

L'IMMUNITÀ DIPLOMATICA NELL'ORDINE INTERNAZIONALE: ANALISI DEI FONDAMENTI, DELLE CONTROVERSIE E DELLE IMPLICAZIONI ALLA LUCE DEL CASO DI LUCA ATTANASIO IN CONGO

Introduzione.....

I Capitolo

L'immunità diplomatica: una protezione essenziale per le relazioni internazionali

1. Introduzione all'immunità diplomatica: definizione, contesto storico e basi giuridiche.....
 - 1.1 Il concetto di immunità diplomatica.....
 - 1.2 Origini storiche dell'immunità diplomatica.....
 - 1.3 Basi giuridiche dell'immunità diplomatica: la Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche.....
2. Tipologie e caratteristiche dell'immunità diplomatica.....
 - 2.1 Inviolabilità della sede della missione diplomatica.....
 - 2.2 Inviolabilità della persona.....
 - 2.3 Immunità dalla giurisdizione straniera.....
 - 2.4 Immunità e protezione del nucleo familiare dell'agente diplomatico.....
 - 2.5 Altre tutele: esenzioni, libertà e facilitazioni.....

II Capitolo

Casi e controversie dell'immunità diplomatica: disciplina e prassi

1. Tipologie di limiti all'immunità diplomatica.....

1.1	L'obbligo di rispettare le leggi ed i regolamenti dello Stato accreditatario.....
1.2	L'obbligo di non interferire negli affari interni dello Stato accreditatario.....
1.3	La controversia in materia di immunità dalla giurisdizione dello Stato ospitante.....
1.4	Crimini internazionali e rispetto dei diritti umani.....
2.	Rimedi all'abuso dell'utilizzo dell'immunità diplomatica.....
2.1	Introduzione generale.....
2.2	Rinuncia da parte di uno stato dell'immunità diplomatica di un agente.....
2.3	Espulsione e strumento giuridico della <i>persona non grata</i>
2.4	Altri rimedi.....

III Capitolo

Il caso di Luca Attanasio: un'analisi dell'immunità diplomatica alla luce degli eventi in Congo

1	La morte di Luca Attanasio e le sue conseguenze giuridiche.....
1.1	Ricostruzione degli eventi.....
1.2	La responsabilità dello Stato ospitante per la sicurezza dei funzionari diplomatici.....
1.3	L'ipotetica responsabilità delle Nazioni Unite.....
2	Analisi del caso e delle sue implicazioni.....
2.1	Conseguenze dell'omicidio dell'ambasciatore Attanasio sulle relazioni Italia-Africa.....
2.2	Riflessioni sull'importanza dell'immunità diplomatica: il caso di Luca Attanasio e le sfide per il futuro del diritto internazionale e della diplomazia.....

Bibliografia.....

Abstract.....

INTRODUZIONE

Il 22 febbraio 2021 Luca Attanasio, ambasciatore italiano nella Repubblica Democratica del Congo, è stato ucciso dopo aver subito un'imboscata presso la località di Goma. Insieme al diplomatico hanno perso la vita l'autista del convoglio Mustapha Milambo e il carabiniere della scorta Vittorio Iacovacci.

L'immunità diplomatica rappresenta uno dei pilastri centrali del diritto internazionale e riveste un ruolo di fondamentale importanza per il mantenimento delle relazioni tra gli Stati sovrani. Tale principio ha radici profonde nella storia delle civiltà e costituisce un elemento chiave nell'assicurare la stabilità e la pacifica coesistenza nel sistema delle relazioni internazionali. Il presente elaborato si propone di esaminare l'immunità diplomatica attraverso il prisma dell'emblematico caso sopra presentato: l'assassinio dell'ambasciatore italiano Luca Attanasio. Questo tragico episodio ha messo infatti in luce le complessità e le sfide legate all'attuazione dell'immunità diplomatica in special modo in situazioni di conflitto e instabilità.

Nello specifico, il primo capitolo di questa tesi approfondirà il concetto stesso di immunità diplomatica e il suo ruolo cruciale nelle relazioni internazionali. Saranno esaminati i fondamenti storici e giuridici di tale principio, con un focus sulla Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche e le disposizioni che ne delineano i principi fondamentali. In particolare, si analizzerà come l'immunità diplomatica abbia contribuito a promuovere il dialogo pacifico tra gli Stati, creando un ambiente in cui le questioni di interesse comune possano essere discusse senza timori di rappresaglie legali.

Nel secondo capitolo poi, verranno esaminati casi e controversie che hanno segnato l'evoluzione dell'immunità diplomatica nel corso del tempo. Saranno esaminate in particolare le tipologie di limiti all'immunità diplomatica così come i rimedi previsti contro il suo abuso.

Il terzo capitolo, infine, fornisce un'analisi dettagliata del caso di Luca Attanasio e delle implicazioni dell'immunità diplomatica alla luce degli eventi in Congo. Verranno osservate le

circostanze specifiche dell'omicidio di Attanasio, il contesto politico e sociale in cui si è verificato e le sfide che si sono poste all'attuazione dell'immunità diplomatica in un ambiente di instabilità. Saranno dunque considerati i possibili fattori che hanno contribuito al mancato rispetto dell'immunità diplomatica nonché le implicazioni legali e politiche che ne derivano.

CAPITOLO 1

L'IMMUNITÀ DIPLOMATICA: UNA PROTEZIONE ESSENZIALE PER LE RELAZIONI INTERNAZIONALI

1. Introduzione all'immunità diplomatica: definizione, contesto storico e basi giuridiche

1.1 Il concetto di immunità diplomatica

Dall'origine dei rapporti e del dialogo tra Stati nel corso della storia, la diplomazia ha sempre rappresentato una componente fondamentale delle relazioni internazionali. Essa infatti, citando Jan Eliasson, Ex Ministro degli affari esteri svedese ed Ex Segretario Generale delle Nazioni Unite, è “*uno strumento fondamentale per la promozione della pace, la prevenzione dei conflitti e la costruzione di relazioni internazionali basate sulla fiducia e sulla cooperazione*”.¹ La diplomazia è infatti un'attività considerata generalmente politica ma, quando ben dotata di risorse e abilità, è un ingrediente fondamentale del potere. Il suo principale scopo è consentire agli Stati di conseguire gli obiettivi delle loro politiche estere senza ricorrere alla forza, alla propaganda o ai tribunali internazionali. Ciò viene realizzato principalmente attraverso la comunicazione tra agenti diplomatici professionisti e altri funzionari designati al raggiungimento di determinati accordi.²

Il termine “diplomazia” deriva dai diplomi, i quali erano documenti ufficiali (atti) emanati dai principi e derivano dalla parola greca διπλωμα (διπλοω, raddoppiare) dal modo in cui essi venivano piegati.³ Da essa deriva a sua volta la parola *diplomarius*, ossia il modo in cui i latini

¹ Jan Eliasson, *Ord och handling: Ett liv i diplomatins tjänst*, Albert Bonniers Förlag, 2022.

² Berridge, Geoff, G. R. Berridge, and Geoffrey R. Berridge. *Diplomacy: Theory and Practice*. 6th ed. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2022.

³ Satow, Ernest. “*DIPLOMACY*.” Chapter. In *A Guide to Diplomatic Practice*, 1:1–4. Cambridge Library Collection - British and Irish History, General. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. doi:10.1017/CBO9780511995194.003.

chiamavano gli attuali diplomatici e che rappresentava il messaggero di Stato che veniva inviato munito di diploma o lettera credenziale del principe, che lo incaricava di trattare con il governo di un'altra nazione.⁴

Collocata in questo quadro, l'immunità diplomatica è essenzialmente il principio che sancisce l'incolumità e la protezione di suddetti agenti diplomatici. Più accuratamente, l'immunità diplomatica è il principio del diritto internazionale che garantisce ai diplomatici, compresi gli ambasciatori e gli agenti diplomatici, l'immunità da giurisdizione penale e civile dello Stato ospitante. Questo principio è finalizzato a preservare l'indipendenza e la libertà d'azione dei diplomatici nell'esercizio delle loro funzioni, consentendo loro di svolgere il proprio lavoro senza interferenze indebite da parte dello Stato ospitante.⁵

L'immunità del corpo diplomatico è dunque un concetto estremamente importante nel diritto internazionale, in quanto, riconoscendo uno *status* speciale e una serie di privilegi e immunità, garantisce al personale diplomatico l'esercizio efficace delle proprie funzioni. L'importanza di tale principio si riflette anche sui diversi benefici che esso produce nel campo delle relazioni internazionali, quali la promozione del dialogo diplomatico, la prevenzione di dispute internazionali e la facilitazione delle relazioni amichevoli tra gli Stati.⁶

Con l'espressione "*immunità diplomatiche*", inoltre, si suole intendere il complesso di attenzioni che gli Stati sono tenuti a mantenere in base a norme di diritto internazionale o del diritto interno, o che comunque applicano conformemente a regole di cortesia internazionale, alle persone che ne risultano beneficiarie.⁷ Secondo la giurisprudenza internazionale, infine, le immunità diplomatiche, segnatamente quelle relative all'inviolabilità degli agenti diplomatici e della sede

⁴ Dizionario etimologico online, copyright 2004-2008 Francesco Bonomi, "*diplomatico*" <https://www.etimo.it/?term=diplomatico>

⁵ Malcolm N. Shaw QC. *International Law*. 5th ed. Cambridge University Press 2004.

⁶ *Ibid.*

⁷ Carlo Curti Gialdino, *lineamenti di diritto diplomatico e consolare*, terza edizione, G.Giappicchelli editore, Torino, 2015

della missione diplomatica sono “essenziali”, “non qualificate”, “inerenti al loro carattere rappresentativo ed alle loro funzioni diplomatiche” e “comportano obblighi reciproci”.⁸

Come ampiamente illustrato nel manuale “lineamenti di diritto diplomatico e consolare” di Carlo Curti Gialdino, tuttavia, in dottrina sono state fornite distinzioni più accurate.⁹ Le *immunità*, in senso proprio, si risolvono in un *non pati*, comportando l’esonazione da un obbligo, un onere, un peso, al quale sono invece sottoposti i soggetti dell’ordinamento interno, siano essi cittadini o stranieri residenti nel territorio dello Stato¹⁰. I *privilegi*, invece, sono anch’essi trattamenti spettanti agli agenti diplomatici; tuttavia, il loro contenuto si traduce in un *fui*, cioè nel godimento di determinate facilitazioni riguardo a speciali prestazioni da parte dello Stato ricevente.¹¹ In questo ambito appartengono altresì quelle facilitazioni volte a garantire l’adempimento delle funzioni, cui fa riferimento la Convenzione di Vienna sulle Relazioni Diplomatiche del 1961.¹² Infine, dalle immunità e dai privilegi vanno distinte le *prerogative*, che consistono in un *facere*, cioè nella possibilità di compiere attività che non sarebbero concesse ad uno straniero e, talvolta, neppure ad un cittadino.¹³

Le immunità diplomatiche possono essere suddivise in due categorie distinte in base all’oggetto a cui si applicano: immunità reali e immunità personali.¹⁴ Le immunità reali sono concepite con l’obiettivo di garantire la protezione degli oggetti o delle entità che sono legati a un preciso rapporto con la missione diplomatica o i suoi membri. Questi oggetti includono, tra gli altri,

⁸ CIG, personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran, ordinanza recante misure cautelari del 15 dicembre 1979, punto 38

⁹ Carlo Curti Gialdino, lineamenti di diritto diplomatico e consolare, terza edizione, G.Giappicchelli editore, Torino, 2015

¹⁰ *Ibidem*. In particolare, esenzione dalla giurisdizione, inviolabilità, ecc.

¹¹ *Ibidem*. Carte di riconoscimento diplomatiche, posti d’onore nelle pubbliche cerimonie, targhe automobilistiche CD...

¹² *Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Fatta a Vienna il 18 Aprile 1961. Entrata in vigore il 24 Aprile 1964. United Nations, Treaty Series, vol. 500, p. 95

¹³ Carlo Curti Gialdino *op.cit.* Utilizzo di messaggi cifrati, corriere e valigie diplomatiche...

¹⁴ *Ibidem*.

la sede della missione, la residenza del capo della missione, gli alloggi destinati al personale della missione, gli archivi, la corrispondenza e le autovetture.

D'altra parte, le immunità personali si riferiscono specificamente alla sfera personale del capo missione e degli altri individui che compongono la missione diplomatica. Queste immunità conferiscono loro una serie di protezioni, come l'inviolabilità e l'esenzione dalla giurisdizione, al fine di garantire che possano eseguire le loro funzioni diplomatiche senza interferenze o persecuzioni legali.¹⁵

Una volta descritto più precisamente il concetto di immunità diplomatica, è necessario esaminare i suoi fondamenti e i maggiori studi che prendono in esame il suddetto principio. Nel corso del tempo, infatti, diverse teorie sono state proposte dalla comunità internazionale e successivamente adottate dalla giurisprudenza per giustificare il fondamento delle immunità diplomatiche. Tra queste teorie, ne emergono tre come le più rilevanti.¹⁶

La prima, nonché più antica, è la teoria dell'extraterritorialità, applicata tra il XVII ed il XX secolo e di cui ve n'è traccia ancora nella risoluzione sui privilegi e le immunità diplomatiche, adottata dall'*Institut de droit international* nella sessione di Cambridge del 1896.¹⁷ In accordo a tale teoria, l'ambasciatore, per una sorta di "finzione giuridica", è considerato non essere mai uscito dal proprio territorio ed entrato nel territorio nel quale svolge le proprie funzioni, con la conseguenza che non è tenuto ad osservarne le leggi. Per una analoga finzione, la sede della missione è considerata extraterritoriale e da considerare, pertanto, come una porzione al di fuori dei confini statuali del territorio dello Stato accreditante.¹⁸

Tuttavia, questa teoria presenta diversi punti deboli. Ad esempio, se adottata alla lettera, comporterebbe alcune conseguenze indesiderate, come nel caso in cui fosse commesso un delitto

¹⁵ ¹⁵ Carlo Curti Gialdino *op.cit.*p.7

¹⁶ *Ibidem*

¹⁷ *Ibidem*. Vedi anche Strisower L., *L'extraterritorialité et ses principales applications*, in *Rec. Cours*, 1923-I, vol. 1, pp. 233-287

¹⁸ *Ibidem*. Vedi anche De Heyking A., *L'extraterritorialité*, 2^a ed., Paris, 1926; ADAIR E.F

nella sede della missione: in tale circostanza, infatti, la teoria implicherebbe da una parte la competenza dei tribunali dello Stato accreditante e, dall'altra, la necessità di ricorrere alla procedura di estradizione da parte dello Stato accreditario che volesse farsi consegnare il criminale. Inoltre, qualsiasi atto giuridico, come un matrimonio o un contratto, che avvenga all'interno della sede diplomatica verrebbe considerato come se fosse stato effettuato nello Stato che ha accreditato la missione diplomatica.¹⁹

Ad ogni modo, questa teoria entra in conflitto con il principio di sovranità territoriale ed è stata successivamente respinta sia dalla giurisprudenza che dalla prassi degli Stati nel corso del tempo. Infatti, sia gli atti e i fatti che si verificano all'interno della missione diplomatica, sia le condotte illegali tenute da un agente diplomatico nello Stato ospitante, rappresentano atti e fatti che avvengono sul territorio di quest'ultimo Stato; pertanto, tali azioni sono soggette alla giurisdizione del diritto interno di quest'ultimo, anche se alcune circostanze possono esentare tali azioni dalla giurisdizione nazionale.²⁰

La seconda teoria, a sua volta confermata dalla prassi e dalla giurisprudenza, è basata sul concetto del carattere rappresentativo degli agenti diplomatici.²¹ Fu affermata da Montesquieu nel suo lavoro *"L'Esprit des lois"*, pubblicato nel 1748 (libro XXVI, cap. 31), in cui affermò (tradotto dal francese): *"...il diritto della gente ha voluto che i principi si mandassero degli ambasciatori, e la ragione, tratta dalla natura della cosa, non ha permesso che gli ambasciatori dipendessero dal*

¹⁹ C.Curti Gialdino *op.cit.p.8.* vedi anche Adair E.F., *The Exterritoriality of Ambassadors in the XVIth and XVIIth Centuries*, London, 1929.

²⁰ *Ibidem.* sempre seguendo C.Curti Gialdino *op.cit.*: *"A partire dal Novecento, la giurisprudenza italiana non ha più accolto la teoria dell'extraterritorialità (v. Cass. pen., 11 febbraio 1921, Couhi, per un caso di falsificazione ed uso di falsi da parte di un cittadino italiano in una legazione diplomatica all'estero, al quale fu applicata la pena più mite prevista per i reati commessi all'estero; Cass., 26 maggio 1930, Gnome e Rhone Motors c. Cattaneo, un contratto concluso nell'Ambasciata italiana di Parigi è ritenuto stipulato in Francia; Trib. Roma, 30 gennaio 1955, La Mercantile c. Ambasciata di Grecia, il contratto stipulato nell'Ambasciata di Grecia a Roma è considerato concluso in Italia). Anche la giurisprudenza straniera ha respinto la teoria dell'extraterritorialità. V., ad es., la sentenza del 1959 della Corte suprema canadese nel caso Khan c. Khan e le varie decisioni statunitensi Fatemi e al. c. United States, del 1967 in cui la Corte d'appello del Distretto di Columbia ha affermato che una missione diplomatica non è parte del territorio dello Stato inviante e che è possibile perseguire persone coperte da immunità diplomatiche."*

²¹ *Ibidem.*

Sovrano presso il quale sono inviati, né dai suoi tribunali. Sono la parola del principe che li invia, e questa parola deve essere libera nessun ostacolo deve impedirgli di agire."²²

Questa teoria si basa sulla visione che era predominante nel Medioevo e che perdurò fino alla Rivoluzione francese. In questa prospettiva, le relazioni internazionali erano considerate come rapporti personali tra sovrani, con l'effetto che un'offesa a un ambasciatore veniva vista come un affronto alla dignità personale del sovrano. È questa stessa concezione che ha influenzato, tra le altre cose, la creazione dello Statuto sulle immunità diplomatiche promulgato dalla Regina Anna d'Inghilterra nel 1708.²³ Tuttavia, anche questa concezione ha mostrato limiti e non è più considerata adeguata per giustificare le moderne immunità diplomatiche. Innanzitutto, non è in grado di giustificare le immunità non indirizzate al capo della missione diplomatica e alla sede della missione stessa. In secondo luogo, è inequivocabilmente superata poiché l'agente diplomatico rappresenta lo Stato, non il sovrano, il che la rende inadatta a spiegare le moderne immunità diplomatiche. Inoltre, questa teoria non trova più alcun fondamento nella concezione superata dello Stato come proprietà personale del sovrano. Infine, non offre una spiegazione soddisfacente per la distinzione tra le immunità spettanti all'agente diplomatico e quelle concesse al Capo dello Stato.²⁴

La terza teoria, considerata la più moderna e universalmente accettata nella contemporaneità, è la teoria funzionale, che fornisce una giustificazione adeguata per le immunità e i privilegi diplomatici. Originariamente formulata da Vattel nel XVIII secolo, ha guadagnato poi un'ampia adesione a partire dal XX secolo. Questa teoria la ritroviamo enunciata nel preambolo della Convenzione de L'Avana del 1928 che circoscrive le immunità ai soli elementi essenziali per il corretto svolgimento delle funzioni istituzionali.²⁵ Inoltre, nella risoluzione sulle immunità diplomatiche adottata dall'*Institut de droit international* nel 1929, l'articolo 1 stabilisce che (tradotto

²² Citato in Carlo Curti Gialdino *op.cit* p. 9

²³ Carlo Curti Gialdino *op.cit.* vedi anche Preuss L., Capacity for Legation and the Theoretical Basis of Diplomatic Immunities, in RDISDP, 1932, pp. 1-18

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ *Ibidem*

in italiano): “*Gli agenti diplomatici hanno, nell'interesse delle loro funzioni, diritto alle immunità elencate nel presente regolamento*”.²⁶ La questione del fondamento giuridico delle immunità è stata discussa nel corso dei lavori preparatori della VCDR, sulla base delle proposte del Rel. spec. Sir Gerald Fitzmaurice.²⁷ Alla fine, su questo particolare aspetto la Convenzione ha deliberatamente evitato di adottare una posizione definitiva.²⁸ A tal proposito, nel preambolo della tessa Convenzione si legge che: “*lo scopo di tali privilegi e immunità non è di avvantaggiare gli individui, ma di assicurare l'efficace svolgimento delle missioni diplomatiche in quanto rappresentanti degli Stati*”.²⁹ Nonostante questo passaggio che è conseguenza di un emendamento orale del delegato sovietico, rimandi sia alla teoria del carattere rappresentativo degli agenti diplomatici sia alla teoria funzionale, è tuttavia a quest'ultima che poi si fa specificamente riferimento nelle disposizioni della VCDR in merito ai trattamenti dovuti ai beneficiari dei privilegi e delle immunità.³⁰

In ogni caso, la giustificazione delle immunità diplomatiche deve essere sempre considerata in relazione all'interesse collettivo dei soggetti del diritto internazionale di agevolare le relazioni diplomatiche, le quali sono ritenute fondamentali, da un lato, per il mantenimento della pace e, dall'altro, per la promozione della cooperazione tra gli attori delle relazioni internazionali.³¹ In merito a questo ruolo delle immunità diplomatiche, numerose risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sono state adottate.³²

In generale, l'utilizzo della diplomazia, intesa come metodo di comunicazione tra diversi parti, compresi i negoziati tra agenti riconosciuti, è una millenaria istituzione, e le norme legali internazionali che ne regolamentano le manifestazioni sono il risultato di secoli di consuetudine tra

²⁶ Citato in Carlo Gurti Gialdino *op.cit.*

²⁷ *ibidem.*

²⁸ *Ibidem*

²⁹ *Vienna Convention on Diplomatic Relations*, fatta a Vienna il 18 Aprile 1961. Entrata in vigore il 24 Aprile 1964.

³⁰ Carlo Gurti Gialdino *op.cit.* Ne costituisce esempio lampante lo statuto riservato ai familiari dell'agente diplomatico.

³¹ *Ibidem.*

³² Ris. 35/168 del 1980, Ris. 42/154 del 1987, Ris. 55/149 del 2000.

Nazioni. Gli Stati, infatti, necessitano di intrattenere negoziati e consultazioni reciproche con altri governi e con organizzazioni internazionali e a tal fine hanno bisogno di personale diplomatico adeguatamente formato e riconosciuto. A tale personale sono riconosciute poi autorità ed immunità in vari contesti grazie al principio giuridico della sovranità statale. Questo principio è sostenuto non solo da considerazioni legali, ma anche da ragioni pragmatiche legate alla convenienza pratica.³³

Tradizionalmente, le relazioni diplomatiche sono state mediate dagli ambasciatori e dai loro collaboratori, tuttavia, con la crescita del commercio e degli scambi internazionali è stato istituito e ampliato anche il ruolo del console per affrontare specifiche questioni commerciali. Inoltre, lo sviluppo delle comunicazioni veloci ha incentivato la creazione di missioni speciali, spesso guidate da capi di stato o di governo, destinate ad essere condotte in specifiche aree per scopi specifici.³⁴ Nonostante tutto ciò e malgrado anche l'istituzione di servizi di comunicazioni moderni come telefoni e computer, che hanno ridotto in qualche misura l'importanza del personale diplomatico tradizionale rafforzando il processo di centralizzazione, diplomatici e consoli conservano comunque funzioni rilevanti nella raccolta di informazioni, nello sviluppo di relazioni amichevoli e nell'offrire una presenza costante negli stati esteri, con tutte le implicazioni che ciò comporta per le attività commerciali, economiche e politiche.³⁵

Inoltre, ricordando quanto affermato dallo studioso Malcolm N. Shaw, il campo delle immunità diplomatiche rappresenta uno dei temi del diritto internazionale più ampiamente accettati e meno controversi, e ciò è dovuto al fatto che tutti gli Stati hanno interesse a preservare la regolare tenuta delle relazioni diplomatiche, anche se non tutti gli Stati agiscono in conformità a tali principi.³⁶ Difatti, è anche importante sottolineare che questo campo è invece ampiamente dibattuto in merito al possibile abuso dei propri poteri da parte di coloro che beneficiano dell'immunità

³³ Malcolm N. Shaw QC, *op. cit.*, p. 6.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Satow, Ernest. *A Guide to Diplomatic Practice*. Vol. 1. Cambridge Library Collection - British and Irish History, General. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. doi:10.1017/CBO9780511995194.

³⁶ Malcolm N. Shaw QC, *op. cit.*

diplomazia e dei vari privilegi ad essa associati. Questo è stato sottolineato dalla Corte Internazionale di Giustizia, il principale organo giudiziario delle Nazioni Unite, nel caso dello *Staff Diplomatico e Consolare degli Stati Uniti a Teheran del 1980*, dove si è riconosciuta l'importanza delle immunità diplomatiche come elemento chiave per garantire il funzionamento adeguato delle relazioni diplomatiche tra gli Stati ma stando attenti a non consentire abusi di alcun genere:

*"le regole del diritto diplomatico costituiscono un regime autonomo, che da un lato stabilisce gli obblighi dello Stato ricevente riguardo alle facilitazioni, privilegi e immunità da accordare alle missioni diplomatiche e, dall'altro, prevede il possibile abuso di tali diritti da parte dei membri della missione e specifica i mezzi a disposizione dello Stato ricevente per contrastare tale abuso."*³⁷

1.2 Origini storiche dell'immunità diplomatica

Sarebbe ora lecito e opportuno delineare la nascita del concetto d'immunità diplomatica, tuttavia, cercare di risalire all'origine di tale pratica è estremamente complicato e controverso in quanto è da ritrovare agli albori delle relazioni diplomatiche tra stati. Come ricorda lo studioso Garrett Mattingly infatti, *"...ogni qualvolta che nella storia si sia verificata la coesistenza di un gruppo di stati indipendenti, regole apposite sono state sviluppate su come gli ambasciatori e i rappresentanti dei rispettivi stati dovessero essere trattati."*³⁸

Dunque, per quanto importante ed affermato sia nelle relazioni internazionali il concetto d'immunità diplomatica, cercare di identificare la sua origine non è altrettanto intuitivo. Questo, infatti, è un principio che ha una lunga storia, e che risale ai tempi antichi, subendo diverse evoluzioni e cambiamenti nel suo ambito e nel suo utilizzo nel corso del tempo.³⁹ La storia dell'immunità diplomatica è pertanto una storia di evoluzione, adattamento e consuetudine, a partire

³⁷ ICJ Reports, 1980, p. 40; 61 ILR, p. 566

³⁸ G. Mattingly, *Renaissance Diplomacy*, London, 1955

³⁹ Neilson, Keith. "The History of Diplomatic Immunity", by Linda S. Frey and Marsha L. Frey." *Canadian Journal of History* 36, no. 1 (2001): 207-208.

dal momento in cui l'espedito di non nuocere ai messaggeri nemici ha stabilito ben presto dei precedenti che si sono consolidati in consuetudini e sono diventati diritti, compresi poi in termini di legge divina e codificati successivamente in statuti e trattati, tra cui i due più importanti nel disciplinare la materia: la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961 e la Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963, di cui si parlerà di entrambe approfonditamente nel successivo sotto paragrafo.⁴⁰ Tutto ciò viene ben descritto da una citazione delle storiche Linda e Marsha Frey e che funge perfettamente da introduzione alla storia dell'immunità diplomatica:

"...radicata nella necessità, l'immunità è stata rafforzata dalla religione, santificata dalle consuetudini e fortificata dalla reciprocità".⁴¹

Ebbene molte società in tutto il mondo hanno fornito agli inviati una protezione di base sin dai tempi antichi: la necessità di mantenere l'inviolabilità degli inviati è stata fin da subito compresa da diverse culture, poiché solo in questo modo erano possibili i contatti tra i vari popoli. Tuttavia, sebbene tutte le civiltà abbiano compreso l'importanza di proteggere gli inviati, ogni cultura ha avuto diversi livelli di protezione. In alcune culture, in particolare quelle che avevano raggiunto l'egemonia (ad esempio l'Impero Romano)⁴² e che possedevano ideali universalistici e consideravano gli altri come barbari, lo *status* dell'inviato rimaneva precario.⁴³

Le leggi, le pratiche e le tradizioni che governano l'immunità diplomatica sono state plasmate e modellate nel corso della storia e stanno ancora cambiando oggi. Nel corso del tempo, i principi fondamentali dell'immunità sono cambiati da religiosi a legali, con il pragmatismo e la convenienza che hanno preso il sopravvento. Ciò che un tempo era considerato una cortesia si è poi trasformata

⁴⁰ *ivi*, p.13

⁴¹ Linda Frey, Marsha Frey, *The History of Diplomatic Immunity*, p. 4, Ohio State University Press, 1999, la University of Michigan, 0814207405, 9780814207406

⁴² Neilson Keith. *op.cit.*, p.13

⁴³ Novaković, Marko. *Diplomatic Immunity: Evolution and Recent Country Developments*. 1st 2020. ed. Singapore: Springer Singapore, 2020.

in un diritto e si è preso coscienza del fatto che l'immunità diplomatica è un elemento essenziale in quanto sostiene l'intero sistema internazionale.⁴⁴

A conferma di quanto detto finora in merito all'antichità del principio dell'immunità diplomatica, basti guardare come inizia la già citata Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche:

*“Recalling that peoples of all nations from ancient times have recognized the status of diplomatic Agents...”*⁴⁵

Vediamo dunque come fin da subito si riconosce e menziona l'antichità di tale pratica. Eppure, viene da chiedersi: quando il testo cita (traducendo) “in tempi antichi”, quanto indietro nel tempo bisogna andare? Secondo l'opinione accreditata e documentata dello studioso ed archeologo britannico Grahame Clark, è possibile ritrovare delle forme primitive e primordiali del principio dell'immunità diplomatica, e più precisamente della protezione di soggetti incaricati di consegnare messaggi, fin dalla preistoria e l'età postglaciale in Europa, dunque intorno al 12.000 - 10.000 a.C.⁴⁶ Moderni studi scientifici sugli uomini preistorici infatti testimoniano, attraverso un'attenta analisi e un ragionamento basato su insediamenti, tombe e pittogrammi di quell'epoca, che gli uomini preistorici erano organizzati in comunità che praticavano l'agricoltura e la divisione del lavoro.⁴⁷ Per di più avevano delle loro leggi, delle loro usanze, una religione, e praticavano il commercio (o per meglio dire, lo scambio) e la guerra. Di conseguenza, è più che probabile che si sia verificata qualche tipo di relazione tra diverse comunità, le quali erano per lo più tribù e ampi gruppi linguistici.

⁴⁴ Linda Frey, Marsha Frey, *op.cit.p.14*

⁴⁵ *Vienna Convention on Diplomatic Relations*, fatta a Vienna il 18 Aprile 1961. Entrata in vigore il 24 Aprile 1964. United Nations, Treaty Series, vol. 500, p. 95. Traduzione italiana: “[Gli Stati Parte alla presente Convenzione], memori che fino dall'antichità i popoli di ogni paese riconoscono lo stato degli agenti diplomatici...”

⁴⁶ Grahame Clark, *Archaeology and Society: Reconstructing the Prehistoric Past*, 3rd ed. (London: Metheun University Paperbacks, 1960), pp. 219-51

⁴⁷ *Ibidem.* vedi anche per approfondire: Diamond, Jared. *Armi, Acciaio e Malattie: Breve Storia Del Mondo Negli Ultimi Tredicimila Anni*. Parte seconda, Vol. 821. Torino: Einaudi, 1998.

A fronte di tutto ciò, si è dedotto da una serie di prove ed evidenze che già le società primitive avevano sviluppato delle procedure tradizionali e consuetudinarie per iniziare dei conflitti, per stringere delle paci, per discutere degli scambi, e che soprattutto inviavano dei messaggeri per condurre questi genere d'affari, i quali inviati erano riconosciuti come beneficiari di libertà di movimento e di quella che possiamo leggere e interpretare come una primitiva forma di immunità personale.⁴⁸ Il diplomatico finlandese Ragnar Numelin ha raccolto una serie di evidenze nel suo saggio "*The Beginnings of Diplomacy*" che riportano come l'arrivo di un messaggero straniero era visto e sentito come un evento importante. Qualora il suddetto inviato di un'altra tribù avesse mostrato e chiarito le sue pacifiche intenzioni, era allora molto probabile che ricevesse una calda accoglienza ed un generoso trattamento. La tribù ospitante infatti, forniva all'inviato straniero cibo e rifugio per la durata della sua permanenza, e per di più, persino privilegi sessuali erano compresi in questa primordiale forma di ospitalità. A tal proposito scrisse anche l'antropologo B. Malinowski che precisa come questa pratica fosse indirizzata a rendere i messaggeri stranieri più predisposti alla contrattazione e al raggiungimento di un accordo.⁴⁹

Ovviamente per quanti indizi ed evidenze si possano riportare di tali usanze e pratiche primitive di accoglienza e di ospitalità, è evidente come non vi siano delle prove inconfutabili della presenza di un principio di immunità personale nell'era primitiva e postglaciale, la quale, invece, si andrà a sviluppare e delineare meglio e con certezza nelle epoche successive, specialmente a partire dal Mondo Antico.

Per diversi giuristi e studiosi gli Antichi Greci sono spesso considerati il punto di partenza di qualsiasi studio di diritto internazionale e diplomazia. Fino alla scoperta delle tavole di Amarna,⁵⁰

⁴⁸ Ragnar Numelin, *The Beginnings Of Diplomacy: A Sociological Study of Intertribal and International Relations* (London: Oxford University Press, and New York: Philosophical Library, 1950).

⁴⁹ Harold Nicolson, *Diplomacy*, 3rd ed. (New York: Oxford University Press, Galaxy Book, 1964; Whashington: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown Universty, 1988), p.6.

⁵⁰ " Le lettere di Amarna sono circa 380 tavolette di argilla scoperte a Tell el-Amarna in Egitto e risalenti ai regni dei re Amenhotep III e Akhenaton della XVIII dinastia. Scritte in una forma arcaica e un po' provincializzata del cuneiforme babilonese , le tavolette rappresentano parte della corrispondenza tra la corte egiziana e altri stati e vassalli dell'antico

infatti, erano considerati uno dei primi popoli noti e registrati che stabilivano relazioni reciproche tra loro con certezza, e di conseguenza, per necessità, consideravano i loro diplomatici, o araldi, come inviolabili. È stata invero proprio questa presunzione di inviolabilità ad aver agevolato le loro relazioni reciproche in modo significativo e ripetibile nel tempo.⁵¹

Fu così che la Grecia antica sviluppò una gerarchia di messaggeri e diplomatici, con i cosiddetti araldi (*kerykes*) in cima e gli inviati (*presbeis*) in fondo. Più alto era il loro grado nella gerarchia, maggiore era la responsabilità e l'autonomia che possedevano, insieme a un maggiore grado di protezione. Gli araldi, ad esempio, godevano di inviolabilità diplomatica, mentre gli inviati spesso si affidavano a salvacondotti garantiti in loro vece dai precedenti araldi in modo *ad hoc*; e proprio a fronte di tutto ciò, da una parte gli araldi viaggiavano da soli, dall'altra gli inviati viaggiavano in piccoli gruppi, per assicurarsi la reciproca lealtà. Inoltre, poiché gli araldi erano inviolabili, essi rappresentavano i canali di contatto preferiti in tempo di guerra. Lo stato ospitante nei confronti dei diplomatici si asteneva dall'abusarne e offriva persino ospitalità al di là di quanto richiesto per timore delle reazioni dello stato mittente e del giudizio degli dei.⁵² L'ospitalità che si riservava ai diplomatici, infatti, derivava in buona parte anche dalle loro attitudini verso gli estranei, condizionate dal giudizio e dal timore degli dei. Zeus invero, il re degli dei olimpi, era considerato colui che onorava gli stranieri e si aspettava che anche gli uomini estendessero loro l'ospitalità. Di conseguenza, gli estranei tendevano ad essere temuti come sconosciuti, ma allo stesso tempo rispettati come protetti dagli dei. Per di più, una credenza greca recitava che Zeus potesse da un

Medio Oriente. Le lettere di Amarna forniscono una visione inestimabile della natura delle relazioni diplomatiche tra le grandi nazioni e i piccoli stati del XIV secolo A.C. , oltre a un indizio incompleto e allettante delle manovre strategiche che le occupavano.” Britannica, T. Editori dell'enciclopedia. "Lettere di Amarna". Encyclopedia Britannica , 28 aprile 2020. <https://www.britannica.com/topic/Amarna-Letters>.

vedi anche per approfondire: William L. Moran, *The Amarna Letters* (titolo originale: *Les Lettres d'El-Amarna* 1987, Edition du Cerf), Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1992

⁵¹ Linda Frey, Marsha Frey, *op. cit.* p. 15

⁵² Mosley, D.J. *Diplomacy In Classical Greece*. *Ancient Society* 3 (1972): 1–16. Vedi anche per approfondire: Aleksander Wolicki. *The Heralds and the Games in Archaic and Classical Greece*. *Nikephoros: Zeitschrift für Sport und Kultur im Altertum*, ISSN 0934-8913, N°. 15, 2002, págs. 69-98

momento all'altro palesarsi sull'orlo della porta di un uomo sotto le vesti e sembianze proprio di uno straniero in cerca di ospitalità e ciò si aggiungeva sicuramente ai timori che nutrivano gli antichi greci in merito al non fornire accoglienza a chi ne necessitava. Tutto ciò rientrava in un principio ben definito nell'Antica Grecia che prende il nome di ξενία (*Xenia*) ossia il concetto di ospitalità. Esso, come detto pocanzi, era sacro e protetto da Zeus ξενιος (*Xenios*) e prevedeva che quando uno straniero si presentava alla porta, il padrone di casa non gli avrebbe negato l'ospitalità per timore di attirare l'ira di Zeus.⁵³

Essere uno straniero era pertanto un elemento sufficiente per meritare un trattamento gentile, tuttavia l'aspettativa di inviolabilità e d'immunità per i messaggeri era radicata in una connessione ancora più diretta con gli dei. Gli araldi difatti, furono i primi diplomatici protetti dalle divinità con un'immunità che mancava agli altri inviati. Essi erano considerati discendenti di Hermes, loro protettore e a sua volta messaggero degli dei.⁵⁴ Come simbolo del loro ufficio, portavano anche un bastone chiamato caduceo, che assomigliava a due serpenti che si guardavano direttamente. Questa immagine può essere interpretata come simbolo di due campi ostili e di negoziazione diretta, ma certamente significava che i messaggeri erano protetti dalla legge divina, con un'autorità loro conferita dalla divinità; pertanto, qualsiasi danno subito da parte di un messaggero richiedeva sanzioni e sacrifici agli dei, oltre a riparazioni politiche.⁵⁵

Anche in tutto il Vicino e lontano Oriente gli inviati erano rispettati, sebbene trattati con modalità diverse. In Babilonia, anche se gli inviati godevano di inviolabilità, erano allo stesso tempo responsabili delle loro azioni e pertanto non godevano di immunità per i crimini commessi durante le loro missioni. Nell'antica India, gli inviati non potevano essere uccisi ma potevano essere puniti, detenuti, marchiati e mutilati, tant'è che i classici sanscriti come il *Mahābhārata* ricordavano

⁵³ Valerio Massimo Manfredi. *Zeus e altri racconti*. Mondadori 2016

⁵⁴ Frank Adcock and D.J. Mosley, *Diplomacy in Ancient Greece* (London: Thames and Hudson, 1975); D.J. Mosley, *Envoys and Diplomacy in Ancient Greece* (Wiesbaden: Franz Steiner, 1973).

⁵⁵ Carroll Beaty, Olivia M. *Diplomatic immunity: the history and enduring significance*. 1989-0000-0002-1653-3923. 2022-03-25

ai lettori che *"il re che uccide un inviato affonderà nell'inferno con tutti i suoi ministri"*.⁵⁶ Nell'antica Cina invece, con le sue pretese egemoniche, gli inviati erano considerati più come messaggeri divini ma in generale rimanevano inviolati per lo più a causa della benevolenza imperiale e di un pragmatismo radicato.⁵⁷

In generale, sebbene nelle civiltà dell'Antico Medio Oriente ai messaggeri erano previste delle forme di protezione e delle inviolabilità, non si può certo affermare che essi fossero dotati di immunità diplomatica, in quanto frequenti erano i casi di maltrattamenti, ferite, rapimenti e anche uccisioni.⁵⁸ Ben più simile al modello greco di ospitalità ed immunità diplomatica era invece l'Antica Roma, la quale invero condivideva molte consuetudini profondamente radicate riguardo all'immunità dei diplomatici.

Come i Greci, anche i Romani mostravano deferenza e timore per il giudizio degli dei nel caso in cui un diplomatico fosse stato danneggiato. L'immunità dei diplomatici romani era *"una pratica dettata dalla necessità politica e rafforzata dalla sanzione religiosa"*.⁵⁹ Questa dualità ha portato all'istituzione dei feziali (*Fetiales* o *Feciales*): un consiglio semi-politico di sacerdoti composto da venti uomini, scelti dalle famiglie più nobili, al servizio sia degli dei che dello Stato, che collegava visibilmente politica e religione.⁶⁰ Il loro compito, secondo Plutarco e Dionigi di Alicarnasso, era la pace. Essi giuravano a Giove e invocavano Giano, custode dell'universo e protettore delle alleanze. Erano autorizzati dal Senato a svolgere una serie di responsabilità, tra cui, ma non solo, la capacità di trasmettere doni, di negoziare trattati commerciali, di stipulare legami di alleanza e amicizia, di richiedere riparazione per trattati e promesse violate, di trasmettere messaggi,

⁵⁶ citato in Linda S. and Marsha L. Frey, *The History of Diplomatic Immunity* (Columbus, OH: The Ohio State University Press, 1999), 20

⁵⁷ Wang Gungwu, "Early Ming Relations with Southeast Asia: A Background Essay," in *The Chinese World Order: Traditional China's Foreign Relations*, edited by John K. Fairbank (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968), 34–62.

