

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 01/07/2010

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/29844-il-ruolo-del-console-nella-promozione-e-protezione-degli-interessi-economici-nel-diritto-consolare>

Autore: Paccione Giuseppe

Il ruolo del console nella promozione e protezione degli interessi economici nel diritto consolare

IL RUOLO DEL CONSOLE NELLA PROMOZIONE E PROTEZIONE DEGLI INTERESSI ECONOMICI NEL DIRITTO CONSOLARE

Dr. Giuseppe Paccione

Sommario: - 1. Ruolo del console nella promozione e protezione degli interessi economici; - 2. La promozione degli interessi economici; - 3. Il console al centro della rete commerciale; - 4. La protezione degli interessi economici in tempo di pace ; - 5. Proteggere gli interessi economici durante i conflitti armati.

* * *

1. Intorno alla metà del XII secolo, venivano istituite le figure dei consoli del mare e del commercio, le quali figure presero, nell'arco di poco tempo, il controllo dell'ordine del mare, degli armatori e dei mercantili, dell'ordine dei mercantili, dei mercanti di terra o di quelli che erano in possesso di imprese commerciali nella città¹.

¹ J. Zourek, *Histoire des relations consulaires*, Rev. Dr. Int. Le Moyen-Orient, 1957, pp. 174-208; Ch. Rousseau, *Droit International Public*, Paris, 1979, p. 212 ss.; F. Serra, *Manuale di storia delle relazioni internazionali e diplomazia*, Milano, 2000; E. Salvatori, *Le relazioni internazionali e la diffusione della comune nel sud della Francia dal XII al XIII secolo*, Reti Medievali, IV – 2003/1.; M. Pezzi, *Impero Ottomano e mezzogiorno d'Italia tra sette e ottocento*, Bari, 2004.

È, da allora, viene riconosciuta, mediante le *lettere patenti*² e l'*exequatur*³, la loro missione⁴.

Questo giudice-console o console mercantile era, inizialmente, il delegato di un gruppo di commercianti o di una città mercantile, incaricato di giudicare le controversie sorte tra gli stranieri e i mercantili dello Stato di residenza. Con il titolo di *consoli d'oltre mare*, essi venivano inviati, successivamente, nelle città e nei porti stranieri dell'Impero bizantino e dei paesi del Levante, istituendo delle vere e proprie agenzie commerciali⁵.

A partire dal XVII secolo, avendo perduto il loro potere giurisdizionale, i consoli non potevano più intervenire tranne che a titolo di protezione degli interessi economici

2 Le *lettere patenti* sono quelle destinate a spiegare specifica efficacia giuridica nel sistema delle relazioni consolari, che tendono a dichiarare la volontà di nomina di un console e ad effettuarne la legittimazione rispetto allo Stato di residenza. Esse sono un documento complesso per il contenuto e per i destinatari di esso.

3 Con l'espressione latina *exequatur* (si esegua) si deve intendere l'atto con cui lo Stato presso il quale un console di uno Stato straniero viene nominato, ricevendo l'autorizzazione ad esercitare le funzioni che gli vengono conferite. Questo termine latino poggia sulla ragione che lettera patente, di cui il console è titolare, viene ad essere eseguita mediante la concessa autorizzazione.

4 Contuzzi, *Trattato teorico-pratico di Diritto consolare e diplomatico*, Torino, 1910; Zampaglione, *Manuale di Diritto consolare*, Roma, 1958; Biscottini, voce *Console*, in *Enc. Diritto*, IX, Milano, 1961, p. 357 ss.; Biscottini, *Manuale di Diritto Consolare*, Padova, 1969, p. 64 ss.; Rosseau, *Droit International Public*, Paris, IV, 1980, p. 228 ss.; Maresca, *Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari*, Padova, 1984; Sinagra, voce *Agenti Consolari e Consolato*, Roma, 1988, pp. 1 – 8; M. Fragola, *Nozioni di diritto diplomatico e consolare*, Napoli, 2004, p. 90 ss.; F. Del Giudice, *Compendio di diritto consolare*, Napoli, 2008, p.13; Giuseppe Paccione, *L'exequatur nel diritto consolare*, Bari, 2009, www.diritto.net/, sez. *diritto diplomatico e consolare*.

5 La figura del console nasce intorno al medioevo non come organo dello stato, ma come istituzione corporativa: era un magistrato eletto dalla comunità dei mercanti originari di uno stato e residenti in un altro, con il compito principale di amministrare la giustizia tra gli stessi secondo il diritto del paese di origine o la *lex mercatoria* (era il cosiddetto *console dei mercanti* o *console giudice*). In seguito il console è divenuto un organo dello stato, perdendo gran parte delle funzioni giurisdizionali e acquisendo, invece, funzioni amministrative. Tuttavia ancora all'inizio del XX secolo in alcuni paesi appartenenti all'ex *Impero Ottomano*, dove vigeva il cosiddetto *regime delle capitolazioni*, ai cittadini dei paesi occidentali era riconosciuto il privilegio di essere giudicati dal console del proprio paese invece che dai giudici locali. Ch. Rousseau, *ibidem*, p.244 ss.

dello Stato di invio. Questo ruolo dell'istituto consolare, ovviamente, seguirà il progresso industriale, commerciale e della navigazione. Nei Paesi detti di *capitolazioni*, i consoli hanno potuto detenere dei poteri eccezionali non solamente di polizia, ma anche di competenze giurisdizionali fondamentali, andando, in tal modo, sino a depennare le sovranità territoriali⁶.

