

L'immunità degli agenti diplomatici e degli agenti consolari

Autore: Paccione Giuseppe

In: Diritto civile e commerciale

SOMMARIO: **1.** Agenti diplomatici e le loro immunità; - **2.** Immunità penale; - **3.** Immunità civile; - **4.** Immunità fiscale e tributaria; - **5.** Immunità al personale ufficiale della missione; - **6.** Agenti consolari e le loro immunità.

1.

Agenti diplomatici e le loro immunità

All' interno del **corpo diplomatico** ci sono delle distinzioni di rango, che, però, ha importanza dal punto di vista del cerimoniale in mondo particolare.

Vi è la posizione, ovviamente, del capo della missione diplomatica - l'ambasciatore[1] - e dell'insieme dei componenti la missione diplomatica. È il capo della sede diplomatica la persona autorizzata a comunicare direttamente con gli organi centrali dello Stato accreditante o, meglio, può essere definito quale portavoce del governo inviante. Egli è il soggetto con il quale si dialoga praticamente a nome del **proprio governo con quello ricevente**.

Normalmente, è un ambasciatore perché si è a livello maggiore della carriera, ma non necessariamente per la ragione che si può avere un incaricato d'affari[2] a seconda del tono che lo Stato vuole attribuire alla sua presenza nell' altro Stato. Come si può constatare, la posizione dell'incaricato d'affari è diversa da quella degli altri agenti diplomatici, dell'ambasciatore oppure del ministro plenipotenziario o del ministro residente, per questa mera ragione: l'incaricato d'affari è accreditato e ricevuto dal **Ministero degli Affari Esteri**.

I protagonisti della ricevuta di accreditamento rispetto agli agenti diplomatici sono i capi di Stato, mentre

agli incaricati d'affari sono i ministri degli Affari esteri. Esiste questa competenza specifica del ministro degli affari esteri in materia. Per quanto concerne gli **incaricati d'affari sono l'ultima categoria degli agenti diplomatici**.

Una volta che si acquista la qualità di agente diplomatico - quale che sia il rango - si ha diritto ad un certo trattamento, in quanto il diritto internazionale generale, successivamente codificato nella convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961, riconosce l'obbligo allo Stato di residenza una serie di vincoli di trattamento nei confronti degli agenti diplomatici e della sede o della missione in genere.

Questo trattamento si risolve, appunto, nelle immunità fondamentalmente ma non esclusivamente per la ragione che, ad esempio, il trattamento implica anche il fatto che si devono assicurare le forniture di energia, le quali sono necessarie per far funzionare la missione diplomatica, che si deve, comunque, assicurare la libertà di comunicazione fra il **personale dell'ambasciata e lo Stato inviante**, non ci deve mai essere interferenza, disturbo, interruzione nei collegamenti fra il governo inviante e gli agenti diplomatici[3].

Le immunità, quindi, rappresentano la gran parte degli obblighi di trattamento. Queste sono quelle che spettano - se si guarda la persona del diplomatico - alla persona come tale, come privato perché quando l'agente diplomatico, al contrario, agisce nella sua qualità, vede la sua attività o la sua volontà riferita direttamente allo Stato di cui è organo. Attraverso di lui parla lo Stato. Pone in essere i comportamenti propri dello Stato, egli è strumento di volontà/attività dello Stato. Quando agisce nella sua veste ufficiale, l'immunità c'è ugualmente, che non è quella dell'agente diplomatico ma dello Stato straniero rispetto a comportamenti che ha posto in essere in quanto organo dello Stato.

Le **immunità** a cui si ha riguardo, quando si parla di immunità diplomatiche, almeno con riferimento alle immunità spettanti alla persona del diplomatico, sono immunità che concernono la sfera privata dell'agente, il suo agire da privato nell'ambito dello Stato. In questo senso il diritto internazionale gli riconosce una serie di immunità a partire da quella penale. Qui, anzi, va detto qualcosa di più. Mentre le immunità degli Stati stranieri sono immunità che toccano il diritto sostanziale - lo Stato straniero non è tacito, vale a dire che non è fra i destinatari delle norme considerate e, quindi, le immunità di tipo processuale non è altro che un riflesso di quella di carattere essenziale - le immunità dell'agente diplomatico, al contrario, hanno un valore processuale, il che vuol dire che l'agente diplomatico resta destinatario delle norme di carattere sostanziale. Ciò non sta ad indicare che l'agente diplomatico, per esempio, non è destinatario delle norme penali che vedono la commissione di reati e sottostà pure a quelle norme, certamente, o anche alle norme di carattere civile, che concernono i suoi rapporti, soltanto fino a quando dura la missione diplomatica e quindi finché egli riveste quella sua qualità, l'agente diplomatico non può essere convenuto in giudizio per la ragione che si ritiene, appunto, che il convenirlo in giudizio turbi l'esercizio della funzione diplomatica, impedisce la legazione. Alla base c'è il così detto **ne impediatur legatio**[4], che sta ad indicare che non vi deve essere alcun impedimento od ostacolo all'esercizio della missione. Questa è la ratio appunto delle immunità, ma ciò sta ad indicare che quando la persona considerata cesserà di rivestire quella sua qualità potrà essere convenuto in giudizio per fatti che

sono accaduti precedentemente.