⁵⁸ David Elgavish. *Did Diplomatic Immunity Exist in the Ancient Near East*. 2000, *J. Hist. Int'l L.*

⁵⁹ Linda Frey, Marsha Frey, *op. cit.* p. 17

⁶⁰ *Ibid.*

di mantenere registri, di presiedere a rituali religiosi, di mediare dispute, di consegnare fuggitivi, di consegnare prigionieri di guerra, di organizzare sepolture, di occuparsi di estradizione e del trattamento adeguato di altri inviati e di concludere la pace. Sia la legge umana (*ius*) sia la legge divina (*fas*) proteggevano i diplomatici *in tandem*. A causa di questa base duale, gli attacchi ai diplomatici andavano contro le leggi degli dei così come degli uomini, ebbene le leggi degli uomini abbiano gradualmente prevalso sulle sanzioni religiose nel corso del tempo.⁶¹

Inizialmente dunque, i feziali svolgevano sia il ruolo di sacerdoti che di consulenti giuridici, tuttavia, con il tempo e la ritualità, questi principi non furono più religiosi ma secolari e Roma inviava non più sacerdoti feziali nelle sue province, bensì legati senatoriali: la legge civile aveva preso il posto dei divini precetti. Adesso, violare l'immunità di un diplomatico equivaleva ad attaccare lo stato civile.⁶² Per capire anche l'importanza della Roma Antica nel definire e sviluppare il concetto di immunità diplomatica, basti pensare che la parola "immunità" proviene dall'Antica Roma, dove *munera* significava "servizi pubblici" o "oneri" che tutti erano obbligati a svolgere. Gli *immunes* includevano invece coloro esenti da tali obblighi e coloro esenti dal servizio militare. Di conseguenza, l'*immunitas* veniva accordata come un privilegio speciale a determinate persone.⁶³

A seguito della caduta di Roma, Costantinopoli e successivamente il Papato, che erano fortemente influenzati dal pensiero e dalle pratiche romane riguardo ai privilegi degli inviati, servirono da modelli per la procedura diplomatica di tutti gli altri governi. L'immunità nel Medioevo comportava che un inviato, il suo seguito e i suoi beni potevano muoversi in sicurezza.⁶⁴ In Europa, Medio Oriente e Asia, i principi, i quali inviavano i propri messaggeri (o diplomatici) ad altri sovrani, continuavano a fare affidamento su consuetudini, leggi, religioni e sulla minaccia di

⁶¹ Carroll Beaty *op.cit.* p. 18.

vedi anche: Saulnier, Christiane. "Le Rôle Des Prêtres Fétiiaux Et L'Application Du « Ius Fetiale » à Rome." *Revue Historique De Droit Français Et Étranger* 58, no. 2 (1980): 171-199.

⁶² Novaković, Marko. *op. cit.* p. 14

⁶³ Alan Watson, *International Law in Archaic Rome: War and Religion* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993).

⁶⁴ Novaković, Marko. *op. cit.*

azioni reciproche per proteggere i loro emissari. In modo più pragmatico, i principi ricorrevano talvolta all'impiego di grandi scorte per garantire la sicurezza del loro inviato, non sempre rispettata. In generale, cruciale era il ruolo in questo periodo dei suddetti emissari; infatti, i sovrani tendevano a fare fortemente affidamento sui loro inviati, i quali godevano di una maggiore protezione, piuttosto che impegnarsi in rischiose negoziazioni dirette tra di loro.⁶⁵ Ciononostante, nel Medioevo, come nel mondo antico, un inviato e il suo seguito erano responsabili dei crimini commessi durante la loro permanenza fuori, e per di più, in quanto membri della comunità cristiana, gli inviati erano responsabili sia di fronte a Dio che agli uomini. Di conseguenza, quando i diplomatici commettevano un crimine, venivano puniti.⁶⁶ Successivamente, con l'evoluzione della società e l'aumento della letteratura, i sovrani tendevano a fare meno affidamento su salvaguardie religiose e consuetudinarie e più su quelle giuridiche per proteggere i loro inviati. La pratica si era evoluta, ma solo lentamente. A quel punto sia la chiesa che lo Stato sottolineavano e riconoscevano l'esistenza di un corpo comune di diritto internazionale, il nucleo essenziale dal quale si traevano lo *status* sacro degli inviati. La questione della responsabilità invece, emerse solo durante il Rinascimento, con l'istituzione di ambasciate permanenti.⁶⁷

All'inizio del Rinascimento, soprattutto nei secoli XIII e XIV, la crescita degli stati sovrani stimolò l'attività diplomatica, monopolizzando il potere politico nelle mani dello stato e sostituendo lo "*ius gentium*" (il diritto delle nazioni) con lo "*ius inter gentes*" (un diritto tra le nazioni).⁶⁸ Soprattutto, le guerre di quel periodo favorirono gli scambi diplomatici e la creazione di ambasciate permanenti, sia per sorvegliare le parti ostili sia per garantire alleanze vitali.⁶⁹ È proprio a partire da

⁶⁵ *Ivi* p.20

⁶⁶ Linda Frey, Marsha Frey, *op. cit.* p. 19

⁶⁷ Donald Queller, *The Office of Ambassador in the Middle Ages* (Princeton: Princeton University Press, 1967); Jonathan Shepard and Simon Franklin, eds., *Byzantine Diplomacy* (Brookfield, VT: Ashgate, 1992).

vedi anche per approfondire: Pierre Chaplais. *English Diplomatic Practice in the Middle Ages*. A&C Black, 98. 0826438016, 9780826438010

⁶⁸ Garrett Mattingly, *Renaissance Diplomacy* (Boston: Houghton Mifflin, 1971).

⁶⁹ Carroll Beaty *op.cit.* p. 20

questo momento che gli studiosi iniziano a parlare di “moderna forma di diplomazia” o più precisamente di “moderna immunità diplomatica”.⁷⁰ Questa svolta partì proprio dall’Italia e si diffuse successivamente in altri Stati Europei intorno alla metà del XV secolo. Invero, questo sviluppo nella diplomazia iniziò in Italia e diventò una pratica normale e consuetudinaria da dopo la Pace di Lodi del 1454.⁷¹ Dopo aver inventato queste istituzioni poi, gli Stati italiani inviarono i loro ambasciatori permanenti in altri Stati Europei, a partire da Milano che inviò i propri in Francia, Spagna, Inghilterra.⁷² La creazione di ambasciate permanenti inoltre, richiese necessariamente un aumento non solo del numero di inviati, ma anche delle dimensioni del loro numeroso *entourage*, così come un ampliamento delle loro immunità e dei relativi teorici che in seguito hanno affrontato le questioni da ciò derivanti.⁷³ Gli inviati permanenti, a differenza dei precedenti inviati *ad hoc*, si rivelarono essere un’invenzione esclusivamente occidentale e il loro numero aumentò perché nel tempo i benefici nell’invio di tali diplomatici superavano gli svantaggi nel riceverli; primo fra tutti, il fatto che gli inviati permanenti contribuirono ad acquisire una conoscenza e comprensione più approfondita della nazione ospitante.⁷⁴ Gli inviati intanto continuavano ad essere considerati inviolabili, ma solo dallo stato ricevente e, come in passato, erano protetti dalla consuetudine, dalla legge e dalla religione.⁷⁵ Inizialmente tuttavia, molti vedevano questi nuovi agenti come non migliori delle spie, riprendendo le parole del teorico Bernard du Rosier che esortava i governanti a “non tollerare la presenza di stranieri a lungo” con loro.⁷⁶ Tuttavia, ciò non fermò le permanenze sempre più prolungate e la diffusione pertanto degli inviati permanenti. Contestualmente, per via

⁷⁰ Grant V. McClanahan. *Diplomatic Immunity: Principles, Practices, Problems*. C. Hurst & Co. Publishers, 1989

⁷¹ J.G. Russell. *Peacemaking in the Renaissance* (London: Duckworth, 1986), pp.67-68

⁷² *Ibid.*

⁷³ Novaković, Marko. *Diplomatic Immunity: Evolution and Recent Country Developments. The Renaissance*. 1st 2020. ed. Singapore: Springer Singapore, 2020.

⁷⁴ Garrett Mattingly, *op. cit.* p. 21

⁷⁵ *Ibidem.*

⁷⁶ citato in Linda Frey, Marsha Frey, *op. cit.* p.21.

delle differenze funzionali dell'inviato permanente rispetto al suo predecessore, emersero nuove questioni come l'inviolabilità delle sedi diplomatiche e la questione dell'asilo.⁷⁷

Dopo questo periodo emerse il concetto di "*droit d'ambassade*" che riconosceva il diritto degli Stati di inviare e ricevere rappresentanti diplomatici.⁷⁸ A seguito della pace di Vestfalia nel 1648 e con l'adozione dei trattati di Münster e di Osnabrück emerse il moderno sistema degli Stati.⁷⁹ Il Trattato mirava a mantenere l'equilibrio di potere prevalente in Europa e, di conseguenza, richiedeva una stretta sorveglianza della situazione esterna; pertanto, l'istituzione di missioni diplomatiche permanenti divenne pratica comune. Per questo motivo poi, un acceso dibattito sulla portata dei privilegi e delle immunità diplomatiche continuò nei due secoli successivi.⁸⁰ Alla fine, nel XIX secolo, allo scopo di svolgere efficacemente le funzioni diplomatiche, i diplomatici furono dotati di immunità e privilegi e tali disposizioni sono stabilite nel Regolamento sulla precedenza degli agenti diplomatici del 19 marzo 1815, il quale rientrava e andava a integrare l'atto conclusivo del Congresso di Vienna del 9 giugno 1815.⁸¹ Questo regolamento è ancora in vigore ed è stato revisionato nella Convenzione di Vienna del 1961, il quale va affermando le regole esistenti del diritto consuetudinario internazionale in merito all'immunità e ai privilegi degli agenti diplomatici.⁸²

Nell'epoca moderna infine, il diritto internazionale ha continuato a svilupparsi ed evolversi, principalmente a seguito delle pratiche consuetudinarie sempre più diffuse tra gli Stati in merito alla protezione ed inviolabilità dei diplomatici. Numerosi trattati inoltre, sia bilaterali che multilaterali, sono stati siglati in questo periodo da diversi paesi, in modo tale da regolare le immunità e le

⁷⁷ Garret Mattingly. *op. cit.* p. 22

⁷⁸ Linda Frey, Marsha Frey, *op. cit.* p. 22

⁷⁹ Costas M. Constantinou, 1996, *On the Way to Diplomacy* (1st edn, University of Minnesota)

⁸⁰ B. Sen, 1965, *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice* (1st edn, Martinus Nijhoff) 80.

⁸¹ *Act of the Congress of Vienna*, firmato da Austria, Francia, Gran Bretagna, Portogallo, Prussia, Russia e Svezia, 9 Giugno 1815. e *Règlement on the Precedence of Diplomatic Agents* concordato tra Austria, Francia, Gran Bretagna, Portogallo, Prussia, Russia, Spagna e Svezia, firmato a Vienna, 19 Marzo 1815.

⁸² *Supra* Timothy J. Lynch, "Theories of Diplomacy". 1984

protezioni da destinare ai relativi inviati di ciascun governo.⁸³ Questi trattati, tuttavia, non erano uniformi e uguali tra loro, in quanto mancava una giurisdizione comune e autorevole, ma al contrario potevano variare in termini di estensione e livello di protezione concessa.⁸⁴

In generale, possiamo constatare che la diplomazia contemporanea, il cui inizio può essere collocato nel 1945, riflette l'evoluzione della società internazionale e degli attori che ne fanno parte, sia nella sua funzione che nei suoi metodi d'azione e nelle sue manifestazioni.⁸⁵

Concludiamo dunque questo *excursus* storico che si è tentato di svolgere ribadendo come per secoli l'immunità diplomatica si sia formata ed affermata sulle basi di consuetudini che si sono sviluppate attraverso comportamenti coerenti ed uniformi degli Stati. Fu infatti solo a partire dall'inizio del XX secolo che l'evoluzione della comunità internazionale ha portato alla necessità di codificare tale principio e sviluppare un regime nuovo e ben definito (o almeno meno indeterminato). Il frutto di questa evoluzione, dalla legge non scritta all'adozione di trattati validi per tutti gli Stati (o quasi), si ritrova nell'opera delle Nazioni Unite e nell'adozione, da parte della maggioranza della comunità internazionale, della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961 prima, e della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari del 1963 poi. Entrambe le convenzioni e le loro implicazioni e conseguenze nel diritto internazionale e nella materia dell'immunità diplomatica saranno trattate nel successivo sotto paragrafo.

⁸³ Carlo Curti Gialdino, *lineamenti di diritto diplomatico e consolare*, terza edizione, G.Giappicchelli editore, Torino, 2015. Vedi anche Ernest Nys, *Les Origines du droit international* (Haarlem: F. Bohn, 1894); U. de Sinner, *L'Immunité judiciaire civile des agents diplomatiques étrangers* (Lausanne: Viret-Genton, 1906).

⁸⁴ *Ibid.*

vedi per approfondire anche: Montell Ogdon, *The Juridical Bases of Diplomatic Immunity: A Study in the Origin, Growth and Purpose of the Law* (Washington, DC: John Byrne, 1936)

⁸⁵ Carlo Curti Gialdino, *op.cit.*

1.3 Le basi giuridiche dell'immunità diplomatica: la Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche

Essendo il diritto diplomatico una branca del diritto internazionale, molte delle loro fonti sono sovrapponibili.⁸⁶ Tradizionalmente, se si cerca un'elencazione delle norme internazionali si fa riferimento all'art. 38, par.1 dello Statuto della Corte di giustizia (1945). Secondo questa disposizione:

“La Corte, la cui funzione è di decidere in base al diritto internazionale le controversie che le sono sottoposte, applica:

- a) le convenzioni internazionali sia generale che particolari, che stabiliscono norme espressamente riconosciute dagli Stati in lite;*
- b) la consuetudine internazionale, come prova di una pratica generale accettata come diritto;*
- c) i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili;*
- d) con riserve delle disposizioni dell'art. 59, le decisioni giudiziarie e la dottrina degli autori più qualificati delle varie nazioni come mezzi sussidiari per la determinazione delle norme giuridiche”.*⁸⁷

Tale disposizione, tuttavia, non comprende l'insieme delle fonti del diritto internazionale.

Non sono menzionati, infatti, né gli atti unilaterali delle organizzazioni internazionali né quelli degli Stati, né tanto meno la categoria delle norme di *ius cogens*, come neanche quella delle norme che prevedono obblighi *erga omnes*, così come neanche le fonti di *soft law*.⁸⁸

La diplomazia moderna del XX/XXI secolo opera in base alla rete diplomatica fortemente ampliata,⁸⁹ ma anche e soprattutto in base ai trattati e alle convenzioni siglate in questo periodo, le quali hanno solidificato e descritto il modo in cui la diplomazia attuale funziona e viene percepita.

⁸⁶ *Ivi p. 24*

⁸⁷ Statuto della Corte Internazionale di Giustizia articolo 38(1). vedi per approfondire “*Part I The Histories of the Sources of International Law, s.IV The History of Article 38 of the Statute of the International Court of Justice, Ch.7 The History of Article 38 of the Statute of the International Court of Justice: ‘A Purely Platonic Discussion’?*”, The Oxford Handbook of the Sources of International Law, Jean d'Aspremont, Samantha Besson, Oxford Scholarly Authorities on International Law, 26 October 2017

⁸⁸ Carlo Curti Gialdino *op. cit.p. 24*

⁸⁹ A partire dall'istituzione delle ambasciate permanenti durante il Rinascimento. vedi sotto paragrafo precedente

L'epoca odierna infatti, è definita principalmente dai passi legali e giuridici intrapresi in questo campo per codificare le pratiche internazionali, a partire dal principio dell'immunità diplomatica che, così come inteso e praticato oggi, è definito dalla Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche (VCDR), mentre, l'immunità consolare è descritta e regolamentata dalla Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari (VCCR).⁹⁰ La maggior parte delle immunità concesse al personale diplomatico e consolare sono coperte dunque proprio da queste due Convenzioni redatte sotto l'egida delle Nazioni Unite.

La VCDR del 1961 contiene la descrizione più ampiamente accettata del diritto internazionale in materia di diplomazia e di immunità diplomatica.⁹¹ Essa garantisce che lo Stato ospitante sia legalmente obbligato a rispettare, assistere e proteggere il diplomatico e che non interferisca con le sue funzioni ufficiali. Un agente diplomatico gode pertanto di una serie di inviolabilità e privilegi, nonché di immunità dalla giurisdizione dello Stato ospitante, al fine di consentirgli di esercitare le sue funzioni ufficiali in modo indipendente ed efficace, e di evitare qualsiasi interferenza da parte dello Stato ospitante. La VCDR, dunque, codifica le regole per lo scambio di ambasciate tra gli Stati sovrani, le quali regole proteggono la sacralità degli ambasciatori e dei diplomatici che svolgono le loro funzioni che sono tra le più antiche del diritto internazionale;⁹² per questo, la suddetta Convenzione rappresenta una pietra miliare dell'ordine giuridico internazionale moderno.

Questo trattato, entrato in vigore nel 1961,⁹³ sottolinea la necessità funzionale di privilegi e immunità diplomatiche per l'efficiente sviluppo delle relazioni internazionali⁹⁴ oltre a sottolineare il

⁹⁰ Vienna Convention on Diplomatic Relations (VCDR), 18 Aprile 1961, in vigore dal 24 Aprile 1964, 500 UNTS 95 (192 States Parties); Vienna Convention on Consular Relations (VCCR), 24 Aprile 1963, in vigore dal 19 Marzo 1967, 596 UNTS 261 (179 States Parties).

⁹¹ GV McClanahan, *Diplomatic Immunity: Principles, Practices, Problems* (Hurst & Company, London 1989) p. 67 e 68.

⁹² vedi sotto paragrafo precedente

⁹³ L'importanza della Convenzione è stata evidenziata dal caso iraniano, ICJ Reports, 1980, pp. 330-430; 61 ILR, p. 556. Molte delle sue disposizioni sono incorporati nel diritto inglese dal Diplomatic Privileges Act 1964.

carattere della missione diplomatica come rappresentativa del proprio paese.⁹⁵ Esso codifica inoltre leggi esistenti e ne introduce di nuove⁹⁶ e per quanto riguarda le questioni non esplicitamente regolate dalla Convenzione, esse continuano ad essere governate dalle norme del diritto internazionale consuetudinario.⁹⁷

La CVRD, oltre al preambolo, comprende 53 articoli, che possono essere distinti in cinque categorie di clausole: a) la definizione dei termini usati nel testo della convenzione (art. 1); b) la stabilizzazione, la composizione, le attività della missione e la nomina dei membri del suo personale (artt. 2-19); c) lo *status* della missione e dei suoi membri (artt. 20-40); le disposizioni generali (artt. 41-47); e) le disposizioni finali (artt. 48-53).⁹⁸

Al momento della sua adozione il 18 aprile 1961, la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche è stata ampiamente considerata come la codificazione del diritto diplomatico⁹⁹ e molti scrittori la considerano oggi come il punto di riferimento che regola il diritto delle relazioni diplomatiche.¹⁰⁰ Entro la fine del 1986, 148 Stati erano diventati parti della Convenzione e di quei pochi Stati che non vi avevano aderito, la loro legge locale era conforme in gran parte ai diritti e

⁹⁴ Vedi anche: *767 Third Avenue Associates v. Permanent Mission of the Republic of Zaire to the United Nations* 988 F.2d 295 (1993); 99 ILR, p. 194.

⁹⁵ vedi *Yearbook of the ILC*, 1958, vol. 11, pp. 94-5. La teoria extraterritoriale del diritto diplomatico, secondo la quale le missioni costituivano un'estensione del territorio dello Stato d'invio, era di interesse storico ma non di uso pratico, *ibid.* vedi anche *Radwan v. Radwan* [1973] Fam. 24; 55 ILR, p. 579 and *McKeel v. Islamic Republic of Iran* 722 F.2d 582 (1983); 81 ILR, p. 543. Nota che in *LTS v. Kostadirlov* 734 F.2d 906, 908 (1984); 99 ILR, pp. 103, 107, il termine missione nella Convenzione non era definito come le sedi occupate dai diplomatici, ma come un gruppo di persone inviate da uno stato all'altro.

⁹⁶ Vedi e.g. *the Iran case*, ICJ Reports, 1980, pp. 3,24; 61 ILR, p. 550

⁹⁷ Preambolo della CVRD.

⁹⁸ Carlo Curti Gialdino, *op. cit.* p. 25

⁹⁹ 1. UN Doc. A/Conf.20/13; UN T.S. Vol.500, p.95; (1961) 55 A.J.I.L. 1062; UK T.S. No.19 (1965). The Convention entered into force on 24 April 1964. For details of parties, see *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General: Status as at 31 December 1986* (UN Doc. ST/LEG/SER.E/5).

¹⁰⁰ vedi generalmente: Charles Lewis, *State and Diplomatic Immunity* (2nd ed., 1985); Lord Gore-Booth (Ed.), *Satow's Guide to Diplomatic Practice* (5th ed., 1979); Michael Hardy, *Modern Diplomatic Law* (1968); B. Sen, *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice* (1979); Eileen Denza, *Diplomatic Law* (1976) (the indispensable commentary on the Convention); and, in French, Jean Serres, *Manuel Pratique de Protocole* (1965)

agli obblighi stabiliti nella Convenzione.¹⁰¹ Dal 2012 il numero degli Stati rientranti nella Convenzione sono diventati 190 (189 Stati e la Santa sede): cifra vicina all'intero numero di Stati indipendenti nel mondo. L'Italia ha ratificato ed eseguito la VCDR con L. 9 agosto 1967, n. 804 ed è entrata in vigore per l'Italia dal 25 luglio 1969.¹⁰² La Convenzione di Vienna fin da subito è diventata ed è stata vista come una Convenzione universale e le sue disposizioni, anche quando al momento della loro adozione segnavano chiaramente lo sviluppo progressivo di consuetudini o risolvevano punti in cui la pratica era in conflitto, sono ora considerate legge consolidata.¹⁰³

Nondimeno, la Convenzione ha ricevuto l'approvazione inequivocabile della Corte internazionale di giustizia. Nel caso del Personale diplomatico degli Stati Uniti a Teheran infatti, sia nelle misure provvisorie¹⁰⁴ indicate il 15 dicembre 1979, sia nella sentenza emessa il 24 maggio 1980,¹⁰⁵ la Corte ha espresso all'unanimità il parere che i privilegi e le immunità del personale diplomatico e consolare fossero parte del diritto internazionale generale. La Convenzione di Vienna è pertanto senza ombra di dubbio uno dei regimi multilaterali più sicuri e ampiamente riconosciuti nel campo delle relazioni internazionali.

¹⁰¹ Per esempio, il Diplomatic Privileges Act 1951 (Sudafrica) che fornisce un livello di immunità più elevato di quello richiesto dalla Convenzione. Legge sulle immunità diplomatiche e sulle immunità di Vanuatu (n.9 del 1982) che conferisce forza di legge alle stesse disposizioni della Convenzione come pure alla Legge sui privilegi e sulle immunità diplomatiche del 1967 (Australia), alla Legge sui privilegi e sulle immunità diplomatiche e consolari del 1977 (Canada) il Diplomatic Privilege and Immunities Act 1968 (Nuova Zelanda) e il Diplomatic Privileges Act 1964 (Regno Unito), con l'eccezione che l'Art.2 ("L'instaurazione di relazioni diplomatiche tra gli Stati e missioni diplomatiche permanenti, avviene di comune accordo") Vanuatu. (Vanuatu ha annunciato l'8 maggio 1987 che intendeva aderire alla Convenzione.) Negli Stati Uniti, la Convenzione è un trattato di auto-esecuzione: US v. Enger 472 F.Supp. 490 (1978), 542 (US District Court, New Jersey)

¹⁰² § 35.1.5 - Legge 9 agosto 1967, n. 804.

Ratifica ed esecuzione delle Convenzioni sulle relazioni diplomatiche e sulle relazioni consolari, e dei Protocolli connessi, adottate a Vienna, [...]

¹⁰³ Eileen Denza, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations (4th Edition)*, Oxford Commentaries on International Law, Oxford Scholarly Authorities on International Law, 14 January 2016

¹⁰⁴ . [1979] I.C.J. Rep. 7; 61 I.L.R. 504, para.47

¹⁰⁵ . [1980] I.C.J. Rep.3; 61 I.L.R. 530, para.62: the obligations imposed by the Convention are "not merely contractual...but also obligations under general international law"

La chiave di tutto ciò è nella sua utilità pratica. Essa infatti, è essenziale per la condotta sicura e regolare delle relazioni diplomatiche, in particolare dello svolgimento quotidiano da parte delle missioni diplomatiche delle loro funzioni di rappresentare lo Stato mittente nello Stato ricevente e di riportare le condizioni e gli sviluppi dello Stato ricevente ai propri governi. Le occasionali e talvolta flagranti violazioni dei privilegi e delle immunità diplomatiche¹⁰⁶ distolgono l'attenzione dal consolidato fatto che la Convenzione funziona giorno dopo giorno al servizio di tutti i governi del mondo e dei loro rappresentanti senza alcuna difficoltà. Tuttavia, la Convenzione non è del tutto senza ambiguità e non è esaustiva nella sua copertura di tutti gli aspetti della pratica diplomatica.¹⁰⁷

In generale, sebbene vi siano come sopra detto specifiche Convenzioni e accordi sia multilaterali che bilaterali tra Stati in merito alle relazioni diplomatiche, esse esistono principalmente solo in virtù di un accordo reciproco tra Stati, come sottolineato dall'articolo 2 della VCDR.¹⁰⁸ Ne segue che se uno stato non desidera stabilire relazioni diplomatiche, non è obbligato a farlo per legge, e per questo, la Convenzione specifica nell'articolo 4 che lo stato che invia un agente diplomatico deve garantire che sia stato ottenuto il consenso (o l'accordo) dello stato ricevente per il capo della missione proposta, e in caso contrario, non è necessario fornire

¹⁰⁶ Per l'esame dei fatti noti al di fuori dell'Ufficio del popolo libico in Londra il 17 aprile 1984 e il tentato rapimento di Umaru Dikko dal Regno Unito il 5 Luglio 1984, vedi la commissione per gli affari esteri della Camera dei Comuni, relazione sul l'abuso di Immunità e privilegi diplomatici, 12 dic. 1984, H.C. Fascicolo 127 ("H.C. Rep."), e risposta del governo britannico e relazione sulla revisione della Convenzione di Vienna sul diplomatic Relations, aprile 1985, Cmnd.9497 ("Libro bianco 1985"). Non si propone di commento qui su questi rapporti, che, come Rosalyn Higgins ha giustamente scritto, forniscono "un affascinante esempio di 'diritto internazionale in azione'": (1986) 80 A.J.I.L. 135; vedi anche la sua commento in (1985) 79 A.J.I.L. 641; per altri commenti, vedi Adeoye Akinsaya, "Il Dikko Affair e relazioni anglo-nigeriane" (1985) 34 I.C.L.Q. 602; Iain Cameron, "Prima relazione sulla commissione per gli affari esteri della Camera dei Comuni", idem, p.610; e Stephen Sutton, "Immunità diplomatica e assedio dell'Ufficio del Popolo Libico" (1985) Diritto pubblico 193.

¹⁰⁷ In un *memorandum* del 6 giugno 1984, il *Foreign and Commonwealth Office* identifica dieci disposizioni della Convenzione considerate dal governo britannico come ambigue o come sollevare particolari problemi di interpretazione o di attuazione: art.3(e), 22.2, 25, 27.3, 31.1(a) (e i relativi 34(b)), 36.1, 37.1, 38.1, 42 e 45(a): vedi H.C.Rep., verbale delle prove, p.5.

¹⁰⁸ Articolo 2: "*The establishment of diplomatic relations between States, and of permanent diplomatic missions, takes place by mutual consent.*"

motivazioni per un eventuale rifiuto.¹⁰⁹ Allo stesso modo, in base all'articolo 9,¹¹⁰ lo stato ricevente può dichiarare *persona non grata*¹¹¹ qualsiasi membro della missione diplomatica senza dover spiegare la decisione, e ottenere così la rimozione di quella persona.¹¹²

Tuttavia, il principio del consenso come base delle relazioni diplomatiche è fortemente influenzato da altre norme del diritto internazionale. Ad esempio, il Consiglio di Sicurezza delle NU, nella risoluzione 748 (1992), che impose sanzioni alla Libia, decise che:

*"tutti gli stati dovranno: (a) ridurre significativamente il numero e il livello del personale presso le missioni diplomatiche e i consolati libici e limitare o controllare il movimento all'interno del loro territorio di tutto il personale che rimane..."*¹¹³

La convenzione specifica anche quali siano le principali funzioni di una missione diplomatica e più precisamente indica le caratteristiche di queste ultime nel suo articolo 3. Tali funzioni riguardano la rappresentanza e la protezione degli interessi e dei cittadini dello stato mandante, nonché la negoziazione con lo Stato ricevente, e la promozione di informazioni e relazioni amichevoli con lo stesso.¹¹⁴

Importante è anche l'articolo 13, il quale prevede che il capo della missione sia considerato in funzione nello stato ricevente al momento della presentazione delle credenziali.¹¹⁵

¹⁰⁹ Articolo 4: 1. *"The sending State must make certain that the agrément of the receiving State has been given for the person it proposes to accredit as head of the mission to that State. 2. The receiving State is not obliged to give reasons to the sending State for a refusal of agrément."*

¹¹⁰ art. 9 VCDR

¹¹¹ locuzione latina che in lingua italiana letteralmente significa "persona non gradita", utilizzata nel diritto diplomatico come specificato dall'articolo 9 della Convenzione di Vienna sulle Relazioni Diplomatiche del 1961 e formula di cui si parlerà più precisamente nel capitolo 2.

¹¹² Si parlerà più dettagliatamente dello strumento della *persona non grata* nel capitolo 2

¹¹³ Resolution 748 (1992) / adopted by the Security Council at its 3063rd meeting, on 31 March 1992.

¹¹⁴ Articolo 3 VCDR

¹¹⁵ Articolo 13: 1. *"The head of the mission is considered as having taken up his functions in the receiving State either when he has presented his credentials or when he has notified his arrival and a true copy of his credentials has been presented to the Ministry for Foreign Affairs of the receiving State"*.

Il VCDR definisce poi i diversi ruoli delle ambasciate nell'articolo 1¹¹⁶, mentre, per quanto riguarda i capi di missione, essi sono divisi in tre classi dall'articolo 14, ovvero: ambasciatori o nunzi accreditati presso capi di stato e altri capi di missione di pari grado; inviati, ministri e internunzi accreditati presso capi di stato; e *chargé d'affaires* accreditati presso ministri degli affari esteri.¹¹⁷ È consuetudine, pertanto, che una persona nominata sia a capo della missione diplomatica. Quando, nel 1979, la Libia designò le sue ambasciate come "Uffici popolari" da gestire attraverso i comitati rivoluzionari, il Regno Unito insistette e ottenne la nomina di una persona specifica come capo della missione.¹¹⁸

Oltre alle VCDR e la VCCR vi sono altre convenzioni di codificazione che riguardano specificamente il diritto diplomatico-consolare.¹¹⁹ Tra queste: a) la Convenzione di New York sulle missioni speciali (CMS) dell'8 dicembre 1969, in vigore dal 21 giugno 1985, di cui sono parti 40 Stati, l'Italia non rientra fra questi.¹²⁰ b) la Convenzione di New York sulla prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici del 14 dicembre 1973, in vigore dal 20 febbraio 1977, ratificata ed eseguita in Italia con L. 8 luglio 1977, n. 485, in vigore per l'Italia dal 29 settembre 1985.¹²¹ c) la Convenzione di Vienna sulla rappresentanza degli Stati nelle loro relazioni con le organizzazioni internazionali di carattere

¹¹⁶ Articolo 1 VCDR

¹¹⁷ Articolo 14 VCDR. Le regole in merito i capi delle missioni sono una riaffermazione moderna delle regole stabilite nel 1815 da parte delle potenze europee: vedi Denza, *Legge diplomatica*, p. 87.

¹¹⁸ Commento di Sir Antony Acland, verbale delle prove raccolte dinanzi agli Affari esteri Commissione, Relazione, p. 20. Vedi anche DUSPIL, 1979, pp. 571-3.

¹¹⁹ Carlo Curti Gialdino *op.cit.* p. 27

¹²⁰ Convenzione sulle Missioni Speciali, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite l'8 dicembre 1969. Entrata in vigore il 21 giugno 1985. Serie delle Nazioni Unite sulle Convenzioni, vol. 1400, p. 231.

¹²¹ Convenzione sulla Prevenzione e la Repressione dei Crimini contro le Persone Protette a livello Internazionale, compresi gli Agenti Diplomatici, allegata alla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 3166 (XVIII) del 14 dicembre 1973. Entrata in vigore il 20 febbraio 1977. Serie delle Nazioni Unite sulle Convenzioni, vol. 1035, p. 167.

universale (CRSOI) del 14 marzo 1975, l'Italia non l'ha ratificata. Attualmente vede la ratifica di 34 Stati mentre per l'entrata in vigore ne occorrono 35.¹²²

Altre convenzioni di codificazione a portata universale contengono disposizioni rilevanti per il diritto diplomatico:¹²³ a) la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, in vigore dal 27 gennaio 1980, ratificata ed eseguita dall'Italia con L. 12 febbraio 1974, n. 112¹²⁴; b) la convenzione di Vienna sulla successione degli Stati nei trattati del 23 agosto 1978, in vigore dal 6 novembre 1996, di cui l'Italia non è parte¹²⁵; c) la convenzione di Vienna sui trattati tra Stati e organizzazioni internazionali del 21 marzo 1986, non ancora in vigore ma con la deposizione della ratifica da parte dell'Italia il 20 giugno 1991¹²⁶; d) la convenzione di New York sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni il 2 dicembre 2004, non ancora in vigore, ratificata dall'Italia con L. 14 gennaio 2013, n. 5.¹²⁷

A prescindere dagli accordi di codificazione sopra menzionati si deve altresì tener conto degli accordi intervenuti a livello regionale per la disciplina di funzioni diplomatiche e di aspetti connessi alle relative immunità, come ad esempio la Convenzione Europea sull'immunità degli Stati, firmata a Basilea il 16 maggio 1972, promossa dal Consiglio d'Europa.¹²⁸ Per quanto riguarda

¹²² Convenzione di Vienna sulla Rappresentanza degli Stati nelle loro Relazioni con le Organizzazioni Internazionali di Carattere Universale, adottata a Vienna il 14 marzo 1975. Non ancora in vigore. Vedi Registri Ufficiali della Conferenza delle Nazioni Unite sulla Rappresentanza degli Stati nelle loro Relazioni con le Organizzazioni Internazionali, vol. II (Pubblicazione delle Nazioni Unite, Numero di Vendita E.75.V.12).

¹²³ Carlo Curti Gialdino *op.cit.p.* 31

¹²⁴ Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, adottata a Vienna il 23 maggio 1969. Entrata in vigore il 27 gennaio 1980. Serie delle Nazioni Unite sulle Convenzioni, vol. 1155, p. 331.

¹²⁵ Convenzione di Vienna sulla Successione degli Stati in Materia di Trattati, adottata a Vienna il 23 agosto 1978. Entrata in vigore il 6 novembre 1996. Serie delle Nazioni Unite sulle Convenzioni, vol. 1946, p. 3.

¹²⁶ Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati tra Stati e Organizzazioni Internazionali o tra Organizzazioni Internazionali, adottata a Vienna il 21 marzo 1986. Non ancora in vigore. Vedi Registri Ufficiali della Conferenza delle Nazioni Unite sul Diritto dei Trattati tra Stati e Organizzazioni Internazionali o tra Organizzazioni Internazionali, vol. II (Pubblicazione delle Nazioni Unite, Numero di Vendita E.94.V.5).

¹²⁷ Convenzione delle Nazioni Unite sull'Immunità Giurisdizionale degli Stati e dei loro Beni, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 2 dicembre 2004. Non ancora in vigore. Vedi risoluzione dell'Assemblea Generale 59/38, allegato, Registri Ufficiali dell'Assemblea Generale, Cinquantanovesima Sessione, Supplemento n. 49 (A/59/49).

¹²⁸ Convenzione Europea sull'Immunità degli Stati, Basilea, 16.V.1972, Serie delle Convenzioni Europee - n. 74.

gli accordi multilaterali, può accadere che un trattato di pace contenga disposizioni per il ristabilimento delle relazioni diplomatiche tra Stati ex nemici o per lo stabilimento di relazioni diplomatiche con nuovi Stati divenuti indipendenti per effetto della fine del conflitto.¹²⁹

Infine, è essenziale menzionare gli accordi bilaterali che mirano all'instaurazione di relazioni diplomatiche, al cambiamento dello status di una missione diplomatica, all'implementazione di forme di cooperazione e coordinamento diplomatico tra le parti contraenti, nonché al trattamento preferenziale di una missione diplomatica di uno Stato rispetto alle altre missioni diplomatiche accreditate.¹³⁰ A titolo esemplificativo, il Trattato del Laterano del 1929 tra l'Italia e la Santa Sede riconosce lo *status* diplomatico alle missioni degli Stati accreditati presso la Santa Sede presenti sul territorio italiano, anche se tali Stati non sono riconosciuti dall'Italia.¹³¹

Per quanto riguarda invece i diritti di inviolabilità ed immunità degli agenti diplomatici, essi vengono descritti a partire dall'articolo 22 della CVRD, il quale disciplina l'inviolabilità della sede della missione. Questa e le altre principali immunità ed inviolabilità saranno coperte nel paragrafo successivo.

2. Tipologie e caratteristiche dell'immunità diplomatica

2.1 Inviolabilità della sede della missione diplomatica

L'Articolo 22 della Convenzione di Vienna sulle Relazioni Diplomatiche del 1961 stabilisce che le sedi della missione sono protette dall'ingresso non autorizzato da parte dei funzionari dello Stato ospitante, il che include l'immunità da "*ispezione, sequestro, attacco o esecuzione*".¹³² Suddetto articolo prescrive inoltre un dovere attivo dello Stato ospitante di proteggere le sedi da intrusioni o danni di questo tipo. Come accennato in precedenza, poiché la VCDR è stata redatta in

¹²⁹ Carlo Curti Gialdino, *op. cit.* 32

¹³⁰ *Ibidem.*

¹³¹ Trattato fra la Santa Sede e l'Italia (11 febbraio 1929), Roma, eseguito con L. 27 maggio 1929, n. 810

¹³² Articolo 22 VCDR

conformità con il quadro di necessità funzionale, l'inviolabilità dei terreni si basa sulla necessità di protezione affinché i diplomatici possano essere garantiti nell'esercitare le loro funzioni.¹³³

Si dice talvolta che una missione diplomatica sia una “*terra straniera*”. Questo potrebbe essere corretto dal punto di vista culturale, ma non dal punto di vista legale. Il terreno su cui sorgono i locali della missione rimane parte del territorio dello Stato ospitante e l'acquisto o l'affitto del terreno deve essere fatto in conformità con la legge locale.¹³⁴ Ciononostante, l'articolo 22(1) stabilisce il principio fondamentale per cui i locali della missione sono inviolabili: gli agenti dello Stato ospitante non possono entrarvi senza il consenso del capo della missione.¹³⁵ Tuttavia, se una missione è situata in una parte di un edificio commerciale (cosa piuttosto comune oggi), le parti che condivide con occupanti non diplomatici non godranno di tale inviolabilità. L'essenza dell'inviolabilità è perciò la libertà dall'interferenza, unita a un dovere speciale di protezione. L'inviolabilità è una “regola assoluta”¹³⁶, poiché ogni sua eccezione potrebbe essere abusata dallo Stato ospitante.¹³⁷ A differenza delle sedi consolari, la proibizione di ingresso per quelle diplomatiche si applica anche in caso di emergenza: in caso di incendio, ad esempio, l'ambasciatore potrebbe scegliere di far bruciare la propria ambasciata invece di chiamare i pompieri locali e lo Stato ospitante altro non potrebbe fare se non tentare di convincerlo a far entrare i vigili del fuoco.¹³⁸ Inoltre, ad esempio, le missioni diplomatiche con cancellerie e residenze in edifici storici

¹³³ Carroll Beaty, Olivia M. *Diplomatic immunity: the history and enduring significance*. 1989-0000-0002-1653-3923. 2022-03-25

¹³⁴ Vedi Radwan v. Radwan [1972] 3 All ER 1026; 55 ILR 579

¹³⁵ Article 22.1.: *The premises of the mission shall be inviolable. The agents of the receiving State may not enter them, except with the consent of the head of the mission.*

¹³⁶ Vedi e.g. 767 Third Avenue Associates v. Permanent Mission of the Republic of Zaire to the United Nations 988 F.2d 295 (1993); 99 ILR, p. 194.

¹³⁷ Vedi esempio in Denza, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, 3rd edn, Oxford, 2008 (‘Denza’) pp. 139 e seguenti.

