'osservanza ed allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite (art. 3, par. 5 TUE).

Il titolo V del TUE (artt. 21-46) stabilisce disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune.

Peraltro, lo svolgimento di attività internazionalmente rilevanti presuppone che l'Unione europea si ponga come soggetto di diritto internazionale, capace di essere titolare di diritti ed obblighi nei confronti degli altri soggetti internazionali.

La *personalità giuridica internazionale* dell'Unione europea, attualmente, è indiscussa. L'art. 47 TUE, come novellato dal trattato di Lisbona del 2007, sancisce che "*l'Unione ha personalità giuridica*", riproducendo la disposizione che figurava, riferita alla Comunità, nell'art. 281 trattato CE e già nell'art. 210 trattato CEE e nell'art. 184 trattato Euratom, con riguardo alla Comunità atomica, come pure nell'art. 6 trattato CECA, relativamente all'estinta Comunità carbosiderurgica.

Nel vigore del previgente trattato CEE/CE, nonostante che le menzionate disposizioni, non diversamente dall'attuale art. 47 TUE, non precisassero se si trattasse o meno di personalità giuridica di diritto internazionale (come prevedeva, invece, espressamente l'art. 6, comma 2, trattato CECA, con il riferimento alla capacità giuridica necessaria allo svolgimento delle funzioni della CECA nelle relazioni internazionali) da almeno quaranta anni, la norma è stata interpretata dalla Corte di giustizia come riferentesi alla personalità internazionale della Comunità (CG, 31 marzo 1971, causa 22/70, *Commissione* c. *Consiglio* "*AETS*").

Vale la pena in ogni caso di ricordare che, sotto il profilo della teoria generale, la personalità degli enti internazionali non trova fondamento nell'eventuale norma

contenuta nel trattato istitutivo, dovendo invece la personalità essere ricavata, per un verso, dagli scopi dell'ente e, per altro verso, dall'effettivo svolgimento di attività nell'ordinamento internazionale (v. R. MONACO, C. CURTI GIALDINO, *Manuale di diritto internazionale pubblico. Parte generale*, 3ª ed., Torino, 2009, pp. 434-435).

Nel silenzio del TUE, versione di Maastricht, soltanto una parte (assolutamente minoritaria) della dottrina (C. CURTI GIALDINO, *Il trattato di Maastricht sull'Unione europea. Genesi-Struttura-Contenuto-Processo di ratifica*, Roma, 1993, p. 30-31) ha sostenuto che l'Unione si configurasse come una unione internazionale istituzionale, distinta dalle Comunità, e che nulla impedisse all'Unione, per il perseguimento delle proprie finalità, di partecipare alla vita di relazione internazionale.

La prassi, prima ancora delle modifiche dei trattati istitutivi apportate dai trattati di Amsterdam del 1997 e di Nizza del 2001, ha confermato la fondatezza della detta tesi. Invero, il Consiglio dell'Unione ha cominciato ad adottare atti, come il regolamento 3381/94 sul controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso, in cui gli impegni venivano assunti anche a nome dell'Unione europea. Inoltre, per le implicazioni, all'evidenza "politiche" di un cambiamento terminologico, gli Stati membri hanno modificato la denominazione delle loro rappresentanze permanenti, da "*presso le Comunità europee*" a "*presso l'Unione europea*", subito seguiti dagli Stati terzi.

Il trattato di Amsterdam del 1997 ed il trattato di Nizza del 2001 hanno conferito espressamente all'Unione il potere di concludere accordi internazionali nei c.d. pilastri intergovernativi, cristallizzando pertanto la prassi.

Alla luce della segnalata evoluzione, la quasi totalità della dottrina si è mano a mano allineata alla tesi minoritaria. Si è riconosciuto, infatti, che la soggettività internazionale dell'Unione trova fondamento nelle disposizioni del TUE che stabiliscono le finalità e gli obiettivi dell'ente, perseguibili attraverso varie forme di cooperazione a livello internazionale, mediante il supporto organizzativo di un quadro istituzionale unico (prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona del 2007 le istituzioni della Comunità agivano, infatti, per conto dell'Unione) che rende attribuibile all'Unione stessa le relative condotte sul piano delle relazioni internazionali. Esistevano e si soprapponevano, peraltro, plurime e distinte soggettività nel senso che la personalità dell'Unione non si sostituiva ma si aggiungeva a quelle della CE, della CECA e dell'Euratom.

Lungi dall'introdurre una modifica significativa, pertanto, l'attuale art. 47 TUE ha mero valore ricognitivo della personalità giuridica internazionale dell'Unione. Essendosi nel frattempo estinta la CECA (23 luglio 2002) e l'Unione europea essendo succeduta alla Comunità europea, a decorrere dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona (1° dicembre 2009), allo stato, sussistono due distinte personalità internazionali: quella dell'Unione europea e quella dell'Euratom che, tuttavia, si avvalgono (come precedentemente al trattato di Lisbona) del medesimo apparato istituzionale ed organizzativo. Lo prova il fatto che, come si dirà, le missioni dei Paesi terzi sono distintamente accreditate presso l'Unione e l'Euratom o, soltanto, presso l'Unione.

Se si scende dal piano della personalità internazionale alle singole capacità o posizioni soggettive delle quali la Comunità prima e, successivamente, l'Unione sono divenute titolari, si può rilevare che, ben prima che con il trattato di Maastricht del 1992 fosse istituita una politica estera e di sicurezza comune (PESC), i trattati istitutivi avevano conferito agli enti europei di integrazione poteri specifici in materia di relazioni esterne, in particolare il potere di concludere accordi non solo nei settori di competenza esclusiva ma anche in quelli di competenza concorrente, nonché di instaurare collegamenti con altri enti internazionali.

Lo stabilimento di relazioni diplomatiche è senza dubbio correlato allo svolgimento dell'azione esterna. Gli obiettivi di quest'azione, infatti, e, segnatamente, la negoziazione di accordi con gli Stati terzi hanno anche reso indispensabile dotare gli enti europei di integrazione di organi per le relazioni internazionali.

A somiglianza degli Stati l'Unione europea si è dotata sia di organi centrali per le relazioni internazionali sia di organi esterni.

Per quanto riguarda gli *organi centrali* occorre menzionare la triarchia di figure alle quali risultano intestate le relazioni internazionali dell'Unione e la relativa rappresentanza. Si tratta del Presidente del Consiglio europeo, dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza e del Presidente della Commissione europea, in ordine alle rispettive competenze esercitate nell'assicurare la rappresentanza esterna dell'Unione.

Dal dicembre 2010 (operativamente dal gennaio 2011) questi organi sono supportati dal Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE). Il Servizio ha ripreso compiti precedentemente assolti, in particolare, nell'ambito della Commissione europea, dalla Direzione generale delle relazioni esterne (DG RELEX), nonché da servizi di altre direzioni generali, tra cui quella che si occupa di sviluppo, e, nell'ambito del Consiglio dell'Unione, dall'Unità di *policy* e dalla Direzione generale E (relazioni esterne).

Gli *organi esterni* dell'Unione europea comprendono le delegazioni presso gli Stati terzi e le missioni permanenti presso le organizzazioni internazionali.

2. *Il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE).*

Bibliografia: CROSS M.K.D., *The European Diplomatic Corps: Diplomats and International Cooperation from Westphalia to Maastricht*, Basingstoke, 2007; COMELLI M., MATARAZZO R., *La coerenza della politica estera alla prova: il nuovo Servizio europeo per l'azione esterna*, Istituto Affari Internazionali, Documenti IAI, n. 10/10, maggio 2010; VAN VOOREN B., *A Legal-Institutional Perspective on the European External Action Service*, in *CMLR*, 2011, pp. 475-502; BLOCKMANS S., LAATSIT M.-L., *The European External Action Service: Enhancing Coherence in EU External Action?*, in CARDWELL P.J. (ed.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, The Hague, 2012, pp. 135-159; DUKE S., *The European External Action Service: Antidote Against*

Incoherence?, in *EFAR*, 2012, pp. 45-68; ERKELENS L.H., BLOCKMANS S., *Setting up the European external action service: an act of institutional balance*, in *Eur. Const. Rev.*, 2012, pp. 246-279; SKITTE CHRISTOFFERSEN P., *The creation of the European external action service*, in *A man for all treaties.* Liber amicorum *en l'honneur de Jean-Claude Piris*, Bruxelles, 2012, pp. 97-133; BÁTORAS J., *The «mitralleuse effect»: the EEAS as an interstizial organization and the dynamics of innovation in diplomacy*, in *JCMS*, 2013, pp. 598-613; MORVIDUCCI C., *Il servizio europeo per l'azione esterna: un inizio problematico*, in *SIE*, 2013, pp. 19-46; BLOCKMANNS S., HILLION C. (eds.), *EEAS 2.0. A Legal Commentary on Council Decision 2010/427/EU Establishing the Organisation and Functioning of the European External Action Service*, CLEER Working Paper, 2013/1, The Hague, 2013; WESSEL R.A., *Can the EU replace its MemberStates in International Affairs?: an International Law Perspective*, in GOVAERE I., LANNON E., VAN ELSUWEGE P., ADAM S. (eds.), *The European Union in the World: Essays in honour of professor Marc Maresceau*, Leiden, Boston MA, 2014, pp. 128-147.

La previsione del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) costituisce, senza alcun dubbio, una fra le novità più significative del trattato di Lisbona del 2007 (che, peraltro, ha ripreso sostanzialmente le disposizioni del mai entrato in vigore trattato che adotta una Costituzione per l'Europa del 2004).

L'art. 27, par. 3 TUE dispone, infatti, che, nell'esecuzione delle sue funzioni, l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza si avvale del SEAE e precisa che "*il servizio lavora in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri ed è composto da funzionari dei servizi competenti del segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali. L'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna sono fissati da una decisione del Consiglio. Il Consiglio delibera su proposta dell'alto rappresentante, previa consultazione del Parlamento europeo e previa approvazione della Commissione*".

Il SEAE costituisce per l'Unione europea l'equivalente dei servizi diplomatici nazionali, e ciò anche se il ruolo dell'Alto rappresentante per gli affari esteri solo in parte può essere paragonato a quello del Ministro degli Affari esteri di uno degli Stati membri o del Segretario di Stato degli Stati Uniti.

Il SEAE è disciplinato dalla decisione 2010/427/UE del 26 luglio 2010, frutto di un negoziato particolarmente complesso non solo tra gli Stati membri, ancor prima della proposta dell'Alto rappresentante (25 marzo 2010), poi in seno al Consiglio dell'Unione che l'ha adottata all'unanimità, ma anche con la Commissione europea, che ai sensi dell'art. 27 TUE l'ha approvata e, segnatamente, con il Parlamento europeo.

Invero, il previsto parere del Parlamento europeo, obbligatorio ma non vincolante come ogni competenza consultiva dell'istituzione parlamentare, si è trasformato, nell'occasione, in una sorta di atecnica codecisione. Il Parlamento europeo ha fatto utilmente valere, infatti, che due aspetti essenziali connessi all'istituzione del SEAE (il bilancio del Servizio e lo statuto del personale) richie-

devano la procedura legislativa ordinaria, in cui il Parlamento europeo tecnicamente codecide.

Ciò ha comportato che la Commissione e il Consiglio hanno dovuto accettare numerosi emendamenti presentati dal Parlamento europeo su svariati aspetti del SEAE. Vale la pena di rilevare che questi emendamenti non hanno riguardato soltanto il rafforzamento del controllo politico del Parlamento ma sono stati volti anche ad assicurare un migliore equilibrio tra i diversi soggetti chiamati ad operare nel quadro della rappresentanza esterna dell'Unione.

L'accordo politico tra Parlamento, Consiglio e Commissione è stato raggiunto in un trialogo svoltosi il 21 giugno 2010 a Madrid. Ciò ha spianato la strada al parere favorevole del Parlamento contenuto nella risoluzione dell'8 luglio 2010 (approvata con 549 voti favorevoli, 78 contrari e 17 astenuti) ed alla decisione del Consiglio del 26 luglio 2010.

Per la piena operatività del SEAE occorreva modificare il bilancio dell'Unione al fine di creare una sezione autonoma per il SEAE e modificare, altresì, lo statuto del personale dell'Unione. Le misure necessarie sono state adottate il 25 ottobre 2010, il che ha permesso di completare il procedimento per il 1° dicembre 2010, in modo che il SEAE è divenuto operativo il 1° gennaio 2011.

Il SEAE ha il *compito* di garantire la coerenza tra i diversi settore dell'azione esterna dell'Unione e tra questi e le altre politiche interne e con profili internazionali dell'Unione. È posto sotto l'autorità dell'Alto rappresentante, che è, al tempo stesso, "mandatario" del Consiglio e vicepresidente della Commissione e presiede il Consiglio "Affari esteri" ma coopera anche con il Presidente della Commissione e la stessa Commissione (per le altre competenze che implicano un *volet* esterno), con il Presidente del Consiglio europeo, con il Parlamento europeo (che deve essere consultato dall'Alto rappresentante sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della PESC e le cui opinioni dovranno essere tenute nella dovuta considerazione) e, infine, con i servizi diplomatici nazionali.

Sotto il *profilo organizzativo* il SEAE è un organo dotato di autonomia funzionale, distinto sia dal segretariato generale della Commissione che da quello del Consiglio. Il Servizio dispone della capacità giuridica necessaria all'adempimento dei suoi compiti ed al conseguimento delle sue finalità (art. 1, par. 2, della decisione).

La *struttura* del SEAE prevede una *amministrazione centrale*, guidata da un segretario generale esecutivo, con compiti di coordinamento generale, assistito da due segretari generali aggiunti ed un direttore generale del bilancio. Oltre a queste posizioni apicali il SEAE è articolato: *a*) in una serie di direzioni generali che comprendono uffici geografici che coprono tutti i Paesi e le regioni del mondo, nonché uffici multilaterali e tematici; *b*) una direzione generale per l'amministrazione e il bilancio; *c*) la direzione per la gestione delle crisi e la pianificazione, la capacità civile di pianificazione e condotta, lo stato maggiore dell'Unione europea; *d*) servizi di pianificazione strategica, giuridico, delle relazioni interistituzionali, dell'informazione.

Gli *organi esterni* del SEAE sono le delegazioni dell'Unione presso gli Stati terzi e presso le organizzazioni internazionali (v., *infra*, cap. XXIV, par. 5.1).

Il *personale* del SEAE è composto di funzionari ed altri agenti dell'Unione europea, tra cui membri dei servizi diplomatici nazionali nominati agenti temporanei per un periodo massimo di otto anni, prorogabile per altri due anni. Per compiti specifici il SEAE può far ricorso ad esperti nazionali distaccati specializzati. A regime il personale proveniente dagli Stati membri corrisponderà ad un terzo dell'organico, mentre gli altri due terzi saranno funzionari dell'Unione.

CAPITOLO XXIV

LE RELAZIONI DIPLOMATICHE DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive e terminologiche. – 2. Il fondamento della capacità dell'Unione europea di stabilire relazioni diplomatiche. – 3. Le rappresentanze permanenti degli Stati membri presso l'Unione europea. – 4. Le missioni permanenti degli Stati terzi presso l'Unione europea. – 4.1. Le funzioni delle missioni permanenti degli Stati terzi. – 4.2. Lo stabilimento di relazioni diplomatiche. – 4.3. L'accreditamento dei capi missione presso l'Unione europea. – 5. Le delegazioni dell'Unione europea presso gli Stati terzi. – 5.1. La rappresentanza esterna dell'Unione europea ed il ruolo delle delegazioni presso gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali. – 5.2. La rete diplomatica dell'Unione europea. – 5.3. Le funzioni delle delegazioni presso gli Stati terzi. – 5.4. Il personale delle delegazioni. – 5.5. Le immunità ed i privilegi delle delegazioni. – 6. Le delegazioni dell'Unione europea presso le organizzazioni internazionali. – 7. I rappresentanti speciali dell'Unione. – 8. Il riconoscimento dell'Unione europea da parte di Stati terzi ed organizzazioni internazionali. – 9. L'assenza di capacità dell'Unione europea di riconoscere (o di non riconoscere) altri soggetti di diritto internazionale.

Bibliografia: REICHLING CH., *Le droit de légation des Communautés européennes*, Heule, 1964; SALMON J., *Les représentation et mission permanentes auprès de la CEE et de l'EURATOM*, in VIRALLY M., GERBERT P., SALMON J., *Les missions permanentes auprès des organisations internationales*, Bruxelles, 1971, tome 1, pp. 561-830; RUCIRETA M.A., *Aspetti del c.d. "Diritto di legazione" attivo e passivo delle Comunità europee*, in *Annali De Gasperi*, n. 9, 1987, pp. 117-156; VILARIÑO PINTOS E., *Representación exterior y cooperación diplomática y consular en el Tratado de la Unión Europa*, in *Rev. Inst. Eur.*, 1995, pp. 417-443; PASTOR PALOMAR A., *Relaciones de la Unión con las organizaciones internationales, terceros países y delegaciones de la Unión. La clausola de solidaridad y su applicación*, in ÁLVAREZ CONDE E., GARRIDO MAYOL V. (dir.), *Comentarios a la Constitución europea*, Libro III, Valencia, 2004, pp. 1481-1520; SÁNCHEZ RAMOS B., *La Unión Europea y las relaciones diplomáticas*, Valencia, 2004; MARIANI P. (cur.), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Milano, 2005; BARONCINI, *Il* treaty-making power *della Commissione europea*, Napoli, 2008, spec. pp. 135-250; BLAUVOUKOS B., BOURANTONIS D., *The EU presence in international organizations*, London, 2011; TOURNIER A., *Le droit de légation passive de l'Union européenne*, in BENLOLO-CARABOT, CANDAS U., CUJO E., (dir.), *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Dailler*, Paris, 2012, pp. 235-244; CUJO E., HENNEQUET E., *Le droit de légation actif*, *ivi*, pp. 244-255; VAURS-CHAUMETTE A.-L.,

La questions de la reconnaisance, *ivi*, pp. 255-264; WOUTERS J., DUQUET S., *The EU and International Diplomatic Law*, in *Hague J. Dipl.*, 2012, pp. 31-49; VEROLA N., *L'Unione e le sue rappresentanze diplomatiche*, in AMATO G., GUALTIERI R. (cur.), *Prove di Europa unita: le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Bagno a Ripoli, 2013, pp. 181-198; WOUTERS J., DUQUET S., Unus inter plures? *The EEAS, the Vienna Convention and International Diplomatic Practice*, Leuven Centre for Global Governance Studies and Institute for International Law, Working Paper, n. 139, maggio 2014, pp. 1-18.

1. *Considerazioni introduttive e terminologiche.*

Nell'iniziare la trattazione delle relazioni diplomatiche dell'Unione europea vale la pena di precisare un dato di carattere terminologico, che differenzia l'Unione europea, pure sotto il profilo delle relazioni diplomatiche, rispetto alle organizzazioni internazionali di tipo classico.

Si è visto che, presso queste ultime, gli Stati membri inviano "missioni permanenti" mentre gli Stati non membri, le entità diverse dagli Stati e le organizzazioni internazionali inviano delle "missioni di osservazione". Nella terminologia dell'Unione europea, invece, l'espressione "*rappresentanze permanenti*" è riservata agli Stati membri. Per quanto riguarda gli Stati non membri viene utilizzato, di regola, il termine "*missione*". Tuttavia, per gli Stati che sono legati all'Unione da un rapporto di associazione" è utilizzata l'espressione "*delegazioni permanenti*"; per i 79 Stati ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) che hanno concluso con l'Unione una serie di accordi, attualmente sostituiti dall'accordo di Cotonou del 2000, è utilizzato, invece, il termine "*rappresentanze*".

Nel prosieguo dell'indagine si noteranno anche altre particolarità, non solo terminologiche, delle relazioni diplomatiche dell'Unione europea (come, ad es. la prassi recente in tema di ordine delle precedenze diplomatiche, v., *infra*, par. 5.5), che contribuiscano ad accentuare la distanza dell'Unione dalle organizzazioni internazionali di tipo classico ed assimilano il trattamento che l'Unione riceve (e, correlativamente, essa riserva alle missioni di Stati terzi accreditate presso di essa), *mutatis mutandis*, a quello degli Stati, pur essendo pacifico che, allo stato attuale, l'Unione europea non è uno Stato né, tantomeno, un Super-Stato.

2. *Il fondamento della capacità dell'Unione europea di stabilire relazioni diplomatiche.*

Bibliografia: FERNÁNDEZ ARRIBAS G., *La capacidades de la Unión europea como sujeto de derecho internacional*, Granada, 2010.

Le diverse modifiche che nel tempo hanno subìto i trattati istitutivi delle Comunità e dell'Unione hanno comportato indicazioni positive quanto al fondamento della capacità degli enti europei di intrattenere relazioni diplomatiche.

Così, nei trattati vigenti, la capacità attiva di legazione è prevista dall'art. 20, par. 1, comma 2 TUE, ove, in termini generali, si prevede che "*l'Unione si adopera per sviluppare relazioni ed istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali*", che condividono i principi della democrazia, dello Stato di diritto, dell'universalità ed indivisibilità dei diritti dell'uomo e del rispetto della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale, facendo dell'Unione una vera protagonista sulla scena internazionale.

Inoltre, nello specifico, l'art. 221 TFUE menziona le delegazioni dell'Unione nei Paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali, come strumenti mediante i quali attuare la dimensione esterna dell'Unione.

Considerato che le relazioni sono per definizione mutue, alla capacità di inviare delegazioni dell'Unione nei Paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali non può non corrispondere la capacità di ricevere missioni dei detti soggetti internazionali presso l'Unione.

Sul piano del diritto positivo occorre ricordare, per un verso, l'art. 10 del protocollo n. 7 sui privilegi e le immunità dell'Unione europea, allegato al TUE ed al TFUE, il quale dispone che "*i rappresentanti degli Stati membri che partecipano ai lavori delle istituzioni dell'Unione, nonché i loro consiglieri e periti tecnici, godono, durante l'esercizio delle loro funzioni e durante i loro viaggi a destinazione o in provenienza dal luogo della riunione, dei privilegi, delle immunità e delle agevolazioni d'uso. Il presente articolo si applica ugualmente ai membri degli organi consultivi*". Per altro verso, l'art. 16 della medesima fonte sancisce che "*lo Stato membro, sul cui territorio è situata la sede dell'Unione, riconosce alle missioni dei Paesi terzi accreditate presso l'Unione, le immunità e i privilegi diplomatici d'uso*". Queste disposizioni, che figuravano fin dal protocollo sui privilegi e le immunità delle tre Comunità europee, costituiscono, rispettivamente, il fondamento della capacità dell'Unione (e prima delle Comunità) di ricevere missioni di Stati membri, di Stati terzi e di organizzazioni internazionali.

Piace ricordare, comunque, che la Corte di giustizia delle Comunità europee, già nelle sentenze 5 febbraio 1963, *van Gend & Loos*, causa 26/62 e 15 luglio 1964, *Costa* c. *Enel*, causa 6/64, aveva affermato che la Comunità istituita dal Trattato CEE era dotata di "capacità di rappresentanza sul piano internazionale".

3. *Le rappresentanze permanenti degli Stati membri presso l'Unione europea.*

Bibliografia: SALMON J., *Les représentations et mission auprès de la CEE et d'Euratom*, in VIRALLY M., GERBET P., SALMON J., *Les missions permanentes auprès des organisations internationales sises à Genève, Paris, Strasbourg et Bruxelles*, vol. I, Bruxelles, 1971; MAN-

GAS MARTÍN A., *El comité de representantes permanentes de las Comunidades europeas*, Madrid, 1978; TORTORA DE FALCO F., *Il Comitato dei rappresentanti permanenti dai trattati istitutivi alla prassi comunitaria*, Napoli, 1980; TIZZANO A., *COREPER*, in *Dig. App.*, vol. II, 1981, pp. 819-835; HAYES-RENSHAW F., LEQUESNE C., MAYOR-LOPEZ P., *The Permanent Representations of the Member States to the European Communities*, in *JCMS*, 1989, n. 2, pp. 119-137; ZWANN J.W. DE, *The Permanent Representatives Committee: its role in European Union decision-making*, Amsterdam, 1995; MENTLER M., *Der Ausschuß der Ständigen Vertreter bei den Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden, 1996; CONSTANTINESCO V., SIMON D. (dir.), *Le COREPER dans tout ses États, Journée d'études*, Strasbourg, 2000; BLAIR A., *Permanent representation to the European Union*, in *Dipl. Stat.*, 2001, n. 3, pp. 139-158; BOSTOCK D., *Coreper revisited*, in *JCMS*, 2002, pp. 215-234; REUL X., *Le COREPER dans l'architecture institutionnelle et la dinamique communautaire européenne, Mémoire de licence en Sciences Politiques*, Un. Catholique de Mons, 2007; D'ELIA P., *Il ruolo del governo italiano nella fase di formazione del diritto dell'UE: il Coreper come organo di raccordo fra politica comunitaria e governo italiano*, in *Il ruolo del governo nella formazione ed applicazione del diritto dell'Unione europea*, Bolzano, 2008, pp. 227-231; MORINI A., *Art. 240 TFUE*, in CURTI GIALDINO C., *Codice del diritto dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Napoli, 2012, spec., pp. 1705-1708; ADAM R., *Commento all'art. 240*, in TIZZANO A. (a cura), *Trattati dell'Unione europea*, 2ª ed., Milano, 2014, spec. pp. 1908-1910.

Nel sistema originario dei trattati istitutivi delle Comunità europee l'istituzione delle rappresentanze permanenti degli Stati membri era prevista, ancorché indirettamente, nell'art. 151 trattato CEE e nell'art. 121 trattato Euratom, ai sensi del quale "*il regolamento* [interno del Consiglio] *può prevedere la costituzione di un Comitato formato dai rappresentanti interni degli Stati membri*". Il modello, all'evidenza, era il Comitato di coordinamento (COCOR) creato il 7 febbraio 1953 nel quadro CECA per preparare le riunioni del Consiglio speciale dei ministri. La prima riunione del COREPER si tenne il 25 gennaio 1958.

L'art. 4 del trattato di fusione del 1965 ha iscritto nei trattati, all'art. 207 trattato CEE, il Comitato dei Rappresentanti permanenti (COREPER) degli Stati membri affidandogli la responsabilità di preparare i lavori del Consiglio e di eseguire i compiti che il Consiglio gli assegna. Contemporaneamente venne soppresso il COCOR CECA. Attualmente il COREPER è previsto dall'art. 16, par. 7 TUE e dall'art. 240, par. 1 TFUE.

La presenza nel sistema istituzionale delle Comunità originarie e dell'attuale Unione di un Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri ha comportato, fin dai tempi della CECA, l'istituzione di "rappresentanze permanenti" da parte degli Stati.

Le rappresentanze permanenti degli Stati membri non sono tecnicamente delle rappresentanze "diplomatiche". Esse hanno una duplice funzione o, se si preferisce, ad esse si applica la formula organizzatoria dello "sdoppiamento funzio-

nale", coniata da GEORGES SCELLE. Da un lato, infatti, esse hanno carattere rappresentativo, dato che, mediante esse, gli Stati membri sono rappresentati presso l'Unione; dall'altro, hanno un carattere istituzionale, in quanto, esse partecipano alla struttura organica dell'Unione, in relazione alle modalità di funzionamento del COREPER. Alla luce delle dette particolarità non si applicano ad esse, in particolare, le tradizionali regole dell'accreditamento. L'*entrata in funzione di un rappresentante permanente* è un atto unilaterale dello Stato di invio, che non è seguito da alcuna procedura di gradimento e di accreditamento. È sufficiente, al riguardo, la notifica di una nota verbale del Ministro degli Esteri dello Stato membro interessato al Presidente del Consiglio europeo ed al Presidente della Commissione europea. Quanto alla presa di funzioni del rappresentante permanente non è prevista alcuna forma particolare, se non una visita di cortesia al Presidente della Commissione, agli altri rappresentanti permanenti, ai presidenti delle altre istituzioni e degli organi dell'Unione ed, ovviamente, al Belgio che è lo Stato ospite delle rappresentanze che sono installate a Bruxelles e che, avvertito della nomina del rappresentante permanente, gli applica le cortesie e facilitazioni diplomatiche d'uso.

La caratteristica differenziale delle rappresentanze permanenti dell'Unione rispetto alle missioni degli Stati presso le grandi organizzazioni internazionali è di prevedere, accanto a personale proveniente dal Ministero degli Affari esteri (il rappresentante permanente ha rango e, spesso, anche grado di ambasciatore, l'aggiunto, di regola, è un ministro plenipotenziario, ma può ben essere anche un ambasciatore), personale proveniente da altri Dicasteri ed enti. Attualmente (gennaio 2015) nella Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione (RPUE) opera personale proveniente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dai Ministeri dell'Interno, Difesa, Giustizia, Economia e Finanze, Politiche agricole e forestali, Sviluppo economico, Lavoro, Salute, Infrastrutture e Trasporti, dalla Banca d'Italia, dal CNR, dall'ENEA, dall'ASI, da alcune Regioni (Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Emilia-Romagna), oltre al consigliere giuridico che, tradizionalmente, è un professore di diritto internazionale e di diritto dell'Unione europea.

I *privilegi* e le *immunità* dei rappresentanti permanenti e del personale delle rappresentanze, originariamente disciplinate dall'art. 10 del protocollo sulle immunità e i privilegi (PPI) allegato al trattato CEE sono attualmente disciplinati dall'art. 10 dell'omonimo protocollo n. 7 allegato al TUE, al TFUE ed al trattato Euratom. Come si è già ricordato, la disposizione stabilisce che "*i rappresentanti degli Stati membri che partecipano ai lavori delle istituzioni dell'Unione, nonché i loro consiglieri e periti tecnici, godono, durante l'esercizio delle loro funzioni e durante i loro viaggi a destinazione o in provenienza del luogo della riunione, dei privilegi, delle immunità e delle agevolazioni d'uso* [...]".

L'espressione "*privilegi, immunità e facilitazioni d'uso*" è interpretata nel senso che è applicato in Belgio lo stesso trattamento riconosciuto agli agenti diplomatici accreditati presso la Corona belga. Di regola, le rappresentanze permanenti beneficiano di privilegi, immunità e facilitazioni in materia doganale, con una franchi-

gia accordata ai membri delle rappresentanze permanenti aventi rango diplomatico o di agente di cancelleria, in materia fiscale, con talune esenzioni o esoneri da imposte e tasse. Ovviamente, il personale della rappresentanza del Belgio è considerato appartenere alla funzione pubblica nazionale e, pertanto, non gode di alcun privilegio ed immunità (v., al riguardo, DOPAGNE F., HAY E., THEEUWES B., *Diplomatic Law in Belgium*, Antwerpen, Apeldoorn, Portland, 2014).

Considerato che le sedi delle istituzioni, organi ed organismi dell'Unione europea non sono stabilite soltanto a Bruxelles, il personale delle rappresentanze permanenti viaggia all'interno dell'Unione europea. Pertanto, il menzionato art. 10 del protocollo n. 7 trova applicazione anche in altri Stati membri, che possono attribuire all'espressione "*privilegi, immunità e facilitazioni d'uso*" una portata diversa da quanto stabilito in Belgio. Ad es., in Francia ed in Lussemburgo, i rappresentanti permanenti non aventi la cittadinanza dei detti Stati sono assimilati agli ambasciatori in transito e viene loro applicata la disciplina di cui all'art. 40, par. 1 e 2 CVRD (v., *supra*, cap. XIV, par. 9).

4. *Le missioni permanenti degli Stati terzi presso l'Unione europea.*

Bibliografia: SALMON J., *Les représentations et mission auprès de la CEE et d'Euratom*, in VIRALLY M., GERBET P., SALMON J., *Les missions permanentes auprès des organisations internationales sises à Genève, Paris, Strasbourg et Bruxelles*, vol. I, Bruxelles, 1971; EUROPEAN COMMISSION, PROTOCOL SERVICE, *Vade-mecum for the Use of the Diplomatic Corps Accredited to the European Union and to the European Atomic Energy Community*, pubblicato sul sito *www.europa.eu*.

I trattati istitutivi delle Comunità europee (trattato CECA, Parigi, 1951; trattato CEE, Roma, 1957; trattato Euratom, Roma, 1957) non contenevano alcuna disposizione in materia di *capacità degli enti comunitari di ricevere missioni diplomatiche degli Stati terzi*.

Tuttavia, come ricordato, l'art. 16 del PPI delle Comunità europee, allegato al trattato CEE (e dell'identico protocollo allegato al trattato Euratom), stabiliva che "*lo Stato membro, sul cui territorio è situata la sede della Comunità, riconosce alle missioni degli Stati terzi accreditate presso le Comunità le immunità diplomatiche d'uso*". Questa disposizione è stata sostituita dall'art. 17 del PPI delle Comunità europee allegato al trattato c.d. di fusione degli esecutivi del 1965, avente identico tenore, attualmente, di nuovo rinumerato dal trattato di Lisbona del 2007 come art. 16 del protocollo n. 7 sui privilegi e le immunità dell'Unione europea allegato al TUE ed al TFUE.

Pertanto si può ben dire che nel passaggio tra CEE/CE ed UE la disposizione non solo è rimasta invariata nel contenuto (salvo la modifica nella denominazione dell'ente, in quanto la parola Comunità è stata sostituita da Unione) ma ha pure riguadagnato la numerazione originaria.

A parte ciò, vale la pena porre l'accento sulla modernità della terminologia utilizzata dai redattori dei protocolli che, per un verso, hanno fatto riferimento a "missioni di Stati terzi" e, per altro verso, non hanno esitato ad utilizzare l'espressione "*immunità diplomatiche d'uso*".

Questa terminologia non è usuale nelle disposizioni convenzionali relative alle organizzazioni internazionali, che per quanto concerne gli Stati terzi preferiscono la formula "missioni di osservazione o osservatori" ed evitano di qualificare i privilegi e le immunità come "diplomatici". A ragione la scelta terminologica degli autori dei trattati fondativi delle Comunità europee è stata spiegata (SALMON) mettendo in risalto la vocazione "quasi-federale" e l'esercizio da parte delle allora Comunità di certe funzioni statuali, specialmente nel campo degli accordi commerciali.