Trattandosi della promozione e della protezione degli interessi economici nel quadro delle missioni consolari, la promozione non viene, in maniera irresistibile, connessa alla protezione, come è il caso in materie di investimenti, per la promozione dei quali è d'uopo saper lo stesso assicurare una protezione efficace. Gli investimenti e la promozione degli interessi economici sono, pertanto, due problematiche connesse, ne testimoniano le relazioni che possono allacciarsi tra i servizi consolari e, ad esempio, l'istituzione *SACE*⁷. Perseguendo la similitudine tra il diritto degli investimenti e la promozione degli interessi economici, pare che esista, tuttavia, una prassi dei paesi del nord e una prassi di quelli del sud. Nella misura in cui i paesi industrializzati sono esportatori di capitali, le loro missioni consolari possono costituire dei principali canali di questa esportazione, non solo, le relazioni economiche possono pure essere unilaterali. I *paesi in via di sviluppo*, importatori di capitali, affidano un ruolo non solamente di offerte di prospettive di sbocchi della loro produzione, ma anche di

6 Il regime delle capitolazioni aveva le sue lontane origini nelle speciali concessioni che erano state fatte nei territori dell'Impero bizantino alle Repubbliche marinare italiane a decorrere dalla fine del secolo XI. Le concessioni si proponevano di garantire ai cittadini di tali Repubbliche, spesso giunti in quei territori al seguito dei crociati, una certa sicurezza ed autonomia, attraverso il riconoscimento della libertà di commercio e del diritto di avere proprie giurisdizioni nazionali. Dopo la caduta dell'Impero d'Oriente e l'insediamento dell'Impero ottomano a Costantinopoli, i privilegi tradizionali delle antiche "colonie" straniere ebbero successiva conferma da parte dei Sultani. Tale conferma fu dettata dalla necessità, mancando nei territori ottomani codici speciali per il commercio e la navigazione ed essendo la legge musulmana, basata sul Corano, inapplicabile agli stranieri, considerati "infedeli".

7 Il gruppo SACE è uno dei protagonisti della gestione del credito in Italia. Il Gruppo offre coperture in ben 181 paesi con oltre €49 miliardi di operazioni commerciali e finanziamenti assicurati in tutto il mondo. Attraverso una gamma completa di prodotti per l'assicurazione, il finanziamento e la gestione dei crediti, il Gruppo SACE garantisce la certezza di flussi di cassa più stabili, trasformando i rischi di insolvenza dei partner in opportunità di sviluppo. Oltre all'assicurazione del credito, SACE offre soluzioni integrate di *credit management* quali la protezione degli investimenti, le cauzioni e le garanzie finanziarie per operazioni commerciali, finanziarie e di *project & structured finance*. www.sace.it

attrarre, nello Stato di invio, nuovi operatori, in base alle relazioni bilaterali costituite⁸.

La domanda posta è ambigua: si tratta di interessi economici dello Stato attore da interessi economici privati o quelli dello Stato stesso nella sua attività di attuale manager? I due aspetti saranno qui maggiormente considerati in maniera indifferente.

È possibile, generalmente, considerare lo Stato come garante della protezione degli interessi economici? Alcuni sosterebbero volentieri che l'intervento dello Stato non possa essere considerato il vettore più appropriato. Tuttavia, se il console è un *attaché* commerciale e se si trova su un posto avanzato, è la sua ragion d'essere quello di intervenire a favore di questi interessi, sarebbe a scapito di quelle dello Stato di residenza.

Codificando le norme cogenti e quelle scritte nei trattati di amicizia, di commercio e di navigazione e nelle convenzioni consolari bilaterali, che continuano ad applicarsi parallelamente, l'articolo 5 della *Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari* del 1963 conferma questo ruolo di promozione e di protezione degli interessi economici. È plausibile notare che le persone giuridiche hanno il diritto di ricevere protezione ed assistenza delle autorità consolari degli Stati di cui sono cittadini, quest'autorità non sono obbligate, però, a rappresentarli in giudizio.

Esiste *de facto*, senza dubbio, la prassi consolare legale, ma anche quella *extra-legem* – senza tenere in considerazione, pertanto, la prassi *contra legem* – almeno pratiche discrete, oscure e, per natura, ardue da osservare. Salvo errori od omissioni, queste prassi non sono oggetto di alcun rapporto pubblico regolare, al di là dei documenti

indirizzati dai consoli stessi ai loro rispettivi governi, sia i rapporti economici e commerciali ed altri documenti⁹.

Se il progetto non sembra sollevare grandi questioni giuridiche, non finora è privo di interesse.

Molte istituzioni pubbliche e private gravitano attorno alle missioni consolari, se questi non sono concorrenti, sono in ogni caso complementari. Da allora, l'istituzione consolare soffre di un certo numero di fattori concorrenziali.