Questa è la ratio appunto delle immunità, ma ciò sta ad indicare che quando la persona considerata cesserà di rivestire quella sua qualità potrà essere convenuto in giudizio per fatti che sono accaduti precedentemente. Ecco perché a volte può essere anche importante per la persona - una persona alla quale cessa o sta per cessare il riconoscimento della qualità di agente diplomatico - di lasciare il **territorio dello Stato** per la ragione che, se poi rimane, si metterebbe a rischio e pericolo, nel senso che non sarà più coperto dall'immunità e, pertanto, può assumere importanza per il fatto che se vuole evitare di essere tradotto in giudizio per fatti per cui fino a quel momento non poteva essere convenuto, allora gli converrà abbandonare il territorio dello Stato accreditante, in quanto le immunità terminano col cessare della sua **qualità di diplomatico**, esse hanno un carattere esclusivamente processuale e non sostanziale, per cui se l'agente diplomatico, ad esempio, avesse commesso un illecito, secondo la valutazione fatta dagli organi giudiziari dello stato, non può essere processato penalmente. Nel momento in cui cessa questa qualità - se è suscettibile di essere catturato fisicamente da parte dello Stato sul cui territorio è **stato commesso il reato** - viene arrestato e sottoposto a processo e, eventualmente, condannato alla pena della detenzione.

Quindi, esiste una differenza fondamentale tra le immunità le quali sono riconosciute allo Stato e quelle riconosciute alla persona dell'agente diplomatico.

2.

Immunità penale

Il diplomatico, sotto il profilo dell'immunità penale, fruisce di un'**immunità piena**, larghissima, praticamente senza confini. L'agente diplomatico non può mai essere sottoposto a processo penale. È una specie di privilegiato sino a quando dura la sua qualità di agente diplomatico, questa è la così detta inviolabilità personale dell'agente diplomatico, un concetto che abbraccia pure l'impossibilità di essere sottoposto a processo.

La inviolabilità, in senso stretto, implica che lo Stato deve astenersi da qualunque atto coercitivo diretto a privare l'agente diplomatico nella sua libertà personale e non solo, ma deve pure fare in modo che egli sia sottoposto contro eventuali tentativi di privarlo nella **libertà personale**, cioè l'inviolabilità implica sia un obbligo negativo di astensione dall'agire nei confronti dell'agente diplomatico sia un obbligo positivo di apprestare quelle misure che sono idonee ad evitare che ci siano atti che si consumino nei suoi riguardi e atti diretti a privarlo della libertà personale. L'immunità penale significa che, in pratica, non può essere sottoposto a procedimento penale di alcun genere.

La inviolabilità investe anche la sede della missione diplomatica o ambasciata perché è tutto l'insieme che deve essere protetto e a tutto l'insieme che deve essere assicurata la possibilità di assolvere ai compiti che sono propri della missione stessa e, quindi, anche **rispetto alla sede diplomatica esiste un obbligo negativo di astensione**, per cui lo Stato non deve esercitare alcun atto coercitivo nei confronti dell'edificio dell'ambasciata, da un lato, e, dall'altro, un obbligo positivo, nel senso che deve apprestare quelle misure idonee onde evitare che siano commessi atti coercitivi, di forza, di violenza nei riguardi dell'intera missione diplomatica.

Questo tutto adeguato alle circostanze. Quando più si profila il pericolo che ci siano azioni di turbamento della pace della sede diplomatica, dell'integrità o della incolumità delle persone che sono ubicate all'interno dell'ambasciata, tanto più si deve rafforzare la protezione che lo Stato deve offrire. Insomma, lo Stato deve fare in modo che non si compiano mai atti di violenza nei riguardi della sede della missione di uno Stato straniero stanziata sul lembo territoriale dello Stato accreditante.

Si parlava, tradizionalmente, addirittura di **extra-territorialità**[5] - espressione antica riguardo alla sede diplomatica - perché è un termine che appare abbastanza efficace nel mostrare come ci sia una specie di isola, in cui non arrivavano le norme dello Stato o, meglio, l'autorità dello Stato come se si trattasse di un lembo di territorio sottratto alle autorità dello Stato. Non è esattamente così, ma è sotto l'autorità dello Stato, solo che l'autorità dello Stato deve esercitarsi in una direzione precisa, anzi serve l'autorità dello Stato perché proprio in quanto lo Stato esercita la sua autorità, esso deve fare in maniera che non avvengano atti di autorità, esso deve fare in maniera che non avvengano atti di violenza nei riguardi della sede diplomatica, cioè a dire, lo Stato ha la responsabilità di assicurare affinché non si determinino forme di violenza nei confronti della ambasciata.

La sovranità è, certamente, fuori discussione anche se c'è un lieto evento della missione diplomatica come la nascita di una prole, non è che si sosterrà che non è nato nel territorio dello Stato, è sempre nato nel territorio dello Stato, quindi quella parte del lembo territoriale resta una parte del territorio dello Stato.

