



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE

Corso di laurea: Politica internazionale e diplomazia

TESI DI LAUREA

IN DIRITTO INTERNAZIONALE

“LA FIGURA DEL CONSOLE (ONORARIO) DALLE ORIGINI AD OGGI”

Relatore
Ch.ma Prof.ssa
Alessandra Pietrobon

Candidato
Alberto Franceschi
Matr. 551859

ANNO ACCADEMICO 2008-2009

INDICE:

Indice

Introduzione

Capitolo 1 Origine ed evoluzione dell'istituto consolare

- 1.1 Origine dell'istituto consolare
- 1.2 La civiltà greca
- 1.3 Dal *Patronus* alla *Lex Wisigothorum*
- 1.4 Evoluzione dell'istituto consolare
- 1.5 Il regime delle capitolazioni
- 1.6 La figura del console delle Nazioni
- 1.7 La figura del console ai primi del '900
- 1.8 La codificazione del diritto consolare
- 1.9 Conclusioni sullo sviluppo dell'istituzione consolare

Capitolo 2 La Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari: i consolati di carriera

- 2.1 Lavori preparatori della Convenzione
- 2.2 Funzioni del Console secondo la Convenzione di Vienna
- 2.3 Facilitazioni, privilegi, immunità degli uffici e dei funzionari consolari
- 2.4 Classificazione per rango: consoli generali, consoli e vice-consoli
- 2.5 L'agente consolare nelle Convenzioni internazionali
- 2.6 Nomina dei funzionari consolari
- 2.7 Le lettere patenti
- 2.8 L'*exequatur* Ammissione provvisoria dei capi d'ufficio consolare
- 2.9 Fine delle relazioni e delle funzioni consolari

Capitolo 3 Il console onorario nella Convenzione di Vienna

- 3.1 Disposizioni convenzionali sui consoli e consolati Onorari
- 3.2 Le garanzie del Console Onorario
- 3.3 Carattere facoltativo dell'istituzione consolare onoraria

Capitolo 4 Il console onorario in Italia

- 4.1 L'Italia ed il profilo attivo del diritto di consolato onorario
- 4.2 L'Italia ed il profilo passivo del diritto di consolato onorario
- 4.3 La prassi italiana in materia di nomina di console onorario
- 4.4 Le funzioni consolari onorarie nell'ordinamento italiano

Conclusioni

Bibliografia

INTRODUZIONE

Lo scopo di questo lavoro è l'analisi della funzione consolare onoraria. Prima di procedere alla descrizione dello *status* del Console Onorario odierno, è necessario un *excursus* storico - giuridico sull'origine dell'istituto consolare.

L'istituzione consolare, storicamente, ha fin troppo spesso sostituito quella diplomatica, supplendo per lungo tempo al carattere occasionale e non permanente della seconda. E se è vero che in origine (intorno al XII° secolo) i consoli avevano la funzione di amministrare la giustizia in senso lato, cioè di applicare la legge nazionale in altri Paesi in ossequio alla dimensione personale e non territoriale della legge, nonché in un contesto di tipo corporativo delle comunità stanziate oltremare, è anche vero che per lungo tempo gli stessi consoli hanno esaurito il quadro della rappresentanza degli Stati in territorio altrui. Atteso che solo dopo Westfalia e la nascita dei grandi Stati nazionali si cominciò a diffondere nella comunità internazionale l'uso delle legazioni permanenti, tipiche della politica veneziana e delle città italiane in genere dei secoli immediatamente precedenti.

Il vasto rinnovamento del diritto consolare prodottosi dopo la II^a Guerra Mondiale attraverso una molteplicità di accordi bilaterali ed anche di convenzioni plurilaterali, il formarsi di nuovi Stati specie nel Terzo Mondo, le nuove correlazioni economico-sociali costituitesi tra Stati appartenenti a continenti diversi od a "sfere" politicamente diverse, la convinzione che le relazioni consolari erano ormai tipica espressione di una moderna e profonda cooperazione tra gli Stati e tra i popoli, queste ed altre considerazioni indussero la quasi totalità degli Stati indipendenti, precisamente 91, a sottoscrivere il 24 aprile 1963 a Vienna, la Convenzione delle Nazioni Unite sulle relazioni consolari.

Da quel giorno, infatti, la figura del Console Onorario assume una nuova dimensione nella presente realtà delle relazioni interstatali sì da far esclamare, a buon diritto, ad un delegato del Governo norvegese durante i lavori preparatori di quella Convenzione "I Consoli Onorari non sono un fenomeno di ieri bensì una realtà di domani"; i suoi compiti, infatti, non sono più di solo sviluppo economico ma spaziano prevalentemente dall'assistenza alla promozione commerciale e culturale.

Il testo della Convenzione (ratificata dall'Italia con Legge 9 agosto 1967, n.804), con le sue 79 norme e con la sua suddivisione in tre capitoli - il primo connesso alle "Relazioni consolari in generale" (artt. 1-27), il secondo riguardante le "Facilitazioni, i privilegi e le

immunità degli uffici consolari di carriera” (artt.28-29) e dei funzionari e degli altri membri aggregati ai consolati di I^a categoria (artt. 40-57) il terzo relativo alle norme del “Regime applicabile agli uffici ed ai funzionari dei Consolati Onorari” (artt.58-68)- ci offre una chiara visione dei criteri che concorrono, a seconda dei casi, a distinguere od a identificare la figura dei Consoli Onorari (*consules electi*) in quella dei Consoli di Carriera (*consules missi*).

Proprio da questa Convenzione codificatrice si staglia ben precisa la figura del Console Onorario: sotto l’aspetto dello *status* ben distinto da quella del Console di Carriera; sotto l’aspetto delle funzioni simile a quest’ultimo.

Distinzione fondamentale sotto l’aspetto dello *status*: perché mentre il Console di Carriera è cittadino dello Stato inviante (o rappresentato), *Consul missus*, per ciò stesso Console inviato; il Console Onorario, viceversa, è cittadino prescelto nello Stato di residenza, quindi *Consul electus*. Conseguenza, pertanto, che il Console di Carriera, che è di I^a categoria non può assolvere ad altra funzione se non quella consolare nella sede in cui egli viene “inviato”. Il Console Onorario, viceversa, può espletare, accanto alla sua funzione consolare, la propria attività sia essa professionale, industriale, imprenditoriale.

Il Console Onorario, inoltre, oltre a non essere remunerato, non è titolare dell’incolumità personale, non è esente dall’obbligo di deporre come testimone sui fatti estranei alle sue funzioni, non gode della immunità fiscale; non è ammesso al beneficio della franchigia doganale; non è esonerato dal pagamento della tassa di circolazione e da quella di immatricolazione delle autovetture anche al servizio del proprio ufficio; i membri della sua famiglia e le persone addette al suo servizio privato non beneficiano di alcun trattamento speciale.

Quanto all’immunità mentre per il Console di Carriera questa si estende a tutto l’ufficio consolare, per il Console Onorario tale immunità si limita al solo archivio nel quale custodisce atti e documenti connessi alla sua funzione. Ciò perché il Console Onorario espleta la sua funzione consolare in via sussidiaria rispetto a quella principale, professionale propria.

Lo studio di questa tesi si propone, dopo un rapido *excursus* storico, che va dalle origini fino ai giorni nostri, di approfondire in particolar modo la prassi consolidata italiana in materia di nomina del Console Onorario. Ci limiteremo qui, soltanto a dire che in generale, presupposto essenziale per la nomina di un Console Onorario è l’esistenza di un Ufficio Consolare Onorario che può essere istituito soltanto con il consenso preventivo dello Stato territoriale. Infatti l’art.68 della Convenzione di Vienna sulle Relazioni Consolari stabilisce che ogni Stato è libero di decidere se ammettere o meno Consoli Onorari ed implicitamente quindi subordina l’apertura dell’Ufficio al consenso di questi di regolamentare le modalità di

ammissione o di porre limitazioni all'ammissione di funzionari consolari onorari. Fra queste limitazioni sono da considerarsi quelle poste dall'Italia, che riconosce in senso attivo e passivo l'istituto, ove, per prassi, non è ammesso che funzionari onorari vengano destinati a far parte di Uffici Consolari di carriera, come è del pari esclusa la possibilità che funzionari consolari onorari possano far parte del personale delle Sezioni Consolari (Cancellerie Consolari) delle Missioni diplomatiche.

L'istituzione in Italia di un Ufficio Consolare Onorario (che può appartenere ad una delle quattro classi previste dall'art.9 della Convenzione di Vienna: Consolato Generale, Consolato, Vice Consolato, Agenzia Consolare) avviene seguendo una procedura secondo la quale la Rappresentanza diplomatica accreditata presso il Governo italiano - e talvolta, ma più raramente, direttamente il Ministero degli Affari Esteri dello Stato interessato- chiede l'autorizzazione al Ministero degli Affari Esteri per l'apertura del nuovo Ufficio.

Nella Nota Verbale che formalizzerà la richiesta verranno indicate la città dell'Ufficio, la categoria e la classe di appartenenza nonché la circoscrizione consolare. La scelta relativa alla località sede dell'Ufficio, della sua categoria e la classe sono del tutto soggettive e discrezionali dello Stato d'invio.

E' evidente che questi si orienterà verso quelle località dove maggiori sono gli interessi economici, culturali, emigratori od anche politici che hanno motivato la decisione di istituire una nuova sede consolare. Sarà quindi lo Stato d'invio a fissare, oltre alla sede, la categoria che sono due (Ufficio Consolare di carriera od Ufficio Consolare Onorario) e la classe dell'Ufficio che sono quattro (Consolato Generale, Consolato, Vice Consolato od Agenzia Consolare) ed a proporle al Ministero degli Affari esteri al fine di ottenere il prescritto consenso.

Lo Stato d'invio stabilirà altresì la circoscrizione consolare e cioè quella parte del territorio dello Stato di residenza dove il Capo del nuovo Ufficio dovrà svolgere le proprie funzioni. Quest'ultimo elemento è assai importante perchè delimita il territorio entro cui possono essere esercitate le competenze di cui è titolare il Capo dell'Ufficio. La circoscrizione consolare può anche comprendere l'intero territorio dello Stato di residenza ed estendersi anche ad altri Stati: in tal caso è però necessario l'assenso di tutti gli Stati sul cui territorio verranno esercitate le funzioni del Console. Successive modifiche alla sede od alla circoscrizione, cambiamenti di categoria o di classe potranno essere effettuati soltanto con il consenso del Governo italiano e del pari è necessario il consenso espresso e preventivo dello stesso per l'acquisizione di altri locali destinati all'Ufficio nella stessa città, al di fuori della sede ufficiale dell'Ufficio Consolare esistente (art.4 della Convenzione di Vienna).

La proliferazione di moltissimi nuovi Stati sviluppatasi dopo il Secondo Conflitto Mondiale con l'indipendenza di nuovi Stati nel periodo della decolonizzazione degli anni '50 e '60 e l'indipendenza-nascita di nuovi attori statali a seguito della caduta del muro di Berlino e successivo dissolvimento dell'Unione Sovietica nel 1991, ha determinato in tutto il mondo un sensibile aumento di uffici consolari onorari che assicurano, senza alcuna spesa, l'assolvimento delle stesse mansioni devolute a quelli di carriera, costituendo così organi altrettanto efficienti e circondati dalle stesse guarentigie internazionali di questi ultimi.