2. In base a quanto viene enunciato dall'articolo 5 della Convenzione di Vienna del 1963 inerente le relazioni consolari, i consoli hanno una serie di funzioni come quello di proteggere, nello Stato di residenza, gli interessi dello Stato d'invio e dei suoi cittadini, a prescindere se siano persone fisiche o giuridiche, nei limiti ammessi dal diritto internazionale; anche quello di 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, i rapporti amichevoli fra gli stessi nell'ambito di quanto viene disposto nella presente Convenzione di Vienna del 1963; così come quello di informarsi, mercé ogni mezzo lecito, delle condizioni e dell'evoluzione della vita commerciale, economica, culturale e scientifica dello Stato di residenza, per poi trascrivere un rapporto a questo riguardo al governo dello Stato d'invio e dare informazioni alle persone interessate; non solo, pure quello di 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; inoltre, quello di prestare soccorso ed assistenza ai cittadini, siano questi persone fisiche ovvero giuridiche, dello Stato d'invio¹⁰. Sempre lo stesso articolo sottolinea anche la funzione del console di agire come notaio ed ufficiale dello stato civile ed esercitare le funzioni

9

A. Heyking, *La théorie et la pratique des services consulaires*, RCADI, 1930, p.815 ss.; L.Lee, *Consular law and Practice*, Oxford, 1991, pp. 193-194;

simili e, inoltre, talune funzioni di ordine amministrativo, purché non ostino le leggi e i regolamenti dello Stato di residenza. Altra mansione da tenere presente, sempre in base all'articolo di cui si sta trattando, è quella di tutelare gl'interessi dei cittadini, siano questi persone fisiche oppure giuridiche, dello Stato d'invio, nelle successioni sul territorio dello Stato di residenza, conformemente alle leggi e ai regolamenti dello Stato di residenza e via discorrendo¹¹.

Ai dati di fatto, la Convenzione di Vienna del 1963 attribuisce al console un ruolo di promozione degli interessi economici, tuttavia, per la maggior parte, i soggetti interessati da queste funzioni del console sono le piccole o medie imprese.

Il soggetto implica lo studio di una scala microeconomica, visto che l'espressione non sembra essere né riduttiva né peggiorativa. Un'impresa che si rivolge al console costituisce il fatto stesso della sua situazione di isolamento e della penuria di mezzi economici. La *summa divisio* o, meglio, la maggiore differenza che presiede, quindi, lo sforzo dell'istituzione consolare è la dimensione dell'impresa: gruppi transnazionali di società da una parte, piccole o medie imprese dall'altra.

I primi – in riferimento ai gruppi di grosse società – fanno di rado appello al console ed in materia di promozione ed in materia di protezione; i loro interlocutori principali possono essere i capi di Stato, i governi, le ambasciate, organi di espansione economica e, chiaramente, i loro consiglieri tanto consulenti che giuristi. In sostanza, il gruppo transnazionale di società evita, in principio, di rivolgersi al console, visto che ha altri strumenti, cioè a dire che intraprenderà altre vie.

In linea di principio, dunque, solamente le piccole e medie imprese fanno ricorso al posto consolare come strumento di promozione e di protezione dei loro interessi. Per

10

B. Sen, *A diplomat's handbook of international law and practice*, Dordrecht, Boston, London, 1988, p. 270 ss.

11

International Law Commission, *Year Book*, 1959, p. 172 ss.

difetto di mezzi, la piccola e media impresa embrionale, giovane e di dimensioni ridotte, ricercherà, tra gli strumenti messi a disposizione, quelli di cui essa potrà trarre vantaggio in un processo di sviluppo commerciale. Il console, in quanto tale, sarà sollecitato come lo saranno altre istituzioni a queste missioni, come quelle che intervengono negli attuali scambi di *import* ed *export*, le Camere di commercio, le associazioni, i consiglieri del commercio estero, le organizzazioni professionali, e via discorrendo, essendo inteso che il concorso del console è gratuito, in assenza generalmente di diritti di cancelleria per queste missioni specifiche, ciò che non è necessariamente il caso delle altre istituzioni. Tuttavia, come lo si poteva constatare all'inizio del XX secolo, gli individui che sperano di poter fornirsi di servizi, limitandosi alle informazioni consolari, rischiano di compromettere il successo del loro *business* commerciale¹².

Talune imprese, in modo eccezionale, che fanno parte più della categoria delle medie imprese, senza che si tratti di imprese multinazionali, potranno, in ogni caso, fare ricorso al posto consolare, dal momento in cui sapranno o sosterranno un'attività commerciale più transnazionale.

Al di là di queste grandi linee, non è l'*identikit* dell'impresa che sollecita il console. In tal modo, qualche impresa solleciterà regolarmente il console per le ripetute richieste di servizi e di comunicazioni; qualche altra impresa, invece, non penserà a farlo, per la ragione che non fa parte della sua cultura o, meglio, che non è stata mai incoraggiata in tal senso.

In questo mondo di interessi microeconomici, il rapporto sociale, personale giocherà, conseguentemente, un ruolo privilegiato. Così, la sollecitazione e l'intervento della missione consolare prenderanno posto in un mondo costituito ampiamente dall'*intuitu personae* cioè con riguardo alla persona, di contatti più umani che

12

A. Heyking, *ibidem*, p. 879.

istituzionali. Ciò facendo, il console viene posto al centro di una rete di uomini di affari.