Extraterritorialità, dunque, è un'espressione in realtà impropria, imprecisa, approssimativa, forse sostanzialmente inesatta se dà l'idea che quella parte di territorio non sia sotto l'autorità dello Stato e sia sottratta la sovranità. È solo un termine sintetico per significare che esistono degli obblighi di trattamento, i quali sono, appunto, quelli indicati: l'inviolabilità nei due aspetti che essa presenta positivo e/o negativo. Questa è un'espressione di comodo che è, ancoraggi, spesso usata per esprimere l'ampiezza di questa immunità, ma che tecnicamente è un termine errato, per la ragione che la sede ovvero il luogo in cui si trova la missione diplomatica di uno Stato straniero non può considerarsi al territorio dello Stato locale, è un luogo nel quale lo Stato locale incontra una serie particolarmente ampia e intensa di limitazioni alla sovranità, ma ad ogni effetto giuridico fa parte integrante del territorio, non è extra territorio. Per chiarire pare opportuno tracciare un esempio. Se un delinquente, nottetempo, dopo aver commesso un furto, si introduce in un'**ambasciata straniera presente a Roma**, per sfuggire alla cattura della autorità di polizia, non si è rifugiato all'estero, per cui non occorrerà un procedimento c.d. di **estradizione**. Cioè, quelle garanzie che si richiedono per l'estradizione non esistono per la persona,

delinquente comune, che si è rifugiata nella sede della missione diplomatica di un altro Stato. In questa sede, si opererà semplicemente una consegna: cioè a dire che la polizia dello Stato accreditante, in concerto con l'autorità dello Stato straniero, si presenterà all'esterno della ambasciata e gli verrà consegnato il responsabile del furto che si era rifugiato nella sede diplomatica. Si tratta di una mera consegna come può essere quella che si determina se un delinquente si introduce nella normale abitazione di un privato cittadino.

Esiste, in aggiunta, l'immunità come quella, con riguardo alla sede, dell'immunità reale in contrapposizione all'**immunità personale**, che tocca la persona dell'agente diplomatico, qui si ha, al contrario, la sede quale bene.

Vi è anche l'inviolabilità della corrispondenza diplomatica, che come strumento di collegamento fra il diplomatico e il governo inviante - il governo dello Stato a cui l'agente diplomatico appartiene.

La c.d. **valigia diplomatica** - serie di bagagli in cui sono racchiusi documenti che interessano, attraverso cui operano mezzi di attivazione della sede diplomatica, dell'agente diplomatico o dell'ambasciata nel suo insieme.

La valigia diplomatica[6] (valise diplomatique) **fruisce anche di questa condizione privilegiata** e questa sottrazione al controllo. Qui, si sono opposti, in passato, dei problemi, cioè si aveva il sospetto che sotto la copertura dell'immunità della valigia diplomatica ci fosse traffico o si consumassero traffici illeciti come, ad esempio, l'introduzione di droghe o di armi nel territorio dello Stato.

Gli sviluppi più recenti sono nel senso che è sempre possibile un controllo di quelli elettronici che consente di verificare, per l'appunto, se vi sono sostanze sospette, materiale la cui introduzione nel territorio dello Stato viola le leggi dello Stato, senza contempo ingerire nella documentazione o nel materiale che interessa la missione diplomatica e deve essere al riparo di interferenze esterne. L'agente diplomatico ha diritto alla segretezza del contenuto della sua valigia. Dove, però, il **termine valigia** non va inteso in senso comune, ma qualunque contenitore più o meno piccolo o grande, che porti in maniera palese, visiva il simbolo dello Stato e il carattere diplomatico.

Nella valigia diplomatica, sebbene si conservano carte segrete o documenti, sarebbe sacrilego aprirla. Quindi, è vero che la valigia diplomatica deve avere tutte le immunità necessarie affinché qui possa dirsi *ne impediatur legatio*, anche perché la documentazione fondamentale possa essere trasportata per il corretto esercizio dell'ufficio diplomatico[7].

3.

- Immunità civile

Oltre alle immunità di tipo penale di cui si è trattato nel precedente paragrafo, vi sono anche quelle dalla giurisdizione civile che implicano appunto che l'agente diplomatico non possa essere convenuto in cause civili per l'attività che svolge come privato; se, ad esempio, l'agente diplomatico effettua un acquisto di beni suoi personali e, quindi, agisce nell'**ambito della sua sfera privata** o se avesse, per caso, una piccola attività commerciale, per cui si potesse trovare coinvolto in vertenze di carattere civile, non potrebbe essere convenuto davanti ai giudici dello Stato finché dura la sua missione diplomatica ovvero la sua qualità di agente diplomatico; anche se poi ci sono delle eccezioni come, ad esempio, si ritiene che le cause aventi ad oggetto diritti reali su beni che sono ubicati nel territorio dello Stato, quelle possono vedere l'agente diplomatico convenuto e così anche le cause successorie (queste sarebbero le eccezioni al principio della **immunità dalla giurisdizione civile**).

Si discute, inoltre, sul punto se l'agente diplomatico possa agire in riconvenzionale o, meglio, se si possa agire contro l'agente diplomatico sebbene l'immunità mette l'agente diplomatico al riparo dal pericolo di essere convenuto da iniziative giudiziarie prese da altri nei suoi riguardi, ma egli può sempre agire in giudizio.