I Consolati di Carriera, inoltre, troppo onerosi anche per Paesi più ricchi, cedono il passo a quelli Onorari. Anche in Italia ne abbiamo recenti esempi: escludendo le sezioni consolari presso le rispettive Ambasciate in Roma basta ricordare che la Gran Bretagna ha ridotto a sei i propri consolati di carriera con declassamento, ai fini delle spese, di quelli nelle città di Firenze, Genova, Torino e Venezia da Consolati Generali a Consolati di II^a classe (restando Consolati Generali soltanto quelli di Milano e di Napoli); gli Stati Uniti che hanno ridotto i propri Uffici Consolari di I^a classe in sole cinque città; lo stesso Giappone che, all'unico suo Consolato Generale di Carriera sito nel nostro Paese (e precisamente a Milano), ne ha aggiunto solo un secondo a Napoli di I^a classe ma di categoria onoraria; l'Austria, due Consolati di I^a categoria (a Milano e a Trieste) e otto onorari; il Belgio un Consolato Generale di Carriera (a Milano) e tredici onorari in altre città; il Brasile e il Cile uno contro sei; Danimarca uno contro diciannove; la Finlandia con quattordici consolati in Italia, tutti onorari; la stessa Francia con sei Consolati di Carriera contro i trent'uno Onorari; la Germania con quattro Consolati di Carriera contro undici Consolati Onorari. Piccoli Stati, poi, ma di antica tradizione, hanno in Italia soltanto Consolati Onorari: Malta con quindici Uffici Onorari, il Principato di Monaco con tredici. Altrettanto dicasi per la Norvegia in numero di sedici e dei Paesi Bassi con un Console Generale di Carriera (a Milano) contro undici Consolati Onorari sparsi sul territorio nazionale.

Quanto alla composizione dei Corpi Consolari nelle singole città cito esemplificativamente, ad eccezione di Milano che registra il più alto numero di Consolati di Carriera per il suo ruolo di polo industriale e di città sede di Rappresentanze multinazionali, con quarantacinque Consolati di Carriera e quarantadue Onorari, Firenze con tre Consolati di Carriera e trentadue Onorari; Genova con sedici di Carriera e trentasette Onorari; Napoli con undici di Carriera e quaranta Onorari; Palermo con quattro di Carriera e diciotto Onorari; Roma con sette di Carriera e trenta Onorari (con esclusione delle Sezioni Consolati presso le Ambasciate); Torino con quattro di Carriera e quarantatre Onorari; Trieste con quattro di

Carriera e ventisei Onorari ed, infine, Venezia con cinque Consolati di Carriera contro ventidue Consolati Onorari¹.

Esempi, questi, che stanno a comprovare da un lato la graduale riduzione dei Consolati di Carriera e dall'altra il crescente ruolo sostitutivo dell'Ufficio consolare onorario.

In conclusione l'istituto consolare onorario negli ultimi trent'anni si è sempre più sviluppato e rafforzato nel tessuto della moderna società civile tanto che moltissimi Stati, sia di antica che di nuova estrazione, vi hanno fatto crescente ricorso; sicchè nel 1994, tanto per restare all'Italia, i Consoli Onorari in Italia (suddivisi tra le quattro classi: Consoli Generali, Consoli, V.Consoli e Agenti Consolari) sono 460 contro i 103 di Carriera dislocati nelle altre varie città d'Italia, così come, per singolare quasi coincidenza numerica, i Consoli Onorari d'Italia nei Paesi Esteri sono 470 (su 490 posti previsti dall'attuale organico) contro i 140 Consoli di Carriera titolari di uffici consolari italiani nelle città degli Stati Esteri.

¹ U.C.O.I. (Unione dei Consoli Onorari d'Italia), Napoli, 2008, bollettino n.° 4.

Capitolo I

ORIGINE ED EVOLUZIONE DELL'ISTITUTO CONSOLARE

1.1 Origine dell'Istituto Consolare

L'istituzione consolare precede di molti secoli la nascita delle missioni diplomatiche permanenti. Infatti, secondo un'autorevole dottrina, la Repubblica di Venezia ebbe legazioni permanenti fin dal XIII°-XIV° secolo e fu lo Stato che servì d'esempio agli altri principati italiani¹. I rapporti tra le differenti comunità politiche avvenivano attraverso inviati nominati caso per caso e che in genere esaurivano i loro poteri una volta portata a termine la missione loro affidata.

Nato dalle esigenze del commercio e della navigazione, l'istituto consolare si è evoluto nei secoli fino ad assumere l'aspetto attuale.

Il primo vero "antenato" dell'odierno Console Onorario è rintracciabile, grazie alla preziosa testimonianza di Erodoto, nella città egiziana di Nàucrati, che per la sua ottima posizione sul delta del Nilo, aveva attirato, nel VI sec. a.C., una nutritissima colonia di Greci. Significativamente fu a loro permesso, dal Faraone Amasis (570-526 a.C.), di nominare un proprio magistrato, con l'incarico di amministrare la giustizia in base alle leggi elleniche: ciò rappresentò un implicito riconoscimento del principio della personalità del diritto, che verrà sistematicamente accolto, nella massima parte dai Paesi d'Europa e d'Oriente, solo nel secondo Medio Evo.

La presenza di numerosi stranieri sul proprio territorio consigliò sia ai Greci che ai Romani di concedere loro alcune forme di tutela e di protezione ormai indispensabili e necessarie.

Tra le istituzioni greche e romane sono senza dubbio le prime quelle che presentano i più marcati caratteri in comune con i consoli ed in particolare con il console onorario.

¹ G. Biscottini, *Console*, in Enciclopedia del Diritto, vol. IX, Milano, 1961, p. 293.

1.2 La civiltà greca

Nelle *Polis*, le città-stato greche, gli stranieri, una volta ottenuto lo *status* di meteci, acquisivano il diritto di eleggere un protettore detto “*prostates*¹” che non era investito di funzioni giudiziarie, ma aveva il compito di rappresentare i meteci nei rapporti con le autorità locali.

Anche in questa figura non troviamo gli elementi precedentemente delineati. Ci asteneremo quindi dal considerare i prostati come progenitori dei consoli, pur riconoscendo che furono rappresentativi dell’idea che nasceva dalle comunità statuali di rivolgere la propria attenzione ai rapporti con le altre comunità e con i membri di queste con cui venissero ad avere stabili rapporti.

La seconda figura del mondo greco che prendiamo in considerazione appare notevolmente più significativa.

Si tratta del “*proxenos*²”. La parola deriva dal greco “*pro*”, per e “*xenos*”, straniero e indica chi interviene in favore di uno straniero.

Il *proxenos* era chiamato, in seguito a nomina, ad esercitare varie funzioni di carattere diplomatico e consolare.

Il decreto di nomina, di cui sono stati ritrovati esempi dei quali uno viene riportato in appendice, gli conferisce quel carattere di internazionalità che mancava al *prostates*, ed è quanto di più vicino avessero configurato i greci ad una rappresentanza diplomatica e consolare permanente.

Altro elemento caratterizzante è che il *proxenos* era cittadino dello stato di residenza e non d'invio, particolare che lo avvicina al console onorario più che a quello di carriera.

Un *proxenos* poteva ottenere la nomina in riconoscimento di un’opera già svolta, o in previsione di un’opera che si impegnava a svolgere in futuro.

Le funzioni³ che di volta in volta potevano essere affidate al *proxenos* possono schematizzarsi come segue:

- a) protezione dei meteci che comportava la loro rappresentanza nei confronti delle autorità locali,
- b) la risoluzione, anche attraverso l’espletamento di attività di carattere giurisdizionale, dei problemi attinenti la navigazione,

¹ G. De Sanctis, *Storia dei Greci*, vol. I, Firenze, 1940, p. 447.

² F.P. Contuzzi, *Trattato teorico - pratico di diritto consolare e diplomatico*, Milano, 1940, p. 20.

³ F.M.Adcock, *Diplomacy in ancient Greece*, London 1975. p. 32.

- c) la ricezione dei testamenti e l'esecuzione di ultime volontà,
- d) l'offerta di aiuto ed ospitalità a cittadini della comunità rappresentata che si trovassero in loco in visita ufficiale o per ragioni private,
- e) l'incremento del commercio.

Quanto al suo *status* e alle sue prerogative troviamo che:

- a) l'atto di nomina comprendeva l'esplicita menzione del diritto di trasmettere per via ereditaria la prossenia ad un determinato individuo o ai propri discendenti,
- b) gli era riconosciuta una particolare protezione in caso di guerra,
- c) godeva di un regime di immunità fiscali e doganali,
- d) gli era concesso di commerciare con l'estero tanto in qualità di importatore che di esportatore,
- e) gli veniva garantito un diritto di precedenza di fronte alle magistrature locali,
- f) poteva fregiarsi ed esporre sulla sua abitazione le insegne della comunità che rappresentava,
- g) solo occasionalmente gli era riconosciuto un compenso per l'opera prestata,
- h) quando era costretto ad abbandonare il luogo di residenza a causa della situazione politica interna spesso poteva trovare asilo nella comunità statale estera alla quale era associato: Amintore di Thaos, ad esempio, fu esiliato in base all'accusa di "atticismo" e si rifugiò ad Atene.

E' istintivo riconoscere nel *proxenos*, in forza di alcune di queste prerogative, come ad esempio la possibilità di esercitare un'attività commerciale, una figura senz'altro più vicina agli odierni Consoli Onorari che non a quelli di carriera.

1.3 Dal Patronus alla Lex Wisigothorum

Non considerando loro pari gli altri stati, i Romani non disponevano di alcun organo diplomatico o consolare, ma avevano comunque creato alcuni istituti che si richiamano al *proxenos* greco.

Il primo che incontriamo è il “*patronus*”¹: titolo generalmente attribuito dal senato di Roma a un patrizio per la città vinta in guerra di cui assumeva la protezione. Il decreto che conferiva il titolo di *patronus* prendeva il nome di “*tessera hospitalis*” ed era inciso su lastre di marmo o bronzo. Tra i romani insigniti di questa qualifica ricordiamo Cicerone, patrono di Siracusa, Cesare di Chio e Catone, patrono di Cipro e della Cappadocia.

La seconda figura che incontriamo è quella dei *recuperatores*². Questi, previsti da appositi accordi, erano una magistratura di carattere collegiale cui potevano adire gli stranieri per le controversie nate in Roma, magistratura che giudicava secondo equità in qualità però di organo di Roma e non degli Stati di origine dei cittadini stranieri.

Il terzo organo istituito dai romani è il “*praetor peregrinus*”. Si trattava in questo caso di un magistrato di Roma che giudicava delle liti tra stranieri e tra stranieri e cittadini romani. A partire dal 242 a.C., nel giudicare, applicava lo *jus gentium* che si basava, da una parte, sulle norme delle popolazioni straniere, e dall'altra sugli usi e costumi formati per le relazioni commerciali internazionali, in quanto lo *jus civile* era riservato ai cittadini di Roma.

E' facile constatare che si tratta sempre di organi creati dall'autorità territoriale per proteggere, principalmente, gli interessi mercantili degli stranieri, a differenza dei consoli odierni che sono organi la cui nomina spetta allo Stato di cittadinanza che prende così in carico gli interessi dei propri cittadini.

Si deve comunque ai romani l'origine del termine console, anche se al tempo non veniva usato nell'accezione che oggi gli viene attribuita.

L'ingresso nel territorio dell'Impero delle tribù barbariche e il tipo di esistenza a carattere nomadico che queste conducevano fecero sentire l'esigenza di un istituto di tipo consolare, soprattutto al fine della risoluzione di eventuali controversie che potessero sorgere. Vigeva in questa epoca il principio della “personalità del diritto” secondo il quale ogni individuo è sottoposto alle leggi della sua nazione ed è quindi comprensibile che dette controversie siano giudicate da magistrati che di tali norme fossero coscienti. Tali magistrati presero vari nomi quali “*praepositi*”, “*baili*” e “*telenarii*”. Ed è proprio a questi ultimi che si riferisce la *Lex Wisigothorum*, promulgata nel 654 dal re visigoto di Spagna³, la quale prevedeva (libro XI, titolo 5, art.2) che se fossero sorte controversie tra mercanti stranieri i magistrati locali dovessero dichiararsi incompetenti e rinviare le parti perchè la questione fosse giudicata

¹ P. De Francisci, *Storia del diritto romano*, Milano, 1940, vol. I, p. 204.

² F.P. Contuzzi, *Trattato teorico - pratico di diritto consolare e diplomatico*, Milano, 1940, p. 21.

³ Questa venne a sostituire la “*Lex romana Wisigothorum*” promulgata nel 506 nel Regno Visigoto di Tolosa, conosciuta anche come “*Breviarum Alatriarum*”, in cui sono raccolte le norme, dovute principalmente al diritto romano, che venivano applicate per risolvere le controversie sorte tra cittadini Gallo-Romani. G. Zampiglione, *Manuale di Diritto Consolare*, Roma 1970, p. 12

“*suis legibus apud telenarios suos*”. Quali magistrati particolari, inoltre erano investiti di un potere di protezione sui propri connazionali nei confronti dell'autorità locale.