3. Chiamato ad intervenire al centro di una rete di commercio e non potendo agire da solo, il console è sostenuto da una fitta rete di istituzioni specializzate complementari o, meglio, sussidiarie.

Sul piano della promozione di questi interessi microeconomici, l'intervento del posto consolare consiste essenzialmente in una funzione che è quella di interpretare un unico obiettivo: vendere sul territorio dello Stato di residenza. Vi sono determinati Stati di invio che non favoriscono o, meglio, non incoraggiano la delocalizzazione della produzione o dello sviluppo dei *partners* all'estero, solo per la ragione inerente il mantenimento e la salvaguardia della propria *domestic jurisdiction*¹³.

In questo quadro, è possibile distinguere le *manifestazioni collettive*, alle quali partecipa mediatamente il console, e le *azioni individuali*. In questi due casi, il console interviene nel ruolo di stimolare le relazioni economiche ed anche commerciali.

Dal punto di vista delle *manifestazioni collettive*, esse sono diverse; queste caratterizzano più i *consolati generali* eventualmente dotati di addetti agli affari commerciali o attaché commerciali e di servizi più strutturati. A nome delle imprese richiedenti, può trattarsi di fornire delle informazioni su fiere, persino di organizzarvi una presenza, mentre ne garantisce alcuni e ne evince altri, di elaborare contatti ed azioni con il mondo dei *mass-media*. Per rispondere alle richieste che gli vengono poste, il console utilizza così nuovi strumenti detti di *cronaca* o di *eventi*.

13

È la sfera giuridica che il diritto internazionale riconosce come ambito esclusivo di ciascun soggetto di diritto internazionale – con riferimento agli Stati – e per la quale, dunque, lo Stato stesso è titolare di piena autonomia.

G. Sperduti, *Il dominio riservato*, Milano, 1970; R. Sapienza, *Il principio del non intervento negli affari interni*, Milano, 1970; C. Trindade, *The Domestic jurisdiction of States in practice of the UN an regional organizations*, ICLQ, 1976, 715 ss.; E. Triggiani, *Il trattamento della nazione più favorita*, Bari, 1983, p.103 ss.; Donner, *The regulation of nationality in International law*, New York, 1994.

Queste fiere sono l'occasione per informarsi sulle tendenze del mercato e sulle novità di un determinato settore¹⁴.

Sul piano delle *azioni individuali*, è essenzialmente l'attività di ricerca e di assistenza che viene chiesta ai consoli. È, in qualche sorta, un ruolo di agente incaricato a dare informazioni e servizi, per il tramite di un'impresa straniera al fine di conoscere i mercati, i prodotti, le loro tariffe e via discorrendo. È, nel contempo, anche un compito di accompagnatore e di traduttore, ma, all'occorrenza, anche di assistente. Ha una molteplicità, senza dubbio, di mansioni che riflette la diversità di richieste.

Ciò facendo, il risultato dell'assistenza fornita dal console costituisce il frutto di una selezione. Cioè, vi è per l'operatore richiedente uno strumento per ottenere un indirizzo arduamente contestabile, ottenuto sotto il sigillo della garanzia consolare.

L'intervento consolare, infatti, di sovente, è puntuale e non affronta che una parte del *dossier*, questo che confina l'istituzione in un ruolo parziale. Questa impossibilità di seguire dall'inizio il progetto sino alla realizzazione di un accordo può, del resto, condurre ad una certa frustrazione rafforzata, quando la buona notizia viene annunciata a tutti e, quindi, al console per il tramite dei media locali. In ogni caso, si tratta di azioni precise e limitate.

Alcuni asseriscono che essi subiscono una doppia concorrenza, l'una è legata alla evoluzione dei metodi commerciali, a causa dell'evoluzione di quelli della comunicazione; l'altra risulta dalla concorrenza che esiste, ovviamente, fra Stati di residenza e Stato di invio.

Senza rappresentare una suscettibile minaccia di porre un termine alla loro missione economica, *internet* è, certamente, un fattore della diminuzione del ruolo dei servizi

commerciali delle missioni consolari: i cataloghi delle imprese sono, difatti, reperibili *on line* (in linea). Questo strumento telematico ha davvero mutato la natura ed il modo di regolare le missioni dei consoli; è avvenuto, si può dire, un vero e proprio mutamento culturale. Questo elemento tecnologico colpisce il ruolo di avanguardia o di avamposto, di usaro in aiuto alla piccola impresa poco familiare del mercato locale. In molti casi, tuttavia, la lingua continua a costituire un vero e proprio ostacolo. La conoscenza precisa di un mercato e l'apprezzamento del peso rispettivo dei differenti attori microeconomici giustificano sempre che taluni tra loro sollecitano la presenza del posto consolare.

In materia di sbocchi, che offre un mercato di insediamento e di distribuzione, la concorrenza di attrazione che si affidano agli Stati si ripercuote ineluttabilmente sull'attività del console nella sua funzione di assistenza alle imprese.

Alcuni Stati di invio, tuttavia, conoscono dei legami privilegiati con uno Stato piuttosto che con un altro, in ragione di interessi incrociati, frutto della storia intrecciata delle nazioni. Questi fattori storici, linguistici e familiari, comunque, davanti ad interessi economici di grande importanza e, *de facto*, la concorrenza gioca di nuovo un ruolo fondamentale tra gli Stati di residenza potenziali.