Dire che alle immunità dalla giurisdizione civile non implica che non possa essere attore in un giudizio, cioè, prendere egli l'iniziativa giudiziaria nei confronti di altri e allora si asserisce quanto segue: quando un diplomatico prenda un'iniziativa, la parte convenuta potrebbe **agire in riconvenzionale**, vale a dire proprio cogliere l'opportunità del fatto che è stato lo stesso agente diplomatico che si è sottoposto alla giurisdizione dello Stato per agire, a sua volta, la parte citata in giudizio nei riguardi dell'agente diplomatico, in relazione, ovviamente, alla medesima causa. Questo sembrerebbe che questa sia un'eccezione e cioè che sia possibile anche agire in riconvenzione, visto che l'agente diplomatico ha adottato questa iniziativa e allora ne subisce pure questa conseguenza negativa nei suoi riguardi di permettere all'altra parte di agire a sua volta. Ma questo è un punto che è abbastanza controverso se ammesso dalla convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961, tuttavia, non è pacifico che in questo punto la codificazione di Vienna codifichi ovvero non piuttosto introduca una nuova limitazione alla immunità dalla giurisdizione dell'agente diplomatico.

La stessa convenzione del 1961 asserisce, infatti, che l'agente diplomatico gode dell'immunità dalla giurisdizione penale dello Stato accreditario, gode del pari dell'immunità dalla giurisdizione civile e amministrativa dello stesso, salvo si tratti di azione reale su un immobile privato ubicato sul lembo territoriale dello Stato accreditario, purché l'agente diplomatico non lo possieda per conto dello Stato accreditante ai fini della missione, entrando in questo caso nel campo dell'immunità dello Stato straniero, e di un'azione riguardante una successione, nella quale l'agente diplomatico figura come esecutore

testamentario, amministratore, ereditario oppure legatario, a titolo privato e non in nome dello Stato accreditante. Ancora una volta se si verificasse questa ipotesi, si dovrebbe parlare di immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione e non dell'immunità dell'agente diplomatico. Infine, di un'azione inerente un'attività professionale o commerciale qualsiasi esercitata dall'**agente diplomatico nello Stato accreditario** al di là delle sue funzioni ufficiali. Questa immunità di cui si sta trattando, con le eccezioni sancite nella convenzione del 1961, è l'immunità dal giudizio di cognizione, cioè, giudizio diretto ad accertare l'esistenza di diritti od obblighi. Esiste, in aggiunta, il processo di esecuzione, vale a dire diretto a realizzare le pretese con concorso del giudice. Viene delineato, infatti, che alcuna misura di esecuzione può essere adottata nei confronti dell'agente diplomatico, tranne, nei suoi riguardi, in determinati casi, sanciti nell'articolo 31, paragrafo 1, capoversi a, b e c della Convenzione di Vienna sulle Relazioni Diplomatiche[8] del 1961, e purché l'esecuzione possa farsi senza che sia menomata l'inviolabilità dell'agente diplomatico e la sua dimora.

Un altro punto da sottolineare concerne il fatto che esiste una immunità circa la testimonianza, aspetto del trattamento che compete all'**agente diplomatico**. Da qui si evince che l'agente diplomatico non è tenuto a prestare alcuna testimonianza.

La norma sulla riconvenzionale è, poi, anche quella secondo cui lo Stato accreditante ha la possibilità di manifestare l'intenzione di rinunciare all'**immunità giurisdizionale** dell'agente diplomatico e di coloro che ne godono, come i componenti della famiglia dell'agente diplomatico, i membri del personale amministrativo, tecnico e via discorrendo. L'immunità, quindi, è rinunciabile per volontà dello Stato. È lo Stato accreditante a rinunciare all'immunità, rinuncia che deve essere espressa; questo sta ad indicare che non si ammettono o non sono ammesse rinunce tacite, nel senso che se un agente diplomatico o una persona che gode dell'immunità giurisdizionale, che intraprenda una procedura, non può invocare questa immunità per nessuna domanda riconvenzionale direttamente connessa alla domanda principale. È questa introduzione, quindi, di ulteriore eccezione che viene costituita dall'ammissibilità di domande riconvenzionali nei confronti dell'agente diplomatico, quando questi abbia preso egli stesso l'iniziativa giudiziaria ovvero abbia avviato un procedimento e, una volta che lo ha promosso, si deve, in seguito, consentire al convenuto di agire, a sua volta, sempre rispetto ad un'azione, la quale è direttamente legata all'azione promossa dall'agente diplomatico. Vi è chi crede che questa sottolineatura, in realtà, non rispetti il diritto internazionale consuetudinario o cogente, ma sia, pertanto, una sorta di innovazione.

Lo sviluppo progressivo del diritto internazionale, di cui parla la **Carta delle Nazioni Unite**, affianco alla codificazione e, quindi, si ha una norma di sviluppo progressivo, è una norma introdotta. Se così fosse, questa norma non potrebbe essere invocata nei riguardi di Stati che non abbiano ratificato la **Convenzione di Vienna del 1961** - questa è la differenza concreta - e si comprende nei confronti di questi Stati la distinzione se si sia dinanzi ad un **jus cogens o ad un accordo convenzionale**.

4.

Immunità fiscale e tributaria

Esiste anche un'immunità che concernono i profili fiscali e l'immunità che concerne i **profili tributari**[9].