1.4 Evoluzione dell'istituto

Mentre l'Europa sopravviveva basandosi su un'economia essenzialmente agricola, l'Impero Bizantino divenne il maggior centro del commercio internazionale, intrattenendo relazioni commerciali con l'oriente, l'Italia, i Franchi ed i paesi slavi, attirando numerosi stranieri.

Fu appunto nel medioevo che in Oriente il nome console fu utilizzato per designare un membro delle comunità cristiane eletto affinché amministrasse la giustizia e regolasse i traffici: Venezia ottenne nel 1060 il diritto di inviare a Costantinopoli dei magistrati e più tardi un simile diritto fu riconosciuto a Genova, Montpellier e Narbonne.

Contemporaneamente in Europa nelle repubbliche marinare e nelle città-stato furono istituite magistrature e legislazioni consolari e la necessità di codificare il diritto commerciale e marittimo diede origine a svariate raccolte di leggi: le Tavole Amalfitane, che si fanno risalire al secolo XI, i “*Roles d'Oleron*”, insieme di decisioni giurisdizionali pronunciate nei secoli XII e XIII dal Tribunale Marittimo dell'isola omonima situata nel Golfo di Biscaglia, fino al “*Guidon de la Mer*” del sedicesimo secolo. Ma di tutte le compilazioni la più famosa è il “*Consolato del Mare*”, che ha esercitato una forte influenza anche sul diritto marittimo moderno. Molto discussa è l'epoca nella quale collocare la nascita e lo sviluppo, che varia a giudizio degli autori dal IX al XV secolo, mentre si concorda sul fatto che fosse edito a Barcellona, e il Ramirez aggiunge che questo non è probabilmente il suo nome originario.

Si tratta di una raccolta piuttosto sistematica del diritto marittimo vigente nel mediterraneo occidentale ove viene compiutamente disciplinata la procedura per l'elezione dei consoli e delle controversie che fossero loro demandate.

Tanto le magistrature quanto le raccolte di leggi vigenti nelle città-stato e nelle Repubbliche Marinare trovarono in un certo senso i loro “omologhi” all'estero, ad opera dei nuclei di mercanti che ivi si formavano.

Il consolato del mare del XV secolo può, secondo lo Zampaglione, “considerarsi inquadrato in una fase di diritto che presuppone l'esistenza del console”¹.

¹ G. Zampaglione, *Diritto Consolare, Teoria e Pratica*, Roma 1970, p. 43.

Gli Stati, più consapevoli degli interessi da proteggere, promuovono la creazione di un proprio organo che può essere considerato come il console in senso moderno. Abbiamo quindi un organo statale cui è demandata la protezione dei cittadini all'estero, la risoluzione delle liti e la rappresentanza presso le autorità locali.

E' in questo stadio dell'evoluzione dell'istituto che alla figura del *consul-electus* viene ad affiancarsi quella del *consul-missus*, così detto perchè nominato ed inviato dalla madre patria. Questo gli dava diritto ad un insieme di immunità e privilegi che resteranno sua prerogativa sino a quando non saranno istituite le missioni diplomatiche.

In seguito alla caduta di Costantinopoli nel 1453 e all'affermarsi dell'autorità ottomana, la situazione delle comunità occidentali in Oriente non mutò in maniera sensibile, fino all'affermarsi del sistema delle capitolazioni¹.

¹ A. Maresca, *Le Relazioni Consolari*, Milano 1966, pp. 27-29.

1.5 Il regime delle capitolazioni

Le capitolazioni sono convenzioni tra due Stati per attribuire l'esercizio della giurisdizione sui sudditi dell'uno, residenti nel secondo ed altre prerogative agli agenti consolari. Il termine deriva dal vocabolario giuridico medievale nel quale stava ad indicare una raccolta di norme giuridiche¹.

La concessione delle capitolazioni non può certo essere considerata un segno di rinuncia in quanto l'Impero Ottomano² era a quell'epoca indubbiamente più potente dell'Occidente, come dimostra il fatto che quando, nel 1535, ne venne concessa una da Solimano il Magnifico a Francesco I° di Francia, il primo estendeva il suo controllo fino quasi a Vienna.

Semplicemente questo regime fu una conseguenza della differente concezione giuridica degli ottomani rispetto agli europei: per la concezione islamica dei rapporti con le comunità cristiane risultava naturale che le questioni interne di queste ultime fossero risolte in base alle leggi che regolavano le comunità stesse, a differenza di quanto accadeva in Occidente dove i sovrani feudali volevano mantenere un controllo totale sugli individui sottoposti alla loro sovranità territoriale.

Le principali caratteristiche delle capitolazioni possono essere individuate come segue:

- a- unilaterali
- b- magnanimità
- c- convenienza
- d- privilegi

Unilaterali poichè non avevano carattere di reciprocità, le capitolazioni possono essere definite indice di magnanimità in quanto concessioni di un governo potente. La convenienza, invece, era indubbiamente bilaterale perchè, oltre a lasciare alle comunità cristiane il potere di

¹ G. Zampaglione, *Diritto Consolare* cit., p. 19.

² L'Impero Ottomano comprendeva in quell'epoca: l'odierna Turchia, l'Egitto, il nord Africa, la Grecia, la Serbia, l'Ungheria, la Romania, la Bulgaria, la Croazia, la Bosnia Erzegovina, la Macedonia.

auto-amministrarsi, favorivano il commercio internazionale, dal quale traevano grande utilità entrambe le parti¹.

Tra i privilegi concessi ai consoli troviamo la garanzia di integrità dei beni e della persona fisica, la libertà di esercitare le funzioni di cui erano investiti, il libero esercizio del commercio, la immunità dalla giurisdizione locale e la esenzione dalle imposte. Sebbene alcune di queste prerogative siano riservate ai giorni nostri agli agenti diplomatici, sembra possibile affermare che è ai consoli onorari che occorre far riferimento per ritrovare al presente un organo che presenti queste caratteristiche.

Privilegi analoghi a quelli concessi dai sovrani turco-ottomani furono ottenuti da quelle che stavano diventando le potenze occidentali da altri Stati asiatici ed africani e vennero sempre più a trovare la loro giustificazione non nelle ragioni storiche che ne causarono l'origine, ma nella debolezza ed inesperienza dei contraenti orientali ed africani. Anzi, solo per la sopravvivenza delle capitolazioni in Marocco, Persia, Thailandia, Cina ed Egitto, i consoli cristiani mantennero la competenza giurisdizionale sui loro compatrioti e occorre attendere il XX° secolo perchè il regime capitolare sia soppresso dapprima in Turchia e via via nel resto del mondo.

Questo accadeva mentre in Europa la nascita degli Stati intesi in senso moderno, il principio di territorialità della legge, che stabilisce che lo straniero deve uniformarsi al diritto vigente nel luogo ove si trovi, con il corollario "*locus regit actum*", l'istituzione di missioni diplomatiche permanenti a partire dal trattato di Westfalia del 1648 che impediva ai consoli di esercitare funzioni diplomatiche, e il prevalere dell'interesse di stato causarono la decadenza dell'istituto del consolato.

1.6 La figura del Console delle Nazioni

Unico dato degno di nota in questo periodo fu l'istituzione del cosiddetto Console delle Nazioni nel Regno di Sardegna: un modello di Consolato che rivela differenze radicali rispetto agli altri diversi modelli conosciuti nella pratica² e che risale all'epoca dell'Amministrazione spagnola. Mentre non vi sono dubbi circa lo sviluppo del singolare istituto in Sardegna, non pare verificata la notizia che un simile consolato fosse stabilito a

¹ A. Maresca, *Le Relazioni cit.*, pp. 30-31.

² G. Ubertazzi, *Il Console delle Nazioni nel Regno di Sardegna*, Milano 1969, p.462.

Malta. Il console delle nazioni era un organo che ricopriva “l'ufficio di console generale di quelle nazioni che non hanno il proprio console”, non era immune dalla giurisdizione e non godeva di alcuno stipendio derivando le sue entrate dai diritti che incamerava quale compenso per le funzioni espletate. Sono queste caratteristiche che rivelano una sorprendente analogia con la categoria dei consoli onorari, sebbene la peculiarità dell'istituto di cui si tratta consistesse nel venir nominato dall'autorità territoriale per occuparsi delle esigenze dei cittadini stranieri, ciò che permetteva anche di evitare di “lasciar moltiplicare sull'isola i consoli stranieri”.

Fu poi solo nella seconda metà del XVIII secolo, quando l'evoluzione della teoria internazionale del diritto e le rinnovate esigenze del commercio e della navigazione causarono il rifiorire degli uffici consolari, che si arrivò a quella che può essere considerata la prima convenzione consolare nel significato attuale del termine: la Convenzione del Pardo tra Francia e Spagna del 13 marzo 1769.

1.7 La figura del Console ai primi del '900

È nel 1900 che si assiste, invece ad un'inversione di tendenza grazie allo sviluppo del commercio internazionale e della navigazione. L'attenzione dei governi europei fu nuovamente rivolta verso l'istituzione consolare, tant'è vero che disposizioni particolari sia nei trattati commerciali che nelle convenzioni consolari riguardarono le funzioni e i privilegi del console fissando, così, i suoi diritti e doveri all'estero. Sono le esigenze della vita moderna che hanno elevato a nuova dignità, rivalutandola, la funzione consolare nei suoi vari aspetti, parificandone l'importanza ed il valore a quello della funzione diplomatica. Non a caso nel 1967, l'Italia aveva unificato la carriera diplomatica con quella consolare¹.

Tramontato il periodo storico favorevole alla formazione dei privilegi degli agenti stranieri la dottrina si andava orientando nel senso di una loro riduzione e tale posizione ha finito per essere codificata nella Convenzione sulle Relazioni Consolari di Vienna del 1963 che tra l'altro dedica un capitolo, per l'appunto il III°, alle norme applicabili ai Consoli Onorari ed agli Uffici consolari da essi diretti.

¹ A. Maresca, *Le Relazioni* cit., p. 33.

Attualmente è indubbio che i Consolati Onorari siano in rapida espansione. Il sistema, infatti, si presenta economico, flessibile e permette di istituire sedi consolari anche in località di non vitale importanza per gli interessi del Paese accreditannte. I Paesi di nuova indipendenza, che spesso mancano di personale qualificato oppure di mezzi finanziari, possono ricorrere all'istituzione di Consolati onorari con palesi vantaggi e benefici. Si sta tra l'altro registrando un'analogha tendenza da parte dei Paesi dell'Unione Europea, considerato il processo di integrazione in atto, di sostituire i Consolati di carriera con quelli Onorari.

La distinzione tra i consoli di carriera a quelli onorari avvenne nella seconda metà del secolo scorso, in seguito all'apertura delle legazioni e dei consolati di carriera. L'istituzione aveva mostrato uno sviluppo graduale fino alla Seconda Guerra Mondiale, anche se, naturalmente, non è stata esente da transitorie ricadute. Queste ultime erano legate, soprattutto, ai cosiddetti accordi di capitolazione ed al sistema delle concessioni extraterritoriali. Gli Stati, in lotta per la propria sovranità e indipendenza, avevano considerato, i privilegi consolari strumenti del colonialismo. Sarà stato questo il motivo per cui, sessant'anni fa circa, una commissione della Lega delle Nazioni propose l'abolizione dell'antica istituzione dei consolati onorari. Per fortuna quell'idea non fu longeva.

Nei primi decenni del '900, le nomine dei Consoli Onorari, nonostante la riconosciuta utilità, non avvenivano così di frequente. Quest'istituzione era divenuta popolare tra quegli Stati che erano impegnati nel commercio estero e nella navigazione a livello mondiale, ma senza possedere i mezzi per aprire ovunque una rappresentanza estera di carriera. I vantaggi dei consolati onorari, ovvero un'ampia ed elastica rete con notevole risparmio economico, giustificavano la sussistenza del sistema nei moderni rapporti internazionali che, comunque, subirono gravi danni durante la seconda guerra mondiale.