La concorrenza straniera interviene, naturalmente, come un limite della missione dei servizi consolari di carattere economico e commerciale.

Nonostante questi fattori concorrenti, c'è una parte irriducibile dell'attività del console: la ricerca di informazioni precise, la cernita nelle risposte e la garanzia che ne consegue, la rete relazionale che può aprire e la fiducia che ispira *a fortiori* nelle realtà locali dove la sua saggia parola viene ascoltata.

Allo stesso modo, mentre il commerciante o uomo di affari o imprenditore si trova al centro di una rete composta da istituzioni, associazioni ed organizzazioni professionali, il console si trova ugualmente embricato al centro di questa rete. Queste istituzioni all'interno della rete, che il console è portato ad evolvere, non costituiscono dei concorrenti; la cooperazione si giustifica più per il tramite della

complementarità che per il tramite della concorrenza. La questione dei mezzi a parte, il console o il suo servizio non può comunque agire da solo.

Al cuore della società di relazioni ed istituzionali degli imprenditori, il console non è isolato. Nella misura in cui non è mai l'ultimo anello della catena, può agire spesso in stretta collaborazione con le istituzioni, con i ruoli complementari della sua missione.

I *relè*, che gli succedono ovvero lo spalleggiano, conoscono vari statuti: organizzazioni intergovernative oppure non governative, istituzioni che compongono il tessuto associativo professionale o non, collettività territoriali e via scorrendo. Spesso, non si tratta che di rappresentanti o delegazioni regionali, locali o di organismi aventi un campo di azione più ampio.

Al di là delle istituzioni tradizionali, l'aspetto regionale può giocare un ruolo primordiale. Un'impresa straniera contatterà il suo console che si trova a rappresentare lo Stato di invio in una circoscrizione consolare del nord piuttosto che il console presente nella circoscrizione consolare del sud, in quanto l'area regionale del nord è maggiormente avanzata rispetto a quella meridionale.

La collaborazione con alcune di queste entità può imporsi al fine di evitare lo sconfinamento dell'azione consolare sul campo d'azione delle istituzioni amministrative o altre, create per questo scopo, come i posti di espansione economica, gli agenti di commercio estero. Occasionalmente, soprattutto a livello locale, si sollecita, a loro volta, l'ausilio del console nella misura in cui è verosimilmente un uomo o una donna, di relazioni. A prescindere dalla sua ricchezza relazionale, il console di *carriera* od *onorario* può essere nativo dello Stato di invio o avervi soggiornato per molto tempo, conoscerne la lingua del posto, gli usi e i costumi.

4. In base all'articolo 5 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari, le funzioni del console, come già enunciato prima, consistono nel proteggere nello Stato di residenza gli interessi dello Stato di invio e dei suoi cittadini, siano questi persone

fisiche o giuridiche nei limiti ammessi dal diritto internazionale e di tutelare gli interessi dei cittadini, siano questi persone fisiche o giuridiche dello Stato di invio.

Forse svilito in tempo di pace, questo ruolo ha vocazione di decuplicare durante la guerra o, meglio, in periodi di turbolenze¹⁵. Nel periodo di relativa calma, la protezione esercitata dal console si acquartiera, di sovente, in un ruolo di assistenza rudimentale¹⁶.

È d'uopo che ci siano imprese originarie dello Stato di invio nella circoscrizione consolare dello Stato di residenza, ciò non è sempre il caso. L'equazione pare ancora dipendere dalla potenza economica dello stato di invio, che può, da quel momento, essere misurata all'àuna di questa presenza commerciale nella circoscrizione consolare.

Il console ha anche la mansione di esaminare e di verificare il benessere delle aziende ubicate nell'ambito territoriale dello Stato di residenza. Si può sottolineare che il console ha il compito di ascoltare e di raccogliere le informazioni di carattere commerciale e non solo. A prescindere la presa di coscienza di eventuali difficoltà che possono presentarsi, l'agente consolare può adempiere anche all'obbligo di informare il governo che egli rappresenta sul lembo territoriale dello Stato di residenza, denominato circoscrizione consolare.

Nelle aree di luoghi comuni, le principali zone di denuncia o di lagnanze da parte delle imprese, ubicate in territori di maggiore difficoltà, riguardano la questione di sicurezza, l'applicazione del diritto del lavoro e della legislazione sociale, la penuria

15

Bettoni, *Funzioni consolari e associazionismo della categoria consolare onoraria*, in *Annuario Diplomatico e consolare*, Napoli, 2003, p.113; Amb. Michelangelo PISANI MASSAMORMILE, *Il Console Onorario e l'immigrazione extracomunitaria in Italia*, in *Annuario Diplomatico e consolare*, UCOI, Napoli, 2010.

16

Giuseppe Paccione, *l'assistenza dell'ufficio consolare nel diritto consolare*, *Diritto & Diritto* (www.diritto.it), 2010, sezione *diritto internazionale ed osservatorio diritto diplomatico e consolare*.

di sforzo di semplificazione amministrativa, e, in modo netto, il peso delle imposte di ogni genere.

Il console – sia di carriera che onorario¹⁷ –, pertanto, può fornire un ausilio ovvero un'assistenza prioritaria formale, con il consenso, ovviamente, dello Stato di invio oppure senza il dovuto assenso del proprio governo.

Dato che esistono determinati costi sui motivi di lamentele da parte delle imprese, conseguentemente, gli operatori possono scegliere, consapevolmente, sia di sostenerli, sia di farne a meno stabilendone sul territorio di un altro Stato di residenza. Può sembrare sorprendente di dover menzionare queste denunce di lagnanze durante la fase di delocalizzazione.

In materia di protezione, la missione del console consiste, in modo particolare, in una funzione di *rinvio*.

Il console può decidere di risolvere le situazione che si presentano ardue, ciò è piuttosto raro; questo sarà il caso, ad esempio, se si tratti di determinare, in modo semplice, un contatto o di fornire una rudimentale informazione. Da lì, il console può invitare il soggetto che sollecita un intervento di protezione alle istituzioni specializzate, se la materia rientra nel lambito della loro competenza. Il console, all'occorrenza, può anche garantire funzioni di rappresentanza presso le autorità locali o territoriali, se questi ultimi hanno il potere decisionale necessario per rimediare al problema sollevato. Il console può ugualmente condurre l'operatore per maggiore assistenza presso il consolato generale oppure presso l'ambasciata stessa, in particolar modo nel momento in cui la transazione commerciale ha la sua rilevanza. Non è, senza alcun dubbio, inutile immaginare che il console possa ancora orientare

17

Giuseppe Paccione, *Il console onorario nel diritto consolare*, 2009, in www.diritto.net, sezione *diplomatico e consolare*.

l'impresa presso un dicastero o ministero dello Stato di residenza e/o di quello di invio¹⁸.

Esistono delle difficoltà di carattere giuridico che andrebbe a conoscere una persona fisica o giuridica, operatore economico, nello Stato di residenza? Il console non ha competenza per risolvere o porre fine alle dispute e dal nascere tra le parti, a meno che non sia egli stesso esperto del diritto. Come regola generale, i consolati, anche quelli generali, non dispongono di servizi giuridici. A parte il ruolo di arbitraggio in una controversia tra concittadini, per aiutare la parte al litigio che lo sollecita, il console può tentare un avvio di soluzione alternativa della controversia mercé un corriere dal partner commerciale debitore dell'obbligo. Le difficoltà che si verificano sono delle più classiche: regolamento di un ordine, recupero di un debito da un'impresa oggetto di procedure collettive, ritardi di fabbricazione. La maggior parte dei consoli, in aggiunta, forniscono una lista di uffici legali particolari come quelli internazionali ed organizzati in rete.

I consoli si limitano ad un ruolo estremamente superficiale. La missione, tuttavia, non può essere considerata priva di strumenti; o, per molti di loro, specialmente i consoli che si occupano di commercio, la missione richiede una totale abnegazione.

Gli strumenti di un posto consolare, ovviamente, sono generalmente il riflesso di quelli dello Stato di invio e delle funzioni del console. È ben noto, se si fa riferimento ai consoli onorari, che per molti di loro diventa difficoltoso dal punto di vista economico visto che per i coloro che sono nella veste ufficiale onorari non sono previsti diarie o altro. Tutto o in parte di rilascio di visti, dei diritti di cancelleria o di altri atti, questi possono solo coprire i costi del funzionamento del posto consolare, mentre questi diritti sono presunti essere a titolo di spese ed onorari d'ufficio. I consoli (onorari), all'occorrenza, possono ricevere una sovvenzione per insufficienza

18

A. Maresca, *Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari*, Padova, 1984; A. Maresca, *Agenti consolari e consolato*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1988.

di entrate. Alcuni sostengono senza pudore che il loro compito costa, ma senza contare gli interessi che altri trovano a questa missione volontaria nell'ambito della loro attività professionale.

In queste circostanze, pare arduo assicurare qualsiasi protezione, a prescindere da quella descritta in precedenza, e ancor più di promozione.

In mancanza di *budget* e di risorse, alcuni consoli – il riferimento è rivolto a quelli non di carriera ma onorari – riescono, malgrado tutto, riescono a reperire dei finanziamenti attraverso le istituzioni territoriali come i comuni, le province e le regioni, e, in merito ai buoni rapporti che essi hanno *in loco*, cogliendo l'occasione di partecipare a vari eventi che si svolgono nella loro circoscrizione consolare, che possono essere questi ultimi essere all'origine di veri partenariati con le realtà locali o provinciali o regionali dello Stato di invio. Per il momento queste illustrazioni sembrano limitarsi ad atti umanitari e sanitari, come, ad esempio, il problema dell'acqua; un giorno, probabilmente, queste azioni porteranno a delle forme di cooperazione e di promozione di interessi più incisivi.

Tenuto conto dei mezzi messi a loro disposizione, molto scarse per molti di loro, essi rispondono totalmente ed efficacemente alla loro rispettabile missione di cui sono investiti.