La Convenzione di Vienna, seguendo abbastanza rigidamente il principio della tutela della funzione, ha determinato un'esenzione tributaria in un certo assoluto in relazione ai locali della sede diplomatica.

Nella Convenzione di Vienna inerente le relazioni diplomatiche del 1961, esistono delle norme che riguardano l'imposizione fiscale. Con riguardo all'**agente diplomatico**, al contrario, l'esenzione viene sostanzialmente determinata in ordine alle imposte dirette personali relative al reddito percepito dallo Stato d'invio per lo svolgimento della propria funzione pubblica, mentre sono esclusi benefici tributari relativi ai redditi o cespiti estranei alla funzione, oltre alle imposte indirette circa l'acquisto di beni.

L'agente diplomatico, infatti, viene esentato da ogni tassa personale o imposta reale dello Stato o della regione o del comune, tranne dalle imposte indirette che ordinariamente sono incorporate nei prezzi delle merci e dei servizi; dalle imposte e tasse sui beni immobili privati ubicati sul territorio dello **Stato accreditario**, salvo che l'agente diplomatico non li possieda per conto dello Stato accreditante, ai fini della missione e dalle imposte di successione riscosse dallo Stato accreditario, riservate le disposizioni dell'**articolo 39, paragrafo 4, della Convenzione di Vienna** del 1961, queste sono delle eccezioni che sono un po' parallele a quelle delle immunità dalla giurisdizione civile come i beni immobili e le successioni[10]. Non viene, inoltre, esentato da imposte e tasse sui redditi privati che hanno la loro fonte nello Stato accreditario e dalle imposte sul capitale prelevato per investimenti in imprese commerciali, situate nel detto Stato, come per l'eccezione delle attività commerciali che l'agente diplomatico, eventualmente, svolga all'interno dello Stato; da imposte e da tasse percepite in remunerazione di determinati servizi resi e dalle tasse di registro, di cancelleria, di ipoteca e di bollo per i beni immobili.

Tutte queste sono eccezioni al principio. Questo può considerarsi un settore in cui vi sono molte eccezioni, ma, in realtà, secondo l'opinione più diffusa, il diritto internazionale generale obbliga ad esentare, in maniera esclusiva, dalle imposte dirette personali e non dalle altre, anche se, poi, è usuale nei rapporti fra Stati di essere più larghi nella concessione delle immunità, ma si sostiene che lo si fa per ragioni di cortesia o di convenienza o di reciprocità non per la ragione che si è vincolati da una norma generale. È uno di quei casi in cui la prassi non di per sé solo indicativa di una consuetudine esistente in quanto non è accompagnata dall'opinio iuris seu necessitati, quindi, una prassi più liberale, nel senso di concessione di esenzioni maggiori di carattere fiscale, non implica che lo si faccia obbedendo ad una norma generale, ma lo si fa per ragioni di buoni rapporti con lo Stato. Questo è un po' il quadro delle immunità, con tutte queste eccezioni, che finisce con il confortare quest'idea del contenuto piuttosto circoscritto della norma sull'**immunità tributaria**.

5.

Immunità al personale ufficiale della missione

Queste **immunità**, di cui si è trattato nel precedente paragrafo, non valgono solo per l'agente diplomatico, ma, in genere, anche al personale ufficiale della missione diplomatica e, inoltre, concerne anche i membri della famiglia dell'agente diplomatico. Questi ultimi, che hanno un stretto rapporto familiare con l'agente diplomatico, beneficiano dei privilegi e immunità, secondo quanto sancito nella Convenzione di Vienna del 1961, purché non siano cittadini dello **Stato accreditario**.

Rispetto ai cittadini dello **Stato accreditario** vi è un atteggiamento in favore nettamente minore in quanto concerne la concessione di immunità diplomatiche, per la ragione che (li) si esalterebbe, effettivamente, il profilo del privilegio di un cittadino nei confronti degli altri cittadini, ecco che le esigenze di evitare questo prevale sulle esigenze di assicurare queste immunità.

Oltre che alla famiglia, poi, c'è una estensione pure al c.d. **personale amministrativo e tecnico** della sede della missione diplomatica. Non soltanto, dunque, il personale ufficiale, cioè quello che coadiuva strettamente il capo della missione diplomatica nell'esercizio della funzione tipica, ma anche il personale ausiliario della ambasciata.

I membri del personale amministrativo e tecnico della missione e i membri delle loro famiglie, infatti, che convivono con loro, godono, a patto che non siano cittadini dello Stato accreditario o non abbiano in esso la residenza permanente, dei privilegi e delle immunità menzionati nella **Convenzione di Vienna del 1961**, salvo che l'immunità giurisdizionale civile e amministrativa dello Stato accreditario, sancita nella stessa Convenzione del 1961, non si applichi agli atti compiuti al di là dell'esercizio delle loro funzioni. Essi godono altresì dei privilegi menzionati nel paragrafo 1 dell'articolo 36, per gli oggetti importati in occasione del loro primo stabilimento[11]. Quindi, l'immunità è circoscritta in definitiva, immunità dalla giurisdizione civile ed amministrativa, per gli atti che sono esercizio delle funzioni.

Quando si dice immunità per gli atti, che sono esercizio della funzione, non si fa che applicare il criterio in base a cui gli atti che sono compiuti nella veste ufficiale sono atti dello Stato e, pertanto, l'immunità è un'immunità che finisce con l'identificare insieme all'**immunità** riconosciuta allo Stato straniero come tale.