Questa valutazione è ampiamente confermata sia dall'incremento delle competenze esterne dell'Unione che si è nel tempo realizzata, tanto da giustificare la creazione di un apposito Servizio europeo di azione esterna, sia dalla prassi concernente la capacità di ricevere ed inviare missioni diplomatiche.

Al 1° novembre 2013 erano accreditati presso l'Unione 163 missioni di Stati terzi, 32 uffici di collegamento di organizzazioni internazionali, nonché 4 rappresentanze di entità diverse (Hong-Kong, Macao, Ordine di Malta, Palestina).

4.1. *Le funzioni delle missioni permanenti degli Stati terzi.*

Le *funzioni delle missioni permanenti degli Stati terzi* presso l'Unione sono del tutto analoghe a quelle delle missioni diplomatiche degli Stati. Segnatamente esse hanno il compito di informare lo Stato inviante sulle attività dell'Unione di difendere le posizioni e gli interessi dello Stato che rappresentano, di negoziare accordi internazionali tra lo Stato inviante e l'Unione, di partecipare alle riunioni a Bruxelles degli organi istituiti dagli accordi commerciali, di associazione, di cooperazione o di partenariato tra lo Stato inviante e l'Unione.

4.2. *Lo stabilimento di relazioni diplomatiche.*

La richiesta dello Stato terzo di stabilire relazioni diplomatiche è indirizzata alla Commissione europea che la trasmette, con il suo parere, al Consiglio dell'Unione cui spetta decidere all'unanimità, consultati gli Stati membri. Il mancato riconoscimento dello Stato richiedente da parte di uno o più Stati membri non è di per sé di ostacolo allo stabilimento delle relazioni.

4.3. *L'accreditamento dei capi missione presso l'Unione europea.*

Il *procedimento di accreditamento dei capi missione* è stato mutuato da quello seguíto per quanto riguarda gli agenti diplomatici degli Stati. Si caratterizza, tuttavia, per una netta semplificazione degli aspetti cerimoniali.

Il consenso allo stabilimento di relazioni diplomatiche appartiene al Consiglio dell'Unione. Per le missioni degli Stati associati il consenso è considerato presunto.

Fino al 1966 un ruolo preponderante era svolto dalla Commissione europea. Fu proprio questo uno dei motivi che determinarono la Francia di De Gaulle a praticare, per poco più di un semestre tra il giugno 1965 ed il gennaio 1966, la "politica della sedia vuota".

Il "compromesso di Lussemburgo", che compose il disaccordo, raggiunto nella riunione del Consiglio della CEE svoltasi a Lussemburgo il 28 e 29 gennaio 1966, dedica un passaggio delle conclusioni del Consiglio concernenti le relazioni fra la Commissione e il Consiglio alla procedura di accreditamento. Vi si legge al punto 3 che "*le credenziali dei Capi missione degli Stati terzi accreditati presso le Comunità saranno presentate al Presidente del Consiglio e al Presidente della Commissione all'uopo riuniti*".

Dal 2010 le competenze del Presidente (a rotazione semestrale) del Consiglio sono state assunte dal Presidente del Consiglio europeo.

In virtù della distinta personalità internazionale dell'Unione europea e dell'Euratom gli accreditamenti sono distinti (come lo erano in presenza delle tre Comunità europee). La stragrande maggioranza degli Stati accreditano il capo missione sia presso l'Unione europea che presso l'Euratom. Un certo numero di Stati (Dominica, Filippine, Giamaica, Gibuti, Haiti, India, Liberia, Libia, Marocco, Myanmar, Nepal), tuttavia, accredita il proprio rappresentante solo presso l'Unione europea.

La procedura di accreditamento di un capo missione (che, in genere, dura otto settimane) ha inizio con la notificazione alla Commissione europea di una nota verbale da parte della missione dello Stato terzo a Bruxelles o da parte del Ministero degli Affari esteri d'invio recante il *curriculum vitae* dell'interessato. I servizi della Commissione trasmettono al servizio del protocollo del segretariato generale del Consiglio dell'Unione la proposta di accreditamento con la comunicazione che nulla osta al gradimento da parte della Commissione. Il servizio del protocollo del Consiglio invia la proposta alle 28 capitali; se entro 30 giorni non vengono ricevuti pareri negativi il segretariato generale del Consiglio informa la Commissione dell'assenza di obiezioni.

Allorché l'Unione ha concesso il gradimento il servizio del protocollo della Commissione, mediante nota verbale, avverte la missione del Paese interessato o, tramite essa, il relativo Ministero degli Affari esteri. Dopo la notifica ufficiale del gradimento lo Stato terzo può ufficializzare il nome del suo capo missione. Il segretariato generale del Consiglio, di regola, pubblica un comunicato stampa.

Nella prassi si ricorda il rifiuto opposto dalla Francia, nel 1964, al gradimento dell'ambasciatore di Taiwan, dato che Parigi aveva riconosciuto la Repubblica popolare di Cina. Sempre la Francia, nel 1976, si è opposta per nove mesi all'accreditamento del capo missione proposto dalle isole Figi; il diplomatico in questione l'anno precedente, quando

era in servizio presso la rappresentanza alle Nazioni Unite, aveva aspramente criticato gli esperimenti nucleari francesi nel Pacifico ponendone in luce le conseguenze pregiudizievoli per l'ambiente.

Di regola, lo Stato di sede dell'organizzazione internazionale non deve esprimere il proprio gradimento. Tuttavia, considerato che il segretariato generale del Consiglio consulta le capitali, anche il Belgio è chiamato ad esprimere il proprio parere al riguardo.

L'arrivo del capo missione designato a Bruxelles ha carattere privato; tuttavia, se la Commissione ne è messa al corrente, il servizio del protocollo avverte il Ministero degli Affari esteri belga che, di regola, accorda le facilitazioni doganali e di polizia alla frontiera belga.

Il capo missione designato rende visita al capo del protocollo della Commissione al quale rimette la "*copia d'uso*" delle credenziali firmate dal Capo del proprio Stato destinate alla Commissione ed al Consiglio e delle lettere di richiamo del predecessore. La Commissione fissa la data per la presentazione delle credenziali al Presidente della Commissione. A sua volta, il protocollo del segretariato generale del Consiglio fissa la data per la presentazione delle credenziali al Presidente del Consiglio europeo (precedentemente erano presentate in occasione di un Consiglio "Affari generali" al Ministro degli Affari esteri dello Stato che aveva la presidenza semestrale).

Il giorno della *presentazione delle credenziali al Presidente della Commissione* l'ambasciatore è ricevuto dal protocollo all'ingresso d'onore del Berlaymont, ove ha sede la Commissione. Il capo del protocollo lo introduce presso il Presidente della Commissione. L'ambasciatore presenta le credenziali (ed eventualmente la lettera di richiamo del predecessore). Non sono previsti discorsi; segue un colloquio con il Presidente della Commissione. Al termine l'ambasciatore lascia la Commissione dallo stesso ingresso d'onore. In occasione della cerimonia l'ambasciatore ha un seguito di un paio di collaboratori, mentre il Presidente della Commissione è accompagnato dal commissario con competenza sull'area geografica da cui proviene l'ambasciatore, un membro del proprio gabinetto ed il capo del protocollo, che è assistito da un collaboratore.

Successivamente ha luogo la *presentazione al presidente del Consiglio europeo*. In questo caso l'ambasciatore si reca presso il segretariato generale del Consiglio, entra dall'ingresso d'onore dell'edificio Justus Lipsius, sede del Consiglio europeo, accolto da funzionari del servizio del protocollo ed è condotto dal personale di sicurezza al Salone della presidenza. Qui viene presentato al Presidente del Consiglio europeo o, in sua vece, all'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza. Il Presidente è accompagnato dal capo del protocollo e dal capo di gabinetto, l'ambasciatore ha un seguito composto da due o tre membri della missione. Dopo la presentazione l'ambasciatore rimette le lettere credenziali. Segue una udienza con il Presidente del Consiglio europeo. Talvolta, dato l'alto numero delle missioni di Stati terzi presso l'Unione, si procede ad una cerimonia collettiva di accreditamento.

Dopo la presentazione delle credenziali il capo missione informa per iscritto della sua presa di funzione gli altri capi missione, i presidenti delle altre istituzioni dell'Unione ed i rappresentanti permanenti degli Stati membri. Della nomina del capo missione viene data notizia sulla *Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea*. Il capo missione rende una visita di cortesia al presidente del Parlamento europeo, al presidente della Corte di giustizia ed agli altri capi missione, nonché ai rappresentanti permanenti degli Stati membri ed ai delegati permanenti degli Stati associati.

L'ordine delle precedenze del Corpo diplomatico accreditato presso l'Unione è determinato dall'ora e dal giorno della presentazione delle credenziali. Il Decano è il Nunzio apostolico. Vice decano è l'ambasciatore con la maggiore anzianità di accreditamento. Il Decano ha la rappresentanza del Corpo diplomatico e con l'accordo dei colleghi può fungere da portavoce dell'insieme del Corpo diplomatico.

L'*accreditamento plurimo* è molto frequente. La maggior parte dei Capi missioni sono accreditati presso il Regno del Belgio, ovvero presso i tre Paesi del Benelux (Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi) o, anche, presso la Francia, la Germania, il Regno Unito, la Santa Sede e pure presso altre organizzazioni internazionali.

Sembra che il primato degli accreditamenti plurimi spetti, nel 2013, a São Tomé e Príncipe (Belgio, Danimarca, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia, UNESCO e FAO).

Per quanto riguarda *i privilegi e le immunità delle missioni degli Stati terzi* si è già ricordato il tenore dell'art. 16 del PPI, allegato al TUE ed al TFUE, in base al quale lo Stato membro, sul cui territorio è situata la sede dell'Unione, riconosce le "*immunità e i privilegi diplomatici d'uso*". Il Belgio accorda privilegi del tutto analoghi a quelli riconosciuti, ai sensi della CVRD, alle missioni diplomatiche accreditate presso la Corona. In caso di violazione delle leggi belghe le autorità di Bruxelles possono chiedere il richiamo – e procedere all'espulsione se ad esso non venga dato seguito – i diplomatici degli Stati terzi, informandone il Consiglio e la Commissione dell'Unione.

Le missioni dei Paesi terzi, peraltro, hanno la necessità di trattare con le istituzioni e gli organi dell'Unione che hanno sede anche fuori dal Belgio. A tal fine, negli accordi di sede che l'Unione (precedentemente la Commissione europea) stipula con ciascuno Stato terzo in occasione dello stabilimento di una delegazione dell'Unione viene inserita una disposizione tipo, ai sensi della quale le immunità ed i privilegi, rispettivamente, della missione dello Stato terzo sul territorio degli Stati membri dell'Unione e della delegazione dell'Unione sul territorio dello Stato terzo sono allineati sul regime previsto dalla CVRD a condizione che, conformemente al menzionato art. 16 del PPI, gli Stati membri dell'Unione europea accordino gli stessi diritti, privilegi ed immunità diplomatiche alla missione, al suo capo, ai suoi membri, nonché ai loro familiari.

Per quanto attiene, invece, allo *stabilimento delle relazioni diplomatiche ed all'inizio delle funzioni dei membri delle delegazioni permanenti degli Stati associati* si segue una procedura semplificata, che si giustifica alla luce delle relazioni particolari tra i detti Stati e l'Unione europea. La procedura ha inizio con la dichiarazione unilaterale dello Stato associato, che viene notificata al presidente della Commissione ed al presidente del Consiglio. Per lo stabilimento non occorre una previa intesa fra le due istituzioni, come pure non è necessario il gradimento del capo delegazione. Il Consiglio e la Commissione, infatti, si limitano a prendere atto della proposta di nomina, entro un mese dalla relativa notifica. Della nomina si fa menzione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. A questo punto, di regola, il capo delegazione rende una visita di cortesia ai presidenti di Consiglio e Commissione.

I *privilegi e le immunità* accordati ai membri delle delegazioni permanti degli Stati associati sono del tutto identici a quelli di cui beneficiano le missioni degli Stati terzi.

5. *Le delegazioni dell'Unione europea presso gli Stati terzi.*

Bibliografia: SAUVIGNON E., *Les Communautés européennes et le droit de légation actif*, in *RMC*, 1978, pp. 176-191; SOBRINO HEREDIA J.M., *La actividad diplomática de las delegaciones de la Comisión en el exterior de la Comunidad europea*, in *Rev. Inst Eur.*, 1993, pp. 485-532; BRUTER M., *Diplomacy without a State: the External Delegations of the Euiropean Commission*, in *J. Eur. Pub. Pol.*, 1999, pp. 183-205; DIMIER V., *Préfet d'Europe: le rôle des délegations de la Commission dans les pays ACP (1964-2004)*, in *Rev. Fr. Adm. Publ.*, 2004, pp. 433-445; DIMIER V., MCGEEVER, *Diplomats Without a Flag: The Institutionalization of the Delegations of the Commissions in African, Caribbean and Pacific Countries*, in *JCMS*, 2006, pp. 483-505; AMBAST R., RYAGI V., *Ambassadors of Europe: An Insight into the Evolution of the European Union and International Diplomatic Law*, in *Studia diplomatica*, 2008, pp. 173-189; IANNIELLO SALICETI A., *Art. 35 TUE*, in CURTI GIALDINO C. (dir.), *Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Napoli, 2012, pp. 346-355; MELLONI M., *Art. 221 TFUE*, *ivi*, pp. 1644-1647; CUJO E., *Le droit de légation actif*, in BENLOLO-CARABOT, CANDAS U., CUJO E. (dir.), *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Dailler*, Paris, 2012, pp. 244-255; HAYES E., *EU Delegations: Europe's Link to the World*, in JORGENSEN K.E., VERLIN LAATIKAINEN (eds.), *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, Policy, Power*, London, 2013, pp. 27-40; BARONCINI E., *Le delegazioni dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: Struttura, Status e Funzioni*, in *Cuad. Der. Transn.*, 2014, pp. 68-197; GENCARELLI B., *Commento all'art. 35 TUE,* in TIZZANO A. (a cura), *Trattati dell'Unione europea*, 2ª ed., Milano, 2014, pp. 279-281; ID., *Commento all'art. 221 TFUE*, *ivi*, pp. 1831-1834.

5.1. *La rappresentanza esterna dell'Unione europea ed il ruolo delle delegazioni presso gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali.*

Secondo l'art. 17, par. 1 TUE, come novellato dal trattato di Lisbona del 2007, alla Commissione europea spetta di assicurare la *rappresentanza esterna dell'Unione*, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune (per la quale la rappresentanza esterna compete, ai sensi del combinato disposto degli artt. 27, parr. 2 e 18 TUE, all'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, nonché al Presidente del Consiglio europeo quanto agli incontri con Capi di Stato o di governo) e gli accordi in materia di regime monetario previsti dall'art. 219, par. 3 TFUE (ai cui negoziati partecipano, assieme alla Commissione, anche il Consiglio, la BCE e gli Stati membri).

L'espressa attribuzione alla Commissione della rappresentanza esterna, sebbene sia una innovazione del trattato di Lisbona rispetto ai precedenti trattati, codifica la prassi anteriormente seguita nel c.d. pilastro comunitario. Cambia, invece, la ripartizione dei poteri nei c.d. pilastri intergovernativi (PESC e cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale) che era prima affidata alla guida della presidenza semestrale del Consiglio dell'Unione.

Nella sua funzione di rappresentanza esterna (che comprende la negoziazione degli accordi internazionali nei settori di competenza dell'Unione) la Commissione, da un lato, e l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, dall'altro, si avvalgono della rete diplomatica dell'Unione, vale a dire delle *delegazioni dell'Unione nei Paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali*.

A queste delegazioni è dedicato l'art. 221 TFUE, il cui par. 2 precisa che "*le delegazioni dell'Unione sono poste sotto l'autorità dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Esse agiscono in stretta cooperazione con le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri*". La disciplina delle delegazioni dell'Unione è contenuta precipuamente nell'art. 5 della decisione del Consiglio 26 luglio 2010, 2010/427/UE, che fissa l'organizzazione ed il funzionamento del SEAE.

Quanto al coordinamento tra le funzioni rispettivamente attribuite, nell'azione esterna dell'Unione, al Presidente del Consiglio europeo, all'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza ed alla Commissione europea, il coacervo delle disposizioni contenute nel TUE prefigura un vero e proprio "ingorgo istituzionale". Invero, in base al combinato disposto degli artt. 27, par. 3 TUE (il SEAE è posto sotto l'autorità dell'Alto rappresentante), 18, par. 1 TUE (l'Alto rappresentante è mandatario del Consiglio), 27, par. 2 TUE (l'Alto rappresentante è il rappresentante dell'Unione per la PESC), art. 15, par. 6, lett. *d*) TUE (il Presidente del Consiglio europeo assicura la rappresentanza esterna dell'Unione), 17, par. 1 TUE (la Commissione assicura la rappresentanza esterna dell'Unione) non è certo facile, *prima facie*, stabilire a chi sia intestata la competenza e per chi, nella nostra ottica, lavora effettivamente la rete diplomatica dell'Unione.

La triarchia in materia di relazioni internazionali dell'Unione (Presidente del Consiglio europeo, Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza e Presidente della Commissione) è in movimento e la prassi si assesterà nel tempo a favore dell'una o dell'altra delle figure istituzionali menzionate.

Va rilevato, al riguardo, che la Commissione BARROSO II ha operato nel senso di salvaguardare le proprie prerogative in materia di relazioni esterne, affidandole al proprio interno a tre commissari competenti, rispettivamente, per la politica di vicinato e l'allargamento, per lo sviluppo, con speciali responsabilità per i Paesi ACP e per la cooperazione internazionale, l'aiuto umanitario e la risposta alle crisi. Inoltre, nonostante il trasferimento di personale al SEAE, la Commissione europea tuttora comprende numerose direzioni generali che si occupano di azione esterna. Il coordinamento tra l'attività dei tre commissari e le direzioni generali che a loro rispondono, da una parte, e l'Alto rappresentante ed il SEAE, dall'altra, non è sempre stato ottimale, anche perché l'Alto rappresentante non ha sempre saputo far valere il proprio ruolo di coordinamento e la propria valutazione d'insieme dei profili attinenti all'azione esterna nel loro complesso.

Nella Commissione JUNCKER (che ha iniziato le sue funzioni il 1° novembre 2014), invece, il coordinamento dell'azione esterna appare più strutturato. Infatti, l'Alto Rappresentante/Vicepresidente della Commissione coordina uno dei *Team Project*, al quale partecipano i membri della Commissione con competenze in materia di azione esterna (Allargamento, Commercio, Cooperazione internazionale, Sviluppo, Aiuti umanitari e gestione delle crisi), che, se necessario, può essere anche integrato dai membri competenti in materia di Migrazioni, affari interni e cittadinanza, Azione per il clima e l'energia, Trasporti. Il *Team* si riunisce almeno una volta al mese in formazioni tematiche o geografiche.

Resta fermo che, in ogni caso, i rapporti tra le tre figure istituzionali cui è intestata la rappresentanza esterna dell'Unione dovranno essere retti dal principio di leale cooperazione tra istituzioni, sancito dall'art. 13, par. 2 TUE.

5.2. *La rete diplomatica dell'Unione europea.*

La prassi di accreditare delegazioni delle Comunità negli Stati terzi è molto risalente.

Infatti, la prima delegazione fu quella aperta dall'Alta Autorità della CECA a Londra, in forza dello scambio di lettere del dicembre 1954.

La delegazione divenne effettivamente operativa solo nell'aprile 1956, con la presentazione delle credenziali da parte del capodelegazione Jonkheer van Vredenburg. Nel 1968 fu trasformata, a seguito del trattato sulla fusione degli esecutivi del 1965, in delegazione della Commissione delle Comunità europee presso il Regno Unito. La delegazione venne chiusa nel 1973 contestualmente all'adesione del Regno Unito alle Comunità europee.

Fu il trattato di Maastricht ad inserire nel TUE l'art. J.10 (poi divenuto art. 20 TUE, a seguito della rinumerazione effettuata dal trattato di Amsterdam del 1997, ed oggi sostituito dall'art. 221 TFUE) una disposizione che menziona le delegazioni (al tempo della Commissione europea) negli Stati terzi e nelle conferenze internazionali e le rappresentanze presso le organizzazioni internazionali. Attual-

mente è dunque l'art. 221 TFUE che costituisce la base giuridica per lo stabilimento di relazioni diplomatiche dell'Unione con gli Stati terzi e di collegamenti con le organizzazioni internazionali.

Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona (1° dicembre 2009) le delegazioni della Commissione europea negli Stati terzi e presso le organizzazioni internazionali sono state sostituite dalle delegazioni dell'Unione, poste sotto l'autorità dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e facenti parte del Servizio europeo per l'azione esterna, pure istituito dal trattato di Lisbona. La decisione di aprire una delegazione dell'Unione in uno Stato terzo o presso una organizzazione internazionale spetta all'Alto rappresentante, che agisce con l'accordo del Consiglio e della Commissione (art. 5, par. 6 decisione istitutiva del SEAE).

Al dicembre 2014, il Servizio europeo di azione esterna (SEAE) poteva contare su una *rete diplomatica* comprendente 140 delegazioni ed uffici aperti in tutto il mondo, 132 presso Stati terzi ed altre entità (Cisgiordania e Striscia di Gaza, Ordine di Malta, Territorio occupato della Palestina, Kosovo, Hong Kong e Macao) ed 8 presso organizzazioni internazionali. Sempre nel 2014 l'Unione europea risultava accreditata presso 163 Stati.

5.3. *Le funzioni delle delegazioni presso gli Stati terzi.*

L'art. 221 TFUE non precisa quali siano le *funzioni delle delegazioni*. Dall'esame della prassi, tuttavia, si evince che i compiti svolti dalle delegazioni, nel periodo iniziale delle loro attività e fino all'inizio degli anni '90 del Novecento, hanno riguardato soprattutto l'informazione ed il coordinamento dell'azione delle Comunità nel Paese ospite, soprattutto avuto riguardo all'assistenza finanziaria su fondi comunitari. In effetti, le delegazioni della Commissione europea nacquero negli anni '60, in particolare nei Paesi dell'Africa, proprio per vigilare sull'esecuzione dei programmi e degli accordi di cooperazione e di aiuto allo sviluppo.

Attualmente, le funzioni delle delegazioni non sono particolarmente diverse da quelle categorizzate dall'art. 3 CVRD con riguardo alle missioni diplomatiche degli Stati.

Le delegazioni, in primo luogo, conformemente all'art. 221 TFUE, rappresentano l'Unione nei paesi terzi (e presso le organizzazioni internazionali). Al capodelegazione spetta di presentare ufficialmente le dichiarazioni di politica estera dell'Unione alle autorità dello Stato terzo e di farne oggetto di note e *démarches* (ad es. le lettere inviate dal capodelegazione a Washington ai governatori degli Stati federati in ordine ad ottenere moratorie nelle esecuzioni capitali).

In secondo luogo, le delegazioni proteggono gli interessi dell'Unione e in questo contesto svolgono un ruolo cruciale nell'attuazione dell'assistenza esterna e nel monitoraggio del c.d. principio di condizionalità esterna, che lega la cooperazione finanziaria al rispetto dei diritti fondamentali nello Stato terzo interessato.

In terzo luogo, promuovono le relazioni amichevoli e sviluppano relazioni economiche, culturali e scientifiche fra l'Unione e lo Stato accreditante.

In quarto luogo, è compito delle delegazioni negoziare con il governo dello Stato accreditatario (e, comunque, svolgere attività di supporto ai negoziati allorché la competenza a condurli spetta, rispettivamente, alla Commissione europea sotto le direttive del Consiglio o all'Alto Rappresentante, ai sensi dell'art. 218 TFUE, in combinato con gli artt. 17 e 27 TUE).

In quinto luogo, le delegazioni curano la puntuale informazione sulla situazione politica ed economica dello Stato terzo (i c.d. *political reports*, che sono normalmente predisposti dai consiglieri politici delle delegazioni, posizione creata nel 2005, e di cui è responsabile il capodelegazione). La comunicazione con il SEAE e la Commissione avviene attraverso il sistema COREU, che è gestito dal Segretariato generale del Consiglio dell'Unione.

In sesto luogo, le delegazioni, ai sensi dell'art. 35 TUE e dell'art. 221, par. 2 TFUE, devono cooperare con le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri per garantire il rispetto e l'attuazione delle decisioni in materia di azione esterna dell'Unione, intensificando gli scambi di informazioni e valutazioni comuni. Quest'attività costituisce una espressa articolazione del principio di leale collaborazione tra Unione e Stati membri, sancito dall'art. 4, par. 3 TUE.

Questa collaborazione si realizza anche attraverso la co-localizzazione degli uffici negli Stati terzi (così, in Etiopia, ad Addis Abeba, l'ambasciata del Lussemburgo è ospitata presso la delegazione dell'Unione; inoltre, a Sana'a in Yemen è l'ambasciata di Spagna ad avere sede presso la delegazione; infine, a Dar es Salaam, in Tanzania, nel medesimo edificio (*Umoja House*) sono installate le ambasciate di Germania, Paesi Bassi e Regno Unito, oltre alla delegazione dell'Unione. Inoltre, a prescindere dalle dette co-localizzazioni, che sono suscettibili di moltiplicarsi a motivo dell'esigenza di contenimento della spesa pubblica negli Stati membri, va segnalata anche una modalità più leggera di collaborazione, che consiste nel prevedere un supporto logistico all'interno della delegazione (c.d. ufficio di passaggio) a favore di un agente diplomatico di uno Stato membro (ad es. l'ambasciatore del Regno Unito presso il Marocco, che è accreditato anche presso la Mauritania, è ospitato nei locali della delegazione UE a Nouakchott, quando vi si reca). Infine, in occasione della crisi in Siria nel 2012 e 2013, i funzionari consolari degli Stati membri si sono trasferiti nella sede della delegazione UE a Damasco per meglio coordinare il rimpatrio e l'assistenza ai cittadini dell'Unione.

In settimo luogo, le delegazioni dell'Unione e le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri contribuiscono all'attuazione del diritto di tutela dei cittadini dell'Unione nel territorio di Paesi terzi e la loro cooperazione, ai sensi dell'art. 221, par. 1 TUE, deve essere "stretta" (v. sulla tutela diplomatica e consolare dell'Unione, *infra*, cap. XXV). L'art. 6, par. 9, della decisione istitutiva del SEAE aggiunge che le delegazioni "*condividono le informazioni con i servizi diplomatici degli Stati membri*"; ai sensi del par. 10 della medesima disposizione quando, su richiesta degli Stati membri, assistono gli Stati membri nelle loro rela-

zioni diplomatiche e nella loro funzione di tutela consolare dei cittadini dell'Unione lo fanno su base neutra dal punto di vista delle risorse.

Sulla base della prassi (anche precedente l'istituzione del SEAE) la cooperazione tra delegazioni dell'Unione e le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri è realizzata mediante "riunioni di coordinamento" convocate dal capo della delegazione dell'Unione nel corso delle quali è concordata l'azione comune in materia di attuazione delle posizioni stabilite a Bruxelles nel quadro del Consiglio "Affari esteri".

In ottavo ed ultimo luogo, le delegazioni soddisfano le esigenze delle altre istituzioni dell'Unione, in particolare del Parlamento europeo nei loro contatti con le organizzazioni internazionali o con i Paesi terzi (art. 9, par. 7 decisione istitutiva del SEAE).

5.4. *Il personale delle delegazioni.*

Fino al 2009 le delegazioni nei Paesi terzi erano delegazioni della Commissione e, pertanto, il relativo personale apparteneva all'organico di tale istituzione ed era incardinato nella *ex* Direzione generale delle relazioni esterne (DG RELEX), che rispondeva politicamente al commissario incaricato per le relazioni esterne della Commissione europea.

A seguito dell'istituzione del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), nel 2010 (v., *supra*, cap. XXIII, par. 2) questo personale è stato trasferito presso il SEAE, che è stato integrato anche da personale del segretario generale del Consiglio e da personale distaccato temporaneamente dai servizi diplomatici degli Stati membri. In prospettiva, il reclutamento del SEAE sarà aperto anche a funzionari di altre istituzioni dell'Unione (conformemente ad una pressante richiesta del Parlamento europeo, che per sostenerla ha usato la leva dell'approvazione del bilancio del SEAE).

Le delegazioni dell'Unione, nel 2014, potevano contare su circa 2000 funzionari incardinati nel SEAE, 3500 unità facenti capo alla Commissione europea e oltre 1000 agenti locali.

Sul piano funzionale, l'art. 5, parr. 3 e 4, della decisione che ha istituito il SEAE (dec. 2010/427/UE del 26 luglio 2010) precisa che la delegazione riceve istruzioni non solo dall'Alto rappresentante, alle cui dipendenze è sottoposta, ma anche dalla Commissione stessa per le materie di competenza esclusiva di essa e per i progetti da eseguire nel Paese terzo. Questa guida, in apparenza bicefala, anche se l'Alto rappresentante è, al contempo, vicepresidente della Commissione europea, si spiega agevolmente se si tiene presente che la responsabilità di molti programmi finanziati dall'Unione nei Paesi terzi dipende da specifiche direzioni generali della Commissione (DG Sviluppo e cooperazione-EuropeAid, Ambiente, ecc.), che dipendono da altri membri della Commissione europea.

Secondo l'art. 6, par. 9, della dec. 2010/427/UE, il personale delle delegazioni dovrebbe costituire il 60% del personale della carriera direttiva.

Ciascuna delegazione è posta sotto l'autorità di un capo delegazione, che risponde all'Alto rappresentante della gestione complessiva dei lavori della delegazione e del coordinamento di tutte le azioni dell'Unione, siano esse svolte dallo *staff* della Commissione europea, che esegue le politiche dell'Unione dell'ex pilastro comunitario, sia che vengano trattate dal personale SEAE, che si occupa delle questioni PESC. Il capo delegazione è abilitato a rappresentare l'Unione nel Paese in cui è accreditata la delegazione, anche rispetto alla conclusione dei contratti e come parte in giudizio (art. 9, parr. 2 e 8, dec. istitutiva del SEAE). La nomina del capo delegazione è subordinata al gradimento da parte dello Stato terzo ed ufficializzata dopo che il gradimento sia stato concesso.

Inoltre, non diversamente da quanto avviene per le missioni diplomatiche degli Stati, anche le delegazioni dell'Unione impiegano personale contrattuale reclutato *in loco* tra i cittadini dello Stato ospitante oppure dei c.d. ALAT (agenti locali di assistenza tecnica, istituiti nel 1996, che sono cittadini dell'Unione, assunti con contratti di diritto locale, per eseguire compiti ausiliari.

5.5. *Le immunità ed i privilegi delle delegazioni.*

Le *immunità ed i privilegi* delle delegazioni dell'Unione europea negli Stati terzi hanno la particolarità di essere modellate su quelle riconosciute alle missioni diplomatiche degli Stati, come codificate dalla CVRD. Quest'analogia indica plasticamente quanto l'Unione, anche sotto questo profilo, si distingua dalle organizzazioni internazionali di tipo classico.

> Durante la discussione al Senato degli Stati Uniti circa il trattamento diplomatico da riconoscersi alla delegazione della Commissione europea a Washington – identico a quello degli Stati e diverso da quello riservato alle organizzazioni internazionali presenti sul territorio statunitense, che è retto, invece, dall'*International Organization Immunities Act* – l'allora CEE fu descritta come "a *unique organization which possesses significant attributes of sovereignty not held by any other international organizations*" (*Diplomatic Privileges and Immunities to the Mission of the European Communities*, Senate, 92nd session, 14 march 1972, *Report*, n° 92-687, p. 25).

Invero, le delegazioni beneficiano nello Stato ricevente dei *privilegi e delle immunità diplomatiche d'uso*, di regola in base ad una disposizione-tipo che figura nell'accordo di sede o nell'"*establishing agreement*" concluso tra l'Unione e lo Stato che ospita la delegazione. Questa disposizione stabilisce che le delegazioni dell'Unione, il suo capo missione ed i suoi membri, come pure i loro familiari conviventi, godono nel territorio dello Stato ospite dei diritti, privilegi ed immunità e sono soggetti agli obblighi relativi corrispondenti a quelli previsti dalla CVRD e rispettivamente accordati alle missioni diplomatiche accreditate nel Paese ospite, ai capi missione ed ai membri di queste missioni, come pure ai loro fa-

miliari conviventi. Come si è detto, il rispetto del principio di reciprocità nei trattamenti immunitari, fondamentale nelle relazioni diplomatiche, viene garantito ai membri delle missioni degli Stati terzi a Bruxelles, per il tramite dell'art. 16 del Protocollo n. 7 sui privilegi e le immunità dell'Unione allegato al TUE ed al TUE, che obbliga gli Stati membri (segnatamente il Belgio) a riconoscere le immunità ed i privilegi diplomatici d'uso.

Così, l'art. 3 dell'accordo tra il Costarica e la Commissione europea del 1991 attribuisce alla delegazione, al suo direttore ed al suo personale le immunità diplomatiche riconosciute alle missioni accreditate in Costarica; analogamente, negli Stati Uniti, lo *status* della delegazione della Commissione (ed ora dell'Unione) a Washington è stabilito dall'*Executive Order* n. 11689 del 1972 nel quale si riconosce il medesimo trattamento riservato alle missioni diplomatiche straniere, mentre alla delegazione a San Francisco è riconosciuto il trattamento dovuto agli uffici consolari mediante rinvio alla CVRC da parte dell'*Executive Order* n. 12651 del 1988; in Svizzera, i privilegi e le immunità delle due delegazioni UE presenti a Ginevra (e di quella stabilita a Berna per i rapporti con la Confederazione) sono riconosciuti sulla base di decisioni *ad hoc* del Consiglio federale, adottate nel 1964 e nel 2005. Il Canada, invece, riserva un trattamento analogo a quello stabilito per gli agenti diplomatici dalla CVRD solo ai funzionari apicali della delegazione UE, mentre agli altri funzionari, come pure alla sede, accorda la stessa protezione prevista dalla Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 1946.