In quanto tale, indubbiamente, meritano un'ampia riconoscenza e non solo materialmente. In molti Paesi, infatti, la sostenibilità della rete di rappresentanze di consoli onorari dipende dalla buona volontà e dai mezzi personali dei titolari dei posti consolari. Trattandosi principalmente di consoli di seconda categoria, quindi onorari, che abbiano il riconoscimento dello Stato di invio, questo va da sé, ma in taluni casi non è sinonimo di risorse messe a disposizione, forse il momento del riconoscimento dello Stato di residenza è arrivato. Così è almeno in tempo di pace.

5. È, forse, in tempo di guerra o di grave crisi ovvero di importanti disordini che il ruolo di protezione degli interessi economici del console può prendere maggior

vigore, senza naturalmente considerare la situazione nella quale lo stesso console partecipa agli avvenimenti o circostanze. È d'uopo, in aggiunta, che il console sia fisicamente libero delle sue azioni e che non ci siano problemi alle disposizioni vincolanti che le relazioni consolari comportano, le quali sarebbero, in ogni caso, sanzionate in via cautelativa, in seguito dinanzi alla *Corte Internazionale di Giustizia*¹⁹.

La domanda che si pone è la seguente: in che maniera garantire la protezione gli interessi economici dei cittadini che si trovano in un conflitto armato? Già, durante il *primo conflitto mondiale*, taluni Stati belligeranti avevano impedito la partenza di consoli dal territorio dello Stato di residenza, impedendo loro di esercitare, nello stesso tempo, le proprie funzioni consolari. Questi riprovevoli fatti sono stati, ovviamente, origine di varie denunce. Così, la Germania trattene sul proprio territorio i consoli del Regno Unito e viceversa sino a quando non si raggiunse un punto d'accordo²⁰.

Dopo l'invasione della Polonia da parte della Russia nel settembre del 1939, il capo della missione diplomatica polacca a Mosca partecipò a degli accordi convenuti al fine di proteggere gli interessi dei propri cittadini. Conclusione logica, il governo di Mosca sostenne che la Russia non riconoscendo più l'esistenza della Polonia quale soggetto di diritto internazionale, non poteva accettare che un altro Stato prendesse in carica la protezione degli interessi e delle proprietà dei cittadini polacchi.

La rottura delle relazioni consolari, in maniera sorprendente, può precedere la rottura delle relazioni diplomatiche, tale è stato il caso nei rapporti del Regno Unito e

19

Giuseppe Paccione, *La Corte Internazionale di Giustizia*, 2009, www.diritto.net, sezione: diritto internazionale.

20

E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali 1918-1992*, Bari, 1994, p.253 ss.; H. Kissinger, *L'arte della diplomazia*, New York, London, Singapore, Tokyo, 2004.

l'Iran nel 1952, in cui la rottura delle relazioni diplomatiche era stata preceduta dalla chiusura dei posti consolari inglesi in Persia.

Sotto la nazionalizzazione, ma anche di eventuali misure per la requisizione delle proprietà, il console sembra naturalmente come uno dei principali interlocutori in campo durante l'attuazione pratica del provvedimento. In tal modo, è possibile pensare a certe politiche dei Paesi del nord Africa sulle terre agricole. In aeree remote, i proprietari terrieri si rivolgevano ovviamente verso gli agenti consolari, chiedendo il loro intervento come interlocutore con il governo dello Stato di invio, in particolar modo, sulla questione della *restitutio in integrum* e dell'indennizzo²¹.

Nei momenti di difficoltà il console dispone di competenze particolari in materia marittima, a prescindere dalle sue mere tradizionali funzioni. L'autorità consolare può ispezionare le navi e la marina mercantile battente bandiera del suo Stato di invio, osservare e far rispettare il principio di neutralità. Il console ha ugualmente una funzione importante che è quella di poter redigere certificati originali. Il console, in tal modo, contribuisce all'osservazione delle disposizioni sul controllo delle esportazioni delle disposizioni che, in generale, sentono la polvere e a cui taluni Stati ricorrono ampiamente nei periodi consecutivi agli attentati di tipo terroristico²².

La sommossa, i disordini civili e militari che agitano, in modo regolare, determinate regioni del continente africano non sono in contraddizione il ruolo unico dei consoli. Si pensi, a titolo di esempio, agli avvenimenti accaduti nel 2002 in Costa d'Avorio, dove vennero saccheggiate molte imprese francesi o considerate tali da predatori, hanno, senza dubbio, implicato una protezione più che accresciuto dei cittadini e

21

Iovane, *La riparazione nella teoria e nella prassi dell'illecito internazionale*, Milano, 1990; B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 2003, p. 392 ss.

22

G. Biscottini, *manuale di diritto consolare*, Padova, 1969.

degli interessi economici francesi dai servizi di posti consolari presenti sul suolo ivoriano²³.

Oggi, aldilà di una politica generale di dissuasione da effettuarsi ogni tipo di soggiorno, la protezione consiste nel prevenire questi ultimi fatti di truffa, di contraffazioni, di falsificazioni e di furto che si possono produrre a scapito degli interessi francesi o di altri Paesi. Più ampiamente, certe condizioni climatiche

23

il 19 settembre 2002, dopo che il presidente della costa d'avorio (eletto democraticamente a seguito di consultazioni elettorali accessibili a tutti), ha aperto il mercato del paese ad investimenti di società cinesi, statunitensi e giapponesi nel settore dei lavori pubblici e delle concessioni per l'estrazione del gas e del petrolio, è scoppiato un tentativo di colpo di stato ai danni di questo presidente. i nuovi investimenti sono, a ben vedere, andati a tutto danno dell'economia francese. infatti, per lungo periodo, nei mercati sopra citati, hanno operato solo e soltanto gruppi economici francesi.

in questo famigerato 19 settembre, un sparuto gruppo di militari, con armi e mezzi più sofisticati e potenti di quelli dell'esercito regolare ivoriano, ha tentato di prendere possesso di tutti i punti strategici di controllo del potere del paese (radio, televisione, campi e basi delle forze dell'ordine ecc).

sfortunatamente per i ribelli, il golpe è fallito, ma nel frattempo, i ribelli stessi sono riusciti ad impadronirsi di tutto il nord del paese, (paese che tuttora è diviso in due).

esiste un collegamento fra i due eventi?

evidentemente ogni multinazionale dovrebbe avere paura di perdere un mercato così appetitoso come quello della costa d'avorio, che, oltre alle sue risorse naturali quali greggio, gas naturale, diamanti, manganese, minerali di ferro, cobalto, bauxite, rame, energia idroelettrica, ha anche risorse agricole come caffè, banane, noci di cocco, mais, riso, zucchero, cotone, gomma, legname, ananas e olio di palma non indifferenti.

la costa d'avorio è poi il primo produttore di cacao al mondo, cacao che da solo rende ogni anno, alle multinazionali francesi (e quindi all'economia della Francia), due miliardi e mezzo di euro!

esistono forse società ed istituzioni francesi che hanno così paura che questo mercato vada alla cina o agli stati uniti da armare questi sedicenti ribelli, che, tra l'altro, non sono che dei ragazzi disoccupati analfabeti, ai quali è stato detto essere vittime di esclusione e xenofobia da parte dei cristiani del sud?

Esistono dunque società commerciali tanto preoccupate di perdere gli appoggi economici di questo stato africano, che un tempo fu chiamato la "svizzera dell'africa" oppure la "france afrique"?

se queste multinazionali senza scrupoli di sorta esistono allora viene il sospetto che esse siano così potenti da essere riuscite, durante gli accordi di *linas-marcoussis* (intervenuti 4 mesi dopo l'inizio delle ribellioni), a spingere il presidente francese a costringere quello ivoriano ad allargare la componente del suo governo ad esponenti dei gruppi ribelli pur sotto la condizione del disarmo degli stessi.

nonostante questo accordo sia intervenuto fra le parti in lotta, i ribelli, pur avendo ottenuto i posti promessi, si sono poi rifiutati di deporre le armi.

su quali appoggi allora *continuano a contare* i ribelli, per rifiutarsi di disarmare il loro esercito, nonostante l'ottenimento dei posti ministeriali promessi?

nel novembre 2004 poi, dopo più di 2 anni di ribellione e guerra civile, le forze di difesa e di sicurezza della costa d'avorio, davanti all'insistente rifiuto da parte dei ribelli di deporre le armi, hanno tentato di liberare e di riunificare il paese, colpendo, purtroppo, per errore otto militari francesi presenti nell'area.

questo tragico avvenimento è stato preso dalla Francia come un *casus belli*.

alla luce degli avvenimenti: perché il presidente francese, la cui possibilità di intervento dovrebbe essere subordinata al consenso e controllo direttivo dell'Onu, ha scavalcato tale organizzazione, ordinando alle sue truppe di distruggere tutti mezzi dell'aviazione ivoriana riducendo praticamente così questo piccolo stato senza alcuna difesa efficace in caso di eventuale attacco da parte dei ribelli?

tale atto costituisce una gravissima aggressione militare ad un paese sovrano, aggressione che non può passare sotto silenzio ma che deve anzi essere denunciata all'opinione pubblica perché essa prenda coscienza dell'inaccettabile situazione.

eccezionali, di cui le conseguenze sembrano avere interesse quelle dei fatti umani più bellicosi, giustificano un intervento protettivo rafforzato dei servizi consolari.

All'indomani, ad esempio, dello tsunami del dicembre 2004 che colpì l'intero sud est asiatico, la protezione dei cittadini stranieri e dei loro interessi venivano assicurati dai consoli e dai posti consolari presenti nell'area che fu colpita dal maremoto e che è stato indubbiamente un rinforzo ed un conforto senza prezzo. Così, è facile immaginare quale potrebbe essere il ruolo dei consoli residenti nella New Orleans nei giorni che seguirono l'uragano Caterina nell'agosto del 2005 e di quelli del terribile terremoto accaduto nel 2009 ad Haiti.

Trattandosi, in definitiva, del ruolo di promozione e di protezione degli interessi economici dei consoli non è inutile ritornare alle origini dell'istituzione consolare e rammentare che nell'anno 1115, l'arcivescovo di Pisa ed i consoli si rivolsero al vescovo e agli uomini buoni e saggi della città di Nizza al fine di rimediare agli errori reciproci e rilanciare le relazioni commerciali.

Giuseppe Paccione
Dottore in Scienze Politiche
Esperto in diritto internazionale e in diritto dell'UE