Proprio nel momento in cui nella comunità internazionale stava emergendo il consenso relativo all'importanza di quest'istituzione, nei cosiddetti paesi socialisti, sotto l'influenza sovietica, il lavoro dei consoli onorari venne rifiutato a causa del restringimento del commercio privato e del turismo, nonché per motivi politici tra cui la mancanza di fiducia nella lealtà dei cittadini stranieri e della propria emigrazione. È potuto accadere così che all'epoca della guerra fredda quest'istituzione fiorisse non soltanto nelle economie di mercato ma, in seguito all'accresciuta importanza dei diritti umani, in gran parte del Mondo, mentre nei rapporti est-ovest si era completamente impossibilitata.

Il crollo del muro di Berlino, la dissoluzione dell'Unione Sovietica e del blocco comunista, fortunatamente hanno liberato i rapporti internazionali da un enorme peso

politico, cambiando il carattere dei rapporti tra gli Stati. Il successivo ampliamento delle relazioni commerciali ed economiche, il fiorire del turismo in massa e dei viaggi d'affari, avevano posto l'esigenza, anche nei Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale, di una maggiore tutela degli interessi e della rappresentanza di persone fisiche e giuridiche. Le ambasciate e consolati di questi Paesi, per vari motivi, tra cui quelli finanziari non erano in grado di affrontare tutte le nuove esigenze, perciò facevano un lento ricorso al sistema ben collaudato dei consolati onorari.

La strada percorsa fino alla codificazione del diritto consolare è stata lunga. La Convenzione di Vienna sulle Relazioni Consolari, firmata nel 1963, aveva posto su basi moderne l'antica istituzione dei consoli onorari. La Convenzione di Vienna sulle Relazioni Diplomatiche del 1961, regola le norme essenziali di comportamento nell'ambito dei rapporti internazionali e stabiliscono, tra l'altro, che il sistema delle rappresentazioni estere nelle relazioni tra gli Stati si fonda sul triangolo funzionale composto dalle missioni diplomatiche e consolari e dai consolati onorari. La Convenzione di Vienna del 1963 prevede che per la promozione delle relazioni commerciali, economiche, culturali, scientifiche e turistiche tra gli Stati, nonché per la rappresentanza e la tutela degli interessi dei propri cittadini e delle persone giuridiche, le Parti contraenti, possono istituire consolati onorari. Semplificando, i rapporti interstatali possono essere raggruppati in rapporti politici, in cooperazioni politiche, economiche, scientifiche e culturali, nonché in rapporti turistici ed interpersonali. Mentre la cura delle relazioni politiche è compito privilegiato delle ambasciate, quelle economiche, commerciali, tecnicoscientifiche, culturali, turistiche, sportive ed altre, di carattere umano, passano sempre di più alla competenza dei consolati onorari¹.

Il vasto rinnovamento del diritto consolare prodottosi dopo la II^a Guerra Mondiale attraverso una molteplicità di accordi bilaterali ed anche di convenzioni plurilaterali, il formarsi di nuovi Stati specie nel Terzo Mondo, le nuove correlazioni economico-sociali costitutesi tra Stati appartenenti a continenti diversi od a sfere politicamente diverse, la convinzione che le relazioni consolari erano ormai tipica espressione di una moderna e profonda cooperazione tra gli Stati e tra i popoli, questi ed altri motivi indussero nel 1958, l'Assemblea delle Nazioni Unite (cui le norme statutarie fanno carico, tra l'altro, di procedere alla codificazione del diritto internazionale) di affidare alla apposita Commissione il compito di predisporre un progetto di Convenzione Mondiale sulle Relazioni Consolari.

¹ A. Maresca, *Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari, introduzione di A.M.*, Padova 1963, p. 52.

L'identità di talune funzioni, svolte sia dai Consoli di carriera che da quelli Onorari fecero sorgere, in sede di elaborazione di quelle norme, affidata alla II^a Commissione della conferenza, una tendenza, in alcune delegazioni, ad assimilare quasi completamente i Consoli Onorari a quelli di Carriera.

Alcune differenziazioni dello *status* tra le due categorie dei consoli facilitarono, invece, la contrapposizione, di un'altra tendenza che considerava i Consoli Onorari un'Istituzione destinata a scomparire. Come sempre avviene, nel contrasto tra le due diverse concezioni teoriche dell'Istituzione Consolare, prevalse, e diremmo giustamente, una via di mezzo e con essa la considerazione che molti Stati, specie i piccoli Stati, potessero giovare, senza alcuna spesa, di Consoli Onorari, e di avere in essi Organi altrettanto efficienti e circondati dalle garanzie internazionali dei Consoli di Carriera.

Il 24 aprile 1963 si concludeva così a Vienna la Convenzione delle Nazioni Unite sulle relazioni consolari. Da questa data, infatti, la figura del Console assume una nuova dimensione nella presente realtà delle relazioni interstatali, i suoi compiti non sono più di solo sviluppo economico e commerciale ma anche di promozione scientifica e culturale.

Il testo della Convenzione (ratificata dall'Italia con Legge 9 agosto 1967, n. 804), con le sue 79 norme e con la sua suddivisione in tre capitoli, il secondo riguardante le "Facilitazioni, i privilegi e le immunità degli uffici consolari di carriera" (artt. 28-29) e "dei funzionari e degli altri membri aggregati ai consolati di I^a categoria" (artt. 40-57), il terzo relativo alle norme del "Regime applicabile agli uffici ed ai funzionari dei Consolati Onorari" (artt. 58-68), ci offre una chiara visione dei criteri che concorrono, a seconda dei casi, a distinguere od a identificare la figura dei Consoli Onorari (*consules electi*) in quella dei Consoli di Carriera (*consules missi*).

1.8 La codificazione del diritto consolare

In questa convenzione, che venne spesso presa a modello fino all'epoca moderna, era prevista una disciplina eccezionale per il caso che un console fosse un commerciante, e si stabiliva che i consoli delle due parti avrebbero goduto della inviolabilità personale.

Quasi contemporaneamente, e per alcune delle ragioni prima citate, sorge la pratica dell'*exequatur* (dimostrazione del potere dello Stato che lo concede è la possibilità che questi

ha di ritirarlo quando lo ritenga necessario) e si diffondono le legislazioni interne che prevedono una disciplina consolare. Il primo esempio lo troviamo nel 1681 in Francia, opera di Colbert: la “*Ordonnance de la Marine*”, mentre gli Stati Uniti nominarono il primo console in Francia nel 1780 e legiferarono in materia dodici anni più tardi¹.

Vengono stabiliti alcuni fondamentali principi, come la necessità funzionale dello status consolare (Wattel, *Droit des Gens* 1) e la quasi costante inserzione nei trattati consolari della clausola della nazione più favorita, che troviamo anche nel Trattato Bilaterale di Washington del 1878 tra Italia e Stati Uniti.

Nel XX secolo quando ormai quasi tutti i Paesi avevano adottato misure legislative per regolamentare la materia, oltre al fiorire di convenzioni bilaterali destinate a regolare le relazioni consolari tra due Stati, si sente la necessità di regolare tali relazioni per mezzo di convenzioni multilaterali; la dottrina, per parte sua, aveva iniziato ad occuparsi del problema già sul finire del secolo precedente: Bluntschli nel 1868, Field nel 1876 e Fiore nel 1890 avevano redatto estesi progetti che riguardavano diritti, poteri, obbligazioni e prerogative dei consoli.

Nel 1927 il Comitato Giuridico Interamericano dell’Organizzazione degli Stati Americani preparò un progetto di codice che disciplinava tutte le funzioni dell’attività consolare, in maniera piuttosto generale, e che fu adottato come convenzione multilaterale dalla Sesta Conferenza Panamericana tenutasi all’Avana nel 1928, con la sottoscrizione di venti nazioni tra le quali, però, solo quindici la ratificarono.

In seguito apparve un progetto di codice redatto dall’Istituto di Diritto Internazionale della *Harvard Law School*, conosciuto come “*Harvard Convention*” e la Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite, dopo aver indicato nel 1949 tra i temi meritevoli di studio quello relativo alle relazioni consolari, se ne occupò nel 1955 e affidò al giurista cecoslovacco Jaroslav Zourek il compito di relatore generale. Lo Zourek presentò alla Commissione due progetti, uno nel 1957 e l’altro nel 1960. Dai due lavori, ne venne ricavato uno composto da 65 articoli che venne inviato a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite affinché potessero formulare le loro osservazioni. In base alle loro osservazioni, ne conseguì un ulteriore e definitivo progetto composto da 71 articoli. L’Assemblea Generale delle Nazioni Unite convocò a Vienna una Conferenza, indicata come “Conferenza di Vienna sulle relazioni Consolari”, che si tenne nel 1963 con la partecipazione di 92 stati. Da questa fu

¹ A. Maresca, *Relazioni*, cit., p. 67.

adottata una convenzione che sancì definitivamente la depersonalizzazione del diritto consolare, “superando la figura personale del console per far posto a quella di ufficio consolare”¹ e disciplinando finalmente in maniera specifica la categoria dei Consoli Onorari.

La Convenzione di Vienna sulle Relazioni Consolari, composta di 79 articoli, fu sottoscritta il 24 aprile 1963 da 51 degli Stati partecipanti ed è entrata in vigore il 19 marzo 1967, 30 giorni dopo il deposito del ventiduesimo strumento di ratifica come previsto dall’articolo 77, comma primo della Convenzione stessa.

1.9 Conclusioni sullo sviluppo dell’istituzione consolare

È nell’epoca comunale che si sviluppa l’istituzione consolare nel senso moderno. Lo sviluppo commerciale, l’espansione dei traffici internazionali e le conquiste territoriali delle Repubbliche Marinare favorirono e stimolarono gli stabilimenti commerciali all'estero, con il trasferimento di nuclei sempre più importanti di artigiani, mercanti, banchieri e marinai dalla madre patria alle nuove località in territorio straniero. È in quell’epoca che ha avuto origine dalle corporazioni d’arte e mestiere delle città stato medievali e dalle Repubbliche Marinare il nome che sarà ed è tuttora proprio dell’istituzione consolare. Pisa, Amalfi, Genova e Venezia grazie all’istituzione consolare riuscirono ad intensificare gli scambi con le città mediterranee del vicino Oriente². Si ebbero così i consolati del commercio, i consolati del mare, dove il termine Consolato significava la raccolta delle norme applicate dai rispettivi consoli. Le Crociate poi favorirono l’espansione degli uffici consolari. Le forti correnti di emigrazione, conseguenza di quell’avvenimento storico, portarono alla fondazione di nuovi Stati in Oriente, con l’introduzione di privilegi e giurisdizioni dei popoli occidentali a favore delle colonie di emigranti formatesi nelle nuove sedi. Così in un’epoca in cui non esistevano ancora le missioni diplomatiche permanenti il console poteva rendere servizi di natura politica ed economica anche perché conosceva la lingua e le abitudini del paese che l’ospitava. È allora che gli Stati europei cominciarono ad assumere a proprio carico la protezione dei propri sudditi all’estero, ottenendo dagli stati territoriali interessati il necessario consenso all’invio di propri funzionari o consoli per proteggere gli interessi dei propri sudditi e dirimere le

¹ R. X. Ramirez, *Derecho consular Mexicano*, Mexico, 1982, p.55.

² F.P. Contuzzi, *La istituzione dei consolati ed il diritto internazionale europeo nella sua applicabilità in Oriente*, Napoli, 1885, p. 49.

controversie. Da questo momento la figura del console inviato (*missus*) si avvia a sostituire il console eletto (*electus*) dalla comunità.

I consoli cominciarono ad essere regolarmente nominati dallo Stato assumendo in tal modo un carattere pubblico ed ufficiale. Essi rappresentavano il proprio governo presso le autorità e i governanti di Asia ed Africa esercitando la protezione anche su altri stranieri di città alleate ed amiche e, in genere, sugli europei. Se in un primo tempo le autorità locali si limitarono al tollerare questa estensione della protezione consolare, successivamente l'uso veniva riconosciuto nei trattati all'uopo stipulati dalle parti. I consoli assumono anche la tutela degli interessi politici generali dello stato d'invio. I consolati erano diventati istituzioni statali ed i consoli, per esercitare le loro funzioni all'estero dovevano ottenere lettere patenti o diplomi, carte di privilegio oppure veniva loro accordato *l'exequatur*.