Ai sensi dell'art. 9, par. 6, della decisione istitutiva del SEAE è l'Alto rappresentante – che agisce di concerto con il Consiglio e la Commissione (art. 5, par. 1 decisione istitutiva del SEAE) – a concludere gli accordi ("*arrangements*") necessari con il Paese ospitante, l'organizzazione internazionale o il Paese terzo interessato. In particolare, l'Alto rappresentante, per il tramite del Direttore generale amministrativo del SEAE, adotta le misure necessarie per assicurare che gli Stati ospitanti accordino alle delegazioni dell'Unione, al loro personale e ai relativi beni, privilegi ed immunità "equivalenti" a quelli di cui alla CVRD. Il fondamento giuridico del potere di concludere accordi di sede con gli Stati terzi, spettante all'Alto Rappresentante dalla decisione istitutiva del SEAE, può essere logicamente dedotto dal potere di autorganizzazione interna del SEAE, che gli artt. 27, par. 3 TUE e 221, par. 2 TFUE gli riconoscono (BARONCINI).

Con riferimento al tempo in cui gli accordi di stabilimento erano negoziati soltanto dalla Commissione europea, senza alcun intervento del Consiglio, è stato sostenuto che l'apertura delle delegazioni negli Stati terzi poteva essere considerata come "rientrante nel potere della Commissione di organizzare i propri servizi" (conclusioni dell'avvocato generale TESAURO del 16 dicembre 1993, nella causa C-327/91, *Francia* c. *Commissione*).

Questo potere dell'Alto Rappresentante non si applica, tuttavia, direttamente alla CEEA/Euratom, che ha una personalità internazionale distinta da quella dell'Unione. Inoltre, ai sensi del combinato disposto dell'art. 106-*bis* del TCEEA e dell'art. 17 TUE, la rappresentanza internazionale della CEEA/Euratom spetta alla Commissione. Sul piano pratico, la soluzione che è stata seguita per superare

il problema dei diversi fondamenti giuridici è consistita nell'abilitare l'Alto Rappresentante (o un suo sostituto che, di regola, è il Segretario generale esecutivo o il Direttore generale amministrativo del SEAE) a concludere l'accordo anche per conto della CEEA/Euratom e nell'accentramento della rappresentanza di Unione e CEEA/Euratom nel Paese terzo nelle mani del capodelegazione UE.

Gli accordi bilaterali che stabiliscono le relazioni diplomatiche tra l'Unione europea e gli Stati terzi (c.d. "*establishment agreements*"), contengono, di regola, una clausola-modello che, nella prassi *post*-Lisbona, ha il seguente tenore: "*The Delegations of the European Union, its Head and its members, as well as the members of their families forming part of their respective households, shall, on the territory of [...], enjoy such rights, privileges and immunities and be subject to such obligations as correspond to those laid down in the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 18 April 1961 and respectively accorded to and assured by Diplomatic Missions accredited to […], the heads and members of those Missions, as well as the members of their families forming part of their respective households*" (art. 3, par. 1). Come chiarisce il paragrafo successivo della medesima clausola-modello, l'applicazione della CVRD alle delegazioni UE non si limita ai privilegi ed alle immunità riconosciute al loro personale, ma si estende al testo completo della CVRD, in quanto viene stabilito che "*The other provisions of the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 18 April 1961 shall be applicable mutatis mutandis*" (art. 3, par. 2). Un tale sistema, com'è stato puntualmente rilevato dalla migliore dottrina (WOUTERS e DUQUESNE), permette di applicare un classico regime multilaterale – qual è la CVRD, che, di per sé, non consente di essere frazionato in un insieme di sotto-regimi bilaterali, essendo fondato sui principi di non discriminazione e di reciprocità di cui all'art. 47 CVRD, consustanziali alla sovrana eguaglianza degli Stati – alle relazioni fra Unione europea e Stati terzi, creando per il tramite degli "*establishing agreements*" tante coppie di diritti ed obblighi validi solo per le parti contraenti dei detti accordi.

Va notato, infine, che sebbene la decisione istitutiva del SEAE non attribuisca alcun ruolo al Parlamento europeo nell'apertura/chiusura delle delegazioni è prassi che l'Assemblea se ne occupi nell'ambito dell'approvazione del bilancio dell'Unione.

Con la stessa procedura si procede alla chiusura delle delegazioni. L'unico caso finora verificatosi riguarda il Suriname, le cui relazioni, dal gennaio 2013, sono tenute attraverso la delegazione della Guyana, il cui capo delegazione è accreditato anche presso il Suriname.

Anche a prescindere dall'accordo di sede, gli Stati terzi spesso riconoscono al capo delegazione rango di ambasciatore e privilegi ed immunità analoghi a quelli diplomatici sulla base di propri atti unilaterali.

La sede della delegazione gode di inviolabilità. Su di essa – analogamente a quanto previsto per le missioni diplomatiche degli Stati dall'art. 20 CVRD – è inalberata la bandiera ed è applicato l'emblema dell'Unione europea; nelle occasioni protocollari (ad es. la festa dell'Europa del 9 maggio), nonché può essere suonato l'inno dell'Unione europea. Ovviamente la delegazione dell'Unione, al pari delle

missioni diplomatiche degli Stati è tenuta a conformarsi alle leggi ed alle prassi dello Stato ricevente, in applicazione *mutatis mutandis* dell'art. 41 CVRD.

In dottrina (WOUTERS e DUQUET, BARONCINI) si ritiene che nelle delegazioni dell'Unione – conformemente a quanto si constata nella prassi concernente le organizzazioni internazionali (v., *supra*, cap. XIV, par. 12.3) – sia possibile, ed anzi doveroso, accordare asilo/rifugio alle persone che, soprattutto in caso di emergenze umanitarie, rischino di subire una irreparabile lesione dei propri diritti individuali.

I membri delle delegazione dell'Unione fanno parte del *Corpo diplomatico* accreditato presso lo Stato ospite. Nell'*ordine delle precedenze* il capo della delegazione UE figura all'ultimo posto nell'elenco degli ambasciatori degli Stati accreditati. Nella *Lista diplomatica* l'Unione europea, nella prassi precedente al trattato di Lisbona, ha sempre richiesto di figurare dopo l'ultimo Stato estero (ultima posizione della lettera Z dell'alfabeto) e giammai tra le organizzazioni internazionali. Il posizionamento particolare del capo della delegazione UE è venuto così a derogare il classico ordine delle precedenze fissato per i capi delle missioni diplomatiche, che, ai sensi dell'art. 16 CVRD, dipende dalla data e dall'ora in cui essi hanno assunto le funzioni, nel rispetto, conformemente all'art. 13, par. 1 CVRD, dell'applicazione uniforme delle prassi locali concernenti l'inizio delle funzioni diplomatiche, fatta salva la posizione tradizionalmente riservata al nunzio apostolico (v., *supra*, cap. VIII). Questa prassi, che si è tradotta fino ad oggi nel c.d. principio del (volontario) congelamento dell'anzianità ("*freezing of seniority*") del capo delegazione UE e nella rinuncia da parte dell'Unione europea ad invocare, *mutatis mutandis*, il principio di non discriminazione di cui all'art. 47 CVRD, ha conosciuto recentemente una certa inversione di tendenza. Il SEAE, infatti, incoraggia le delegazioni a comunicare agli Stati terzi che l'Unione non rinuncia volontariamente al rispetto dell'ordine delle precedenze stabilito dalla CVRD. Questo mutamento di indirizzo comincia a far breccia, cosicché il principio del congelamento dell'anzianità ha già conosciuto talune eccezioni. Ad es., la Lista diplomatica canadese applica strettamente il criterio cronologico anche rispetto al capo delegazione UE ed è anche accaduto che un *ex* capodelegazione UE abbia svolto in Nepal le funzioni di Decano del Corpo diplomatico. Il consolidamento della nuova prassi va sicuramente nel senso del riconoscimento della posizione dell'Unione europea sulla scena internazionale, oltreché nell'integrazione delle delegazioni UE nel Corpo diplomatico dello Stato ricevente.

Le lettere credenziali del capo delegazione sono sottoscritte dal Presidente del Consiglio europeo e dal Presidente della Commissione e, di regola, sono presentate al Capo dello Stato accreditatario ed al Ministro degli Esteri dello Stato ricevente; esse menzionano espressamente, secondo una prassi iniziata nel 1983, il rango ed il titolo di ambasciatore. Come nel caso dell'accreditamento dei capi delle missioni diplomatiche degli Stati, così per il capo della delegazione UE va preventivamente richiesto il gradimento dello Stato accreditante. La Dichiarazione sulla responsabilità politica presentata dall'Alto Rapprentante

Catherine Ashton al Parlamento europeo in occasione dell'adozione della decisione relativa al SEAE prevede che i capidelegazione nominati in paesi ed organizzazioni che il Parlamento europeo ritenga strategicamente importanti compaiano davanti alla Commissioni Affari esteri dell'Assemblea "per uno scambio di punti di vista" prima di assumere le loro funzioni.

L'Unione europea non rilascia ancora al proprio personale diplomatico un passaporto diplomatico, analogamente a quanto fanno gli Stati. Tuttavia, l'art. 6 del Protocollo n. 7 sui privilegi e le immunità dell'Unione europea abilita i presidenti delle istituzioni dell'Unione a rilasciare ai propri membri ed agenti di grado elevato delle dette istituzioni un "*lasciapassare*", la cui forma è decisa dal Consiglio a maggioranza semplice, che oltre ad essere riconosciuto dagli Stati membri come titolo di viaggio valido, può altresì avere una analoga validità negli Stati terzi sulla base di accordi conclusi dalla Commissione (come quello del 1974 con la Svizzera) ovvero, come risulta dalla prassi post-Lisbona, sulla base di una disposizione *ad hoc* inserita negli accordi di sede con i Paesi terzi.

6. *Le delegazioni dell'Unione europea presso le organizzazioni internazionali.*

Bibliografia: JACQUÉ J.P., *La partecipation de la Communauté économique européenne aux organisations internationales universelles*, in *AFDI*, 1975, pp. 924-948; PONS RAFOLS F.X., *El estatuto jurídico de las representaciones de la Comunidad Europea en el marco de las Naciones Unidas*, in *Rev. Inst. Eur.*, 1990, pp. 195-232; SACK J., *The Community's Membership of International Organizations*, in *CMLR*, 1995, pp. 1227-1256; CATTABRIGA C., *La funzione attuale dell'art. 229 del Trattato CE per le relazioni tra la Comunità e le altre organizzazioni internazionali*, in *RDI*, 1996, pp. 924-951; BINI-SMAGHI L., *A single EU seat in IMF*, in *JCMS*, 2004, pp. 229-248; WOUTERS J., HOFFMEISTER F., RUYS T. (eds.), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, The Hague, 2006; RASCH M.B., *The European Union at the European Union: The Functioning and Coherence of EU External representation in a State-centric Environment*, Leiden, 2008; RONZITTI N., *Il seggio europeo alle Nazioni Unite*, in *RDI*, 2008, pp. 79-98; GREVI G., *From Lisbon to New York: The EU at the UN General Assembly*, FRIDE Policy Brief, n. 81, 2011; INGRAVALLO I., *Un seggio permanente per l'Unione europea nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU?*, in *Sud in Europa*, 2011; MAYR-SINGER J., VILLOTTI J., *Die Europäische Union als neur "Big Player" in de Vereinten Nationen?*, in *Vereinte Nationen*, 2012, pp. 154-158; MELLONI M., *Artt. 220-221 TFUE*, in CURTI GIALDINO C. (dir.), *Codice dell'Unione europea operativo. TUE e TFUE commentati articolo per articolo, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Napoli, 2012, pp. 1639-1647; PALADINI L., *L'Unione europea all'Assemblea generale dell'ONU: un vecchio osservatore con nuovi poteri?*, in *SIE*, 2012, pp. 85-103; CONTARTESE C., *An EU seat at the Security Council*, in *CI*, 2013, pp. 135-160; PALCHETTI P., *Commento all'artt. 220 TFUE*, in TIZZANO A. (a cura),

Trattati dell'Unione europea, 2ª ed, Milano, 2014, pp. 1817-1831; WOUTERS J., CHANÉ A.-L., *Brussels Meets Westphalia: The European Union and the United Nations*, Leuven Centre for Global Governance Studies and Institute of International Law, Working Paper, n. 144, agosto 2014.

Fin dal 1965 la Commissione della CEE ha aperto una delegazione permanente presso le organizzazioni internazionali stabilite a Ginevra (Nazioni Unite ed, al tempo, GATT), trasformata nel 1967 in delegazione delle Comunità europee.

Attualmente le 8 delegazioni presso le organizzazioni internazionali sono aperte a Vienna (Nazioni Unite, AIEA, UNODC, UNIDO e OSCE), a New York (Nazioni Unite), ad Addis Abeba (Unione africana), a Parigi (OCSE, UNESCO), a Strasburgo (Consiglio d'Europa), a Roma (FAO, WFP, IFAD, oltre a Santa Sede e Ordine di Malta) ed a Ginevra sia presso le Nazioni Unite e le altre organizzazioni internazionali aventi sede in questa città, sia presso il WTO.

Allorché l'Unione non abbia una apposita rappresentanza presso una organizzazione internazionale avente sede in uno Stato non membro dell'Unione, di regola, la delegazione europea presso lo Stato terzo, ha un ufficio dedicato al detto ente internazionale (così, ad es., a Montreal, in Canada, la delegazione UE cura anche le relazioni con l'ICAO; inoltre, il capodelegazione in Indonesia è anche accreditato presso l'ASEAN).

L'attuale fondamento giuridico della cooperazione tra l'Unione e le organizzazioni internazionali è basato sull'art. 220 TFUE, che ha sostituito, unificandone e semplificandone le disposizioni, gli artt. 302-304 trattato CE.

L'art. 220 TFUE distingue le organizzazioni internazionali in due categorie. Alcune sono menzionate nel par. 1 della disposizione (Nazioni Unite, Consiglio d'Europa, OSCE ed OCSE). Tutte le altre sono indirettamente coperte dal par. 2 dell'art. 220. La distinzione fra enti internazionali si riverbera sugli strumenti giuridici mediante i quali è realizzata la cooperazione con l'Unione.

La prassi indica che, con le organizzazioni menzionate nel par. 1, con le quali l'Unione attua "*ogni utile cooperazione*", questa collaborazione si fonda su scambi di lettere, accordi di cooperazione, *memorandum* e dichiarazioni di intenti. Questi strumenti, che rientrano nella categoria degli accordi amministrativi internazionali, disciplinano le modalità della partecipazione della delegazione dell'Unione negli organi dell'ente internazionale (ordine di intervento nei dibattiti, statuto di osservatore, partecipante o membro con diritto di voto). Parallelamente all'accordo amministrativo occorre aver riguardo alle decisioni adottate dall'ente internazionale in merito alla partecipazione dell'Unione.

Sul piano delle organizzazioni universali va menzionato il *ruolo dell'Unione europea nelle Nazioni Unite*. La Ris. 3208/XXIX dell'Assemblea generale dell'11 ottobre 1974 ha riconosciuto lo *status* di osservatore permanente "passivo" alla CEE (cioè il potere di partecipare alle sedute plenarie degli organi principali, senza diritto di intervento); la Ris. A/65/276 del 3 maggio 2011 (adottata con 180 voti a favore e le sole astensioni di Siria e

Zimbabwe, destinatari di sanzioni dell'Unione) ha rafforzato tale *status*, divenuto quello di un osservatore permanente "attivo" nei lavori dell'Assemblea generale, delle commissioni e dei gruppi di lavoro delle Nazioni Unite (cioè comprendente il potere di presentare, a certe condizioni (in specie l'appoggio della richiesta da parte di uno dei 28 Stati membri), proposte ed emendamenti ai testi in discussione, di prendere la parola in tutti gli organi, beninteso senza diritto di voto, anche potendo replicare sulle posizioni assunte dall'Unione con il limite di un unico intervento per ciascun argomento posto in discussione. Più complessa è la posizione dell'Unione nel Consiglio di Sicurezza, tenuto conto che l'art. 34 TUE riconosce una "responsabilità primaria" agli Stati membri (Francia e Regno Unito) che sono membri permanenti del detto organo e agli altri Stati membri che, a rotazione, partecipano ai lavori del Consiglio di Sicurezza. Tuttavia, la delegazione UE può essere invitata a rappresentare l'Unione anche presso il Consiglio di Sicurezza sulla base dell'art. 39 delle *Provisional Rules of Procedure of the Security Council*. Vale la pena di ricordare che l'Unione europea (per il tramite dei suoi 28 Stati membri) versa il più grande contributo finanziario all'Organizzazione (38% del bilancio generale).

Per tener conto del fatto che l'Unione europea ricopre un ruolo sempre più centrale negli equilibri mondiali è stata posta la questione del *seggio permanente dell'Unione europea nel Consiglio di sicurezza*. Tuttavia esistono delle evidenti perplessità su come, ad es., questo seggio potrebbe essere ricavato o, ancora, su quale tipo di coordinamento ci sarebbe con gli Stati membri (Francia e Regno Unito) che già fanno parte del Consiglio di Sicurezza in maniera permanente. Riserve, queste, alle quali vanno aggiunti anche i dubbi di questi Paesi sul futuro del proprio seggio. In ogni caso, questa aspirazione, di per sé legittima, sarà credibile soltanto quando dalla prassi emergeranno prove concrete della volontà degli Stati membri di perseguire effettivamente una reale politica estera e di sicurezza comune.

Per quanto riguarda, invece, tutte le altre organizzazioni internazionali, l'Unione si limita ai collegamenti "opportuni".

L'Unione europea, in particolare, gode dello *status* di *osservatore permanente "attivo"* anche presso l'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO), l'Unione internazionale delle telecomunicazioni (ITU) e l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA).

Lo *status* di *osservatore permanente "passivo"* è invece accordato all'Unione, segnatamente, presso l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), l'Ufficio per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA), l'Organizzazione mondiale della sanità (WHO), l'Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale (WIPO), il Fondo monetario internazionale (FMI), la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (IBRD), l'Organizzazione marittima internazionale (WMO) e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale (UNIDO).

In taluni casi, tuttavia, l'Unione europea ha ottenuto lo *status* di *membro a pieno titolo dell'organizzazione* mediante adesione (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura-FAO, Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato), o partecipando alla costituzione dell'ente (Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo-BERS; Organizzazione mondiale del commercio-WTO).

7. *I rappresentanti speciali dell'Unione.*

Bibliografia: GREVI G., *Pioneering Foreign Policy: The EU Special Representatives*, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2007; ADEBAHR C., *Learning and Change in European Foreign Policy*, Baden-Baden, 2009; TOLKSDORF D., *The role of EU Special Representatives in the post-Lisbon foreig policy system: A renaissance?*, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel, Policy brief, 2012/2, giugno 2012.

L'Unione europea invia anche "*rappresentanti speciali*" nei Paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali. Questa figura risale al 1996, venne codificata dal Trattato di Amsterdam del 1997 ed è ora disciplinata dall'art. 33 TUE.

Attualmente (dicembre 2014) sono in funzione 10 rappresentanti speciali, nove dei quali sono stabiliti in differenti regioni del mondo (Corno d'Africa, compresa la regione del Sudan, Kosovo, Afghanistan, Bosnia-Erzegovina, Caucaso del sud e crisi in Georgia, regione del sud del Mediterraneo, Sahel) ed uno, nominato il 25 luglio 2012, ha la missione, al tempo tematica ed orizzontale, di migliorare l'efficacia e la visibilità della politica dell'Unione in materia di diritti umani (rafforzamento della democrazia, giustizia internazionale, diritto internazionale umanitario ed abolizione della pena di morte).

I rappresentanti speciali sono nominati dal Consiglio "Affari esteri", su proposta dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza, al quale rispondono. Essi non fanno formalmente parte della struttura gerarchica e del bilancio del SEAE, il che consente loro una notevole flessibilità di utilizzazione. Tuttavia appare indispensabile, ai fini di assicurare la coerenza dell'azione esterna dell'Unione, un coordinamento, seppure informale, tra i rappresentanti speciali, gli organi direttivi del SEAE ed i capidelegazione UE presso gli Stati terzi ricompresi nelle aree geografiche in cui operano i detti rappresentanti.

8. *Il riconoscimento dell'Unione europea da parte di Stati terzi ed organizzazioni internazionali.*

Bibliografia: CHARPENTIER J., *Les déclarations des Douze sur la reconnaissance des nouveaux États*, in *RGDIP*, 1992, pp. 343-355; ARCOS VARGAS M., *El reconocimiento de Estados: Nuevos aspectos de la institución tras las declaraciones de los doce respecto a las antiguas repúblicas yugoslavas*, in *An. hispano-luso-americano der. int.*, 1994, pp. 97-126; VAURS-CHAUMETTE A.-L., *La questions de la reconnaisance*, in BENLOLO-CARABOT, CANDAS U., CUJO E. (dir.), *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Dailler*, Paris, 2012, pp. 255-264.

Si è detto che l'Unione europea è dotata di soggettività internazionale (v., *supra*, cap. XXIII, par. 1). La sua personalità internazionale ne fa un attore delle re-

lazioni internazionali. Trattasi, tuttavia, di una personalità di carattere funzionale, limitata dalle attribuzioni che i Trattati hanno conferito all'Unione e non di una soggettività piena, com'è per definizione quella degli Stati. Gli Stati, soggetti per eccellenza del diritto internazionale, possono essere riconosciuti da altri Stati e soggetti internazionali e, correlativamente, sono dotati del potere di riconoscere. L'Unione europea, invece, come si dirà, può essere oggetto di atti di riconoscimento (al pari di qualunque altra organizzazione internazionale) da parte di Stati terzi e di altri enti internazionali, ma non è dotata della capacità di riconoscere.

Sotto il profilo passivo, riconoscere un ente internazionale non significa soltanto ammettere, da un punto di vista formale, che si tratti di un soggetto dotato di personalità internazionale. Significa, soprattutto, entrare in relazione con l'ente internazionale, in quanto soggetto distinto dagli Stati che lo hanno creato e ne sono i membri.

È noto che il riconoscimento si configura come un atto unilaterale con cui un soggetto dichiara, formalmente o anche tacitamente o implicitamente (sulla base di comportamenti concludenti dai quali si desume la volontà di riconoscere, come, ad es., la conclusione di un trattato, l'accreditamento o l'invio di agenti diplomatici, pur senza che sia emesso un atto apposito, l'*exequatur* consolare, ecc.), di aver accertato l'esistenza di una determinata situazione di fatto o di diritto in un altro soggetto, che rende possibile entrare con esso in relazioni internazionali.

Il riconoscimento si concreta in un giudizio, in un atto meramente lecito, con il quale si compie una valutazione meramente discrezionale, di carattere squisitamente politico, e perciò largamente discrezionale, avente valenza esclusivamente dichiarativa rispetto al possesso della soggettività internazionale in capo all'ente riconosciuto. Pertanto, nessuno Stato ha il dovere di procedere al riconoscimento di un altro Stato o di un ente internazionale, di cui non sia membro, giacché il riconoscimento si traduce nell'esercizio di una mera facoltà.

Il riconoscimento dell'Unione europea da parte degli Stati terzi è per lo più tacita, discendendo da condotte concludenti, quali, in particolare, la conclusione di un accordo tra l'Unione e lo Stato terzo, lo stabilimento di una delegazione dell'Unione nello Stato terzo o l'accreditamento di una missione diplomatica presso l'Unione. Può accadere, tuttavia, che il riconoscimento sia espresso ed abbia pure una base convenzionale.

Così, nel giugno 1988, l'Unione Sovietica ed il COMECON, che raggruppava gli ex-Stati socialisti – fino ad allora rimasti fedeli alla dottrina sovietica del diritto internazionale, secondo la quale le organizzazioni internazionali non sono soggetti di diritto internazionale – firmarono una dichiarazione congiunta con la Comunità economica europea, nella quale vennero stabilite relazioni ufficiali tra le parti.

Il riconoscimento dell'Unione europea può essere effettuato anche da una organizzazione internazionale, sia universale, sia regionale. Il riconoscimento è pacifico allorché l'Unione (e prima le Comunità europee) diviene membro dell'orga-

nizzazione, aderendo all'atto istitutivo (FAO) oppure partecipando alla fondazione dell'ente internazionale (WTO) ovvero concludendo con l'organizzazione un accordo di cooperazione o assistenza (Corte penale internazionale) o accordi di collegamento (OIL, Consiglio d'Europa, Mercosur).

9. *L'assenza di capacità dell'Unione europea di riconoscere (o di non riconoscere) altri soggetti di diritto internazionale.*

Si è detto che la personalità internazionale dell'Unione europea ha carattere funzionale e, conseguentemente, la sua capacità trova il proprio limite nelle competenze attribuite all'ente, quali sono enunciate nei trattati istitutivi. Ora, il riconoscimento è un atto giuridico che rientra nel settore della politica estera. L'art. 2, par. 4 TFUE dispone che l'Unione ha competenza, conformemente alle disposizioni del TUE, "per definire e attuare una politica estera e di sicurezza comune". Nessuna disposizione del TUE attribuisce all'Unione europea competenze in materia di riconoscimento di Stati terzi. L'atto di riconoscere, pertanto, resta un atto eminentemente statuale e non è compreso tra gli atti istituzionali dell'Unione.

Ciò detto, è opportuno ricordare che, all'indomani della caduta del muro di Berlino e nell'ottica della dissoluzione in corso nell'Unione Sovietica ed in Jugoslavia, la Comunità europea ed i suoi Stati membri hanno adottato il 16 dicembre 1991 – nel quadro della concertazione intergovernativa prevista dall'art. 30, par. 2 AUE in materia di Cooperazione politica europea – la dichiarazione intitolata "Direttive sul riconoscimento dei nuovi Stati nell'Europa orientale e nell'Unione Sovietica". La dichiarazione afferma la volontà degli (allora) dodici Stati membri della Comunità economica europea di riconoscere gli Stati che si fossero via via formati attraverso un processo democratico ed adotta una posizione comune sul riconoscimento formale dei nuovi Stati e lo stabilimento di relazioni diplomatiche. Per essere riconosciuti i nuovi Stati devono soddisfare una serie di requisiti, quali, tra gli altri, il rispetto per la Carta delle Nazioni Unite e per l'Atto finale della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, il rispetto dei principi sulla tutela delle minoranze, l'osservanza della regola dell'inviolabilità delle frontiere, l'impegno a risolvere pacificamente le controversie di carattere regionale.

La menzionata dichiarazione, che ha la natura di impegno politico senza valore giuridico obbligatorio per gli Stati membri, aveva la finalità di inquadrare, secondo le direttive ch'essa dettava, i riconoscimenti dei nuovi Stati da parte degli Stati membri, mediante propri atti unilaterali, come poi è avvenuto nella prassi. Il riferimento che essa contiene a "la Comunità ed i suoi Stati membri", lungi dal riferirsi ad una competenza concorrente, è una formula rituale di tutte le dichiarazioni della cooperazione politica (CHARPENTIER).

L'istituzione della PESC da parte del Trattato di Maastricht (1992) e le modifiche ad essa apportate dai Trattati di Amsterdam (1997), di Nizza (2001) e di Li-

sbona (2007) non hanno inciso sulla politica dei riconoscimenti di Stati nuovi. Le dichiarazioni via via adottate (da ultima quella del 9 luglio 2011 concernente il Sud Sudan) si limitano ad informare circa l'intenzione dell'Unione e dei suoi Stati membri di sviluppare le relazioni con il nuovo Stato sovrano e indipendente (come fece la dichiarazione del Consiglio del 12 giugno 2006 concernente il Montenegro) o a dare il benvenuto al nuovo Stato indipendente (come fece la dichiarazione del Consiglio del 9 luglio 2011 concernente il Sud Sudan). Vale la pena di segnalare al riguardo che le dette dichiarazioni non utilizzano mai il termine "riconoscimento", che invece figura regolarmente nei successivi atti unilaterali degli Stati membri. Ciò che si può però dire è che, quando tutti gli Stati membri abbiano proceduto al riconoscimento del nuovo Stato, l'Unione (e prima le Comunità) può a sua volta entrare in relazioni con esso, concludendo degli accordi, ricevendone a Bruxelles la missione diplomatica ed aprendo una delegazione nello Stato terzo.

A riprova non solo del segnalato carattere non giuridicamente vincolante delle dette dichiarazioni del Consiglio ma anche del rinvio da parte di esse alle regole ed alla prassi del diritto internazionale in materia di riconoscimenti di Stati si può menzionare la dichiarazione del Consiglio del 18 febbraio 2008, all'indomani della proclamazione dell'indipendenza del Kosovo. In questo caso, come noto, gli Stati membri dell'Unione non sono riusciti a pervenire ad un accordo sul riconoscimento del nuovo Stato, tanto che la dichiarazione si limita a prendere nota che gli Stati membri decideranno circa le loro relazioni con il Kosovo "in linea con le pratiche nazionali e le norme giuridiche" (al dicembre 2014, cinque Stati membri dell'Unione (Cipro, Grecia, Romania, Slovacchia e Spagna) non hanno riconosciuto il Kosovo).

Quanto sopra detto, risulta confermato dal fatto che a Pristina non c'è propriamente una delegazione dell'Unione ma un Ufficio dell'Unione europea retto dal rappresentante speciale per il Kosovo e la Repubblica del Kosovo a Bruxelles non ha una propria missione diplomatica accreditata presso l'Unione.

Pertanto, quando si parla nei *media* di riconoscimenti di nuovi Stati o entità da parte dell'Unione europea si vuole intendere piuttosto il riconoscimento dei detti Stati ed entità da parte degli Stati membri dell'Unione.

La questione è stata spesso evocata con riguardo allo Stato di Palestina, specie dopo la risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2014 che ne "sostiene il riconoscimento in linea di principio" e, tuttavia, correttamente rammenta che "il riconoscimento dello Stato di Palestina rientra nelle competenze degli Stati membri".

Lo stesso ragionamento circa l'assenza di capacità dell'Unione a procedere al riconoscimento di nuovi Stati vale, *a fortiori*, per la politica dei *non riconoscimenti* di entità nate sulla base di un fatto internazionalmente illecito (Repubblica turca di Cipro del Nord nel 1983; Repubblica autonoma di Abcasia e Repubblica dell'Ossezia del Sud nel 2008).

CAPITOLO XXV

LA TUTELA DIPLOMATICO-CONSOLARE DEI CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA NEL TERRITORIO DEI PAESI TERZI

SOMMARIO: 1. Le fonti della disciplina. – 2. La natura del diritto alla tutela diplomatico-consolare e la responsabilità degli agenti diplomatici e consolari degli Stati membri. – 3. Le condizioni per ottenere la tutela diplomatico-consolare e le situazioni nelle quali essa si applica. – 4. Il rapporto tra protezione civile e assistenza consolare.

Bibliografia: JIMÉNEZ PIERNAS C., *La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea*, in *Rev. Inst. Eur.*, 1993, pp. 9-51; TIZZANO A., *Cittadinanza europea e protezione diplomatica*, in *Annuario UCOI*, 1993, pp. 76-86; RUFFERT M., *Diplomatischer und konsularisches Schutz swischen Völker-und Europarecht*, in *ArchV.*, 1997, pp. 459-477; JIMÉNEZ PIERNAS C., *La asistencia consular al ciudadano de la Unión. De Maastricht a Amsterdam*, in MARIÑO MÉNENDEZ F. (ed.), *Acción exterior de la Unión europea y comunidad internacional*, Madrid, 1998, pp. 219-242; SCZEKALLA P., *Die Plifcht der Gemeinschaft und der mitgliedstaaten zum diplomatischen und konsularischen Schutz*, in *Europarecht*, 1999, pp. 325-342; STEIN T., *Interim Report on "Diplomatic Protection under the European Union Treaty"*, in *Report of the Seventieth ILA Conference*, London, 2002, pp. 277-289; POIRAT F., *Article II-106: Protection diplomatique et consulaire*, in BURGORGUE-LARSEN L., LEVADE L., PICOD F. (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe: pt. II: La Charte des droits fondamentaux de l'Union*, vol. II, Bruxelles, 2005, pp. 578-585; STOROST CH., *Diplomatischer Schutz durch EG und EU?*, Berlin, 2005; SAENZ DE SANTA MARIA P.A., *La protección de la Unión en el exterior*, in *Rev. Der. UE*, 2006, pp. 11-25; TOUZE S., *Le régime de la protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'Union européenne*, in *Aktuelle Juristische Praxis*, 2005, pp. 834-850; SIMON D., MARIATTE F., *Le droit à la protection diplomatique: droit fondamental en droit communautaire?*, in *Europe*, 2006, n. 11, pp. 4-7; COT J.-P., CUJO E., *Remarques sur l'article 20 du TCE*, in *Droit international et coopération internationale. Hommage à Jean-André Touscoz*, Nice, 2007, pp. 830-843; GEYER F., *The external dimension of EU Citizenship*, Ceps Brief, 2007; REY ANEIROS A., *Hacia el Reforzamiento de la Dimensión Exterior de la Ciudadanía Europea*, in *Rev. Der. Com. Eur.*, 2007, pp. 9-43; COT J.-P., *La protection consulaire européenne: perspectives et problèmes*, in *La France, l'Europe, le monde: mélanges en l'honneur de Jean Charpen-*

tier, Paris, 2008, pp. 281-291; FERNÁNDEZ A.M., *Consular Affairs in the EU: Visa Policy as a Catalyst for Integration?*, in *Hague J. Dipl.*, 2008, pp. 21-35; IANNIELLO-SALICETI A., *La protezione diplomatica e consolare dei cittadini dell'Unione*, in AJANI G., BENACCHIO G.A. (dir.), *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, vol. II, Torino, 2008, pp. 146-175; PORZIO G., *Consular Assistance and Protection: an EU Perspective*, in *Hague J. Dipl.*, 2008, pp. 93-97; LA ROSA R., *La protezione diplomatica nell'Unione europea: un esempio di evoluzione delle norme internazionali in materia*, in *SIE*, 2009, pp. 133-156; CARLETTI C., *La protezione diplomatica e consolare dei cittadini dell'Unione europea in territorio extra-comunitario: alcune riflessioni critiche sulle modalità procedurali dell'assistenza consolare*, in PANELLA L. (cur.), *La protezione diplomatica: sviluppi e prospettive*, Torino, 2009, pp. 655-693; BATTINI S., *Il "diritto amministrativo internazionale", oggi, il caso dell'assistenza consolare e della protezione diplomatica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, pp. 1405-1428; DELLA CANANEA G., *The European Union and Consular Protection: A New Public Law*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, pp. 1429-1447; FRAGOLA M., *Cittadinanza europea e protezione diplomatica dei cittadini UE all'estero*, in MOCCIA L. (cur.), *Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione europea*, Milano, 2010, pp. 195-201; VIGNI P., *Diplomatic and Consular Protection in EU Law: Misleading Combination or Creative Solution?*, EUI Working Papers Law 2010/11; BATTINI S., *The Impact of EU Law and Globalization on Consular Assistance and Diplomatic Protection*, in CHITI E., MATTARELLA B.G. (eds.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law: Relationship, Legal Issues and Comparison*, Berlin, 2011, pp. 173-184; FARO S., MORARU M.B., *La questione dell'effettività del diritto dei cittadini europei alla protezione diplomatica e consolare nei paesi terzi. Il risultato del progetto CARE (Citizens Consular Assistance Regulation in Europe)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, pp. 747-779; IANNIELLO-SALICETI A., *The Protection of EU Citizens Abroad: Accountability, Rule of Law, Role of Consular and Diplomatic Services*, in *Eur. Pub. L.*, 2011, pp. 91-109; INGRAVALLO I., *La (fragile) dimensione esterna della cittadinanza europea*, in TRIGGIANI E. (cur.), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, pp. 139-159; MORARU M.B., *Protection of EU citizens abroad: A legal assessment of the EU citizen's right to consular and diplomatic protection*, in *Perspectives on Federalism*, 2011, pp. 67-105; TOUZÉ S., *Aspects récents (et choisies) de la protection consulaire des citoyens de l'Union européenne*, in *Rev. Aff. Eur.*, 2011, pp. 79-85; VERMEER-KÜNZLI A., *Where the Law Becomes Irrelevant: Consular Assistance and the European Union*, in *ICLQ*, 2011, pp. 965-995; CAPANTINI M., *La tutela consolare dalle origini alla "comunitarizzazione" della protezione per i cittadini UE non rappresentati*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012, pp. 547-577; IANNIELLO-SALICETI A., *Commento all'art. 23 TFUE*, in CURTI GIALDINO C. (dir.), *Codice dell'Unione europea operativo, TUE e TFUE commentati articolo per articolo, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Napoli, 2012, pp. 594-604; INGRAVALLO I., *Vingt ans après Maastricht: quelles sont les perspectives de la dimension externe de la citoyenneté européenne?*, in *RDUE*, 2012, pp. 251-273; FARO S., CHITI M.P., SCHWEIGHOFER E, (cur.), *European citizenship and consular protection: new trends in European law and national law*, Napoli, 2013; FORNI F., *Diplomatic Protection in EU Law: Whats New under the Sun?*, in *Hague J. Dipl.*, 2014, pp. 150-175; PORRO G., *L'azione dell'Unione europea in materia di tutela consolare*, in *Studi in memoria di Maria Rita Saulle*, Napoli, 2014, vol. II, pp. 1351-1356.

1. *Le fonti della disciplina.*

L'art. 20, par. 1, lett. *c*) TFUE sancisce che il cittadino dell'Unione, cioè chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro, "*ha il diritto di godere, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato*". L'art. 23, comma 1 TFUE, nel ribadire questo diritto aggiunge che "*gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie e avviano i negoziati internazionali richiesti per garantire detta tutela*".

Questa disposizione riprende, con modifiche, l'art. 20 trattato CE, che, a sua volta, ha sostituito l'art. 8 C trattato CEE, introdotto dal trattato di Maastricht del 1992.

Inoltre, una disposizione del medesimo tenore degli artt. 20 e 23 TFUE figura all'art. 46 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che ai sensi dell'art. 6, par. 1 TUE ha lo stesso valore giuridico dei trattati istitutivi.

Infine, l'art. 35, ultimo comma, TUE precisa che le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri e le delegazioni dell'Unione europea negli Stati terzi "*contribuiscono all'attuazione del diritto dei cittadini dell'Unione nel territorio dei paesi terzi*" di cui all'art. 20 TFUE e dalle misure di attuazione adottate in applicazione dell'art. 23 TFUE.

Questa disposizione non costituisce una base giuridica idonea per creare norme in materia di tutela diplomatico-consolare, che devono essere fondate esclusivamente sull'art. 23 TFUE. Come si deduce, infatti, dalla forma verbale "*contribuiscono*", l'art. 35 TUE affida alle missioni diplomatico-consolari degli Stati membri ed alle delegazioni dell'Unione negli Stati terzi soltanto una funzione ausiliaria e strumentale in materia di protezione dei cittadini dell'Unione. Questa interpretazione si giustifica anche alla luce della necessità di assicurare una piena tutela giurisdizionale al cittadino dell'Unione, atteso che eventuali misure adottate sulla base dell'art. 35 TUE non sono sottoposte al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia dell'Unione, a differenza di quelle adottate ai sensi dell'art. 23 TFUE.

L'avvio del dibattito sulla possibilità di una protezione dei cittadini europei all'interno delle istituzioni comunitarie si deve alla Dichiarazione solenne sull'Unione europea, adottata durante il Consiglio europeo di Stoccarda del 17-19 giugno 1983. In essa, i dieci Capi di Stato e di Governo degli Stati membri delle Comunità europee, si prefissarono l'obiettivo di *"una cooperazione più stretta sul piano diplomatico e amministrativo tra i rappresentanti dei Dieci nei Paesi terzi"*, in ottica di un potenziamento della Cooperazione Politica Europea (CPE). Proprio il Comitato politico della CPE, riunitosi il 17 maggio 1984, stabilì delle linee direttive in materia di cooperazione consolare stabilendo la creazione di un gruppo di lavoro, formato dai responsabili delle sezioni consolari di ambasciate e di consolati generali degli Stati membri, che si interrogasse sulla possibilità di preparare azioni congiunte e coordinate a protezione dei cittadini degli Stati membri nei Paesi terzi in caso di situazioni estrema urgenza o di crisi politiche.

In ogni caso, la tutela diplomatico-consolare dei cittadini europei, nei termini di cui alle disposizioni sopra menzionate, fu per la prima volta prefigurata, nel 1985, nella relazione finale del "Comitato Adonnino" (un Comitato *ad hoc* incaricato nel Consiglio europeo di Fontainebleau del giugno 1984, di adottare misure che promuovessero l'identità europea allo scopo di favorire la creazione di una "Europa dei cittadini") in tema di "diritti speciali dei cittadini europei", presentata alla Presidenza italiana del Consiglio europeo in occasione della riunione di Milano del 28-29 giugno 1985, quando le Comunità comprendevano soli 10 Stati membri e già allora questi Stati non avevano rappresentanze diplomatiche e consolari in diverse zone geografiche del mondo. I Ministri degli Esteri dei dodici, in una decisione adottata il 17 febbraio 1986, relativa all'applicazione del titolo III dell'Atto unico europeo, precisarono che gli Stati membri avrebbero esaminato la possibilità di prestare assistenza ed aiuto nei Paesi terzi ai cittadini degli Stati membri che non vi fossero rappresentati.

La questione tornò di attualità nel 1990. Infatti, durante la prima guerra del Golfo, molti cittadini dei dodici Stati membri non avevano in Iraq rappresentanze diplomatiche del proprio Stato. Il Consiglio europeo di Roma (dicembre 1990) preconizzò una protezione comune dei cittadini della Comunità fuori delle frontiere di questa; anche le due successive proposte della Spagna e quella della Commissione alla conferenza intergovernativa (CIG) in esito alla quale fu adottato il trattato di Maastricht fecero riferimento ad una "protezione dell'Unione", che si sarebbe sovrapposta a quella di ciascuno Stato membro. Secondo la delegazione spagnola, la strada da percorrere era quella di estendere, anche al di fuori del territorio comunitario, il contenuto del preesistente art. 220 del Trattato CEE – vale a dire la tutela garantita ai cittadini europei all'interno di tutti gli Stati membri – di modo che i cittadini degli Stati membri potessero godere dei diritti di una vera e propria cittadinanza "esterna" europea, e non solo di uno *status* di "straniero privilegiato". Va letta in quest'ottica anche l'altra proposta avanzata dalla Spagna nella stessa CIG, che mirava a valorizzare il passaporto dell'Unione per identificare il cittadino europeo da parte delle autorità degli Stati terzi, rendendo visibile lo *status civitatis* europeo soprattutto ai fini della loro protezione. La soluzione accolta a Maastricht nell'art. 8 C trattato CEE fu tuttavia più modesta. Non solo venne eliminato ogni riferimento circa una protezione esercitabile direttamente dall'Unione, ma venne accolto, in seguito, il compromesso suggerito dalla Presidenza del Lussemburgo nel giugno 1991, che proponeva di rimuovere pure ogni accenno agli istituti specifici della protezione consolare e della protezione diplomatica; in questo modo il testo finale adottato faceva riferimento a una generica "*tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari*".

La situazione della copertura di rappresentanze diplomatico-consolari degli Stati membri nel mondo non è migliorata da allora ai nostri giorni. Invero, uno studio della Commissione europea del 2007 evidenziava che erano ben 18 i paesi extra-UE in cui nessuno degli Stati membri aveva una ambasciata o un consolato; ammonterebbe, pertanto, a 7 milioni il numero di viaggiatori cittadini dell'Unione "non rappresentati", a cui si aggiungerebbero circa 2 milioni di espatriati europei che vivono in un Paese terzo in cui il loro Stato d'appartenenza, membro UE, non è rappresentato. Allo stato i soli tre paesi in cui sono rappresentati tutti i 28 Stati membri sono Cina, Russia e Stati Uniti.

Nei primi anni di applicazione dell'art. 8 C trattato CEE (novembre 1993-marzo 1995), gli Stati membri si sono limitati ad approvare (a porte chiuse nel quadro di un gruppo di lavoro del Consiglio operante in ambito PESC) delle linee guida destinate alle rappresentanze diplomatiche ed agli uffici consolari, non oggetto di pubblicazione. La Commissione europea, nel maggio 1995, criticò questa prassi rilevando che non era chiaro come il cittadino dell'Unione potesse far valere il proprio diritto alla protezione.

Cosicché, a seguito di discussioni in seno al COREPER e ad una interrogazione parlamentare, i rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in seno al Consiglio dell'Unione, con decisione 95/533/CE del 19 dicembre 1995, riguardante la tutela dei cittadini dell'Unione europea da parte delle rappresentanze diplomatiche e consolari, cioè con un accordo di diritto internazionale, hanno dettato alcune regole di attuazione dell'art. 8 C trattato CEE, in forza della competenza loro spettante ai sensi della detta disposizione e del successivo art. 20 trattato CE. Questa competenza internazionale degli Stati membri ha escluso, conseguentemente, qualsiasi potere di proposta della Commissione europea.

La decisione del 1995 è entrata in vigore soltanto nel 2002, a seguito del compimento da parte degli Stati membri delle procedure costituzionali interne di esecuzione. Una revisione della disciplina era prevista dopo cinque anni di vigenza; essa non ha avuto luogo perché le istituzioni politiche dell'Unione (Commissione, Consiglio e Parlamento), essendo stato nel frattempo firmato il trattato di Lisbona del 2007, hanno deciso che, conformemente all'art. 23 TFUE, la materia avrebbe dovuto trovare la sua disciplina in uno strumento normativo dell'Unione, che avrebbe sostituito la decisione del 1995. Invero, l'art. 23, primo comma, TFUE, ha riservato agli Stati membri non più il compito "esclusivo" di prendere tutte le misure di applicazione della disposizione, ma quello di adottare le disposizioni "necessarie", oltre ad avviare i negoziati internazionali richiesti per garantire la tutela ai propri cittadini. La tutela dell'Unione, infatti, esige la previa acquisizione del consenso dello Stato terzo interessato. Tale consenso non è necessario soltanto nel caso della rottura delle relazioni diplomatiche, anche se lo Stato terzo, a stregua della CVRD e CVRC può rifiutare la designazione di un determinato Stato come delegato alla protezione. A maggior ragione il Paese terzo non è obbligato a riconoscere automaticamente gli effetti dell'art. 23 TFUE, secondo il noto principio *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*.

Nella prassi si può ricordare la decisione dei dodici Stati membri delle Comunità (17 dicembre 1990) di incaricare le proprie rappresentanze diplomatiche in Kuwait di assicurare la protezione dei cittadini dei Paesi i cui diplomatici erano stati costretti dall'Iraq ad abbandonare il Paese.

Il Libro verde del 2006 della Commissione europea in materia di protezione del cittadino dell'Unione nei Paesi terzi nell'ottica di semplificare i detti negoziati ha proposto di inserire una clausola-tipo negli accordi dell'Unione con i Paesi terzi, multilaterali o bilaterali, con la quale lo Stato terzo riconosce che ogni cittadino dell'Unione non avente una rappresentanza diplomatico-consolare competente e accessibile possa essere protetto localmente dalle missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri nello Stato terzo.

Sebbene una proposta di questo tipo non abbia al momento avuto seguito, recentemente alcuni Stati membri, nel ridefinire le proprie convenzioni bilaterali in materia consolare, hanno inserito la suddetta clausola. Si guardi alla prassi italiana di inserire, in tutti gli accordi consolari bilaterali dal 1995 in poi, una clausola *standard* che recita: *"I funzionari della Repubblica Italiana esercitano funzioni consolari a favore dei cittadini di Stati membri dell'Unione europea che non abbiano uffici consolari nella circoscrizione di competenza di detti funzionari"*. La disposizione è presente nelle convenzioni consolari con la Libia del

1998 (art. 22), con la Moldova del 2000 (art. 61), con la Federazione russa del 2001 (art. 37), con Cuba del 2001 (art. 62), con la Georgia del 2002 (art. 60) e con l'Ucraina del 2003 (art. 63).

Preso atto di questa pratica diffusa, la Commissione ha iniziato a incoraggiare l'inserimento della c.d. "clausola del consenso" anche nella rinegoziazione delle convenzioni bilaterali, e non solamente negli accordi misti dell'Unione con i Paesi terzi.

Il comma 2 dell'art. 23 TFUE contiene, peraltro, una importante novità rispetto ai trattati previgenti. Attribuisce alla competenza dell'Unione ed incardina in capo al Consiglio, che decide a maggioranza qualificata, secondo una procedura speciale, previa consultazione del Parlamento, il compito di "*adottare direttive che stabiliscono le misure di coordinamento e cooperazione necessarie per facilitare tale tutela*".

Le crisi in Libia, Egitto e Bahrein dopo le insurrezioni della primavera 2011 o in Giappone, durante il terremoto del marzo 2011, hanno accelerato l'iniziativa legislativa della Commissione, che tardava a dare attuazione al c.d. Programma di Stoccolma su *Un'Europa aperta e sicura al servizio e tutela dei cittadini*, approvato dal Consiglio europeo nel dicembre 2009, nonostante che l'impegno fosse stato confermato dalla Commissione stessa nel marzo 2011. Una proposta di direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dell'Unione – che mira a sostituire, abrogandola, la decisione *sui generis* 95/533/CE, tenendo conto del nuovo quadro giuridico istituito dopo Lisbona – è stata presentata il 14 dicembre 2011 (COM (2011) 881 def.) ai sensi dell'art. 23 TFUE, che prevede la deliberazione del Consiglio, secondo una procedura legislativa speciale, previa consultazione del Parlamento europeo. Quest'ultimo ha approvato il 25 ottobre 2012 una risoluzione legislativa contenente numerosi emendamenti alla proposta volti a: *a*) migliorare la protezione, soprattutto semplificandola nelle situazioni di crisi; *b*) coinvolgere maggiormente le delegazioni dell'Unione negli Stati terzi, alle quali sarebbero attribuite funzioni consolari; *c*) attribuire alla Commissione europea il potere di adottare atti delegati secondo una procedura che prevede il potere del Parlamento europeo e del Consiglio di sollevare obiezione nel termine di due mesi (prorogabili a quattro) dalla notifica dell'atto delegato; *d*) semplificare ulteriormente le procedure di rimborso agli Stati membri per i costi dell'assistenza; *e*) estendere il campo di applicazione personale, vale a dire ampliare la categoria dei beneficiari dell'assistenza.

La proposta di direttiva è stata pure sottoposta ai parlamenti nazionali nel quadro dell'esame della sussidiarietà (in Italia, la 3ª Commissione permanente Affari Esteri ed Emigrazione del Senato, il 14 febbraio 2012, ha approvato una risoluzione nella quale, pur esprimendosi favorevolmente sulla proposta nel complesso per i casi di protezione consolare ordinaria, "condivide i rilievi critici che sono già stati espressi da altri Stati europei sulla parte relativa all'assistenza in caso di crisi, la quale rischia di risultare eccessivamente dettagliata nel definire i compiti dei singoli Stati", XVI Legislatura, doc. XVIII, n. 131).

La questione è sempre all'esame del Consiglio, che non è riuscito a raggiungere un compromesso accettabile, nonostante l'azione incisiva svolta dall'Italia durante il semestre di presidenza del Consiglio dell'Unione (luglio-dicembre 2014) per ravvicinare le posizioni degli Stati membri.

Occorre altresì ricordare che i rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, con decisione 96/409/CE del 25 giugno 1996 (sempre, quindi,

con un accordo di diritto internazionale) hanno istituito un documento di viaggio provvisorio uniforme, valido per un viaggio di sola andata, di regola a destinazione del Paese di origine o di quello di residenza permanente, da rilasciarsi ai cittadini dell'Unione europea che si trovano in difficoltà e che richiedono la protezione diplomatica e consolare.

Inoltre, il Consiglio dell'Unione, il 16 giugno 2006, ha adottato talune linee direttrici (non giuridicamente vincolanti) in materia di tutela consolare dei cittadini dell'Unione europea nei Paesi terzi, che introducono il concetto di "ripartizione delle responsabilità" nel garantire assistenza ai cittadini dell'Unione – in caso non godessero di rappresentanza diplomatica e consolare durante una situazione di crisi – attraverso l'individuazione preventiva di una sede consolare principale competente per il coordinamento con le autorità locali, le organizzazioni internazionali e la società civile presenti sul territorio. Una prospettiva che già conteneva *in nuce* la nozione di "Stato guida", che ha fatto poi la sua apparizione in altre linee direttrici del Consiglio proprio sul "Concetto di Stato guida" del 12 giugno 2007, su proposta di Francia e Regno Unito. Nel Piano d'azione 2007-09 "*Per un'efficace tutela consolare nei Paesi terzi*" presentato il 5 dicembre 2007 dalla Commissione, viene menzionato il "sistema" dello "Stato pilota", descritto negli stessi termini dello "Stato guida". Nel 2008 il Consiglio dell'Unione ha adottato, altresì, linee direttrici relative all'attuazione del concetto di Stato guida in materia consolare (2008/C317/06). Il ruolo di Stato guida in uno Stato terzo (che può essere anche congiunto) è assunto volontariamente da uno Stato membro con il concorso attivo di tutti gli Stati membri, attraverso le squadre nazionali di risposta alle crisi, allorché in relazione ad una grave crisi con ripercussioni a livello consolare sia necessario assicurare *in loco* assistenza medica, nonché procedere all'assistenza, raccolta e, se del caso, all'evacuazione dal Paese terzo verso un luogo sicuro dei cittadini dell'Unione che ne facciano richiesta. Il concetto di Stato guida attiene, dunque, esclusivamente alle situazione di crisi, che in precedenza erano state affrontate con uno sforzo di cooperazione tra Stati membri; la lacuna da colmare era relativa piuttosto all'aspetto della regolazione di questa cooperazione che si presentava spontaneamente ad ogni sopravvenuta emergenza. A motivo di ciò si ha l'impressione che le istituzioni europee abbiano considerato lo "Stato guida" come uno sviluppo separato in materia di cooperazione consolare, non direttamente collegato al regime giuridico di tutela diplomatica e consolare previsto dall'art. 23 TFUE; in particolare la base interamente volontaria di assunzione del ruolo di riferimento per gli altri Stati, pur attenendo alla protezione di un cittadino di altri Stati membri, allontana ogni possibile relazione tra il sistema dello "Stato guida" e i diritti connessi alla cittadinanza "europea".

Il paragrafo 1 delle linee guida del 2008 dispone che uno Stato membro che voglia diventare "Stato guida" in un determinato Paese terzo, debba inviare una notifica mediante COREU al Segretariato generale del Consiglio, il quale, ricevutala, provvederà ad aggiorna-

re l'elenco dei Paesi terzi in cui uno Stato membro assume il ruolo di guida; questo elenco è pubblicato presso il *Joint Situation Centre* (SITCEN), l'unità di *intelligence* dell'Unione. Ciò lascia presupporre che ricada sugli Stati membri l'onere di informare adeguatamente i propri cittadini, visto che questi non hanno possibilità di accedere ai *database* del SITCEN; questo aspetto è fondamentale e va a toccare un grave *deficit* informativo, essendo interesse principale dei cittadini sapere a quale rappresentanza diplomatica riferirsi in caso di crisi.

Nel 2011 solo sette degli allora ventisette Stati membri si erano offerti come "Stato guida": la Francia in Chad, Fiji (congiuntamente al Regno Unito), Madagascar, Togo, Repubblica Centrafricana, Comore, Gibuti, Vanuatu, Guinea-Bissau (congiuntamente al Portogallo); il Regno Unito nelle Barbados, Belize, Sierra Leone, St. Lucia, Papua Nuova Guinea, Gambia, Fiji (congiuntamente alla Francia), Bangladesh; la Germania in Tajikistan e Kirghizistan; il Portogallo a São Tomé e Principe, Guinea-Bissau (congiuntamente alla Francia) e Timor Est; la Spagna nella Guinea equatoriale; i Paesi Bassi nel Suriname; l'Irlanda nel Lesotho; la Danimarca e l'Austria congiuntamente nel solo Bhutan. Vi sono anche questioni particolari e confuse, come il caso del Belgio che ha affermato di avere assunto il ruolo di "Stato guida" nella Repubblica democratica del Congo e che tuttavia ha espresso la volontà di non apparire nella lista del SITCEN.

A proposito del rapporto tra questi atti (si ribadisce: di diritto internazionale e non di diritto dell'Unione europea) e la proposta di direttiva presentata dalla Commissione europea, vale la pena di osservare che, ai sensi dell'art. 296 TFUE, il Parlamento europeo e il Consiglio si astengono, in presenza di un progetto di atto legislativo, dall'adottare atti non previsti dalla procedura applicabile al settore interessato. Pertanto il potere degli Stati membri di dettare misure di applicazione dell'art. 23 TFUE è stato paralizzato dalla presentazione da parte della Commissione della menzionata proposta di direttiva.

Per completare il quadro normativo conviene ricordare che la Commissione europea, con raccomandazione del 5 dicembre 2007, ha chiesto agli Stati membri di riprodurre sui nuovi passaporti rilasciati dopo il 1° luglio del 2009 (per i passaporti emessi prima di tale data, sono stati distribuiti adesivi da sovrapporvi) il contenuto degli artt. 20, par. 1, lett. *c*) e 23 TFUE, cioè del diritto alla protezione diplomatico-consolare dei cittadini dell'Unione.

L'Italia ha dato seguito positivo alla detta raccomandazione riproducendo nella terzultima pagina del passaporto il testo dell'art. 23 TFUE ed indicando il sito *web http://www.consularprotection.eu*.

2. *La natura del diritto alla tutela diplomatico-consolare e la responsabilità degli agenti diplomatici e consolari degli Stati membri.*

Occorre preliminarmente rilevare, per evitare pericolose confusioni tra istituti appartenenti, rispettivamente, al diritto internazionale ed al diritto dell'Unione europea – confusione che potrebbe essere indotta dalla terminologia adottata dai redattori del trattato di Maastricht del 1992 (e che, purtroppo, è rimasta sostan-

zialmente immutata nei successivi trattati) – che la "tutela diplomatica e consolare" prevista dal TUE, dal TFUE e dalla Carta dei diritti fondamentali, non si riferisce alla "protezione diplomatica" del diritto internazionale (per qualche cenno a questo istituto, v. *supra*, cap. IX, par. 5). I due istituti, infatti, hanno presupposti diversi e differente contenuto.

Ora, la tutela diplomatica e consolare, prevista come diritto del cittadino dell'Unione europea, rientra piuttosto nell'azione diplomatica e nell'assistenza consolare svolta dalle missioni diplomatiche e consolari di uno Stato nel territorio di un altro Stato.

Ciò premesso, può osservarsi che dalla formulazione degli artt. 20 e 23 TFUE e dell'art. 46 della Carta dei diritti fondamentali si evince incontrovertibilmente che questa tutela diplomatico-consolare va considerata un diritto soggettivo di carattere fondamentale del cittadino dell'Unione nei confronti degli Stati membri, del tutto speculare all'obbligo imposto a questi ultimi dal TUE e dal TFUE.

In ciò sta l'essenziale differenza rispetto alla classica protezione diplomatica del diritto internazionale, che attribuisce, invece, un diritto allo Stato con il quale il cittadino possiede un legame effettivo di nazionalità (ai sensi della sentenza del 6 aprile 1955 della Corte internazionale di giustizia nel caso *Nottebohm* tra Liechtenstein e Guatemala), per di più esercitabile discrezionalmente, anche se la giurisprudenza nazionale sembra orientata ad ammettere il sindacato giurisdizionale nei confronti del rifiuto arbitrario o irragionevole di intervenire in protezione diplomatica.

A ciò si aggiunge un altro elemento di distinzione, vale a dire la natura meramente rimediale dell'azione in protezione diplomatica contrapposta alla natura preventiva della tutela diplomatica e consolare, che non necessita, ad es., l'individuazione di un comportamento illecito internazionale come requisito fondamentale per il suo esercizio, né l'esaurimento delle vie di ricorso giurisdizionale a livello interno da parte della persona che richiede la tutela di uno Stato membro.

Il diritto fondamentale del cittadino dell'Unione non è peraltro perfetto essendo condizionato sotto due profili.

In primo luogo, va osservato che le disposizioni dei trattati europei prevedono che la tutela sia accordata "*alle stesse condizioni dei cittadini degli Stati membri*". Questa formula deve essere interpretata nel senso che il diritto alla tutela diplomatica e consolare può essere invocato dal cittadino europeo soltanto nella misura in cui sia previsto nella legislazione interna dello Stato membro al quale esso si rivolga.

In secondo luogo, il concreto esercizio del diritto è subordinato alla conclusione dei necessari accordi che gli Stati membri sono impegnati a negoziare con gli Stati terzi (ma che finora non hanno concluso). Gli Stati membri, infatti, si sono limitati finora a notificare agli Stati terzi la loro possibilità di garantire la tutela prevista dagli artt. 20, par. 2, lett. *c*) e 23 TFUE (conformemente a quanto previsto dall'art. 8 CVRC).

Ciò detto, è opportuno osservare che i cittadini dell'Unione che chiedono "protezione" alle rappresentanze diplomatiche e consolari degli Stati membri sono attratti nella giurisdizione di quest'ultimo e, pertanto, rientrano nella tutela prevista dalla convenzione europea per i diritti dell'uomo (CEDU), anche se la condotta dello Stato parte della CEDU si svolga nel territorio di uno Stato non parte (Corte EDU, decisione 12 dicembre 2001, *Bankovic* c. *Belgio*, ricorso 52207/99, par. 73).

Inoltre, considerato che le rappresentanze diplomatiche degli Stati membri negli Stati terzi sono organi dello Stato, quest'ultimo risponde, nell'ordinamento dell'Unione, delle loro eventuali azioni od omissioni che si traducono in violazione del TFUE ed il cittadino ha la possibilità di far valere direttamente dinanzi ai tribunali dello Stato membro l'eventuale responsabilità patrimoniale di quest'ultimo.

Infine, nei settori di competenza esclusiva dell'Unione europea (ad es., in materia di pesca), le delegazioni dell'Unione negli Stati terzi hanno un dovere di "*esercitare la protezione*" a favore dei cittadini dell'Unione (TRIB, sentenza 6 luglio 1995, *Odigitria* c. *Consiglio e Commissione*, causa T-572/1993). Gli accordi di pesca stipulati dalla Comunità (ed ora dall'Unione) con i Paesi terzi contengono, di regola, clausole-tipo che consentono l'intervento della Commissione in "assistenza diplomatica" nei procedimenti nei confronti di pescatori cittadini dell'Unione. Qualora la Commissione (ora le delegazioni dell'Unione) dovesse restare inattiva a fronte della richiesta da parte di un cittadino dell'Unione potrebbe incorrere in azioni volte al risarcimento patrimoniale per mancata assistenza. Si badi, tuttavia, che il "dovere" della Commissione europea di proteggere i pescatori dell'Unione è ricostruito dal Tribunale (allora di primo grado) sulla base di una disposizione contenuta in un accordo di pesca e non è trasponibile sul piano dei diritti del cittadino dell'Unione.

La tutela diplomatica e consolare prevista dal TUE e dal TFUE non è pertanto comparabile con l'istituto di diritto internazionale della protezione diplomatica. Non è neppure, allo stato, una protezione esercitata direttamente dall'Unione, non essendo accordata da una delegazione dell'Unione negli Stati terzi. Nemmeno può essere assimilata alla protezione funzionale delle organizzazioni internazionali, il cui carattere di specialità, consistente nella limitazione della sfera di applicazione ai soli agenti delle stesse, non ne rende possibile l'assoggettamento ai diritti di cittadinanza europea. È, invece, una protezione reciproca, permanente ed automatica che gli Stati membri si sono impegnati ad assicurare ai cittadini dell'Unione. Come tale, se si vuole creare un parallelo con istituti noti al diritto internazionale, è analoga alla figura della "protezione diplomatica delegata", disciplinata dagli artt. 45, lett. *c*) e 46 CVRD nonché dall'art. 27, par. 1, lett. *c*) CVRC in caso di rottura delle relazioni diplomatiche ovvero su richiesta di uno Stato terzo non rappresentato nello Stato in cui va esercitata la protezione.

In conclusione, le finalità principali dell'istituto sono due, dato che esso opera

tanto nel versante esterno dell'Unione quanto nel versante interno. Nell'ambito esterno, l'istituto mira a rafforzare l'identità dell'Unione europea nei Paesi terzi, quale veicolo utile alla promozione del ruolo dell'Unione sulla scena internazionale. Nell'ambito interno, l'istituto può contribuire a consolidare nei cittadini dell'Unione il senso di appartenenza ad una "casa comune", in cui si manifesta la solidarietà tra Stati membri nell'offrire tutela ai cittadini dell'Unione, qualora essi ne abbiano necessità e non sia presente nel Paese terzo una rappresentanza diplomatica o consolare dello Stato membro di cui essi sono cittadini.

3. *Le condizioni per ottenere la tutela diplomatico-consolare e le situazioni nelle quali essa si applica.*

Due sono le *condizioni per ottenere la tutela diplomatico-consolare* dell'Unione: *a*) il possesso della cittadinanza di uno degli Stati membri, dimostrabile mediante la presentazione di un passaporto o di un documento di identità ovvero con qualsiasi altra prova di cittadinanza; *b*) l'assenza *in loco* di una missione diplomatica o di un ufficio consolare (anche onorario) competente e accessibile del proprio Stato (artt. 1 e 2 decisione del 1995).

Per quanto concerne il criterio dell'accessibilità la proposta di direttiva del 2011 prevede che l'ambasciata o il consolato non è "accessibile" se il cittadino dell'Unione non può recarvisi e tornare nel luogo di partenza (con i mezzi di trasporto comunemente usati nel Paese terzo) entro lo stesso giorno (nel corso dei lavori preparatori si indicava una distanza massima di 400 km.). È prevista una deroga qualora l'urgenza del caso richieda un'assistenza più rapida. Un emendamento del Parlamento ha proposto di ampliare ulteriormente il concetto di "accessibilità" accostando al criterio temporale, quello di utilità; secondo il Parlamento un'ambasciata o un consolato non sarebbe accessibile anche quando il loro raggiungimento comporterebbe "un uso non necessario di tempo prezioso e risorse finanziare in casi di emergenza".

La proposta di direttiva del 2011 precisa che anche i cittadini di Paesi terzi familiari di cittadini dell'Unione godono della tutela consolare prevista per i cittadini dell'Unione, sempre che non abbiano *in loco* la rappresentanza diplomatica o l'ufficio consolare del proprio Stato.

Poiché l'assistenza viene accordata alle stesse condizioni dei cittadini dei Paesi terzi familiari di cittadini dello Stato membro, diventano rilevanti le pratiche nazionali; va peraltro ricordato come non tutti gli Stati membri offrano determinati servizi consolari agli individui cittadini di Paesi terzi legati da vincolo di parentela con i propri cittadini. Ad es., l'emissione di DVP (documenti di viaggio provvisori) a cittadini di Paesi terzi familiari di cittadini dell'Unione è prevista da pochissimi Stati membri e le visite a familiari detenuti cittadini di Paesi terzi sono subordinate alla non opposizione delle autorità dello Stato terzo.

Invero, l'art. 23 TFUE garantisce un trattamento non discriminatorio, e, conformemente agli artt. 7 e 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e alla giurisprudenza della Corte di giustizia, i principali vantaggi derivanti dai diritti riconosciuti ai cittadini dell'Unione sono estesi anche ai loro familiari per garantire la piena efficacia di tali diritti (v., fra le altre, CG, sentenza 19 ottobre 2004, C-202/02, *Zhu* e *Chen*). Andando oltre questa giurisprudenza, un emendamento contenuto nella risoluzione legislativa del Parlamento europeo dell'ottobre 2012 propone di estendere la tutela anche a profughi e apolidi riconosciuti e ad altre persone che non possiedono la cittadinanza di alcuno Stato membro ma che soggiornano in uno degli Stati membri e sono titolari di un documento di viaggio rilasciato da tale Stato membro; tale emendamento, peraltro, si pone in singolare contrasto con la sintesi della valutazione d'impatto che ha accompagnato la proposta di direttiva del 2011, nella quale la Commissione, pur riconoscendo altri margini di estensione per quanto riguarda i beneficiari del diritto alla tutela, li aveva tuttavia giudicati difficilmente percorribili ed eccessivamente ambiziosi, stante proprio la differenza di pratiche nazionali a questo riguardo.

Dall'art. 5, par. 1 della decisione del 1995 si deducono le *situazioni, nelle quali opera la tutela del cittadino dell'Unione*, di cui all'art. 23 TFUE. Si tratta di un elenco aperto e non tassativo (come dimostra il riferimento ad "*altri casi*" figurante nel par. 2 della disposizione), che comprende: *a*) l'assistenza in caso di decesso all'estero; *b*) l'assistenza in caso di incidente o malattia grave; *c*) l'assistenza in caso di arresto o di detenzione (comprendente la visita in carcere e la verifica che il cittadino dell'Unione riceva un trattamento conforme alle norme minime delle Nazioni Unite sul trattamento dei detenuti del 30 agosto 1955, adottate con Ris. dell'ECOSOC 663 C/XXIV del 1957 e 2076/LXII del 1977); *d*) l'assistenza alle vittime di atti di violenza; *e*) l'aiuto ed il rimpatrio dei cittadini dell'Unione in difficoltà nei casi di emergenza (catastrofi naturali, disordini civili, conflitti armati; il caso più frequente, secondo la prassi, è la perdita o il furto del passaporto).

Salvo casi di estrema urgenza non possono essere concessi anticipi o aiuti pecuniari né può essere sostenuta alcuna spesa a favore del cittadino dell'Unione senza l'autorizzazione dello Stato membro di appartenenza; le eventuali somme anticipate, comprese le tasse consolari se dovute, devono essere rimborsate dal cittadino, che all'uopo si impegna mediante la sottoscrizione del formulario che figura in allegato alla decisione.

Le richieste di assistenza e di informazione di familiari, amici, medico e/o datore di lavoro nel Paese di origine saranno trattate dall'ambasciata o dal consolato contattato, attraverso il Ministero degli Affari esteri dello Stato di cittadinanza.

Per quanto concerne le situazioni di crisi, la proposta del 2011 prevede tutta una serie di miglioramenti. Dispone che i piani di emergenza locali comprendano sistematicamente i cittadini dell'Unione non rappresentati. Sottolinea l'importanza dello Stato guida ai fini della tutela dei cittadini dell'Unione non rappresentati e ne definisce il ruolo al riguardo (coordinamento e conduzione delle operazioni

di assistenza dei cittadini dell'Unione non rappresentati). Specifica, inoltre, che lo Stato guida può ottenere un sostegno supplementare dal meccanismo di protezione civile dell'Unione europea e dalle strutture di gestione delle crisi del Servizio europeo per l'azione esterna. Prevede, ancora, un sostegno supplementare e garantisce il pieno uso delle sinergie contemplando la presenza di esperti consolari nazionali, in particolare provenienti dagli Stati membri non rappresentati, nelle squadre d'intervento esistenti a livello di Unione. Per quanto concerne la ripartizione dell'onere finanziario, la proposta contempla una procedura semplificata di rimborso, adattata alle situazioni di crisi, con scambi procedurali più semplici tra le autorità consolari e i cittadini, moduli *standard* di domanda e un sistema più agevole per tracciare i costi di rimborso (criterio *pro quota*) o importi forfettari se i costi non possono essere calcolati. Questa procedura di rimborso migliorata integra il sostegno disponibile attraverso il meccanismo di protezione civile dell'Unione europea e le strutture di gestione delle crisi del SEAE. Alcuni emendamenti del Parlamento alla proposta di direttiva sono volti ad assegnare al SEAE un ruolo di cooperazione con gli Stati membri in modo da garantire una efficace assistenza ai cittadini non rappresentati, oltre all'organizzazione di corsi di formazione per il personale consolare sulla disciplina e le modalità della tutela.

Gli aspetti relativi alla gestione straordinaria delle situazione di crisi e alle procedure finanziarie di rimborso hanno sollevato non poche critiche da parte degli Stati membri. Ad es., la 3ª Commissione permanente "Affari esteri, emigrazione" del Senato della Repubblica italiana, nell'esaminare la proposta di direttiva il 14 febbraio 2012, ha posto l'accento sia sulla "problematicità" del meccanismo previsto per il rimborso, sia sulla parte relativa all'assistenza in caso di crisi, giudicata *"eccessivamente dettagliata nel definire i compiti dei singoli Stati membri"*.

Non stupisce dunque che il Parlamento europeo abbia di fatto avanzato, tra i 58 emendamenti alla proposta di direttiva, la soppressione completa dell'art. 13 sulla procedura "semplificata" di rimborso. Inoltre, sebbene nelle motivazioni della risoluzione del Parlamento si parli di alleggerimento dello "Stato guida" al fine di non appesantire il sistema "in modo insopportabile", gli emendamenti hanno cassato qualsiasi riferimento a esso. Ritenendo il testo della Commissione poco ambizioso per non aver approfittato pienamente del nuovo quadro giuridico offerto dal trattato di Lisbona, il Parlamento europeo ha voluto eliminare del tutto la figura dello "Stato guida" dalla disciplina, coinvolgendo maggiormente le delegazioni dell'Unione nella gestione delle crisi. Negli emendamenti vengono assegnate a esse la maggior parte dei compiti precedentemente in capo allo "Stato guida", come il coordinamento della pianificazione di emergenza tra gli Stati membri, lo scambio di informazioni, la guida dell'evacuazione, fornendo a tal fine l'assistenza necessaria. Inoltre, a giudizio del Parlamento europeo, devono essere le delegazioni dell'Unione a poter richiedere l'attivazione del Meccanismo di protezione civile, e in uno degli emendamenti si arriva ad affermare che le delegazioni dovrebbero essere incaricate di funzioni consolari. Non sembra però che il Parlamento europeo abbia fatto un particolare sforzo creativo nell'attribuire un ruolo alle delegazioni dell'UE, limitandosi a porle in sostituzione dello "Stato guida", ove necessario.

Il Parlamento europeo, invece, ha apportato un contributo interessante su di un aspetto trascurato dalla Commissione: la possibile esistenza di barriere linguistiche tra cittadini di uno Stato membro e l'autorità diplomatica o consolare che presta la tutela. Per superare un

tale limite, suscettibile di rendere meno efficace l'assistenza prestata, il Parlamento europeo ha proposto di fornire servizi di interpretariato.

Anche per quanto riguarda l'altra barriera, quella prettamente finanziaria relativa al costo delle operazioni straordinarie di assistenza, il Parlamento europeo suggerisce di istituire un "fondo fiduciario" tra Stati membri, da cui l'ambasciata o il consolato dello Stato che fornisce l'assistenza possano attingere per le spese relative alla protezione di un cittadino non rappresentato e in cui gli Stati membri del cittadino non rappresentato assistito possano rimborsare l'anticipo finanziario. Con tale sistema si è voluti andare incontro alle esigenze di Paesi membri più piccoli come Cipro, che espresse pubblicamente le difficoltà finanziarie occorse nell'assicurare assistenza consolare ai cittadini di altri Stati membri durante la guerra nel sud del Libano tra *Hizbollah* e Israele.

4. *Il rapporto tra protezione civile e assistenza consolare.*

La protezione civile dell'Unione è stata spesso menzionata contestualmente a quella consolare in molti documenti politici, a volte palesando una confusione concettuale da parte delle stesse istituzioni europee. Così, la dichiarazione del Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo del 7 gennaio 2005, tra le misure di intervento dell'UE prese in seguito allo *tsunami* che aveva appena colpito il Sud-Est asiatico, poneva indiscriminatamente sullo stesso piano sia il "Meccanismo di protezione civile della Comunità", che "la cooperazione consolare". Ancora, il Rapporto presentato nel maggio del 2006 al Consiglio e alla Commissione dall'ex Commissario europeo MICHEL BARNIER e dedicato alla protezione civile dei cittadini dell'Unione, nel rilevare l'urgenza di creare una forza di protezione civile europea, affrontava pure temi che attengono più specificatamente alla protezione consolare, come la possibilità per le delegazioni europee di esercitare un ruolo di rappresentanza consolare *sui generis.* Il *Rapporto Barnier* costituirà la base per la Relazione della Presidenza austriaca del successivo Consiglio europeo del giugno 2006, che romperà un silenzio in materia di protezione diplomatica e consolare durato quasi un decennio.

Dunque, inizialmente, è stata la crescente esigenza di assistere i cittadini europei in situazioni di emergenza a riaccendere il dibattito in tema di tutela diplomatica e consolare; la risposta a tali urgenze in termini di aiuti umanitari e di protezione civile ha poi permesso di avviare quel processo di ridefinizione della disciplina comunitaria in materia di assistenza consolare in generale, al fine di concretizzare effettivamente quella dimensione esterna della cittadinanza europea che, tutto sommato, era stata poco approfondita, da Maastricht in poi.

Sarebbe tuttavia fuorviante accomunare *in toto* i due meccanismi di protezione che presentano caratteristiche e modalità operative profondamente differenti, come diversa è la base giuridica in cui esse sono inquadrate all'interno del diritto dell'Unione europea. Si tratta, invero, di due tipi di protezione, complementari nella pratica ma da tenere comunque ben distinti.

Il trattato di Lisbona, modificando e ridenominando il trattato CE, ha dedicato un intero articolo al tema della protezione civile (art. 196 TFUE), che va a im-

plementare un quadro giuridico in cui già era presente l'importante decisione 2001/792/CE del Consiglio del 23 ottobre 2001, la quale istituiva il Meccanismo comunitario per favorire una "cooperazione rinforzata" nell'ambito degli interventi di soccorso della protezione civile, in seguito modificata dalla decisione 2007/779/CE dell'8 novembre 2007.

Già la decisione del 2001 evidenzia una delle differenze fondamentali con l'assistenza consolare prevista dai trattati istitutivi, inglobando all'interno della protezione civile delle persone, qualsiasi persona fisica che si trovi sul luogo delle operazioni, indipendentemente dal fatto che sia cittadino dell'UE o abitante del Paese terzo.

Anche dalle fattispecie elencate e che, se verificatesi, sono in grado di mettere in moto il Meccanismo, si evince come le misure di protezione civile intervengano in caso di fenomeni che colpiscano una moltitudine di persone; l'assistenza sarà pertanto da destinare a questa moltitudine nella sua interezza. Invece, l'assistenza consolare, di regola, riguarda casi individuali.

Da ultimo bisogna considerare come il Meccanismo di protezione civile (MIC) operi solo in risposta a gravi situazioni di crisi internazionali come "calamità naturali o provocate dall'uomo", catastrofi ambientali, attentati terroristici o scontri bellici; eventi del genere, all'evidenza, possono implicare misure di assistenza consolare, ma non ne coprono tutte le fattispecie.

Il MIC è uno degli strumenti del Meccanismo, una sorta di sala operativa. MIC sta per *Monitoring and information centre* (centro di informazione e monitoraggio) ed è il centro che ha assunto ora la denominazione di "Centro europeo di risposta alle emergenze" (*Emergency response centre*, ERC) e il cui nome sarà sancito definitivamente solo dalla decisione sul nuovo Meccanismo giunta alla fase del trilogo (il nome rimarrà ERC o potrà essere ERCC, cioè *Emergency Response Coordination Centre*).

La comunicazione della Commissione al Parlamento europeo COM (2011) 149 def. del 23 marzo 2011 ha previsto una partecipazione attiva degli esperti consolari alle squadre pluridisciplinari di risposta alle crisi esistenti, come quelle del Meccanismo di protezione civile dell'Unione (che sono composte a partire da elenchi di esperti, candidati a parteciparvi da ciascuno degli Stati membri, per aver seguito una specifica formazione). La Comunicazione ricorda come, dal 2007, il MIC può essere attivato a sostegno di misure di assistenza consolare ai cittadini UE nei Paesi terzi, ove le autorità consolari degli Stati membri ne facciano richiesta. L'attivazione del Meccanismo permette l'utilizzo della vasta rete di risorse di protezione civile proveniente dai 32 Paesi partecipanti (tutti gli Stati membri compresa la Croazia, i Paesi del SEE e il FYROM, come Paese candidato all'adesione), mediante condivisione e mobilitazione di tutte le risorse disponibili; il nucleo operativo del Meccanismo (MIC) garantisce anche lo scambio di informazioni e facilita il coordinamento fra le risorse offerte dagli Stati partecipanti.

Al riguardo si è formata già una prassi sulle misure di assistenza consolare in caso di emergenza prestate attraverso l'attivazione del Meccanismo di protezione civile dell'Unione. Un aeroplano svedese Medevac (*medical evacuation*), cofinanziato dalla Commissione proprio tramite il MIC, ha evacuato sei europei feriti in seguito all'attentato di Mumbai nel novembre del 2008. Ma l'esempio di una tempestiva gestione logistica delle crisi è stato dato dalla crisi libica del 2011, nella quale il supporto delle procedure attivate dal Meccanismo è stato fondamentale per aiutare le autorità consolari a evacuare rapidamente i cittadini europei. Grazie al MIC è stata facilitata l'utilizzazione comune di mezzi di trasporto e sono state cofinanziate le spese per i mezzi di trasporto di alcuni Stati membri: un caso su tutti, quello dell'aereo messo a disposizione dall'Ungheria e cofinanziato dal MIC, che ha permesso a 29 cittadini rumeni, 27 ungheresi, 20 bulgari, 8 tedeschi, 6 cechi e altri 6 cittadini dell'UE, di evacuare Tripoli in rivolta. Ma il contributo del MIC non si è limitato a servizi effettivi di trasporto; è stato la piattaforma d'informazione principale per altri fornitori di trasporto, oltre che per le forze armate e le autorità consolari.

CAPITOLO XXVI

LE RELAZIONI DIPLOMATICHE FRA STATI MEMBRI ED IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. La visita del Capo di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro è disciplinata dalle norme del diritto diplomatico e non dal diritto di libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. – 1.1. I fatti della controversia tra Ungheria e Repubblica slovacca. – 1.2. Le posizioni delle parti. – 1.3. La valutazione della Corte di giustizia.

1. *La visita del Capo di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro è disciplinata dalle norme del diritto diplomatico e non dal diritto di libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea.*

Bibliografia: TOUZÉ S., *Le statut du chef d'Etat membre, une opportunité d'élargissement du principe de loyauté communautaire*, in *Rev. Aff. Eur.*, 2012, pp. 839-846; ALOUPI N., *Les rapports entre droit international et droit de l'Union européenne*, in *RGDIP*, 2013, pp. 7-35; DELZANGLES B., *Les affaires hongroises ou la disparition de la valeur "integration" dans la jurisprudence de la Cour de Justice*, in *RTDEur.*, 2013, pp. 201-215; FILIPPIN M., *A change for future intra-european diplomatic relations?*, in *Maastricht JECL*, 2013, pp. 120-126; ROSSI L.S., *EU Citizenship and the Free Movement of Heads of State: Hungary v. Slovak Republic*, in *CMLR*, 2013, pp. 1431-1465.

1.1. *I fatti della controversia tra Ungheria e Repubblica slovacca.*

Una recente sentenza della Corte di giustizia nell'Unione europea, resa dalla Grande sezione il 16 ottobre 2012 nella causa C-364/10, *Ungheria* c. *Repubblica slovacca*, unitamente alle conclusioni conformi dell'avvocato generale YVES BOT del 6 marzo 2012, consente di approfondire alcuni rilevanti profili del rapporto tra il diritto diplomatico ed il diritto dell'Unione europea.

La controversia oggetto della sentenza è nata da un incidente diplomatico tra i due Paesi. Su invito di un'associazione avente sede in Slovacchia, il Presidente dell'Ungheria Lazlo Sólyom si sarebbe dovuto recare il 21 agosto 2009 nella città slovacca di Komárno per partecipare alla cerimonia di inaugurazione di una statua raffigurante Santo Stefano.

Occorre rammentare che il 20 agosto è un giorno di festa nazionale in Ungheria, nel quale si commemora proprio Santo Stefano, fondatore e primo Re dello Stato ungherese. Per contro, il 21 agosto è una data sensibile in Slovacchia, in quanto il 21 agosto 1968 le forze armate di cinque paesi del Patto di Varsavia, tra cui le truppe ungheresi, invasero la Repubblica socialista cecoslovacca.

In seguito a vari scambi diplomatici tra le ambasciate dei due Stati membri in merito alla prevista visita del presidente Sólyom, i tre massimi rappresentanti della Repubblica slovacca, vale a dire il Presidente della Repubblica Gašparovič, il Primo ministro Fico ed il Presidente del Parlamento Paška, adottavano una dichiarazione comune nella quale indicavano che la visita del Presidente Sólyom era ritenuta inopportuna, tenuto conto segnatamente del fatto che egli non aveva espresso alcuna intenzione di incontrarsi con personalità slovacche e che la data del 21 agosto era nella Repubblica slovacca particolarmente delicata per le ragioni anzidette. Tuttavia, in seguito ad ulteriori contatti diplomatici, il Presidente Sólyom confermava la propria visita.

Con nota verbale del 21 agosto 2009, il Ministro degli Affari esteri slovacco informava l'ambasciatore di Ungheria a Bratislava che le autorità slovacche avevano deciso di non consentire l'ingresso del Presidente Sólyom nel proprio territorio. Il divieto veniva giustificato, per un verso, sulla direttiva 2004/38, 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 e, per altro verso, sulle disposizioni di diritto nazionale relative, da un lato, al soggiorno degli stranieri e, d'altro lato, alle misure in materia di ordine pubblico.

Informato del contenuto della nota verbale mentre era in viaggio verso la Repubblica slovacca, il Presidente Sólyom, dava atto alla frontiera, situata a metà del ponte Komárom-Komárno sul Danubio, di averla ricevuta e rinunciava ad entrare nel territorio slovacco.

Con nota del 24 agosto 2009, le autorità ungheresi contestavano, in particolare, che la direttiva 2004/38 potesse costituire un valido fondamento normativo atto a giustificare il rifiuto della Repubblica slovacca di concedere al Presidente Sólyom l'ingresso nel proprio territorio. Esse constatavano, inoltre, che la decisione di non consentire l'ingresso non era sufficientemente motivata. Per tali ragioni, l'Ungheria riteneva che la Repubblica slovacca avesse adottato tale provvedimento in violazione del diritto dell'Unione.

Successivamente, in un incontro tra i Primi ministri dei due Paesi avvenuto il 10 settembre 2009 a Szécsény (Ungheria), i due Stati adottavano una dichiarazione comune nella quale ribadivano le tesi rispettive quanto alla legittimità dell'applicazione della direttiva 2004/38 alla fattispecie, pur deplorando le circostanze del viaggio del presidente Sólyom. Nella stessa occasione veniva adottato un "promemoria" inteso a chiarire, per il futuro talune modalità pratiche delle visite ufficiali e non ufficiali nei due Stati.

Con nota del 17 settembre 2009, le autorità slovacche rispondevano alla nota del 24 agosto 2009 indicando che, considerate le circostanze dell'incidente, l'applicazione della direttiva 2004/38 era "l'ultima possibilità" di impedire al Presidente Sólyom l'ingresso nel territorio della Repubblica slovacca e affermavano di non avere commesso alcuna violazione del diritto dell'Unione.

Nel frattempo, il Ministro degli Affari esteri ungherese, con una nota del 3 settembre 2009, inviata al vicepresidente della Commissione europea Barrot, aveva sollecitato il parere dell'istituzione in merito all'eventuale violazione del diritto dell'Unione da parte della Repubblica slovacca.

Nella risposta del 10 settembre 2009 il vicepresidente della Commissione europea Barrot rilevava che, conformemente alla direttiva 2004/38: *a*) anzitutto, qualsiasi restrizione al diritto di libera circolazione dovesse rispettare il principio di proporzionalità; *b*) inoltre, ai sensi dell'art. 27, par. 2, della direttiva 2004/38, la restrizione doveva basarsi sul comportamento personale dell'interessato ed essere notificata a quest'ultimo nelle forme prescritte dall'art. 30, motivando le ragioni del rifiuto in modo preciso e completo. Il vicepresidente osservava, altresì, che competeva in primo luogo ai giudici nazionali di assicurare il rispetto delle regole della direttiva. Infine, auspicava che la soluzione della controversia fra i due Stati fosse affidata ad un costruttivo dialogo bilaterale.

Peraltro, il 12 ottobre 2009, il Ministro degli Affari esteri ungherese decideva di chiedere alla Commissione europea, questa volta formalmente, di valutare l'opportunità di avviare, ai sensi dell'art. 258 TFUE, un procedimento per inadempimento contro la Repubblica slovacca, per violazione dell'art. 21 TFUE e della direttiva 2004/38.

Rispondendo l'11 dicembre 2009, la Commissione – *re melius perpensa* – cambiava prospettiva rispetto alla precedente presa di posizione. Pur rilevando che i cittadini dell'Unione hanno il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri in forza dell'art. 21 TFUE e della direttiva 2004/38, la Commissione precisava che, "*in base al diritto internazionale, gli Stati membri si riservano il diritto di controllare l'ingresso di un capo di Stato estero nel loro territorio, a prescindere dalla circostanza che tale capo di Stato sia o meno un cittadino dell'Unione*".

A sostegno di questa tesi – che, all'evidenza, sposta la soluzione della controversia dal diritto dell'Unione al diritto internazionale – la Commissione rilevava che gli Stati membri dell'Unione europea organizzano le visite ufficiali tramite i canali politici bilaterali, cosicché tale materia esula dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

Secondo la Commissione, invero, vanno tenute distinte due situazioni differenti: quella in cui un Capo di Stato visiti un altro Stato membro in qualità di privato cittadino, nel qual caso è applicabile il diritto di libera circolazione sancito dall'art. 21 TFUE, come disciplinato dalla direttiva 2004/38 e quella di una visita di Stato alla quale si applicano esclusivamente le norme del diritto internazionale

generale e convenzionale. La Commissione, al riguardo, rilevava che, dai documenti allegati alla nota del Ministro degli Affari esteri ungherese risultava che la controversia fra i due Stati membri verteva proprio sulla natura della detta visita. Pertanto, la Commissione riteneva di non essere in grado di concludere che la Repubblica slovacca avesse violato le disposizioni del diritto dell'Unione relative alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione, pur rilevando che la Slovacchia, nella sua nota verbale del 21 agosto 2009, aveva invocato erroneamente la direttiva 2004/38 e gli atti adottati per la sua attuazione nell'ordinamento giuridico interno.

Il 16 dicembre 2009 il Ministro degli Affari esteri slovacco commentava la presa di posizione della Commissione affermando che, "[d]*al punto di vista della* [Repubblica slovacca]*, ciò significa che abbiamo ragione, che, quando agiamo, lo facciamo in maniera ponderata e non denunciamo pubblicamente una violazione delle norme europee senza sapere di cosa parliamo*". Egli sottolineava che "*sarebbe opportuno che* [la Repubblica di] *Ungheria, così come noi stessi e la Commissione* [...]*, considerasse chiuso questo caso*". Aggiungeva poi che per Bratislava la lettera della Commissione era da ritenersi una conferma della correttezza della posizione sostenuta.

Il 15 marzo 2010 il Primo ministro slovacco, Fico, rispondendo ad un parere espresso dal Presidente Sólyom in merito all'insegnamento delle lingue nella scuola primaria, rendeva una dichiarazione pubblica in cui affermava che, "[i]*n tali circostanze, vietare al sig.* [...] *Sólyom l'ingresso nel territorio il 21 agosto 2009 costituiva per noi un atto del tutto giustificato. A nostro parere, lo è oggi ancor più di allora*".

Con nota del 30 marzo 2010 inviata alla Commissione europea, l'Ungheria iniziava formalmente la procedura di cui all'art. 259 TFUE. Per memoria, questa disposizione stabilisce il procedimento relativo al caso in cui l'iniziativa di adire la Corte di giustizia, in relazione all'inadempimento del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro è attribuita ad un altro Stato membro e non alla Commissione europea. La procedura dell'art. 259 TFUE prevede, in particolare, che lo Stato membro che intenda adire la Corte deve preliminarmente rivolgersi alla Commissione pena l'irricevibilità del ricorso.

Il 30 aprile 2010 la Repubblica slovacca comunicava le proprie osservazioni; il 12 maggio 2010 i due Stati ribadivano le proprie divergenti posizioni nel corso di un'audizione organizzata dalla Commissione.

Il 24 giugno 2010 la Commissione rendeva il proprio parere motivato sulla vicenda. Essa riteneva che le disposizioni dell'art. 21, par. 1 TFUE e della direttiva 2004/38 non sono applicabili alle visite effettuate dal Capo di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro e che, pertanto, l'asserito inadempimento della Repubblica slovacca non sussisteva.

Il ricorso dell'Ungheria veniva depositato alla Corte di giustizia l'8 luglio 2009. Con ordinanza del presidente della Corte del 28 gennaio 2011 la Commissione europea era ammessa ad intervenire a sostegno della Repubblica slovacca.

1.2. *Le posizioni delle parti.*

Le posizioni dei due Stati erano nettamente divergenti quanto alla disciplina applicabile alle visite dei Capi di Stato.

La posizione dell'Ungheria faceva sostanzialmente perno sul diritto dell'Unione ed, in particolare, sulla direttiva 2004/38. Per il governo di Budapest tale fonte si applica a qualsiasi cittadino dell'Unione, compresi i Capi di Stato, e a tutti i tipi di visite, sia quelle ufficiali che quelle private.

Ad ogni buon conto, secondo il governo di Budapest non esiste alcuna norma di diritto internazionale in materia di visite di Stato. Qualora fosse esistita – ha osservato il governo ungherese – il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea non avrebbero potuto non tenerne conto, qualora avessero voluto subordinare l'esercizio del diritto alla libera circolazione a norme di diritto internazionale, come hanno fatto in altri casi (ad es., nel caso della direttiva 2003/109, relativa allo *status* dei cittadini dei paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo). In ogni caso, anche ammesso che tali norme esistano, l'Ungheria riteneva che la loro applicazione non potesse compromettere l'efficacia della direttiva 2004/38, introducendo una deroga al suo ambito di applicazione *ratione personae*.

L'Ungheria sosteneva, inoltre, che la portata del diritto di qualsiasi cittadino dell'Unione di circolare liberamente all'interno dell'Unione europea non può essere interpretata restrittivamente. Conseguentemente, tale diritto può essere assoggettato soltanto alle limitazioni eccezionalmente previste dalla direttiva 2004/38.

Peraltro, l'applicazione di tali limitazioni è possibile solo qualora ricorrano i presupposti sostanziali e procedurali previsti dalla direttiva.

Orbene, per quanto riguarda i presupposti sostanziali, l'art. 27, par. 2, della direttiva 2004/38 ammette la possibilità per gli Stati membri di adottare provvedimenti restrittivi per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza ove essi si basino esclusivamente sul comportamento personale dell'interessato, nel rispetto del principio di proporzionalità. Inoltre, tali restrizioni sono applicabili solo qualora il comportamento dell'interessato rappresenti una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della società. Quanto ai presupposti procedurali, l'art. 30 della direttiva 2004/38 enuncia le garanzie di cui deve godere qualsiasi cittadino dell'Unione il cui diritto alla libera circolazione venga limitato, attinenti, in particolare, alla comunicazione della motivazione di qualsiasi provvedimento restrittivo e dei mezzi di ricorso a sua disposizione.

Secondo il governo di Budapest, pertanto, nel vietare al Presidente dell'Ungheria l'ingresso in territorio slovacco la Repubblica slovacca non aveva rispettato né i presupposti sostanziali né quelli procedurali previsti dalla direttiva 2004/38. Infatti, da un lato, il Presidente Sólyom non avrebbe rappresentato una minaccia per alcun interesse fondamentale della società slovacca e, in ogni caso, il divieto di ingresso è stato un provvedimento sproporzionato. Dall'altro, non era stata in-

viata al Presidente Sólyom alcuna comunicazione per informarlo dei motivi della decisione di cui trattasi e dei mezzi di ricorso a sua disposizione.

Di tutt'altro avviso era la Repubblica slovacca, sostenuta dalla Commissione europea, che ha difeso la propria posizione fondata sulle regole del diritto internazionale.

Per il governo di Bratislava, anzitutto, la progettata visita del Presidente dell'Ungheria non era una visita privata di un cittadino dell'Unione, bensì la visita di un Capo di Stato nel territorio di un altro Stato membro. Pertanto, il diritto dell'Unione e, in particolare, l'art. 21 TFUE, nonché la direttiva 2004/38 non sono applicabili ai Capi di Stato degli Stati membri.

A sostegno di tale posizione la Repubblica slovacca ha fatto valere che, tenuto conto del ruolo dei Capi di Stato, i loro spostamenti all'interno dell'Unione rientrano nell'ambito delle relazioni diplomatiche tra gli Stati membri, quali disciplinate dal diritto internazionale consuetudinario e dalle convenzioni internazionali. Infatti, il principio di attribuzione delle competenze risultante dagli artt. 3 TUE, 4, par. 1 TUE, e 5 TUE escludono le relazioni diplomatiche bilaterali tra gli Stati membri dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Ciò è confermato per la Repubblica slovacca, anzitutto, dalla sentenza del 22 marzo 2007, *Commissione/Belgio*, causa C-437/04, nella quale la Corte ha affermato che gli Stati membri conservano la facoltà di disciplinare le loro relazioni diplomatiche anche dopo la loro adesione all'Unione. Oltre a ciò, nessuna disposizione dei Trattati attribuirebbe espressamente all'Unione la competenza a disciplinare le relazioni diplomatiche tra gli Stati membri.

Inoltre, un Capo di Stato, in quanto titolare della sovranità dello Stato che rappresenta, potrebbe recarsi in un altro Stato sovrano solo qualora quest'ultimo ne sia stato informato e vi abbia acconsentito. A tale proposito, la Repubblica slovacca rammenta che l'art. 4, par. 2 TUE dispone che l'"*Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale*" e che il principio di libera circolazione non può in alcun caso comportare una modifica dell'ambito di applicazione del TUE o delle disposizioni di diritto derivato dell'Unione.

Per quanto concerne gli argomenti avanzati dall'Ungheria riguardo all'applicabilità al caso di specie del diritto dell'Unione, la Repubblica slovacca ha replicato osservando, in primo luogo, che il fatto che la direttiva 2004/38 non preveda deroghe relativamente alla circolazione dei Capi di Stato non significa che detta direttiva sia loro applicabile, posto che l'applicazione del diritto dell'Unione ai Capi di Stato è esclusa dai trattati stessi.

In secondo luogo, la Repubblica slovacca, come la Commissione, ha contestato il raffronto fatto tra la direttiva 2004/38 e la direttiva 2003/109, poiché le due fonti hanno un diverso oggetto, mirando la seconda a migliorare l'integrazione degli immigrati in situazione regolare.

In terzo luogo, secondo la giurisprudenza della Corte (in particolare le senten-

ze 24 novembre 1992, *Poulsen e Diva Navigation*, causa C-286/90, e del 16 giugno 1998, *Racke*, causa C-162/96) non sussiste alcun obbligo a carico del legislatore dell'Unione di indicare, per ogni atto di diritto derivato, l'ambito di applicazione *ratione materiae* e *ratione personae* dei trattati nel contesto del diritto internazionale.

Infine, in quarto luogo, la giurisprudenza invocata dall'Ungheria (in specie, le sentenze 6 aprile 1995, *RTE e ITP/Commissione*, causa C-241/91 P e C-242/91 P e del 22 ottobre 2009, *Bogiatzi*, causa C-301/08), non è pertinente in quanto in quelle fattispecie non era contestata la competenza dell'Unione, diversamente da quanto avviene nella controversia in esame.

La Repubblica slovacca ha aggiunto un'altra serie di argomenti a sostegno della propria posizione.

Anzitutto ha osservato che, se si ammettesse l'applicazione del diritto dell'Unione in circostanze come quelle della fattispecie, il Capo di Stato di uno Stato membro beneficerebbe in un altro Stato membro di privilegi in base al diritto dell'Unione, pur essendo, al contempo, tutelato dalle immunità previste dal diritto internazionale contro l'applicabilità delle decisioni amministrative adottate da detto Stato in forza del diritto dell'Unione. Ne conseguirebbe che uno Stato membro non potrebbe né negare l'ingresso nel proprio territorio a tale persona né, tenuto conto delle sue immunità, allontanarla successivamente.

Inoltre, anche ammesso che il diritto dell'Unione fosse applicabile nel caso di specie, la Repubblica slovacca nega di avere applicato tale diritto e, in particolare, la direttiva 2004/38. Essa rileva, a tale proposito, che la nota verbale del 21 agosto 2009 contenente il riferimento alla direttiva 2004/38 si collocava nell'ambito degli scambi diplomatici concernenti l'organizzazione della progettata visita del Presidente dell'Ungheria e non costituiva quindi una "decisione" ai sensi della direttiva in questione. Tale nota, peraltro, era stata redatta non da un agente di polizia dei servizi di controllo alle frontiere, bensì dal Ministero degli Affari esteri, vale a dire un organo manifestamente incompetente ad adottare una decisione in prima istanza in applicazione della direttiva 2004/38 e delle pertinenti norme nazionali. Lungi dall'essere poi indirizzata al Presidente Sólyom, la nota in questione sarebbe stata trasmessa per via diplomatica all'Ungheria.

Infine, la Repubblica slovacca ha sostenuto che l'infelice formulazione della stessa nota e il riferimento alla direttiva 2004/38 non ha in alcun modo determinato l'applicazione *ratione materiae* della direttiva citata nel caso oggetto della controversia fra i due Stati.

1.3. *La valutazione della Corte di giustizia.*

Preliminarmente la Corte si è dovuta occupare della eccezione di incompetenza avanzata dalla Repubblica slovacca e fondata sull'inapplicabilità del diritto dell'Unione al caso di specie.

La Corte ha affermato la propria competenza, accogliendo al riguardo la posizione dell'Ungheria, sostenuta su questo unico punto dalla Commissione europea.

Ad avviso della Corte, la propria competenza a conoscere del ricorso per inadempimento discendeva pacificamente dal fatto che la controversia tra Ungheria e Repubblica slovacca verteva su un'asserita violazione del diritto dell'Unione. Nell'ambito di tale ricorso, infatti, la Corte era chiamata a definire la portata delle norme in materia di cittadinanza dell'Unione e, in particolare, a decidere se il Capo di Stato di uno Stato membro potesse essere considerato come un cittadino dell'Unione nei suoi spostamenti pubblici sul territorio degli altri Stati membri.

La posizione della Corte sul punto è del tutto corretta. Invero, conformemente all'art. 344 TFUE, gli Stati membri si sono impegnati a non sottoporre alcuna controversia relativa all'interpretazione dei trattati ad un modo di composizione diverso da quelli previsti dal trattato stesso. Nella specie, la controversia tra Ungheria e Repubblica slovacca, riguardando l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni del TFUE concernenti la cittadinanza dell'Unione doveva essere risolta dalla Corte nell'ambito di una delle procedure previste da tale trattato, nella specie il giudizio di inadempimento fra Stati membri disciplinato dall'art. 259 TFUE.

Nel merito della controversia, la Corte ribadisce, anzitutto, che, secondo la propria consolidata giurisprudenza, lo *status* di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri. Il presidente Sólyom, essendo cittadino ungherese, gode incontestabilmente di tale *status*.

Tuttavia, se è ben vero che, conformemente all'art. 21 TFUE, la cittadinanza dell'Unione conferisce a ciascun cittadino dell'Unione il diritto fondamentale e individuale di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le restrizioni fissate dai trattati e i provvedimenti adottati al fine della loro applicazione, tuttavia il diritto dell'Unione deve essere interpretato alla luce delle norme pertinenti di diritto internazionale, poiché tale diritto è parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione e vincola le istituzioni di quest'ultima.

Per risolvere la questione sottopostale la Corte di giustizia ha rilevato che occorre tener conto della specificità della posizione di un Capo di Stato, consistente, in sostanza, della sua qualità di organo supremo dello Stato che rappresenta, personifica ed impegna quest'ultimo a livello internazionale. Tale posizione particolare implica che, quando un Capo di Stato si sposta nell'ambito di una visita pubblica, non può mai farlo a titolo del tutto personale, dato che è anzitutto la collettività da lui rappresentata ad essere accolta dallo Stato che lo riceve.

Per la Corte, sebbene attualmente non esista alcuna convenzione internazionale diretta a disciplinare in generale lo *status* dei Capi di Stato nel diritto internazionale e, in particolare, la questione del loro ingresso nel territorio degli Stati, resta il fatto che i Capi di Stato godono incontestabilmente, in forza del diritto

internazionale, di una posizione che non è comparabile a nessun'altra, e certamente non a quella di un cittadino che intenda recarsi in un altro Stato a titolo puramente privato.

Lo specifico trattamento riservato dal diritto internazionale ai Capi di Stato risulta in larga parte dalla consuetudine internazionale, nonché, in misura minore e per taluni aspetti particolari, da convenzioni internazionali, quali, segnatamente, la CMS del 1969 e la convenzione di New York del 14 dicembre 1973, sulla prevenzione e la punizione dei crimini contro le persone protette a livello internazionale, compresi gli agenti diplomatici. Tale trattamento specifico riguarda la protezione, le facilitazioni, i privilegi e le immunità che vengono loro concesse (v., *supra*, rispettivamente, cap. XIV, par. 3.1.1. e cap. XI, par. 5).

Specificamente, l'art. 1 della convenzione del 1973 dichiara, in particolare, che qualsiasi Capo di Stato, allorché si trova nel territorio di uno Stato estero, gode di tale protezione.

Di conseguenza, la presenza di un Capo di Stato nel territorio di un altro Stato impone a quest'ultimo l'obbligo di garantire la protezione della persona che riveste detta funzione, e ciò indipendentemente dal titolo a cui il suo soggiorno sia effettuato. Lo *status* di Capo di Stato presenta quindi una specificità, derivante dal fatto di essere regolato dal diritto internazionale, con la conseguenza che i comportamenti di tale Capo di Stato sul piano internazionale, ad es., la sua presenza all'estero, rientrano nell'ambito di tale diritto e, in particolare, del diritto delle relazioni diplomatiche.

Siffatta specificità è idonea a distinguere la persona che gode di tale *status* da tutti gli altri cittadini dell'Unione, cosicché all'ingresso di detta persona nel territorio di un altro Stato membro non si applicano le stesse condizioni che sono applicabili agli altri cittadini. Ne consegue che la circostanza che un cittadino dell'Unione ricopra la funzione di Capo di Stato è idonea a giustificare una limitazione, fondata sul diritto internazionale, all'esercizio del diritto di circolazione che l'art. 21 TFUE gli conferisce.

Cosicché non è possibile seguire la tesi dell'Ungheria secondo la quale lo *status* di cittadino dell'Unione, nonché i diritti e gli obblighi che ne derivano prevarrebbero sullo *status* di cui godono i Capi di Stato degli Stati membri, sicché questi ultimi dovrebbero essere sempre liberi di circolare all'interno dell'Unione. Tale interpretazione estensiva delle implicazioni della cittadinanza dell'Unione equivarrebbe tuttavia ad estendere le competenze dell'Unione in un modo incompatibile con il principio di attribuzione delle competenze.

La qualità di massimo rappresentante dello Stato propria di un Capo di Stato, nonché il principio dell'uguaglianza sovrana degli Stati comportano che le visite dei Capi di Stato negli Stati membri dell'Unione dipendono dal consenso dello Stato ospitante (v. art. 2 CVRD; art. 2, parr. 1 e 2 CVRC; nonché agli artt. 2-6 e 18 CMS) e dalle modalità definite dallo stesso nell'ambito della sua competenza, e non possono essere comprese in termini di libertà di circolazione.

La Corte, pertanto, ha deciso che, nelle circostanze della fattispecie, né l'art. 21 TFUE né, *a fortiori*, la direttiva 2004/38 imponevano alla Repubblica slovacca di garantire l'ingresso nel suo territorio al Presidente dell'Ungheria e che, pertanto, il ricorso dell'Ungheria dovesse essere respinto in quanto infondato.

La valutazione della Corte quanto allo *status* del Capo di Stato ed alla natura delle visite che esso compie in un altro Stato membro in relazione al diritto di libera circolazione sancito dal diritto dell'Unione merita ampia approvazione.

Il giudizio della Corte, infatti, si fonda, per un verso, sulla corretta lettura delle norme consuetudinarie e convenzionali che disciplinano, seppure indirettamente, le visite all'estero dei Capi di Stato. Per altro verso, viene riconosciuto che, allo stato, non sussiste alcuna competenza dell'Unione a regolare (o anche soltanto ad interferire) su aspetti delle relazioni diplomatiche tra Stati membri. D'altra parte, in quanto soggetto di diritto internazionale l'Unione è tenuta al rispetto delle norme generali del diritto internazionale.

La Corte non ha distinto tra visita di Stato e visita privata di un Capo di Stato in un altro Stato membro, anche perché, nella fattispecie, la visita che il Presidente d'Ungheria avrebbe dovuto compiere nella Repubblica slovacca, in disparte del fatto che non fossero stati previsti incontri istituzionali di pari livello, non poteva essere considerata una visita privata.

C'è da chiedersi se, in caso di visita sicuramente privata o *in incognito* in un altro Stato membro, il Capo dello Stato potrebbe prevalersi del diritto di libera circolazione che gli garantisce il diritto dell'Unione e ritornerebbero applicabili le disposizioni della direttiva 38/2004. Per arrivare a questo risultato, tuttavia, si dovrebbe ritenere che, quando viaggia *in incognito*, il Capo dello Stato si spoglia della sua condizione e si presenta come un semplice cittadino.

Ci si potrebbe chiedere, infine, se il diritto dell'Unione europea non entri in gioco, in alcun caso, nelle situazioni regolate dal diritto diplomatico. La risposta positiva a questo quesito si ritrova nelle conclusioni dell'avvocato generale YVES BOT.

Invero, per l'avvocato generale, come per qualsiasi competenza esclusiva degli Stati membri, questi ultimi non dovrebbero esercitare le loro competenze in materia diplomatica in un modo che possa condurre ad una rottura prolungata delle relazioni diplomatiche tra due Stati membri. Siffatta rottura sarebbe infatti incompatibile con il processo di integrazione diretto a creare, secondo il tenore del preambolo del trattato UE, "*un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa*" e costituirebbe un ostacolo al conseguimento degli obiettivi fondamentali dell'Unione, compreso quello di promuovere la pace.

Pertanto, solo una situazione di persistente paralisi delle relazioni diplomatiche tra due Stati membri, contraria all'impegno assunto dagli stessi di intrattenere relazioni di buon vicinato che è inerente alla loro decisione di aderire all'Unione, rientrerebbe nel diritto dell'Unione, se non altro perché, conformemente all'art. 4, par. 3, ultimo comma TUE, gli Stati membri devono astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

Si sarebbe anche potuto invocare, a sostegno di questa posizione, il principio di solidarietà fra gli Stati membri, di origine giurisprudenziale (CGUE, sentenza 7 febbraio 1973, *Commissione* c. *Italia*, causa 39/72, punto 25), ma risultante, altresì, da numerose disposizioni dei trattati, come modificati dal trattato di Lisbona (v. art. 3, par. 3, comma 3 TUE; art. 21, par. 1, comma 2 TUE; art. 24, par. 3, comma 2 TUE; art. 31, par. 1, comma 2 TUE; art. 67, par. 2 TFUE; art. 80 TFUE; art. 122, par. 1 TFUE; art. 194, par. 1 TFUE; art. 222 TFUE).

Tuttavia, nel caso esaminato, è evidente che non si è in presenza di una situazione del genere. Lo dimostra, in particolare, l'incontro tenutosi il 10 settembre 2009, ossia pochi giorni dopo l'incidente all'origine della controversia, tra il Primo ministro ungherese e quello slovacco. In tale occasione i due Stati hanno ribadito l'impegno di rispettare ed applicare nei loro reciproci rapporti le disposizioni del trattato sui rapporti di buon vicinato e sull'amichevole cooperazione tra la Repubblica di Ungheria e la Repubblica slovacca, firmato a Parigi il 19 marzo 1995.

In ogni caso, l'ipotesi della rottura delle relazioni diplomatiche fra due Stati membri dell'Unione europea resta – allo stato, e pur nella talvolta aspra dialettica tra Stati membri – una ipotesi di mera scuola. Non a caso il premio Nobel 2012 per la pace, all'unanimità, è stato attribuito all'Unione europea ed il Comitato norvegese promotore del Nobel, nella motivazione resa nota il 12 ottobre 2012, ha giustamente evidenziato che l'Unione "*da oltre sessant'anni contribuisce a promuovere pace, riconciliazione, democrazia e diritti umani in Europa*".

BIBLIOGRAFIA GENERALE

Opere generali di diritto diplomatico-consolare dal XIX secolo

DE GRADEN G., *Traité complet de Diplomatie*, 3 voll., Paris, 1833.

MARTENS CH. (DE), *Guide diplomatique, ou Traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agens diplomatiques et consulaires dans toute l'étendue de leurs fonction; précédé de considérations générales sur l'étude de la diplomatie; suivi d'un traité du style des compositions diplomatiques, d'une bibliographie diplomatique choisie et d'une catalogue systématique de cartes de géographie ancienne et moderne*, redigé par CH. PIQUET, nuova ed. riv. e aum., 2 voll., Paris, 1837.

GRENVILLE MURRAY E.C., *Droits et devoirs des envoyés diplomatiques*, Londres, 1853.

ALBERTINI L.E., *Derecho diplomático en sus aplicaciones especiales a las Repúblicas Sud-Americanas*, Paris, 1866.

ESPERSON P., *Diritto diplomatico e giurisdizione internazionale marittima* (*col commento delle disposizioni della legge italiana del 13 maggio 1871 sulle relazioni della Santa Sede colle potenze straniere*), Torino, 1872-1873.

LEHR E., *Manuel théorique et pratique des agents diplomatiques*, Paris, 1888.

PRADIER-FODÉRÉ P., *Cours de droit diplomatique*, 2ª ed., 2 voll., Paris, 1899.

FOSTER J.W., *The Practice of Diplomacy*, Boston-New York, 1906.

ALBERTINI L.E., *Derecho diplomático en sus aplicaciones especiales á las repúblicas sudamericanas: seguido de un apéndice conteniendo las principales leyes, decretos y reglamentos de las Repúblicas Argentina, de Chile, del Ecuador, Perú y Estados Unidos de Colombia*, Paris, 1909.

ARDUINO M., *Diplomazia ed agenti diplomatici*, Milano, 1909.

CONTUZZI F.P., *Trattato teorico-pratico di diritto consolare e diplomatico nei raffronti coi codici (civile, commerciale, penale e giudiziario) e con le convenzioni internazionali in vigore*, 2 voll., Torino, 1910-1911.

RAYNELI E.T., LÉON SUAREZ J., CALANDRELLI A., *Derecho diplomático moderno*, Buenos Aires, 1914.

VIDAL Y SAURA G., *Tratado de derecho diplomático: contribución al estudio sobre los principios y usos de la diplomacia moderna*, Madrid, 1925.

CAVAGLIERI A., *Lezioni di diritto diplomatico e consolare*, (raccolte da R. AGO), Napoli, 1928.

GENET R., *Traité de diplomatie et de droit diplomatique*, *I. L'agent diplomatique, II. L'action diplomatique, III. Les actes diplomatiques*, 3 voll., Paris, 1931-1932.
ANAKOLETZ D., *Tratado teórico y práctico de derecho diplomático y consular: con referencias especiales a la República Argentina y a las demás Repúblicas Americanas, I. Derecho diplomático*, Buenos Aires, 1948.
FERREIRA DE MELLO R., *Tratado de direito diplomático*, 2 voll., Rio de Janeiro, 1948.
NAVA S., *Sistema della diplomazia*, Padova, 1950.
BOUTROS GHALI B., *Cours de diplomatie et de droit diplomatique et consulaire*, Le Caire, 1951.
SAVINO P., *Diplomazia ecclesiastica*, Roma, 1952.
ERICE Y O'SHEA J.S. (DE), *Derecho diplomático*, 2 voll., Madrid, 1954.
CORSINI V., *Diritto diplomatico-consolare*, *Parte generale*, Milano, 1958.
MARESCA A., *Introduzione allo studio del diritto diplomatico-consolare*, 2ª ed., Roma, 1958.
DE ALCÁNTARA ARCONDO P., *Derecho diplomático*, Madrid, 1960.
CAHIER PH., *Droit diplomatique contemporain*, 2ª ed., Genève, 1962.
MARESCA A., *Elementi di diritto diplomatico-consolare*, Roma, 1964.
BLITSCHTSCHENKO I.P., DURDENEWSKI W.N., *Das Diplomaten und Konsularrecht*, Berlin, 1966.
MARESCA A., *La missione diplomatica*, 2ª ed., Milano, 1967.
GIULIANO M., *Le relazioni e le immunità diplomatiche*, (raccolte da T. TREVES), Varese-Milano, 1968.
GOMEZ DE LA TORRE F., *Derecho diplomático*, Quito, 1968.
HARDY M.J.L., *Modern Diplomatic Law*, Manchester, 1968.
NASCIMENTO E SILVA G.E. (DO), *A Missão Diplomática*, Rio de Janeiro, 1971.
MOUSSA F., *Manuel de pratique diplomatique. L'Ambassade*, Bruxelles, 1972.
NASCIMENTO E SILVA G.E. (DO), *Diplomacy in International Law*, Leiden, 1972.
TOMMASI DI VIGNANO A., *Nozioni elementari di diritto diplomatico*, 2 ª ed., Palermo, 1973.
LIÓN DEPETRE J., *Derecho diplomático*, 2ª ed., México, 1974.
LACLETA MUÑOZ J.M., *Derecho diplomático y cancillería*, Madrid, 1975-1978.
EISENBERG A., *Curso de derecho diplomático*, Montevideo, 1978.
FLORIO F., *Nozioni di diplomazia e diritto diplomatico*, 2ª ed., Milano, 1978.
YAKEMBE Y., *Traité de droit diplomatique*, Kinshasa, 1983.
LECAROS L.M., *Diplomacia contemporánea: Téoria y práctica*, Santiago (Chile), 1984.
MARESCA A., *Teoria e tecnica del diritto diplomatico. Introduzione alla diplomazia*, Milano, 1986.
DEMBINSKI L., *The Modern Law of Diplomacy: External Missions of States and International Organizations*, Dordrecht, 1988.
SEN B., *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*, 3ª ed., Dordrecht, Boston, London, 1988.
MURTY B.S., *The International Law of Diplomacy: The Diplomatic Instrument and World Public Order*, New Haven, 1989.
BLIŠČENKO I.P., *Diplomatičeskoe pravo*, *učebnik posobie*, 2ª ed., Moskva, 1990.

ARBUET VIGNALI H., *Lecciones de derecho diplomático y consular*, 2 voll., Montevideo, 1992-1993.
PLANTEY A., *Tratado de derecho diplomático. Teoria y Práctica*, Madrid, 1992.
LLANES TORRES OSCAR B., *Derecho diplomático: Teoria y Práctica*, San Salvador, 1994.
SALMON J., *Manuel de droit diplomatique*, Bruxelles, 1994.
LARIOS OCHAITA C., *Derecho diplomático y consular*, Guatemala, 1995.
PEREZ DE CUELLAR J., *Manual de derecho diplomatico*, 2ª ed., Mexico, 1997.
DORDEVIC S., MITIC D., *Diplomatsko i konzularno pravo*, Beograd, 2000.
PLANTEY A., *Principes de diplomatie*, Paris, 2000.
CALVET DE MAGALHÃES, VIDIGAL J., CALVET DE MAGALHÃES, VIDIGAL J., *Manual diplomático: direito diplomático, práctica diplomatica*, 4ª ed., Lisboa, 2001.
MORENO PINO I., *La diplomácia: aspectos teoricos y pratico de su ejercicio profesional*, 2ª ed., Mexico, 2001.
FRAGOLA M., *Nozioni di diritto diplomatico e consolare. Tecnica, prassi, esperienza*, Napoli, 2004.
LABARIEGA VILLANUEVA P.G., *Derecho diplomático*, 4ª ed., México, 2005.
MORALES LAMA M., *Diplomacia contemporánea, teoría y práctica*, Santo Domingo, 2005.
CANTO VERA N.A., *La función diplomática*, Baja California, 2006.
BOLEWSKI W.M., *Diplomacy and International Law in Globalized Relations*, Berlin, Heidelberg, 2007.
BRITO W., *Direito diplomático*, Lisboa, 2007.
PANCRACIO J.P., *Droit et institutions diplomatiques*, Paris, 2007.
SHARP P., WISEMAN G. (eds.), *The Diplomatic Corps as an Institution of International Society*, Basingstoke, 2007.
SICARI V.R., *O Direito das Relações Diplomáticas*, Belo Horizonte, 2007.
TRIGO GANDARILLAS C., *Manuel de Derecho Diplomático. Teoría y practica*, 2ª ed., La Paz, 2008.
ROBERTS I. (ed.), *Satow's Diplomatic Practice*, 6ª ed., Oxford, 2009.
KLEINER J., *Diplomatic Practice. Between Tradition and Innovation*, Singapore, 2010.
SUTOR J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, 11ª ed., Warszawa, 2010.
ANGHEL I.M., *Dreptul Diplomatic şi Dreptul Consular*, Bucureşti, 2011.
CHATTERJEE C., *International Law and Diplomacy*, ed. riv., London, 2011.
RANA K.S., *21st Century Diplomacy. A Practitioner's Guide*, London, New York, 2011.
SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS M., *Direito Diplomático e consular*, Lisboa, 2011.
VILARIÑO PINTOS E., *Curso de derecho diplomático y consular*, 4ª ed., Madrid, 2011.
BJOLA C., KORNPROBST M., *Understanding International Diplomacy. Theory, Practice and Ethics*, London, 2013.
JARA RONCATI E., *La Función Diplomática*, 2ª ed., Santiago (Chile), 2013.
BARSTON R.P., *Modern Diplomacy*, 4ª ed., Abingdon, New York, 2014.
DOPAGNE F., HAY E., THEUWES B.F., *Diplomatic Law in Belgium*, Antwerpen, Apeldoorn, Portland, 2014.
CURTI GIALDINO C., *Lineamenti di diritto diplomatico e consolare*, 3ª ed., Torino, 2015.

Opere generali di diplomazia e di diritto diplomatico dei secc. XV-XVIII

ROSIER B. (DU), *Ambaxiator brevilogus prosaico moralique dogmate pro felice et prospero ducato circa ambaxiatas insistencium exceptus*, MS, 1436.
VILLADIEGO G., *De legato*, Roma, 1485.
BARBARO E., *De officio legati*, Venetii, 1490.
DOLET D., *De officio legati*, Lugduni, 1541.
BRAUN C., *De legationibus libri quinque*, Moguntiae, 1548.
DANES P., *Conseils à un ambassadeur*, MS, circa 1561.
MAGIUS O., *De legato libri duo*, Venetii, 1566.
LA MOTHE LE VAYIER F. (DE), *Legatus seu de legatione legatorumque privilegiis, officio ac munere libellus*, Paris, 1579.
TASSO T., *Il messaggiero*, dialogo, Venetia, 1582.
GENTILI A., *De legationibus libri tres*, Londini, 1585.
WARSZEWICKI K., *De legato et legatione*, Lichae, 1595.
PASCHAL (o PASQUALE) C., *Legatus*, Rouen, 1598.
HOTMAN DE VILLIERS J., *De la charge et dignité de l'ambassadeur*, 3ª ed., Dusseldorp, 1613.
GRUBINIUS O., *Legatus latro, hoc est Definitio Legati Calvininni*, Ingolsladii, 1615.
MARSELAER F., "*KHPYKEION*", *sive legationum insigne*, Antverpiae, 1618.
VERA Y FIGUEROA ÁVILA Y ZUÑIGA J.A. (DE), *El ambaxador*, Sevilla, 1620.
MARSELAER F., *Legatus libri duo*, Antverpiae, 1626.
BRAGACCIA G., *L'ambasciatore*, Padova, 1627.
GERMONIUS A., *Legati, de legatis principum et populorum*, Roma, 1627.
WICQUEFORT A. (VAN), *L'Ambassadeur et ses fonctions*, La Haye, 1676.
ZOUCHE R., *Solutio Quaestionis Veteris et Novae sive de Legati delinquentis judice competente dissertatio*, Oxford, 1676.
KULPIS J.G. (VON), *De legationibus Statuum Imperii commentatio*, Giessae, 1679.
CALLIÈRES F. (DE), *De la manière de négocier avec les Souverains, de l'utilité des négotiations, du chois des Ambassadeurs et des Envoyez et des qualitez nécessaires pour réüssir dans ces emplois*, Amsterdam, 1716.
BINKERSHOECK C. (VAN), *De foro legatorum tam in causa civili, quam criminali liber singularis*, Leyden, 1721.

Opere sul cerimoniale diplomatico

MEISEL A.H., *Cours de style diplomatique*, 2 voll., Paris, 1826.
CAMBON J., *Le diplomate*, Paris, 1926.
CAFFARELLI F., *Consuetudini di cerimoniale*, Roma, 1942.
BETTANINI A.M., *Lo stile diplomatico. Propedeutica allo studio della diplomazia*, 3ª ed., Milano, 1943.
CASTEUR B., *Usages internationaux et savoir-vivre*, Bruxelles, 1952.

MONTE RADLOVIC J., *Etiquette and Protocol*, New York, 1956.
RÉGALA R., *The Trends in Modern Diplomatic Practice*, Milano, 1959.
WILDNER H., *Die Technik der Diplomatie*, Wien, 1959.
DELMÉE M., *Guide pratique des questions de protocole, de ceremonial et de l'étiquette*, Bruxelles, 1960.
GAMBOA M., *Elements of Diplomatic and Consular Practice*, New York, 1966.
MARESCA A., *Il procedimento protocollare internazionale*, 2 voll., Milano, 1969.
WOOD J., SERRES J., *Diplomatic Ceremonial and Protocol: Principles, Procedures and Practices*, New York, 1970.
MOUSSA F., *Manuel de pratique diplomatique*, Bruxelles, 1972.
DREIMANN D., *Das Diplomatische Protokoll: Aufgaben, Mittel, Methoden und Arbeitsweisen*, Leipzig, 1981.
MINABERE T.G., *Diplomatic Norms and Etiquette: With Treaties and Conventions*, New Delhi, 1995.
CHAVARRI DEL RIVERO T., *Protocolo Internacional. Tratado de ceremonial diplomático*, Madrid, 2004.
SERRES J., *Manuel pratique de protocole à l'usage des postes diplomatiques et consulaires de France à l'étranger*, nuova ed. riv. e agg., Courbevoie, 2005.
VISCONTI DI MODRONE L., *Consuetudini di cerimoniale diplomatico*, Roma, 2008.
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI, CERIMONIALE DIPLOMATICO DELLA REPUBBLICA, *Cerimoniale 2.0. Tradizione ed innovazione al servizio della politica estera*, Roma, marzo 2014 (*online*, *www.esteri.it*).

Opere generali di diritto consolare

ARDUINO M., *Consoli, consolati e diritto consolare*, Milano, 1908.
CONTUZZI F.P., *Trattato teorico-pratico di diritto consolare e diplomatico, nei raffronti coi Codici* (*civile, commerciale, penale e giudiziario*), 2 voll. Torino, 1910-1911.
CHIOVENDA T., *Manuale di pratica consolare ad uso dei regi consoli e degli studi legali*, Roma, 1931.
FERRARA F., *Manuale di diritto consolare*, Padova, 1936.
IRIZZARY J., PUENTE I., *Traité sur les fonctions internationales des consuls*, Paris, 1937.
NASCIMENTO Y SILVA G.E. DO, *Manual de derecho consular*, Rosario, 1952.
NAVA S., *Appunti delle Lezioni di diritto consolare. Parte seconda del Corso di diritto diplomatico e consolare*, Anno accademico 1951-52, Università degli studi di Firenze, Facoltà di Scienze sociali e politiche C. Alfieri, Firenze, 1952.
BLITSCHTSCHENKO I.P., DURDENEWSKI W.N., *Das Diplomaten und Konsularrecht*, Berlin, 1966.
MARESCA A., *Le relazioni consolari*, Milano, 1966.
BISCOTTINI G., *Manuale di diritto consolare*, Milano, 1970.
AHMAD M.A., *L'institution consulaire et le droit international: étude de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaire et la pratique des États dans ce domaine*, Paris, 1973.

ABRISQUETA MARTINEZ J., *El derecho consular internacional. Las relaciones consulares entre los estados y la institución consular en los momentos actuales*, Madrid, 1974.
MARCANTONATOS L.G., *Les relations consulaires aux termes de la Convention de Vienne du 24 avril 1963*, Tesalónica, 1974.
MARESCA A., *Il console onorario nella normativa diplomatico-consolare*, Napoli, 1979.
ESCOBAR STEMMAN J.J., *Concepto y naturaleza jurídica de la institución consular. Normas internacionales reguladoras de la institución: curso selectivo para funcionarios en prácticas de la carrera diplomática*, Madrid, 1991.
ZAMPAGLIONE G., *Diritto e pratica consolari, Diritto consolare*, 2 voll., Roma, 1992; 3 voll. (aggiornato da P. GUGLIELMAN), Roma, 2005.
QUIGLEY J., LEE L., *Consular Law and Practice*, 2ª ed., Oxford, 2008.
SAMMUT M.A., *The Law of Consular Relations: An Overview*, St. Albans, 2010.
MELISSEN J. (ed.), *Consular Affairs and Diplomacy*, Leyden, 2011.

Corsi di diritto diplomatico-consolare tenuti all'Accademia di diritto internazionale de L'Aia

STRISOWER L., *L'exterritorialité et ses principales applications*, in *Rec. Cours*, 1923, vol. 1, pp. 233-287.
VAUGHAN WILLIAMS R.E.L., *Les méthodes de travail de la diplomatie*, in *Rec. Cours*, 1924, vol. 4, pp. 225-288.
HEYKING A., *L'exterritorialité et ses applications en Extrême-Orient*, in *Rec. Cours*, 1925-II, vol. 7, pp. 237-339.
HURST C., *Les immunités diplomatiques*, in *Rec. Cours*, 1926-II, vol. 12, pp. 115-245.
HEYKING A., *La théorie et la pratique des services consulaires*, in *Rec. Cours*, 1930-IV, vol. 34, pp. 811-911.
STUART G., *Le droit et la pratique diplomatiques et consulaires*, in *Rec. Cours*, 1934-II, vol. 48, pp. 459-570.
WOLGAST E., *Le diplomate et ses fonctions (déduits de la nature de l'organisation internationale publique du pouvoir externe de l'État)*, in *Rec. Cours*, 1937-II, vol. 60, pp. 243-370.
JESSUP P.C., *Parliamentary diplomacy: an examination of the legal quality of the rules of procedure of organs of the United Nations*, in *Rec. Cours*, 1956-I, vol. 89, pp. 181-320.
DILLARD H.C., *Some aspects of law and diplomacy*, in *Rec. Cours*, 1957-I, vol. 91, pp. 445-552.
GIULIANO M., *Les relations et immunités diplomatiques*, in *Rec. Cours*, 1960-II, vol. 100, pp. 75-202.
ZOUREK J., *Le statut et les fonctions des consuls*, in *Rec. Cours*, 1962-II, vol. 106, pp. 357-497.
BARTOŠ M., *Le statut des missions spéciales de la diplomatie ad hoc*, in *Rec. Cours*, 1963-I, vol. 108, pp. 425-560.

MARESCA A., *Les relations consulaires et les fonctions du consul en matière de droit privé*, in *Rec. Cours*, 1971-III, vol. 134, pp. 105-161.
SUY E., *The Status of Observers in International Organizations*, in *Rec. Cours*, 1978-II, vol. 160, pp. 75-180.
NAHLIK S.E., *Development of Diplomatic Law: Selected Problems*, in *Rec. Cours*, 1990-III, vol. 222, pp. 187-364.
WATTS A., *The Legal Position in International Lw of the Heads of States, Heads of Goverments and Foreign Ministers*, in *Rec. Cours*, 1994-III, vol. 247, pp. 9-130.

Opere generali di diritto diplomatico e consolare dell'Unione europea

OLIVAR DE JULIAN J.M., *Las oficinas de representación de las regiones y municipios ante la Unión Europea*, Cizur Menor, Navarra, 2008.
KARALUS K., *Die diplomatische Vertretung der Europäischen Union*, Tübingen, 2009.
CARTA C., *The European Union Diplomatic Service: Ideas, Preferences and Identities*, Abingdon, 2011.
EMERSON M., BALFOUR T., CORTHAUT T., WOUTERS J., KACZYŃSKI P.M., RENARD T., *Upgrading the EU's Role as Global Actor: Institutions, Law, and Restructing of European Diplomacy*, Brussels, 2011.
LIEB J., ONDARZA N. VON, SCHWARZER D. (eds.), *The European Union in International Fora. Lesson for the Union's External Representation after Lisbon*, Münich, 2011.
PETERSEN L.O., *Europäisierung der Diplomatie: völker-und europarechtliche Rahmenbedingungen*, Berlin, 2011.

Principali voci enciclopediche italiane

S. GE. [GEMMA S.], A.R.M. [RAPISARDI MIRABELLI A.], *Diplomazia*, in *Enc. it. Treccani*, Roma, 1931, vol. XII, pp. 962-967.
A.R.M. [RAPISARDI MIRABELLI A.], *Console (età moderna)*, in *Enc. it. Treccani*, Roma, 1931, vol. XI, pp. 207-208.
MARESCA A., *Consolare (ordinamento)*, in *Nmo. Dig. It.*, vol. IV, Torino, 1959, pp. 224-233; *App. II*, Torino, 1981, pp. 473-477.
NAVA S., *Diplomazia e diplomatici*, in *Nmo. Dig. It.*, vol. V, Torino, 1960, pp. 652-659.
BOSCO G., *Consolari (convenzioni)*, in *Nmo. Dig. It.*, vol. IV, Torino, 1964, pp. 233-234.
BISCOTTINI G., *Console*, in *Enc. Dir.*, vol. IX, Milano, 1964, pp. 357-362.
D'AMOIA F., *Diplomatici agenti (Premessa storica)*, in *Enc. Dir.*, vol. XII, Milano, 1964, pp. 571-581.
MALINTOPPI A., *Diplomatici agenti (dir. intern.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XII, Milano, 1964, pp. 582-597.

MARESCA A., *Consolari (convenzioni)*, in *Nmo. Dig. it.*, *App. II*, Torino, 1981, pp. 477-479.
BELLINI V., *Agenti diplomatici, I) Diritto diplomatico*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. I, Roma, 1988, pp. 1-7.
MARESCA A., *Agenti consolari e consolato, I) Diritto internazionale*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. I, Roma, 1988, pp. 1-7.
SINAGRA A., *Agenti diplomatici, II) Diritto internazionale*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. I, Roma, 1988, pp. 1-9.
SINAGRA A., *Agenti consolari e consolato, II) Diritto pubblico*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. I, Roma, 1988, pp. 1-8.
GIUFFRIDA R., *Ambasciata*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. II, Roma, 1988, pp. 1-8; *Aggiornamento*, Roma, 2001, pp. 1-8.
CIAMPI A., *Relazioni consolari*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XIII, Torino, 1998, pp. 105-122.
TANZI A., *Relazioni diplomatiche*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XIII, Torino, 1998, pp. 122-147.
SCISO E., *Missione diplomatica (sede della)*, in *Enc. Giur. Agg.*, vol. VI, Milano, 2002, pp. 719-740.
LUGATO M., *Agenti diplomatici*, in *Diz. Dir. Pubbl.*, vol. I, Milano, 2006, pp. 148-156.
LUGATO M., *Consoli*, in *Diz. Dir. Pubbl.*, vol. II, Milano, 2006, pp. 1359-1363.

Commentari alle convenzioni di codificazione

NOVAK TAVALERA F., PARDO SEGOVIA F., *Derecho diplomático. Comentarios a la Convención sobre Relaciones Diplomáticas*, rist. 1ª ed., Lima, 2003.
WAGNER N., RAASCH H., PRÖBSTL T., *Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961: Kommentar für die Praxis*, Berlin, 2007.
DENZA E., *Diplomatic Law. Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, 3ª ed., Oxford, 2008.
RICHTSTEIG M., *Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen. Entstehungsgeschichte, Kommentierung, Praxis*, 2ª ed., Baden-Baden, 2010.

Dizionari Giuridico-Diplomatici

DE CUSSY F., *Dictionnaire ou manuel-lexique du diplomate et du consul*, Leipzig, 1846.
CALVO C., *Dictionnaire Manuel de Diplomatie et de Droit International Public et Privé*, Berlin, 1885.
FRANGULIS A.F. (dir.), *Dictionnaire diplomatique*, 2 voll., con 6 suppl., Paris, 1933-1973.
GAMBOA M.J., *Elements of Diplomatic and Consular Practice. A Glossary*, Quezon City, 1966.

FELTHAM R.G., *Diplomatic Handbook*, 5ª ed., London, 1989.
MARESCA A., *Dizionario giuridico-diplomatico*, Milano, 1991.
MARTÍNEZ LAGE S., MARTÍNEZ MORCILLO A., *Diccionario diplomático iberoamericano*, 2ª ed., Madrid, 1993.
SUTOR J., *Leksykon dyplomatyczny*, Warszawa, 2005.
PANCRACIO J-P., *Dictionnaire de la diplomatie*, 2ª ed., Paris, 2007.
FREEMAN C.W., *Diplomat's dictionary*, 2ª ed., Washington, 2010.
BERRIDGE G.R., LLOYD L., *The Palgrave Macmillan Dictionary of Diplomacy*, 3ª ed., Basingstoke, 2012.
COOPER A.F., HEINE J., THAKUR R. (eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, 2013.

Raccolte di convenzioni internazionali di diritto diplomatico e consolare

ELLIOT J., *The American Diplomatic Code: Embracing A Collection of Treaties and Conventions between the United States and Foreign Powers from 1778 to 1834. Also a Concise Diplomatic Manual Containing a Summary of the Law of Nations from the Works of Wicquefort, Vattel, Martens, Ward, Kent, Story &c. &c.*, 2 voll., Washington, 1834.
FELLER A.H., HUDSON M.O., *A collection of the diplomatic and consular laws and regulations of various countries*, 2 voll., Washington, 1933.
CORSINI V., *Codice diplomatico-consolare*, I, *La organizzazione. Le funzioni. Le persone*, Milano, 1960.
BISCOTTINI G., BETTONI G., *Codice delle leggi diplomatiche e consolari europee*, Padova, 1992.
DEMBISKI L., *Diplomatic and Consular Law. Selected instruments*, Bern, 1992.
D'OLIVEIRA MARTINS M.S., *Direito diplomático e consular: colectânea de convenções internacionais*, Lisboa, 2006.

INDICE ANALITICO

Abuso dei privilegi e delle immunità diplomatiche
– nozione, 318
– rimedi, 318-319

Accordo di sede
– delle delegazioni dell'Unione europea, 499-501
– delle organizzazioni internazionali, 50
– e applicazione CRSOI, 50
– Nazioni Unite-Stati Uniti, 135, 310, 314, 315, 452, 453
– Nazioni Unite-Svizzera, 310
– Paesi Bassi-Corte penale internazionale, 313

Accreditamento
– certificati diplomatici, 98
– congiunto, 106-107
– dei capi missione presso l'Unione europea, 490-492
– del capo di una missione diplomatica permanente, 85-86
– del capo di una missione permanente presso una organizzazione internazionale, 181-183
– disposizioni italiane in tema di –, 86-87
– duplice o plurimo, 103-104
– lettere credenziali e c.d. copie d'uso, 91-92
– lettere di richiamo, 92
– lista diplomatica, 98-99
– mancato gradimento, 90-91
– multiplo, 104-105
– nazionalità del personale, 83-84
– nomina del capo missione, 85-86
– prassi italiana, 92-93
– preventivo gradimento, 88-89
– revoca del gradimento, 91
– riaccreditamento, 108-109
– rinnovato accreditamento, 100-101, 112
– scelta del personale, 83-84
– speciale, 102-103
– successivo, 102
V. anche *Gradimento*

Acta iure gestionis seu privatorum
– nozione, 229, 269, 396, 405, 456

Acta iure imperii
– nozione, 229, 283, 457

Addetti per la difesa
– funzioni, 152-153
– notifica, 96-98
– nozione, 152

Affievolimento
– nozione, 74-75

Agente consolare
– autovettura dell'–, 462-463
– azioni riconvenzionali, 458, 470
– classificazione, 364, 383
– di carriera, 388
– doveri dei funzionari consolari nei confronti dello Stato di residenza, 465
– durata dello *status* consolare, 465-467
– *electus*, 364, 388
– esenzione dalla franchigia doganale, 460-461
– esenzione dalla visita doganale, 461, 469
– esenzione dalle disposizioni in materia di stranieri, 461-462
– esenzione dalle prestazioni personali, 454-455
– *exequatur*, 131-132, 362, 367, 369-372, 378-384, 389-390, 393-394, 434-435, 438, 444, 456, 461, 465, 472, 507

– familiari dell'–, 383, 468-469, 472
– immunità dalla giurisdizione cognitiva, 455-457
– immunità dalla giurisdizione di esecuzione, 458
– immunità fiscale, 459-460
– inviolabilità personale, 450-454
– *missus*, 364, 388
– *ne impediatur officium*, 438, 445, 449, 454
– obbligo di rendere testimonianza sui fatti extrafunzionali, 458-459
– regole in materia di cittadinanza dello Stato di residenza, 380, 464
– rinuncia all'immunità, 458
– *status* della residenza del console, 462, 471
– trattamento dei funzionari consolari negli Stati terzi, 464-465
V. anche *Consoli onorari*, *Funzioni consolari, Immunità consolari*

Agente diplomatico
– abuso dei privilegi e delle immunità diplomatiche, 317-319
– capo missione, 85-86
– cessazione delle funzioni, 106-113
– convenzione sulla prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici, 255-257
– decesso dell'–, 112, 295
– dichiarazione di *persona non grata*, 110-111, 245, 253, 264, 285, 319-324
– dimora privata, 257
– divieto di attività professionali o commerciali, 141-142
– divieto di impiego di mezzi illeciti, 142, 211
– divieto di utilizzare i locali della missione diplomatica in modo incompatibile con le funzioni, 142-143
– dovere di conformarsi alla legislazione lavoristica concernente i domestici privati, 134-135, 284
– dovere di intrattenere i rapporti ufficiali con lo Stato accreditatario per il tramite del Ministero degli Affari esteri, 140-141
– e azioni riconvenzionali, 270
– eccezioni all'immunità dalla giurisdizione civile e amministrativa dell'–, 265-271
– esenzione da prestazioni personali o da oneri militari, 261
– esenzione dal dovere di prestare testimonianza, 276-277
– esenzione dal regime di sicurezza sociale, 282-284
– esenzione doganale, 281-282
– esercizio esclusivo della funzione diplomatica, 141-142
– facilitazioni per l'espletamento delle funzioni, 284
– facilitazioni volte a consentire la partenza dal territorio dello Stato ricevente, 284-285
– familiari dell'–, 99-100
– immunità dalla giurisdizione civile e amministrativa, 265-271
– immunità dalla giurisdizione di esecuzione, 274-275
– immunità dalla giurisdizione penale, 262-265
– immunità dei membri delle missioni speciali, 303-306
– immunità dovute dagli Stati terzi, 299-303
– immunità tributaria, 277-280
– inizio delle funzioni, 93
– inviolabilità dei beni dell'–, 257-259
– inviolabilità dell'–, 249-255
– inviolabilità della residenza, 257-258
– libertà di circolazione all'interno dello Stato accreditatario, 259-261
– lingua diplomatica, 15, 23, 141, 172, 174, 188, 221
– mezzi di trasporto, 134, 197, 231, 238, 256, 259, 284, 307, 330, 332, 343
– *ne impediatur legatio*, 17, 197, 200, 229, 232, 254, 267, 287
– obbligo di non interferire negli affari interni dello Stato accreditatario, 135-140
– obbligo di rispettare le leggi ed i regolamenti dello Stato accreditatario, 133-135
– pagamento del riscatto in caso di sequestro dell'–, 255
– protezione dovuta dallo Stato accreditatario all'–, 254-255

– residenza del capo missione, 257-258
– restrizioni alla libertà di circolazione nello Stato accreditatario, 259-261
– richiamo, 73-74
– rinuncia all'immunità, 271-274
– sequestro e riscatto, 255
– violazioni del codice della strada, 134
V. anche *Accreditamento, Funzioni diplomatiche, Gradimento, Immunità diplomatiche, Persona non grata, Richiamo.*

Aggeloi
– nelle relazioni diplomatiche elleniche, 16

Alto Commissario
– nozione, 71, 107, 146
V. anche *Commonwealth*

Alto Rappresentante
– nozione, 146
V. *Comunità francese*

Ambasciatore
– esterno alla carriera diplomatica, 87
– etimo, 23
– origine delle ambasciate, 19-20
– pagamento del riscatto in caso di sequestro di –, 255

American Institute in Taiwan
– relazioni ufficiose Stati Uniti-Corea del Sud, 67

Analogia
– fonte di norme di diritto diplomatico, 55

Anfizionia
– nelle istituzioni diplomatiche elleniche, 16-17, 166

Apocrisario
– quale delegato pontificio presso l'Imperatore a Bisanzio, 18-61

Aquisgrana
– protocollo di – 1818, 23-24, 46, 116, 146

Archivi consolari,
– inviolabilità, 442-443
– nozione, 442

Archivi diplomatici
– inviolabilità, 247-248
– nozione, 247
– obbligo di protezione da parte dello Stato accreditatario, 247-248

Articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati 2001
– art. 50, 7, 9, 208
– art. 51, 7
– art. 52, 7
– e contromisure di diritto diplomatico, 6-9

Asilo consolare
– prassi, 442

Asilo diplomatico
– asilo-rifugio, 226-228
– convenzione de L'Avana 1928, 224
– convenzione di Caracas 1954, 224-225
– convenzione di Montevideo 1933, 224-225
– diritto di asilo, 223-224
– e asilo consolare, 442
– e organizzazioni internazionali, 313
– prassi latino-americana, 224-226

Assicurazioni private
– ricorsi contro le –, 271
– risoluzione sui reclami privati, 48, 272

Assistenza consolare
– definizione, 406-407
– diritto individuale all'assistenza consolare, 418-419
– e protezione consolare, 406-407
– e protezione degli apolidi, 408-409
– e rappresentanza dei cittadini in giudizio, 410
– e rifugiati, 408
– e sottrazioni internazionale dei minori, 410
– funzioni di –, 406-407
– in caso di calamità naturali o di oppressione straniera, 409-410
– in caso di provvedimenti restrittivi della libertà personale, 411-419

Atti compiuti nell'esercizio delle funzioni,
– nozione e immunità, 187, 205-207, 263, 265, 286, 288, 298, 310, 470

Attività professionale o commerciale
– dei familiari del personale diplomatico, 142
– dell'agente diplomatico, 141-142
– quale eccezione all'immunità dalla giurisdizione civile, 269-270

Atto finale del Congresso di Vienna 1815
– disciplina delle classi e precedenze diplomatiche, 23

Autovettura consolare
– immunità, 462-463

Autovettura diplomatica
– immunità, 239

Azione reale
– quale eccezione all'immunità dalla giurisdizione civile, 268-269

Azione relativa ad investimenti dell'agente diplomatico
– ed immunità dalla giurisdizione civile, 270

Azione riconvenzionale
– ed immunità dalla giurisdizione civile, 270

Azione successoria
– quale eccezione all'immunità dalla giurisdizione civile, 269

Bandiera ed emblema dello Stato accreditante
– sulla missione diplomatica, 197, 209, 238-239
– sulla residenza diplomatica, 197, 209, 238-239
– sull'ufficio consolare, 449

Beni della missione diplomatica
V. *Conti correnti della missione*

C.d. diritto di legazione e mutuo consenso
– conferenza di Vienna 1961, 70
– lavori della CDI, 70
– rapporti tra –, 69-70

Capitolazioni
– nozione, 36
– persistenza del regime delle –, 38-39

Capo missione
– accreditamento, 85-86

Carattere rappresentativo (teoria del)
– quale fondamento delle immunità diplomatiche, 199-200

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
– art. 7, 522
– art. 24, 522
– art. 46, 513, 519

Cerimoniale diplomatico
– norme del –, 55-56

Circolazione stradale
– violazione del codice della strada da parte di agente diplomatico, 134

Città del Vaticano
V. *Santa Sede*

Cittadinanza dell'Unione europea
– e diritto applicabile alla visita del Capo di Stato di uno Stato membro in altro Stato membro, 527-534
– e tutela diplomatico-consolare negli Stati terzi, 513-526

Classi
– degli agenti consolari, 364, 383
– degli agenti diplomatici, 86
– origine delle denominazioni delle –, 23

Clausola della nazione più favorita
– e diritto diplomatico, 38, 50, 355, 358, 402, 457

Codice della strada
– violazioni del – da parte di agente diplomatico, 134

Codificazione
– del corriere diplomatico, 49, 243
– del diritto consolare, 45-46
– del diritto diplomatico, 45-46
– della disciplina delle missioni speciali, 156-157
– della valigia diplomatica, 243-244
– delle relazioni degli Stati con le organizzazioni internazionali universali, 177-178
– private, 38, 46, 135
– progetto della Società delle Nazioni, 46, 167

– protocollo di Aquisgrana 1818, 23-24, 46, 116, 146
– regolamento di Vienna 1815, 44, 86, 115, 117
– Unione Pan Americana, 46
V. anche *Harvard Law School, Institut de droit international*

Co-localizzazione
– della missione diplomatica, 107-108
– delle delegazioni dell'Unione europea con missioni diplomatiche e uffici consolari degli Stati membri, 497

Comitas gentium
V. *Cortesia internazionale e comitas gentium*

Comitati nazionali all'estero
– e relazioni diplomatiche, 64-65

Commissione del diritto internazionale (CDI)
– e codificazione del diritto consolare, 40, 46-47
– e codificazione del diritto diplomatico, 46, 157, 177
– progetto di convenzione sul corriere diplomatico e la valigia diplomatica, 49

Commonwealth
– Alto Commissario, 71, 146
– *Dominions*, 61
– e relazioni diplomatiche, 61

Comunità francese
– Alto Rappresentante, 146

Conferenza di Vienna 1961
– lavori della –, 47-48, 90-91, 98, 106, 122, 128, 130-131, 136, 168-169, 204-205, 211-213, 240, 244, 271-272, 282, 284-285, 290-291, 299, 320

Conferenza di Vienna 1963
– lavori della –, 70, 84, 90, 169, 357, 382, 388, 396-398, 402, 408, 411, 439, 440, 442, 446, 451, 463

Conferenze internazionali
– apertura, 171
– conclusione, 174
– convocazione, 168
– credenziali, 172
– delegazioni di Organizzazioni internazionali, 170
– delegazioni di Stati, 170
– disciplina, 167
– durata, 169
– elezione del presidente, 171-172
– evoluzione storica delle –, 165-167
– immunità e privilegi delle delegazioni alle –, 174, 306-308
– inviti, 169-170
– misure di organizzazione interna, 171
– nozione, 165-166
– ordine del giorno, 170
– ordine delle precedenze, 173-174
– organi delle –, 171-172
– regolamento interno, 172
– regole di voto, 173
– sede, 169
– tipologia, 168
– verifica dei poteri, 172

Conflitti armati internazionali
– componente militare della missione diplomatica permanente nei –, 331
– dichiarazione di guerra, 328-329
– divieto dell'impiego della forza e relazioni diplomatiche, 325-328
– e rottura delle relazioni diplomatiche, 334-335
– formalità diplomatiche del rapporto di belligeranza, 328-329
– formalità diplomatiche del rapporto di neutralità e di non belligeranza, 330
– inizio dei – e relazioni diplomatiche e consolari, 328-331
– missioni diplomatiche e consolari degli Stati belligeranti accreditate presso gli Stati alleati, 339-341
– missioni diplomatiche e consolari degli Stati belligeranti presso gli Stati neutrali, 338-339
– missioni diplomatiche e consolari degli Stati neutrali presso gli Stati belligeranti, 335-338
– missioni diplomatiche e consolari negli Stati belligeranti, 332-335

– nell'occupazione bellica, 343-351
– potenza protettrice, 82, 332-338
– sezione degli interessi stranieri, 30, 337-338
– *ultimatum*, 328
– violenza bellica nei confronti delle sedi diplomatiche e consolari, 341-342

Congresso di Vienna 1815
– e diritto diplomatico, 23, 44, 115, 117

Consolato del mare
– attribuzioni consolari in materia di navigazione marittima, 430
– e origine del diritto consolare, 36

Console onorario
– circoscrizione, 391
– disciplina, 389-390
– e consoli di carriera, 388-389
– *exequatur*, 389-390
– fonti normative italiane, 390
– funzioni, 389
– immunità del –, 469-472
– istituzione di un – in Italia, 389-393
– lettere patenti, 394
– nomina dei consoli onorari italiani, 393-394

Conti bancari della missione diplomatica
– immunità, 232-233, 275

Contromisure
– e sanzioni del diritto diplomatico, 8-9

Convenzione di New York sulle missioni speciali 1969 (CMS)
– art. 1, 158
– art. 2, 158, 535
– art. 3, 158
– art. 5, 159
– art. 6, 535
– art. 7, 66, 158
– art. 8, 54, 158
– art. 9, 102
– art. 10, 159
– art. 11, 158
– art. 12, 158
– art. 13, 159
– art. 14, 160
– art. 15, 160
– art. 16, 57
– art. 17, 160, 304
– art. 18, 159-160, 535
– art. 19, 57
– art. 20, 66
– art. 24, 304
– art. 25, 160, 212, 304
– art. 26, 305
– art. 29, 304
– art. 31, 271, 304
– art. 36, 358
– art. 39, 304
– art. 42, 202
– art. 43, 203
– art. 47, 136
– art. 49, 201
– preambolo, 44, 327

Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati 1969 (CVDT)
– art. 4, 357
– art. 7, 103, 125, 272
– art. 9, 173
– art. 30, 357
– art. 31, 358
– art. 41, 357
– art. 63, 79

Convenzione di Vienna sulla rappresentanza degli Stati presso le organizzazioni internazionali a vocazione universale 1975 (CRSOI)
– art. 1, 178, 190
– art. 2, 178
– art. 5, 178, 190
– art. 6, 180
– art. 9, 182
– art. 10, 182
– art. 11, 183
– art. 14, 187-188
– art. 17, 57
– art. 19, 57
– art. 23, 312, 378
– art. 24, 312
– art. 25, 312
– art. 27, 312
– art. 37, 187

– art. 41, 312
– art. 42, 311
– art. 54, 202
– art. 67, 187
– art. 70, 311
– art. 73, 187
– art. 77, 136, 181, 186
– art. 83, 310
– art. 82, 67, 181
– preambolo, 44
– procedura di conciliazione obbligatoria, 5

Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari 1963 (CVRC)
– art. 1, 247, 384-385, 388, 438, 442, 466
– art. 2, 131, 361-362, 535
– art. 3, 401
– art. 4, 364-365, 390, 463
– art. 5, 159, 331, 365, 389, 397-400, 402, 406, 410, 420, 423, 425, 429-433, 465, 471
– art. 7, 96-97
– art. 8, 83, 98, 519
– art. 9, 102, 364, 391
– art. 10, 378
– art. 11, 379
– art. 12, 379-380, 393, 465
– art. 13, 380, 465
– art. 14, 466
– art. 15, 383
– art. 17, 57, 434-435
– art. 18, 375, 392
– art. 19, 57, 384, 465
– art. 20, 66, 362, 364, 366, 384
– art. 21, 57
– art. 22, 384
– art. 23, 381-382, 384
– art. 24, 384
– art. 25, 381, 383
– art. 26, 330, 335, 466
– art. 27, 330-331, 443, 520
– art. 28, 388, 438, 471
– art. 29, 57, 449, 462, 470-471
– art. 30, 237, 448, 471
– art. 31, 212, 439, 440, 463, 471
– art. 32, 54
– art. 33, 440, 442
– art. 34, 464, 470
– art. 35, 243, 247, 445-446, 448, 471
– art. 36, 245, 411-417, 446-448, 463, 471
– art. 37, 332, 471
– art. 38, 447-448, 471
– art. 39, 438, 444
– art. 40, 243, 271, 449-450
– art. 41, 451, 453-454, 458, 467
– art. 42, 454, 470
– art. 43, 463, 465, 467-468, 470
– art. 44, 277, 458-459, 467-468, 470, 472
– art. 43, 453, 455-457, 458
– art. 44, 458-459
– art. 45, 458
– art. 46, 461, 467-468, 469
– art. 47, 461
– art. 48, 464, 466, 468
– art. 49, 280, 459-460, 462, 468-469
– art. 50, 444, 460-461, 463, 468-469
– art. 51, 459, 466
– art. 52, 454-455, 462, 467, 469
– art. 53, 203, 331-332, 383, 465-466, 469
– art. 54, 456, 461, 464, 467
– art. 55, 223, 433, 456, 465
– art. 56, 7, 9, 457, 465
– art. 57, 388, 468
– art. 58, 388, 455-456, 458, 462, 464, 469-472
– art. 59, 471
– art. 61, 472
– art. 62, 471
– art. 63, 470
– art. 64, 469
– art. 65, 461, 471
– art. 66, 471
– art. 67, 462, 470
– art. 68, 388-390, 468
– art. 69, 462
– art. 70, 131, 362, 379, 401
– art. 71, 454, 456, 458-459, 461
– art. 72, 201-202, 464
– art. 73, 357
– preambolo, 36, 44, 327, 438
– rapporti con le convenzioni consolari, 357-358

Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche 1961 (CVRD)
– art. 1, 48, 188, 209, 438
– art. 2, 48, 76, 90, 344, 535
– art. 3, 121, 123, 127, 130-131, 142, 149-150, 159, 178, 233, 238, 331, 362, 396, 401, 496
– art. 4, 54, 88, 90, 98, 320
– art. 5, 103-105, 183
– art. 6, 106-107
– art. 7, 66, 96-97, 203
– art. 8, 54, 83-84, 98, 187, 298
– art. 9, 91, 96, 101, 110-111, 319-320, 383, 453
– art. 10, 10, 95-97, 99, 109, 203
– art. 11, 85, 94, 187, 288
– art. 13, 93, 111, 116, 201, 502
– art. 14, 86, 116, 145
– art. 16, 116-117, 502
– art. 17, 57, 116
– art. 18, 92
– art. 19, 48, 52, 57, 71, 95-96
– art. 20, 48, 57, 238, 501
– art. 21, 57, 72, 197
– art. 22, 210-211, 214, 231-232, 234, 239, 247, 250, 252, 346, 440, 453, 471
– art. 23, 54, 235, 280
– art. 24, 205, 242, 247-248, 259
– art. 25, 197, 237-238, 284
– art. 26, 253, 260, 463
– art. 27, 211, 240-244, 246-247, 259, 261
– art. 28, 236
– art. 29, 52, 248, 250, 253, 291, 295, 327, 450
– art. 30, 210, 251-252, 282, 291
– art. 31, 205, 232, 257, 259, 262-263, 266, 268-269, 271, 273-277, 287, 311, 319, 455, 458
– art. 32, 54, 231, 233, 254, 271-272, 274-275, 287, 291, 458
– art. 33, 282-283, 289, 291
– art. 34, 205, 235, 278-280, 291
– art. 35, 261, 291, 295
– art. 36, 54, 282, 291
– art. 37, 99, 205-206, 272, 278, 283, 287-289, 291, 295, 311, 460, 468
– art. 38, 205, 278, 287, 297-298
– art. 39, 203-205, 263, 279, 288, 291, 295, 331-332, 343
– art. 40, 48, 202, 247, 300-303
– art. 41, 48, 111, 126-127, 133-134, 136, 139-140, 142, 223, 244, 281, 321, 436, 502
– art. 42, 141-142, 269, 295
– art. 43, 101, 109, 111
– art. 44, 197, 253, 284-285, 303, 330, 332, 343
– art. 45, 76, 80, 205, 303, 330-332, 344, 520
– art. 46, 80, 520
– art. 47, 8, 48, 50, 201-202, 210, 501-502
– art. 48, 48, 174
– art. 50, 54
– art. 51, 7
– art. 53, 48
– preambolo, 14, 33, 44, 200, 202, 252, 327, 344
– protocollo sulla composizione obbligatoria delle controversie, 5, 47-48
– protocollo sulla nazionalità, 47, 299
– risoluzione sui reclami privati, 48, 272
– risoluzione sulle missioni speciali, 48

Convenzioni consolari
– origine delle –, 37
– rapporti con la convenzione di Vienna 1963, 357-358

Convenzioni internazionali
– convenzione de L'Aia 1907, 307, 343, 345-346, 348, 369
– convenzione de L'Avana 1928 (agenti consolari), 46, 381, 383, 396, 458
– convenzione de L'Avana 1928 (funzionari diplomatici), 46, 70, 84, 89-90, 106, 111, 133, 136, 234, 250, 262, 267, 278, 281, 284, 287, 297, 304, 306
– convenzione di Basilea 1972, 228-229
– convenzione di Caracas 1911, 355
– convenzione di El Pardo 1769, 37
– convenzione di Ginevra 1949, 337-339, 343, 348, 369
– convenzione di Ginevra 1951, 408
– convenzione di New York 1946, 50, 184, 308-312, 500

– convenzione di New York 1947, 50, 184, 186, 308-309, 311-312
– convenzione di New York 1969 (CMS), 24, 145, 156-157
– convenzione di New York 1973, 49, 255-257, 418, 535
– convenzione di New York 2004, 49, 203, 214, 228-231
– convenzione di Vienna 1961 (CVRD), 5, 6, 8, 24, 47-48, 50, 107, 145
– convenzione di Vienna 1963 (CVRC), 5-6, 8, 24, 40, 48, 50, 107, 145
– convenzione di Vienna 1969 (CVDT), 5, 24, 49, 103
– convenzione di Vienna 1975 (CRSOI), 5, 24, 49, 145
– convenzione di Vienna 1978, 49
– convenzione di Vienna 1986, 49
– convenzione europea sulle funzioni consolari di Parigi 1967, 355, 398, 409, 426
– protocolli di Ginevra 1977, 338-339
– protocollo di Aquisgrana del 1818, 23-24, 46, 116, 146, 356
– protocollo sui privilegi e le immunità dell'Unione europea, 50, 485, 487-488, 492
– regolamento di Vienna del 1815, 44, 86, 115-117, 146, 174
– trattato del Laterano, 49-50, 61, 117, 209, 249, 300, 312

Corpo diplomatico
– atti del –, 119-120
– decano del –, 116-117, 119-120
– funzioni, 119-120
– luogo di residenza del –, 72, 120
– natura giuridica, 120
– nozione, 118
– nunzio apostolico, 117
– origini, 118-119
– proteste del –, 119-120
V. anche *Decanato e decano del Corpo diplomatico, Liste diplomatiche*

Corriere diplomatico
– *ad hoc*, 246-247
– concetto, 242
– inviolabilità, 242, 246-247
– progetto della CDI, 49, 243

Corrispondenza consolare
– inviolabilità, 465, 472
V. anche *Valigia consolare*

Corrispondenza diplomatica
– inviolabilità, 241-247
V. anche *Corriere diplomatico, Datagate, Valigia diplomatica*

Cortesia internazionale o *comitas gentium*
– come fonte extragiuridica del diritto diplomatico, 53-55

Credenziali
V. *Accreditamento*, *Lettere diplomatiche*

Datagate
– e inviolabilità della corrispondenza diplomatica, 241
– e inviolabilità della missione diplomatica, 211-212

Decanato e decano del Corpo diplomatico
– assunzione da parte di Stato non riconosciuto da altri Stati accreditatari, 116
– funzioni, 92, 95, 119-120, 492
– nozione, 62, 116, 118
– nunzio apostolico, 92, 117, 492
– stabile e mobile, 116-118
V. anche *Corpo diplomatico, Liste diplomatiche*

Delegazioni dell'Unione europea presso gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali
– co-localizzazione delle – con missioni diplomatiche e uffici consolari degli Stati membri, 497
– cooperazione con missioni diplomatiche e uffici consolari degli Stati membri, 497
– delegazioni presso le organizzazioni internazionali, 503-505
– funzioni, 496-498
– immunità e privilegi, 499-503
– personale, 498-499
– rappresentanza esterna dell'Unione, 494-495

– rete diplomatica dell'Unione europea, 495-496
– *status* di osservatore permanente, 504-505
V. anche *Unione europea*

Démarche
V. *Note diplomatiche, Passo diplomatico,*

Dichiarazione di persona non accettabile
– nozione e immunità, 110-111, 274, 320-321

Dichiarazione di *persona non grata*
V. *Persona non grata*

Diplomatico
– etimologia del termine, 3-4

Diplomazia
– *ad hoc*, 30, 65, 155, 163, 304
– al vertice, 10, 25-26
– assembleare, 25
– *back-channel diplomacy*, 26
– classica, 10
– congressuale o di conferenza, 11, 18, 24, 165-166
– contemporanea, 24
– definizione, 11
– degli attori non statali, 26
– dei Vertici intergovernativi, 10, 31
– della distensione, 26
– digitale, 2, 27
– diretta, 10
– *funeral diplomacy*, 56, 102, 138, 162-163, 312
– itinerante, 26, 183
– moderna, 24
– paradiplomazia, 26
– parlamentare, 10, 26
– parlamentarizzazione della –, 26
– permanente, 19
– plurilaterale o nelle organizzazioni internazionali, 25, 175-224
– *quiet diplomacy*, 25, 89, 161, 322
– segreta, 26, 162, 255
– *shuttle diplomacy*, 156
– studio degli aspetti giuridici e politologici, 21-22
– *summit diplomacy,* 25
– *track two diplomacy,* 26-27, 156
– visite di Stato, 166

Diritto consolare
– codificazione del –, 45-46
– e regime delle capitolazioni, 36, 38-39
– fonti del –, 353-359
– l'istituzione consolare contemporanea, 39-41
– ruolo della consuetudine, 353-354
V. anche *Codificazione, Conferenze internazionali*, *Fonti del diritto consolare Sviluppo storico del diritto consolare*

Diritto diplomatico
– codificazione del –, 45-46
– e discipline affini, 12
– espressione, 3-4
– insegnamento del –, XXIII-XXIV
– nozione, 3-4
– sistema non autosufficiente, 5-9
V. anche *Codificazione, Fonti del diritto diplomatico, Sviluppo storico del diritto diplomatico*

Disastri naturali
– e protezione consolare, 40, 433-434

Dispaccio diplomatico
– nozione, 20

Domestici privati
– immunità spettanti ai –, 289-290
– notifica, 99
– nozione, 289

Dovere di intrattenere i rapporti ufficiali con lo Stato accreditatario per il tramite del Ministero degli Esteri
– come limite alle funzioni diplomatiche, 140-141

Esercizio esclusivo delle funzioni diplomatiche
– come limite alle funzioni diplomatiche, 141-142
– eccezioni, 142

Estinzione
– della missione, 75

Eundo, morando, et redeundo
– doveri dei terzi Stati in materia di transito dell'agente diplomatico, 253

Extraterritorialità (teoria dell')
– e asilo diplomatico, 223
– nozione di extraterritorialità, 39, 143
– quale (antico) fondamento delle immunità diplomatiche, 198-199, 207-208

Familiari del personale della missione diplomatica
– concetto di famiglia, 291-292
– immunità spettanti ai –, 290-296
– notifica, 99-100
– unioni di fatto, eterosessuali o omosessuali, 292-295

Feziali
– nelle relazioni diplomatiche di Roma, 17

Fonti del diritto consolare
– convenzione europea sulle funzioni consolari Parigi 1967, 355, 398, 409, 426
– convenzione di Vienna 1963, 355-358
– convenzioni consolari, 354-355
– giurisprudenza, 358
– norme interne in materia consolare, 359
– ruolo della consuetudine, 353-354

Fonti del diritto diplomatico
– classificazione delle –, 43-44
– clausola della nazione più favorita, 38, 50, 355, 358, 402, 457
– convenzione di Vienna 1961, 5-6, 8, 24, 40, 48, 50, 107, 145
– disposizioni di diritto interno, 56-57
– di terzo grado, 50
– dottrina, 53
– giurisprudenza, 51-52
– *ius cogens*, 44-45
– norme consuetudinarie, 44
– norme del cerimoniale diplomatico, 55-56
– norme *erga omnes*, 44, 251-252
– norme pattizie e loro codificazione, 45-46
– regole della morale o cortesia internazionale, 53-55
– ricorso all'analogia (*legis*), 55

Franchise d'hotel
– e asilo diplomatico, 208, 223
– e inviolabilità della missione diplomatica, 221

Franchise du quartier
– e inviolabilità della missione diplomatica permanente, 208

Funzioni consolari
– apposizione del visto per l'ingresso degli stranieri, 421-423
– assistenza consolare, 406-419
– attribuzioni in materia di navigazione marittima, 430-433
– attribuzioni in materia giurisdizionale, 429-430
– competenze in materia di navigazione aerea, 433-434
– criteri di classificazione, 399-401
– definizione, 395-396
– enumerazione, 397-399
– funzione certificativa e notarile, 423-424
– funzione di promozione e protezione del commercio, 429
– funzioni di natura amministrativa, 420-423
– funzioni di natura politica, 401-419
– funzioni diplomatiche esercitate dagli uffici consolari, 434-436
– funzioni in materia di stato civile, 425-427
– funzioni in materia di successioni, 427-429
– limiti alle funzioni consolari, 436
– matrimonio consolare, 425-427
– protezione consolare, 404-406
– rilascio del passaporto ai connazionali, 420-421

Funzioni diplomatiche
– classificazione, 121-122
– di negoziazione, 125-126
– di osservazione e di informazione, 126-128
– di promozione di relazioni amichevoli e di sviluppo dei rapporti economici, culturali e scientifici, 130
– di protezione degli interessi dello Stato accreditante e dei suoi cittadini, 128-130
– di rappresentanza, 122-124

– divieto di utilizzare mezzi illeciti, 142
– esercizio di funzioni consolari, 130
– limiti alle –, 131-143
– tipologia, 121-122

Gerente degli affari amministrativi
– notifica del –, 96

Governi in esilio
– e relazioni diplomatiche, 64-65

Gradimento
– casi di mancato –, 90-91
– degli addetti per la difesa, 96-98
– degli altri agenti diplomatici, 96
– del capo missione, 88-89
– ritardato –, 91
V. anche *Accreditamento*

Guerra fredda
– e libertà di movimento degli agenti diplomatici, 260

Harvard Law School
– progetto 1932, 46, 84, 89, 204, 214, 234, 250, 262, 267, 278, 281, 287, 290, 297-298, 300, 381-382

Immunità consolari
– asilo consolare, 442
– autovettura del funzionario consolare, 462-463
– classificazione, 438
– corriere consolare, 446
– definizione, 438
– doveri dei funzionari consolari nei confronti dello Stato di residenza, 465
– durata dello *status* consolare, 465-467
– esenzione dalla franchigia doganale, 460-461
– esenzione dalla legislazione previdenziale, 464
– esenzione dalle disposizioni in materia di stranieri, 461-462
– esenzione dalle prestazioni personali, 454-455
– esenzione fiscale della sede consolare, 444
– facilitazioni concernenti l'edificio sede dell'ufficio consolare e gli alloggi del personale consolare, 448
– franchigia doganale sui beni destinati all'uso ufficiale della sede consolare, 444-445
– immunità dalla giurisdizione, 455-458
– immunità fiscale, 459-460
– immunità spettanti ai consoli onorari, 469-472
– inviolabilità degli archivi, 442-443
– inviolabilità della corrispondenza consolare, 446
– inviolabilità della sede consolare, 438-441
– inviolabilità personale dell'agente consolare, 249-255, 450-454
– libertà di comunicazione dell'ufficio consolare, 445-447
– libertà di movimento del capo dell'ufficio consolare, 463-464
– protezione della sede consolare, 440-441
– *ratio*, 438
– *status* della residenza del console, 462
– trattamento degli impiegati consolari, 467-468
– trattamento degli impiegati privati del personale consolare, 468
– trattamento dei familiari del personale consolare, 468, 469
– trattamento dei funzionari consolari, 449, 464
– uso della bandiera nazionale e dell'emblema dello Stato, 449
– valigia consolare, 446
– violenza nei confronti degli uffici consolari, 440-441

Immunità diplomatiche
– abuso dei privilegi e delle –, 318-319
– accordo di sede tra Nazioni Unite e Stati Uniti 1947, 135, 310, 314-315, 452-453
– applicazione spaziale, 202-203
– asilo diplomatico, 223-226
– atti di violenza nei confronti di sedi diplomatiche, 217-219
– beneficiari delle –, 202
– beni della missione diplomatica, 231-234
– c.d. – d'uso, 489, 492, 499-500
– cessazione delle –, 203-205
– convenzione generale sulle immunità e i privilegi degli istituti specializzati delle Na-

zioni Unite 1947, 50, 184, 186, 308-309, 311-312
– convenzione generale sulle immunità e i privilegi delle Nazioni Unite 1946, 50, 184, 308-312, 500
– convenzione sulla prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici 1973, 49, 255-257, 418, 535
– corriere diplomatico, 242-247
– corrispondenza ufficiale della missione, 214-217
– divieto di penetrare nei locali della missione, 210-213, 216
– divieto di procedere a misure di esecuzione nei locali della missione, 214
– divieto di spionaggio elettronico, 211
– dovere dello Stato ricevente di proteggere i locali della missione, 214-217
– durata, 203-204
– eccezioni all'immunità dalla giurisdizione civile e amministrativa dell'agente diplomatico, 268-271
– e atti funzionali, 205-206
– e rapporti di lavoro, 229-231
– esenzione dal dovere di prestare testimonianza, 276-277
– esenzione dal regime di sicurezza sociale, 282-284
– esenzione doganale, 236, 281-282
– esenzione tributaria della missione, 234-236
– esercizio del culto nella sede diplomatica, 220-222
– esposizione della bandiera nazionale e dell'emblema dello Stato da parte della missione, 238-239
– espropriazione per pubblica utilità, 234
– facilitazioni concesse alla sede della missione, 237-238
– facilitazioni per l'espletamento delle funzioni, 284
– facilitazioni volte a consentire la partenza dal territorio dello Stato ricevente, 284-285
– fondamento, 198-201
– immunità dei membri delle missioni speciali, 303-306
– immunità dell'agente diplomatico dalla giurisdizione civile e amministrativa, 265-271
– immunità dell'agente diplomatico dalla giurisdizione di esecuzione, 274-275
– immunità dell'agente diplomatico dalla giurisdizione penale, 262-265
– immunità della missione diplomatica dalla giurisdizione, 228-234
– immunità di esecuzione della missione, 231
– immunità dovute dagli Stati terzi, 299-303
– immunità e privilegi degli osservatori permanenti presso le organizzazioni internazionali, 313-315
– immunità e privilegi delle delegazioni alle conferenze internazionali, 306-308
– immunità e privilegi delle rappresentanze degli Stati presso le organizzazioni internazionali, 308-312
– immunità spettanti ai domestici privati, 289-290
– immunità spettanti ai familiari del personale della missione, 290-296
– immunità spettanti al personale di servizio, 288-289
– immunità spettanti al personale tecnico e amministrativo, 285-288
– immunità tributaria, 277-280
– immunità: concetto, 197
– inizio delle –, 203
– inviolabilità degli archivi e dei documenti della missione, 247-248
– inviolabilità dell'agente diplomatico, 249-255
– inviolabilità della sede della missione diplomatica, 207-219
– libertà concernenti le comunicazioni della missione, 239-247
– mezzi di trasporto della missione, 238-239
– origine nel diritto di Roma, 17
– personali, 198
– prerogative: concetto, 197
– principio di non discriminazione, 201-202
– principio di reciprocità, 201-202
– privilegi e immunità dei rappresentanti permanenti e del personale delle rappresentanze permanenti presso l'Unione europea, 487-488

– privilegi e immunità delle delegazioni dell'Unione europea, 499-503
– privilegi e immunità delle missioni degli Stati terzi presso l'Unione europea, 492-493
– privilegi: concetto, 195
– protezione dei beni della missione che si trovano al di fuori della stessa, 231-234
– reali, 198
– reciprocità, 201-202
– rinuncia all'–, 271-274
– teoria del carattere rappresentativo, 199-200
– teoria dell'extraterritorialità, 198-199
– teoria dell'interesse della funzione, 200-201
– titolare del diritto alle –, 202
– trattamento dei membri della missione diplomatica che siano cittadini dello Stato ricevente o che vi risiedano permanentemente, 296-299
– valigia diplomatica, 242-246
V. anche *Agente diplomatico*, *Asilo diplomatico*, *Datagate*, *Missione diplomatica permanente*, *Missione speciale*, *Valigia diplomatica*

Importazioni
– divieto, 282
– esenzione doganale, 281
– ispezione doganale, 282

Incaricato di affari
– *ad interim*, 95-96
– con lettere o stabile, 96
– *en titre* o *en pied*, 96
– nella classificazione dei capi missione, 116
– notifica dell'–, 95
– nozione, 74, 89, 95-96, 100, 105, 109, 116, 183, 192

Incendio
– nei locali della missione diplomatica permanente, 212
– nei locali della missione diplomatica speciale, 212
– nei locali dell'ufficio consolare, 212, 439

Incognito
– agente diplomatico in –, 92, 110
– Capo di Stato in –, 56, 161, 536

Insorti
– e relazioni diplomatiche, 63-64
– personalità internazionale, 63
– riconoscimento, 63-64

Institut de droit international
– e codificazione del diritto diplomatico-consolare, 53
– risoluzione di Basilea 1991, 232
– risoluzione di Bath, 1950
– risoluzione di Cambridge 1895, 46, 262, 267, 278, 297
– risoluzione di Losanna 1922, 46
– risoluzione di New York 1929, 46, 221, 234, 262, 267, 269, 281, 286, 290, 297-298, 300
– risoluzione di Venezia 1896, 46

Interesse della funzione (teoria dell')
– quale fondamento delle immunità diplomatiche, 200-201

Internet
– e diritto diplomatico, 27-29

Inviolabilità
– componente passiva, 210
– degli archivi consolari, 442-443
– degli archivi della missione diplomatica, 247-248
– dell'aeromobile di Stato, 212
– della dimora privata dell'agente diplomatico, 210
– della residenza diplomatica, 207, 209
– della missione diplomatica e dei suoi beni, 207, 209-219
– del personale diplomatico, 249-255
– nozione, 207
– origine nel diritto di Roma, 17

Istruzioni diplomatiche
– nozione, 124

Kerykes
– nelle relazioni diplomatiche elleniche, 16

Legislazioni consolari
– origine delle –, 38

Legittima difesa
– e inviolabilità della sede della missione diplomatica, 213

Lettere diplomatiche
– c.d. copie d'uso, 92-94
– credenziali, 91-92
– credenziali speciali, 103
– di cancelleria, 379
– di gabinetto, 170
– di riaccreditamento, 54, 108-109, 112
– di richiamo, 54, 92, 109
– patenti, 379

Libertà di comunicazione
– della missione diplomatica, 239-247
– dell'ufficio consolare, 446-448

Libertà di movimento dell'agente consolare
V. *Agente consolare*

Libertà di movimento dell'agente diplomatico
V. *Agente diplomatico*

Lingua diplomatica
– evoluzione storica, 15, 23, 172-173
– nelle comunicazioni diplomatiche, 141

Liste ufficiali
– consolare, 380
– dei capi delle missioni presso organizzazioni internazionali, 192
– diplomatica, 98-99, 117, 118, 420

Locali della missione diplomatica
– asilo diplomatico, 222-228
– asilo-rifugio, 226-228
– atti di violenza nei confronti dei –, 217-219
– divieto di penetrare nei –, 210-213, 216
– divieto di spionaggio elettronico, 211
– divieto di utilizzare i – in modo incompatibile con le funzioni, 142
– dovere di protezione, 214-215, 218
– grado di protezione, 216
– inviolabilità, 209
– nozione, 209
– protezione, 214-217
V. anche *Co-localizzazione*

Ministero degli Affari esteri
– denominazione Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, XXII
– e revisione della spesa, 31
– inizio dei Dicasteri diplomatici, 22-23
– ruolo nella compagine governativa, 31

Ministri residenti
– nozione, 23

Missione degli Stati presso l'organizzazione internazionale
– immunità dei membri della –, 309-312

Missione diplomatica permanente
– acquisto della sede, 72, 123, 235, 237
– addetti per la difesa, 152-153
– affievolimento, 74
– alloggi per i membri, 72, 184, 197-198, 279
– asilo diplomatico, 223-228
– atti di violenza nei confronti di –, 217-219
– cancelleria diplomatica o sezione politica, 150-151
– capo della –, 85-86, 149-150
– chiusura temporanea, 73
– classi, 85-86, 146
– collaborazione con missioni speciali, 160-162
– co-localizzazione, 107-108
– definizione, 145-146
– dimensione dell'organico, 84-85
– divieto di procedere a misure di esecuzione nei locali della –, 134, 210, 214, 231, 233-234, 257, 275, 291
– domestici privati, 89-90, 99, 289-290
– dovere dello Stato ricevente di proteggere la –, 214-215, 218
– esercizio del culto nella sede della –, 220-222
– estinzione, 75-79
– familiari del personale, 99-100
– inviolabilità della residenza dell'agente diplomatico, 207-219
– inviolabilità della sede della –, 257-259
– occupazione bellica e –, 343-350
– organizzazione-tipo, 148
– origine della –, 19-21
– personale amministrativo e tecnico, 285-288
– personale di servizio, 288-289
– personale diplomatico, 248-249
– rafforzamento della componente militare della – durante i conflitti armati, 331

– rango, 73, 96, 100-102, 146
– scelta del personale, 83-84
– sede, 71-72
– sezione consolare o cancelleria consolare, 131, 149, 154, 362, 391, 444
– sezione culturale, 149, 152
– sezione degli affari amministrativi, 154
– sezione degli interessi stranieri, 337, 374
– sezione economica e commerciale, 151
– soppressione, 75-76
– sospensione, 73
– stabilimento, 71
– trasformazione del rango, 73
– ufficio stampa e informazioni, 153
– unità di *intelligence,* 153
– violenza bellica nei confronti della –, 341-342
V. anche *Accreditamento*, *Paradiplomazia*, *Immunità diplomatiche*, *Rottura delle relazioni diplomatiche*

Missione permanente degli Stati membri presso le organizzazioni internazionali
– cessazione dei membri, 189
– cessazione della missione, 189
– dimensione dell'organico, 187-188
– duplice o plurimo accreditamento, 183
– funzioni consolari, 188-189
– funzioni diplomatiche, 180-181
– immunità dei locali della –, 209
– immunità spettanti ai familiari del personale della –, 99-100
– immunità spettanti al personale della –, 248-249
– inviolabilità degli archivi e dei documenti della –, 312-313
– istituzione, 181
– nomina e accreditamento, 181-182
– notifica del personale allo Stato ospite, 183-184
– precedenze, 188
– requisito della cittadinanza dei membri delle –, 187
– richiesta di richiamo da parte dello Stato ospite, 186-18
– trattamento dei membri della – che fossero cittadini dello Stato ricevente o che vi risiedano permanentemente, 296-299

Missione permanente degli Stati membri presso l'Unione europea
– entrata in funzione del rappresentante permanente, 487
– privilegi e immunità, 487-488

Missione permanente degli Stati terzi presso l'Unione europea
– accreditamento dei capi missione presso l'Unione europea, 489-493
– funzioni, 489
– immunità diplomatiche d'uso, 491
– ordine delle precedenze, 492
– privilegi e immunità, 492-493
– stabilimento di relazioni diplomatiche, 489

Missione speciale
– collaborazione con missione diplomatica permanente, 160-161
– congiunta, 159
– d'affari, 156
– definizione, 158
– di cerimonia, 156
– disciplina, 156-157
– durata, 159
– *funeral summits*, 162-163
– funzioni, 159
– immunità dei membri della –, 303-306
– norme consuetudinarie sulla –, 157
– origine della diplomazia *ad hoc,* 156
– sede, 160
– statuto, 158-159
– visite di Stato, 160-162

Misure di esecuzione,
– nozione e immunità, 134, 210, 214, 231, 233-234, 257, 275, 291

Movimenti di liberazione nazionale
– e relazioni diplomatiche, 64

Mutuo consenso
– e c.d. diritto di legazione, 69-70
– quale presupposto delle relazioni consolari, 361-362

– quale presupposto delle relazioni diplomatiche, 68-70

Ne impediatur legatio
– e immunità diplomatiche, 17, 197, 200, 229, 232, 254, 267, 287

Ne impediatur officium
– e immunità consolari, 438, 445, 449, 454

Non discriminazione (principio di)
– e reciprocità, 201-202
– nelle relazioni diplomatiche, 51

Non ingerenza negli affari interni dello Stato accreditatario
– come limite alle funzioni diplomatiche, 136-141
– e affari esteri dello Stato accreditatario, 139-140
– e tutela diritti umani, 137-138

Note diplomatiche
– collettive, 125
– *démarches,* 124, 137, 496
– di protesta, 119, 143
– identiche, 291
– verbali, 124-125

Nunzio apostolico
V. anche *Decano e decanato del Corpo diplomatico, Santa Sede*

Occupazione bellica e/o militare
– diritto applicabile, 343-347
– diritto della potenza occupante di richiedere il richiamo del personale diplomatico e consolare, 348-350
– *status* delle missioni diplomatiche e consolari nel territorio occupato, 347-348

Ordo ducum
– e precedenze diplomatiche, 115

Ordo regum christianorum
– e precedenze diplomatiche, 115

Organi preposti alle relazioni diplomatiche
– centrali, 4
– operanti all'estero, 5

Organizzazione delle Nazioni Unite
– accordo di sede Nazioni Unite-Stati Uniti, 184-186
– accordo di sede Nazioni Unite-Svizzera, 310
– codificazione del diritto diplomatico-consolare, 45-46
– Comitato per le relazioni con lo Stato ospite, 184-185
– Commissione del diritto internazionale, 40, 46-47
– Osservatori permanenti, 190
– Sesta Commissione (giuridica), 157, 169, 224, 242-243, 252, 256, 398-399

Organizzazioni internazionali (relazioni diplomatiche)
– capacità (attiva) di inviare missioni permanenti, 190-191
– capacità (passiva) di ricevere missioni permanenti, 178-179
– caratteri differenziali rispetto alle relazioni diplomatiche degli Stati, 176-177
– delegazioni a conferenze internazionali, 194
– disciplina, 177-178, 308-315
– missioni permanenti degli Stati membri, 180-189, 308-312
– missioni permanenti presso gli Stati membri, 191-192
– missioni permanenti presso Stati non membri, 192-193
– missioni presso altre organizzazioni internazionali, 193
– missioni speciali presso Stati membri e Stati non membri, 191, 193
– privilegi e immunità degli osservatori permanenti presso –, 313-315
V. anche *Missione permanente degli Stati membri presso le organizzazioni internazionali*

Osservatore permanente,
– nozione e immunità, 190, 313-315, 504-505

Paradiplomazia
– concetto, 26-27
– missioni paradiplomatiche, 147

Passaporto
– apposizione del visto per l'ingresso di stranieri, 421-423

– rilascio di – ai connazionali, 420-421
– tipologia, 420

Passaporto diplomatico
– e unione di fatto di personale diplomatico, 293-295
– e immunità diplomatiche, 420

Passo diplomatico
– nozione, 124-125

Persona grata
– accertamento della qualità di, 384
– nozione, 158, 381, 384
– origine nel diritto di Roma, 17

Persona non grata
– come sanzione del diritto diplomatico, 9, 137-138, 319-324
– dichiarazione di –, 110-111, 245, 253, 264, 285, 319-324

Personale amministrativo e tecnico
– immunità, 285-288
– notifica, 99

Personale dell'ufficio consolare
– assenza di carattere diplomatico e rappresentativo, 378
– capo dell'ufficio consolare, 378-379, 383
– capo vicario dell'ufficio consolare, 383
– categorie, 377
– cittadinanza del capo dell'ufficio consolare e dei funzionari consolari, 380
– fine della missione del capo dell'ufficio consolare, 380-381
– funzionari consolari, 377-378, 383-384
– gradimento, 377-378
– impiegati consolari, 384-385
– lettere patenti, 379
– membri del personale di servizio, 384
– membri del personale privato, 384

Personale di servizio della missione diplomatica,
– immunità spettanti al –, 288-289
– notifica, 99

Personale diplomatico della missione
V. *Agente diplomatico*

Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran
– ordinanza CIG, 11, 68, 185, 197, 248, 402
– sentenza CIG, 6, 11, 248, 252, 263, 285, 441, 443
– vicenda del –, 184-185, 218, 251, 285

Personale tecnico e amministrativo della missione diplomatica
– immunità spettanti al –, 285-288

Personalità internazionale
– dell'Unione europea, 475-478
– perdita della –, 75
– quale presupposto delle relazioni diplomatiche, 59-60

Politica estera
– nozione, 10

Politica internazionale
– nozione, 11

Potenza protettrice
– ruolo nei conflitti armati, 82, 332-338

Prassi internazionale
– come fonte materiale di norme del diritto diplomatico-consolare, XXI-XXII

Precedenze diplomatiche
– decanato del Corpo diplomatico, 116-117
– nelle conferenze internazionali, 173-174
– ordine delle –, 116-117
– storia delle –, 115-116
V. anche *Corpo diplomatico*

Prerogativa di esercitare il culto nella sede della missione diplomatica
– norma consuetudinaria sulla –, 220-222
– origine, 220-221

Presbeis
– nelle relazioni diplomatiche elleniche, 16

Principi supremi della Costituzione italiana
– e regole consuetudinarie, 265-267

Procuratores
– come inviati presso la Curia pontificia, 20-21

Prokuratorikon
– rappresentanti diplomatici presso l'Impero a Bisanzio, 17

Prossene
– nelle relazioni diplomatiche elleniche, 34

Prostates
– nelle relazioni consolari elleniche, 33

Protesta diplomatica
– collettiva, 120
– individuale, 124, 137, 241

Protettorato
– e relazioni diplomatiche, 370

Protezione consolare
– e assistenza consolare, 404-419
– e protezione diplomatica, 404-406

Protezione diplomatica
– e protezione consolare, 130, 404-406
– e tutela diplomatico-consolare dei cittadini dell'Unione europea negli Stati terzi, 130
– nozione, 129-130

Protocollo di Aquisgrana 1818
– disciplina delle classi e delle precedenze diplomatiche, 23, 356

Protocollo sui privilegi e le immunità dell'Unione europea
– art. 6, 503
– art. 10, 485, 487
– art. 16, 485, 488, 492

Rapporto diplomatico
– come documento della comunicazione diplomatica, 127-128

Rappresentanza internazionale da parte di uno Stato nelle relazioni diplomatiche di altri Stati
– accordo di rappresentanza, 80
– durata della rappresentanza, 80
– in caso di rottura delle relazioni diplomatiche, 75-79
– potenza protettrice in caso di conflitto armato, 82
– procedimento che pone capo alla rappresentanza, 81-82
– servizio di protezione degli interessi dello Stato rappresentato, 82, 147

Reciprocità (principio della)
– e diritto diplomatico, 8

Regolamento di Vienna 1815
– classi diplomatiche, 116, 146
– nunzio apostolico, 117
– precedenze diplomatiche, 115-116, 174

Relazioni consolari
– caratteristiche, 363-364
– circoscrizione consolare, 365
– classi, 364
– concetto, 4
– conflitto armato e –, 368-369
– esercizio di funzioni consolari fuori della circoscrizione consolare ed in uno Stato terzo, 366
– estinzione delle –, 369-371
– estinzione dello Stato inviante o dello Stato ricevente e –, 369-371
– governo non riconosciuto e –, 371-372
– mutuo consenso, 361-362
– nomina della stessa persona come funzionario consolare da parte di due o più Stati, 375-376
– rapporto tra riconoscimento di Stati e –, 371-372
– rete consolare italiana, 362-363
– rottura delle relazioni consolari, 372-374
– sede dell'ufficio consolare, 364-365
– sospensione delle –, 367-368
– stabilimento, 361-363
– Stati falliti e –, 374
– svolgimento di funzioni consolari da parte dello Stato terzo, 375-375
– uffici consolari, 364-365, 366-367
V. anche *Consoli onorari*

Relazioni diplomatiche
– affievolimento delle –, 74-76
– concetto, 4
– e riconoscimento, 65-68
– estinzione delle –, 75-79
– mutuo consenso, 68-70

– possesso della personalità internazionale, 59-60
– presupposti delle –, 59
– rete diplomatica italiana, 148
– ristabilimento delle –, 74
– rottura delle –, 75
– sospensione delle –, 73-74
– stabilimento delle –, 59
– ufficiose, 66-67
V. anche *Organizzazioni internazionali (relazioni diplomatiche)*

Religione
– esercizio del culto privato nella residenza e nella missione diplomatica, 220-222

Residenza diplomatica
– e dimora privata dell'agente diplomatico, 257
– inviolabilità, 257-259
– residenze secondarie, 257

Restituzione dei passaporti
– nozione, 111

Rete diplomatica e consolare italiana
– consistenza, 148, 362-363

Richiamo
– del capo missione, 74
– del personale diplomatico, 75, 81
– lettera di –, 54, 92, 94, 109, 189, 491
– per consultazione, 74

Riconoscimento internazionale
– assenza di –, 66
– di Governo, 65-66
– di insorti, 67
– di Stato, 65-66
– e relazioni diplomatiche, 65-66
– e situazioni internazionali illegittime, 66
– Governi non riconosciuti e relazioni consolari, 371-372
– incapacità dell'Unione europea di procedere a –, 508-509
– mancato riconoscimento, 66
– non riconoscimento del nuovo Governo ed estinzione della missione diplomatica, 76

Rinuncia all'immunità
– forma, 273
– nozione, 271-272
– revoca, 273

Rispetto della legislazione lavoristica dello Stato accreditatario
– come limite alle funzioni diplomatiche, 134-135

Roles d'Olerón
– e origine del diritto consolare, 36

Rottura delle relazioni diplomatiche
– affidamento della tutela degli interessi nell'ex Stato accreditatario ad uno Stato terzo, 30, 79
– come causa di estinzione della missione diplomatica, 79
– come sanzione diplomatica, 77, 324
– decisa da organizzazioni internazionali, 77
– e conflitti armati internazionali, 78-79
– ed invio di missioni speciali, 79
– e relazioni consolari, 79
– motivi della –, 78
– natura di atto unilaterale ad effetti bilaterali, 76-77

Santa Sede
– decanato del Corpo diplomatico, 117
– delegazioni apostoliche, 148
– diplomazia della Chiesa, 17-18, 62-63
– e relazioni diplomatiche, 59, 61-62
– *legati* e *legati a latere*, 18, 61
– legge delle guarentigie 1871, 61
– membro di organizzazioni internazionali, 62
– missioni accreditate presso la –, 62
– nunzio apostolico, 117
– osservatore presso organizzazioni internazionali, 62
– personalità internazionale, 59-60, 62
– pontefice e fissazione delle precedenze diplomatiche, 115
– trattato del Laterano, 49-50, 61, 117, 209, 249, 300, 312

Sanzioni diplomatiche
– contromisure, 8-9
– dichiarazione di *persona non grata*, 9, 319

– legittima difesa, 8-9
– rottura delle relazioni diplomatiche, 324

Sede
– accordo di –, 179, 308
– accordo Nazioni Unite-Stati Uniti, 185, 310-312, 314-315
– accordo Nazioni Unite-Svizzera, 310
– accordo Paesi Bassi-Corte penale internazionale, 313
– acquisto della –, 72
– chiusura temporanea della –, 73
– di una conferenza internazionale, 169
– di una missione diplomatica permanente, 71-72
– di una missione speciale, 160

Sequestro
– di agenti diplomatici e consolari e riscatto, 255
– di beni che godono di immunità, 232-233
V. anche *Agente diplomatico, Conti bancari della missione diplomatica*

Servizio europeo per l'azione esterna
– compiti, 480
– disciplina, 479, 480
– organi esterni, 481
– organizzazione, 480
– personale, 481
– struttura, 480
V. anche *Delegazioni dell'Unione europea*

Sezione degli interessi dello Stato rappresentato
– nozione, 82, 147

Sistema autosufficiente (*Self-Contained Regime*)
– diritto diplomatico come –, 5-9
– nozione, 6

Società delle Nazioni
– e codificazione del diritto diplomatico, 46, 167
– rappresentanze permanenti presso la –, 179

Sospensione
– della missione, 75

Sovrano Militare Ordine di Malta
– e relazioni diplomatiche, 63
– personalità internazionale, 63

Spionaggio
V. *Datagate*

Stati e relazioni diplomatiche
– *Commonwealth*, 61
– Confederazione, 60
– Federazione, 61
– personalità internazionale, 60
– possedimenti coloniali, 60
– Stati falliti, 61
– Stati fittizi, 61
– Stati sede o ospiti di organizzazioni internazionali, 202
– Stato accreditante o inviante, 72
– Stato accreditatario o ricevente, 72
– Stato di transito, 202, 299-303
– Stato occupante, 202-203
– Stato ospite, 202
– Stato protetto, 60
– Stato vassallo, 60
– territori sotto mandato o sotto tutela, 60

Stati terzi nelle relazioni diplomatiche
– immunità dovute dagli –, 299-303
– nell'esercizio della rappresentanza internazionale, 79-82
– per la protezione degli interessi in caso di rottura delle relazioni diplomatiche e consolari, 79
– potenza protettrice, 82, 332-338

Sviluppo storico del diritto consolare
– antica Grecia, 34
– antica Roma, 34-35
– antico Egitto, 33
– Bisanzio, 36
– Età moderna, 37
– istituzione consolare contemporanea, 39-40
– Medio Evo, 35
– nascita dell'istituzione consolare, 36-37

Sviluppo storico del diritto diplomatico
– antica Grecia, 16-17
– antica Roma, 17

– antico Egitto, 15
– Bisanzio, 17
– Comuni italiani, 18-19
– controrivoluzione del terzo millennio, 29-31
– diplomazia della Chiesa, 17-18, 62-63
– Età antica, 14-16
– Età moderna, 21-22
– India, 15
– inizio della diplomazia permanente,
– Islam, 17,
– Medio Evo, 17,
– nascita dei Dicasteri diplomatici, 22-23
– studio sotto l'aspetto giuridico e politologico, 22
– Vienna 1815 ed Aquisgrana 1818, 23-24
– Vienna 1961, 24

Tavola di Amalfi
– e origine del diritto consolare, 36

Tell-el-Amarna
– documenti diplomatici di –, 15-16

Terrorismo
– attacchi a missioni diplomatiche, 217-219
– attacchi a uffici consolari, 440-441

Trattato della Comunità economica dell'energia atomica (CEEA)
– art. 106 *bis*, 500

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)
– art. 20, 513, 519
– art. 21, 529-530, 532, 534-536
– art. 23, 513, 515-516, 518-519, 522
– art. 67, 537
– art. 80, 537
– art. 122, 537
– art. 194, 537
– art. 196, 524
– art. 219, 494
– art. 220, 504
– art. 221, 485, 494-496, 498, 500
– art. 222, 537
– art. 240, 486
– art. 259, 530, 534
– art. 344, 534

Trattato sull'Unione europea (TUE)
– art. 3, 524, 537
– art. 4, 498, 532, 536
– art. 5, 532
– art. 15, 494
– art. 16, 486
– art. 17, 494, 497, 500
– art. 18, 494
– art. 20, 376, 485
– art. 21, 476, 537
– art. 24, 537
– art. 27, 479, 494, 498, 500
– art. 31, 537
– art. 33, 506
– art. 35, 498, 513
– art. 46, 476
– art. 47, 476-477

Tutela diplomatico-consolare dei cittadini dell'Unione europea negli Stati terzi
– condizioni, 521-524
– disciplina, 513-518
– e protezione diplomatica, 519-520
– finalità, 521
– natura del diritto alla –, 518-521
– protezione civile e assistenza consolare, 524-526
– situazioni nelle quali si applica, 522-523
– Stato guida, 517-518, 523

Ufficio consolare,
– capo dell'–, 378-
– capo vicario dell'–, 383
– circoscrizione, 565-566
– cittadinanza del capo dell'– e del personale consolare, 380
– facilitazioni concernenti l'edificio sede dell'– e gli alloggi del personale consolare, 448-449
– franchigia doganale sui beni destinati all'uso ufficiale della sede consolare, 444-445
– funzionari consolari, 383-384
– impiegati consolari, 384
– libertà di comunicazione dell'–, 445-448
– libertà di movimento del capo dell'–, 463-464

– manifestazioni ostili e tutela della libertà di espressione e di riunione, 441
– personale, 377-385
– rottura delle relazioni consolari, 372-374
– sede, 364-365
– vicende, 366-374
V. anche *Agente consolare, Consoli onorari, Immunità consolari, Personale dell'ufficio consolare*

Unione europea
– accreditamento dei capi missione presso l'–, 489-492
– assenza di capacità di riconoscimento da parte dell'-, 508-509
– azione esterna, 489-491
– capacità (attiva) di inviare delegazioni permanenti, 485
– capacità (passiva) di ricevere missioni permanenti, 485
– co-localizzazione delle delegazioni con missioni diplomatiche e uffici consolari di Stati membri, 497
– delegazioni dell'– presso gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali, 493-505
– fondamento della capacità di stabilire relazioni diplomatiche, 484-485
– missioni permanenti degli Stati terzi presso l'– e trattamento del loro personale, 488-493
– organi centrali e periferici dell'azione esterna, 478
– personalità internazionale, 476-478
– rappresentanti speciali dell'–, 506
– rappresentanze permanenti degli Stati membri presso l'– e trattamento del loro personale, 485-488
– relazioni diplomatiche, 484
– relazioni internazionali o esterne, 478
– relazioni tra diritto dell'– e diritto internazionale, 527-537
– rete diplomatica dell'–, 495-496
– riconoscimento dell'– da parte degli Stati terzi, 506-508
– Servizio europeo per l'azione esterna, 478-481
– stabilimento di relazioni diplomatiche, 489
– tutela diplomatico-consolare dei cittadini dell'– negli Stati terzi, 511-526
V. anche *Delegazioni dell'Unione europea presso gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali, Missione degli Stati membri presso l'Unione europea, Missione degli Stati terzi presso l'Unione europea, Servizio europeo per l'azione esterna, Trattato della Comunità europea dell'energia atomica (CEEA), Trattato sull'Unione europea (TUE), Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), Tutela diplomatico-consolare dei cittadini dell'Unione europea negli Stati terzi*

Unione Pan Americana
– codificazione del diritto diplomatico, 46

Valigia consolare
– nozione, 446

Valigia diplomatica
– contenuto, 244
– disciplina, 243-244
– ispezione mediante raggi X, 246
– nozione, 242-243
– progetto della CDI, 49
– uso abusivo, 244-246

Visite diplomatiche
– come missione speciale, 155-156
– di Stato, 160
– diritto applicabile alla – del Capo di Stato di uno Stato membro dell'Unione europea in altro Stato membro, 527-537
– e ruolo missione diplomatica permanente, 160-162
– *status* Capo di Stato nelle –, 534-535
– ufficiale, 160

Visto
– apposizione del visto per l'ingresso degli stranieri, 421-423
– diplomatico, 422
– tipologia, 421-422

€ 14,00 (IVA inclusa)

ISBN/EAN
9 788834 859322