Quel principio, per cui l'organo dello Stato straniero opera come portatore della volontà o dell'attività dello Stato straniero, implica, infatti, che qualunque organo si trovi in quella condizione fruisca della

immunità, ma perché, in realtà, non è un'immunità che si riconosce alla sua persona, come avviene per l'agente diplomatico quando agisce nell'ambito della sua sfera personale, ma è un'immunità che si riconosce allo Stato e, quindi, è collegata all'imputazione allo Stato della volontà ovvero dell'attività posta in essere dell'organo straniero.

Questo è un discorso che poi vale in buona misura per il corso ad hoc; anche lì le **immunità consolari**, le quali sono maggiormente ristrette di quelle spettanti agli agenti diplomatici per la ragione che finiscono con l'essere circoscritte all'attività che il console svolge nella sua veste ufficiale. Ma dire questo significa solamente che si applica l'immunità dello Stato straniero, quindi sono le immunità riconosciute allo Stato straniero per le attività che pone in essere attraverso i suoi organi.

Che sia l'organo consolare, che sia un altro organo, che sia l'agente diplomatico, che sia il personale amministrativo e/o tecnico della missione diplomatica da questo punto di vista cambia poco per la ragione che il principio fondamentale sta nel fatto che la **volontà o l'attività posta in essere da un organo dello Stato straniero** è attività o volontà dello Stato straniero, e, quindi, fruisce dell'immunità che compete allo Stato straniero.

C'è, ancora, da aggiungere un'ulteriore estensione - addirittura questa anche dubbia - ai domestici privati dei componenti dell'ambasciata, che non siano cittadini dello **Stato accreditario**. Questi sono esenti dalle imposte e dalle tasse sui salari che ricevono in relazione ai servizi, ma sempre che sia stranieri per il fatto che se sono cittadino pagano ugualmente le tasse. La Convenzione di Vienna del 1961, infatti, è molto chiara quando dispone che i domestici privati dei membri della missione, che non hanno la cittadinanza dello Stato accreditario e nemmeno la residenza permanente, vengono esentati dalle imposte e tasse sugli stipendi che ricevono per la loro attività domestica che prestano alla sede diplomatica. Per altri riguardi essi non fruiscono dei privilegi e immunità, se non ammessa dal detto Stato.

Lo Stato accreditario, in aggiunta, deve porre in essere la giurisdizione su tali persone per non ostacolare, in modo eccessivo, l'adempimento delle mansioni della sede diplomatica.

Così come sono esenti da tasse gli eventuali introiti dell'ambasciata e/o del consolato per attività che interessano l'ordinamento dello Stato di provenienza - pure quelli sono esenti dall'**imposizione fiscale dello Stato della sede** - e qui sono esenti anche le retribuzioni che vengono corrisposte, purché si tratti sempre di domestici che non siano in possesso della cittadinanza dello Stato accreditario.

Con questo solo limite, che si ritrova anche, per certi altri aspetti, i consoli di carriera e i consoli onorari. Tra le due figure esistono delle differenze che hanno ancora meno riconoscimento di privilegi, anche, tuttavia, ammettendosi l'esercizio della giurisdizione su queste persone; questo esercizio deve avere luogo in modo tale da non ostacolare in modo eccessivo il compimento delle funzioni della missione. Vi è, quindi, questa specie di remora che deve accompagnare l'esercizio della giurisdizione e fare in modo che l'esercizio non venga intralciato, il che è una cosa abbastanza arduo verificarsi.

Esercitare la giurisdizione nei confronti di un domestico non è che possa essere un grande impedimento, data la sua fungibilità. Sono forme così tenui, **sfumate di limitazione**, che la stessa Convenzione di Vienna ha ritenuto di introdurre.

In questa maniera si ha il quadro della situazione che investe le missioni diplomatiche e si può dire che questo genere di trattamento sia pure con alcune limitazioni, ma non di grande portata, concernono anche le c.d. missioni speciali[12] - per lo svolgimento di determinati compiti, al fine di raggiungere degli scopi particolari - e poi anche le missioni o delegazioni accreditate presso le organizzazioni internazionali.

Volume consigliato

6.

Agenti consolari e le loro immunità

Esistono altrettanto convenzioni che fanno un po' il paio con quelle di **Vienna del 1961 e del 1963**, le prime inerenti le relazioni diplomatiche e le seconde concernenti le relazioni consolari[13].

Per quanto riguarda i **consoli (di carriera e/o onorari)**, c'è un complesso di immunità, ma che sono fondamentalmente immunità tendenti ad assicurare la salvaguardia, la sottrazione alla giurisdizione delle attività compiute nella veste ufficiale - quello di cui si argomentava antecedentemente - non sono riconosciute al console in quanto soggetto privato, che agisce nella sua **sfera personale**, ma al console in quanto organo dello Stato a cui appartiene. Sono, quindi, forme di immunità dello Stato straniero, riconosciute ad uno Stato straniero[14].

La tutela del console è più tenue sotto il profilo della **inviolabilità personale**, per la ragione che, mentre per l'agente diplomatico è assoluta tale inviolabilità, al contrario, il console può essere pure privato della libertà personale per crimini gravi per atti che vanno oltre le sue forme della propria funzione con atto dell'autorità giudiziaria e, quindi, il console non fruisce di quella condizione di sottrazione alle misure coercitive e personale che, invece, sono proprio dell'agente diplomatico, almeno per il tempo per cui dura la missione diplomatica.

Dal punto di vista dell'inviolabilità della sede, merita puntualizzare una considerazione che, rispetto ai consoli e alla sede della missione consolare, è possibile per casi di incendio o pericolo per l'incolumità pubblica, poiché la forza pubblica dello Stato non dovrebbe mai poter entrare nella sede se non c'è il consenso del capo della missione. Tale consenso è richiesto per iscritto, per la ragione che non ci deve essere ombra di dubbio sul fatto appunto che sia stato accordato, ma l'ipotesi dell'incendio e dell'**incolumità pubblica** sono ipotesi che meritano ponderazioni separate e, nel caso dei consoli, sono espressamente previste. E come se il consenso fosse presunto per intervenire nella sede consolare, mentre per l'ipotesi dell'agente diplomatico non è espressamente prevista, ma si ritiene in questo caso che - specialmente nel caso dell'incendio - non possa non esserci un intervento ben accolto da parte della missione diplomatica. C'è, poi, da considerare che ipotesi del genere in fondo mettono in causa anche interessi dello Stato ospite. L'incendio non è che interessi solo perché si può **propagare** e andare oltre come danno nella sede della missione diplomatica e così pure l'incolumità pubblica, per esempio, che si sviluppino forme di epidemia all'interno dell'ambasciata o del consolato, allora, in questo caso appare un interesse che trascende l'ambito della missione diplomatica o consolare.

A fronte di tutti questi vantaggi, che hanno i componenti della missione diplomatica e consolare, esistono degli obblighi. Devono intanto rispettare **leggi e regolamenti dello Stato**.

Il fatto che siano sottratti alla giurisdizione per il tempo per cui dura la missione con quelle piccole aggiunte temporali, le quali si rendono necessarie per perfezionare la procedura di accreditamento nel caso di acquisto di agente diplomatico e per lasciare il territorio quando si perde tale qualità, salvo queste piccole aggiunte, si fruisce di queste immunità dalla giurisdizione - con riferimento in particolar modo allo agente diplomatico -, ma a fronte della sussistenza e il godimento di tali immunità, non implica certamente che l'agente diplomatico non debba rispettare le leggi e i regolamenti dello Stato locale. Non si rammenti che si tratta di immunità che hanno un carattere fondamentalmente processuale, cioè sono sottratte all'**esercizio della giurisdizione**, non sottratte all'applicazione delle norme sostanziali dello Stato, per cui il reato dell'agente diplomatico è sempre un reato, in quanto previsto dalle norme penali sostanziali. Sebbene non possa essere processato, perché bisogna rispettare la sua qualità di agente diplomatico finché questa dura, ma non si può dire che l'agente diplomatico sia sottratto alle norme penali dello Stato, il quale non abbia commesso un reato che non sia nella condizione di compiere un reato, perché non è destinatario di norme penali, ciò sarebbe errato.

L'agente diplomatico è sempre destinatario delle norme dello Stato locale secondo quanto viene sancito nello **articolo 41 paragrafo 1**, secondo cui senza pregiudizio "tutte le persone che godono di privilegi e immunità sono tenute, senza pregiudizio degli stessi, a rispettare le leggi e i regolamenti dello **Stato accreditario**. Esse sono anche tenute a non immischiarsi negli affari interni di questo Stato", rispetto della sovranità altrui, ed era particolarmente importante sottolinearlo, perché chi si trova nello Stato straniero ed è a contatto abbastanza frequente con gli organi appunto dello Stato ospitante, ha pure delle possibilità di influenza sulle determinazioni di quegli organi e, quindi, era importante evidenziare che non vi deve essere un tentativo nella direzione di immischiarsi negli affari locali.

Si rammenti di questa disposizione perché era su questa che si attaccava il **regime iraniano di Komeini**, quando accusava gli Stati Uniti d'America di aver violato le norme concernenti le relazioni diplomatiche. Fondamentalmente, era questa la norma che si considerava violata da una pratica di continue ingerenze delle autorità statunitensi negli affari interni dello Stato dell'Iran, che si realizzava proprio attraverso l'azione della missione diplomatica o del consolato a Teheran[15].

Note

[1] Agente diplomatico che presiede ad un'ambasciata, e come tale è accreditato dallo Stato inviante presso lo Stato estero nel quale l'ambasciata è istituita, e dove egli risiede. A. Cassese, *Diritto Internazionale*, I, p. 115 ss., Bologna, 2003; A. Maresca, *Dizionario giuridico diplomatico*, Milano, 1991; M. Fragola, *Nozioni di Diritto Diplomatico e Consolare*, Napoli, 2004; B. Sen, *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*, The Netherlands, 1988; Salmon, *Immunités et acte de la fonction*, in *Annuaire français de droit international*, 1992; Salmon, *Manuel de droit diplomatique*, Bruxelles, 1994.

[2] 2 A. Maresca, *La Missione Diplomatica*, Milano, 1967; Nava, *Sistema della Diplomazia*, Padova, 1950.

[3] A. Tanzi, *l'immunità dalla giurisdizione degli agenti diplomatici*, Padova, 1991; B. Conforti, *Diritto Internazionale*, Napoli, 2002; P. De Sena, *Diritto Internazionale e Immunità Funzionale degli Organi Statali*, Milano, 1996.

[4] Nella quotidianità diplomatica e consolare tale principio costituisce una formula elastica mercé la quale lo Stato territoriale manifesta la propria disponibilità a consentire l'effettivo esercizio dell'attività diplomatico-consolare nel lembo territoriale di uno Stato straniero. In tal senso, è possibile asserire che questa formula rappresenta il fondamento per il corretto svolgimento dei rapporti diplomatici tra due o più soggetti di diritto internazionale, garantendo l'immunità ed i privilegi concessi alla missione diplomatica. Cfr., A. Maresca, *op.cit.*, p. 371.; M. Miele, *L'Immunità Giurisdizionale degli Organi Stranieri*, Pisa, 1947.

[5] Heyking, *L'extraterritorialité*, Corsi dell'Accademia dell'Aja, 1925; A. Maresca, *Extraterritorialità*, in *Enciclopedia Forense*, vol. II, Milano, 1958; Giuliano, *Le relazioni e Immunità Diplomatiche*, Milano, 1968; K.R. Simmonds, *Privilèges Diplomatiques et Naissance de la fiction d'extraterritorialité*, RGDIP, 1959; C. Rousseau, *Droit International Public*, Paris, 1980.

[6] La valise diplomatique contiene i rapporti degli agenti diplomatici ai rispettivi governi e le istruzioni di questi ai propri agenti accreditati all'estero. La valigia diplomatica viene sigillata ed affidata a speciali corrieri, muniti di speciali passaporti ed esenti dalla giurisdizione civile e penale degli Stati stranieri. Oltre ai documenti ufficiali, la valigia diplomatica esentata da qualunque controllo da parte delle autorità

straniere, può contenere corrispondenza privata ed anche pacchi di vario genere. M. Fragola, op. cit., p.298 - 299; A. Maresca, Diz. Giur. Dipl., p. 592 - 593, Milano, 1991.

[7] F. Florio, Nozioni di Diplomazia e Diritto Diplomatico, Milano, 1978.

[8] L'agente diplomatico gode dell'immunità dalla giurisdizione penale dello Stato accreditario. Esso gode del pari dell'immunità dalla giurisdizione civile e amministrativa dello stesso, salvo si tratti di: **a.** azione reale circa un immobile privato situato sul territorio dello Stato accreditario, purché l'agente diplomatico non lo posseda per conto dello Stato accreditante ai fini della missione; **b.** azione circa una successione cui l'agente diplomatico partecipi privatamente, e non in nome dello Stato accreditante, come esecutore testamentario, amministratore, erede o legatario; **c.** azione circa un'attività professionale o commerciale qualsiasi, esercitata dall'agente diplomatico fuori delle sue funzioni ufficiali nello Stato accreditario.

[9] Ministero degli Affari Esteri - Cerimoniale Diplomatico della Repubblica, Privilegi degli Agenti Diplomatici e Consolari Esteri in Italia, Edito MAE, Roma, 1996.

[10] Morendo un membro della missione, che non sia cittadino dello Stato accreditario o non vi abbia la residenza permanente, oppure un membro della sua famiglia che con lui conviva, lo Stato accreditario permette il ritiro dei beni mobili del defunto, eccettuato quelli acquistati nel paese e per i quali viga un divieto d'esportazione al momento della morte. Non sarà riscossa alcuna imposta di successione sui beni mobili la cui presenza nello Stato accreditario sia dovuta esclusivamente alla presenza del defunto in quanto membro della missione o della famiglia d'un membro della stessa.

[11] Lo Stato accreditario concede, secondo le disposizioni legislative e regolamentari che può prendere, l'entrata e l'esenzione da dazi doganali, tasse e altri diritti annessi, diversi dalle spese di deposito, trasporto o di altro servizio analogo: **a.** degli oggetti destinati all'uso ufficiale della missione; **b.** degli oggetti destinati all'uso personale dell'agente diplomatico o dei membri della sua famiglia che convivono con lui, compresi quelli per il loro stabilimento.

[12] A. Maresca, Le Missioni Speciali, Giuffrè, Milano, 1975.

[13] A. Maresca, Le Relazioni Consolari, Giuffrè, Milano, 1966; S. Campanale, Le funzioni diplomatico-consolari strumento delle relazioni internazionali, Cacucci, Bari, 2012.

[14] V. Corsini, Diritto Diplomatico Consolare, Milano, 1958; N. Angelet, Le Droit des Relations Diplomatiques et Consulaires dans la pratique récente du Conseil de Sécurité, RBDI, 1991/1; G. Biscottini, Manuale di Diritto Consolare, Padova, 1969; L. Condorelli, Consular Immunity, in Italian Yearbook of International Law, 1976, p. 339.

[15] Affaire relative au personnel diplomatique et consulaire des États - Unis à Téhéran, CIJ, 1979.

<https://www.diritto.it/immunita-degli-agenti-diplomatici-e-degli-agenti-consolari/>