¹³⁸ Il progetto originale dell'articolo avrebbe permesso tale entrata di emergenza, ma questo è stato respinto: vedi Denza, *Legge diplomatica*, pp. 120 ss. Nel 1973 una ricerca armata dell'ambasciata irachena in Pakistan ha avuto luogo e sono state trovate notevoli quantità di armi. Di conseguenza l'ambasciatore iracheno e un addetto sono stati dichiarati *personae non grata*, *ibid.*, p. 125. Per ulteriori esempi, vedi Denza, *Diplomatic Law*, p. 125. Una ricerca da parte delle truppe statunitensi della residenza dell'ambasciatore nicaraguense a Panama nel 1989 è stato condannato in un progetto

in posizioni privilegiate possono talvolta rappresentare un ostacolo alla costruzione di autostrade e centri commerciali. Ciononostante, la missione non può essere costretta a trasferirsi, e anche se le negoziazioni con lo Stato ospitante non risolvono la questione, l'inviolabilità garantisce che la missione non può essere costretta a traslocare o a cedere parte del suo terreno, anche se vengono offerte alternative adatte gratuitamente.¹³⁹

Il carattere assoluto della regola di inviolabilità della sede della missione diplomatica è stato ribadito *nell'incidente di Sun Yat Sen del 1896: Sun Yat-Sen*, in seguito presidente della Repubblica di Cina, ma a quel tempo rifugiato politico dal governo cinese, fu trovato tenuto in ostaggio nella legazione cinese a Londra con la chiara intenzione di riportarlo in Cina. Il tribunale inglese, con richiesta di *habeas corpus*¹⁴⁰, ha rifiutato di emettere un'ordinanza in quanto si trattava di un intervento diplomatico. Al ministro cinese è stato chiesto formalmente di rilasciare il prigioniero in quanto la sua detenzione era illegale e un abuso del privilegio diplomatico, ed il ministro ha acconsentito. Dall'assenza di ogni accenno alla possibilità di effrazione per effetto del rilascio si

di risoluzione del Consiglio di sicurezza a larga maggioranza, ma è stato posto il veto dagli Stati Uniti, *ibid.* Tuttavia, Denza conclude che, in ultima istanza, non può essere escluso tale ingresso senza il consenso dello Stato di invio può essere giustificato dal diritto internazionale dalla necessità di proteggere la vita umana: *ibid.*, p. 126

¹³⁹ Oppenheim, *Oppenheim's International Law*, 9th edn, London, 1992, pp. 1053–131 ('Oppenheim')

¹⁴⁰ vedi per approfondire Britannica, T. Editori dell'enciclopedia. "habeas corpus." *Encyclopedia Britannica*, 13 agosto 2019. <https://www.britannica.com/topic/habeas-corporis>. Habeas corpus, un antico writ (mandato/atto giuridico) del common law, emesso da un tribunale o un giudice che ordina a chi detiene un'altra persona di presentarla davanti al tribunale per uno scopo specifico. Nonostante ci siano state e ci siano molte varianti del writ, la più importante è quella utilizzata per correggere le violazioni della libertà personale attraverso un'indagine giudiziaria sulla legalità di una detenzione. Il rimedio dell'habeas corpus è riconosciuto nei paesi del sistema legale anglo-americano, ma in generale non si trova nei paesi di civil law, sebbene alcuni di questi abbiano adottato procedure comparabili...nel diritto contemporaneo viene spesso richiesto un atto di citazione per conto di una persona in custodia di polizia allo scopo di richiedere alla polizia di accusare la persona arrestata di un reato o di rilasciarla. I procedimenti di habeas corpus possono essere utilizzati per ottenere la liberazione dell'imputato prima del processo in quanto la cauzione fissata è eccessiva. A volte è stata concessa l'habeas corpus a un detenuto illegalmente detenuto dopo la scadenza della pena. Nei casi di un arrestato con un mandato di estradizione, può essere avviato un procedimento in habeas corpus per contestare la validità del mandato.

evinces che il Regno Unito ha ormai pienamente riconosciuto l'inviolabilità dei locali della missione.¹⁴¹

Lo stato ricevente ha dunque il dovere speciale di proteggere i locali della missione da intrusioni o danni o "lesioni della sua dignità".¹⁴² Per esempio, la Corte Suprema degli Stati Uniti, mentre faceva riferimento all'articolo 22 della Convenzione di Vienna, ha sottolineato in *Boos v. Barry* che "la necessità di proteggere i diplomatici è basata sull'importante interesse della nostra nazione nelle relazioni internazionali...il personale diplomatico è essenziale per condurre le questioni internazionali così cruciali per il benessere di questa nazione".¹⁴³ Nel 1979, l'Ambasciata degli Stati Uniti a Teheran, in Iran, è stata presa d'assalto da diverse centinaia di manifestanti. Sono stati sequestrati archivi e documenti e cinquanta membri del personale diplomatico e consolare sono stati tenuti ostaggi. Nel 1980, la Corte Internazionale di Giustizia ha dichiarato che, in base alla Convenzione del 1961 (e alla Convenzione del 1963 sulle relazioni consolari): "l'Iran era posto sotto gli obblighi più categorici, come stato ospitante, di adottare le misure appropriate per garantire la protezione dell'Ambasciata e dei Consolati degli Stati Uniti, del loro personale, dei loro archivi, dei loro mezzi di comunicazione e della libera circolazione dei membri del loro personale"¹⁴⁴. Questi erano anche obblighi contemplati dal diritto internazionale generale.¹⁴⁵

¹⁴¹ 1896 RGDIP 693; McNair (1956) vol I p 85; Genet (1931) vol I p 545; Moore, *Digest of International Law* vol IV p 555; VII BDIL 898. Nel caso analogo della detenzione forzata nel 1929 della moglie e della figlia di M. Biezedowsky, un diplomatico presso l'ambasciata sovietica a Parigi, il governo francese ha autorizzato l'ingresso forzato sulla base del fatto che Biezedowsky aveva il diritto di dare il consenso nel assenza dell'ambasciatore sovietico.

¹⁴² Vedi le affermazioni del presidente USA dopo una serie di dimostrazioni contro l'ambasciata USA a Mosca nel 1964-5, 4 ILM, 1965, p. 698.

¹⁴³ 9 L.Ed.2d 333, 345-6 (1988); 121 ILR, p. 551.

¹⁴⁴ *il caso Iraniano*, ICJ Reports, 1980, pp. 3,30-1; 61 ILR, p. 556. Questo gli iraniani non è riuscito a fare, Relazioni della ICJ, 1980, pagg. 31-2. La Corte ha sottolineato che tali obblighi relativi alla inviolabilità dei membri di una missione diplomatica e dei locali, dei beni e archivi della missione sono continuati anche in caso di conflitto armato o di violazione diplomatica relazioni, *ibid.*, p. 40. Vedi anche DUSPIL, 1979, pp. 577 ss.; K. Gryzbowski, 'Il regime della diplomazia e degli ostaggi di Teheran', 30 ICLQ, 1981, p. 42, e L. Lordo, 'Il caso riguardante il personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran: Fase di misure provvisorie', 74 AJIL, 1980, pag. 395°.

¹⁴⁵ vedi e.g. *Belgizliil v. Nicod aild Ailother* 82 ILR, p. 124.

L'inviolabilità dei locali diplomatici, tuttavia, non deve essere confusa con l'extraterritorialità: tali locali non costituiscono parte del territorio dello Stato di appartenenza.¹⁴⁶ Allo stesso tempo, va di pari passo a tali inviolabilità e ha funzione di contro bilancia, il principio per il quale i locali di una missione non devono essere utilizzati in modo incompatibile con le funzioni della missione.¹⁴⁷

Infine, vale la pena citare il dibattito non ancora sopito in merito al diritto di asilo diplomatico. Se esista o meno un diritto di asilo diplomatico all'interno del diritto internazionale generale è incerto e, in linea di principio, i rifugiati devono essere riaccompagnati e affidati alle autorità dello stato ricevente in assenza di accordi o consuetudini contrari. La Corte Internazionale di Giustizia nel caso *Asilo tra Colombia e il Perù* ha sottolineato che una decisione di concedere l'asilo comporta una deroga alla sovranità dello stato ricevente *"...e costituisce un'ingerenza in questioni che sono esclusivamente di competenza di quello stato. Una tale deroga alla sovranità territoriale non può essere riconosciuta a meno che la sua base giuridica non sia stabilita in ogni caso particolare"*¹⁴⁸. Quando esistono trattati riguardanti la concessione di asilo, sorgono questioni in merito alle competenze rispettive dello Stato mittente e ricevente o dello Stato che concede l'asilo e lo Stato territoriale. Mentre i diplomatici dello stato mittente possono determinare provvisoriamente se un rifugiato soddisfi le condizioni stabilite per la concessione dell'asilo in base a un trattato applicabile, ciò non vincolerebbe lo stato ricevente, poiché *"i principi del diritto internazionale non riconoscono alcuna regola di qualificazione unilaterale e definitiva dello stato che concede l'asilo"*.¹⁴⁹ In generale può anche essere che nel diritto internazionale sorga un diritto

¹⁴⁶ vedi e.g. *Persinger v. Islamic Republic of Iran* 729 F.2d 835 (1984). See also *Swiss Federal Prosec-ltor v. Krtlszyk* 102 ILR, p. 176

¹⁴⁷ Article 41(3) of the Vienna Convention

¹⁴⁸ ICJ Reports, 1950, pp. 266, 274-5.

¹⁴⁹ *Ibidem*

d'asilo per "*ragioni urgenti e impellenti di umanità*"¹⁵⁰, ma la natura e la portata di questo sono ancora poco chiare.¹⁵¹

Per fornire un esempio pratico, nel 2009 l'Honduras ha avviato un procedimento contro il Brasile davanti alla Corte internazionale di giustizia dopo che l'ex presidente dell'Honduras Jose Manuel Zelaya Rosales si era rifugiato con alcuni dei suoi sostenitori nell'ambasciata del Brasile, sfuggendo così all'arresto e all'esilio a seguito di un tentativo di prolungare il tempo limite del suo dominio. L'Honduras ha affermato che il rifugio offerto dal Brasile violava il dovere di non intervento negli affari interni dell'Honduras, che all'epoca si stava preparando per le elezioni presidenziali. La domanda è stata, tuttavia, ritirata l'anno successivo prima che l'ICJ si pronunciasse sul merito della denuncia.¹⁵²

Per concludere è appropriato accennare agli articoli 24 e 27 della VCDR i quali sanciscono l'inviolabilità di tutti gli archivi e i documenti di una missione, compresa la corrispondenza ufficiale "*in qualsiasi momento e ovunque si trovino*".¹⁵³ L'Articolo 27 entra nel dettaglio per stabilire la definizione e la protezione delle borse e dei corrieri diplomatici. Nonostante esso sia uno degli articoli più lunghi del VCDR, la borsa diplomatica è ancora un argomento caldo di preoccupazione tra gli Stati, con dibattiti che vanno dalla legalità dell'uso di rilevatori di metalli all'abuso di essi per il contrabbando di droga o esseri umani.¹⁵⁴ In generale, la VCDR prevede che una borsa diplomatica non debba essere aperta o trattenuta in alcun momento, tuttavia, la situazione è diversa nel Regno Unito dove, a causa dell'abuso dell'inviolabilità della borsa diplomatica attraverso la vendita di droga, la scansione ed il controllo delle borse viene effettuata in occasioni specifiche,

¹⁵⁰ Oppenheimeri *op.cit.* p. 35 vedi p. 1084.

¹⁵¹ Malcolm N. Shaw QC. *International Law*. 5th ed. Cambridge University Press 2004.

¹⁵² ICJ Press Release No 2009/30, 29 October 2009.

¹⁵³ Article 24: *The archives and documents of the mission shall be inviolable at any time and wherever they may be.*

¹⁵⁴ Carroll Beaty, Olivia M *op. cit.* p. 23

quando ci sono forti motivi di sospetto, ma sempre e solo in presenza di un membro della missione diplomatica.¹⁵⁵

2.2 Inviolabilità della persona

L'Articolo 29 della Convenzione di Vienna afferma (tradotto dall'inglese):

*"La persona di un agente diplomatico è inviolabile. Non può essere oggetto di alcuna forma di arresto o detenzione. Lo Stato accreditato lo tratta con il dovuto rispetto e adotta tutte le misure appropriate per prevenire qualsiasi attacco alla sua persona, alla sua libertà o alla sua dignità."*¹⁵⁶

L'articolo 29 garantisce perciò la sicurezza personale di un diplomatico che, come abbiamo visto nel precedente paragrafo, è un principio fondamentale rispettato e consolidato fin dai tempi antichi.¹⁵⁷

Questa è una delle regole più importanti del diritto diplomatico, nonché la più antica¹⁵⁸. Ad esempio, nella *Risoluzione 53/97 del gennaio 1999*, l'Assemblea generale dell'ONU ha fortemente condannato gli atti di violenza contro missioni diplomatiche e consolari e rappresentanti,¹⁵⁹ mentre il Consiglio di sicurezza ha emesso una dichiarazione presidenziale condannando l'omicidio di nove diplomatici iraniani in Afghanistan:¹⁶⁰ gli Stati riconoscono che la protezione dei diplomatici è un mutuo interesse fondato su esigenze funzionali e reciprocità.¹⁶¹

Questo articolo è particolarmente importante in quanto gli agenti diplomatici e consolari affrontano ancora significativi rischi professionali. Nella storia recente, l'omicidio dell'ambasciatore

¹⁵⁵ Nehaluddin Ahmad, *The Obligation of Diplomats to Respect the Laws and Regulations of the Hosting State: A Critical Overview of the International Practices*, Faculty of Law and Shariah, Sultan Sharif Ali Islamic University (UNISSA), Simpang 347, Jalan Pasar Gadong, Brunei Darussalam; Received: 15 June 2020; Accepted: 4 August 2020; Published: 30 August 2020

¹⁵⁶ Articolo 29 VCDR

¹⁵⁷ Vedi paragrafo su origini storiche dell'immunità diplomatica

¹⁵⁸ Vedi Denza, *op.cit.* p. 34, p. 210

¹⁵⁹ Vedi anche Risoluzione 421154 e Secretary-General's Reports A/IN/152/1h and Add.1 and A/1531276 e Corr.1.

¹⁶⁰ 16573 (15 September 1998). Vedi anche la sentenza del segretario generale delle Nazioni Unite, SG/SM/16704 (14 September 1998).

¹⁶¹ vedi e.g. Corte Suprema USA in *Boos v. Barry* 99 L Ed 2d 333,346 (1988); 121 ILR, pp. 499, 556.

degli Stati Uniti a Bengasi (2012) e l'assassinio dell'ambasciatore russo in una galleria d'arte ad Ankara (2016) hanno fatto notizia a livello internazionale.¹⁶² L'inviolabilità si traduce quindi non solo in obblighi per le autorità dello Stato di astenersi da comportamenti dannosi, ma anche gli Stati riceventi hanno specifici obblighi positivi di prevenire e affrontare atti contro i rappresentanti dello Stato.¹⁶³ Ciò comprende, come confermato dalle sentenze della Corte internazionale di giustizia sui casi degli ostaggi di Teheran del 1980 e Djibouti contro la Francia del 2008, la protezione degli agenti diplomatici e consolari dagli attacchi da parte di individui.¹⁶⁴

Il dovere di "adottare tutte le misure appropriate"¹⁶⁵ per prevenire qualsiasi attacco alla persona, alla libertà o alla dignità del diplomatico è responsabilità, come abbiamo detto, dello Stato di accoglienza, anche se lo Stato mittente adotta misure per proteggere i suoi diplomatici.¹⁶⁶ Ciò che è "appropriato" dipenderà dalle circostanze.¹⁶⁷ Non è necessario avere una guardia permanente alla residenza di un'ambasciata a meno che non ci sia motivo di pensare che sia a rischio. La decisione su ciò che è ragionevole deve essere lasciata allo Stato di accoglienza, anche se dovrebbe consultarsi strettamente con la missione.¹⁶⁸ Allo stesso modo, se un diplomatico viene preso in ostaggio (al di fuori di una missione o di una residenza di un membro della missione), cosa fare e

¹⁶² Sanderijn Duquet 1, Immunities of Diplomatic and Consular Personnel – An Overview, Published online by Cambridge University Press: 26 May 2019, editato da Tom Ruys, Nicolas Angelet e Luca Ferro

¹⁶³ Allo stesso modo, vale il medesimo principio per gli agenti consolari in accordo all'articolo 40 della Convenzione di Vienna sui rapporti consolari

¹⁶⁴ Caso degli ostaggi di Tehran (n. 5), paragrafi 58, 67 e 92; Caso relativo a certe questioni di assistenza reciproca in materia penale (Djibouti c. Francia) (Merito) [2008] CIJ Rep 177, paragrafo 174.

¹⁶⁵ C. Curti Gialdino *op.cit.* p. 33. inoltre: "per quanto riguarda l'origine dell'espressione "tutte le misure appropriate" conviene ricordare che, durante la conferenza di Vienna, il Belgio suggerì di modificare la formulazione "all reasonable steps", che figurava nel progetto della CDI, eliminando il termine "reasonable"; il Regno Unito si oppose facendo presente che in tal modo si sarebbe imposto un onere eccessivo allo Stato accreditatario; la proposta britannica venne accolta dalla conferenza anche per quanto riguarda l'inserimento del termine "appropriate", aggettivo impiegato anche nell'art. 22 CVRD, con riguardo alla protezione della sede della missione diplomatica. La medesima formula figura all'art. 40 CVRC, chiaramente derivato dall'art. 29 CVRD, come dimostrano i lavori preparatori della disposizione (v., *infra*, cap. XXII, par. 2.1)."

¹⁶⁶ In questo caso deve conformarsi alle leggi locali, in particolare quelle sulla detenzione e l'uso di armi da fuoco

¹⁶⁷ Anthony Aust, "Handbook of International Law", Published 2010, 2nd edition, Cambridge University Press

¹⁶⁸ *Ibidem*.

quando farlo è una questione riservata allo Stato di accoglienza: non è pertanto obbligato a fare ciò che lo Stato mittente gli chiede, come ad esempio accontentare le richieste dei sequestratori.¹⁶⁹ Tuttavia, se lo Stato di accoglienza è chiaramente impossibilitato o non disposto a fare ciò che è necessario per ottenere il rilascio degli ostaggi e le loro vite sono in grave pericolo, lo Stato mittente può, nell'esercizio del suo diritto intrinseco di autodifesa, usare una forza ragionevole per liberarli.¹⁷⁰

L'inviolabilità dell'agente diplomatico ha inizio nel momento in cui questi varca il confine del territorio dello Stato ospitante, anticipando così l'avvio effettivo della sua missione diplomatica. Questa inviolabilità perdura invece fino al momento in cui l'agente lascia definitivamente il suddetto territorio, estendendosi quindi anche oltre la conclusione formale della sua missione per un periodo di tempo adeguato che permetta all'agente di abbandonare in modo permanente il Paese ospitante.¹⁷¹

La violazione dell'inviolabilità dell'agente diplomatico costituisce un motivo per l'emergere della responsabilità internazionale dello Stato ospitante e giustifica la richiesta di una compensazione o riparazione.¹⁷² Un esempio notevole di violazione della libertà personale di agenti diplomatici e funzionari consolari è rappresentato dall'episodio precedentemente menzionato, in cui studenti islamici presero in ostaggio l'ambasciata degli Stati Uniti d'America a Teheran il 4 novembre 1979.¹⁷³

¹⁶⁹ Vedi Denza *op.cit.p.* 39. pp.258-63

¹⁷⁰ Vedi ulteriormente pag. 209, paragrafo (1), di seguito. Sulla salvataggio di cittadini israeliani all'aeroporto di Entebbe, vedi Oppenheim, paragrafo 131, nota 11.

¹⁷¹ C.Curti Gialdino *op.cit. p.* 40.

¹⁷² *Ibidem.* inoltre: “Nella risalente prassi internazionale si ricorda che, nel 1915, un agente di polizia turco insultò l'addetto navale greco. Pur avendo il governo turco presentato le scuse, la Grecia pretese ed ottenne che il capo della polizia turca si recasse presso la legazione greca e presentasse nuovamente le scuse al ministro ed a tutto il personale e che l'agente di polizia turco fosse destituito e sottoposto a procedimento giudiziario.”

¹⁷³ *Ibidem.* inoltre: “al momento dell'attacco, erano presenti 63 membri del personale diplomatico e consolare, dei quali 13 furono rilasciati il 18 e 20 novembre ed uno successivamente. Inoltre, 3 diplomatici, compreso l'incaricato d'affari, che al momento dell'attacco erano in missione presso il Ministero degli Esteri di Teheran furono obbligati a restare presso il ministero fino al completo rilascio degli ostaggi, prima l'arresto. I 52 ostaggi furono detenuti in Iran fino al 20

Il diritto internazionale prende molto seriamente ogni violazione dell'immunità personale goduta dagli inviati e per questo molti stati hanno emanato leggi che puniscono severamente le persone che violano questa regola di protezione. In caso di violazione di tale regola, lo Stato estero presso cui un inviato diplomatico è accreditato ha il dovere di adottare immediate misure per perseguire il colpevole.¹⁷⁴

Per di più, nel caso *Respublica v De Longchamps*,¹⁷⁵ è stato affermato che "*la persona di un ministro pubblico è sacra e inviolabile. Chiunque gli offra violenza, non solo affronta il sovrano che rappresenta, ma nuoce anche alla sicurezza comune e al benessere delle nazioni; è colpevole di un crimine contro l'intero mondo.*"¹⁷⁶ Possiamo dunque facilmente evincere la crucialità di tale diritto.

La VCDR è stata inoltre ampliata nella parte dedicata all'invulnerabilità personale degli agenti diplomatici dalla la Convenzione ONU del 1973 sulla prevenzione e repressione dei crimini contro le persone protette a livello internazionale, compresi gli agenti diplomatici. Alcuni governi erano inizialmente scettici sulla necessità di qualsiasi ulteriore accordo internazionale alla luce delle

gennaio 1981 (l'ultimo giorno dell'Amministrazione Carter), per un totale di 444 giorni. Una operazione di salvataggio, denominata Eagle Claw o Evening Light, avviata il 24 aprile 1980, fallì, soprattutto a causa di imprevisti eventi atmosferici, oltre ad uno scarso coordinamento tra le forze in campo, con perdita di vite umane (8 militari statunitensi) e di mezzi (tutti e sei gli elicotteri Sea Stallion decollati dalla portaerei Nimitz ed un C-130). A seguito del tentativo di salvataggio i 52 ostaggi furono prelevati dall'ambasciata di Teheran e distribuiti in varie località del Paese. Viceversa andò a buon fine l'operazione, organizzata dalla CIA con il pieno appoggio del governo del Canada, (nota come Canadian Caper) di infiltrazione dall'Iran dei 6 diplomatici che, fuggiti dall'ambasciata assediata, avevano trovato ospitalità nelle residenze di due diplomatici canadesi, attraverso la simulazione della visita in Iran e conseguente partenza, il 28 gennaio 1980, di una troupe cinematografica con passaporti canadesi di copertura, in cerca di una appropriata location per un presunto film di fantascienza, denominato *Argo*"

¹⁷⁴ Stechel, I, '*Terrorist Kidnapping of Diplomatic Personnel*' (1972) 5(2) Cornell International Law Journal article 4. Vedi anche Tuck, R, "The Rights of War and Peace: Political Thought and the International Order from Grotius to Kant"

¹⁷⁵ 1 U.S. 111 (1784). In questo caso Charles Julian De Longchamps (il 'Chavelier De Longchamps') è stato accusato di aver aggredito verbalmente il Console Generale della Francia negli Stati Uniti il 17 maggio 1784, nella casa del Ministro francese. Due giorni dopo, De Longchamps avrebbe "violentemente colpito" il console in una strada pubblica. Il tribunale rifiutò di imprigionare De Longchamps per un periodo indeterminato di tempo. Pertanto lo multò di 100 corone francesi, lo imprigionò per due anni e lo costrinse a pagare una cauzione come garanzia per il buon comportamento per sette anni.

¹⁷⁶ Stechel, I, *op. cit.*

regole della Convenzione di Vienna,¹⁷⁷ tuttavia, la maggioranza ha accettato il caso politico per una nuova Convenzione e nel dicembre 1973 la *Convenzione sulla prevenzione e repressione dei crimini contro le persone protette a livello internazionale, compresi gli agenti diplomatici*, è stata redatta dal Sesto Comitato dell'Assemblea Generale, approvata dall'Assemblea Generale, e aperta alla firma.¹⁷⁸

Anche se il divieto di arresto o detenzione è auto esplicativo, ci sono comunque alcune circostanze eccezionali in cui un diplomatico può essere detenuto temporaneamente, sia nell'interesse di proteggere gli altri che nel proprio interesse.¹⁷⁹ Ciononostante, l'inviolabilità non significa che un diplomatico possa ignorare le procedure stabilite per garantire la sicurezza generale. Quindi, se rifiuta di sottoporsi allo *screening* con i rilevatori di metalli o ai raggi X dell'aeroporto, o a una perquisizione del suo corpo o del bagaglio, la compagnia aerea non è obbligata per legge a trasportarlo.

Le inviolabilità inoltre, non si applicano solo alla persona, all'integrità fisica e morale del diplomatico; viene protetta, ad esempio, anche la residenza del diplomatico.¹⁸⁰ La residenza privata degli agenti diplomatici, infatti, gode della stessa inviolabilità delle sedi della missione,¹⁸¹ di conseguenza, lo Stato ospitante deve adottare tutte le misure appropriate per proteggere la residenza (dovere positivo), mentre i suoi agenti hanno il divieto di entrarvi senza il dovuto consenso del capo della missione (dovere negativo).¹⁸² Il rispetto di questa disposizione può in certe circostanze

¹⁷⁷ Brasile, Francia, Australia: UN Doc A/CN.4/253 e Add. 2 e 3. Marocco, Cuba e Cina hanno espresso dubbi nel Sesto Comitato. Cfr. UN Doc A/pv.2202.

¹⁷⁸ Testo in 1974:13 ILM 41. Vedi Wood (1974); Green nel 1973-4 Virginia Journal of International Law 703; Przetacznik (1974); Foakes (2014) 75-6. Si veda anche la Risoluzione 38/136 dell'Assemblea Generale del 2 febbraio 1984 sull'esame di misure efficaci per migliorare la protezione, la sicurezza e l'incolumità delle missioni e dei rappresentanti diplomatici e consolari. La risoluzione richiede a tutti gli Stati di riferire al Segretario generale gravi violazioni della sicurezza e dell'incolumità dei diplomatici.

¹⁷⁹ Anthony Aust, *Handbook of International Law*, Published 2010, 2nd edition, Cambridge University Press

¹⁸⁰ Sanderijn Duquet *op.cit.* p. 27

¹⁸¹ Art. 30(1) VCDR, La residenza privata del capo di una missione diplomatica è anche considerata parte di tali locali secondo all'art. 1(i) VCDR (n. 4); Salmone (n. 15), p. 90.

¹⁸² Art. 22 VCDR (n. 4)

richiedere l'adozione di misure preventive da parte dello Stato ospitante;¹⁸³ a questo scopo, la residenza può essere temporanea, ad esempio una camera d'albergo occupata all'arrivo in missione. Inoltre, l'inviolabilità della residenza non viene persa quando l'abitazione è temporaneamente lasciata vuota durante le vacanze o durante lavori di manutenzione. Allo stesso modo, anche una seconda casa (ad esempio per le vacanze) godrà di inviolabilità, ma solo quando un membro della missione o la sua famiglia la occupano fisicamente, compresi i periodi in cui sono temporaneamente assenti per fare una passeggiata, fare il bagno, ecc.¹⁸⁴

La residenza privata degli ufficiali consolari, al contrario, non gode di inviolabilità e non è considerata parte della sede della missione¹⁸⁵.

Infine, anche i documenti e la corrispondenza di un agente diplomatico sono inviolabili, al pari della loro proprietà privata.¹⁸⁶ Infatti, anche se i documenti ufficiali in possesso di un diplomatico godono già di inviolabilità,¹⁸⁷ l'articolo 30(2) della VCDR conferisce l'inviolabilità anche ai suoi documenti e alla sua corrispondenza privata. Pertanto, anche se viene citato in giudizio per un'attività professionale o commerciale privata per cui non ha immunità giurisdizionale, non può essere costretto dai tribunali locali a produrre tali documenti o tale corrispondenza, tuttavia, il capo della missione potrebbe ordinarli di obbedire.¹⁸⁸ In tal caso, si parlerebbe di revoca (o a volte solo limitazione) dell'immunità diplomatica, la quale può avvenire per motivi di interesse pubblico come la protezione dei diritti umani, la lotta alla corruzione, la

¹⁸³ Lo Stato ricevente deve adottare le misure appropriate per proteggere la residenza da qualsiasi intrusione o il verificarsi di danno (Art. 22(2) VCDR (n. 4)). Secondo la ICJ, questo include l'obbligo di adottare misure per respingere armato attacchi da parte di attori privati, come gruppi di milizie armate; attività armate sul territorio del Congo (Repubblica del Congo v. Uganda) (Meriti) [2005] ICJ Rep 168, p. 337- 40. Quando lo Stato ricevente non fornisce la protezione adeguata, ciò può innescare la sua responsabilità internazionale; caso Teheran Hostages (n. 5), v. 63, 90 e 95. Sulle responsabilità dello Stato ricevente di proteggere i locali durante le proteste, vedi Lettonia, Corte costituzionale, *Agensins v. Parlamento della Lettonia (Saeima)*, Caso n. 2006- 03- 0106, 23 novembre 2006, ILDC 1062 (LV 2006).

¹⁸⁴ Oppenheim *op.cit.* p.26

¹⁸⁵ La residenza del capo delle poste consolari beneficia di esenzioni fiscali (art. 32(1) VCCR (n. 4))

¹⁸⁶ Art. 30(2) VCDR

¹⁸⁷ Art. 24 VCDR

¹⁸⁸ Denza *op.cit.* p. 29

sicurezza nazionale...ecc.¹⁸⁹ La revoca dell'immunità diplomatica è un tema ampio e controverso, del quale si farà una ricostruzione e analisi più dettagliata nel terzo capitolo. A fronte di tutto ciò che si è detto finora, la proprietà in possesso di un agente diplomatico, anche se contestata, è inviolabile,¹⁹⁰ e per "*proprietà*" si include anche il suo conto bancario e la sua automobile.¹⁹¹ Ciononostante, poiché non può avere una maggiore inviolabilità di quella della missione, la sua automobile può anche essere rimossa se causa un ostacolo, sebbene essa goda come tutti i mezzi di trasporto di un agente diplomatico, di esenzione da ricerche, sequestro, confische o esecuzioni.¹⁹²

Per quanto riguarda invece i bagagli personali degli agenti diplomatici e consolari, essi non godono dell'invioabilità concessa alla borsa diplomatica o consolare.¹⁹³ Tuttavia, essi sono esenti da ispezioni al confine,¹⁹⁴ salvo che vi siano seri motivi per presumere che contengano articoli non destinati all'uso personale o articoli la cui importazione o esportazione è vietata dalla legge dello Stato ospitante.¹⁹⁵ Tale ispezione deve essere condotta in presenza di un rappresentante autorizzato (art. 36.2 VCDR) o di un familiare art. 50.2 (VCCR).

Per concludere, è bene tenere a mente che, come precisa il quarto considerando del preambolo della CVRD, la finalità dei privilegi e delle immunità:¹⁹⁶ "*non è di avvantaggiare [...] [i beneficiari] ma di assicurare l'efficace svolgimento delle funzioni delle missioni diplomatiche in quanto rappresentanti gli Stati*".¹⁹⁷ Difatti, vale la pena ricordare quanto osservò il Belgio durante la conferenza di Vienna:

¹⁸⁹ *ivi. P. 44*

¹⁹⁰ articolo 30.2 VCDR

¹⁹¹ Art. 22 VCDR

¹⁹² Art. 22.3 VCDR

¹⁹³ Vedi Art. 27(3) VCDR (n. 4) per la protezione della valigia diplomatica e Art. 35(3) VCCR (n. 4) per la (stretta) protezione della borsa consolare.

¹⁹⁴ Art. 36(2) VCDR; Art. 50(3) VCCR

¹⁹⁵ Art. 36(1)(b) VCDR; Art. 50(1)(b) VCCR

¹⁹⁶ C.Curti Gialdino *op.cit. p. 40*

¹⁹⁷ Preambolo VCDR

“[the inviolability]...does not exclude either self-defence or, in exceptional circumstances, measures to prevent the diplomatic agent from committing crimes or offences”.¹⁹⁸

2.3 Immunità dalla giurisdizione straniera

Il corpo diplomatico, per poter svolgere al meglio e senza ostacoli alcuni da parte dello Stato ospitante le sue funzioni diplomatiche, gode, tra le altre immunità, di quella dalla giurisdizione straniera. Essa si articola, come vedremo in seguito, in immunità dalla giurisdizione penale e immunità dalla giurisdizione civile ed amministrativa.

Un agente diplomatico è completamente immune dalla giurisdizione penale dello Stato ricevente in base all'articolo 31.1 della VCDR¹⁹⁹. Questa immunità è necessariamente legata all'inviolabilità della sua persona e per di più, è una disposizione conforme alle regole consuetudinarie del diritto internazionale.²⁰⁰

La barriera si applica sia nei casi penali che in quelli civili e amministrativi, ma la portata precisa di questa immunità personale dipende da una serie di fattori *ratione personae* e *ratione materiae*.²⁰¹

Se un agente diplomatico commette una grave violazione di legge, può essere dichiarato *persona non grata*, ma non può essere perseguito dallo Stato ospitante.²⁰² Inoltre, ricordiamo che, a causa dell'inviolabilità personale,²⁰³ un agente diplomatico non può generalmente essere arrestato o

¹⁹⁸ Citato in C.Curti Gialdino, *Lineamenti Di Diritto Diplomatico e Consolare*, pp.252. Tradotto in italiano: “[l'inviolabilità]...non esclude né la legittima difesa né, in circostanze eccezionali, misure per prevenire che l'agente diplomatico commetta crimini o reati”.

¹⁹⁹ Articolo 31.1: “A diplomatic agent shall enjoy immunity from the criminal jurisdiction of the receiving State.”

²⁰⁰ Lewis C.J., *State and Diplomatic Immunity* (3a edizione, Lloyd's of London, 1990) p. 135. Ad esempio, l'ambasciatore spagnolo Mendoza fu espulso nel 1584 per sospetto di cospirazione contro la regina inglese. Ma allo stesso tempo, l'ambasciatore francese d'Aubépine, caduto sotto simile sospetto tre anni dopo, continuò ad agire come ambasciatore presso la regina Elisabetta dopo che il re francese aveva ignorato una richiesta di richiamo e non fu processato per i suoi atti.

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² Nehaluddin Ahmad *op.cit.* p. 22

²⁰³ Vedi sotto paragrafo precedente

detenuto:²⁰⁴ la polizia può, senza dubbio, procedere all'arresto di un individuo in buona fede, tuttavia, non appena viene accertato che l'individuo gode del diritto all'inviolabilità personale, le forze dell'ordine sono tenute a rilasciarlo prontamente. Secondo l'articolo 41 della VCDR, è dovere tuttavia di tutte le persone che godono di immunità e privilegi rispettare le leggi e i regolamenti dello Stato ospitante.

È rilevante enfatizzare che l'immunità dalla giurisdizione concessa agli agenti diplomatici riguarda le azioni da loro compiute in veste personale e non in relazione all'esercizio delle loro funzioni ufficiali. Per queste ultime, infatti, si applica l'immunità dello Stato dalla giurisdizione.²⁰⁵ Di conseguenza, l'immunità dalla giurisdizione implica che gli agenti diplomatici, per quanto riguarda le azioni di natura privata, non possono essere oggetto di imputazione o citazione davanti ai tribunali dello Stato ospitante. Ciò non esclude, tuttavia, la possibilità che l'agente diplomatico possa, a sua volta, presentare un ricorso presso tali tribunali.²⁰⁶

Storicamente l'immunità dalla giurisdizione penale inizia ad essere applicata, sebbene discontinuamente, a partire dal XVI secolo;²⁰⁷ è però dal XVIII secolo che si cristallizza come norma consuetudinaria universalmente ammessa: essa venne riconosciuta dall'*Institut de droit international* (art. 12 della risoluzione del 1895 ed art. 11 della risoluzione del 1929), dall'art. 19

²⁰⁴ È interessante notare che, nella sua dichiarazione, rispondendo alla richiesta di un senatore sulla politica francese riguardante l'immunità diplomatica, il Primo Ministro francese ha affermato che un agente diplomatico non può essere arrestato o detenuto tranne in caso di flagranza di reato; cioè, in un caso che non richiede ulteriori prove. Il valore di questo tipo di dichiarazione è molto dubbia e questi arresti sul posto, in qualsiasi circostanza, violano chiaramente l'inviolabilità di un agente diplomatico. Vedi *Journal Officiel Sénat*, (16 dicembre 1999) p. 4137.

²⁰⁵ C.Curti Gialdino *op.cit.* p.46

²⁰⁶ *Ibidem*

²⁰⁷ *Ibidem.* inoltre: “Uno dei casi più noti riguardò, nel 1584, l'ambasciatore spagnolo a Londra don Bernardino de Mendoza, che venne accusato di spionaggio e di cospirazione volta ad introdurre truppe straniere in Gran Bretagna. Il governo inglese consultò il giurista italiano Alberico Gentili ed il giurista e diplomatico francese Jean Hotman De Villiers, che furono entrambi del parere che non fosse possibile procedere penalmente contro l'ambasciatore ma che fosse possibile soltanto espellerlo e chiedere allo Stato accreditante di punirlo.”

della convenzione de L'Avana sui funzionari diplomatici del 1928 e dall'art. 19 del progetto dell'*Harvard Law School*.²⁰⁸

Più in generale, l'immunità giurisdizionale degli agenti diplomatici è ampia e si applica non solo a procedimenti legali basati su atti ufficiali, ma anche nella sfera privata.²⁰⁹ Essa comprende invero l'immunità penale, civile e amministrativa dalla giurisdizione come indicato dall'Art. 31(1) VCDR.²¹⁰ È bene sottolineare poi, che l'immunità diplomatica dalla giurisdizione penale è assoluta:²¹¹ l'agente non può essere giudicato nei tribunali penali dello Stato ricevente. Ciò include il divieto di sottoporre un diplomatico ad atti di indagine o di accusa, che verranno anche ostacolati dalla loro inviolabilità personale, cosicché, se l'agente diplomatico commette un reato non si può promuovere nei suoi confronti l'azione penale. Ai sensi del diritto internazionale l'immunità si applica, peraltro, indipendentemente dalla gravità del reato di cui è accusato l'agente diplomatico, comprese le violazioni dei diritti umani²¹² e i crimini internazionali.²¹³ A tal proposito, la dottrina e

²⁰⁸ C.Curti Gialdino *op.cit.p.* 47 vedi anche Del Vecchio G., *L'immunità dalla giurisdizione penale degli agenti diplomatici*, in *Riv. pen.*, 1927, pp. 412-434

²⁰⁹ La CIDI ha chiarito che le "giurisdizioni" cui fa riferimento l'Art. 31(1) VCDR (n. 4) comprendono i tribunali ordinari, i tribunali tematici (ad esempio, tribunali commerciali, tribunali del lavoro) e i tribunali amministrativi. Commissione di diritto internazionale, "Progetto di articoli sulla diplomazia e l'immunità con commentari" (1958) II *Annuario della Commissione di diritto internazionale* 89.

²¹⁰ L'immunità dalla giurisdizione impedisce anche l'adozione di sanzioni amministrative. L'argomento del pubblico ministero che il diritto internazionale non impedisce che tali sanzioni siano imposte dalle autorità locali, mentre l'immunità da esecuzione impedisce la loro esecuzione, non è stato accolto in un tribunale olandese; I Paesi Bassi, Corte d'Appello (Arnhem Leeuwarden), X v. X, Caso n. WAHV 200.125.858, 26 settembre 2014, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHARL:2014:739836>.

²¹¹ vedi il caso Teheran Hostages (n. 5), par. 79: «La Corte ritiene necessario qui e ora sottolineare che, se l'intenzione di sottoporre gli ostaggi a qualsiasi forma di processo o indagine penale dovesse essere messa in effetto, che costituirebbe una grave violazione da parte dell'Iran dei suoi obblighi ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 1 del 1961 Vienna Convenzione. »

²¹² Perassi T., *Consoli ed agenti diplomatici: immunità in materia penale*, in PERASSI T., *Scritti giuridici*, Milano, 1959, vol. II, pp. 3-5

²¹³ Il Tribunale Costituzionale Federale tedesco ha confermato che l'immunità diplomatica dalla persecuzione penale non conosce eccezioni per violazioni particolarmente gravi della legge; Germania, Corte costituzionale federale, DDR-Botschafter – Maison de France, Causa n. 2 BvR 1516/96, 10 giugno 1997, 115 ILR 595, 607. Vedi anche D. Akande e S. Shah, 'Immunità degli ufficiali di stato, crimini internazionali e tribunali interni stranieri' (2010) 21 *European Journal of International Law* 815; Capitolo 30 su 'Immunità e la Corte Penale Internazionale' di Harmen van der Wilt; Capitolo 31 su 'Immunità e violazioni del jus cogens' di Pierre d'Argent e Pauline Lesaffre.

la comunità internazionale hanno suggerito in varie occasioni di limitare le immunità diplomatiche nei casi di gravi reati o violazioni dei diritti umani, ciononostante non sono stati apportati emendamenti significativi per consentirlo.²¹⁴

È fondamentale precisare che le norme di diritto penale sostanziale sono applicabili anche agli agenti diplomatici; tuttavia, tali norme non producono le consuete conseguenze, ossia la loro sottoposizione a procedimento penale. In altre parole, l'immunità in questione non costituisce una deroga alla sfera di applicazione delle norme penali, ma rappresenta un'eccezione alle norme di diritto processuale penale.²¹⁵

Questa immunità permane durante il periodo in cui l'agente diplomatico detiene tale *status*²¹⁶ e resta valida fintanto che non sia revocata l'immunità giurisdizionale, ad esempio, in caso di accuse legate a reati legati alle droghe, come stabilito dall'articolo 39, comma 2, della Convenzione di Vienna sulle Relazioni Diplomatiche. Tuttavia, è importante notare che l'immunità si applica solo agli atti compiuti dall'agente diplomatico nell'esercizio delle sue funzioni come membro della missione.²¹⁷ Di conseguenza, gli agenti diplomatici che agiscono al di fuori del contesto delle loro funzioni non possono richiedere l'immunità una volta rientrati nel loro paese di origine per attività estranee ai loro compiti diplomatici.²¹⁸

²¹⁴ Vedi R. Higgins, *L'abuso dei privilegi e delle immunità diplomatiche: esperienze recenti del Regno Unito* (1985) 79 *American Journal of International Law* 641; W. Morris, *Soluzioni costituzionali al problema del crimine e dell'immunità diplomatica* (2007) 36 *Hofstra Law Review* 601; R. Farber, *Immunità o impunità? Come l'attuale interpretazione degli Stati Uniti dell'immunità diplomatica facilita l'abuso diplomatico dei lavoratori domestici A-3* (2006) 2 *Journal of Migration & Refugee Issues* 63. Si può fare riferimento alla raccomandazione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa sulla "schiavitù domestica", in cui si raccomanda agli Stati membri di "modificare la Convenzione di Vienna per revocare l'immunità diplomatica per tutti i reati commessi nella vita privata"; Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare, Raccomandazione 1523 (2001) sulla schiavitù domestica, 26 giugno 2001.

²¹⁵ C.Curti Gialdino *op.cit.*p.48

²¹⁶ Quindi poi le attività poste in essere durante l'esercizio delle loro funzioni gli sono imputabili una volta sollevati dall'incarico

²¹⁷ Art. 39.2 VCDR

²¹⁸ C.Curti Gialdino *op.cit.*

Tuttavia, per diradare la nube su quella che sembrerebbe essere un'immunità totale per i possibili crimini commessi, è da precisare che l'immunità non significa impunità.

In accordo all'art. 31, par. 4 CVRD “*l'immunità dalla giurisdizione dell'agente diplomatico nello Stato accreditario non lo esenta dalla giurisdizione dello Stato accreditante*”. Da ciò si evince che lo Stato accreditante è dunque tenuto a perseguire, processare e condannare l'agente diplomatico, sempre che il fatto sia previsto dalla legge penale come reato. Lo Stato accreditario può allora chiedere, in via diplomatica, allo Stato accreditante di procedere alla punizione dell'agente diplomatico.²¹⁹

Proseguendo, l'articolo 31, paragrafo 1 della VCDR, prevede che gli agenti diplomatici siano immuni dalla giurisdizione civile e amministrativa dello Stato ricevente, tuttavia, la posizione riguardante la giurisdizione civile e amministrativa è leggermente diversa rispetto a quella penale. Tale giurisdizione include, in pratica, tutta la giurisdizione che non è penale, anche se ciò che viene classificato come “penale” varia da paese a paese;²²⁰ invero, molti paesi hanno emanato leggi *ad hoc* che impediscono l'emissione di processi civili contro gli inviati diplomatici.²²¹ Questa esenzione dalla giurisdizione civile continua fino a quando gli agenti diplomatici non lasciano lo Stato estero.

Tale immunità copre tutte le questioni civili e amministrative che riguardano l'agente diplomatico, compreso il divorzio e la custodia dei figli. Inoltre, un agente diplomatico non può essere citato in giudizio per un debito o per qualsiasi altro tipo di contratto o per un illecito di qualsiasi genere.²²² Ciononostante, è importante sottolineare che l'immunità dalla giurisdizione civile è soggetta a rinuncia, e se la persona che richiede i privilegi è di rango inferiore al capo della legazione, la rinuncia deve provenire da un inviato superiore del suo governo.

²¹⁹ Carlo Curti Gialdino *op.cit.p.* 49

²²⁰ Oppenheimeri *op.cit. p.* 38

²²¹ Nehaluddin Ahmad *op.cit p.* 46

²²²*Ibid.*

Storicamente, fino alla metà del XVII secolo, l'immunità dalla giurisdizione civile e amministrativa si applicava esclusivamente agli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni diplomatiche. Tuttavia, a partire dal XVIII secolo, questa immunità si è progressivamente estesa anche agli atti della vita privata degli agenti diplomatici. In Italia, ciononostante, la giurisprudenza ha a lungo mantenuto una posizione divergente, negando l'immunità per gli atti e i fatti legati alla vita privata degli agenti diplomatici. Solo con la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione del 18 gennaio 1940, nel caso *De Meeûs c. Forzano*, l'ordinamento giuridico italiano ha adeguato la sua interpretazione alla prassi della maggior parte degli Stati, e in seguito, questa interpretazione è stata confermata dalla Corte costituzionale italiana con la sentenza del 18 luglio 1979, n. 48, nel caso *Russel c. S.r.l. Immobiliare Soblim*.²²³ L'immunità dalla giurisdizione civile venne riconosciuta, così come per quella penale, in tutti i tentativi di codificazione precedenti la CVRD. Quindi, dall'*Institut de droit international* (art. 12 della risoluzione del 1895 ed art. 11 della risoluzione del 1929), dall'art. 19 della convenzione de L'Avana del 1928 e dall'art. 29 del progetto dell'*Harvard Law School*.²²⁴

In pratica, l'esenzione dalla giurisdizione civile comporta l'obbligo per lo Stato ospitante di non esercitare la giurisdizione per risolvere controversie in cui l'agente diplomatico è coinvolto come convenuto in un procedimento legale. Di conseguenza, chi desidera avviare un'azione legale contro un agente diplomatico deve rivolgersi ai tribunali dello Stato di origine dell'agente o richiedere l'intervento diplomatico del proprio governo per far valere i propri diritti attraverso quest'ultimo (attraverso l'istituto della protezione diplomatica). Questo principio è una conseguenza dell'antica regola secondo la quale si riteneva che l'agente diplomatico mantenesse sempre il suo domicilio d'origine e che in questioni civili dovesse essere perseguito in base a questa residenza.²²⁵

²²³ Carlo Curti Gialdino op.cit, per approfondire vedi pg. 266-267.

²²⁴ *Ibidem*

²²⁵ Carlo Curti Gialdino op.cit. vedi anche Sinner U., *L'immunité judiciaire civile des agents diplomatiques étrangers*, Lausanne, 1906

L'immunità in questione si applica agli atti della vita privata dell'agente diplomatico e non copre le relazioni che ha instaurato nel corso delle sue funzioni diplomatiche. Quando un agente diplomatico agisce in tale veste, ad esempio quando compie azioni o esprime posizioni a nome e per conto dello Stato che rappresenta, assume il ruolo di un organo di quello Stato. In questo contesto, lo Stato straniero agisce attraverso l'agente diplomatico stesso, e potrebbe essere ritenuto responsabile a livello internazionale se il comportamento dell'agente diplomatico costituisce una violazione del diritto internazionale.²²⁶

Detto ciò, l'articolo 31.1 della VCDR prevede anche alcune eccezioni in merito all'immunità civile ed amministrativa di un agente diplomatico:²²⁷ i problemi legali riguardanti l'immunità diplomatica sono in gran parte legati alla gestione delle conseguenze dell'immunità quando questa non viene revocata o all'applicazione di queste eccezioni.²²⁸

Le eccezioni che più spesso vengono prese in considerazione sono tre. In primo luogo, non c'è immunità per un'azione reale relativa a beni immobili privati situati nel territorio dello Stato ricevente, a meno che il diplomatico non detenga la proprietà per conto dello Stato inviante per scopi della missione, in tal caso si applicano le norme relative all'immunità sovrana.²²⁹ Anche se un tribunale ordinasse all'agente diplomatico di lasciare il proprio domicilio, l'inviolabilità della residenza (a meno che non sia stata rinunciata) impedirebbe l'esecuzione dell'ordine.²³⁰

²²⁶ C.Curti Gialdino *op.cit.p.51*. vedi anche Ozanam C.J.J., *L'immunité civile de juridiction des agents diplomatiques*, Paris, 1912

²²⁷ Per un'analisi dettagliata di queste eccezioni vedere Denza *op.cit.p.44* pp. 241- 54 e J.- P. Pancraccio , *Droit et Institutions Diplomatiques* (Pedone , 2007), pp. 217- 18.

²²⁸ Per una visione più completa dell'argomento vedi Denza *op.cit.*, pp. 289–308

²²⁹ Tuttavia, le misure di esecuzione non possono pregiudicare l'inviolabilità della persona, della famiglia o del privato dell'agente diplomatico residenza (art. 29 e 30(1) VCDR (n. 4).

²³⁰articolo 30 VCDR

La seconda eccezione riguarda la partecipazione privata a procedimenti successori. Infatti, non è prevista immunità se l'agente diplomatico è coinvolto come privato, e non per conto dello Stato inviante, in procedimenti civili relativi alla successione di una persona deceduta.²³¹

Infine, la terza eccezione è in merito ad attività professionale o commerciale privata. Essa prevede che non vi sia immunità per le controversie civili relative a qualsiasi attività professionale o commerciale svolta dall'agente diplomatico al di fuori delle sue funzioni ufficiali.²³² La rimozione dell'immunità sorge nei casi di attività commerciale continuativa piuttosto che in singoli atti di commercio da parte dei diplomatici. Ciò è stato confermato in una causa giudiziaria americana che esaminava il termine "*attività commerciale*" come usato nel VCDR. Se ad esempio un diplomatico, nel suo tempo libero, scrivesse un libro diffamatorio, non avrebbe immunità da un'azione per diffamazione. L'attività deve essere generalmente continuativa, non un atto isolato a meno che non abbia una certa rilevanza, come l'acquisto speculativo di terreni.²³³ Infine, sebbene l'articolo 42 vieti a un agente diplomatico di esercitare "*a scopo di lucro personale*" qualsiasi attività professionale o commerciale, ciò non vieta tutte le attività retribuite.²³⁴

2.4 Immunità e protezione del nucleo familiare dell'agente diplomatico.

Le immunità e i privilegi di cui agli articoli 29-36 della VCDR sono goduti anche dai "*membri della famiglia di un agente diplomatico che fanno parte del suo nucleo familiare*", a meno che non siano cittadini dello Stato ricevente, in base all'articolo 37.1 della medesima

²³¹ Denza *op.cit.*p.44

²³² Anche alla Conferenza di Vienna del 1961 non è stata concordata la definizione del significato di 'attività commerciale'; si veda Conferenza delle Nazioni Unite sui rapporti diplomatici e le immunità (2 marzo- 14 aprile 1961), Registri ufficiali, Volume I, UN Doc. A/ CONF.20/ 14, 21.

²³³ Denza *op.cit.*

²³⁴ Articolo 42 VCDR

Convenzione.²³⁵ La formula citata copre certamente il coniuge ed i figli minori, ma la pratica varia da Stato a Stato per quanto riguarda le altre persone che ne fanno parte.

Sempre più spesso vengono accettati anche i *partner* non sposati e anche i *partner* dello stesso sesso. Un genitore vedovo che vive come parte del nucleo familiare del diplomatico può essere accettato. Alcuni Stati non riconoscono più di una moglie di un matrimonio poligamo, altri invece sì. I casi difficili sono singolarmente oggetto di consultazioni, ma se queste non portano a un accordo, nella prassi la decisione finale spetta allo Stato ricevente.²³⁶ Questo poiché, dal punto di vista culturale, gli Stati hanno opinioni diverse su chi esattamente dovrebbe essere incluso, dunque, i redattori della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche (e vale anche per le consolari) hanno optato per fornire flessibilità alle parti: gli Stati risolvono casi difficili o insoliti tramite accordo.²³⁷

La motivazione per l'estensione dei privilegi e delle immunità alle famiglie degli agenti diplomatici è rimasta ampiamente incontrastata sotto il regime della Convenzione.²³⁸ In occasione dell'inchiesta della commissione per gli affari esteri della Camera dei Comuni sull'abuso dei privilegi e delle immunità diplomatiche nel 1984²³⁹, la *UK Diplomatic Service Wives Association* ha dichiarato:

“L'estensione delle immunità e dei privilegi ai coniugi e alle famiglie è ormai stabilita. Deriva dall'esigenza di proteggere i diplomatici dalle vessazioni, in particolare mediante procedimenti giudiziari "incorniciati" o politicamente motivati, in modo che possano svolgere il lavoro per cui sono inviati, qualunque sia la situazione nello Stato ospitante. Le famiglie sono

²³⁵ Articolo 37.1 VCDR

²³⁶ Oppenheim, *op.cit.*p.38

²³⁷ Cfr. ad esempio l'art. 24(a) del trattato bilaterale del 1987 sulle questioni consolari tra l'Italia e l'Argentina (n. 22), che comprende il coniuge, i figli e 'altri parenti di un funzionario consolare o dipendente che vivono nella sua casa e che ricadono sotto la sua responsabilità'. Vedi ulteriore capitolo 22 su 'Immunità diplomatiche e consolari - Tendenze e sfide' di Eileen Denza sulla definizione di un'membro della famiglia che fa parte della famiglia dell'agente' in un contesto moderno.

²³⁸ Eileen Denza, *op.cit.*p.40

²³⁹ 1st Report, 1984–5, App 4 to Evidence.

considerate essenzialmente come estensioni delle persone dei diplomatici stessi. La protezione dei dipendenti diplomatici è stata quindi considerata tanto necessaria quanto quella dei diplomatici, per garantire l'indipendenza dei diplomatici e la loro capacità di portare avanti gli affari dei loro governi, per quanto impopolare il loro paese, la loro missione o le loro istruzioni."²⁴⁰

Dunque i membri della famiglia degli agenti diplomatici, e anche consolari, che risiedono nello Stato ospitante, godono di una particolare posizione giuridica.²⁴¹ La loro protezione nasce anche da una necessità funzionale: consente agli impiegati in un'ambasciata o in un consolato di svolgere efficacemente i loro compiti senza dover temere minacce da parte del governo dello Stato ospitante dirette ai loro cari.²⁴² Tuttavia, i casi successivi che chiariscono l'interpretazione del termine "membro della famiglia che fa parte del suo nucleo familiare" sono sorprendentemente pochi. La maggior parte degli Stati non ha pubblicato regole formali su chi sarà accettato come membro della famiglia, ma il Regno Unito e gli Stati Uniti hanno reso pubblica la loro pratica. Il Regno Unito, ad esempio, nel contesto dell'amministrazione dei privilegi, include il coniuge, il *partner* civile e i figli minorenni, interpretando il termine "minore" in conformità con la legge del Regno Unito come minore di diciotto anni.²⁴³

Come abbiamo detto, i membri della famiglia sono considerati estensioni degli agenti diplomatici²⁴⁴ e di conseguenza, l'articolo 37.1 della CVDR concede alla famiglia una protezione quasi altrettanto estesa. Attraverso questo articolo, i membri della famiglia ricevono immunità personale (dalla giurisdizione penale e civile),²⁴⁵ inviolabilità della dimora privata, dei documenti e

²⁴⁰ Citato in Denza *op.ci. p.* 54

²⁴¹ Sanderijn Duquet *op.cit.p* 43

²⁴² *Ibidem*

²⁴³ Eileen Denza *op.cit.*

²⁴⁴ Lo stesso vale per la famiglia dei membri del personale amministrativo e tecnico della missione, il cui status è equivalente a quella del loro sponsor (Art. 37(2) VCDR). La famiglia di altro personale non gode di una protezione speciale

²⁴⁵ Articoli. 31(1– 2), 32(1) and 37(2) VCDR (n. 4).

della corrispondenza,²⁴⁶ immunità dall'esecuzione e inviolabilità della proprietà,²⁴⁷ inviolabilità personale²⁴⁸ e altri privilegi.²⁴⁹ Inoltre, ai sensi dell'art. 39, par. 3 CVRD, in caso di morte di un membro della missione i familiari continuano a godere dei privilegi e delle immunità di cui beneficiano fino allo scadere di un termine ragionevole che consenta loro di lasciare il territorio dello Stato accreditatario.²⁵⁰

In pratica, la principale differenza rispetto allo *status* dell'agente diplomatico riguarda l'eccezione formulata nell'articolo 34(d) della Convenzione di Vienna sui rapporti diplomatici riguardante i redditi privati derivanti dal lavoro svolto per profitto dal membro della famiglia.²⁵¹ I redditi percepiti possono essere soggetti a tassazione nello Stato ospitante. Nella giurisprudenza nazionale è stato anche stabilito che le autorità giudiziarie competenti possono adottare misure coercitive per proteggere i figli di un agente diplomatico, i quali come detto godono a loro volta di immunità e inviolabilità.²⁵²

²⁴⁶ Art. 30 VCDR

²⁴⁷ Articoli. 30(2), 31(3) e 37(2) VCDR (n. 4).

²⁴⁸ Articoli 29 e 37(2) VCDR (n. 4).

²⁴⁹ L'esenzione doganale di cui all'art. 36(1)(b) VCDR (n. 4) menziona esplicitamente gli articoli per uso personale della famiglia membri dell'agente che fanno parte di tale famiglia.

²⁵⁰ C.Curti Gialdino *op.cit.*p.52

²⁵¹ All'agente diplomatico è, ai sensi dell'art. 42 VCDR (n. 4), vietato dall'intraprendere per proprio conto o attività commerciale. Questo divieto non è rivolto ai familiari dell'agente diplomatico, che rende l'esenzione privilegi in Art. 34(1) VCDR (n. 4) tanto più rilevante per loro. Inoltre, per- esercizio Pro delle attività dei familiari possono essere soggette ad altre restrizioni e condizioni.

²⁵² Un esempio dalla pratica belga riguarda un minore che è stato abusato dal genitore che godeva dello status diplomatico nel paese. La Corte doveva definire se e come il Belgio, in quanto parte firmataria della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia (CRC) (20 novembre 1989, in vigore dal 2 settembre 1990, 1577 UNTS 3), fosse tenuto a rispettare il suo dovere di adottare misure preventive di protezione (art. 3(2) CRC), dato che sia il minore che il loro tutore abusivo godevano di immunità diplomatica. La soluzione proposta da una Corte belga di dare priorità alla CRC sulla base del principio *lex posterior derogat legi priori* era giuridicamente difettosa, ma ritenuta necessaria per motivi umanitari. Si veda Belgio, Corte d'Appello (Bruxelles), O.M. v. C.L., 1 marzo 2002, (2003) 66 Rechtskundig Weekblad 301 e relativa annotazione. Nel Regno Unito, l'invio di immunità della residenza privata non è stata ritenuta estendibile alla concessione di immunità per l'abuso fisico di un bambino all'interno; Regno Unito, Alta Corte di Giustizia, In re B (Un Minore), 30 luglio 2002, [2002] EWHC 1751 (Fam).

2.5 Altre tutele: esenzioni, libertà e facilitazioni

Dopo aver visto le principali inviolabilità ed immunità degli agenti diplomatici, riportiamo la presenza di altri vantaggi, i quali tra l'altro, sono simili sia tra agenti diplomatici che tra agenti consolari (a differenza delle inviolabilità ed immunità precedenti che differiscono sotto diversi aspetti). Sia i diplomatici che i consoli, infatti, godono di una serie di diritti personali che facilitano il loro trasferimento e la loro vita nello Stato ospite. I suddetti vantaggi possiamo, per comodità, dividerli in: esenzioni, libertà e facilitazioni.²⁵³

Per quanto riguarda le esenzioni, ad esempio, gli agenti diplomatici e consolari sono esenti dalle disposizioni sulla sicurezza sociale nello Stato ospitante.²⁵⁴ L'esenzione è giustificata dall'idea sottostante che gli inviati sono funzionari dello Stato che li ha inviati e, quindi, soggetti alla regolamentazione della sicurezza sociale nel loro Stato d'origine. Per questo motivo, l'esenzione è subordinata alla condizione che l'agente sia coperto dalle disposizioni sulla sicurezza sociale in vigore nello Stato che lo ha inviato o in un terzo Stato. Le Convenzioni di Vienna non escludono comunque la partecipazione volontaria al sistema di sicurezza sociale dello Stato ospitante, a condizione che tale partecipazione sia consentita da tale Stato.²⁵⁵ Inoltre, gli agenti diplomatici e consolari sono esenti da tutti i tributi e le imposte, personali o reali, nazionali, regionali o comunali, in base agli articoli 34 VCDR e 49 VCCR²⁵⁶. Le Convenzioni di Vienna elencano le seguenti eccezioni: (a) imposte indirette incorporate nel prezzo di beni o servizi; (b) tasse sulle proprietà immobiliari private nello Stato ospitante; (c) imposte di successione o eredità prelevate dallo Stato ospitante;²⁵⁷ (d) imposte sul reddito privato avente la sua fonte nello Stato ospitante e imposte sul

²⁵³ Sanderijn Duquet *op.cit.*p 55

²⁵⁴ Art. 33 VCDR; Art. 48 VCCR

²⁵⁵ Sanderijn Duquet *op.cit*

²⁵⁶ Art. 32(2) VCCR (n. 4) esenta dall'imposta la residenza del capo di un consolato; Art. 51 VCCR (n.4) prevede un'esenzione dall'imposta di successione sui beni mobili la cui presenza nello Stato ricevente era unicamente per la presenza in tale Stato del defunto quale membro della sede consolare o quale familiare di un membro della sede consolare.

²⁵⁷ sotto riserva dell'Art. 39 VCDR

capitale degli investimenti effettuati nello Stato ospitante; (e) tariffe per servizi specifici resi; e (f) tasse di registrazione, di tribunale o di registro, quote ipotecarie e tasse di bollo.

In merito alle libertà, invece, le Convenzioni di Vienna elencano due libertà dei membri della missione: la libertà di movimento²⁵⁸ e di comunicazione,²⁵⁹ entrambe finalizzate a facilitare l'esercizio delle funzioni diplomatiche e consolari.

La prima è una libertà personale: gli inviati possono viaggiare per il paese di destinazione senza dover chiedere il permesso per tali spostamenti. La libertà di comunicazione invece, così come concepita nei sopracitati articoli, spetta alla missione diplomatica o al consolato: gli Stati ospitanti devono consentire e proteggere la libera comunicazione attraverso i mezzi adeguati a scopi ufficiali da parte dell'ambasciata o del consolato nel suo territorio. Tuttavia, come già discusso, la corrispondenza personale del diplomatico²⁶⁰ è inviolabile.²⁶¹

Ad ogni modo, queste libertà non sono assolute. Lo Stato ospitante può imporre restrizioni in merito a visite personali, o ufficiali, in zone in cui l'ingresso è vietato per motivi di sicurezza nazionale. Ciò può riguardare aree del territorio che sono soggette a regolamentazioni speciali per definizione come le zone militari o le centrali nucleari.²⁶² Ad esempio, ciò è accaduto nel caso che ha riguardato la Repubblica Centrafricana, in cui quest'ultima ha imposto l'obbligo immediato di notifica al proprio ministero degli affari esteri prima di qualsiasi viaggio da parte dei membri del corpo diplomatico in aree "sotto tensione", senza specificare quali aree fossero considerate *off-limits*.²⁶³ La libertà di comunicazione conosce una chiara eccezione: il consenso dello Stato ospitante è richiesto per l'installazione e l'uso di un trasmettitore *wireless*. Non è in discussione il fatto che gli inviati possano, in linea di principio, comunicare liberamente con il governo dello Stato

²⁵⁸ Art. 26 VCDR; Art. 34 VCCR

²⁵⁹ Art. 27 VCDR; Art. 35 VCCR

²⁶⁰ Art. 30(2) VCDR

²⁶¹ Sanderijn Duquet *op.cit.*

²⁶² *Ibidem*

²⁶³ WikiLeaks, 'MFA Note cerca di regolare i viaggi dei diplomatici in RCA', 21 aprile 2009, Cable 09BANGUI86_ a, https://wikileaks.org/plusd/cables/09BANGUI86_a.html

mittente, con altre missioni e consolati o con organizzazioni internazionali e i nazionali dello Stato mittente che si trovano nel territorio dello Stato ospitante.²⁶⁴ Il mantenimento di linee di comunicazione con gruppi di opposizione, organizzazioni non governative e cittadini dello Stato ospitante tende ad essere più ambiguo in alcune parti del mondo. Tuttavia, si può sostenere che tali contatti siano parte dell'esercizio normale delle funzioni di diplomatici e consoli come definito nell'articolo 3 del VCDR e nell'articolo 5 del VCCR: conoscere le opinioni del mondo accademico, della società civile, dei partiti di opposizione e simili contribuirà non solo alla "promozione di amichevoli relazioni" tra lo Stato mittente e lo Stato ospitante (e non solo tra i loro governi), ma anche allo sviluppo delle loro relazioni economiche, culturali e scientifiche e alla verifica delle "condizioni e sviluppi" dello Stato ospitante.²⁶⁵

Concludiamo parlando delle facilitazioni. Gli articoli 25 del VCDR e 28 del VCCR sono la traduzione diretta della teoria della necessità funzionale alla base del diritto diplomatico e consolare. Le disposizioni obbligano lo Stato ricevente a concedere pieni servizi per l'efficiente svolgimento delle funzioni della missione.²⁶⁶ Le Convenzioni prevedono anche due servizi derivati rivolti a diplomatici e consoli. In primo luogo, lo Stato ricevente deve, anche in caso di conflitto armato, concedere agli inviati e alle loro famiglie il tempo e i mezzi necessari per lasciare il paese nel più breve tempo possibile²⁶⁷. Ciò può arrivare fino a organizzare mezzi di trasporto per gli

²⁶⁴ Cfr. in particolare l'art. 36(1) VCCR (n. 4): «Gli uffici consolari sono liberi di comunicare con i cittadini di provenienza Stato e di avere accesso ad essi. Questa disposizione è stata oggetto di giurisprudenza (internazionale); vedi Caso Lagrand (Germania v. Stati Uniti d'America) (nel merito) [2001] ICJ Rep 466 e caso riguardante Avena e altri messicani Cittadini (Messico v. Stati Uniti d'America) (Meriti) [2004] ICJ Rep 12.

²⁶⁵ Vedi per approfondire P. Behrens, 'Interferenza diplomatica e interessi concorrenti nel diritto internazionale' (2012) 82 *British Annuario di diritto internazionale* 178, 220, che sostiene che le cinque funzioni tradizionali forniscono un forte metodo di contro le accuse di ingerenza. A questo proposito, i diplomatici saranno spesso in grado di invocare non solo il testo del VCDR, ma la sua applicazione nella pratica dello Stato pure. '

²⁶⁶ Sanderijn Duquet *op.cit.*, p.58

²⁶⁷ Art. 44 VCDR; Art. 26 VCCR

inviati e i loro beni. In secondo luogo, laddove necessario, lo Stato ricevente deve assistere le missioni nell'ottenimento di alloggi adeguati per i loro membri.²⁶⁸

In questo primo capitolo abbiamo esaminato e descritto il concetto di immunità diplomatica, le sue origini storiche e le sue caratteristiche fondamentali. Questo ci permette di comprendere meglio il ruolo e l'importanza che tale principio assume nella comunità internazionale.

Nel capitolo successivo ci soffermeremo ad analizzare le limitazioni all'immunità diplomatica e in particolare esploreremo le circostanze in cui essa può essere limitata o addirittura revocata, al fine di garantire la giustizia e la tutela dei diritti umani. Questo ci consentirà di valutare criticamente l'equilibrio tra l'immunità diplomatica e altri valori importanti nella società internazionale contemporanea.

CAPITOLO 2

CASI E CONTROVERSIE DELL'IMMUNITÀ DIPLOMATICA: DISCIPLINA E PRASSI

1. Tipologie di limiti all'immunità diplomatica

1.1 La controversia in merito all'immunità dalla giurisdizione dello Stato ospitante

Uno dei principi cardine della democrazia è da sempre ritrovabile nel principio secondo cui la legge è uguale per tutti e, come conseguenza, nel paradigma per il quale nessuno è al di sopra della legge.²⁶⁹ Invero, come si è analizzato ed esposto nel capitolo precedente, tra le varie immunità, libertà ed esenzioni degli agenti diplomatici, prefigura anche l'immunità dalla giurisdizione penale,

²⁶⁸ Art. 21(2) VCDR; Art. 30(2) VCCR

²⁶⁹ Morris, William G. (2007) "Constitutional Solutions to the Problem of Diplomatic Crime and Immunity," Hofstra Law Review: Vol. 36: Iss. 2, Article 19.

civile ed amministrativa dello Stato ospitante, garantita dal già citato articolo 31 della Convenzione di Vienna sulle Relazioni Diplomatiche del 1961.²⁷⁰

Tra tutte le protezioni concesse dalla suddetta Convenzione, infatti, nessuna ha creato più scalpore di quelle previste dall'articolo 31. Non vi è alcun dubbio sul fatto che queste protezioni fondamentali esistano da secoli, ma ciononostante, molti sostengono che sia necessario apportare cambiamenti radicali al diritto dell'immunità diplomatica per garantire che si ottenga giustizia per le vittime dei crimini diplomatici e per dissuadere i diplomatici dal commettere crimini in futuro.²⁷¹ Al contrario, i sostenitori dello *status quo* credono che l'immunità diplomatica garantisca un dialogo sicuro e aperto tra le nazioni in modo che possano risolvere pacificamente le loro divergenze.²⁷²

Sicuro è pertanto che ad oggi esiste e persiste un dibattito in merito al continuare o meno a fornire agli agenti diplomatici immunità dalla giurisdizione straniera (sia penale che civile) e anche in ragione di ciò vi sono stati diversi casi nel diritto internazionale in cui si sono praticate delle limitazioni o a volte eccezioni a tale immunità.

Per comprendere meglio la questione e il dibattito riportiamo dei casi di controversie in cui, a seguito della commissione di crimini - la maggior parte dei quali riguardanti incidenti con autovetture - si è proceduto a limitare o revocare l'immunità di un diplomatico dalla giurisdizione dello Stato straniero.

Nel 1997, un Ambasciatore della Repubblica di Georgia guidava in stato di alterazione psico-fisica, oltre che tre volte oltre il limite di velocità quando ha causato un incidente stradale a Washington, D.C. che ha provocato quattro feriti e la morte di una ragazza di sedici anni.²⁷³ Gli Stati

²⁷⁰ Vedi capitolo 1 p. 2.3, articolo 31 VCDR

²⁷¹ Vedi. McDonough, (proposta di emendamento della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche e della Legge sulle relazioni diplomatiche); vedi anche. Stephen L. Wright, Nota, Limitare l'immunità diplomatica per disincentivare atti criminali violenti: una proposta di emendamento della Convenzione di Vienna, 5 B.U. INT'L L.J. 177, 184 (1987) (proposta di un "meccanismo giudiziario internazionale").

²⁷² Vedi James E. Hickey, Jr. e Annette Fisch, Il caso per preservare l'immunità giurisdizionale penale accordata al personale diplomatico e consolare straniero negli Stati Uniti, 41 HASTINGS L.J. 351, 356 (1990).

²⁷³ Terry Frieden, Georgian Diplomat Convicted in Fatal Crash Goes Home, CNN.CoM, June 30, 2000.

Uniti hanno formalmente richiesto alla Repubblica di Georgia di revocare la sua immunità ai sensi dell'articolo 32 della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche²⁷⁴ e la Repubblica di Georgia ha accettato tale richiesta, così il diplomatico è stato alla fine condannato per omicidio colposo negli Stati Uniti e condannato a una pena detentiva federale.²⁷⁵

O ancora nel caso *United States v. Ariztii*, il diplomatico imputato ha invocato l'immunità diplomatica come difesa nell'accusa di cospirazione e violazione della legge federale sulle droghe.²⁷⁶ Il governo del diplomatico ha scelto di rinunciare alla sua immunità, anche se il diplomatico stesso non ha dato il consenso alla rinuncia. Successivamente è stato condannato. Il tribunale distrettuale ha stabilito che *"l'immunità è quella del governo del [imputato] e non è personale per lui... La rinuncia dell'immunità diplomatica del suo governo... non richiede il suo consenso"*.²⁷⁷

Nel 2001, invece, un diplomatico russo in Canada ha causato un incidente automobilistico che ha portato alla morte di un pedone ed il ferimento di un secondo uomo. ²⁷⁸ L'agente era in stato di alterazione da etanolo al momento dell'incidente ed era stato fermato per guida in stato di ebbrezza due volte in passato dalla polizia canadese, che non era riuscita a perseguirlo. Il Canada ha richiesto la revoca della sua immunità in base all'articolo 32 della VCDR ma la richiesta è stata respinta.²⁷⁹ Ciononostante, la Russia ha accettato di processarlo attraverso il proprio sistema in base alla disposizione dell'articolo 31 e così, alla fine, è stato condannato a quattro anni di prigione in Russia per omicidio colposo.²⁸⁰

²⁷⁴ Georgian President to Waive Envoy's Immunity, CNN.COM, Jan. 12, 1997

²⁷⁵ Terry Frieden, *op.cit.*

²⁷⁶ Robert A. Wilson, "Diplomatic Immunity from Criminal Jurisdiction: Essential to Effective International Relations," *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal* 7, no. 1 (1984): 113-138

²⁷⁷ Citato in Robert A. Wilson, *op.cit.*

²⁷⁸ The Jamestown Foundation, Russian Diplomat Faces Jail Term for Deadly Auto Accident, Mar. 22, 2002

²⁷⁹ *ibidem*

²⁸⁰ *ibidem*

Nonostante i rimedi previsti dalla Convenzione di Vienna siano stati utilizzati per perseguire i diplomatici criminali, altri noti crimini diplomatici sono rimasti impuniti. Uno degli episodi più rilevanti è avvenuto nel 1984 presso l'Ambasciata libica a Londra.²⁸¹ Durante una manifestazione pubblica contro il governo libico, qualcuno all'interno dell'ambasciata ha aperto il fuoco sulla folla con una mitragliatrice. La poliziotta londinese Yvonne Fletcher è stata tragicamente colpita e uccisa, mentre altre undici persone sono rimaste ferite. Ne è seguito uno scontro politico e diplomatico teso tra i governi britannico e libico. Tuttavia, in conformità alla Convenzione di Vienna e consapevole del possibile danno che avrebbe potuto subire il loro diplomatico e i cittadini in Libia, il governo britannico non ha arrestato nessun sospetto e alla fine ha permesso ai colpevoli di andare liberi e fare ritorno in Libia.²⁸² L'unico rimedio disponibile per il governo britannico in base alla Convenzione di Vienna era interrompere le relazioni diplomatiche con la Libia, cosa che è stata fatta. Questi eventi hanno causato un grave danno alle relazioni tra Gran Bretagna e Libia. La morte dell'Agente Fletcher, oltre ad altri esempi di crimini diplomatici impuniti ampiamente pubblicizzati, ha spianato la strada affinché molti chiedessero modifiche alla dottrina dell'immunità diplomatica.²⁸³

Una questione dibattuta nel decidere se quello dei crimini penali da parte dei diplomatici rappresenti un problema concreto o meno, risiede nel fatto che statisticamente ogni anno i casi di crimini commessi da parte di funzionari diplomatici non sono poi così frequenti e ciò ha portato

²⁸¹ vedi Rosie Cowan & Hugh Muir, *Police to Fly to Libya in New Search for PC's Killer*, GUARDIAN, Mar. 26, 2004

²⁸² *ibidem*.

²⁸³ Vedi Krista Friedrich, *Nota, Statuti della Libertà?: Cercare Giustizia in Base alla Legge degli Stati Uniti Quando i Diplomatici Traffico di Persone*, 72 BROOK. L. REV. 1139, 1160 (2007) (dettagliando il fatto che il traffico di esseri umani per la servitù domestica è diffuso tra i diplomatici); Joshua D. Groff, *Nota, Una Proposta per la Responsabilità Diplomatica Utilizzando la Giurisdizione della Corte Penale Internazionale: Il Declino di un Assoluto Diritto Sovrano*, 14 TEMP. INT'L & COMP. L.J. 209, 218 (2000) ("Un altro incidente diplomatico è avvenuto nel 1995, quando la moglie di un diplomatico nigeriano, dopo aver appreso della gravidanza della figlia, ha tagliato il polso della ragazza e ha accoltellato un'altra figlia che cercava di intervenire. Nel 1985, un attaché militare sovietico, guidando sotto l'influenza, ha colpito e ferito tre pedoni a Washington, D.C.. Nel 1982, il nipote dell'ambasciatore brasiliano ha sparato a un buttafuori fuori da una discoteca a Washington, D.C. In tutti questi casi, non sono state presentate accuse contro gli autori a causa dell'immunità diplomatica.").

numerosi studiosi a sostenere ed argomentare che esso non sia una minaccia per la comunità internazionale.²⁸⁴ Tale argomentazione, tuttavia, viene smentita dai critici sotto diversi aspetti.

Le argomentazioni mosse contro a tale analisi espongono, innanzitutto, che i crimini diplomatici rappresentano delicate questioni di relazioni estere per i paesi che si preoccupano della sicurezza dei loro cittadini e diplomatici in altri paesi. Di conseguenza, i registri ufficiali non vengono sempre mantenuti poiché il crimine da parte dei diplomatici di solito viene gestito dal Dipartimento di Stato "in modo silenzioso e confidenziale al fine di tutelare qualsiasi missione".²⁸⁵ Inoltre, gli agenti di polizia spesso non presentano rapporti per gli incidenti che coinvolgono un diplomatico al Dipartimento di Stato poiché l'immunità diplomatica rende probabilmente inutile il lavoro svolto.²⁸⁶ Per di più, sebbene la maggior parte degli agenti di polizia segnali gli incidenti gravi al Dipartimento di Stato, "il sistema per segnalare le infrazioni non è molto sistematico", poiché la definizione di "grave" varia da un ufficiale di polizia a un altro ufficiale.²⁸⁷ Ancora, il tasso segnalato di crimini diplomatici spesso varia dal tasso effettivo a causa del fatto che molte vittime sono riluttanti o incapaci di denunciare a causa di varie circostanze.²⁸⁸ Ad esempio, molte vittime rimangono silenti perché capiscono che l'immunità diplomatica precluderebbe qualsiasi forma di vera giustizia contro l'autore.

In sintesi, esistono valide ragioni per credere che il tasso effettivo di crimini diplomatici sia molto più alto rispetto al tasso segnalato.

D'altronde, i pochi dati statistici esistenti bastano a dimostrare che i crimini commessi dal corpo diplomatico rappresentano un reale problema da affrontare. A titolo esemplificativo, anche se

²⁸⁴ Morris, William G. *op.cit.* p. 60

²⁸⁵ Citato in Morris, William G. *op.cit.*

²⁸⁶ *ibidem*

²⁸⁷ Mark S. Zaid, La Questione dell'Immunità Diplomatica: Avere o non Avere, Questo è il Problema, 4 ILSA J. INT'L & COMP. L. 623, 628 n.17 (1998) (notando anche che "[m]olti agenti di polizia nemmeno compilano un verbale per una violazione del codice della strada come passare un semaforo rosso, se non causa un incidente, perché pensano che con un diplomatico non abbia senso").

²⁸⁸ Morris, William G. *op.cit.*

naturalmente si parla di un numero di casi esiguo in relazione all'entità generale di uno Stato, ciò rappresenta comunque approssimativamente da 400 a 600 crimini commessi dai diplomatici ogni anno.²⁸⁹ Inoltre, bisogna ricordare che queste cifre rappresentano solo i crimini diplomatici segnalati e per le ragioni sopra indicate, il tasso di crimini diplomatici segnalati è spesso molto più basso rispetto al tasso effettivo. Ancora, va menzionato che le notizie di diplomatici che commettono un crimine e che sfuggono alla persecuzione fanno sì che il pubblico abbia una bassa opinione dei diplomatici in generale, la maggior parte dei quali al contrario rispetta la legge e rappresenta il meglio e il più brillante esempio di lavoratore e uomo di Stato che le rispettive nazioni hanno da offrire.²⁹⁰ Di conseguenza, a detta di molti studiosi, ossia coloro che sostengono la necessità di modificare lo *status quo*, è necessario trovare un procedimento per garantire che i diplomatici che commettono crimini siano perseguiti dalla giustizia. In altri termini, è necessario trovare un modo per quanto meno limitare, se non proprio del tutto eliminare, l'immunità diplomatica dalla giurisdizione straniera.²⁹¹

Vale la pena accennare, successivamente, al fatto che un simile dibattito si sia acceso anche in materia di crimini civili commessi da agenti diplomatici e i rimedi previsti dalla Convenzione di Vienna²⁹² hanno dunque portato a risultati positivi anche in materia civile. Ad esempio, il diritto dello Stato ricevente di minacciare l'espulsione è stato piuttosto efficace quando è stato impiegato a Londra per affrontare il problema delle multe stradali. Infatti, mandando minacce di espulsione ai diplomatici che non pagavano le loro multe per il parcheggio e le violazioni del codice della strada, l'Inghilterra è riuscita a ridurre di oltre 90.000 le multe di parcheggio non pagate da diplomatici in soli tre anni.²⁹³

²⁸⁹ *Ivi* p. 64

²⁹⁰ *ibidem*

²⁹¹ *ibidem*

²⁹² I quali verranno esaminati nel paragrafo successivo più nel dettaglio

²⁹³ Morris, William G. *op.cit.* p. 64

Infine, svariate sono state le soluzioni avanzate da parte di coloro che vedono nell'immunità diplomatica dalla giurisdizione straniera una via per l'impunità. Una delle principali, sostenuta ad esempio dallo studioso e accademico statunitense William Morris, è la revisione della Convenzione di Vienna sulle Relazioni Diplomatiche del 1961 al fine di consentire la creazione di un tribunale diplomatico all'interno della Corte Penale Internazionale al fine di processare e punire i diplomatici riconosciuti colpevoli di commettere un crimine.²⁹⁴ In tal modo, nei casi in cui i rimedi previsti dalla Convenzione di Vienna risultino insufficienti,²⁹⁵ il governo di ciascuna nazione parte del trattato avrebbe la possibilità di cercare giustizia a nome dei suoi cittadini per una vasta gamma di crimini commessi contro di loro da diplomatici stranieri. Per di più, tale tribunale garantirebbe anche nei confronti dei diplomatici un giusto processo.

È evidente, dunque, che secondo i sostenitori di tale teoria permettere a uno specifico tribunale diplomatico all'interno della Corte Penale Internazionale, neutrale e che abbia numerose garanzie di un regolare processo legale, di processare e punire i diplomatici criminali, consentirebbe un'applicazione più rigorosa ed incisiva del principio per il quale la legge è uguale per tutti.

Certo è, ad ogni modo, che nessuna delle varie opzioni proposte e avanzate dagli studiosi della materia per contrastare l'impunità dei diplomatici per i crimini da loro commessi è perfetta o priva di dubbi. Tuttavia, continuare a cercare e discutere varie ipotesi in merito al suddetto problema è fondamentale se si vuole trovare una concreta e praticabile soluzione che garantisca un giusto equilibrio tra giustizia, diritto internazionale e l'uguaglianza tra le nazioni.²⁹⁶ Difatti, riprendendo la frase del quarto presidente USA James Madison (tradotta in italiano): "*...se gli uomini fossero angeli, nessun governo sarebbe necessario*"²⁹⁷ possiamo dire che se tutti gli agenti

²⁹⁴ *Ivi* p. 65

²⁹⁵ esaminati nel paragrafo successivo

²⁹⁶ Morris, William G. *op.cit.* p. 65.

²⁹⁷ The Federalist No. 51 (James Madison).

diplomatici fossero angeli, non ci sarebbe bisogno di garanzie per il loro operato o misure per punire i loro crimini ed abusi dei loro poteri.

1.2 L'obbligo di rispettare le leggi ed i regolamenti dello Stato accreditatario

Durante l'esercizio delle loro funzioni diplomatiche, sia la missione diplomatica che l'agente diplomatico devono operare in conformità con le restrizioni legate al fatto che stanno operando all'interno del territorio dello Stato ospitante. Di conseguenza, sono tenuti a rispettare il principio di sovranità territoriale dello Stato ospitante.²⁹⁸

Tali limitazioni all'esercizio delle funzioni diplomatiche e per estensione spesso anche limitazioni alle rispettive immunità di cui godono gli agenti, sono esemplificate nella VCDR.²⁹⁹

Come descritto dall'articolo 41.1 della VCDR, il personale della missione, pur beneficiando di privilegi ed immunità (esaminate nel capitolo precedente) è tenuto comunque *“a rispettare le leggi ed i regolamenti dello Stato accreditatario”*.³⁰⁰ Tale obbligo chiaramente per certi versi va coordinato con alcune immunità e agevolazioni diplomatiche e pertanto, ad esempio, l'agente diplomatico non è tenuto a conformarsi a quelle norme dell'ordinamento dello Stato ricevente che fossero manifestamente in contrasto con l'esercizio delle sue funzioni e che risultino oggetto di esenzione immunitaria (legislazione doganale, fiscale, previdenziale, in materia di immigrazione,

²⁹⁸ Carlo Curti Gialdino, *lineamenti di diritto diplomatico e consolare*, terza edizione, G.Giappicchelli editore, Torino, 2015

²⁹⁹ *Ibidem.* inoltre: *“Non è sempre agevole distinguere fra funzioni diplomatiche e attività personali dei membri della missione. In proposito qualche elemento per delimitare le due fattispecie è offerto dalla giurisprudenza nazionale. Così la Corte costituzionale federale tedesca, nel caso dell'Ambasciatore siriano nella Repubblica democratica tedesca del 1997, decise che la condotta dell'ambasciatore – il quale aveva consentito che un terrorista rimuovesse degli esplosivi conservati nella sede della missione diplomatica, operazione che provocò una esplosione a Berlino est, in cui una persona rimase uccisa e vi furono molti feriti – fosse riconducibile all'esercizio di funzioni diplomatiche. Conseguentemente, la condotta era attribuibile allo Stato inviante e la sua illegittimità ai sensi della legislazione locale era irrilevante. In senso analogo, la Corte Suprema austriaca nel caso Eredi di Pierries c. Austria del 1981, ritenne che l'accidentale uccisione dell'ambasciatore di Francia da parte dell'ambasciatore austriaco in Jugoslavia durante una battuta di caccia organizzata dal Presidente jugoslavo fosse avvenuta nell'esercizio delle funzioni di rappresentanza dello Stato inviante, che possono comportare anche contatti di tipo personale, come partecipare a conviti ufficiali.”*

³⁰⁰ Articolo 41.1 VCDR

urbanistica, sulla locazione, ecc.).³⁰¹ Tuttavia, in altri casi le missioni diplomatiche e di conseguenza anche gli agenti devono conformarsi a taluni divieti come per esempio ai divieti d'importazione di beni per ragioni di moralità, sicurezza, sanità ed ordine pubblico quali armi, droghe ecc.³⁰² Inoltre, in relazione al principio del rispetto delle leggi e dei regolamenti dello Stato ospitante, un ambito che ha dato luogo a numerosi incidenti e controversie riguarda il mancato rispetto da parte del personale diplomatico delle disposizioni del codice della strada, in particolare in relazione a divieti di sosta, eccesso di velocità, guida in stato di ebbrezza, guida senza patente o senza assicurazione del veicolo. Questo ha spesso suscitato accuse di abuso di immunità, e alcuni Stati, tra cui gli Stati Uniti e il Regno Unito, hanno adottato disposizioni restrittive mirate a contrastare questa problematica, comprese sanzioni come il ritiro delle targhe diplomatiche o della patente di guida.³⁰³ D'altro canto, la legislazione italiana è notevolmente più permissiva in materia.³⁰⁴

³⁰¹ C. Curti Gialdino *op.cit.*p. 67. Vedi anche Przetacznik F., *Les devoirs de l'agent diplomatique à l'égard de l'État accréditaire*, in *RDISDP*, 1975, pp. 291-319; 1976, pp. 57-79.

³⁰² C. Curti Gialdino *op.cit.* inoltre: "I Ministri degli esteri degli (allora) nove Stati membri della Comunità europea hanno adottato il 20 marzo 1979 una dichiarazione concernente l'importazione, acquisto, possesso ed uso delle armi da fuoco da parte di persone che godono dei privilegi diplomatici e consolari."

³⁰³ C. Curti Gialdino *op.cit.* Vedi anche Faupin H., *Les problèmes juridiques posés par la circulation automobile des diplomates*, in *AFDI*, 1998, pp. 167-186.

³⁰⁴ C. Curti Gialdino *op.cit.* inoltre: "L'art. 131 del vigente codice della strada (D.Leg. 285/1992 e s.m.), al par. 1, infatti, dispone che, a condizioni di reciprocità, "Le violazioni alle disposizioni del presente codice commesse da agenti diplomatici e consolari accreditati in Italia, o da altre persone che, con riguardo a tali violazioni, godano, nei limiti previsti dalle norme internazionali, delle immunità spettanti agli agenti suddetti, sono segnalate dagli uffici o comandi dai quali dipendono coloro che le hanno accertate al Ministero degli affari esteri, per le comunicazioni da effettuarsi per via diplomatica"; inoltre, ai sensi del par. 3, "Le violazioni commesse alla guida di veicoli muniti delle targhe speciali di cui al comma 1 da soggetti diversi da quelli indicati nel comma 1 sono perseguite nei modi ordinari di legge, oltre alla segnalazione per via diplomatica nei confronti del titolare dell'autoveicolo". Pertanto, se l'agente diplomatico commette una infrazione stradale, pure se guidi un'autovettura con targa ordinaria, non viene redatto un vero e proprio verbale di contestazione ma ci si limita alla segnalazione al Ministero degli Affari esteri. Se, invece, l'infrazione non è compiuta da conducente riconducibile a persona con qualità di agente diplomatico o consolare estero, anche se la vettura abbia una targa e carta di circolazione rilasciata su richiesta del Ministero degli Affari esteri si procede in via ordinaria alla contestazione cui si aggiunge, tuttavia, la segnalazione alla Farnesina ai fini delle successive comunicazioni da farsi per via diplomatica. Alla luce del divieto di porre in essere misure di sequestro o altre misure di esecuzione nei confronti dei "mezzi di trasporto della missione", sancito dall'art. 22, par. 3 CVRD, è discussa la possibilità di applicare garanzie bloccaruote a vettura con targa diplomatica irregolarmente parcheggiate.

Negli ultimi anni la preoccupazione in merito ai problemi e agli illeciti da parte del corpo diplomatico sorti alla guida di veicoli a motore è stata condivisa sempre più anche dai governi, i quali, in qualità di Stati ospitanti hanno cercato di rispondere sia ai problemi cronici come quello del parcheggio illegale delle auto diplomatiche nelle loro città affollate sia alle numerose violazioni minori del codice della strada, nonché agli incidenti stradali, non così rari come si potrebbe pensare, causati da persone che godono dell'immunità diplomatica.³⁰⁵ A tal proposito, i primi governi a muoversi nella direzione di cercare delle soluzioni alle problematiche legate ai veicoli a motore sono stati, in ordine cronologico, il governo degli Stati Uniti,³⁰⁶ il governo del Regno Unito³⁰⁷ e infine anche i governi canadese e neozelandese.³⁰⁸

In caso di grave intralcio alla circolazione può ritenersi giustificata, in via eccezionale, la rimozione del veicolo, qualora la missione diplomatica o l'agente diplomatico, debitamente avvertiti, non abbiano eliminato l'ostacolo alla circolazione."

³⁰⁵ Jonathan Brown, *Diplomatic Immunity: State Practice under the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 37, No. 1 (Jan., 1988), pp. 53-88, Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law, <http://www.jstor.org/stable/760230>

³⁰⁶ Si veda per approfondire la Nota circolare del 2 luglio 1984, pubblicata su "*Contemporary Practice of the United States*" nel (1985) 79 A.J.I.L. 1048-1049; Nota circolare del 29 gennaio 1985, pubblicata su "*Contemporary Practice of the United States*", pp.1047-104; Nota circolare del 3 Luglio 1985. Testo fornito dal Dipartimento di Stato e citato in Jonathan Brown *op.cit.* in base alle quali: Nel luglio 1984 il Segretario di Stato ha informato tutti i capi di missione che il Dipartimento non avrebbe più richiesto l'annullamento delle violazioni del codice della strada a nome delle missioni diplomatiche. Se le missioni desideravano contestare i fatti, dovevano portarli all'attenzione delle giurisdizioni competenti. Ciò che il governo si aspettava era dunque che coloro che guidavano veicoli a motore rispettassero le leggi locali, in conformità all'articolo 41, e pagassero eventuali multe derivanti dalla violazione delle leggi locali sul traffico. Nel dicembre 1984 le missioni furono informate che, sebbene i loro membri non fossero tenuti a comparire in tribunale per tali violazioni, "l'immunità dalla giurisdizione non implica che lo Stato ospitante debba permettere a tutti gli individui con tale immunità il privilegio di guidare un'automobile o continuare a concedere tale privilegio se abusato". Successivamente, nel marzo 1985 il Segretario di Stato ha introdotto l'obbligo che tutti i veicoli registrati a nome di una missione o di un membro di una missione fossero assicurati per almeno 300.000 dollari per coprire ogni responsabilità personale e danni materiali derivanti da un singolo incidente. La prova di un'assicurazione in corso è diventata una condizione d'uso per ciascun veicolo. Nel luglio 1985 il Segretario di Stato ha espresso a tutte le missioni la serietà con cui il Dipartimento considera la guida sotto l'influenza dell'alcol e ha detto:

"A tal proposito, nel caso in cui un autista che gode dell'inviolabilità personale sia fermato nel suo veicolo da un ufficiale di polizia, il Dipartimento invita a cooperare se gli viene chiesto di sottoporsi a un test di sobrietà per la sua stessa sicurezza. Lo scopo del test non è punitivo, ma preventivo, e serve a proteggere sia il conducente che le possibili vittime di guida in stato di ebbrezza."

³⁰⁷ Si veda per approfondire Jonathan Brown *op.cit.*; 1985 White Paper, p.24, para.69, p.27, para.80; in base ai quali: nell'aprile del 1985, ha annunciato, a seguito della sua revisione della Convenzione di Vienna, che era deciso a ridurre

I casi discussi sopra evidenziano chiaramente l'attrito tra la pretesa di privilegi e immunità da parte dei funzionari stranieri e il loro dovere di rispettare le leggi e i regolamenti locali.

Le disposizioni testuali sia della VCDR che della VCCR impongono ampiamente che non solo i funzionari stranieri, ma anche *"tutte le persone che godono di tali privilegi e immunità"* abbiano il dovere di rispettare le leggi e i regolamenti dello Stato ospitante.³⁰⁹ Tuttavia, alla luce della formulazione della disposizione, è stato generalmente considerato come un "dovere morale" o "un dovere di cortesia" piuttosto che come un dovere giuridico di rispettare le leggi locali.³¹⁰ La ragione alla base di quanto appena esposto può essere ritrovata nella posizione teorica secondo cui i diplomatici e il personale consolare hanno diritto a una protezione speciale nello Stato ospitante e, come tali, non sono soggetti alle leggi locali o sono esenti dalla responsabilità sostanziale.³¹¹ Tuttavia, la pratica degli Stati e, in alcuni casi, persino le disposizioni delle Convenzioni di Vienna dimostrano che questo non rappresenta un quadro completo.

Una questione cruciale che sorge in relazione a ciò e che necessita di essere chiarita è se individui come diplomatici e funzionari consolari possano essere investiti, oltre che di diritti, anche

in modo molto significativo il livello di parcheggio illegale da parte dei veicoli diplomatici, come d'altronde accennato in precedenza nel paragrafo precedente. A seguito di ciò, ai capi di missione a Londra è stato notificato che "la persistente e deliberata mancanza di rispetto da parte di singoli diplomatici delle norme di parcheggio e il mancato pagamento delle multe comporteranno in futuro la messa in discussione della loro accettabilità come membri delle missioni diplomatiche a Londra". Nei casi gravi, "le multe di parcheggio non pagate relative a singole auto porteranno a una richiesta di trasferimento o ritiro dell'autore dell'infrazione". Inoltre, è stato annunciato che una seconda infrazione per guida in stato di ebbrezza (o la prima se aggravata da violenza o lesioni a terzi), altre infrazioni al codice della strada che comportano morte o gravi lesioni e la guida senza assicurazione per terzi sono tra le violazioni che *"di norma portano a una richiesta di ritiro o di rinuncia all'immunità da parte dell'agente diplomatico"*.

³⁰⁸ Si veda la Circolare n. XDC-2070 del 22 aprile 1986. Il testo (fornito dal Dipartimento degli Affari Esteri, Ottawa)

³⁰⁹ Articolo 41 VCDR

³¹⁰ Eileen Denza (n 4) 374

³¹¹ Sanderijn Duquet e Jan Wouters, *"Obblighi giuridici dei diplomatici oggi: la continua rilevanza della Convenzione di Vienna"*, Working Paper Series n. 146, (2015) Leuven Centre for Global Governance Studies, 6. Ad esempio, l'articolo 34 del VCDR e l'articolo 49 del VCCR generalmente esentano gli agenti diplomatici e i funzionari consolari e le loro famiglie da tutte le tasse e i tributi, sia nazionali che locali, a meno che il loro caso non rientri in una delle categorie elencate. Allo stesso modo, come illustrato nella Tabella 1, i funzionari stranieri non possono essere sottoposti a processo di arresto o detenzione e la loro inviolabilità personale è protetta.

di obblighi in base agli strumenti internazionali, visto che sono i rispettivi Stati che stipulano le Convenzioni e di conseguenza sono responsabili delle violazioni delle stesse.³¹² Anche se ciò è vero fino a un certo punto, è opportuno notare che nulla nel diritto internazionale esistente impedisce ai funzionari di assumere una responsabilità individuale, soprattutto per i loro atti privati.³¹³ Inoltre, sulla stessa linea, i funzionari stranieri possono essere investiti di diritti e doveri anche in base al diritto interno dello Stato ospitante. In tal senso, diversi studiosi sostengono che lo Stato estero agendo per sé stesso o attraverso il suo funzionario diplomatico o consolare è generalmente considerato in altre giurisdizioni come una persona giuridica dotata di diritti e doveri, anche se l'immunità sovrana e diplomatica lo protegge dalla procedura legale. Per tali motivazioni, è generalmente stabilito che un diplomatico abbia gli obblighi (compreso il dovere di rispettare la legge locale), sebbene siano esenti da responsabilità in virtù dell'immunità diplomatica concessa loro.

Per di più, l'immunità diplomatica o consolare non implica l'esenzione da tutte le giurisdizioni. In particolare, il funzionario straniero colpevole può essere perseguito o chiamato a rispondere davanti ai tribunali dello Stato mittente³¹⁴ in quanto non è immune dal processo legale dello suo Stato di appartenenza. Allo stesso modo, può essere chiamato a rispondere anche nello Stato ospitante stesso, nel caso in cui lo Stato mittente decide di rinunciare alla sua immunità.³¹⁵ Oltre a queste due possibilità principali, talvolta si suggerisce anche che il funzionario possa essere

³¹² S. R. Subramanian, *Abuse of Diplomatic Privileges and the Balance between Immunities and the Duty to Respect the Local Laws and Regulations under the Vienna Conventions: The Recent Indian Experience*, Assistant Professor, Rajiv Gandhi School of Intellectual Property Law, Indian Institute of Technology, Kharagpur, West Bengal, India, *The Chinese Journal of Global Governance* 3 (2017) 182–233

³¹³ Duquet and Wouters (n 198) 21

³¹⁴ Come analizzato nel capitolo precedente

³¹⁵ R. Subramanian *op.cit.*

soggetto a perseguimento penale dopo l'immunità nello Stato ospitante, cioè a un processo dopo la fine delle sue funzioni con la missione, anche se questa ipotesi è molto controversa.³¹⁶

Più nel dettaglio, per ciò che concerne i possibili rimedi previsti dalla VCDR per sanzionare e punire i crimini o gli abusi di potere da parte di agenti diplomatici, se ne parlerà nel paragrafo successivo.

1.3 L'obbligo di non interferire negli affari interni dello Stato accreditario

Altro limite imposto ai funzionari diplomatici nell'esercizio delle loro funzioni e di conseguenza anche nel beneficio delle loro immunità, è l'obbligo di non interferire negli affari interni dello Stato accreditario, e, come nel caso precedente, anche questo trae origine dal fatto che l'attività svolta avviene nel territorio dello Stato ospitante e del quale bisogna rispettarne la sovranità territoriale.

Tale regola di non interferenza negli affari interni dello Stato accreditario è ben radicata nel diritto consuetudinario ed attestata nella risalente prassi della diplomazia permanente,³¹⁷ nonché descritta nella Convenzione di Vienna sulle relazioni Diplomatiche del 1961 la quale, all'articolo 41.1 stabilisce che il personale della missione diplomatica ha anche "*il dovere di non interferire negli affari interni*" dello Stato accreditario.³¹⁸

³¹⁶ Vedi Dror Ben-Asher, "I diritti umani incontrano le immunità diplomatiche: problemi e possibili soluzioni" (Cambridge: Harvard Law School, 2000); Joan E. Donogue, "Immunità perpetua per ex diplomatici? Una risposta all'Affare 'Absinito': una teoria restrittiva dell'immunità diplomatica", 27 *Columbia Journal of Transnational Law*, 615 (1989); Mariam Nash Leich, "Persecuzione degli ex diplomatici per atti non ufficiali", 81, *American Journal of International Law*, 937 (1987).

³¹⁷ C. Curti Gialdino *op.cit.p.* 68. inoltre: "una menzione della regola figura sia nelle codificazioni private del XIX secolo (Codice Bluntschli, par. 225, 1868, Codice Fiore, par. 484, 1890) o degli inizi del XX secolo (progetto dell'American Institute of International Law, art. 16, 1925; Codice Phillimore, art. 34, 1926; progetto della International Commission of American Jurist, art. 26, 1927) sia nella convenzione de L'Avana del 1928 (art. 12). Ciò nonostante, il primo progetto del rel. spec. Sandström non la menzionò in termini espliciti nell'art. 27 concernente i doveri dell'agente diplomatico Il suo inserimento è frutto di un emendamento congiunto del messicano Luis Padilla Nervo e del cubano Francisco García Amador, poi incluso nell'art. 33 del progetto sottoposto dalla CDI nel 1958 al- l'Assemblea generale."

³¹⁸ Articolo 41 VCDR

Questa regola serve a garantire, da un lato, il rispetto della sovranità dello Stato ospitante e, dall'altro, si basa sui principi dell'eguaglianza tra gli Stati e del non intervento negli affari interni degli Stati. Tuttavia, è difficile definire con precisione l'entità esatta di questo divieto, il cui significato può variare nel tempo e nello spazio. Ciò è in linea con la limitazione dell'ambito di applicazione del principio di diritto internazionale che vieta agli Stati di interferire negli affari interni di un altro Stato, specialmente quando si tratta di questioni legate ai diritti umani o alla promozione della democrazia.³¹⁹

In relazione a questo, è interessante considerare anche la pratica di alcuni Stati occidentali, come Germania, Stati Uniti e Regno Unito, che, al fine di evitare l'accusa di interferenza negli affari interni di altri Stati, forniscono sostegno finanziario a organizzazioni private (come le fondazioni tedesche *Stiftungen*, il *National Endowment for Democracy* statunitense e la *British Westminster Foundation for Democracy*) o a ONG.³²⁰

Questa prassi offre alcune indicazioni sull'identificazione delle attività considerate come interferenza negli affari interni di uno Stato. Il divieto comprende l'attività svolta personalmente dall'agente diplomatico, anche senza istruzioni dal suo Stato di origine, a sostegno dell'opposizione parlamentare o extraparlamentare, delle richieste sindacali e, in generale, qualsiasi forma di propaganda antigovernativa o di finanziamento diretto delle forze di opposizione.³²¹ Nonostante ciò, non esistono orientamenti specifici dalla giurisprudenza internazionale sulla portata dell'articolo 41 della VCDR.³²² L'ampiezza maggiore o minore del divieto può ad esempio essere dipesa dalla

³¹⁹ C.Curti Gialdini *op.cit.*p.72

³²⁰ *ibidem*

³²¹ *Ibidem*. Vedi anche Behrens P., *The duty of non-interference and its impact on the diplomatic message under the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, PhD. Thesis, University of London, 2008; ID., *Diplomatic Interference and Competing Interests in International Law*, in *BYIL*, 2011, pp. 178-247.

³²² C.Curti Gialdini *op.cit.* inoltre: "Invero, il ricorso proposto nel 2009 alla Corte internazionale di giustizia dall'Honduras contro il Brasile, in cui si assumeva che la sede della missione diplomatica brasiliana a Tegucigalpa – ove avevano avuto rifugio l'ex presidente onduregno José Manuel Zelaya Rosales e taluni suoi seguaci – era stata utilizzata per svolgere attività manifesta- mente illegali di propaganda politica, e ciò in violazione dell'art. 2, par. 7

concezione di democrazia accolta nello Stato accreditatario.³²³ Tuttavia, è evidente che il divieto di interferenza non impedisce all'agente diplomatico di incontrare membri dell'opposizione nel Paese ospitante, poiché tale attività può essere considerata parte della sua funzione di rappresentanza. Ad esempio, nel 1977, quando il presidente francese Giscard d'Estaing si lamentò che diplomatici statunitensi avevano incontrato membri del Partito Comunista francese, il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti osservò che tali incontri rientravano nella prassi consolidata della politica estera americana.³²⁴ È chiaro che tali comportamenti rientrano nella funzione di rappresentanza dello Stato inviante nel Paese ospitante, come stabilito dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera a) della VCDR.³²⁵

Ad ogni modo, è sempre richiesta da parte dell'agente diplomatico una valutazione ponderata per comprendere quali azioni e comportamenti possano provocare reazioni avverse e ostili nello Stato ricevente che potrebbero portare a sanzionare l'agente o addirittura nei casi più gravi alla rottura delle relazioni diplomatiche tra i rispettivi Stati.³²⁶ In Eritrea, nel 2001, l'Unione europea presentò una protesta ufficiale in seguito all'arresto di membri dell'opposizione. In quel momento, il Belgio deteneva la presidenza del Consiglio dell'Unione europea ma non aveva una rappresentanza diplomatica in Eritrea. Di conseguenza, la protesta fu presentata dall'ambasciatore italiano, il quale fu immediatamente dichiarato persona non grata dalle autorità eritree. Come atto di rappresaglia, l'ambasciatore eritreo a Roma fu richiesto a lasciare l'Italia entro 72 ore, e tutti gli ambasciatori degli Stati membri dell'Unione europea furono richiamati per consultazioni come segno di protesta collettiva contro il comportamento autoritario del governo eritreo. In generale, è piuttosto comune la dichiarazione di persona non grata (o addirittura l'espulsione diretta) di un agente diplomatico che abbia stabilito contatti con esponenti di partiti o movimenti di opposizione.

della Carta delle Nazioni Unite e dell'art. 41 CVRD è stato cancellato dal ruolo (ord. 12 maggio 2008) avendo l'Honduras rinunciato al ricorso.”

³²³ Behrens P *op.cit.p.65*

³²⁴ Carlo Curti Gialdino *op.cit.p.73*

³²⁵ Articolo 3 VCDR

³²⁶ Carlo Curti Gialdino *op.cit*

Tra gli episodi recenti, possiamo menzionare l'espulsione di due diplomatici statunitensi da parte del Kirghizistan nel luglio 2006, così come la dichiarazione di persona non grata da parte del Sudan nei confronti dell'incaricato d'affari canadese e dell'inviato della Commissione europea.³²⁷

Più controverso ancora è il dibattito in merito alla difesa e tutela da parte dei diplomatici dei diritti umani negli Stati riceventi. Infatti, in linea di principio, le prese di posizione sulla suddetta materia da parte dei funzionari diplomatici devono essere innanzitutto concordate e portate avanti insieme allo Stato inviante e in secondo luogo non devono superare il limite che lo Stato ricevente è disposto ad accettare.³²⁸ Ciononostante, in questo caso, il diplomatico può farsi forza, nella promozione delle sue idee, sul principio per il quale il dovere di evitare violazioni dei diritti umani³²⁹ è oggetto di norme generali del diritto internazionale aventi effetti *erga omnes* e pertanto può essere invocato da ogni Stato.³³⁰ È tuttavia evidente come, alla luce di due norme internazionali tra loro in conflitto (quella che vieta ingerenze interne e quella che garantisce la tutela dei diritti umani), è necessario che l'agente diplomatico e, in generale, lo Stato inviante, debbano ponderare le proprie azioni e, dopo un calcolo costi benefici, adottare delle condotte efficaci ma le meno intrusive possibili.³³¹

1.4 crimini internazionali e rispetto dei diritti umani

Il dibattito circa la correlazione tra diritti umani e immunità diplomatica non si esaurisce solo in merito a quanto un diplomatico possa promuovere la difesa dei suddetti diritti nello Stato

³²⁷ *Ivi* p. 74

³²⁸ *Ibidem*

³²⁹ *Ibidem*. ad esempio divieto di tortura, protezione dalla schiavitù o da discriminazioni razziali, bando del genocidio, violazioni del diritto umanitario, garanzie del principio di autodeterminazione interna, ecc.

³³⁰ vedi ad es., TPI, sentenza 10 dicembre 1998, Procuratore c. Furundžija; Institut De Droit International, La protection des droits de l'homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des États, rapp. G. Sperduti, 1989, ris. Sessione di Santiago de Campo- stela, artt. 1 e 2, par. 2; CDI, Articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati per fatti illeciti, art. 48

³³¹ Carlo Curti Gialdino *op.cit.* o.74. inoltre: “Ad es., passi il Ministero degli esteri del Corpo diplomatico in luogo di dichiarazioni pubbliche individuali di agenti diplomatici, comunicazioni orali piuttosto che note verbali, azioni concertate con altre missioni diplomatiche piuttosto che azioni individuali.”

che lo ospita, ma si amplia anche a toccare quei casi nei quali i funzionari diplomatici siano al contrario gli autori stessi di crimini internazionali o violazioni di diritti umani e si appellino all'immunità diplomatica come protezione da eventuali sanzioni e ripercussioni sulla propria persona.

Dunque, la relazione tra immunità diplomatica e violazione dei diritti umani costituisce un tema di grande rilevanza nel contesto del diritto internazionale in quanto l'invocazione dell'immunità può talvolta sollevare questioni cruciali riguardo alla responsabilità degli attori diplomatici per violazioni dei diritti umani.³³² Per questo, molti studiosi ed esperti della materia cercano e hanno cercato di esaminare in che misura l'immunità diplomatica possa costituire un ostacolo alla tutela dei diritti umani e se tale principio debba subire delle limitazioni o adattamenti per bilanciare adeguatamente i diritti degli individui con le esigenze delle relazioni diplomatiche.³³³

Alla luce di casi passati che coinvolgono presunti abusi dell'immunità, l'esame di principi specifici dei diritti umani può indicare il tipo di situazioni nelle quali l'immunità si scontra in modo deciso e diretto con i diritti umani fondamentali. Iniziando dal principio del diritto alla vita, l'uccisione di un poliziotto britannico nell'aprile 1984 e la ferita di undici dissidenti libici fuori dall'ambasciata libica a Londra rappresentano un esempio lampante di conflitto tra il diritto alla vita e le immunità diplomatiche.³³⁴ In primo luogo, la persona (o le persone) non identificate che avrebbero sparato alle vittime attraverso le finestre dell'ambasciata non avrebbero potuto essere perseguite e punite dal sistema giuridico britannico. Allo stesso modo, l'autore presunto del reato non avrebbe potuto essere costretto a risarcire le famiglie delle vittime. Infine, sebbene sia difficile valutarlo, la consapevolezza di essere protetti dall'immunità diplomatica potrebbe aver contribuito

³³² Dror Ben-Asher, *Human Rights Meet Diplomatic Immunities: Problems And Possible Solutions*, Harvard Law School, November 2000, SJD Candidate, Harvard Law School; LL.M., Harvard Law School; M.Juris., Oxford; LL.B., Leicester

³³³ *ibidem*

³³⁴ Per un esame più dettagliato dell'incidente e delle circostanze vedi William E. Smith, "we want them out!" a Killer Goes Free as an Angry Britain Sends Libya's "Diplomats" Packing, 42 TIME MAG., May 7, 1984, available in 1984 WL 2060761

in primo luogo a non dissuadere e frenare il soggetto dallo sparare. Dopo nove giorni di negoziati, i 30 libici presenti nell'ambasciata furono scortati all'aeroporto e salirono a bordo di un aereo libico diretto a Tripoli.³³⁵ L'incidente ha coinvolto almeno tre tipi di abuso: abuso delle sedi diplomatiche, abuso della valigia diplomatica e abuso dello status diplomatico, tutti i quali sembrano godere di immunità incondizionata ai sensi della Convenzione di Vienna del 1961. Le autorità britanniche che hanno fatto irruzione nelle sedi dell'ambasciata libica dopo l'evacuazione hanno trovato armi e prove forensi che indicavano che i colpi che hanno ucciso la poliziotta provenivano effettivamente dall'ambasciata. A seguito della cessazione delle relazioni diplomatiche tra Regno Unito e Libia, le valigie diplomatiche che lasciavano l'ambasciata con il personale in partenza non sono state controllate o scansionate nonostante un'eventuale richiesta di riserva libica all'articolo pertinente della Convenzione di Vienna. C'è una forte ragione per credere che l'arma del delitto si trovasse in una di quelle valigie. Lo *status* diplomatico ha svolto un ruolo particolarmente significativo poiché i libici che lasciavano l'ambasciata non sono stati arrestati nonostante la forte probabilità che uno (o più di uno) di loro fosse responsabile dell'omicidio.

Un altro terreno di collisione è quello della sicurezza della persona e anche qui riportiamo dei casi noti di violazione di tale principio da parte di funzionari diplomatici. Nel 1982 il figlio dell'ambasciatore brasiliano ha sparato ad un giovane ragazzo in un locale notturno di Washington.³³⁶ La vittima, non si è mai completamente ripresa dalle ferite ed è stata sottoposta a trattamento psichiatrico. Successivamente ha dichiarato: *"le persone fanno del male alle persone tutto il tempo, ma di solito pagano un prezzo."*³³⁷ In un diverso incidente, l'ambasciatore messicano presso l'ONU ha infranto il finestrino di un'auto appartenente a un uomo di New York e gli ha

³³⁵ Ivi. Vedi anche, *Murder Clues; Secrets of the Libyan Embassy*, 45 TIME MAG., 14 maggio 1984, disponibile nel 1984 2060817. Una successiva perquisizione dei locali dell'ambasciata libica ha rivelato che il bossolo era stato usato in un angolo con vista su St.James' Square (dove è stata colpita Yvonne Fletcher).

³³⁶ Chuck Ashman and Pamela Trescott, *Outrage : the Abuse of Diplomatic Immunity*, , London : W. H. Allen, 1986

³³⁷ riportato in Chuck Ashman an Pamela Trescott *opc.cit.*

puntato una pistola alla testa perché l'uomo aveva parcheggiato per cinque minuti in uno spazio riservato ai diplomatici. Nessuna accusa è stata mosse contro l'ambasciatore.³³⁸

Concludiamo l'esamina dei casi di collisione tra diritti umani ed immunità diplomatica accennando ad alcuni recenti esempi di violazione del divieto di schiavitù o, dei così detti "schiavi diplomatici".³³⁹ In un caso di questo genere, una domestica boliviana è stata tenuta prigioniera da un diplomatico egiziano di stanza negli Stati Uniti. È stata obbligata a svolgere la sua attività lavorativa sette giorni alla settimana senza mai ricevere un centesimo. Il suo passaporto è stato trattenuto dal diplomatico che le ha negato le cure mediche quando ha sviluppato una grave malattia che causava sanguinamenti e infezioni.³⁴⁰ In un altro caso, una domestica filippina ha accusato un diplomatico giordano e sua moglie di maltrattamenti, costringendola a lavorare incessantemente per 50 centesimi all'ora, tenendola rinchiusa nella loro casa in Virginia e nascondendo il suo passaporto e i suoi effetti personali in modo che non potesse scappare.³⁴¹ Al contrario, esistono anche dei casi in cui l'immunità diplomatica non è stata riconosciuta e in questi si è proceduto diversamente, sanzionando il colpevole. Quanto detto viene esemplificato dalla storia di due donne tenute prigioniere nella casa di una principessa della famiglia reale del Kuwait a Londra.³⁴² Una di loro ha raccontato alla polizia di essere stata frustata, calciata, picchiata e affamata. La principessa ha poi invocato l'immunità diplomatica, a cui però non aveva diritto formalmente e nel febbraio 1985 è

³³⁸ *Ivi* p. 77

³³⁹ Vedi, Ashman & Trescott, *op.cit* p.76 citando l'avvocato per l'immigrazione statunitense Vernon Gutjahr

³⁴⁰ *ibidem.*, solo l'intervento di un avvocato per l'immigrazione, del Dipartimento di Stato, dell'ambasciata boliviana e dell'ambasciatore egiziano ha portato al pagamento di 1.200 dollari di salari arretrati (100 dollari al mese) e al ritorno del suo passaporto e degli effetti personali.

³⁴¹ Vedi, Alberto M. Alfaro, Filipino Maid Sues Envoy For Slavery, *FILIPINO REPORTER*, 9 febbraio 1995, a pagina 1: Nel 1995, la domestica, che sostiene quattro figli nelle Filippine con un salario di 200 dollari al mese, ha cercato di citare in giudizio un diplomatico giordano e sua moglie che presumibilmente l'hanno costretta a lavorare fino a 16 ore al giorno, sette giorni alla settimana, cucinando, pulendo e prendendosi cura delle due giovani figlie della coppia dal 1991.

³⁴² vedi, Ashman & Trescott, *supra* note 1, pp. 169-170.

stata condannata a sei mesi di carcere con sospensione della pena per due anni e le è stato ordinato di pagare 2.000 sterline in multe, spese e risarcimento alle domestiche.³⁴³

Una chiave di lettura proposta dagli studiosi della materia per risolvere il suddetto dibattito è da ritrovare nell'essenza della teoria dell'immunità funzionale. Essa, infatti, come anche detto nel primo capitolo, consiste nell'esaminare se un determinato atto per il quale viene invocata l'immunità diplomatica (o consolare) sia necessario per svolgere una funzione diplomatica o consolare accettata.³⁴⁴ Come è stato affermato in modo audace nel rapporto della Commissione degli Affari Esteri della Camera dei Comuni, non serve nemmeno dirlo: il terrorismo o altre attività criminali non possono mai essere giustificati facendo riferimento a queste funzioni.³⁴⁵ Si può argomentare che quando i diplomatici agiscono effettivamente come terroristi, non sono affatto diplomatici e devono quindi perdere il beneficio di quelle immunità a cui i diplomatici hanno diritto.

Questo ragionamento può essere applicato *mutatis mutandis* agli atti degli agenti diplomatici o consolari che potrebbero comportare la violazione dei diritti umani. In nessun caso tali atti possono essere considerati parte della funzione diplomatica o consolare e, quindi, non possono essere considerati atti ufficiali.³⁴⁶

Se c'è un aspetto perfettamente stabilito nel diritto contemporaneo dei diritti umani, è che nessuno Stato può porsi al di sopra delle esigenze di protezione di tali diritti fondamentali, di conseguenza, la sovranità o la giurisdizione interna non possono più essere invocate come ostacolo a tali esigenze. Le immunità sono solo un'espressione di tale sovranità e, quindi, non possono

³⁴³ *Ivi* p. 78

³⁴⁴ Curtis J. Milhaupt, "The Scope of Consular Immunity under the Vienna Convention on Consular Relations: Towards a Principled Interpretation" (1988) C

³⁴⁵ Foreign Affairs Committee Report

³⁴⁶ Curtis J. Milhaupt *op.cit.*

costituire un ostacolo alla protezione dei diritti umani. Ecco perché infine questi ultimi dovrebbero prevalere in caso di conflitto con le immunità.³⁴⁷

Naturalmente, ci sarà sempre la necessità di distinguere tra la violazione dei diritti umani fondamentali, come il diritto alla vita e all'integrità fisica, e i diritti umani di diversa natura, ma questo è un problema che non è unico alla situazione in relazione alle immunità diplomatiche o consolari, ma piuttosto un problema generale che richiederà un necessario grado di flessibilità nel trovare una risposta appropriata ed equilibrata nel diritto internazionale e nazionale.³⁴⁸

Infine, è opinione sostenuta da molteplici studiosi, alla luce della discussione sopra esaminata e dei casi sopra riportati, che sia necessario emendare le Convenzioni di Vienna sulle Relazioni Diplomatiche e Consolari nel futuro prossimo, al fine di affrontare, tra gli altri aspetti, la preoccupazione per i diritti umani e le questioni correlate.³⁴⁹ Nel frattempo, il diritto interno, le politiche e le decisioni dei tribunali nazionali continueranno a svolgere un ruolo importante nella limitazione degli abusi futuri.³⁵⁰

³⁴⁷ Francisco Orrego Vicuna, *Diplomatic and Consular Immunities and Human Right*, *The International and Comparative Law Quarterly*, Jan., 1991, Vol. 40, No. 1 (Jan., 1991), pp. 34-48, Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law

³⁴⁸ *ibidem*

³⁴⁹ *ibidem*

³⁵⁰ Ad esempio, sia il Rapporto della Commissione degli Affari Esteri UK, p.xxxcv, che il Rapporto del Governo UK, pp.6-7, sottolineano che le nuove politiche per limitare gli abusi delle immunità non dovrebbero concentrarsi sull'emendamento della Convenzione di Vienna. Tuttavia, sarebbe auspicabile un emendamento al fine di raggiungere una comprensione comune ed evitare interpretazioni contrastanti.

2. Rimedi all'abuso dell'utilizzo dell'immunità diplomatica

2.1 Introduzione generale

Nell'analisi condotta nel precedente capitolo sui limiti e le controversie in merito all'immunità diplomatica e la sua (a volte discussa) applicazione abbiamo visto come tutto il dibattito ruoti intorno alla possibilità che coloro che beneficiano dell'immunità diplomatica e dei vari privilegi e poteri che ne derivano, ne abusino ed eccedano nell'utilizzarli per scopi impropri.

Non bisogna chiaramente pensare di essere in presenza di una situazione patologica così frequente, in quanto, se si confrontano il numero e la qualità delle infrazioni commesse dagli agenti diplomatici con quelle commesse in media dalla popolazione dello Stato accreditario annualmente, ci si rende conto che sono un numero decisamente esiguo. Naturalmente poi, la media può cambiare in alcune città dove c'è una presenza significativa di agenti diplomatici sia per l'importanza della capitale dello Stato accreditario sia per la coincidente presenza nella capitale, o in altre città, di enti internazionali non territoriali (Santa Sede, Ordine di Malta) o di organizzazioni internazionali universali o regionali. Ci si riferisce, ovviamente, a città quali Washington, New York, Bruxelles, Ginevra, Parigi, Londra, Roma, ecc.³⁵¹

Dunque, è proprio l'esistenza dell'immunità che comporta che gli abusi della stessa facciano discutere l'opinione pubblica, la quale, di solito, considera detti abusi delle discriminazioni intollerabili, sia che si tratti di infrazioni minori ma ripetitive (come la violazione delle regole del codice della strada o il non pagamento di *tickets* per l'accesso alle zone a traffico limitato o per i parcheggi della città ecc.) sia, ancor di più, che riguardino comportamenti criminali più gravi³⁵²

³⁵¹ Carlo Curti Gialdino *op.cit.*p.75

³⁵² *Ibidem*. Vedi anche Ashman C.R., Trescott P., *Outrage. An Investigation into the Abuse of Diplomatic Immunity*, London, 1986

(come l'abuso su minori, le violenze familiari in genere, il trattamento schiavistico di domestici privati ecc.).³⁵³

In generale, gli studiosi distinguono due categorie di abusi: abusi deliberati di natura terroristica o politica e abusi di natura personale.³⁵⁴ Per fornire degli esempi, un incidente rientrante nella prima categoria sarebbe quello del 1984 in cui si presume che un agente di polizia britannico sia stato ucciso dai colpi sparati dalle finestre dell'ambasciata libica, descritto ed esaminato nel precedente paragrafo. Altri esempi di abusi di natura politica includono il caso dell'aeroporto di Roma del 1964, in cui le autorità italiane trovarono un uomo drogato all'interno di una posta diplomatica egiziana³⁵⁵ e l'incidente del 1984 noto come "*affaire Dikko*", in cui un ex ministro nigeriano rapito è stato trovato all'interno di una cassa dichiarata "diplomatica" all'aeroporto di Stansted.³⁵⁶ I casi di abuso nella seconda categoria, invece, includono reati gravi, violazioni del codice della strada e reati di piccola entità.³⁵⁷ Esempi relativamente recenti includono "*l'affare Absinito*", in cui l'ambasciatore della Papua Nuova Guinea negli Stati Uniti ha causato lesioni a diverse persone mentre guidava in stato di ebbrezza,³⁵⁸ il presunto stupro di una ragazza di 16 anni del Northern Virginia da parte del figlio di un diplomatico saudita,³⁵⁹ il presunto sfruttamento di una domestica filippina da parte di un diplomatico giordano e sua moglie,³⁶⁰ il presunto stupro di una

³⁵³ Alcuni dei quali esaminati nel paragrafo precedente

³⁵⁴ Vedi: (the British Government response to the House of Commons Foreign Affairs Committee) *Diplomatic Immunities and Privileges*, Government Report on Review of the Vienna Convention on Diplomatic Relations, Cmnd. 9497, Paras. 6-7 (April, 1985), B.Y.B.I.L 437 (1985)

³⁵⁵ Gli italiani risposero dichiarando un funzionario egiziano persona non grata e ne espulsero altri due.

³⁵⁶ Per informazioni più dettagliate sui vari casi citati vedi Francisco Orrego Vicuna, *Diplomatic and Consular Immunities and Human Rights*, *The International and Comparative Law Quarterly*, Jan., 1991, Vol. 40, No. 1 (Jan., 1991), pp. 34-48, Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law

³⁵⁷ Ashman C.R., Trescott P *op.cit.*

³⁵⁸ McClanahan *op.cit.p. 21*

³⁵⁹ Vedi: Eric Pianin, *Bounds of Diplomatic Immunities: Victims to testify in support of Helm's Bill Limiting Exemptions*, *wash. Post*, Aug. 5, 1987

³⁶⁰ Vedi: Greg Seigle, *Maid Sues Diplomat*, *WASH. TIMES*, Jan. 8, 1995, at A9

domestica filippina da parte dell'ambasciatore di uno stato balcanico a Kuala Lumpur³⁶¹ e il presunto assalto da parte di due diplomatici cubani a agenti di polizia di NYC durante una manifestazione fuori dalla Missione cubana presso l'ONU.³⁶² Molti altri casi sono stati segnalati in tutto il mondo.

Va ricordato poi, che in assenza di una rinuncia esplicita all'immunità da parte dello Stato mittente, possibilità che verrà esaminata più nel dettaglio nel prossimo sotto paragrafo, il diritto diplomatico impedisce in linea generale l'applicazione delle leggi interne ai funzionari diplomatici. Questa situazione dà luogo occasionalmente a esternazioni di rabbia e indignazione pubblica negli Stati ospitanti che subiscono abusi dell'immunità diplomatica. Esempi di queste ondate si sono verificate a seguito dei sopra citati incidenti dell'ambasciata libica del 1984, *dell'affare Dikko* del 1985 e *dell'affare Absinito* del 1987. Ciononostante, la maggior parte dei casi non viene mai portata all'attenzione del pubblico e per questo solo saltuariamente si verificano ondate di indignazione pubblica.³⁶³

Avendo fornito un'introduzione ed un'ottica generale sull'abuso dell'immunità diplomatica, nei prossimi sotto paragrafi esamineremo i rimedi a tali abusi previsti dalla Convenzione di Vienna sulle Relazioni Diplomatiche del 1961, soffermandoci maggiormente sui due principali: la rinuncia all'immunità diplomatiche e la dichiarazione della *persona non grata*.

³⁶¹ Vedi: Tony Emmanuel & Ashraf Abdullah, *Envoy's Immunity Hampers Rape Probe*, New Straights Times, Oct. 9, 1996, at 11

³⁶² Vedi: Miami Herald, Apr. 7, 1995, at A24.

³⁶³ Dror Ben-Asher, *Human Rights Meet Diplomatic Immunities: Problems And Possible Solutions*, Harvard Law School, November 2000, SJD Candidate, Harvard Law School; LL.M., Harvard Law School; M.Juris., Oxford; LL.B., Leicester

2.2 Rinuncia da parte di uno stato dell'immunità diplomatica di un agente

Un primo comportamento ponderato dalla giurisprudenza internazionale riguarda la possibilità che lo Stato accreditante rinunci all'immunità di cui beneficia l'agente diplomatico davanti alle giurisdizioni dello Stato accreditario.³⁶⁴

L'articolo 32, al paragrafo 1, della già citata Convenzione di Vienna sulle relazioni Diplomatiche del 1961 afferma che: "*The immunity from jurisdiction of diplomatic agents and of persons enjoying immunity under article 37 may be waived by the sending State.*"³⁶⁵

Dunque, in accordo con il citato articolo della VCDR (e anche con l'art. 45 VCCR), in ogni circostanza è possibile rinunciare alle immunità e le inviolabilità personali.³⁶⁶ Ci sono però tre condizioni. In primo luogo, come si legge nel citato articolo, la rinuncia deve essere proclamata dallo Stato mittente. Poiché un inviato è nominato da tale Stato, i diritti dell'inviato derivanti da tale nomina devono essere invocati e rinunciati a discrezione dello Stato stesso. Di conseguenza, il diritto internazionale non si oppone a che uno Stato rinunci all'immunità di un agente diplomatico o consolare (o ex agente) contrariamente ai loro interessi personali.³⁶⁷ Una delle questioni più dibattute, verteva proprio in merito al dubbio se la decisione di revocare o meno l'immunità diplomatica spettasse giuridicamente allo Stato d'origine o al capomissione o al singolo membro della missione la cui immunità è in questione.³⁶⁸ Il già esaminato articolo 32.1, tuttavia, risponde chiaramente alla domanda: l'immunità diplomatica non appartiene all'individuo e quindi non appartiene al diplomatico in quanto tale, ma allo Stato di invio e può essere revocata solo dallo Stato di invio. Questa regola riflette il diritto internazionale consuetudinario come affermato ad

³⁶⁴ Carlo Curti Gialdino *op.cit.p.81*

³⁶⁵ Articolo 32 VCDR, tradotto in italiano: l'immunità dalla giurisdizione degli agenti diplomatici e delle persone che godono dell'immunità di cui all'articolo 37 può essere revocata dallo Stato d'invio.

³⁶⁶ Nel 2013, il figlio di un agente diplomatico è stato condannato per accuse di aggressione nei Paesi Bassi (lo Stato ricevente) ed è seguita la revoca della sua immunità dalla giurisdizione penale da parte dello Stato mittente Bosnia-Erzegovina; Paesi Bassi, Corte suprema, Paesi Bassi v. X , Caso n. 12/ 05434, 5 novembre 2013

³⁶⁷ Sanderijn Duquet *op.cit.p.54*

³⁶⁸ Eileen Denza, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations (4th Edition)*, Oxford Commentaries on International Law, Oxford Scholarly Authorities on International Law, 14 January 2016

esempio in numerose decisioni dei tribunali nazionali.³⁶⁹ Così nel caso inglese *R v Kent*,³⁷⁰ in cui un addetto alla cifratura presso l'ambasciata degli Stati Uniti di Londra era stato licenziato e la sua immunità diplomatica era stata revocata dal governo degli Stati Uniti per consentirgli di essere processato per furto di documenti dell'ambasciata e per spionaggio, la CIG ha affermato "*che il privilegio rivendicato dal ricorrente è un privilegio che deriva da, e di diritto è il privilegio dell'ambasciatore e, in ultima analisi, dello Stato che manda l'ambasciatore*".³⁷¹ Inoltre, la norma di cui all'articolo 32.1 riflette anche l'approccio funzionale della Convenzione di Vienna come enunciato nel suo preambolo e riportato precedentemente nel capitolo 1.³⁷² Se invece, in un altro caso, un diplomatico desiderasse essere processato, ma lo Stato di invio non è disposto a revocare l'immunità, è ovviamente possibile che il diplomatico si dimetta dal proprio incarico.³⁷³ È stata questa la strada scelta da Lubna Ahmed al-Hussein, funzionario dell'informazione Onu in Sudan con diritto all'immunità diplomatica, quando è stato accusato di aver indossato abiti indecenti (pantaloni larghi e camice lungo) a una festa privata in un ristorante di Khartoum. Il reato comportava una potenziale pena di quaranta frustate e una multa. Il segretario generale delle Nazioni Unite non ha revocato la sua immunità, ma ha espresso pubblicamente preoccupazione e ha denunciato la fustigazione come una violazione dei diritti umani. Alla fine, non è stata condannata alla fustigazione ma solo a una multa, pagata, contrariamente alla sua volontà, dal sindacato dei giornalisti.³⁷⁴

³⁶⁹ es. Cottenet et Cie. c Dame Rafalovitch , 1909 Journal de Droit International Privé 151; In Re the Republic of Bolivia Exploration Syndicate [1914] 1 Ch 139; Acuña de Arce contro Solórzano y Menocal 1956 ILR 422; Bolasco v Wolter 1957:24 ILR 525; Incidente di Waddington , descritto in Satow (5th edn 1979) paragrafo 15.20 e in Salmon (1994) paragrafo 428.

³⁷⁰ [1941] 1 KB 454, 1941-2 AD No 110. Vedi anche *Zoernsch v Waldock* [1964] 2 All ER 256.

³⁷¹ Eileen Denza *op.cit.p.* 84

³⁷² "che lo scopo di tali privilegi e immunità non è di avvantaggiare le persone ma di assicurare l'efficace svolgimento delle funzioni delle missioni diplomatiche quali rappresentanti degli Stati"

³⁷³ Eileen Denza *op.cit*

³⁷⁴ *The Times* , 30 luglio 2009; *Al-Jazeera* , 8 settembre 2009.

In secondo luogo, secondo l'articolo 32.2 della VCDR (e l'articolo 45.2 VCCR)³⁷⁵, la rinuncia deve essere sempre espressa. Nel caso *US v Deaver*,³⁷⁶ in cui sono stati compiuti sforzi per garantire la comparsa dell'ambasciatore canadese come testimone in un procedimento penale, il Dipartimento di Stato ha scritto all'Independent Counsel che indagava sul caso, esponendo la prassi statunitense sulla natura di rinuncia espressa come segue:

*“La forma consueta per richiedere una revoca dell'immunità diplomatica è attraverso i canali diplomatici. Gli Stati Uniti, dal canto loro, non rispondono alle richieste di waiver pervenute con altri mezzi. Il mezzo consueto per rispondere a tale richiesta, seguita anche dagli Stati Uniti, è fornire una nota diplomatica con espressa rinuncia all'immunità.”*³⁷⁷

In terzo luogo, una semplice rinuncia all'immunità dell'agente dalla giurisdizione civile non implica una rinuncia all'immunità dall'esecuzione: è necessaria una rinuncia separata secondo l'articolo 32.4 VCDR e l'articolo 45.4 VCCR.³⁷⁸ Un possibile quarto criterio che talvolta compare nella giurisprudenza nazionale riguarda la questione se la rinuncia debba essere anche "specificata". In alcuni casi, uno Stato straniero ha fatto valere con successo che una rinuncia generale della sua immunità sovrana dall'esecuzione non si estendeva all'immunità di un bene specifico utilizzato per l'esercizio delle funzioni diplomatiche: è stata ritenuta necessaria una rinuncia separata che designasse la proprietà diplomatica.³⁷⁹

³⁷⁵ Articolo 32.2 VCDR: *“Waiver must always be express.”*

³⁷⁶ Cr n. 87-0096 TPJ (DDC 1987). Gli interventi del Dipartimento di Stato sono descritti nel 1981-88 DUSPIL 980.

³⁷⁷ Riportato in Eileen Denza *op.cit.*p.85

³⁷⁸ Sanderijn Duquet *op.cit.*84

³⁷⁹ Il criterio "de manière expresse et spéciale" è stato utilizzato in Francia, nella Corte di Cassazione, nella causa *NML Capital Ltd v. Argentina*, Case No. 09-72.057, del 28 settembre 2011, Bulletin 2011 I No. 153, e in Belgio, nella Corte di Cassazione, nella causa *Argentina v. NML Capital Ltd*, Case No. C.11.0688.F, del 12 dicembre 2012, ILDC 2055 (BE 2012). La Corte di Cassazione francese ha successivamente respinto l'argomento secondo cui la rinuncia all'immunità dall'esecuzione deve essere specifica anche per quanto riguarda i beni esatti coperti: "il diritto internazionale consuetudinario non richiede una rinuncia esplicita diversa all'immunità dall'esecuzione"; Francia, Corte di Cassazione, *Commisimpex v. République du Congo*, Case No. 13-17751, del 13 maggio 2015, Bulletin 2015 I No. 107. Si veda anche il Capitolo 15 su "Immunità dall'esecuzione e proprietà diplomatica" di Cedric Ryngaert.

Successivamente, vale la pena ricordare che la rinuncia è irrevocabile. Infatti, sebbene l'assenza di una valida rinuncia, o di un nuovo diritto acquisito all'immunità, possa essere sollevata in qualsiasi fase del procedimento penale o civile, i casi precedenti tendono a confermare che il procedimento deve essere considerato nel suo insieme e che non è possibile per lo Stato inviante di revocare una rinuncia una volta che questa sia stata concessa con autorità e con piena cognizione di causa.³⁸⁰ La Commissione di diritto internazionale ha affermato nel Commento alla loro bozza di articoli che: *"È ovvio che i procedimenti, in qualsiasi tribunale o tribunale, sono considerati come un tutto indivisibile e che l'immunità non può essere invocata in appello se una rinuncia esplicita è stata dato in primo grado"*.³⁸¹

Infine, è importante menzionare come la rinuncia dell'immunità diplomatica sia più facile che si ottenga in materia civile che non in quella penale. Infatti, in questo campo, è rilevante notare che durante la conferenza di Vienna è stata adottata una risoluzione che raccomanda agli Stati accreditanti, da un lato, di rinunciare all'immunità dei membri della missione diplomatica in caso di azioni civili intentate da individui del paese ospitante, sempre che ciò non interferisca con il normale svolgimento delle funzioni della missione diplomatica. Dall'altro lato, se lo Stato accreditante non rinuncia all'immunità, è incoraggiato a partecipare attivamente alla risoluzione amichevole della controversia.³⁸² Per quanto riguarda la materia penale, invece, la rinuncia è difficilmente ottenibile e pertanto, i casi di revoca per consentire procedimenti penali nello Stato ricevente costituiscono casi abbastanza eccezionali. Uno di questi casi è stato la revoca, nel 1997, da parte del Presidente della Georgia Eduard Shevardnaze, dell'immunità di un agente diplomatico accusato di aver causato la morte di un minore di 16 anni in uno stato di ebbrezza durante un incidente stradale a Washington. Il diplomatico georgiano fu condannato a 21 anni.³⁸³ Va notato

³⁸⁰ Eileen Denza *op.cit* p.85

³⁸¹ ILC Yearbook 1958 vol II p 99, par (5) of Commentary on Art 30.

³⁸² Eileen Denza *op.cit*

³⁸³ Caso citato in Carlo Curti Gialdino *op.cit.p. 84*

anche che nel 1989 il Belgio ha revocato l'immunità di un diplomatico accreditato a Washington, dopo aver ottenuto l'assicurazione dagli Stati Uniti che non sarebbe stata applicata la pena di morte. Il diplomatico era accusato di essere l'autore di un duplice omicidio in Florida e è stato condannato a 25 anni di prigione.³⁸⁴

Tuttavia, va notato che la prassi generalmente tende a rifiutare la revoca dell'immunità, anche quando si verificano forti reazioni da parte dell'opinione pubblica. Ad esempio, nel novembre 1996, si è verificata una massiccia protesta di fronte all'ambasciata dello Zaire a Parigi a seguito di un incidente stradale in cui l'ambasciatore dello Zaire aveva causato la morte di due ragazzi.³⁸⁵ Inoltre, nel caso in cui l'immunità venga revocata dallo Stato accreditante, può essere accompagnata da una richiesta di estradizione o da un mandato di arresto europeo, al fine di consentire al diplomatico di essere processato nello Stato che lo ha accreditato.³⁸⁶

2.3 Espulsione e strumento giuridico della *persona non grata*

Qualora lo Stato mittente non rinunci all'immunità diplomatica di un suo agente, anche se richiesto dallo Stato accreditario, e qualora anche le altre possibilità previste dal diritto internazionale non raggiungano il risultato sperato, si può ricorrere ad una misura più drastica.

L'articolo 9.1 della VCDR prevede infatti, che: "*The receiving State may at any time and without having to explain its decision, notify the sending State that the head of the mission or any member of the diplomatic staff of the mission is persona non grata or that any other member of the staff of the mission is not acceptable. In any such case, the sending State shall, as appropriate,*

³⁸⁴ *Ivip.87*

³⁸⁵ *ibidem*

³⁸⁶ *Ibidem*. Vedi anche Ross M.S., *Rethinking Diplomatic Immunity: A Review of Remedial Approaches to Address the Abuses of Diplomatic Privileges and Immunities*, in American University ILR, 1989, pp. 173-205

either recall the person concerned or terminate his functions with the mission. A person may be declared non grata or not acceptable before arriving in the territory of the receiving State".³⁸⁷

Spesso, la dichiarazione di *persona non grata* viene vista e considerata come la sanzione principale del diritto diplomatico.³⁸⁸ Tale dichiarazione avviene da parte dello Stato accreditatario verso un agente del personale diplomatico o può essere anche una dichiarazione di persona non gradita del personale non diplomatico della missione a seconda di chi sia il soggetto che ha abusato dell'immunità o violato una norma.³⁸⁹

Come si trae dal citato articolo della Convenzione, lo Stato ricevente non è tenuto a motivare le proprie ragioni quando dichiara un agente diplomatico *persona non grata* e, per questo, tale dichiarazione è di conseguenza del tutto discrezionale.³⁹⁰ Successivamente, un agente diplomatico può essere dichiarato *persona non grata* in qualsiasi momento, anche prima del suo ingresso nel territorio dello Stato ricevente.³⁹¹ In tale ipotesi, potrebbe essere loro negato l'accesso al territorio e non sarebbero dotati dei privilegi o delle immunità legate alla loro funzione.³⁹² Nella pratica, una dichiarazione formale di *persona non grata* da parte dello Stato ricevente viene raramente emessa: di solito è sufficiente richiedere la rimozione di un diplomatico o di un agente consolare. È consuetudine, infatti, che l'agente diplomatico o consolare lasci o venga richiamato prima di ogni notifica formale.³⁹³ Inoltre, è bene sottolineare che lo Stato mittente non ha il diritto di espellere l'agente a seguito di una tale dichiarazione. Essa, invero, obbliga solo lo Stato mittente a richiamare l'agente interessato e solo qualora ciò non avvenga allora lo Stato ricevente è autorizzato a

³⁸⁷ Articolo 9 VCDR, tradotto in italiano: Lo Stato ospitante può, in qualsiasi momento e senza dover motivare la sua decisione, notificare allo Stato inviante che il capomissione o qualsiasi membro del personale diplomatico della missione è *persona non grata* o che qualsiasi altro membro del personale la missione non è accettabile. In tal caso, lo Stato inviante, a seconda dei casi, richiamerà la persona interessata o terminerà le sue funzioni con la missione. Una persona può essere dichiarata non gradita o inaccettabile prima dell'arrivo nel territorio dello Stato ospitante.

³⁸⁸ Carlo Curti Gialdinio *op.cit.p.87*

³⁸⁹ *ibidem*

³⁹⁰ Hardy M, *Modern Diplomatic Law* (Manchester University Press, 1968)

³⁹¹ Articolo 9 VCDR e articolo 23 VCCR

³⁹² Hardy M, *op.cit*

³⁹³ Satow, Ernest, *A Guide to Diplomatic Practice* (4th edn, Longmans Green & Co, 1957)

considerare l'agente una persona straniera comune senza alcuna immunità o privilegio.³⁹⁴ Infatti, Secondo la Corte Internazionale di Giustizia, se lo Stato mittente non richiama l'agente interessato, la perdita dei privilegi diplomatici e consolari è "quasi immediata".³⁹⁵ Ciò significa che questa persona può essere espulsa se non viene richiamata dallo Stato ricevente o se non lascia volontariamente il paese a condizione ovviamente che siano rispettate le regole convenzionali e consuetudinarie relative al trattamento degli stranieri. L'espulsione non è quindi la conseguenza automatica della dichiarazione di *persona non grata*. Inoltre, in ogni caso, all'agente interessato deve essere offerto un tempo ragionevole per lasciare il paese mentre continua a beneficiare dei privilegi e delle immunità legate alla sua funzione.³⁹⁶

È interessante poi, notare come non sono solo i diplomatici a poter essere dichiarati *persona non grata*. L'attore Brad Pitt, ad esempio, è stato dichiarato *persona non grata* dalla Cina dopo aver recitato nel film del 1997 "Sette anni in Tibet", anche se il divieto è stato revocato nel 2014.³⁹⁷ Anche l'Israele ha dichiarato nel 2012 *persona non grata* Günter Grass, romanziere, poeta e drammaturgo tedesco vincitore del Premio Nobel nel 1999, dopo che ha rappresentato il paese come una minaccia alla pace globale.³⁹⁸ Come ultimo esempio, nel giugno 2013, la cantante lirica spagnola Montserrat Caballé è stata inserita in una lista di persone non gradite in Azerbaigian per aver visitato il Nagorno Karabakh senza il permesso dell'Azerbaigian.³⁹⁹

La pratica internazionale di richiedere il richiamo dell'agente diplomatico da parte dello Stato accreditatario ha radici storiche profonde, risalenti alla nascita delle missioni diplomatiche

³⁹⁴ Nehaluddin Ahmad, The Obligation of Diplomats to Respect the Laws and Regulations of the Hosting State: A Critical Overview of the International Practices, August 2020 *Laws* 9(3):18, Universiti Islam Sultan Sharif Ali

³⁹⁵ Caso riguardante *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (United States of America v Iran) Judgement of 24 May 1980 p. 86

³⁹⁶ Commissione delle Rivendicazioni Eritrea-Etiopia, Decisione parziale, Rivendicazione diplomatica, Rivendicazione n. 20 dell'Eritrea, 19 dicembre 2005, pag. 9.

³⁹⁷ Ryan, F 'Brad Pitt Set To Promote 'Allied' In China, Ending Two-Decade 'Ban' (Chinafilminsider.com., 27 October 2016

³⁹⁸ Sherwood, H, 'Günter Grass barred from Israel over poem' (The Guardian, 8 April 2012).

³⁹⁹ Azerbaijani Ministry of Foreign Affairs, 'List of Undesirable People' Archived from the original (PDF) on 6 August 2013.

permanenti. In questo contesto, è stato riconosciuto che lo Stato ospitante ha il diritto di decidere di espellere un agente diplomatico che personalmente sia diventato inaccettabile a causa di condotte incompatibili con la funzione diplomatica.⁴⁰⁰ Tra i principali studiosi del diritto diplomatico che hanno sostenuto il diritto dello Stato ospitante di richiedere il richiamo dell'agente diplomatico non gradito si annoverano eminenti figure come Gentili, Grozio e Vattel.⁴⁰¹

In un secondo momento, poi, nel corso dell'Ottocento, la prassi dell'espulsione diretta è stata progressivamente sostituita dalla pratica di richiedere allo Stato accreditante di richiamare il proprio agente diplomatico, poiché si riteneva inaccettabile il mantenimento delle sue funzioni diplomatiche nello Stato ospitante.⁴⁰² A tal proposito, nel 1917, Satow scrisse: *"La conclusione da trarre è che ogni governo ha il diritto di chiedere il richiamo di un agente diplomatico straniero sulla base del fatto che la sua permanenza al suo posto non è desiderato, e il governo che lo ha nominato ha pari diritto di rifiutare di ritirarlo"*.⁴⁰³

Una successiva ricerca di Harvard nel 1932 espone principi simili, ma aggiunse l'importante condizione che: *"Se uno Stato inviante rifiuta, o dopo un ragionevole lasso di tempo non riesce, a richiamare un membro di una missione il cui richiamo è stato richiesto dallo Stato ospitante, lo Stato ospitante può dichiarare cessate le funzioni di tale persona quale membro di una missione"*.⁴⁰⁴ La formulazione della ricerca di Harvard era dunque in linea con la prassi generale secondo la quale il desiderio di richiamo dello Stato ricevente prevaleva su qualsiasi resistenza da parte dello Stato inviante.

⁴⁰⁰ C. Curti Gialdino *op.cit.*p.87 vedi anche D'aspremont J., *Persona Non Grata*, in MPEPIL, 2009.

⁴⁰¹ *Ibidem* vedi anche Witiw E.P., *Persona non Grata: Expelling Diplomats Who Abuse Their Privileges*, in New York Law School JICL, 2008, pp. 345-359.

⁴⁰² *Ibidem* inoltre: *"Nella prassi ottocentesca si ricorda il caso concernente la dichiarazione di persona non grata di Lord Sackville, ministro britannico a Washington, da parte del governo degli Stati Uniti nel 1888, dopo che l'agente diplomatico, in una lettera ad un ex cittadino del Regno Unito, aveva dato indicazioni sulla condotta da tenere in occasione delle imminenti elezioni americane. Il Regno Unito sosteneva che il governo degli Stati Uniti dovesse spiegare le ragioni della dichiarazione di persona non grata, mentre il governo di Washington riteneva che alcuna motivazione dovesse essere fornita per ottenere che il Regno Unito desse seguito alla richiesta di richiamo."*

⁴⁰³ Satow (1st edn 1917), *Guide to Diplomatic Practice* (Longman)

⁴⁰⁴ 26 AJIL (1932 Supp) 79; Grant e Barker (2007) a p 172

Dunque, il suddetto articolo 9 della VCDR si è rivelato nella prassi una disposizione fondamentale che consente allo Stato ospitante di proteggersi da numerose forme di attività inaccettabili da parte dei membri delle missioni diplomatiche e costituisce un importante contrappeso alle immunità conferite altrove nella Convenzione. Invero, negli ultimi vent'anni è stato utilizzato in risposta a diversi abusi e comportamenti illeciti dei membri delle rappresentanze diplomatiche.⁴⁰⁵

Uno dei casi più noti (e antichi) è certamente quello dell'espulsione di Don Bernardino de Mendoza, ambasciatore spagnolo, da parte della regina Elisabetta I d'Inghilterra una volta chiaro il suo coinvolgimento nella cospirazione di tradimento.⁴⁰⁶ A Don Bernardino de Mendoza fu ordinato di partire entro 15 giorni, dopo che le indagini identificarono la sua partecipazione a un piano per sostituire la regina d'Inghilterra con la regina Maria di Scozia nel 1583. Al centro di questa trama vi erano le lettere diplomatiche tra lui e il re Filippo II di Spagna. Utilizzavano un codice che solo Mendoza e il re potevano decifrare.⁴⁰⁷ Sebbene questa "partecipazione" non potesse essere specificata, la regina Elisabetta inviò un inviato in Spagna, dimostrando che aveva un disaccordo personale con Mendoza, ma non con la Spagna. Il suo messaggio era che avrebbe accolto un altro ambasciatore.⁴⁰⁸

In seguito, nei primi anni di applicazione della Convenzione di Vienna, il sospetto di spionaggio era la ragione più comune per dichiarare un agente diplomatico *persona non grata*.⁴⁰⁹ L'esempio più clamoroso si ebbe nel 1971 quando, a seguito di ripetuti avvertimenti all'Unione Sovietica di ridurre il numero dei propri agenti del KGB nelle sedi diplomatiche e

⁴⁰⁵ Eileen Denza *op.cit.*p.87

⁴⁰⁶ *ibidem*

⁴⁰⁷ Dalia M. Leonardo, (2002) “‘Cut off this rotten member’: The Rhetoric of Heresy, Sin, and Disease in the Ideology of the French Catholic League”, *The Catholic Historical Review*, vol. 88, pp. 247–262, p. 250

⁴⁰⁸ Ivor Roberts, (2009), *Satow's Diplomatic Practice*, 6th edn, Oxford University Press, Oxford, para 15.7; also see John A. Wagner, *Historical dictionary of the Elizabethan world: Britain, Ireland, Europe, and America*, Fitzroy Dearborn Publishing, Chicago, 1999, pp. 302–303.

⁴⁰⁹ Eileen Denza *op.cit.*

commerciali di Londra, il governo britannico chiese il ritiro di 105 funzionari sovietici.⁴¹⁰ Il *memorandum* consegnato all'incaricato d'affari sovietico esponeva come la crescita delle attività di raccolta di informazioni da parte di funzionari sovietici in Gran Bretagna costituisse una minaccia diretta alla sicurezza del paese e affermava che la necessità ricorrente di richiedere il ritiro aveva imposto tensioni alle relazioni anglo-sovietiche.⁴¹¹ I funzionari sono stati ritirati entro il periodo di due settimane stabilito e il tetto imposto è stato rigorosamente controllato e fatto rispettare, anche se non per alcuni anni, da alcune ulteriori richieste di ritiro.⁴¹² Anche altri Stati occidentali ritennero necessario dichiarare *persona non grata* un gran numero di diplomatici dell'Unione Sovietica: la Bolivia ne espulse 119 nel 1972, il Canada tredici nel 1978, la Francia quarantasette nel 1983 e altri venticinque nel 1985.⁴¹³ Sebbene quello della guerra fredda fu chiaramente il periodo in cui furono più frequenti i casi di dichiarazione di *persona non grata*, anche la prassi recente registra molteplici richieste di richiamo.⁴¹⁴ Ciò può avvenire, sebbene in casi limite, anche nel quadro di relazioni tra Stati amici: così, nel 1988, il Regno Unito richiese il richiamo di un addetto all'ambasciata di Israele ritenuto appartenere al servizio segreto *Mossad*.⁴¹⁵

La dichiarazione di *persona non grata* può essere emessa non solo in casi di spionaggio, ma anche in risposta a situazioni di ingerenza negli affari interni dello Stato accreditario da parte dell'agente diplomatico. Tali interferenze possono comprendere attività come la propaganda e le attività sovversive, incluso l'uso illecito della missione diplomatica.⁴¹⁶

⁴¹⁰ *Ivi* p. 92

⁴¹¹ *ibidem*

⁴¹² Satow (6a edizione 2009) punto 15.13; Dickie (1992) cap IX 'Spie e diplomazia'.

⁴¹³ 1978 RGDIP 1094; 1983 RGDIP 865; Salmone (1994) paragrafo 630; Rousseau (1970) paragrafo 131 a pp 168-9; Grzybowski (1981) a p 55.

⁴¹⁴ C.Curti Gialdino *op.cit.p.91*

⁴¹⁵ *ibidem*

⁴¹⁶ *Ibidem*. inoltre: "Nonostante che l'attività svolta dall'ambasciatore del Kazakistan a Roma, nel maggio 2013, nel caso *Äblyazov*, abbia posto in essere una duplice violazione dell'art. 41 CVDR, a motivo, per un verso, dell'intrusiva ed inaccettabile interferenza negli affari interni e, per altro verso, della trasgressione dell'obbligo di rapportarsi esclusivamente con il Ministero degli Affari esteri, non ne è conseguita la dichiarazione di *persona non grata*, al fine di non provocare, per ritorsione, una analoga misura nei confronti dell'ambasciatore italiano ad Astana, il che avrebbe

Altri reati che possono portare alla dichiarazione di *persona non grata* includono il traffico illecito di droghe, il contrabbando di minerali e pietre preziose, la violazione del segreto bancario, la fabbricazione di documenti d'identità falsi o passaporti, i sequestri di persone, la copertura fornita ad attentati e atti di terrorismo in generale (questo era particolarmente comune durante il regime del colonnello Gheddafi per quanto riguarda alcuni membri delle missioni diplomatiche libiche), la diffamazione degli organi supremi dello Stato accreditatario, l'uso di armi, il furto, la guida in stato di ubriachezza, e così via.⁴¹⁷

Per quanto riguarda invece la dichiarazione di *persona non grata* di un diplomatico che abbia commesso dei reati civili, essa è assai meno comune. Ciononostante, però, vi è stato un caso nel 1998 in cui un diplomatico della Repubblica Democratica del Congo (precedentemente conosciuta come Zaire) in Belgio è stato dichiarato non gradito per non aver pagato l'affitto per 4 anni e per aver accumulato altri debiti.⁴¹⁸

Inoltre, sebbene anch'essa meno frequente, la dichiarazione di *persona non grata* può derivare da espressioni spiacevoli o inaccettabili pronunciate dall'agente diplomatico (o anche dal suo coniuge) in occasioni pubbliche o private, di cui si è venuti a conoscenza.⁴¹⁹ Naturalmente, ci possono essere altre motivazioni per cui uno Stato può dichiarare *persona non grata* un diplomatico

indebolito l'azione volta alla verifica del rispetto dei diritti e della libertà di movimento della moglie e della figlia minore di Äblyazov".

⁴¹⁷ C. Curti Gialdino *op.cit.p.* 93. Vedi anche Witiw E.P., *Persona non Grata: Expelling Diplomats Who Abuse Their Privileges*, in New York Law School JICL, 2008, pp. 345-359

⁴¹⁸ *ibidem*

⁴¹⁹ C. Curti Gialdino *op.cit.* Inoltre: "Come esempi di posizioni espresse in pubblico si può ricordare: a) la richiesta del cancelliere Adenauer al governo turco di richiamare l'ambasciatore turco a Bonn, che aveva invitato ad un ricevimento diplomatico Franz von Papen, già ambasciatore del Terzo Reich ad Ankara tra il 1939 ed il 1944; b) la dichiarazione di *persona non grata*, nel gennaio 1987, da parte della Francia del console australiano in Nuova Caledonia, il quale aveva criticato la posizione tenuta dal governo di Parigi alle Nazioni Unite non favorevole alla concessione di più ampia autonomia alla Nuova Caledonia. Come esempi di posizioni ufficiali, espresse in forma riservata, si può ricordare il rapporto confidenziale dell'ambasciatore d'Italia a Berna della fine degli anni '70 del Novecento, molto critico nei confronti della Svizzera, che entrò in possesso della stampa e venne pubblicato; l'Italia, per prevenire la dichiarazione di *persona non grata* trasferì l'ambasciatore e presentò scuse formali al governo della Confederazione."

straniero sul proprio territorio. Questa decisione è infatti interamente a discrezione dello Stato e può essere adottata, ad esempio, come rappresaglia per comportamenti attribuibili allo Stato accreditante rispetto ai quali l'agente diplomatico non è direttamente coinvolto, o come conseguenza di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che impongono agli Stati membri di ridurre significativamente il numero di personale diplomatico e consolare in un determinato Stato accreditario come sanzione, e così via.⁴²⁰

2.4 Altri rimedi

Una volta aver visto i due rimedi principali (o meglio il rimedio e la sanzione principali) previsti dal diritto internazionale per riparare a degli abusi o dei reati da parte di agenti diplomatici, possiamo ad esaminare quali siano gli altri rimedi accettati ed utilizzati, sebbene con minor frequenza, da parte degli Stati e previsti dalla già ampiamente citata Convenzione di Vienna del 1961.

Innanzitutto, un possibile rimedio è ancora una volta nelle mani dello Stato inviante e consiste nell'accompagnare la rinuncia dell'immunità diplomatica del proprio agente con il porre fine alle sue funzioni diplomatiche. A quel punto, qualora il suddetto agente non rientrasse nel suo Stato d'appartenenza, potrà essere allora perseguito dinanzi alla giurisdizione dello Stato accreditario.⁴²¹ In alternativa, lo Stato accreditario può proporre una soluzione davanti alle giurisdizioni dello Stato accreditante,⁴²² come conforme all'articolo 31 della VCDR⁴²³; o ancora, si può cercare di ottenere una risoluzione amichevole della controversia in modo diretto, quindi tramite il capo missione. Infine, un ulteriore rimedio, per lo più in materia di responsabilità civile,

⁴²⁰ *Ivi p. 94*

⁴²¹ Ross M.S., *Rethinking Diplomatic Immunity: A Review of Remedial Approaches to Address the Abuses of Diplomatic Privileges and Immunities*, in *American University ILR*, 1989, pp. 173-205

⁴²² Carter J.G., *Diplomatic immunity: privileges and abuses*, New York, 2011.

⁴²³ Articolo 31 VCDR

consiste nel citare la società assicurativa, e ciò avviene specialmente quando l'assicurazione sia obbligatoria, come nel caso delle autovetture.⁴²⁴

Oltre a questi mezzi di risoluzione delle controversie e di risarcimento per i danni e gli abusi subiti, esistono altri rimedi, più drastici e meno "pacifici". In generale, infatti, gravi violazioni dell'immunità diplomatica suscitano richieste di azioni drastiche da parte di alcuni settori, e quando i principi del diritto diplomatico sanciti dalla Convenzione di Vienna sembrano incapaci di modifiche,⁴²⁵ allora idee innovative vengono proposte come soluzioni intermedie tra il linguaggio chiaro della Convenzione e un senso di giustizia appropriata.⁴²⁶ Ad esempio, negli Stati Uniti d'America dove i risarcimenti danni conoscono pochi limiti, sono state avanzate proposte per un fondo di compensazione delle vittime e per l'istituzione di un regime assicurativo che richieda alle ambasciate di stipulare un'assicurazione per il loro personale come condizione per mantenere relazioni diplomatiche con gli Stati Uniti.⁴²⁷

In maniera forse ancora più drastica, a seguito del noto, nonché già citato precedentemente in questo capitolo, omicidio di un agente di polizia da parte di un sicario all'interno dell'Ufficio del

⁴²⁴ C.Curti Gialdino *op.cit.p.94*

⁴²⁵ Il governo dell' Inghilterra è concorde con la Commissione degli Affari Esteri della Camera dei Comuni nel ritenere che "sarebbe sbagliato considerare l'emendamento della Convenzione di Vienna come la soluzione al problema degli abusi delle immunità diplomatiche", avendo constatato un ampio consenso internazionale secondo cui tali tentativi non avrebbero successo: Libro bianco del 1985, p.7, paragrafo 11. Il governo australiano "considera le disposizioni esistenti generalmente adeguate. L'emendamento della Convenzione non garantirebbe una maggiore certezza che incidenti fuori controllo non si verificano di nuovo": risposta scritta del Ministro degli Affari Esteri, Hayden: Discussioni della Camera dei Rappresentanti, 21 agosto 1984, pp. 116-117. Il tema del corriere diplomatico e del sacchetto è stato oggetto di studio da parte della Commissione di diritto internazionale dal 1976, su richiesta dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, su iniziativa dell'URSS. La Commissione ha adottato in prima lettura un insieme di articoli di bozza sul tema il 2 luglio 1986, senza raggiungere un accordo su articoli chiave. È dubbio che ci sia un consenso internazionale sulla necessità di aumentare l'inviolabilità del sacchetto e del corriere. Sei Stati, tutti mediorientali, hanno presentato riserve volte a limitare la protezione accordata al sacchetto dalla Convenzione di Vienna. Solo 15 Stati si sono opposti a tali riserve in vario modo. Si potrebbe dedurre che le disposizioni dell'articolo 27 della Convenzione siano state modificate per i restanti 127 Stati parti nei loro rapporti con gli Stati riservanti (si veda l'articolo 21 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati).

⁴²⁶ Jonathan Brown, *Diplomatic Immunity: State Practice under the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 37, No. 1 (Jan., 1988), pp. 53-88, Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law

⁴²⁷ Farhangi, "Insuring against abuse of diplomatic immunity" (1986) 38 *Stanford L. Rev.* 1517

Popolo Libico a Londra il 17 aprile 1984, si è discusso della rilevanza del principio di legittima difesa nel contrastare gli abusi dell'immunità diplomatica. Il Ministero degli Esteri e del Commonwealth ha scritto a tal proposito dopo l'evento: *“Va anche ricordato che le regole della Convenzione non pregiudicano il diritto fondamentale di legittima difesa sia nel diritto internazionale che nel diritto interno. Il governo ha invocato la legittima difesa nel condurre una perquisizione di tutte le persone che uscivano dall'Ufficio del Popolo Libico, che sono state personalmente perquisite per armi ed esplosivi prima di stabilire se fossero o meno diplomatici. Questo è stato considerato essenziale per la protezione degli agenti di polizia che si occupavano di questa fase dell'espulsione.”*⁴²⁸

In una riunione davanti alla Commissione per gli Affari Esteri della Camera dei Comuni, il consulente legale del Ministero degli Esteri e del Commonwealth, Sir John Freeland, ha spiegato dicendo che *“la legittima difesa si applica non solo all'azione diretta contro uno Stato, ma anche all'azione diretta contro i cittadini di tale Stato”*.⁴²⁹ Anche se secondo diversi studiosi ed esperti della materia questa potrebbe (e dovrebbe) essere una strada da percorrere, sembrerebbero tuttavia non essersi mai verificati casi di Stati che abbiano esercitato il diritto d'autodifesa come sopra menzionato.⁴³⁰ Inoltre, molti altri studiosi sono invece molto critici di questo pensiero, e fra questi vi è la professoressa Rosalyn Higgins, la quale ha espresso scetticismo *“riguardo all'applicabilità del concetto di legittima difesa nel diritto internazionale a atti violenti compiuti dai rappresentanti di uno Stato all'interno del territorio di un altro, diretti contro i cittadini di quest'ultimo”*.⁴³¹ Piuttosto, sembrerebbe esserci un principio più generale di autodifesa o prevenzione del crimine che potrebbe giustificare l'uso di una forza ragionevole da parte degli agenti di polizia per prevenire la

⁴²⁸ H.C. Rep., minutes of evidence, p.9, para.45 (memorandum dated 6 June 1984) (supplementary note from the Foreign and Commonwealth Office)

⁴²⁹ *Idem*, p.28, para.47 (evidence given on 20 June 1984)

⁴³⁰ Jonathan Brown *op.cit.*p.95

⁴³¹ Higgins, "The Abuse of Diplomatic Privileges and Immunities: Recent United Kingdom Experience" (1985) 79 A.J.I.L. 641, 647.

commissione di reati e arrestare gli autori, nonostante l'inviolabilità dei locali diplomatici e il divieto generale di arresto o detenzione di un agente diplomatico.⁴³² In tal merito, la Corte internazionale di giustizia, nella sua sentenza relativa al personale diplomatico degli Stati Uniti a Teheran, ha fatto riferimento all'osservanza del principio dell'inviolabilità dei membri di una missione e dei relativi locali, proprietà e archivi, e ha affermato che: "...naturalmente ciò non significa... che un agente diplomatico colto in flagrante nell'atto di commettere un'aggressione o altro reato non possa, occasionalmente, essere brevemente arrestato dalla polizia dello Stato ospitante al fine di prevenire la commissione di tale crimine particolare."⁴³³ Infatti, questa regola deve sicuramente essere una di quei "principi generali del diritto riconosciuti dalle nazioni civilizzate".⁴³⁴

In conclusione, va ricordato che esiste sempre la cosiddetta "sanzione ultima".⁴³⁵ Utilizzando nuovamente le parole della Corte internazionale di giustizia, parlando all'unanimità: "...oltre a tale rimedio per affrontare gli abusi della funzione diplomatica da parte di singoli membri di una missione, uno Stato ospitante ha in mano un rimedio più radicale se gli abusi delle loro funzioni da parte dei membri di una missione raggiungono proporzioni gravi. Questo è il potere che ogni Stato ospitante ha a sua discrezione, di interrompere le relazioni diplomatiche con uno Stato mittente e di chiedere la chiusura immediata della missione offensiva".⁴³⁶

⁴³² Articolo 29 VCDR. Il governo australiano ha protestato vivamente contro l'azione recente delle forze militari nelle Figi che hanno detenuto un membro dell'Alta Commissione australiana a Suva mentre svolgeva le sue responsabilità ufficiali: dichiarazione del Ministro ad interim degli Affari Esteri, Senatore Gareth Evans, datata 18 maggio 1987 (Comunicato Stampa n. M58). La sezione 3 del Criminal Law Act 1967 (Regno Unito) prevede: "Una persona può utilizzare la forza ragionevole nelle circostanze per prevenire un crimine, o per effettuare o assistere nell'arresto legittimo di delinquenti o sospetti delinquenti o di persone illegalmente in libertà".

⁴³³ [1980] I.C.J. Rep. 3; 61 I.L.R. 530, para.86

⁴³⁴ 171. I.C.J. Statute, Art.38.1(c).

⁴³⁵ Jonathan Brown *op.cit.*p.96

⁴³⁶ [1980] I.C.J. Rep. 3; 61 I.L.R. 530, par.85; per esempi di note diplomatiche che rompono le relazioni diplomatiche, vedi (1982) 53 B.Y.I.L. 417 (rottura tra Regno Unito e Argentina dopo l'invasione delle Isole Falkland); (1984) 55 B.Y.I.L. 459 (rottura tra Regno Unito e Libia dopo la sparatoria presso il Bureau del Popolo); e (1980) 74 A.J.I.L. 663-665 (rottura tra Stati Uniti e Iran dopo la presa degli ostaggi dello staff diplomatico a Teheran). Il 19 maggio 1987 il Primo Ministro australiano, Mr Hawke, ha annunciato che il Segretario del Bureau del Popolo Libico a Canberra era

In questo capitolo abbiamo analizzato diversi casi emblematici che hanno aiutato a definire ed evolvere l'immunità diplomatica nel corso degli anni. Questi casi hanno mostrato la complessità e l'ambiguità associate alla concessione di tale antica pratica, evidenziando le circostanze in cui è stato necessario bilanciare gli interessi degli Stati ospitanti con quelli dei rappresentanti diplomatici. Tuttavia, per comprendere veramente l'attuale evoluzione dell'immunità diplomatica, è essenziale esaminare uno dei casi più recenti che ha suscitato notevole attenzione e dibattito nell'arena internazionale: il caso di Luca Attanasio. Questo evento tragico e senza precedenti per l'Italia ha avuto luogo in Congo, suscitando interrogativi sulla natura e l'applicazione dell'immunità diplomatica.

Lo studio e l'analisi di tale caso e delle sue implicazioni nel definire e modellare l'attuale concetto di immunità degli agenti diplomatici saranno oggetto del prossimo capitolo.

CAPITOLO 3

IL CASO DI LUCA ATTANASIO: UN'ANALISI DELL'IMMUNITÀ DIPLOMATICA ALLA LUCE DEGLI EVENTI IN CONGO

1. La morte di Luca Attanasio e le sue conseguenze giuridiche

1.1 Ricostruzione degli eventi

La tragica vicenda che è culminata con la morte dell'ambasciatore Luca Attanasio, come accennato in precedenza, rappresenta, oltre che un triste evento che ha suscitato sdegno, non solo in Italia, motivo di confronto nell'ambito delle relazioni internazionali. Per poter contestualizzare con

stato istruito quel giorno di chiudere immediatamente il Bureau e di lasciare l'Australia entro dieci giorni, e che il suo assistente avrebbe dovuto lasciare entro tre settimane (Comunicato Stampa datato 19 maggio 1987). Questa azione non ha comportato la rottura delle relazioni diplomatiche. All'epoca, l'Australia non aveva rappresentanti diplomatici accreditati presso il governo libico a Tripoli.

maggior adeguatezza il caso, è essenziale partire con il fornire una panoramica dei fatti che sono accaduti in Congo il 22 febbraio del 2021.

Come riportano le prime pagine dei maggiori quotidiani italiani del 23 febbraio 2021, il giorno precedente, il 22 febbraio 2021, hanno perso la vita due italiani: l'ambasciatore italiano in Congo Luca Attanasio e il carabiniere che lo scortava Vittorio Iacovacci. Secondo la ricostruzione del Corriere della Sera, erano le ore 10.15 quando un piccolo convoglio formato da due jeep bianche percorreva una delle savane di uno dei paesi africani ritenuto più pericoloso.⁴³⁷ A guidare il convoglio vi era una missione del WFP (World Food Programme) e a seguire erano presenti, a bordo della seconda auto, l'ambasciatore Attanasio, il carabiniere Iacovacci, il funzionario italiano del WFP Rocco Leone, due autisti e due bodyguard congolese. Si trattava di una missione informale, dovevano infatti recarsi, su iniziativa dell'ambasciatore italiano, nella cittadina del Rutshuru per visitare una scuola che doveva ricevere aiuti alimentari. È in questo momento che è avvenuta l'imboscata. Essa ha avuto luogo nelle vicinanze di Kibumba, sulla strada Rn4, in una zona chiamata "Tre antenne" ritenuta ad alto rischio per la sicurezza.⁴³⁸ Si tratta invero di un territorio contiguo al Parco di Virunga, luogo in cui operano diverse milizie armate. La zona a Nord di Goma, enormemente ricca di risorse minerarie, è per la maggior parte occupata da una vasta distesa forestale capace di offrire protezione alle numerose attività illecite delle milizie presenti, tra cui traffico di materie prime e contrabbando prime fra tutte.⁴³⁹ Qui un cumulo di pietre nel mezzo della strada ha prima costretto le autovetture a rallentare e poi a frenare. A questo punto sono usciti dal bosco sei o sette uomini, secondo le ricostruzioni, armati, che hanno iniziato a sparare prima in

⁴³⁷ Corriere della Sera 23 Feb 2021 di Francesco Battistini: "*L'imboscata in strada Volevano rapire gli «uomini bianchi»*"

⁴³⁸ CongedatiFolgore, 23 feb 2021, Corrado Accaputo: "*la ricostruzione dell'assalto all'ambasciatore luca attanasio e il carabiniere vittorio iacoviello*. CongedatiFolgore è il quotidiano dei e per i paracadutisti italiani (e non solo) che seguì la vicenda con interesse in quanto il carabiniere rimasto vittima dell'imboscata era proprio un ex paracadutista.

⁴³⁹ *Ibidem*

aria come forma di intimidazione e poi contro la vettura dell'ambasciatore uccidendo nell'immediato l'autista del veicolo Mustafa Milambo. L'ambasciatore Attanasio, il funzionario Leone e il carabiniere Iacovacci, invece, sono stati fatti scendere dall'auto e costretti a camminare nella savana; secondo la ricostruzione, infatti, erano proprio loro l'obiettivo dell'assalto: "i bianchi".⁴⁴⁰ Gli assalitori parlavano con gli ostaggi in swahili ma tra di loro comunicavano invece in kinyarwanda: una lingua ruandese comune tanto tra i fuorusciti hutu delle Fdlr, le Forze democratiche per la liberazione del Ruanda, quanto fra jihadisti ugandesi Adf che vantano legami con l'Isis e imperversano in questi confini del Congo. A questo punto sono giunti i ranger e i soldati governativi, richiamati dai colpi dei banditi ed è allora che è avvenuta la sparatoria. Il carabiniere italiano Iacovacci, 30 anni, latinense di Sonnino muore sul colpo nel mezzo degli spari. L'ambasciatore Luca Attanasio invece è stato colpito all'addome e ha iniziato subito a perdere molto sangue, così viene caricato su un pick-up diretto all'ospedale più vicino, quello di Goma, ma una volta arrivato lì è già troppo tardi. Il funzionario italiano Rocco Leone, invece, è stato ricoverato sotto choc ma senza ferite. Per quanto riguarda il resto del convoglio, non si sa di preciso cosa gli sia successo ma è probabile che siano stati rapiti.⁴⁴¹

In merito agli autori dell'attacco, infine, vi sono diverse ipotesi, tutte ancora in fase di conferma. Nella zona dove è avvenuta l'imboscata operano difatti all'incirca 100 milizie diverse. Fra queste figurano come sospette sicuramente le milizie Hutu ruandesi, ma anche le Forze Democratiche Alleate (ADF), di origine ugandese e tra le più attive nel territorio, le quali per di più, da qualche tempo si pensa abbiano aderito al jihadismo islamico. Un ulteriore indiziato potrebbero essere le Forze democratiche per la liberazione del Ruanda (Fdlr) anche se il giorno dopo l'uccisione di Attanasio hanno dichiarato la loro estraneità all'attacco. Altri importanti gruppi che operano sul territorio sono poi il Collettivo dei Movimenti per il cambiamento (Nyatura Cmc) e

⁴⁴⁰ Corriere della Sera 23 Feb 2021 di Francesco Battistini: "L'imboscata in strada Volevano rapire gli «uomini bianchi»"

⁴⁴¹ *Ivi* p. 97

l'Alleanza delle Forze armate di resistenza patriottica Mai Mai. Per finire, nella Repubblica democratica del Congo è stata riscontrata una sempre più presente attività dell'Islamic State Central Africa Province (Iscap), gruppo affiliato all'Isis.⁴⁴²

Tra queste diverse piste, il governo congolese ha subito puntato il dito contro le Forze Democratiche per la liberazione del Ruanda, che è il principale gruppo residuo di ribelli ruandesi di etnia Hutu (conosciuti per il genocidio in Ruanda).⁴⁴³ Per il governo questa ipotesi è la meno dannosa e pericolosa per le forze di sicurezza nazionali, tuttavia, come detto in precedenza, le Fdlr hanno espresso la loro totale estraneità ai fatti e anzi, hanno accusato i militari. L'ipotesi del Centro studi Internazionali (Cesi), invece, è che si tratti in misura probabile di un attacco di una milizia a scopo intimidatorio verso la missione Monusco⁴⁴⁴ oppure di un'azione ostile perpetrata dall'Adf/Stato Islamico in Africa Centrale al fine di proseguire il proprio percorso di crescita e posizionamento internazionale.⁴⁴⁵

1.2 La responsabilità dello Stato ospitante per la sicurezza dei funzionari diplomatici

Come espresso esaurientemente nei capitoli precedenti, l'immunità diplomatica è un principio fondamentale nel diritto internazionale che mira a garantire l'efficace svolgimento delle funzioni

⁴⁴² CongedatiFolgore, 23 feb 2021, Corrado Accaputo: *“la ricostruzione dell’assalto all’ambasciatore luca attanasio e il carabiniere vittorio iacoviello”*

⁴⁴³ Secondo lo US Counter Terrorism Center, le Fdlr sarebbero responsabili di una dozzina di attentati terroristici commessi nel 2009, costati la vita a centinaia di persone nel Congo orientale. In seguito all'azione dell'esercito congolese e dei ranger dell'Istituto Congolese per la Conservazione della Natura (Iccn), a partire dal 2010 le Fdlr hanno rimodulato le loro attività preferendo quelle che vengono definite “azioni a bassa intensità”, ma con un'alta resa, specie in termini finanziari. Una nuova strategia che ha raggiunto forse il suo punto massimo nel 2018 quando furono rapiti due turisti inglesi, sempre nel parco nazionale di Virunga, rilasciati dopo due giorni. Nell'aprile del 2020 una sessantina di membri del Fdlr-Foca attaccarono una pattuglia dell'Iccn provocando 17 morti, di cui 12 ranger.

⁴⁴⁴ Si veda successivo paragrafo 1.3

⁴⁴⁵ Informazioni riportate da ⁴⁴⁵ HuffPost, 23 Febbraio 2021 alle 08:18, Giulia Belardelli: *“Congo, il mondo senza legge dove è morto Attanasio”*. In particolare, riguardo all'Adf/Isis, il CeSi sottolinea che, “sebbene questa branca del Califfato sia una delle più attive e in espansione nel continente (dal Congo fino al Mozambico), ancora le manca un'azione dalla grande eco mediatica e politico-simbolica. In tal senso, l'attacco al convoglio di Monusco rientrerebbe perfettamente in tale strategia”.

diplomatiche e la protezione dei funzionari diplomatici.⁴⁴⁶ Tuttavia, la tragica morte dell'ambasciatore Luca Attanasio durante il sopra citato attacco in Congo ha sollevato diversi dubbi e interrogativi sulla responsabilità dello Stato ospitante per la sicurezza dei rappresentanti diplomatici.

Il dovere da parte dello Stato accreditato di proteggere e difendere i diplomatici stranieri trova riscontro giuridico nel diritto internazionale. Infatti, in accordo con il già citato articolo 29 della VCDR del 1961:⁴⁴⁷ *“The person of a diplomatic agent shall be inviolable. He shall not be liable to any form of arrest or detention. The receiving State shall treat him with due respect and shall take all appropriate steps to prevent any attack on his person, freedom or dignity”*.⁴⁴⁸

La responsabilità degli Stati nel proteggere gli agenti diplomatici stranieri e nell'intraprendere azioni volte a punire e rimediare ad eventuali violazioni e attacchi alla loro persona è un argomento di cui si è già discusso in precedenza nel capitolo 2 paragrafo 2.2.⁴⁴⁹ Tuttavia, è importante riportare che tale responsabilità nel diritto internazionale non viene riconosciuta solo dalla Convenzione di Vienna sulle Relazioni Diplomatiche del 1961. Essa invero è stata rinforzata nel corso degli anni dalla prassi degli Stati e dalle varie decisioni della Corte Internazionale di Giustizia, come avvenuto in merito alla decisione nel caso *“Diplomatic and Consular Staff in Teheran”* del 24 maggio 1980, di cui si è già parlato più volte nle corso di questo elaborato, in cui la Corte ha affermato che lo Stato ospitante ha l'obbligo di proteggere le missioni diplomatiche e il loro personale in conformità con il diritto internazionale consuetudinario.⁴⁵⁰

⁴⁴⁶ Vedi in generale il capitolo 1

⁴⁴⁷ Vedi capitolo 2, paragrafo 2.2, p. 38

⁴⁴⁸ Art. 29 VCDR. Tradotto in italiano: *“La persona di un agente diplomatico è inviolabile. Non può essere oggetto di alcuna forma di arresto o detenzione. Lo Stato accreditato lo tratta con il dovuto rispetto e adotta tutte le misure appropriate per prevenire qualsiasi attacco alla sua persona, alla sua libertà o alla sua dignità.*

⁴⁴⁹ Vedi p. 36

⁴⁵⁰ ICJ Reports, 1980, p. 40; 61 ILR, p. 566. Vedi per approfondire il capitolo 2 paragrafo 2.2. a partire da p. 38

Successivamente, nel definire ulteriormente tale dovere ha svolto un ruolo non irrilevante il caso “*Barcelona Traction*” e la conseguente risoluzione del 5 febbraio del 1970 della Corte Internazionale di Giustizia che al paragrafo 33 disciplina in questo modo:

*“When a State admits into its territory foreign investments or foreign nationals, whether natural or juristic persons, it is bound to extend to them the protection of the law and assumes obligations concerning the treatment to be afforded them. These obligations, however, are neither absolute nor unqualified. In particular, an essential distinction should be drawn between the obligations of a State towards the international community as a whole, and those arising vis-à-vis another State in the field of diplomatic protection. By their very nature the former are the concern of all States. In view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection; they are obligations erga omnes”.*⁴⁵¹

Il sopra citato paragrafo 33 ha ispirato nel 2001 la Commissione del diritto internazionale (ILC) a redigere nel 2001 il testo degli Articoli sulla responsabilità degli Stati per Fatti illeciti o Articoli sulla Responsabilità degli Stati (*Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*)⁴⁵². Questi articoli, come specifica il commentario ufficiale delle Nazioni Unite, cercano di formulare, attraverso la codificazione e lo sviluppo progressivo, le regole fondamentali del diritto internazionale riguardanti la responsabilità degli Stati per i loro atti illeciti a livello internazionale.

⁴⁵¹ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, I.C.J. Reports 1970, p. 3. Paragrafo 33 tradotto: “Quando uno Stato ammette nel proprio territorio investimenti stranieri o cittadini stranieri, che siano persone fisiche o giuridiche, è tenuto a estendere loro la protezione della legge e assume obblighi riguardanti il trattamento da loro garantito. Tuttavia, tali obblighi non sono né assoluti né illimitati. In particolare, è necessario fare una distinzione essenziale tra gli obblighi di uno Stato verso l'intera comunità internazionale e quelli che sorgono nei confronti di un altro Stato nel campo della protezione diplomatica. Per loro stessa natura, i primi sono di interesse di tutti gli Stati. Considerata l'importanza dei diritti coinvolti, tutti gli Stati possono essere ritenuti interessati legalmente alla loro protezione; si tratta di obblighi erga omnes.”*

⁴⁵² *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001. Text adopted by the Commission at its fifty-third session, in 2001, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session. The report, which also contains commentaries on the draft articles, appears in Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II (Part Two). Text reproduced as it appears in the annex to General Assembly resolution 56/83 of 12 December 2001, and corrected by document A/56/49(Vol. I)/Corr.4.*

https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf

L'accento è posto sulle regole secondarie della responsabilità dello Stato, vale a dire, le condizioni generali previste dal diritto internazionale affinché lo Stato sia considerato responsabile per azioni o omissioni illecite, e le conseguenze giuridiche che ne derivano.⁴⁵³

Particolarmente interessante e degno di nota è poi l'articolo 48 degli Articoli sulla responsabilità degli Stati per Fatti illeciti, con particolare riferimento al paragrafo 1(b),⁴⁵⁴ il quale prevede l'invocazione della responsabilità internazionale a condizione che ci sia stata una grave violazione di una norma di *ius cogens* che è "*dovuta all'intera comunità internazionale*". Sebbene questa disposizione sia stata inclusa negli Articoli sulla Responsabilità degli Stati come un esercizio di sviluppo progressivo, si basa su concetti esistenti sull'importanza delle norme di *ius cogens* e sull'idea che la conformità a tali norme riguardi l'intera comunità internazionale e non solo gli Stati individuali.⁴⁵⁵ Dunque, l'articolo 48 integra la regola contenuta nell'articolo 42⁴⁵⁶ e ribadisce che uno Stato che ha il diritto di invocare la responsabilità ai sensi dell'articolo 48 agisce non nella sua capacità individuale in quanto ha subito un danno, ma nella sua capacità di membro di un gruppo di Stati ai quali l'obbligo è dovuto, o addirittura come membro della comunità internazionale nel suo complesso.⁴⁵⁷

Il regime creato dall'articolo 48, tuttavia, si trova in una relazione complessa con un ulteriore concetto del diritto internazionale che prevede la responsabilità degli Stati per danni subiti da parte di cittadini stranieri sul proprio territorio nazionale: il meccanismo consolidato della protezione

⁴⁵³ Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001 https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf

⁴⁵⁴ Articolo 48 p1(b) Articoli sulla responsabilità degli Stati per Fatti illeciti 2001

⁴⁵⁵ Annemarieke Vermeer-Künzli, *A Matter of Interest: Diplomatic Protection and State Responsibility Erga omnes*, *The International and Comparative Law Quarterly*, Jul., 2007, Vol. 56, No. 3 (Jul., 2007), pp. 553-581, Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law

⁴⁵⁶ Articolo 42 Articoli sulla responsabilità degli Stati per Fatti illeciti 2001, Invocation of responsibility by an injured State A State is entitled as an injured State to invoke the responsibility of another State if the obligation breached is owed to: (a) that State individually; or (b) a group of States including that State, or the international community as a whole, and the breach of the obligation: (i) specially affects that State; or (ii) is of such a character as radically to change the position of all the other States to which the obligation is owed with respect to the further performance of the obligation.

⁴⁵⁷ Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001 vedi p. 100

diplomazia o della protezione dei nazionali. Ci sono importanti distinzioni tra i due meccanismi, ma allo stesso tempo condividono altresì dei campi di applicazione.⁴⁵⁸

La base della protezione diplomatica risiede ancora una volta nel principio di diritto internazionale per il quale uno Stato è responsabile del danno a uno straniero causato da un atto illecito od omissione di tale atto. Difatti, la protezione diplomatica è la procedura utilizzata dallo Stato di cittadinanza della persona offesa per garantire la protezione di quest'ultima e per ottenere il risarcimento dell'illecito internazionale commesso (Riparazione). Tale protezione si estende sia alle persone fisiche che a quelle giuridiche.⁴⁵⁹ La Commissione per il diritto internazionale (CDI) ha definito la protezione diplomatica come consistente nell'invocazione da parte di uno Stato «*della responsabilità di un altro Stato per un danno causato da un atto internazionalmente illecito di quello Stato a una persona fisica o giuridica che sia cittadino dell'ex Stato in vista dell'attuazione di tale responsabilità*» come descritto esaurientemente dall'articolo 1 del Progetto di articoli della CDI sulla protezione diplomatica del 2006.⁴⁶⁰ Questa definizione è stata approvata dalla Corte Internazionale di Giustizia nel caso Ahmadou Sadio Diallo (Repubblica di Guinea contro Repubblica Democratica del Congo).⁴⁶¹ Ad oggi, è accettato che la protezione diplomatica possa essere applicata solo con mezzi pacifici, come la negoziazione, l'arbitrato o il procedimento giudiziario, e non con mezzi forzati.⁴⁶² Per quanto riguarda il Progetto di articoli della Commissione

⁴⁵⁸ Annemarieke Vermeer-Künzli, op.cit.p.100

⁴⁵⁹ John Dugard, Diplomatic Protection, Encyclopedia entries, June 2021, Max Planck Encyclopedias of International Law [MPIL], Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]

⁴⁶⁰ Art. 1 Draft articles on Diplomatic Protection, 2006, Text adopted by the International Law Commission at its fifty-eighth session, in 2006, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session. The report, which also contains commentaries on the draft articles, appears in Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 10 (A/61/10)

⁴⁶¹ Phoebe N. Okowa, Case concerning Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v Democratic Republic of the Congo) Preliminary Objections, The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 57, No. 1 (Jan., 2008), pp. 219-224 (6 pages)

⁴⁶² John Dugard op. cit. p. 10: L'azione diplomatica comprende negoziazione, protesta, mediazione, richiesta di inchiesta, ritorsione, interruzione delle relazioni diplomatiche (relazioni diplomatiche, costituzione e separazione), contromisure e pressioni economiche. È controverso se includa l'uso della forza come arma definitiva nell'arsenale della protezione diplomatica (Uso della forza, Divieto di; Uso della forza, Divieto di minaccia). Sebbene l'art. 51 Carta

di diritto internazionale sulla protezione diplomatica, esso consiste in una serie di 19 progetti di articoli basati in parte su sette rapporti presentati dal Relatore speciale, che sono stati sottoposti all'esame del sesto comitato dell'UNGA⁴⁶³ (General Assembly of the United Nations).⁴⁶⁴ I progetti di articoli dell'CDI sono in gran parte una codificazione del diritto internazionale consuetudinario, tuttavia, alcune disposizioni possono essere descritte come un esercizio di sviluppo progressivo.⁴⁶⁵

In una considerazione generale, entrambi i principi, la protezione diplomatica e l'invocazione della responsabilità *erga omnes* (art. 48 Articoli sulla responsabilità degli Stati per Fatti illeciti), possono e dovrebbero essere utilizzati in materia di protezione degli individui. I due regimi per l'invocazione della responsabilità internazionale per lesioni alle persone si basano entrambi su una certa misura di lesione indiretta. Nel caso della protezione diplomatica, la lesione è indiretta perché è inflitta a un cittadino dello Stato, non allo Stato stesso.⁴⁶⁶ Nel caso dell'invocazione ai sensi

delle Nazioni Unite non riconosce la liceità dell'uso della forza per proteggere i cittadini all'estero, alcuni studiosi sostengono che il diritto all'autodifesa contenuto nell'art. 51 abbraccia il diritto consuetudinario all'autodifesa, che include la protezione dei cittadini esposti a minaccia imminente per la sicurezza personale all'estero (Carta delle Nazioni Unite). Esiste una prassi statale a sostegno di tale visione. Gli Stati Uniti hanno giustificato l'azione militare a Grenada (1983) (Nash Leich 200-16) e Panama (1990) (Nanda Farer e D'Amato 494-524) su questo terreno, e nel 1976 Israele ha inviato un commando a Entebbe in Uganda per salvare con la forza cittadini israeliani tenuti in ostaggio da militanti palestinesi ('Nazioni Unite: Consiglio di sicurezza e progetto di risoluzione concernente l'operazione per salvare ostaggi dirottati all'aeroporto di Entebbe' (1976) 15 ILM 1224). È difficile conciliare tale azione con il divieto dell'uso della forza contenuto nell'Art. 2 (4) Carta delle Nazioni Unite . Di conseguenza la CIL nel suo art. 1 Il progetto di articolo limita i mezzi da impiegare nella protezione diplomatica ad "azione diplomatica o altri mezzi di soluzione pacifica" e nel suo commento a questa disposizione dichiara che "l'uso della forza... non è un metodo ammissibile per l'applicazione del diritto di protezione diplomatica» (ILC «Report of the International Law Commission Covering the Work of its 58 th Session» 27).

⁴⁶³ Vedi ILC 'Report of the International Law Commission on the Work of its 58th Session

⁴⁶⁴ L'ILC ha iniziato a considerare la codificazione dei principi che regolano la protezione diplomatica nel 1956 come parte della sua codificazione della responsabilità dello Stato. Dopo alcuni anni la Commissione ha deciso di concentrare l'attenzione sulle norme secondarie della responsabilità dello Stato e di lasciare la protezione diplomatica a un esame successivo. Nel 1996 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ('UNGA') ha dato la sua approvazione allo studio di questo argomento, e nel 1999 John Dugard è stato nominato Relatore Speciale.

⁴⁶⁵ John Dugard, op.cit.p. 102

⁴⁶⁶ Annemarieke Vermeer-Künzli, op.cit.p.100

dell'articolo 48, è indiretta perché lo Stato che invoca la responsabilità non è nemmeno ferito, come stabilito nell'intestazione.⁴⁶⁷

Sebbene la Corte Internazionale di Giustizia nel citato caso *Barcelona Traction* abbia cercato di creare una dicotomia, indicando che "*dovrebbe essere tracciata una distinzione essenziale*"⁴⁶⁸ tra i due meccanismi, non è affatto chiaro come debbano essere interpretati uno rispetto all'altro,⁴⁶⁹ ciononostante, sicuro è che entrambi i regimi rappresentano delle garanzie nel diritto internazionale per la protezione degli agenti diplomatici (e anche in generale dei cittadini stranieri su suolo straniero) e rimarcano la responsabilità degli Stati per danni subiti da agenti diplomatici (e non solo) sul proprio territorio.

Per finire, in tempi ancor più recenti vi sono stati aggiornamenti dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite in materia, in particolare da parte della sesta commissione, quella che si occupa della protezione degli agenti diplomatici e allo stesso tempo della responsabilità degli Stati di garantire la protezione del personale diplomatico.⁴⁷⁰ Tale commissione si è riunita in un primo momento il 18 ottobre del 2010, quando il delegato della Cina ha esemplificato il pensiero largamente condiviso e diffuso da tutta la commissione, affermando che gli Stati ospitanti hanno una responsabilità particolare nel prendere tutte le misure appropriate per proteggerli.⁴⁷¹ Inoltre, nell'incontro viene ribadito che la responsabilità di prevenire è stabilita nei protocolli pertinenti delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e richiede agli Stati di adottare misure proattive e migliorare lo scambio di informazioni per prevenire atti che comprometterebbero la sicurezza dei locali o delle persone. Tale obbligo, a detta della maggioranza della commissione, dovrebbe essere incorporato

⁴⁶⁷ "*Invocazione della responsabilità da parte di uno Stato diverso da quello danneggiato*"

⁴⁶⁸ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment*, I.C.J. Reports 1970, p. 3

⁴⁶⁹ Annemarieke Vermeer-Künzli, *op.cit.*

⁴⁷⁰ GA/L/3394, 18 October 2010, Responsibility of States to Ensure Protection of Diplomatic Personnel, Premises Is Reviewed by Assembly's Legal Committee, 18 October 2010, General Assembly GA/L/3394, Department of Public Information, News and Media Division, New York, Sixty-fifth General Assembly, Sixth Committee, 13th & 14th Meetings (AM & PM)

⁴⁷¹ *ibidem*

nella legislazione nazionale e gli Stati dovrebbero essere ritenuti responsabili in caso di mancato adempimento dell'obbligo.⁴⁷²

Determinante è stata la riunione del 18 ottobre 2018, infatti in tale occasione furono molteplici i rappresentanti dei loro relativi Stati ad esprimere la propria preoccupazione per gli attacchi sempre più frequenti alle missioni e al personale in tutto il mondo.⁴⁷³ Di conseguenza, la Sesta Commissione ha discusso del rapporto del Segretario Generale sulle misure efficaci per migliorare la protezione. In tale circostanza, inoltre, i rappresentanti di Finlandia, Danimarca, Islanda, Norvegia e Svezia hanno evidenziato il dovere speciale di proteggere gli agenti e le sedi diplomatiche, sottolineando che tale protezione è fondamentale per le relazioni internazionali. Il delegato di El Salvador, invece, a nome della Comunità degli Stati dell'America Latina e dei Caraibi (CELAC), solleva preoccupazioni sulla sorveglianza statale e l'intercettazione delle comunicazioni, che potrebbero compromettere l'inviolabilità degli archivi e delle comunicazioni diplomatiche. Il gruppo africano, infine, rappresentato dalla Gambia, evidenzia i rischi significativi che i funzionari diplomatici e gli agenti consolari affrontano nel rappresentare i loro stati a livello internazionale.⁴⁷⁴

Quanto detto finora ribadisce, in definitiva, il principio largamente diffuso e condiviso nel diritto internazionale del dovere degli Stati di proteggere gli agenti diplomatici stranieri e la loro responsabilità in caso di eventuali danni subiti o violazioni della loro persona. È per questo motivo che la morte di Attanasio è stata un duro colpo per la comunità diplomatica e ha sollevato una serie di domande sulle misure di sicurezza adottate in Congo e sulla risposta delle autorità locali all'attacco. Questo tragico evento richiama l'attenzione sulla necessità di un impegno rafforzato da parte dello Stato ospitante per garantire la sicurezza dei funzionari diplomatici, soprattutto in contesti ad alto rischio.

⁴⁷² *ibidem*

⁴⁷³ GA/L/3577, 18 October 2018, Diplomatic Protection Cornerstone of International Relations, Sixth Committee Speakers Stress, Voicing Concern over Rising Attacks, seventy-third session, 17th meeting (am)

⁴⁷⁴ *Ivi p. 104*

Il caso di Attanasio solleva dunque diversi interrogativi in merito alle carenti misure di sicurezza di cui disponevano l'ambasciatore e i suoi accompagnatori, pur trovandosi in una zona rinomata per le attività criminali. Nel momento dell'assalto, infatti, nessuno portava l'auricolare di sicurezza, non vi erano ponti radio d'allerta e, per di più, l'ambasciatore Attanasio non disponeva di un'auto blindata e non indossava un giubbotto antiproiettile.⁴⁷⁵ In sostanza, non disponeva di una vera scorta. Luca Attanasio era a conoscenza della pericolosità e delle insidie della zona e, in generale, del paese in cui si trovava, infatti aveva richiesto nell'agosto precedente un'auto blindata, la cui procedura per l'assegnazione purtroppo non si concluse in tempo.⁴⁷⁶ Ciononostante, in attesa di poterne disporre, il quarantatreenne non rinunciava lo stesso a missioni delicate ma considerate "sicure" dalle forze Onu impegnate nel paese e dalle autorità congolese. Al tempo stesso però, il governatore della regione, Carly Nzanzu Kasivita, ha affermato a seguito dell'imboscata di essere stato sorpreso dalla missione e di non esserne stato informato in anticipo; infatti, il ministero dell'interno congolese ha affermato che le autorità provinciali non erano a conoscenza della presenza dell'ambasciatore italiano nella zona, motivo per cui non gli hanno fornito misure di sicurezza.⁴⁷⁷

Quello che si capisce è che vi sono molti dubbi ancora in merito a ciò che è accaduto e alle varie responsabilità. Nel mentre, a pochi giorni dal tragico accadimento, la ministra degli Esteri della Repubblica Democratica del Congo, Marie Tumba Nzeza ha dichiarato: *"Prometto al governo italiano che il governo del mio Paese farà di tutto per scoprire chi c'è dietro questo vile omicidio"*, e ha aggiunto anche, in accordo con le autorità del parco nazionale di Virunga, che secondo lei il convoglio è caduto in un'imboscata.⁴⁷⁸

⁴⁷⁵ Corriere della Sera, 23 Feb 2021 di Francesco Battistini: *"L'imboscata in strada Volevano rapire gli «uomini bianchi»"*

⁴⁷⁶ Il Fatto Quotidiano, 23 Feb 2021 Alberizzi E CitatI: *"Attanasio senza scorta nel Congo degli anti-italiani"*

⁴⁷⁷ Ivi p. 105

⁴⁷⁸ HuffPost, 23 Febbraio 2021 alle 08:18, Giulia Belardelli: *"Congo, il mondo senza legge dove è morto Attanasio"*

Da tutto ciò emerge la carente organizzazione del Congo e il fallimento nel fornire una protezione e garantire una sicurezza adeguata all'ambasciatore italiano. Come detto in precedenza, lo Stato ospitante ha l'obbligo di assicurare protezione e l'incolumità delle missioni diplomatiche e dei funzionari diplomatici contro qualsiasi forma di minaccia o violenza e devono pertanto adottare misure preventive affinché ciò non avvenga. A seguito dell'accaduto, la procura di Roma ha aperto il fascicolo di rito e sono contemporaneamente iniziate le indagini delle Nazioni Unite per valutare se il Congo abbia o meno soddisfatto adeguatamente il suo obbligo di protezione.⁴⁷⁹

Contingentemente, anche in Congo le autorità giudiziarie hanno avviato un'indagine penale per perseguire i responsabili dell'attacco e stabilire eventuali negligenze o carenze nella sicurezza fornita al convoglio diplomatico.⁴⁸⁰ All'inizio del processo per i sei uomini riconosciuti come esecutori dell'attacco al convoglio e dell'uccisione delle vittime, la pubblica accusa aveva chiesto per loro la pena di morte, nonostante nella Repubblica democratica del Congo vige ormai da 20 anni una moratoria che vede di fatto commutare le sentenze capitali in ergastolo⁴⁸¹. Alla sbarra però, gli imputati erano cinque, in quanto il sesto, capobanda, è latitante. La difesa, invece, ha chiesto un'assoluzione per non colpevolezza o almeno per dubbi sulla responsabilità degli accusati. Gli imputati, arrestati a gennaio del 2022, dopo delle ammissioni iniziali, si erano dichiarati innocenti sostenendo di essere stati spinti a confessare con la violenza e minacce.⁴⁸²

⁴⁷⁹ Corriere della Sera, 23 Feb 2021 di Francesco Battistini: *“L'imboscata in strada Volevano rapire gli «uomini bianchi»”*

⁴⁸⁰ LaStampa, 07 aprile 2023, *Congo: morte Attanasio, condanna a ergastolo ai 6 imputati*, https://www.lastampa.it/esteri/2023/04/07/news/congo_morte_attanasio_condanna_a_ergastolo_ai_6_imputati-12742640/

⁴⁸¹ LaStampa, 07 aprile 2023, *Congo: morte Attanasio, condanna a ergastolo ai 6 imputati*, https://www.lastampa.it/esteri/2023/04/07/news/congo_morte_attanasio_condanna_a_ergastolo_ai_6_imputati-12742640/

⁴⁸² Lifegate daily, , 10 marzo 2023 Matteo Suanno, *Chiesta la pena di morte per i sei responsabili della morte dell'ambasciatore italiano Luca Attanasio in Congo. Contraria la famiglia.*

La famiglia di Luca Attanasio, nel mentre, si è espressa fortemente contraria alla richiesta dell'accusa della pena di morte per gli esecutori, dichiarando che *“Luca non si sarebbe mai schierato dalla parte della morte”*.⁴⁸³

Ad aprile il processo in Congo si è concluso con la condanna a morte delle cinque persone e rispetto ad essa anche l'associazione “Amici di Luca Attanasio” si è espressa in maniera conforme con la famiglia dell'ambasciatore italiano aderendo alla proposta della signora Zakia, moglie di Luca, che aveva avviato una raccolta di firme contro la pena di morte per i cinque condannati. Grazie a questa pressione ed al coinvolgimento di diversi soggetti, la condanna è stata convertita in ergastolo e ciò ha rappresentato una grande soddisfazione per le famiglie delle vittime che non chiedevano vendetta ma giustizia.⁴⁸⁴

Per quanto riguarda invece più prettamente il Congo e le sue responsabilità nella vicenda, è necessaria ancora un'indagine dettagliata per poter determinare eventuali violazioni dell'obbligo di protezione e valutare la responsabilità dello Stato ospitante.

1.3 L'ipotetica responsabilità delle Nazioni Unite

Parallelamente alla responsabilità dello Stato ospitante, vale a dire il Congo, per gli eventi del 22 febbraio 2021, vi è altresì da valutare l'ipotetica responsabilità delle Nazioni Unite per non aver garantito sicurezza al convoglio e non aver preso tutte le misure precauzionali adottabili per prevenire possibili attacchi. Infatti, l'ambasciatore Attanasio viaggiava, nel momento dell'attacco da parte degli assalitori, su un 4x4 del WFP (World Food Programme).⁴⁸⁵

⁴⁸³Riportato in Lifegate daily, , 10 marzo 2023 Matteo Suanno op.cit

⁴⁸⁴ il manifesto, 05.07.2023, Tonino Perna *Caso Attanasio, il patriottismo all'amatriciana del governo Meloni*

⁴⁸⁵ L'agenzia ONU World Food Programme è la più grande organizzazione umanitaria al mondo impegnata a salvare vite nelle emergenze e la cui assistenza alimentare vuole costruire un percorso di pace, stabilità e prosperità per quanti si stanno riprendendo da conflitti, disastri e dall'impatto del cambiamento climatico. Per approfondire, vedi il sito ufficiale WFP: <https://it.wfp.org/chi-siamo>

A destare particolari dubbi è poi l'informazione, emersa dalle indagini, secondo la quale l'ONU aveva garantito che la strada che il convoglio avrebbe percorso fosse sicura,⁴⁸⁶ infatti, un documento diffuso dal Wfp chiarisce invece che *“l'attacco è avvenuto su un percorso dove era stata concessa l'autorizzazione di viaggiare senza scorta di sicurezza”*.⁴⁸⁷ A tal proposito, la Farnesina ha chiesto un report dettagliato al WFP e un'inchiesta ONU per chiarire su quali basi la strada Rn4 fosse ritenuta sicura e sul cosa abbia portato dunque l'ONU a comunicare all'ambasciata italiana che non servisse una scorta armata.⁴⁸⁸ Il tutto assume una particolare rilevanza se si considera che l'area in cui si è verificato l'attacco, in verità, chiamata come detto in precedenza *“le Tre Antenne”*, sia una zona da anni considerata insidiosa e pericolosa e in cui solo tre anni prima dell'incidente di Attanasio fossero stati rapiti dei turisti inglesi.⁴⁸⁹ Più in generale, poi, nel parco adiacente alla strada percorsa dal convoglio, il parco Virunga, negli ultimi anni sono stati uccisi all'incirca duecento ranger e proprio sulla strada Rn4, che attraversa il cosiddetto *“paradiso dei gorilla di montagna”*, sono frequenti rapimenti e sparizioni di religiosi, contadini e volontari in cambio di risarcimenti copiosi.⁴⁹⁰

La strada Rn4, dunque, era tutt'altro che sicura e tranquilla. Essa delimita, come accennato, il parco Virunga che da anni si è trasformato in un covo di banditi e gruppi armati i quali si posizionano nella boscaglia per tendere le imboscate e poi sparire nuovamente nella selva.⁴⁹¹ Miriam Ruscio, coordinatrice da diversi anni a Goma di alcuni progetti congolese della Fondazione Avsi, ha dichiarato al Corriere della Sera di essere stata sorpresa del fatto che l'ambasciatore fosse

⁴⁸⁶ Corriere della Sera, 23 Feb 2021 di Francesco Battistini: *“L'imboscata in strada Volevano rapire gli «uomini bianchi»”*

⁴⁸⁷ Riportato da ⁴⁸⁷ Il Fatto Quotidiano, 23 Feb 2021 Alberizzi E CitatI: *“Attanasio senza scorta nel Congo degli anti-italiani”*

⁴⁸⁸ *Ibid.*

⁴⁸⁹ *Ibid.*

⁴⁹⁰ Anche nel 1995 avvenne un fatto simile per sei volontari di Lecco, massacrati allo stesso modo e nello stesso posto: una banda li sorprese a Rutshuru, proprio il villaggio che Attanasio cercava di raggiungere, e dopo ucciso l'autista sparò sugli altri. Morirono anche due bambini, quella volta, proprio lì e proprio in quel modo.

⁴⁹¹ Corriere della Sera, 23 Feb 2021 di Alessandra Muglia: *«Portati nella foresta e uccisi» Vittime l'ambasciatore italiano e un carabiniere. Roma: l'Onu ci dia un rapporto dettagliato*

senza una scorta adeguata; i loro colleghi, infatti, ha affermato la coordinatrice che percorrono quella zona tutti i giorni e attendono sempre la valutazione delle condizioni di sicurezza e le misure cautelari da prendere prima di procedere su quella strada. Di solito, ha specificato Miriam, si ricorre a una scorta della Monusco, la missione Onu di peacekeeping (stabilizzazione) nella Repubblica democratica del Congo, o delle Fardc, le forze armate congolese.⁴⁹²

A fronte di tutto ciò viene sempre più da chiedersi secondo quali criteri l'ONU, questa volta, non abbia fornito la medesima protezione e scorta armata. A dover fornire risposte, poi, è anche e in particolar modo proprio la missione Monusco, ad oggi una delle più grandi e organizzate del mondo. È dal 2010, infatti, che nella Repubblica Democratica del Congo opera questa missione delle Nazioni Unite, considerata da molti la più importante missione di peacekeeping nel mondo, con circa 1 miliardo di dollari di budget e 15 mila operativi: 12 mila caschi blu e 3 mila civili. Essa ha preso il posto della Monuc (Organizzazione delle Nazioni Unite nella Repubblica Democratica del Congo) istituita nel 1999 e il suo mandato è stato rinnovato nel dicembre scorso per un altro anno dal Consiglio di sicurezza dell'ONU. Pakistan, India e Bangladesh sono i Paesi che contribuiscono maggiormente al contingente militare. L'obiettivo della missione Monusco è proprio proteggere i civili e consolidare la pace nel Paese, motivo per cui è necessaria un'indagine per determinare i motivi del fallimento della missione nel caso dell'attacco al convoglio di Attanasio.

Dunque, l'area è pattugliata dalle forze Monusco ma non per questo è sicura. La foresta, infatti, come detto in precedenza, è frequentata da gruppi ribelli, per lo più criminali, e viene da chiedersi come abbia potuto il convoglio con l'ambasciatore italiano partire senza le dovute precauzioni e sicurezze.⁴⁹³

Nel mentre si svolge in Italia il processo che vede imputati i due funzionari del Programma Alimentare Mondiale (WFP) che avrebbero dovuto organizzare una adeguata scorta per la trasferta

⁴⁹² *Ivi p. 112*

⁴⁹³ Il Fatto Quotidiano, 23 Feb 2021 Alberizzi e Citati: "Attanasio senza scorta nel Congo degli anti-italiani"

di Luca nel Nord Kivu: l'italiano Rocco Leone e il congolese Mansour Rwagaza.⁴⁹⁴ Il WFP ha richiesto, di conseguenza, l'immunità per coprire i due funzionari sotto accusa, mentre i membri della famiglia, che hanno incontrato le più alte autorità dello Stato e della diplomazia, si sono mossi con determinazione, ma inutilmente, per chiedere di attivarsi, nelle sedi dell'ONU, per una revoca di tale immunità. Si tratta di un processo complesso, che coinvolge il nostro Paese e il WFP, una istituzione internazionale che gestisce gli aiuti alimentari nei paesi più poveri della terra, ed è stata più volte accusata di essere infiltrata da organizzazioni criminali, che si impadroniscono di questi beni per poi rivenderli nei mercati delle città africane.⁴⁹⁵ L'ambasciatore Attanasio e il carabiniere Iacovacci erano due funzionari e rappresentanti dello Stato italiano, che hanno perso la propria vita durante lo svolgimento delle proprie mansioni. Per questo motivo, i familiari delle vittime e l'Associazione amici di Luca Attanasio hanno cercato di sollecitare le massime cariche dello Stato (Presidenza della Repubblica e Presidenza del Consiglio) a non lasciare sola la Procura di Roma, e costituirsi invece parte civile, dando così un segno dell'importanza di questo processo per la cittadinanza intera.⁴⁹⁶ Quest'appello, tuttavia, è rimasto inascoltato e non è stato accolto, visto che la data ultima per farlo era il 7 luglio ultimo scorso, alla terza udienza preliminare, e ciò non è avvenuto.

Ad essere emerso invece da questa terza udienza preliminare è stata la notizia che i familiari di Luca Attanasio hanno deciso di uscire dal processo accettando il risarcimento del WFP dell'ONU, di cui non si conosce la misura.⁴⁹⁷ Il padre dell'ambasciatore italiano ha dichiarato uscito dal tribunale che la decisione è stata presa *“pensando al futuro delle bambine, le tre figlie di Luca e Zakia”* mentre ha attaccato duramente lo Stato italiano per aver deciso di restare fuori dal processo.

⁴⁹⁴ Il Manifesto, 05.07.2023 Tonino Perna, *Caso Attanasio, il patriottismo all'amatriciana del governo Meloni*

⁴⁹⁵ *Ibid.*

⁴⁹⁶ *Ivi p. 110*

⁴⁹⁷ Il Giorno, 07/07/2023, Gabriele Bassani, *Luca Attanasio e il prezzo della verità, la famiglia: "Sì al risarcimento, pensiamo alle bimbe"*

Diversa è stata invece la scelta dei familiari del carabiniere Vittorio Iacovacci che hanno deciso di restare parte civile nel processo per cercare di scoprire la verità su quanto accaduto.⁴⁹⁸

A fronte di tutto ciò, appare evidente l'importanza di comprendere il ruolo e la responsabilità delle Nazioni Unite nel caso dell'omicidio degli italiani Luca Attanasio e Vittorio Iacovacci. Le Nazioni Unite, infatti, sono un'organizzazione internazionale che opera e si impegna a mantenere la pace, la sicurezza e a promuovere i diritti umani nel mondo, attraverso i programmi e le proprie articolazioni specializzate quali il WFP e le sue missioni di peacekeeping quali la Monusco.⁴⁹⁹ Il processo per fare luce sulla responsabilità dei funzionari ONU, intanto, è stato rinviato al 14 settembre 2023.⁵⁰⁰

2. Analisi del caso e delle sue implicazioni.

2.1 Conseguenze dell'omicidio dell'ambasciatore Attanasio sulle relazioni Italia-Africa

La tragedia verificatasi in Congo ha fatto riportare l'attenzione, non solo italiana, sulla situazione di instabilità e di violenze sistemiche che da decenni colpiscono la popolazione locale e gli stranieri in visita. Luca Barana, ricercatore dello IAI (Istituto Affari Internazionali) ed esperto d'Africa afferma a tal proposito:

“L'area orientale del Congo è sicuramente una delle più travagliate e complesse del continente africano. È un'area che da quasi trent'anni conosce un ciclo continuo di violenze, con più conflitti che si sono succeduti sin dalla seconda metà degli anni Novanta, dopo la caduta del

⁴⁹⁸ Rai News, 07/07/2023, *Omicidio dell'ambasciatore Attanasio: i familiari accettano il risarcimento e escono dal processo*

⁴⁹⁹ Malcolm N. Shaw QC. *International Law*. 5th ed. Cambridge University Press 2004.

⁵⁰⁰ Il Giorno, 07/07/2023, Gabriele Bassani, *Luca Attanasio e il prezzo della verità, la famiglia: "Sì al risarcimento, pensiamo alle bimbe"*. È attesa per il 14 settembre la discussione del pm nell'ambito del procedimento. Davanti al gup di Roma, sono imputati due funzionari del Pam, Rocco Leone e Mansour Rwagaza, accusati dal procurato aggiunto, Sergio Colaiocco, di omicidio colposo per non avere garantito, durante la missione del nostro ambasciatore, gli standard di sicurezza. Nel corso dell'udienza di oggi si sono affrontate le questioni preliminari e in particolare il nodo giurisdizione e immunità diplomatica dei funzionari del programma Onu.

*regime dell'allora Zaire, che ha visto il coinvolgimento in più momenti dei Paesi vicini, come Uganda e Ruanda".*⁵⁰¹

Dopo la stipula dell'accordo di pace nel 2003, la Repubblica Democratica del Congo ha continuato a essere afflitta da un'instabilità cronica e da una persistente violenza, caratterizzata dalla proliferazione di milizie, gruppi armati e signori della guerra. Tale situazione ha avuto conseguenze devastanti per le popolazioni locali, le quali da decenni sono costrette a vivere in condizioni umanitarie estremamente difficili. Questa precaria situazione ha contribuito ad alimentare le file dei gruppi ribelli, i quali trovano nelle attività illecite una fonte di sostentamento. A conferma di tale contesto, si registra la presenza di una missione di peacekeeping delle Nazioni Unite che nel corso degli anni ha cambiato il proprio nome, ma che rimane una presenza costante nella regione. La città di Goma rappresenta uno dei principali centri intorno ai quali gravitano le attività dei gruppi armati.⁵⁰² Il contesto in cui si verificano le violenze nel paese e che contribuisce ad aggravare la situazione e diffondere la criminalità è quello di un Paese dalle dimensioni ingenti, basti pensare che dalla capitale Kinshasa e Goma ci sono più di 2.500 chilometri che equivalgono a 50 ore di macchina. Questa caratteristica fa sì che nelle varie regioni del paese la presenza statale sia fortemente debole ed esigua, anche perché si tratta di un paese con delle istituzioni tutt'altro che salde e uno scenario politico complicato e precario.⁵⁰³

Ad aggravare questa già drammatica situazione vi è poi l'estrema ricchezza di risorse minerarie che si può reperire in Congo. Nel paese, difatti, vi è la presenza di diamanti, cobalto, coltan,⁵⁰⁴ oro, zinco, argento, carbone, petrolio ecc. ed è soprattutto tale vastità di risorse ad attrarre

⁵⁰¹ Intervista di Luca Barana per HuffPost, riportata da HuffPost, 23 Febbraio 2021 alle 08:18, Giulia Belardelli:

"Congo, il mondo senza legge dove è morto Attanasio"

⁵⁰² Autesserre, Séverine. *The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*. Vol. 115. New York: Cambridge University Press, 2010;2012;. doi:10.1017/CBO9780511761034.

⁵⁰³ *ivi*

⁵⁰⁴ Nest, Michael Wallace and Michael Nest. coltan. Malden, Massachusetts;Cambridge, England;: Polity, 2011: si tratta di un minerale fondamentale per la componentistica elettronica degli smartphone. Viene estratto in condizioni molto difficili, spesso tramite operazioni illegali che vedono il coinvolgimento di gruppi armati, potentati locali e milizie dei

e polarizzare gli interessi di gruppi armati che si fanno guerra a vicenda e la fanno altresì con le autorità statali.⁵⁰⁵

Lo scenario appena descritto e soprattutto il caso dell'uccisione dell'ambasciatore Luca Attanasio, mettono a seria prova la relazione bilaterale Italia-Africa ed i rapporti tra i due Stati. L'Africa è da diverso tempo che rappresenta una priorità per la politica estera italiana e l'attenzione riservata da parte del nostro Paese è volta sia a garantire una crescita equilibrata del Continente Africano sia a soddisfare il nostro interesse nazionale. A fare dell'Italia un partner privilegiato per l'Africa sono sicuramente la nostra posizione geografica al centro del Mediterraneo e la tradizionale propensione al dialogo con questo Continente, specie in materia di sostenibilità, pace, lotta al terrorismo, alla criminalità e ai traffici illeciti, così come per questo riguardo lo sviluppo, il progresso, i flussi migratori, i rifugiati ed i cambiamenti climatici.⁵⁰⁶

La morte dell'ambasciatore italiano in Repubblica Democratica del Congo è un tragico esempio delle molteplici sfide affrontate e ancora da affrontare nella promozione di relazioni positive tra Italia e Africa. Come riporta un documento dello IAI scritto dall'ambasciatore italiano Fabrizio Lobasso a proposito della "*partnership* con l'Africa", l'Italia deve basare la propria diplomazia in questo Continente su valori etici come la solidarietà, l'inclusione e il rispetto della dignità umana.⁵⁰⁷ Il nostro Paese ha infatti l'opportunità di affermare la propria posizione di pioniere in Africa e di agire come intermediario per altri partner interessati, specialmente europei, contribuendo alla stabilità, sicurezza e sviluppo dei Paesi africani. Il documento, successivamente, individua tre aree di intervento su cui bisognerebbe investire per migliorare la comprensione reciproca e il dialogo interculturale, vale a dire la formazione, l'educazione e la promozione della

Paesi vicini. Durante le guerre in Congo della fine degli anni Novanta, quando le forze ugandesi e ruandesi invasero queste regioni, misteriosamente le esportazioni di coltan esplosero.

⁵⁰⁵ HuffPost, 23 Febbraio 2021 alle 08:18, Giulia Belardelli: "*Congo, il mondo senza legge dove è morto Attanasio*"

⁵⁰⁶ Sito ufficiale Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale: Il Partenariato con l'Africa

⁵⁰⁷ Fabrizio Lobasso, 23/04/2021, per IAI: "*Italy and Africa: "Value Oriented Diplomacy" in Action.*"

cultura.⁵⁰⁸ Nelle conclusioni del documento si sottolinea infine la necessità di compiere ulteriori passi avanti e sforzi per comprendere e investire nelle reali esigenze dei cittadini e delle nazioni africane; solo così l'Italia sarà in grado di preservare un ruolo da protagonista nell'area.

In conclusione, utilizzando le parole dell'ambasciatore Lobasso, vale la pena tenere in mente che:

*“Questa è una sfida che l'Italia, insieme all'Africa e all'Europa, può vincere insieme”.*⁵⁰⁹

2.2 Riflessioni sull'importanza dell'immunità diplomatica: il caso di Luca Attanasio e le sfide per il futuro del diritto internazionale e della diplomazia

Nell'ottica di una conclusione, è fondamentale riflettere sul principio dell'immunità diplomatica alla luce dell'episodio tragico della morte dell'ambasciatore Luca Attanasio, la quale evidenzia una mancanza evidente di protezione e tutela in conformità con tale principio. Tale evento richiede pertanto un serio confronto e un'azione concertata da parte della comunità internazionale per evitare la ripetizione di simili episodi. L'importanza di questa riflessione è di estrema rilevanza in quanto si pone in gioco il continuo e pacifico svolgimento delle relazioni diplomatiche tra gli Stati e, di conseguenza, il corretto funzionamento del sistema internazionale.

Invero, la morte di Luca Attanasio e la mancata attuazione nel suo caso dell'immunità diplomatica fanno emergere importanti sfide e questioni nel quadro del diritto internazionale e della pratica diplomatica. Questo perché, come detto più volte, specie nel primo capitolo di questa tesi, l'immunità diplomatica è un principio fondamentale che ha lo scopo di proteggere e tutelare i funzionari diplomatici e le missioni diplomatiche, assicurando loro uno *status* inviolabile e privilegiato. Proprio per la sua importanza, l'eventuale mancata osservanza di tale fondamento del diritto internazionale, maggiormente in situazioni di conflitto o di emergenza, si prefigura come una

⁵⁰⁸ *Ivi* p118.

⁵⁰⁹ *Ibid.*

minaccia per la sicurezza in *primis* dei diplomatici e più in generale per la stabilità delle relazioni internazionali.

Di conseguenza, il caso dell'omicidio dell'ambasciatore italiano in Repubblica Democratica del Congo solleva molteplici dubbi sull'effettiva protezione di cui godono i funzionari diplomatici in missione all'estero, specialmente in Paesi instabili e con alta conflittualità, così come sulla responsabilità degli Stati ospitanti nel garantire loro la sicurezza. L'incidente verificatosi mette allora in evidenza la necessità di rafforzare il rispetto e l'attuazione dell'immunità diplomatica a livello internazionale. Tale principio, infatti, non è solamente un privilegio concesso agli Stati e ai singoli individui che ne beneficiano, ma è anche e soprattutto uno strumento per agevolare la comunicazione, le relazioni, i rapporti e la diplomazia tra Paesi. La sua efficacia, pertanto, dipende in buona parte dalla fiducia reciproca tra gli Stati, la quale, ad esempio, viene messa a dura prova tra Italia e Congo a seguito del citato evento.

Dunque, il caso di Attanasio potrebbe avere implicazioni più ampie per il futuro del diritto internazionale e dell'immunità diplomatica. Potrebbe, infatti, indirizzare e sollecitare gli Stati e le organizzazioni internazionali a rivedere e rafforzare i meccanismi di protezione dei funzionari diplomatici, così come diffondere una maggiore consapevolezza e sensibilizzazione sull'importanza del suddetto principio nel mantenimento della sicurezza e della cooperazione internazionale. A tale scopo è importante esaminare in maniera critica le politiche e le strategie diplomatiche adottate dai rispettivi Stati, non soltanto per garantire la sicurezza dei propri rappresentanti, ma anche per promuovere il dialogo, la negoziazione e la comprensione reciproca tra nazioni.

Inoltre, è bene sottolineare che la salvaguardia del citato principio rappresenta anche una questione di responsabilità etica e giuridica per tutta la comunità globale, la quale viene fortemente danneggiata nel momento in cui la fiducia reciproca tra i Paesi si erode a seguito di eventi come quello verificatosi in Congo nel febbraio del 2021. Anche per questo, è necessario da parte della comunità internazionale rivolgere una particolare attenzione e condurre un'analisi approfondita nei

confronti degli Stati considerati più pericolosi, instabili e precari per via delle loro condizioni politiche, istituzionali, giuridiche, culturali, sociali ed economiche interne.

In conclusione, il caso di Luca Attanasio evidenzia l'urgenza di rafforzare l'attuazione dell'immunità diplomatica. Ciò richiede un impegno coeso degli Stati, delle organizzazioni internazionali e anche della comunità accademica affinché vengano esaminate, integrate e migliorate le politiche e le pratiche diplomatiche internazionali volte a proteggere e tutelare i diplomatici. Solo attraverso tali sforzi si potrà tutelare la stabilità delle relazioni internazionali e garantire l'efficacia del diritto internazionale nel suo complesso, nonché preservare l'integrità del sistema internazionale basato sul diritto.

BIBLIOGRAFIA

Monografie

1. Adair E.F., *The Exterritoriality of Ambassadors in the XVIth and XVIIth Centuries*, London, 1929.
2. Alan Watson, *International Law in Archaic Rome: War and Religion* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993).
3. Aleksander Wolicki. *The Heralds and the Games in Archaic and Classical Greece*. Nikephoros: Zeitschrift für Sport und Kultur im Altertum, ISSN 0934-8913, N°. 15, 2002, págs. 69-98
4. Annemarieke Vermeer-Künzli, *A Matter of Interest: Diplomatic Protection and State Responsibility Erga omnes*, *The International and Comparative Law Quarterly*, Jul., 2007, Vol. 56, No. 3 (Jul., 2007), pp. 553-581, Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law
5. Anthony Aust, *“Handbook of international law”*, Published 2010, 2nd edition, Cambridge University Press

6. Ashman C.R., Trescott P., *Outrage. An Investigation into the Abuse of Diplomatic Immunity*, London, 1986
7. Autesserre, Séverine. *The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*. Vol. 115. New York: Cambridge University Press, 2010;2012;. doi:10.1017/CBO9780511761034.
8. B. Sen, 1965, *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice* (1st edn, Martinus Nijhoff) 80.
9. Berridge, Geoff, G. R. Berridge, and Geoffrey R. Berridge. "*Diplomacy: Theory and Practice.*" 6th ed. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2022.
10. Carlo Curti Gialdino, "*lineamenti di diritto diplomatico e consolare*", terza edizione, G.Giappicchelli editore, Torino, 2015
11. Carter J.G., *Diplomatic immunity: privileges and abuses*, New York, 2011.
12. Chuck Ashman and Pamela Trescott, *Outrage : the Abuse of Diplomatic Immunity*, , London : W. H. Allen, 1986
13. Costas M. Constantinou, 1996, *On the Way to Diplomacy* (1st edn, University of Minnesota)
14. Curtis J. Milhaupt, "The Scope of Consular Immunity under the Vienna Convention on Consular Relations: Towards a Principled Interpretation" (1988) C
15. D.J. Mosley, *Envoys and Diplomacy in Ancient Greece* (Wiesbaden: Franz Steiner, 1973).
16. Dalia M. Leonardo, (2002) "'Cut off this rotten member": The Rhetoric of Heresy, Sin, and Disease in the Ideology of the French Catholic League', *The Catholic Historical Review*, vol. 88, pp. 247–262, p. 250
17. David Elgavish. *Did Diplomatic Immunity Exist in the Ancient Near East*. 2000, *J. Hist. Int'l L.*
18. De Heyking A., *L'extraterritorialité*, 2^a ed., Paris, 1926; ADAIR E.F
19. Del Vecchio G., L'immunità dalla giurisdizione penale degli agenti diplomatici, in *Riv. pen.*, 1927, pp. 412-434
20. Donald Queller, *The Office of Ambassador in the Middle Ages* (Princeton: Princeton
21. Dror Ben-Asher, "I diritti umani incontrano le immunità diplomatiche: problemi e possibili soluzioni" (Cambridge: Harvard Law School, 2000)
22. Dror Ben-Asher, *Human Rights Meet Diplomatic Immunities: Problems And Possible Solutions*, Harvard Law School, November 2000, SJD Candidate, Harvard Law School; LL.M., Harvard Law School; M.Juris., Oxford; LL.B., Leicester

23. Eileen Denza, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations (4th Edition)*, Oxford Commentaries on International Law, Oxford Scholarly Authorities on International Law, 14 January 2016
24. Ernest Nys, *Les Origines du droit international* (Haarlem: F. Bohn, 1894); U. de Sinner, *L'Immunité judiciaire civile des agents diplomatiques étrangers* (Lausanne: Viret-Genton, 1906).
25. Farhangi, "Insuring against abuse of diplomatic immunity" (1986) 38 *Stanford L. Rev.* 1517
26. Faupin H., *Les problèmes juridiques posées par la circulation automobile des diplomats*, in *AFDI*, 1998, pp. 167-186.
27. Francisco Orrego Vicuna, *Diplomatic and Consular Immunities and Human Right*, *The International and Comparative Law Quarterly*, Jan., 1991, Vol. 40, No. 1 (Jan., 1991), pp. 34-48, Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law
28. Frank Adcock and D.J. Mosley, *Diplomacy in Ancient Greece* (London: Thames and Hudson, 1975)
29. G. Mattingley, *Renaissance Diplomacy*, London, 1955
30. Grahame Clark, *Archaeology and Society: Reconstructing the Prehistoric Past*, 3rd ed. (London: Methuen University Paperbacks, 1960), pp. 219-51
31. Grant V. McClanahan. *Diplomatic Immunity: Principles, Practices, Problems*. C. Hurst & Co. Publishers, 1989
32. Hardy M, *Modern Diplomatic Law* (Manchester University Press, 1968)
33. Harold Nicolson, *Diplomacy*, 3rd ed. (New York: Oxford University Press, Galaxy Book, 1964; Washington: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, 1988), p.6.
34. Higgins, "The Abuse of Diplomatic Privileges and Immunities: Recent United Kingdom Experience" (1985) 79 *A.J.I.L.* 641, 647.
35. J.G. Russell. *Peacemaking in the Renaissance* (London: Duckworth, 1986), pp.67-68
36. Jan Eliasson, "*Ord och handling: Ett liv i diplomatins tjänst*", Albert Bonniers Förlag, 2022.
37. Joan E. Donogue, "Immunità perpetua per ex diplomatici? Una risposta all'Affare 'Absinito': una teoria restrittiva dell'immunità diplomatica", 27 *Columbia Journal of Transnational Law*, 615 (1989).
38. John Dugard, *Diplomatic Protection*, Encyclopedia entries, June 2021, Max Planck Encyclopedias of International Law [MPIL], Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL]

39. Jonathan Brown , *Diplomatic Immunity: State Practice under the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 37, No. 1 (Jan., 1988), pp. 53-88, Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law, <http://www.jstor.org/stable/760230>
40. Lador-Lederer J.J., "*The Interpretation of diplomatic immunity as a conflict of laws*", in *Int R. Dipl.*, 1958, pp. 116-130
41. Linda Frey, Marsha Frey, *The History of Diplomatic Immunity*, p. 4, Ohio State University Press, 1999, la University of Michigan, 0814207405, 9780814207406
42. Malcolm N. Shaw QC. *International Law*. 5th ed. Cambridge University Press 2004.
43. Mariam Nash Leich, "Persecuzione degli ex diplomatici per atti non ufficiali", 81, *American Journal of International Law*, 937 (1987).
44. Morris, William G. (2007) "Constitutional Solutions to the Problem of Diplomatic Crime and Immunity," *Hofstra Law Review*: Vol. 36: Iss. 2, Article 19.
45. Mosley, D.J. *Diplomacy In Classical Greece*. *Ancient Society* 3 (1972): 1–16
46. Nehaluddin Ahmad, *The Obligation of Diplomats to Respect the Laws and Regulations of the Hosting State: A Critical Overview of the International Practices*, August 2020 *Laws* 9(3):18, Universiti Islam Sultan Sharif Ali
47. Novaković, Marko. *Diplomatic Immunity: Evolution and Recent Country Developments*. 1st 2020. ed. Singapore: Springer Singapore, 2020.
48. Novaković, Marko. *Diplomatic Immunity: Evolution and Recent Country Developments. The Renaissance*. 1st 2020. ed. Singapore: Springer Singapore, 2020.
49. Oppenheim, *Oppenheim's International Law*, 9th edn, London, 1992, pp. 1053–131 ('Oppenheim')
50. Ozanam C.J.J., *L'immunité civile de juridiction des agents diplomatiques*, Paris, 1912
51. PERASSI T., *Consoli ed agenti diplomatici: immunità in materia penale*, in PERASSI T., *Scritti giuridici*, Milano, 1959, vol. II, pp. 3-5
52. PREUSS L., *Capacity for Legation and the Theoretical Basis of Diplomatic Immunities*, in *RDISDP*, 1932, pp. 1-18
53. Przetacznik F., *Les devoirs de l'agent diplomatique à l'égard de l'état accredittaire*, in *RDISDP*, 1975, pp. 291-319; 1976, pp. 57-79.
54. Ragnar Numelin, *The Beginnings Of Diplomacy: A Sociological Study of Intertribal and International Relations* (London: Oxford University Press, and New York: Philosophical Library, 1950).

55. Ross M.S., *Rethinking Diplomatic Immunity: A Review of Remedial Approaches to Address the Abuses of Diplomatic Privileges and Immunities*, in American University ILR, 1989, pp. 173-205
56. S. R. Subramanian, *Abuse of Diplomatic Privileges and the Balance between Immunities and the Duty to Respect the Local Laws and Regulations under the Vienna Conventions: The Recent Indian Experience*, Assistant Professor, Rajiv Gandhi School of Intellectual Property Law, Indian Institute of Technology, Kharagpur, West Bengal, India, *The Chinese Journal of Global Governance* 3 (2017) 182–233
57. Sanderijn Duquet 1, *Immunities of Diplomatic and Consular Personnel – An Overview*, Published online by Cambridge University Press: 26 May 2019, editato da Tom Ruys, Nicolas Angelet e Luca Ferro
58. Sanderijn Duquet e Jan Wouters, "*Obblighi giuridici dei diplomatici oggi: la continua rilevanza della Convenzione di Vienna*", Working Paper Series n. 146, (2015) Leuven Centre for Global Governance Studies
59. Satow, Ernest. "*DIPLOMACY.*" Chapter. In *A Guide to Diplomatic Practice*, 1:1–4. Cambridge Library Collection - British and Irish History, General. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. doi:10.1017/CBO9780511995194.003.
60. Satow, Ernest. *A Guide to Diplomatic Practice*. Vol. 1. Cambridge Library Collection - British and Irish History, General. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. doi:10.1017/CBO9780511995194.
61. Sinner U., *L'immunité judiciaire civile des agents diplomatiques étrangers*, Lausanne, 1906
62. Strisower L., *L'extraterritorialité et ses principales applications*, in *Rec. Cours*, 1923-I, vol. 1, pp. 233-287
63. University Press, 1967);
64. Valerio Massimo Manfredi. *Zeus e altri racconti*. Mondadori 2016
65. Witiw E.P., *Persona non Grata: Expelling Diplomats Who Abuse Their Privileges*, in New York Law School JICL, 2008, pp. 345-359

Articoli e riviste scientifiche

1. Behrens P., *The duty of non-interference and its impact on the diplomatic message under the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, PhD. Thesis, University of London, 2008; ID.,

- Diplomatic Interference and Competing Interests in International Law*, in *BYIL*, 2011, pp. 178-247.
2. Carroll Beaty, Olivia M. *Diplomatic immunity: the history and enduring significance*. 1989-0000-0002-1653-3923. 2022-03-25
 3. CongedatiFolgore, 23 feb 2021, Corrado Accaputo: *“la ricostruzione dell’assalto all’ambasciatore luca attanasio e il carabiniere vittorio iacoviello*
 4. Corriere della Sera, 23 Feb 2021 di Alessandra Muglia: *«Portati nella foresta e uccisi» Vittime l’ambasciatore italiano e un carabiniere. Roma: l’Onu ci dia un rapporto dettagliato*
 5. Corriere della Sera 23 Feb 2021 di Francesco Battistini: *“L’imboscata in strada Volevano rapire gli «uomini bianchi»”*
 6. Fabrizio Lobasso, 23/04/2021, per IAI: *Italy and Africa: "Value Oriented Diplomacy" in Action*
 7. GA/L/3394, 18 october 2010, Responsibility of States to Ensure Protection of Diplomatic Personnel, Premises Is Reviewed by Assembly’s Legal Committee, 18 October 2010, General Assembly GA/L/3394, Department of Public Information, News and Media Division, New York, Sixty-fifth General Assembly, Sixth Committee, 13th & 14th Meetings (AM & PM)
 8. GA/L/3577, 18 october 2018, Diplomatic Protection Cornerstone of International Relations, Sixth Committee Speakers Stress, Voicing Concern over Rising Attacks, seventy-third session, 17th meeting (am)
 9. Georgian President to Waive Envoy's Immunity, CNN.COM, Jan. 12, 1997
 10. HuffPost, 23 Febbraio 2021 alle 08:18, Giulia Belardelli: *“Congo, il mondo senza legge dove è morto Attanasio”*
 11. Il Fatto Quotidiano, 23 Feb 2021 Alberizzi E CitatI: *“Attanasio senza scorta nel Congo degli anti-italiani”*
 12. Il Giorno, 07/07/2023, Gabriele Bassani, *Luca Attanasio e il prezzo della verità, la famiglia: "Si al risarcimento, pensiamo alle bimbe"*
 13. il manifesto, 05.07.2023, Tonino Perna *Caso Attanasio, il patriottismo all’amatriciana del governo Meloni*
 14. LaStampa, 07 aprile 2023, *Congo: morte Attanasio, condanna a ergastolo ai 6 imputati.*
 15. Lifegate daily, , 10 marzo 2023 Matteo Suanno, *Chiesta la pena di morte per i sei responsabili della morte dell’ambasciatore italiano Luca Attanasio in Congo. Contraria la famiglia.*
 16. Nehaluddin Ahmad, *The Obligation of Diplomats to Respect the Laws and Regulations of the Hosting State: A Critical Overview of the International Practices*, Faculty of Law and Shariah,

Sultan Sharif Ali Islamic University (UNISSA), Simpang 347, Jalan Pasar Gadong, Brunei Darussalam; Received: 15 June 2020; Accepted: 4 August 2020; Published: 30 August 2020

17. Neilson, Keith. "*The History of Diplomatic Immunity* , by Linda S. Frey and Marsha L. Frey." *Canadian Journal of History* 36, no. 1 (2001): 207-208.
18. Phoebe N. Okowa, Case concerning Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v Democratic Republic of the Congo) Preliminary Objections, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 57, No. 1 (Jan., 2008), pp. 219-224 (6 pages)
19. Rai News, 07/07/2023, *Omicidio dell'ambasciatore Attanasio: i familiari accettano il risarcimento e escono dal processo*
20. Robert A. Wilson, "Diplomatic Immunity from Criminal Jurisdiction: Essential to Effective International Relations," *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal* 7, no. 1 (1984): 113-138
21. Rosie Cowan & Hugh Muir, Police to Fly to Libya in New Search for PC's Killer, *GUARDIAN*, Mar. 26, 2004
22. Ryan, F 'Brad Pitt Set To Promote 'Allied' In China, Ending Two-Decade 'Ban'' (Chinafilminsider.com., 27 October 2016
23. Sherwood, H, 'Günter Grass barred from Israel over poem' (The Guardian, 8 April 2012).
24. Stechel, I, 'Terrorist Kidnapping of Diplomatic Personnel' (1972) 5(2) *Cornell International Law Journal* article 4. Available online: <http://scholarship.law.cornell.edu/cilj/vol5/iss2/> (accessed on 12 January 2020)
25. Terry Frieden, "Georgian Diplomat Convicted in Fatal Crash Goes Home", *CNN.CoM*, June 30, 2000.
26. *The Times* , 30 luglio 2009; *Al-Jazeera* , 8 settembre 2009.
27. Wang Gungwu, "*Early Ming Relations with Southeast Asia: A Background Essay*," in *The Chinese World Order: Traditional China's Foreign Relations*, edited by John K. Fairbank (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968), 34–62.
28. Wood (1974); Green nel 1973–4 *Virginia Journal of International Law* 703; Przetacznik (1974); Foakes (2014) 75–6

Convenzioni e trattati

1. *Convenzione delle Nazioni Unite sull'Immunità Giurisdizionale degli Stati e dei loro Beni*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 2 dicembre 2004. Non ancora in vigore. Vedi risoluzione dell'Assemblea Generale 59/38, allegato, Registri Ufficiali dell'Assemblea Generale, Cinquantanovesima Sessione, Supplemento n. 49 (A/59/49).
2. *Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati tra Stati e Organizzazioni Internazionali o tra Organizzazioni Internazionali*, adottata a Vienna il 21 marzo 1986. Non ancora in vigore. Vedi Registri Ufficiali della Conferenza delle Nazioni Unite sul Diritto dei Trattati tra Stati e Organizzazioni Internazionali o tra Organizzazioni Internazionali, vol. II (Pubblicazione delle Nazioni Unite, Numero di Vendita E.94.V.5).
3. *Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati*, adottata a Vienna il 23 maggio 1969. Entrata in vigore il 27 gennaio 1980. Serie delle Nazioni Unite sulle Convenzioni, vol. 1155, p. 331.
4. *Convenzione di Vienna sulla Rappresentanza degli Stati nelle loro Relazioni con le Organizzazioni Internazionali di Carattere Universale*, adottata a Vienna il 14 marzo 1975. Non ancora in vigore. Vedi Registri Ufficiali della Conferenza delle Nazioni Unite sulla Rappresentanza degli Stati nelle loro Relazioni con le Organizzazioni Internazionali, vol. II (Pubblicazione delle Nazioni Unite, Numero di Vendita E.75.V.12).
5. *Convenzione di Vienna sulla Successione degli Stati in Materia di Trattati*, adottata a Vienna il 23 agosto 1978. Entrata in vigore il 6 novembre 1996. Serie delle Nazioni Unite sulle Convenzioni, vol. 1946, p. 3.
6. *Convenzione di Vienna sulle Relazioni Diplomatiche*, adottata a Vienna il 18 aprile 1961. Entrata in vigore il 24 aprile 1964.
7. *Convenzione Europea sull'Immunità degli Stati*, Basilea, 16 maggio 1972, Serie delle Convenzioni Europee - n. 74.
8. *Convenzione sulla Prevenzione e la Repressione dei Crimini contro le Persone internazionalmente protette, compresi gli Agenti diplomatici*, allegata alla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 3166 (XVIII) del 14 dicembre 1973. Entrata in vigore il 20 febbraio 1977. Serie delle Nazioni Unite sulle Convenzioni, vol. 1035, p. 167.
9. *Convenzione sulle Missioni Speciali*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite l'8 dicembre 1969. Entrata in vigore il 21 giugno 1985. Serie delle Nazioni Unite sulle Convenzioni, vol. 1400, p. 231.
10. Nazioni Unite, Serie delle Convenzioni, vol. 500, p. 95.

11. Rapporto della Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite sul Lavoro della sua 58^a Sessione.
12. *Trattato tra la Santa Sede e l'Italia* (11 febbraio 1929), Roma, eseguito con la Legge 27 maggio 1929, n. 810.

Documenti delle Nazioni Unite

1. 1. UN Doc. A/Conf.20/13; UN T.S. Vol.500, p.95; (1961) 55 A.J.I.L. 1062; UK T.S. No.19 (1965). The Convention entered into force on 24 April 1964. For details of parties, see Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General: Status as at 31 December 1986 (UN Doc. ST/LEG/SER.E/5).
2. Resolution 748 (1992) / adopted by the Security Council at its 3063rd meeting, on 31 March 1992.
3. Conferenza delle Nazioni Unite sui rapporti diplomatici e le immunità (2 marzo- 14 aprile 1961), Registri ufficiali, Volume I, UN Doc. A/ CONF.20/ 14, 21.
4. Risoluzione 38/136 dell'Assemblea Generale NU del 2 febbraio 1984
5. Risoluzione 421154 e Secretary-General's Reports AINFI52lh and Add.1 and A1531276 e Corr.1.

Sentenze e statuti di Corti e Tribunali internazionali

1. ICJ Press Release No 2009/30, 29 October 2009.
2. [1980] I.C.J. Rep.3; 61 I.L.R. 530, para.62: the obligations imposed by the Convention are "not merely contractual...but also obligations under general international law"
3. [1980] I.C.J. Rep. 3; 61 I.L.R. 530, para.86
4. 171. I.C.J. Statute, Art.38.1(c).
5. Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, I.C.J. Reports 1970, p. 3. Paragrafo 33
6. Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, I.C.J. Reports 1970, p. 3
7. CIG, personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran, ordinanza recante misure cautelari del 15 dicembre 1979, punto 38
8. ICJ Reports, 1950, pp. 266, 274-5.
9. ICJ Reports, 1980, p. 40; 61 ILR, p. 566

10. Ris. 35/168 del 1980, Ris. 42/154 del 1987, Ris. 55/149 del 2000.
11. Statute of the International Court of Justice Article 38(1).
12. [1979] I.C.J. Rep. 7; 61 I.L.R. 504, para.47
13. [1980] I.C.J. Rep. 3; 61 I.L.R. 530, par.85
14. ICJ Reports, 1980, p. 40; 61 ILR, p. 566.

ABSTRACT

On February 22, 2021, the Italian Ambassador to the Democratic Republic of Congo, Luca Attanasio, was killed after being ambushed in the vicinity of Goma. In addition to the diplomat, the convoy's driver, Mustapha Milambo, and the carabinieri of the convoy, Vittorio Iacovacci, also lost their lives.

Diplomatic immunity represents a central pillar of international law and plays a fundamental role in maintaining relations between sovereign states. The principle of diplomatic immunity has

deep historical roots in civilizations and constitutes a key element in ensuring stability and peaceful coexistence within the framework of international relations. This present study aims to examine diplomatic immunity through the lens of the emblematic case mentioned above: the assassination of Italian Ambassador Luca Attanasio. This tragic incident has indeed highlighted the complexities and challenges associated with the implementation of diplomatic immunity, particularly in situations of conflict and instability.

Specifically, the first chapter of this thesis will explore the concept of diplomatic immunity itself and its crucial role in international relations. The historical and legal foundations of diplomatic immunity will be examined, with a focus on the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations and its provisions outlining fundamental principles. In particular, an analysis will be conducted on how diplomatic immunity has contributed to fostering peaceful dialogue between states, creating an environment where matters of common interest can be discussed without fear of legal reprisals.

In the subsequent chapter, attention will be directed towards examining cases and controversies that have shaped the evolution of diplomatic immunity over time. Emphasis will be placed on the various types of limitations to diplomatic immunity as well as the remedies available against its abuse.

Finally, the third chapter provides a detailed analysis of the Luca Attanasio case and the implications of diplomatic immunity considering the events in Congo. Specific circumstances surrounding Attanasio's murder, the political and social context in which it occurred, and the challenges posed to the implementation of diplomatic immunity in an environment of instability will be scrutinized. Additionally, possible factors contributing to the failure to uphold diplomatic immunity will be considered, along with the resulting legal and political implications.