Le istituzioni che si erano stabilite tra stati cristiani e musulmani, anziché scomparire con la caduta di Costantinopoli, e la vittoriosa avanzata dei turchi finirono col rafforzarsi. I privilegi e le immunità che gli arabi e gli imperatori bizantini prima, e i crociati dopo, avevano concesso alle colonie straniere vennero mantenute e riconosciute dai turchi. Attraverso i trattati, detti capitolazioni, tra gli stati di origine delle comunità straniere e i monarchi musulmani territoriali, le competenze dei consoli si rafforzarono e furono estese alla completa giurisdizione penale e civile dei propri connazionali. Furono Genova nel 1453 e Venezia nel 1454 le prime città a concludere accordi capitolari con i Turchi. Tale sistema, anche se ha subito modificazioni, fu esteso negli anni ad altri paesi quali il Giappone, Cina, Siam, Etiopia, etc. Il Regime delle capitolazioni finì nel 1894 con il Giappone. Con la Turchia fu il trattato di Losanna del 23 luglio 1923 ad abolire il regime capitolare, stabilendo che i rapporti tra Turchia e gli altri Stati contraenti fossero regolati in conformità con i principi del diritto internazionale. In Cina il regime delle capitolazioni durò fino al 1945. Furono anche abolite le concessioni (*settlements*) che permettevano ad alcuni stati di costituire comunità internazionali in determinati quartieri per lo più vicino ai porti con un'amministrazione autonoma, sotto l'autorità dei propri consoli.

Tali concessioni erano dette nazionali quando costituite in favore dei cittadini di uno stesso stato, come quella italiana di Tientsin stabilita nel 1902 e alla quale l'Italia rinunciò nel 1947, oppure internazionali se in favore di cittadini di diverse nazionalità (Shanghai, Canton) nel qual caso il potere di tutela spettava all'autorità collettiva dei consoli.

Nonostante l'autonomia amministrativa concessa alla colonia straniera i territori erano sotto la sovranità cinese e gli stati concessionari dovevano pagare un canone. Il console aveva

varie attribuzioni oltre a quella giudiziaria: il suo potere era molto simile a quello dei Sindaci nei nostri comuni (potere regolamentare per l'esercizio dei pubblici servizi, polizia, viabilità, sanità, edilizia) ed era a capo di un Consiglio sottoposto alla vigilanza dell'autorità diplomatica che curava l'organizzazione della concessione. In caso di guerra tra la Cina ed uno stato concessionario il *settlement* doveva rimanere neutrale.

Se nel secolo XVII in Oriente l'istituzione consolare acquistava vigore, allargando le proprie competenze e conquistando nuovi privilegi col regime delle capitolazioni, in Occidente invece cominciava a decadere. La formazione delle grandi monarchie assolute, un più accentuato senso dello Stato, la nascita delle Rappresentanze Diplomatiche Permanenti che assorbono buona parte delle funzioni sino a allora svolte dai consoli, la fine del principio della personalità del diritto e quindi l'assoggettamento degli stranieri alla giurisdizione dello stato territoriale furono le cause principali dell'indebolimento dell'istituzione. Privato dell'autorità e del prestigio sino ad allora avuto, il console vide le sue funzioni limitate ad un generale controllo del commercio e della navigazione ed alla protezione dei propri connazionali. La differenza delle immunità e dei privilegi dei Consoli (Onorari) rispetto ai diplomatici troverebbe, secondo alcuni storici, origine proprio da allora¹.

¹ M. Fragola, *Nozioni di diritto diplomatico e consolare, Tecnica, Prassi, Esperienza*, Napoli, 2004, p. 28.

CAPITOLO II

LA CONVENZIONE DI VIENNA SULLE RELAZIONI CONSOLARI:

I CONSOLATI DI CARRIERA

2.1 Lavori preparatori della Convenzione

Quando nel 1957 il relatore speciale Prof. Zourek presentò alla Commissione il “*Projet d’articles provisoires relatifs aux relations ex immunités consulaires*”¹, le disposizioni sui Consoli Onorari trovarono posto in un apposito capitolo, il terzo, intitolato: “*Privileges et immunités des Consuls Honoraires et des fonctionnaires assimilés*”².

Questo mini capitolo, appena tre articoli, segnò già il prevalere di una tendenza che si affermerà completamente solo nella stesura finale della Convenzione del 1963, e cioè che bisognasse rifarsi, per disciplinare lo *status* dei Consoli Onorari, alle analoghe disposizioni previste per quelli di carriera, salvo eventuali modificazioni *ad hoc*.

L’art. 35, il primo dei tre, affrontò il problema della corretta e precisa individuazione della categoria dei Consoli Onorari o come erano anche chiamati *consules electi*, consoli di II^a categoria, agenti consolari rispetto a quelli di carriera. Il criterio discrezionale prescelto dallo Zourek considerava due aspetti: il Console Onorario non doveva essere un funzionario dello Stato d’invio, e di conseguenza non doveva essere da questo remunerato, essendo invece irrilevante la questione della sua cittadinanza.

Questa soluzione parve la più soddisfacente, in quanto poneva l’accento sull’inquadramento del Console di carriera nel l’apparato amministrativo dello Stato di invio, con i conseguenti diritti alla remunerazione e doveri disciplinari, laddove invece il Console Onorario costituiva una figura svincolata da qualsiasi rapporto di servizio con lo Stato di nomina, e quindi priva di tutti i corollari che tal rapporto comporta. D’altronde la scelta fu particolarmente difficile e sofferta per le differenti interpretazioni che i vari Stati davano al termine “*consul honoraire*”.

¹ A. Maresca, *Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari, introduzione di A.M.*, Padova 1963, p. 11.

² A. Maresca, *Convenzione di Vienna cit.*, p. 13.

Infatti per la legge svizzera¹ il criterio decisivo era rappresentato dalla gratuità del servizio consolare onorario, per quella finlandese² dal fatto che il Console fosse scelto sul posto anzichè essere inviato dallo Stato di nomina, per l'ordinamento peruviano³ dalla possibilità di svolgere una attività lucrativa in aggiunta alle funzioni consolari.

E proprio per ampliare quanto più possibile la portata dell'articolo in questione, e quindi l'accezione del termine "Console Onorario", nella sua seconda parte quest'articolo parificava ai Consoli Onorari tutti quei rappresentanti consolari, che, sebbene funzionari dello Stato d'invio, fossero dalle loro leggi nazionali autorizzati ad esercitare, nel Paese di residenza, una propria attività lucrativa: la *ratio* di questa disposizione risiede nell'esigenza di evitare sperequazioni e discriminazioni nel trattamento tra Consoli Onorari e di Carriera, che venivano considerati, così, pariteticamente, quando svolgevano anche una attività professionale privata.

Circa le funzioni consolari, lo Zourek, registrando la pratica invalsa nei vari Stati e volta ad attribuire più limitati poteri ai Consoli Onorari rispetto a quelli di Carriera, adottò, nell'art.36, una formulazione in base alla quale gli Stati d'invio avevano ampio margine di scelta in tal materia, col solo obbligo, però, di informare lo Stato di residenza a proposito delle attribuzioni specifiche concesse ai propri rappresentanti onorari. Uno studio delle leggi nazionali e delle varie convenzioni internazionali, suggerì allo Zourek di limitare ai minimi termini la portata dei privilegi ed immunità dei Consoli Onorari, ai quali i vari Stati raramente riconoscevano le stesse prerogative dei funzionari di carriera; ciò lo indusse a richiamare, nell'art. 37, solo alcune delle disposizioni previste per questa categoria⁴, senza far, per esempio, alcun cenno al fondamentale articolo 27, che regolava l'immunità giurisdizionale del Console di carriera.

Questa scelta suscitò alcune polemiche, di cui se ne fece portavoce per esempio il Libera, che, partendo dal presupposto che "*c'est un minimum indispensable pour assurer le libre exercice des fonctions consulaires qui est établi non dans l'interet du consul honoraire, mais de l'Etat qui lui a confié ses fonctions*"⁵, interpretò la mancata estensione dell'art. 27 ai

¹ Suisse –Reglement Consulaire de 1923, art.10, par.1.

² Finlande –Loi du 6.7.1925, par.4.

³ Perou –Decret n.69 du 18.2.1954, art.62.

⁴ Art.21 (uso dello stemma nazionale); art.22 (uso della bandiera); art.24 (comunicazioni con le autorità dello Stato di residenza); art.26 (diritti e tasse consolari); art.29 (esenzione dai diritti di dogana); art.32 (obbligo di rispondere come testimone).

⁵ C. Libera, *Le Consul Honoraire depuis les origins jusqu'à nos jours*, in *Revue Ellenique de Droit International*, 1958, n.11, Atene, pag.258.

Consoli Onorari come una vera e propria penalizzazione per lo Stato di invio, che contraddiceva i basilari principi del Diritto Internazionale consuetudinario, creando un'immotivata discriminazione fra l'attività dei Consoli di Carriera e di quelli Onorari.

Tali critiche risultarono alla fine molto produttive, tant'è che si riverberarono immediatamente sui successivi lavori.

Infatti il processo di approfondimento dell'istituzione consolare e di puntualizzazione delle caratteristiche del Console Onorario, proseguendo con una nuova relazione del Prof. Zourek del 1960¹, sfociò in un nuovo progetto di Convenzione² che agli artt. 54-56, considerava, con disposizioni per il resto simili a quelle del precedente lavoro, la posizione dei rappresentanti consolari onorari, estendendo a loro oltre i benefici dell'art. 29, sulla libertà di comunicazione, la previsione dell'immunità giurisdizionale, grazie al richiamo del l'art. 34 del capitolo primo sui Consoli di Carriera, contenuto nell'art. 56.

Ulteriori puntualizzazioni furono poi fornite dal progetto³, che la Commissione del Diritto Internazionale, ⁴nella sua XII^a sessione, approntò sulla falsariga dello schema sottoposte dallo “*special rapporteur*”, Prof. Jaroslaw Zourek.

Le precisazioni che la Commissione fece in questa sede si riferirono, prima di tutto, all'impossibilità di rintracciare un univoco e sicuro criterio distintivo fra le due categorie consolari, ragion per cui si giunse alla conclusione, poi seguita anche nella redazione finale del 1963, di omettere ogni definizione di Console Onorario e di lasciare, quindi, i singoli Stati liberi di definire questa categoria come meglio reputavano.

Inoltre si volle puntualizzare la portata del riconoscimento dell'immunità giurisdizionale, specificando che questa, per i Consoli cittadini dello Stato di residenza, riguardava solo ed esclusivamente gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni consolari. Anche questa precisazione verrà totalmente recepita nella Codificazione del 1963.

Nella sessione successiva, la XIII^a, il progetto aveva ormai assunto una sua precisa fisionomia, frutto sicuramente dell'ulteriore apporto fornito dallo Zourek, che si era im

¹ A. Maresca, *Convenzione di Vienna* cit.,p. 25.

²Zourek Jaroslav – Rapporto su “*Relations et Immunités consulaires*”. Doc. A/CN.4/108, *Annuaire de la Commission du Droit International*, 1960, vol.II, pp. 81-118.

³ A. Maresca, *Convenzione di Vienna* cit.,p. 33.

⁴ La Commissione portò da 3 a 10 il numero di articoli dedicati alla figura del Console Onorario, realizzando così una “rivoluzione sistematica” rispetto ai precedenti progetti, e che fu certamente conseguenza del prevalere della corrente che riteneva indispensabile un riconoscimento;giuridico ai Consoli Onorari, almeno pari a quella che era la loro posizione e la loro rilevanza nell'ambito delle vigenti relazioni internazionali.

pegnato in una preziosissima opera di revisione della stesura del 1960, alla luce anche dei vari commenti fatti da alcuni Governi¹.

Conseguentemente il progetto del 1961 si caratterizzò per alcune notevoli innovazioni che non furono, proprio per la loro “rivoluzionaria” portata, esenti da decise e dure critiche, come ad esempio la formulazione dell’art. 58, che, per la prima volta, statuiva l’inviolabilità dei locali del l’ufficio consolare onorario, estendendo, quindi, l’applicazione della analoga norma prevista per gli uffici dei Consoli di carriera. I rilievi dottrinali sollevati a tal proposito misero in luce le enormi difficoltà interpretative di questa norma, che subordinando l’inviolabilità degli uffici alla condizione “*quils saient affectes exclusivement a l’exercise des fonctions consulaires*”², peccava di superficialità e di astrattezza poichè non sembrava tener debitamente conto che le attività private dei Consoli Onorari si possono svolgere, e generalmente si svolgono³, sia pure non prevalentemente ed esclusivamente, proprio nello stesso locale-ufficio⁴.

Il risultato di questo continuo processo rielaborativo fu un progressivo affinamento e perfezionamento delle varie materie trattate, recepito e sviluppato poi dalla Convenzione del 1963, che, da un punto di vista tecnico e contenutistico, costituì, rispetto al diritto dell’epoca, un notevole passo in avanti, sia nel senso dello sviluppo delle funzioni consolari, che nel senso dello sviluppo della normativa relativa alle immunità consolari.

La Conferenza svolse i suoi lavori a Vienna, nella Hofburg, dal 4 marzo al 24 aprile 1963, con il titolo ufficiale di “Conferenza delle Nazioni Unite sulle relazioni consolari”.

La figura del Console Onorario, così come risulta dalla stesura finale della Convenzione del 1963, può essere ben compresa e considerata solo se viene messa a confronto con quella corrispondente del Console di carriera; a queste due figure vengono dedicati due differenti capitoli, che seguono quello iniziato sulle relazioni consolari in generale.

L’orientamento cioè prevalso in seno alla Conferenza fu quello di costituire sì un *corpus* normativo del Console Onorario, separato da quello del Console di carriera, ma che richiamasse però, per quanto possibile, le disposizioni previste per questo ultimo.

¹ *Yearbook of the International Law Commission*, 1961, voi ., II, pagg. 129-170.

² *Ibidem*.

³ J. Zourek, *Recueil des Cours*, pag. 484.

⁴ L’esattezza di questa affermazione fu riconosciuta dalla Conferenza Diplomatica, che abolì, in sede di codificazione, l’art.58 e lo sostituì con l’art.59, che prevedeva soltanto la semplice e, si può dire, scontata protezione dei locali consolari.

Trionfò, cioè, la linea di quanti sostenevano che fosse ultroneo e tendenzialmente riduttivo, introdurre un capitolo *ad hoc* sui Consoli Onorari, essendo sufficiente la previsione di alcune eccezioni in ragione della nazionalità e dello svolgimento di attività private.

Infatti la Convenzione di Vienna, pur mancando di una disposizione specifica in tal senso, suggellò, quali elementi differenzianti delle due categorie consolari, proprio questi due elementi, che non permettevano la completa totale identificazione di attività e di impianto con la funzione consolare, facendo venir così meno il presupposto materiale per la piena tutela della persona del Console Onorario, della sua attività, del suo ufficio. Quando però questi due elementi non rilevano nel rapporto fra la giurisdizione dello Stato di residenza e l'esercizio delle funzioni consolari, la tutela concessa dall'ordinamento internazionale ai Consoli Onorari finisce con l'essere molto simile, quasi uguale, a quella dei Consoli di Carriera.

A conferma di ciò basti pensare a quel gruppo di norme della Convenzione che accomuna le due categorie, e a quello che, invece, prevede una differenziazione, determinata comunque sempre e solo dalla nazionalità del funzionario e dallo svolgimento di una sua attività privata.

Se ci si riferisce, ad esempio, alle norme che prevedono l'inviolabilità personale dei funzionari di carriera (art.41) e l'esenzione fiscale per i Consoli (artt. 49 e 66), si esemplifica più puntualmente questa distinzione: l'art.41 pone una sorta di privilegio supplementare per i Consoli di Carriera, rispetto alla immunità della giurisdizione prevista dall'art.43 ed estesa anche ai Consoli Onorari. La spiegazione di ciò è da ritrovarsi nel fatto che, mentre l'immunità giurisdizionale è posta in relazione agli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni consolari, è quindi applicabile ad entrambe le categorie consolari, l'inviolabilità personale è concessa al solo Console di Carriera, non per permettergli il libero esercizio delle sue funzioni, bensì in rispetto della sua qualità di mezzo-simbolo dello Stato di invio¹: figura che il Console Onorario, proprio perchè privo del requisito della nazionalità, non potrebbe mai impersonare.

Viceversa gli artt. 49 e 66 pongono una distinzione fondata, non più sul criterio della nazionalità, ma su quello dell'esercizio di un'attività privata: infatti, mentre i Consoli di Carriera si vedono riconosciuta un'esenzione fiscale quasi generale (art. 49), in considerazione del fatto che non possano svolgere altre attività lavorative a carattere lucrativo (art. 57), quelli Onorari sono, invece, esentati solo dalle imposte e tasse sulle indennità e sugli

¹ Ciò è confermato dal fatto che l'inviolabilità personale sussiste anche quando gli agenti consolari di carriera siano soggetti senz'altro alla giurisdizione penale locale, per aver compiuto ad esempio, atti illeciti non funzionali, purchè non si tratti di procedimenti penali per crimini gravi o di condanne penali passate in giudicato (art.41, par. 1, Conv.Vienna).

emolumenti percepiti dallo Stato di nomina per l'esercizio delle loro funzioni consolari (art. 66), in quanto essi godono sempre della possibilità di esercitare fin aggiunta, altre attività lucrative, i cui proventi saranno quindi sottoposti alle normali imposte dello Stato di residenza.

In questo modo la Convenzione di Vienna del 1963 non fa altro che confermare lo stretto, forte, intimo legame, esistente fra le due categorie consolari, confermato dall'attribuzione di analoghe funzioni, suggellato dalle comuni disposizioni sulle facilitazioni, privilegi ed immunità, rafforzato dalla consapevolezza che la loro attività rappresenta uno strumento indispensabile per le buone relazioni e la cooperazione internazionale¹.

2.2 Funzioni del Console secondo la Convenzione di Vienna

Vengono qui di seguito riportati gli artt. 5-8 e l'art. 25 della Convenzione di Vienna che riguardano le funzioni del Console.

Art. 5. – Funzioni consolari. Le funzioni consolari consistono nel:

- a. proteggere nello Stato di residenza gli interessi dello Stato d'invio e dei dipendenti, persone, fisiche e morali, nei limiti ammessi dal diritto internazionale;
- b. favorire lo sviluppo di relazioni commerciali, economiche, culturali e scientifiche tra lo Stato d'invio e lo Stato di residenza e promuovere in ogni altra maniera relazioni amichevoli tra di loro nel quadro delle disposizioni della presente Convenzione;
- c. informarsi, con tutti i mezzi leciti, delle condizioni e dell'evoluzione della vita commerciale, economica, culturale e scientifica dello Stato di residenza, fare rapporto al riguardo al governo dello Stato d'invio e dare informazioni alle persone interessate;
- d. rilasciare passaporti e documenti di viaggio a coloro che dipendono dallo Stato d'invio, nonché visti e documenti appropriati alle persone che desiderano recarsi allo Stato d'invio;
- e. prestare soccorso e assistenza ai dipendenti, persone fisiche e morali, dallo Stato d'invio;
- f. agire in qualità di notaio e d'ufficiale di stato civile ed esercitare funzioni simili come alcune funzioni d'ordine amministrativo per quanto le leggi e i regolamenti dello Stato di residenza non vi si oppongono;

¹ A. Maresca, *Convenzione di Vienna* cit., p. 67.

- g. salvaguardare gli interessi dei dipendenti, persone fisiche e morali dallo Stato d'invio, nelle successioni nel territorio dello Stato di residenza uniformemente alle leggi e ai regolamenti dello Stato di residenza;
- h. salvaguardare, nei limiti fissati dalle leggi e dai regolamenti dello Stato di residenza, gli interessi nei minori e degli incapaci, dipendenti dallo Stato d'invio particolarmente quando è richiesta a loro riguardo la istituzione di una tutela o di una curatela;
- i. sotto riserva delle pratiche e procedure in vigore nello Stato di residenza, rappresentare i dipendenti dallo Stato d'invio o prendere disposizioni al fine di assicurare loro una appropriata rappresentanza davanti ai tribunali o alle altre autorità dello Stato di residenza per richiedere; conformemente alle leggi e ai regolamenti dello Stato di residenza, l'adozione di misure provvisorie in vista della salvaguardia dei diritti e interessi di questi dipendenti allorché, per loro assenza o per ogni altra causa, essi non possono difendere in tempo utile i loro diritti e interessi;
- j. trasmettere atti giudiziari ed extragiudiziali o eseguire commissioni rogatorie conformemente agli accordi internazionali in vigore, o, in mancanza di tali accordi, in ogni maniera compatibile colle leggi e i regolamenti dello Stato di residenza;
- k. esercitare i diritti di controllo e di ispezione previsti dalle leggi e dai regolamenti dello Stato d'invio sulle navi di mare e sui battelli fluviali aventi la nazionalità dello Stato d'invio e sugli aerei immatricolati in questo Stato, così come sui loro equipaggi;
- l. prestare assistenza a navi, battelli e aerei menzionati alla lettera k del presente articolo, nonché ai loro equipaggi, ricevere le dichiarazioni sul viaggio di queste navi e battelli, esaminare e visitare documenti di bordo e, senza pregiudizio dei poteri delle autorità dello Stato di residenza, fare inchieste su incidenti avvenuti nel corso delle traversate e regolare, per quanto le leggi e i regolamenti dello Stato d'invio l'autorizzano, le contestazioni di ogni natura tra il capitano, gli ufficiali e i marinai;
- m. esercitare ogni altra funzione affidata a un posto consolare dallo Stato d'invio che non siano interdette dalle leggi e dai regolamenti dello Stato di residenza o alle quali lo Stato di residenza non si opponga o che sono menzionate negli accordi internazionali in vigore fra lo Stato d'invio e lo Stato di residenza.

Art. 6. – Esercizio di funzioni consolare al di fuori della circoscrizione consolare.

In circostanze particolari, un funzionario consolare può, col consenso dello Stato di residenza esercitare le sue funzioni all'esterno della sua circoscrizione consolare.

Art. 7. – Esercizio di funzioni consolari in uno Stato terzo.

Lo Stato d'invio può previa notificazione agli Stati interessati, e a meno che uno di loro non si opponga espressamente, incaricare un posto consolare stabilito in uno Stato di assumere l'esercizio di funzioni consolari in un altro Stato.

Art. 8. – Esercizio di funzioni consolari per conto di uno Stato terzo.

Dopo appropriata notificazione allo Stato di residenza e a meno che questo non vi si opponga, un posto consolare dello Stato d'invio può esercitare funzioni consolari nello Stato di residenza per conto di uno Stato terzo.

Art. 25. – Fine delle funzioni di un membro d'un posto consolare.

Le funzioni di un membro di un posto consolare hanno fine segnatamente con:

- a. la notifica dallo Stato d'invio allo Stato di residenza che le sue funzioni hanno avuto fine;
- b. la revoca dell'*exequatur*;
- c. la notifica dallo Stato di residenza allo Stato d'invio che esso ha cessato di considerare la persona in questione come membro del personale consolare.

2.3 Facilitazioni, privilegi, immunità degli uffici e dei funzionari consolari

Vengono qui di seguito riportati gli articoli dal 28 al 57 della Convenzione di Vienna che riguardano le facilitazioni, i privilegi e le immunità dei consolati nonché dei funzionari consolari di carriera.

Art. 28. – Facilitazioni accordate al posto consolare per la sua attività.

Lo Stato di residenza accorda ogni facilitazione per l'adempimento delle funzioni del posto consolare.

Art. 29. – Uso delle bandiere e dell'insegna nazionali.

1. Lo Stato d'invio ha il diritto d'utilizzare la sua bandiera nazionale e la sua insegna alle armi dello Stato di residenza conformemente alle disposizioni del presente articolo.

2. La bandiera nazionale dello Stato d'invio può essere issata e l'insegna alle armi dello Stato collocata sull'edificio occupato dal posto consolare e sui suoi mezzi di trasporto allorché questi sono utilizzati per motivi di servizio.
3. Nell'esercizio del diritto accordato dal presente articolo, sarà tenuto conto delle leggi, regolamenti e usanze dello Stato di residenza.

Art. 30. – Alloggio.

1. Lo stato di residenza deve sia facilitare l'acquisto sul suo territorio, nel quadro delle sue leggi e regolamenti, da parte dello Stato d'invio dei locali necessari al posto consolare, sia aiutare lo Stato d'invio a procurarsi dei locali in altra maniera.
2. Esso deve ugualmente, se ve ne è bisogno, aiutare il posto consolare ad ottenere degli alloggi convenienti per i suoi membri.

Art. 31. – Inviolabilità dei locali consolari.

1. I locali consolari sono inviolabili nella misura prevista dal presente articolo.
2. Le Autorità dello Stato di residenza non possono penetrare nella parte dei locali consolari che il posto consolare utilizza esclusivamente per i bisogni del suo lavoro, se non con il consenso del capo di posto consolare, della persona da lui designata o del capo della missione diplomatica dello Stato d'invio. Tuttavia il consenso del capo di posto di consolare può essere presunto come acquisito in caso d'incendio o altro sinistro che richieda misure di protezione immediate.
3. Sotto riserva delle disposizioni del paragrafo 2. del presente articolo, lo Stato di residenza ha l'obbligo speciale di prendere tutte le misure appropriate per impedire che i locali consolari siano invasi o danneggiati e per impedire che la pace del posto consolare sia turbata o la sua dignità sminuita.
4. I locali consolari, il loro mobilio e i beni del posto consolare, come i suoi mezzi di trasporto, non possono essere oggetto di alcuna forma di requisizione per fini di difesa nazionale o pubblica utilità. Nel caso fosse necessaria una espropriazione per questi stessi fini, saranno adottate tutte le disposizioni appropriate al fine d'evitare che sia messo ostacolo all'esercizio delle funzioni consolari e sarà versato allo Stato d'invio un indennizzo pronto, adeguato ed effettivo.

Art. 32. – Esonero fiscale dei locali consolari.

1. I locali consolari e la residenza del capo di posto consolare di carriera dei quali è proprietario o locatari o lo Stato d'invio o qualunque persona che agisca per conto di questo Stato, sono esenti da ogni imposta e tassa di qualunque natura, nazionale, regionale o comunale tranne che non si tratti di tasse esatte quale remunerazione per servizi particolari resi.
2. L'esonero fiscale previsto al paragrafo 1. del presente articolo non si applica a quelle imposte e tasse allorquando stando alle leggi e ai regolamenti dello Stato di residenza, sono a carico della persona che ha contrattato con lo Stato d'invio o con la persona agente per conto di questo Stato.

Art. 33. – Inviolabilità degli archivi e dei documenti consolari.

Gli archivi e i documenti consolari sono inviolabili in qualunque momento e in qualunque luogo essi si trovino.

Art. 34. – Libertà di movimento.

Sotto riserva delle sue leggi e regolamenti relativi alle zone il cui accesso è vietato o regolamentato per motivi di sicurezza nazionale, lo Stato di residenza assicura la libertà di spostamento e di circolazione sul suo territorio a tutti i membri del posto consolare.

Art. 35. – Libertà di comunicazione.

1. Lo Stato di residenza permette e protegge la libertà di comunicazione del posto consolare per tutti i fini ufficiali. Per comunicare con il Governo, con le missioni diplomatiche e gli altri posti consolari dello Stato d'invio, ovunque essi si trovino, il posto consolare può impiegare tutti i mezzi di comunicazione appropriati ivi compresi i corrieri diplomatici o consolari, la valigia diplomatica o consolare e i messaggi in codice o in cifra. Tuttavia il posto consolare non può installare e utilizzare una emittente radio se non con il consenso dello Stato di residenza.
2. La corrispondenza ufficiale del posto consolare è inviolabile. L'espressione "corrispondenza ufficiale" s'intende propria di tutta la corrispondenza relativa al posto consolare e alle sue funzioni.
3. La valigia consolare non deve essere nè aperta nè trattenuta. Tuttavia, se le autorità competenti dello Stato di residenza hanno seri motivi di credere che la valigia

contenga oggetti diversi dalla corrispondenza, i documenti e gli oggetti considerati al paragrafo 4 del presente articolo, possono chiedere che la valigia sia aperta in loro presenza da un rappresentante autorizzato dallo Stato d'invio. Se le autorità del detto Stato oppongono un rifiuto alla domanda, la valigia è rinviata al suo luogo di origine.

4. I colli costituenti la valigia consolare devono portare contrassegni esterni visibili del loro carattere e possono contenere solo la corrispondenza ufficiale, come documenti o oggetti destinati esclusivamente a uso ufficiale.
5. Il corriere consolare deve essere portatore d'un documento ufficiale attestante la sua qualità e precisante il numero di colli costituenti la valigia consolare. A meno che lo Stato di residenza non lo consenta, egli non deve essere nè un dipendente dallo Stato di residenza, nè, salvo se egli è dipendente dallo Stato d'invio, un residente permanente dello Stato, di residenza. Nell'esercizio delle sue funzioni, questo corriere è protetto dallo Stato di residenza. Egli gode dell'inviolabilità della sua persona e non può essere sottoposto ad alcuna forma d'arresto o di detenzione.
6. Lo Stato d'invio, le sue missioni diplomatiche e i suoi posti consolari possono designare corrieri consolari *ad hoc*. In questo caso, le disposizioni, del paragrafo 5 del presente articolo sono ugualmente applicabili, sotto riserva che le immunità che vi sono menzionate cesseranno di applicarsi dal momento che il corriere avrà rimesso al destinatario la valigia consolare di cui egli ha l'incarico.
7. La valigia consolare può essere affidata al comandante di una nave o di una aeronave commerciale che deve arrivare a un punto d'ingresso autorizzato. Questo comandante deve essere portatore d'un documento ufficiale indicante il numero di colli costituenti la valigia, ma non è considerato come un corriere consolare. In seguito ad accordi presi con le autorità locali competenti, il posto consolare può inviare uno dei membri a prendere, direttamente e liberamente, possesso della valigia dalle mani del comandante della nave o dell'aeronave.

Art. 36. – Comunicazioni con i dipendenti dallo Stato d'invio.

1. Affinché l'esercizio delle funzioni consolari relative ai dipendenti dallo Stato d'invio sia facilitato:
 - a. i funzionari consolari devono avere la libertà di comunicare con i dipendenti dallo Stato d'invio e di recarsi presso di loro. I dipendenti dallo Stato d'invio

devono avere la stessa libertà di comunicare con i funzionari consolari e di recarsi presso di loro;

- b. se l'interessato ne fa domanda, le autorità competenti dello Stato di residenza devono avvertire senza ritardo il posto consolare, se un dipendente da questo Stato è arrestato, incarcerato o messo in stato di detenzione preventiva o in ogni altra forma di detenzione. Ogni comunicazione indirizzata al posto consolate dalla persona arrestata, incarcerata o messa in stato di detenzione preventiva o in ogni altra forma di detenzione deve ugualmente essere trasmessa senza ritardo dalle dette autorità. Queste devono senza ritardo informare l'interessato dei suoi diritti ai termini del presente paragrafo;
- c. i funzionari consolari hanno il diritto di recarsi presso un dipendente dallo Stato d'invio che è incarcerato, in Stato di detenzione preventiva o in ogni altra forma di detenzione, di intrattenersi e di corrispondere con lui e di provvedere alla sua rappresentanza legale. Essi hanno ugualmente il diritto di recarsi presso un dipendente dallo Stato d'invio che, nella loro circoscrizione, è incarcerato o detenuto in esecuzione d'una sentenza. Tuttavia, i funzionari consolari devono astenersi dall'intervenire in favore di un dipendente incarcerato o messo in stato di detenzione preventiva o in ogni altra forma di detenzione allorchè l'interessato vi si oppone espressamente.

2. I diritti considerati al paragrafo 1 del presente articolo devono essere esercitati nel quadro delle leggi e dei regolamenti dello Stato di residenza, restando inteso, tuttavia, che queste leggi e regolamenti sono accordati in virtù del presente articolo.

Art. 37. – Informazioni in caso di decesso, di tutela e di curatela, di naufragio, d'incidente aereo.

Se le autorità competenti dello Stato di residenza posseggono le informazioni corrispondenti, esse sono tenute:

- a. in caso di decesso di un dipendente dallo Stato d'invio, ad informare senza ritardo il posto consolare nella cui circoscrizione il decesso ha avuto luogo;
- b. a notificare senza ritardo al posto consolare competente tutti i casi in cui ci sarebbe da provvedere alla nomina d'un tutore o di un curatore per un dipendente dallo Stato d'invio, minore o incapace. Resta tuttavia riservata l'applicazione delle leggi e dei

regolamenti dello Stato di residenza per ciò che concerne la nomina di questo tutore o di questo curatore;

- c. allorché una nave o un battello avente la nazionalità dello Stato d'invio fa naufragio o si incaglia nel mare territoriale o nelle acque interne dello Stato di residenza oppure allorché una nave immatricolata nello Stato d'invio subisce un incidente sul territorio dello Stato di residenza, ad informare senza ritardo il posto consolare più vicino al posto in cui l'incidente ha avuto luogo.

Art. 38. – Rapporti con le autorità dello Stato di residenza.

Nell'esercizio delle loro funzioni, i funzionari consolari possono rivolgersi:

- a. alle autorità locali competenti della loro circoscrizione;
- b. alle autorità centrali competenti dello Stato di residenza se e nella misura in cui è ammesso dalle leggi, dai regolamenti e dagli usi dello Stato di residenza o dagli accordi internazionali nella materia.

Art. 39. – Diritti e tasse consolari.

1. Il posto consolare può riscuotere sul territorio dello Stato di residenza i diritti e le tasse che le leggi e i regolamenti dello Stato d'invio prevedono per gli atti consolari.
2. Le somme riscosse a titolo di diritti e tasse previsti al paragrafo 1. del presente articolo e le ricevute relative sono esenti da ogni imposta e tassa nello Stato di residenza.

SEZIONE II: Facilitazioni, privilegi e immunità concernenti i funzionari e gli altri membri del posto consolare

Art. 40. – Protezione dei funzionari consolari.

Lo Stato di residenza tratterà i funzionari consolari con il rispetto che è loro dovuto e prenderà tutte le misure appropriate per impedire qualunque attentato alla loro persona, alla loro libertà e alla loro dignità.

Art. 41. – Inviolabilità personale dei funzionari consolari.

1. I funzionari consolari non possono essere messi in stato d'arresto o di detenzione preventiva se non in caso di crimine grave e in seguito a una decisione dell'autorità giudiziaria competente.
2. Ad eccezione del caso previsto al paragrafo i del presente articolo, i funzionari consolari non possono essere incarcerati nè sottoposti ad alcuna altra forma di limitazione della loro libertà personale, salvo in esecuzione di una decisione giudiziaria definitiva.
3. Allorchè è intentata una procedura penale contro un funzionario consolare, questi è tenuto a presentarsi davanti alle autorità competenti. Tuttavia, la procedura deve essere condotta con i riguardi che sono dovuti al funzionario consolare in ragione della sua posizione ufficiale e, ad eccezione del caso previsto al paragrafo 1 del presente articolo, in maniera da disturbare il meno possibile l'esercizio delle funzioni consolari. Allorché, nelle circostanze menzionate al paragrafo 1 del presente articolo, è diventato necessario mettere un funzionario consolare in stato di detenzione preventiva, la procedura diretta contro di lui deve essere aperta nel più breve tempo possibile.

Art. 42. – Notificazione dei casi d'arresto, di detenzione o di perseguimento

In caso di arresto, di detenzione preventiva d'un membro del personale consolare o di perseguimento penale iniziato contro di lui, lo Stato di residenza è tenuto a informare al più presto il capo di posto consolare. Se quest'ultimo è egli stesso interessato da una di queste misure, lo Stato di residenza deve informarne lo Stato d'invio attraverso la via diplomatica.

Art. 43. – Immunità di giurisdizione.

1. I funzionari consolari e gli impiegati consolari non sono soggetti alla giurisdizione delle autorità giudiziarie e amministrative dello Stato di residenza per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni consolari.
2. Tuttavia, le disposizioni del paragrafo 1. del presente articolo non si applicano in caso d'azione civile:
 - a. risultante dalla conclusione di un contratto, stipulato da un funzionario consolare, che egli non ha concluso espressamente o implicitamente in quanto mandatario dello Stato d'invio; oppure

- b. intentata da un terzo per un danno risultante da un incidente causato nello Stato di residenza da un veicolo, una nave o un aeronave.

Art. 44. – Obbligo a rispondere come testimone.

1. I membri di un posto consolare possono essere chiamati a rispondere come testimoni nel corso di procedimento giudiziario e amministrativo. Gli impiegati consolari e i membri del personale di servizio, non devono rifiutarsi di rispondere come testimoni, se ciò non rientra nei casi menzionati al paragrafo 3 del presente articolo. Se un funzionario consolare rifiuta di testimoniare, non può essere applicata contro di lui nessuna misura coercitiva o altra sanzione.
2. L'autorità che richiede la testimonianza deve evitare di ostacolare un funzionario consolare nell'adempimento delle sue funzioni. Essa può raccogliere la testimonianza presso la di lui residenza o al posto consolare, o accettare una dichiarazione da lui scritta, tutte le volte che ciò è possibile.
3. I membri di un posto consolare non sono tenuti a deporre su fatti che si riferiscono all'esercizio delle loro funzioni e non sono tenuti a produrre la corrispondenza e documenti ufficiali relativi a questi fatti. Essi hanno ugualmente il diritto di rifiutarsi di testimoniare in quanto esperti nel diritto nazionale dello Stato d'invio.

Art. 45. – Rinuncia alle immunità e ai privilegi.

1. Lo Stato d'invio può rinunciare a riguardo di un membro del posto consolare ai privilegi e alle immunità previste agli artt. 41-43-44.
2. La rinuncia deve essere sempre espressa, sotto riserva delle disposizioni del paragrafo 3 del presente articolo, e deve essere comunicata per iscritto allo Stato di residenza.
3. Se un funzionario consolare o un impiegato consolare, in una materia in cui beneficerebbe dell'immunità di giurisdizione in virtù dell'art. 43, inizia un procedimento, egli non può invocare l'immunità di giurisdizione a riguardo di ogni controquerela direttamente legata alla citazione principale.
4. La rinuncia all'immunità di giurisdizione per un'azione civile o amministrativa non ha presunzione d'implicare la rinuncia all'immunità per quanto riguarda le misure d'esecuzione della sentenza, per le quali è necessaria una rinuncia distinta.

Art. 46. – Esenzione dall'immatricolazione degli stranieri e dal permesso di soggiorno.

1. I funzionari consolari e gli impiegati consolari, come i membri della loro famiglia conviventi, sono esentati da tutti gli obblighi previsti dalle leggi e dai regolamenti dello Stato di residenza in materia di immatricolazione degli stranieri e di soggiorno.
2. Tuttavia, le disposizioni del paragrafo 1 del presente articolo non si applicano nè all'impiegato consolare che non è un impiegato permanente dello Stato di invio o che esercita un'attività privata di carattere lucrativo nello Stato di residenza, nè a un membro della sua famiglia.

Art. 47. – Esenzione dal permesso di lavoro.

1. I membri del posto consolare sono, per ciò che riguarda i servizi resi allo Stato d'invio, esentati dagli obblighi che le leggi e i regolamenti dello Stato di residenza relativi all'impiego della mano d'opera straniera impongono in materia di permesso di lavoro.
2. I membri del personale privato dei funzionari consolari e impiegati consolari, se non esercitano alcuna altra professione privata di carattere lucrativo nello Stato di residenza, sono esentati dagli obblighi considerati al paragrafo I del presente articolo.

Art. 48. – Esenzione dal regime di sicurezza sociale.

1. Sotto riserva delle disposizioni del paragrafo 3. del presente articolo, i membri del posto consolare, per ciò che concerne i servizi che essi rendono allo Stato d'invio, e i membri della loro famiglia conviventi, sono esentati dalle disposizioni di sicurezza sociale che possono essere in vigore nello Stato di residenza.
2. L'esenzione prevista al paragrafo 1 del presente articolo si applica ugualmente ai membri del personale privato che sono al servizio esclusivo dei membri del posto consolare, a condizione:
 - a. che essi non siano dipendenti dallo Stato di residenza o non vi abbiano la loro residenza permanente; e
 - b. che essi siano sottoposti alle disposizioni di sicurezza sociale che sono in vigore nello stato d'invio o in uno Stato terzo.
3. I membri del posto consolare che hanno al loro servizio persone alle quali l'esenzione prevista al paragrafo 2. del presente articolo non si applica, devono osservare gli

obblighi che le disposizioni di sicurezza sociale dello Stato di residenza impongono al datore di lavoro.

4. L'esenzione prevista ai paragrafi 1 e 2 del presente articolo non escludono la partecipazione volontaria al regime di sicurezza sociale dello Stato di residenza, per quanto essa sia ammessa da questo Stato.

Art. 49. – Esenzione fiscale.

1. I funzionari consolari e gli impiegati consolari come i membri della loro famiglia conviventi sono esentati da ogni imposta e tassa, personale o reale, nazionale, regionale e comunale, ad eccezione:
 - a. delle imposte indirette di natura tale per cui esse sono normalmente incorporate nel prezzo delle merci o dei servizi;
 - b. dell'imposte e tasse sui beni immobili privati situati sul territorio dello Stato di residenza, sotto riserva delle disposizioni dell'art. 32;
 - c. dei diritti di successione e di trasferimento percepiti dallo Stato di residenza, sotto riserva delle disposizioni del parag. b) dell'art. 51;
 - d. delle imposte e tasse sui redditi privati, ivi compresi i profitti in capitale, che hanno la loro fonte nello Stato di residenza, e delle imposte sul capitale prelevate sugli investimenti effettuati in imprese commerciali o finanziarie situate nello Stato di residenza;
 - e. delle imposte percepite in remunerazione di servizi particolari resi;
 - f. dei diritti di registrazione, di cancelleria, di ipoteca e di timbro, sotto riserva delle disposizioni dell' art. 32.
2. I membri del personale di servizio sono esentati dalle imposte e tasse sui salari ch'essi ricevono per il loro servizio.
3. I membri del posto consolare che impiegano persone i cui stipendi o salari non sono esenti dall'imposta sui redditi nello Stato di residenza devono rispettare gli obblighi che le leggi e i regolamenti del detto Stato impongono ai datori di lavoro in materia di esazione dell'imposta sul reddito.

Art. 50. – Esenzione dai diritti di dogana e dalla visita doganale.

1. Secondo le disposizioni legislative che può adottare, lo Stato di residenza autorizza l'ingresso e accorda l'esenzione da ogni diritto di dogana, tasse e altri canoni connessi, diversi da spese di porto franco, di trasporto e spese relative a servizi analoghi, per:
 - a. gli oggetti destinati all'uso ufficiale del posto consolare;
 - b. gli oggetti destinati all'uso personale del funzionario consolare e dei membri della sua famiglia conviventi, ivi compresi gli effetti destinati alla sua

sistemazione. Gli articoli di consumo non devono oltrepassare le quantità necessarie per la loro utilizzazione diretta da parte degli interessati.

2. Gli impiegati consolari beneficiano dei privilegi e delle esenzioni previste dal paragrafo 1 del presente articolo per ciò che riguarda oggetti importati fin dal tempo del loro primo insediamento.
3. I bagagli personali accompagnati dai funzionari consolari e da membri della loro famiglia conviventi sono esentati dal controllo doganale. Essi non possono essere sottomessi al controllo se non nel caso in cui vi siano delle serie ragioni per supporre che essi contengano oggetti diversi da quelli menzionati alla lettera b) del paragrafo 1. del presente articolo o oggetti la cui importazione o esportazione è vietata dalle leggi e dai regolamenti di quarantena. Questa ispezione può avere luogo solo in presenza del funzionario consolare o del membro della sua famiglia interessato.

Art. 51. – Successione d'un membro del posto consolare o d'un membro della sua famiglia.

In caso di decesso di un membro del posto consolare o d'un membro della sua famiglia che conviva, lo Stato di residenza è tenuto:

- a. a) a permettere l'esportazione dei beni mobili del defunto, ad eccezione di quelli che sono stati acquisiti nello Stato di residenza e che costituiscono oggetto di un divieto d'esportazione al momento del decesso;
- b. b) a non prelevare diritti nazionali, regionali o comunali di successione nè di trasferimento sui beni mobili la cui presenza nello Stato di residenza era dovuta unicamente alla presenza in questo Stato del defunto in quanto membro del posto consolare o membro della famiglia d'un membro del posto consolare.

Art. 52. – Esenzione dalle prestazioni personali.

Lo Stato di residenza deve dispensare i membri del posto consolare e i membri della loro famiglia conviventi da ogni prestazione personale e da tutti i servizi di pubblico interesse di qualunque natura essi siano, è dagli oneri militari quali requisizioni, contributi e alloggiamenti militari.

Art. 53. – Inizio e fine dei privilegi e delle immunità consolari.

1. Ciascun membro del posto consolare beneficia dei privilegi e delle immunità previste dalla presente Convenzione dal momento del suo ingresso sul territorio dello Stato di

residenza per raggiungere il suo posto o, se egli si trova già su questo territorio, dal momento in cui entra in funzione al posto consolare.

2. I membri della famiglia d'un membro del posto consolare convivente, come i membri del suo personale privato, beneficiano dei privilegi e immunità previste nella presente Convenzione a partire dalle ultime delle seguenti date: quella a partire dalla quale il detto membro del posto consolare gode dei privilegi e delle immunità conformemente al paragrafo 1 del presente articolo, quella del loro ingresso sul territorio dello Stato di residenza o quella in cui essi sono divenuti membri della detta famiglia o del detto personale privato.
3. Allorché le funzioni di un membro del posto consolare hanno fine, i suoi privilegi e immunità, come quelli dei membri della sua famiglia conviventi o dei membri del suo personale privato, cessano normalmente alla prima delle date seguenti: al momento in cui la persona in questione lascia il territorio dello Stato di residenza o allo scadere di un termine ragionevole che gli sarà stato accordato a questo scopo, ma essi sussistono fino a tale momento, anche in caso di conflitto armato. Quanto alle persone considerate al paragrafo 2 del presente articolo, i loro privilegi e immunità cessano al momento in cui esse stesse cessano di appartenere al nucleo familiare o d'essere al servizio d'un membro del posto consolare, restando tuttavia inteso che, se queste persone hanno l'intenzione di lasciare il territorio dello Stato di residenza in un lasso di tempo ragionevole, i loro privilegi e immunità sussistono fino al momento della loro partenza.
4. Tuttavia, perciò che concerne gli atti compiuti da un funzionario consolare o da un impiegato consolare nell'esercizio delle Sue funzioni, l'immunità di giurisdizione sussiste senza limite di durata.
5. In caso di decesso d'un membro del posto consolare, i membri della sua famiglia conviventi continuano a godere dei privilegi e delle immunità di cui beneficiano fino alla prima delle date seguenti: quella in cui essi lasciano il territorio dello Stato di residenza, o allo scadere d'un lasso di tempo ragionevole che sarà stato loro accordato per questo fine.

Art. 54. – Obblighi degli Stati terzi.

1. Se il funzionario consolare attraversa il territorio o si trova sul territorio di uno Stato terzo, che gli ha accordato un visto, nel caso in cui questo visto è revocato, per andare

ad assumere le proprie funzioni o raggiungere il suo posto, o per rientrare nello Stato d'invio, lo Stato terzo gli accorderà le immunità previste negli altri articoli della presente Convenzione, che possono essere necessarie per permettere il suo passaggio o il suo ritorno. Lo stato terzo farà lo stesso per i membri della famiglia, conviventi e beneficianti dei privilegi e immunità, che accompagnano il funzionario consolare o che viaggiano separatamente per raggiungerlo o per rientrare nello Stato d'invio.

2. Nelle condizioni affini a quelle che sono previste al paragrafo 1. del presente articolo, gli Stati terzi non devono ostacolare il passaggio sul loro territorio degli altri membri del posto consolare o dei membri della loro famiglia conviventi.
3. