



ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 17/06/2010

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/29699-l-assistenza-dell-ufficio-consolare-nel-diritto-consolare>

Autore: Paccione Giuseppe

L'assistenza dell'ufficio consolare nel diritto consolare

L'ASSISTENZA DELL'UFFICIO CONSOLARE NEL DIRITTO CONSOLARE

Dr. Giuseppe Paccione

Sommario: -1. L'assistenza consolare; - 2. Una protezione multiforme; - 3. Un'assistenza delicata; - 4. La non adeguatezza delle norme convenzionali sull'assistenza consolare; - 5. L'inadeguatezza del quadro giuridico attuale da rinforzare.

1. L'assistenza da parte del funzionario consolare ovvero dell'ufficio consolare, senza dubbio, si pone al centro della funzione consolare. Essa rappresenta uno degli aspetti multipli e, forse, più significativi o, meglio, maggiormente evocatrici del ruolo devoluto dall'istituzione consolare; ciò che riassume da solo le altre funzioni consolari a tal punto, che ciascuna di esse, sebbene sufficientemente distinte le une dalle altre, sembra riflettere, in un modo o nell'altro, una delle sfaccettature di una funzione di assistenza di cui ha necessità di sottolineare l'importanza politica e pratica nell'instaurazione di relazioni amichevoli e la cooperazione fra Stati, in particolare fra lo Stato d'invio e lo Stato di residenza. A questo proposito, la lettura dell'articolo 5 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963 sulle funzioni consolari è particolarmente edificante.

Questa importanza politica e pratica - come quella di garantire la rappresentanza dei cittadini del proprio Stato presso rappresentanti della comunità territoriale, capoluogo dello Stato di invio in cui questi risiedono, di assisterli negli atti della vita civile, economica, amministrativa e giudiziaria, di semplificare l'accesso nel proprio Stato a stranieri che desiderano viaggiare, lavorare od investire – si raddoppia di fondamento giuridico. In effetti, le *relazioni consolari sono*, prima di tutto, *relazioni giuridiche*. Viene posto in rilievo, fondamentalmente, la natura dell'*assistenza consolare* che appare come l'espressione più semplice dei rapporti interstatali tra lo Stato di invio e quello di residenza, il quale deve garantire al primo di fornire l'assistenza necessaria, esitata dalla mansione consolare. L'*assistenza consolare* deve essere considerata come una mera dimensione essenzialmente amministrativa dei rapporti diplomatici.

Questa è stata, in ogni modo, l'analisi tradizionale della dottrina, basata sulla ragione che le funzioni consolari possono essere esercitate nell'ambito dei posti diplomatici e che senza essere del tutto identico, lo statuto consolare beneficia molto sulla vicinanza con lo statuto

diplomatico, in particolare, sui privilegi e le immunità di carattere diplomatico accordato ai consoli. Non resta meno che le due funzioni sono affette da un regime distinto. A livello internazionale, una convenzione specifica, adottata a Vienna nel 1963, è dedicata alle relazioni consolari. Questa specificità è stata asserita dalla *Corte Internazionale di Giustizia* nella ben famigerata vicenda inerente il sequestro del personale diplomatico e consolare statunitense a Teheran nel 1979, in una formula divenuta classica come quella che lo svolgimento, senza impedimento, delle relazioni consolari, ugualmente legate tra i popoli, non è meno importante di quello delle relazioni diplomatiche che lega gli Stati in ambito del diritto internazionale contemporaneo. In altri casi, come nell'affare *Avena*, la stessa *Corte* non ha mancato nel rammentare ciò che appare come un'evidenza, cioè che è, in ogni caso, essenziale considerare lo spirito naturale della *Convenzione*. Questa enuncia talune norme alle quali ogni Stato parte è obbligato ad osservare per questo svolgimento senza ostacolare le relazioni consolari.

La distinzione dei sistemi così chiaramente stabilita, sebbene una parte della dottrina internazionalistica non esitano a constatare nel sistema consolare una mera copia della *Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche*, si basa su una ripartizione di funzioni molto nette. Infatti, secondo la *Corte*, la specificità della funzione consolare, di cui l'esercizio è alla base stessa delle relazioni consolari, dipende da ciò che assicura protezione ed assistenza agli stranieri residenti sul territorio di un altro Stato. E, pertanto, malgrado questa apparente chiarezza, l'*assistenza consolare*, vissuta e praticata ogni giorno, continua a sottrarsi sul piano giuridico. Certamente, questo non è che l'*assistenza consolare* sia da un punto di vista concettuale una nozione fuggente. Pertanto, il rapporto che essa intrattiene con la *protezione consolare*, in generale, ci invita a porci qualche domanda sulla sua natura particolare a riguardo di ciò. Questo *status* non è facile da determinare, sebbene l'uno e l'altro sono strettamente imbricati. Se si parte, tuttavia, dal principio che l'*assistenza consolare* costituisce il cuore stesso della *protezione consolare*, questa determinazione sembra allora appoggiarsi su una duplice idea: *in primis*, l'*assistenza consolare* rappresenta una dimensione essenziale della *protezione consolare*, *in secundis*, la prassi dell'*assistenza consolare* è l'oggetto di una regolazione giuridica insufficiente.

2. Lo sviluppo dell'istituzione consolare nel diritto internazionale mette profondamente in chiaro questa estrema diversità dell'azione consolare, malgrado la scarsa prassi contemporanea in numerosi ambiti.

Questo carattere multiforme, storicamente, dell'*assistenza consolare* è già ampiamente presente. È possibile persino considerare, alla luce dell'attuale evoluzione dell'istituto consolare, che questa assistenza abbraccia sempre più diversi ambiti. Gran parte della dottrina internazionalistica evidenzia i diversi compiti dati ai consoli dell'epoca, come pure i doveri consolari: agente commerciale, ministro pubblico, giudice e via discorrendo.

La varietà delle funzioni, che le autorità consolari esercitano in vari ambiti delle relazioni tra gli Stati, spiega lo straordinario sviluppo delle funzioni consolari dal desiderio crescente della necessità di assicurare una protezione nel mezzo delle ostilità. È questo bisogno di protezione che giustifica l'istituzione storica dei consoli mercé i sistemi statutari di *consoli di carriera* e di *consoli onorari*. In un certo senso, l'istituzione consolare, che è anteriore a quella della missione diplomatica permanente, trae le proprie origini dalla necessità di proteggere i cittadini residenti all'estero, di favorire lo sviluppo del commercio internazionale e dei rapporti economici, culturali e scientifici tra i popoli e le nazioni. Si pone, in tal modo, il ruolo considerevole negli ambiti del commercio e della navigazione, della protezione degli individui e dei beni e del giudizio delle dispute.

Per vari motivi, che non vengono tutte perfettamente spiegate ma che si possono comprendere, l'*assistenza consolare*, concepita in termini generali di protezione, si è manifestamente impegnata. Parecchie funzioni consolari storiche, che caratterizzavano l'*assistenza consolare*, non rilevano più la protezione consolare o, meglio, non ne rilevano ormai che indirettamente. Così, i consoli non sono più da considerare propriamente giudici o anche agenti commerciali di interessi economici del loro Paese giacché continuano certamente a seguire da vicino questo tipo di questione. Nuovi materie dell'intervento consolare sono sorti che la prassi consolare tenta così di controllare nel quadro del sistema consolare in vigore. In concreto, si può sottolineare, e su ciò concordo con la posizione della *Corte Internazionale di Giustizia* nella sentenza inerente la vicenda del personale diplomatico e consolare statunitense tenuto ostaggio nel 1979 da un gruppo di fondamentalisti iraniani nella città di Teheran, che le relazioni consolari si fondano su principi di diritto internazionale profondamente radicati.

È possibile considerare, alla luce dei lavori della *Commissione di diritto internazionale* delle Nazioni Unite sulla codificazione delle relazioni consolari, che la gran parte delle materie di *assistenza consolare* è stata presa in considerazione nella Convenzione di Vienna del 1963, in particolar modo nell'articolo 5 relativo alle funzioni consolari. Infatti, questo articolo elenca le funzioni di un console:

- a. proteggere nello Stato di residenza gl'interessi dello Stato d'invio e dei suoi cittadini, siano questi persone fisiche oppure giuridiche, nei limiti ammessi 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 qualsiasi altra maniera relazioni amichevoli fra gli stessi nell'ambito delle disposizioni della presente Convenzione;
- c. informarsi, con tutti i mezzi leciti, delle condizioni e dell'evoluzione della vita commerciale, economica, culturale e scientifica dello Stato di residenza, fare rapporto a questo riguardo al governo dello Stato d'invio e dare informazioni alle persone interessate;
- d. concedere passaporti e documenti di viaggio ai cittadini dello Stato d'invio, come anche visti e documenti appropriati alle persone che desiderano recarsi in questo Stato;
- e. prestare soccorso e assistenza ai cittadini, siano questi persone fisiche oppure giuridiche, dello Stato d'invio;
- f. agire come notaio e ufficiale dello stato civile ed esercitare funzioni simili e talune funzioni d'ordine amministrativo, in quanto non ostino le leggi e i regolamenti dello Stato di residenza;
- g. tutelare gl'interessi dei cittadini, siano questi persone fisiche oppure morali, dello Stato d'invio, nelle successioni sul territorio dello Stato di residenza, conformemente alle leggi e ai regolamenti dello Stato di residenza;
- h. tutelare, nei limiti stabiliti dalle leggi e dai regolamenti dello Stato di residenza, gl'interessi dei minorenni e degli incapaci, cittadini dello Stato d'invio, particolarmente qualora sia richiesta a loro riguardo l'istituzione d'una tutela o d'una curatela;
- i. con riserva delle pratiche e procedure vigenti nello Stato di residenza, rappresentare i cittadini dello Stato d'invio o prendere disposizioni allo scopo d'assicurare loro una rappresentanza appropriata davanti ai tribunali o alle altre autorità dello Stato di residenza per domandare, conformemente alle leggi e ai regolamenti di questo Stato, lo stabilimento di misure provvisorie

a tutela dei diritti e degli interessi di questi cittadini, qualora, per effetto della loro assenza o per qualsiasi altra cagione, non possano difendere in tempo utile i loro diritti e interessi;

j. trasmettere atti giudiziali e stragiudiziali o eseguire commissioni rogatorie secondo gli accordi internazionali vigenti o, in mancanza di tali accordi, in maniera compatibile con le leggi e i regolamenti dello Stato di residenza;

k. esercitare i diritti di controllo e d'ispezione, previsti dalle leggi e dai regolamenti dello Stato d'invio, sui navigli marittimi e sui battelli fluviali aventi la cittadinanza di questo Stato e sugli aeromobili immatricolati nello stesso, come anche sui loro equipaggi;

l. prestare assistenza ai navigli, battelli e aeromobili menzionati nel capoverso k, e ai loro equipaggi, ricevere le dichiarazioni sul viaggio di questi navigli e battelli, esaminare e vistare le carte di bordo e, senza pregiudizio dei poteri delle autorità dello Stato di residenza, fare inchieste sugli infortuni occorsi nella traversata e comporre, in quanto l'autorizzino le leggi e i regolamenti dello Stato d'invio, le controversie di qualsiasi natura tra il capitano, gli ufficiali e i marinai;

m. esercitare tutte le altre funzioni affidate a un posto consolare dallo Stato di invio, che non siano vietate dalle leggi e dai regolamenti dello Stato di residenza o alle quali questo Stato non s'opponga, oppure che sono menzionate negli accordi internazionali in vigore tra lo Stato d'invio e lo Stato di residenza.

La sua lunga enumerazione di 13 funzioni consolari è ben nota e del resto il suo contenuto è stato ampiamente voluto dagli Stati e la *Corte* stessa nei 3 affari emblematici della protezione consolare già evocati. Quest'ultimo fatto risalta, mediante le molte funzioni, il carattere generico dell'*assistenza consolare* che pare sposare strettamente l'insieme di ciò. Ovviamente, è d'uopo tenere distinti l'assimilazione dell'*assistenza consolare* e della *protezione consolare*. Ne' tantomeno è possibile mancare di rilevare che 10 o meno delle funzioni sopra elencate evidenziano molto chiaramente l'*assistenza consolare*, che si tratti di proteggere gli interessi dello Stato di invio e dei suoi cittadini, di dare informazioni di carattere economico o culturale e sociale, di emettere passaporti e ogni documento appropriato, di prestare soccorso ed assistenza ai cittadini, di agire in qualità di notaio, di officiare come stato civile e di autorità amministrativa in talune misure, di tutelare gli interessi dei cittadini nelle successioni come quelli dei minori e degli incapaci, di rappresentare i propri cittadini dinanzi ai tribunali, di

trasmettere gli atti giuridici ed extragiuridici, di esercitare il diritto di controllo e di ispezione su navi ed aerei e prestare loro assistenza.

3. In questo ambito, la rarità della prassi è palese ed è necessario, tuttavia, estrapolare la lettura dei testi – dalla Convenzione di Vienna del 1963, dai trattati e dagli accordi regionali come pure quelli bilaterali – al fine di apprezzare opportunamente le condizioni dell'esercizio della *protezione consolare*.

Formalmente, si tratta di un'assistenza *consolare* di carattere amministrativo. Essa è, in effetti, all'immagine della protezione assicurata dalle relazioni consolari. A questo riguardo, l'*assistenza consolare* rappresenta, alla lettera, una protezione non rappresentativa. Viene assicurata da un insieme di misure di appoggio e di sostegno che non implicano, pertanto, il diritto proprio dello Stato ad assicurare la protezione dei propri cittadini. La dottrina ha evidenziato che le funzioni elencate nell'articolo 5 della Convenzione di Vienna del 1963 non sono internazionali per natura. Queste funzioni, tra l'altro, non acquisterebbero un tale carattere che vengano compiuti aldilà del territorio dello Stato da uno dei suoi funzionari.

Questo carattere formalmente non diplomatico delle funzioni consolari giustificherebbe così un certo numero di limiti posti allo *status consolare* stesso dalla Convenzione di Vienna del 1963 e spiegherebbe la differenza fatta tra il sistema diplomatico e quello consolare.

È questo carattere generico dell'*assistenza consolare* e il suo carattere estensivo all'interno delle varie funzioni consolari che rende arduo il suo apprendimento. A questo riguardo, l'approccio di carattere amministrativo, della quale essa è formalmente segnata e perciò la distinzione che quest'ultima implica fra funzione politica ed amministrativa della protezione dei cittadini di uno Stato straniero e dei propri interessi, appare sufficientemente contestabile, non sarebbe ciò per la ragione che tende a rendere fragile, mediante l'*assistenza consolare*, l'esercizio completo della protezione consolare.

Questa situazione riguarda *in primis* lo *status* di funzionario consolare, contenuto nell'articolo 1 paragrafo 2 della Convenzione di Vienna del 1963, secondo cui i funzionari consolari sono distinti in due categorie: i funzionari *consolari di carriera* e i funzionari *consolari onorari*; Le disposizioni del capo II della presente Convenzione s'applicano ai posti consolari diretti da funzionari consolari di carriera; le disposizioni del capo III, s'applicano ai posti consolari diretti

da funzionari consolari onorari. Sfumature e persino differenze, certamente, possono essere introdotte nello *status* consolare, fra consoli di carriera (*consules missi*) e consoli onorari (*consules electi*), questi ultimi non potendo, sembra assicurare l'insieme delle funzioni consolari, e di solito prestare aiuto ed assistenza ai cittadini, persone fisiche e morali dello Stato di invio. Ma riguarda lo stesso i consoli di carriera che sono dei veri e propri diplomatici, avendo, tuttavia, in alcuni Stati gli stessi gradi, come quello di ministro plenipotenziario. In questo caso, l'ipoteca del carattere amministrativo delle funzioni consolari pesa, chiaramente, sull'esercizio dell'*assistenza consolare*.

Se questo non è parte della storia della suo sviluppo, l'evoluzione delle funzioni consolari pone in evidenza che l'esercizio dell'*assistenza consolare* presenta un carattere politico connesso al fatto che il console rappresenta bene il suo Paese, ma egualmente per le questioni sulle difficoltà di esercizio di questa funzione di assistenza.

4. Le dispute, di cui la *Corte Internazionale di Giustizia* è stata adita, e le conseguenze giuridiche e politiche delle soluzioni, che la Corte stessa ha ritenuto in alcune questioni come quella di *LaGrand* e quella di *Avena* contro gli Stati Uniti, rafforzano questa idea che è la stessa sostenuta dalle osservazioni rese sul terreno circa il sistema statutario dei consoli da cui i limiti della Convenzione di Vienna del 1963 possono venir meno, notamente di fronte alle autorità competenti dello Stato di residenza, la legittimità dei loro interventi.

È prima e principalmente la redazione dell'articolo 36 della Convenzione di Vienna del 1963, inherente la comunicazione con i cittadini dello Stato di invio, che viene generalmente sottolineata, come lo si può dedurre nel paragrafo 1, secondo cui per agevolare l'esercizio delle funzioni consolari concernenti i cittadini dello Stato d'invio, il funzionario consolare deve avere la libertà di comunicare con i cittadini dello Stato d'invio e di recarsi da loro. I cittadini dello Stato d'invio devono avere la stessa libertà di comunicare con i funzionari consolari e di recarsi da loro; a domanda dell'interessato, le autorità competenti dello Stato di residenza devono avvertire senza indugio il posto consolare dello Stato d'invio allorché, nella sua circoscrizione consolare, un cittadino di questo Stato è arrestato, incarcerato o messo in stato di detenzione preventiva o d'ogni altra forma di detenzione. Ogni comunicazione indirizzata al posto consolare dalla persona arrestata, incarcerata o messa in stato di detenzione preventiva o di ogni

altra forma di detenzione deve parimente essere trasmessa senza indugio da tali autorità. Queste devono informare senza indugio l'interessato dei suoi diritti in conformità del presente capoverso; i funzionari consolari hanno il diritto di recarsi dal cittadino dello Stato di invio, che sia incarcерato, in stato di detenzione preventiva o d'ogni altra forma di detenzione, d'intrattenersi e corrispondere con lui e di provvedere alla sua rappresentanza in giudizio. Essi hanno parimente il diritto di recarsi da un cittadino dello Stato d'invio, che sia incarcерato o detenuto in esecuzione d'un giudizio nella loro circoscrizione. Nondimeno, i funzionari consolari devono astenersi dall'intervenire in favore d'un cittadino incarcерato oppure in stato di detenzione preventiva o di qualsiasi altra forma di detenzione, qualora l'interessato s'opponga espressamente.

Qui, si è in presenza di tre categorie di diritto quali la libertà per i funzionari consolari di comunicare con i loro cittadini e di rendere loro visita; il diritto derivante dall'obbligo fatto alle autorità competenti dello Stato di residenza, di avere notificazione senza ritardo, alla domanda degli interessati o sulla base di una comunicazione da parte loro indirizzata al posto consolare, di un arresto incarceratione o detenzione anche preventiva; il diritto di recarsi presso un loro cittadino posto in carcere ovvero in detenzione, di intrattenersi e di corrispondere con lui e di essere presente in giudizio, salvo che il soggetto detenuto si opponga.

Infine, il paragrafo 2, dell'articolo in questione, determina una clausola di rispetto delle leggi e di regolamenti dello Stato di residenza, ma è inteso che queste leggi e regolamenti devono permettere la piena attuazione degli scopi per i quali i diritti sono accordati.

C'è stato un gruppo di studiosi di diritto internazionale che hanno espresso perplessità, in merito alla vicenda *Breard* e *LaGrand*, sebbene ci sia stata nel caso la violazione del diritto degli stranieri di beneficiare dell'*assistenza consolare*. A parere di chi scrive, questi sarebbero le condizioni poste dall'articolo 36 paragrafo 1 che costituirebbero il problema, dal momento che uno Stato avrebbe trascurato di riferire ai cittadini stranieri detenuti che erano nel diritto di informare gli uffici consolari del loro *status* di soggetti detenuti e rivolgersi a questi ultimi per essere assistiti. Non si tratta, secondo il mio punto di vista, del resto, di un vero e proprio diritto, giacché lo Stato di invio ha meramente la facoltà di adottare procedimenti a cui lo Stato di residenza non deve ostacolare. E da concludere visto che, se, pertanto, un diritto all'*assistenza* è

sancito nella Convenzione di Vienna del 1963, è un diritto dello Stato che può esercitarla senza che lo straniero ne ricavi lui stesso un diritto.

Non fa parte del presente scritto analizzare il fondo dell'argomento, particolarmente quanto alla esistenza o non di diritti soggettivi, avente o non il carattere dei diritti umani, in favore di stranieri che abbiano titolo a beneficiare dell'assistenza consolare. Il diritto internazionale positivo non è contrario ad una simile esistenza, che si trattasse della soluzione adottata per via consultiva dalla Corte interamericana dell'ottobre del 1999 o di quella affrontata dalla *Corte Internazionale di Giustizia* nel 2001 nella vicenda inerente la questione *LaGrand*, da un lato, e l'altra riguardante la vicenda *Avena* del 2004, dall'altro, ben risulta che accanto ai diritti dello Stato in queste due questioni, sono presenti anche i diritti dell'uomo violati. Quello che può essere evidenziato, invece, è la difficoltà di lettura, sia sul piano del contenzioso che su quello della prassi degli Stati, che risulta dall'articolo 36 della Convenzione di Vienna del 1963 e che attiene alla differenza tra la sua formulazione e la prassi consolare. A questo riguardo, la posizione degli statunitensi, almeno in apparenza, si caratterizza dalla fedeltà letterale al testo della Convenzione di Vienna del 1963, del resto fondata sull'obbligo di astensione che viene imposta ai consoli di intervenire contro la volontà dei cittadini considerati, che ha condotto questo Paese, all'indomani della vicenda *Avena*, a ritirarsi dal protocollo di firma facoltativa della Convezione sul regolamento vincolante delle controversie del 1973.

In apprezzamento di questa difficoltà, il problema della notifica e dell'informazione senza ritardo, che figura nell'articolo 36 paragrafo 1 è, evidentemente, fondamentale. Nella vicenda *LaGrand*, la *Corte Internazionale di Giustizia* ha sottolineato che il principio di base che regola la protezione consolare si ritrova in un sistema di cui i vari elementi sono interdipendenti e che vengono concepiti al fine di rendere meramente semplice la messa in atto del sistema di protezione consolare. Questo viene rappresentato all'insegna di un vero meccanismo che comprende, in modo indissociabilmente connesso, il diritto di comunicazione e di accesso, le modalità secondo cui deve effettuarsi la notifica consolare e, in aggiunta, le misure che i funzionari consolari possono adottare, con l'obiettivo di prestare ai propri cittadini assistenza. Nella logica di questa analisi, ne consegue che, sebbene lo Stato di invio non sia a conoscenza della detenzione di uno dei suoi cittadini, poiché lo Stato di residenza non abbia proceduto senza ritardo alla notifica consolare richiesta, lo Stato di invio si trova nella impossibilità pratica

di esercitare i diritti che gli conferisce l'articolo 36 paragrafo 1 della Convenzione di Vienna del 1963.

La Corte si limita da allora a verificare l'esistenza all'interno della Convenzione del 1963 di diritti, a prescindere dal doppio limite che è posto dalla Convenzione stessa alla loro attuazione, a conoscere l'espressione espressa della volontà di opporvisi e la facoltà appartenente ai consoli di esercitare questa assistenza. Così sembra essere lo stesso la concezione che i consoli si fanno della loro assistenza, tenuti in alcuni casi dalle loro legislazioni nazionali che assegnano loro un determinato numero di funzioni. Questa interpretazione non sembra tuttavia andar da sé, malgrado il suo carattere stretto. Questo carattere che intercorre tra la formulazione della norma e il suo contenuto reale si spiega, senza alcun dubbio, dalla ragione che – dietro il dibattito sul significato dei termini e sulla base dell'assioma – si evidenzia il problema più generale dell'informazione dei consoli, che è alla base stessa dell'*assistenza consolare*.

Altre problematiche, di carattere statutario ma strettamente legate all'esercizio, generalmente, delle funzioni consolari, riflettono lo stesso questa inadeguatezza fra la pianificazione formale e la prassi consolare.

Tale è, *in primis*, il caso del sistema statutario dei consoli, determinante nel giudizio della portata dell'assistenza consolare. La questione rappresenta uno degli aspetti inerente la protezione diplomatica e consolare, che si articola intorno alla problematica della categoria statutaria tra il corpo diplomatico e il corpo consolare e in seno a quest'ultimo, fra i consoli di carriera e i consoli onorari. Se l'*assistenza consolare* non viene direttamente posta in causa dalla categoria di prima classe, non è lo stesso dalla seconda categoria. Nel primo caso, è evidente che in alcuni Stati, questa categoria tra diplomatici e consoli non esiste, del fatto tutto meramente di un principio di unità dei corpi (diplomatico e consolare) che prevale in tali usi ed anche da ciò che le diversità statutarie sono talvolta meramente funzionali. Mentre l'articolo 17 della Convenzione di Vienna del 1963 prevede dei casi di compimento di atti diplomatici da funzionari consolari, è stato sempre tenuto in considerazione, compreso dalla Convenzione stessa del 1963 nel suo articolo 3, secondo cui le funzioni consolari possono essere esercitate da posti consolari e possono essere, inoltre, esercitate anche da missioni diplomatiche.

Non è, tuttavia, sempre così dal punto di vista dei testi. La Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari determina, di sovente in modo implicito, un certo numero di sfumature,

talvolta incomprensibili. È il caso della norma sulla *inviolabilità*, riconosciuta ai locali dei posti consolari e agli archivi e documenti consolari, ma in apparenza non per quanto concerne il domicilio del funzionario consolare su cui l'articolo 30 della Convenzione del 1963 resta lungamente in silenzio.

Nel secondo caso, senza parlare di categoria, le differenze statutarie appaiono molto pregnanti. In base all'articolo 22 paragrafo 1 della Convenzione di Vienna del 1963, i funzionari consolari avranno, di regola, la cittadinanza dello Stato di invio. Esistono, peraltro, importanti silenzi nella regolamentazione che è applicabile personalmente o che è applicabile ai posti consolari onorari. Mentre l'articolo 31 consacra la *inviolabilità* delle stanze consolari occupate da un console di carriera, *nulla questio* per i locali occupati da un console onorario tranne che di protezione delle stanze consolari. È lo stesso per la protezione che è rispettivamente dovuta alle due categorie quella di carriera ed onoraria che non è affatto la stessa, secondo i dettami degli articoli 40 (protezione del funzionario consolare di carriera) e 64 (protezione del funzionario consolare onorario) della Convenzione di Vienna del 1963.

Talaltro, è ugualmente il caso dell'esercizio nella prassi di nuove funzioni consolari sorte grazie all'evoluzione della vita internazionale che comporta, conseguentemente, una estensione non inizialmente previsto delle materie che concernono l'*assistenza consolare*. Come, ad esempio, il drammatico problema degli immigrati clandestini che sono alla ricerca nello Stato di residenza di un asilo meno politico che economico ed ecologico ovvero che sono alla ricerca di una vita più dignitosa. È possibile anche mettere in rilievo come è in continuo aumento, in taluni Stati, la presenza di stranieri sospettati, tenuti in arresto e condannati per fatti di terrorismo. Si hanno pochi esempi a riguardo, ma è d'uopo domandarsi se su questi nuovi ambiti di assistenza, a cui si aggiunge una revisione profonda di quelli tradizionali come quello della protezione degli interessi economici, non sia necessario una revisione della Convenzione del 1963.

5. La costante inadeguatezza del quadro giuridico attuale dell'*assistenza consolare* può essere facilmente affrontato, in particolare alla luce delle nuove dimensioni inherente l'*assistenza consolare*. Ci si pone una domanda, allora, cioè a dire quali soluzioni di rafforzamento sono meno possibili? La risposta che può essere data a questa domanda appare di fatto delicata a causa del carattere sembra che le difficili condizioni di un simile rafforzamento siano essenzialmente

di ordine politico. Ovviamente, è possibile basarsi sul continuo immobilismo fatto dalla *Corte Internazionale di Giustizia* in questo ambito. Nella sentenza concernente l'affare del personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Tehran del 1979, la stessa *Corte* aveva considerato di dover evidenziare l'effetto cumulativo dei fallimenti da parte delle autorità governative dell'Iran ai suoi vincoli *erga omnes*, cioè internazionalmente riconosciuti.

Quindi, la *Corte* espresse profondamente la preoccupazione che la situazione, che aveva dato luogo a queste osservazioni, non sia stata corretta da allora. La *Corte*, inoltre, ha sostenuto che, in effetti, la frequenza con la quale, all'epoca attuale, i principi di diritto internazionale che regolano le relazioni diplomatiche e consolari sono ridotti a nulla da individui o gruppi di individui, è già di per sé deplorevole. Ma l'affare sottoposto alla *Corte Internazionale di Giustizia* è unica ed è considerata di una gravità tutta particolare, per la ragione che in questo caso questi non sono solamente dei cittadini privati o dei gruppi di individui che hanno agito senza aver cura della inviolabilità di un'ambasciata straniera, ma è il governo dello Stato di residenza stesso che l'ha compiuto, non intervenendo per proteggere la missione diplomatica e consolare degli Stati Uniti. L'argomento suona come una sorta di richiamo all'ordine dinanzi ad una evoluzione crescente ovvero ad una concezione sempre più divergente di norme in vigore in materia.

La via, pertanto, di un eventuale capacità di correzione resta vicino. Così, ad esempio, a coloro che considererebbero un cambiamento della Convenzione del 1963 alla luce dei problemi riscontrati mercé l'applicazione di norme attuali relative all'*assistenza consolare*, si potrebbe agevolmente opporre la penuria nelle clausole finali del capitolo V della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari delle disposizioni sulla revisione. Ci si chiede allora se gli Stati abbiano la volontà di adottare un protocollo aggiuntivo sull'*assistenza consolare* propriamente detto.

Di fronte a simili incertezze, conviene in definitiva ritornare alle formule discusse della Convenzione ma chiarite dall'interpretazione costruttiva della giurisprudenza. Certamente, la reazione statunitense che ha ritirato la firma del protocollo relativo alla soluzione obbligatoria delle controversie attesta ugualmente del carattere arduo di questa via. È, tuttavia, la sola che permette di attualizzare in modo costante, secondo i metodi di interpretazione approvati dal giudice internazionale, di norme certamente elastiche, ma che hanno mostrato il loro effetto di

resistenza nel tempo e che sono da allora in modo necessario resi ad adattarsi agli aspetti ancora oscuri o nuovi della protezione consolare.

A questo riguardo, si può aggiungere che le possibilità di rafforzamento possono provenire dallo sviluppo della prassi, ancora troppo scarsa in materia. In nuovi ambiti come quello dell'azione socio-culturale o in ambiti tradizionali come quello della protezione degli interessi economici, le norme dell'*assistenza consolare* non hanno ancora prodotto il loro pieno effetto. Ma non potrà essere così giacché gli Stati accettano di portare le controversie per avere l'interpretazione o l'applicazione dei trattati in vigore da parte del giudice internazionale. La ricerca di questa prassi consolare deve, pertanto, essere approfondito per ridare all'*assistenza consolare* tutta la sua importanza, in particolar modo dinanzi alle sfide che le vengono imposte dalla globalizzazione. Da questo punto di vista, le cose non potranno muoversi solo con un colpo di bacchetta magica.

Dr. Giuseppe Paccione

Riferimenti Bibliografici:

Contuzzi, *Trattato tecnico-pratico di Diritto consolare e diplomatico*, Utet, 1910;

Zampaglione, *Manuale di diritto consolare*, Roma, 1958;

Giuseppe Biscottini, *Manuale di Diritto Consolare*, CEDAM, 1969;

Adolfo Maresca, *Convenzione di Vienna sulle Relazioni Consolari*, CEDAM, 1984;

Giuseppe Biscottini, *Manuale di Diritto Consolare*, CEDAM, 1969;

B. Sen, *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*, Hijhoff, 1988;

Bettoni, *Funzioni consolari e associazionismo della categoria consolare onorari*, Annuario Diplomatico e consolare, UCOI, 2003.

Massimo Fragola, *Nozioni di Diritto Diplomatico e Consolare*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004;

Compendio di Diritto Consolare, Ed. Giur. Simone, 2008

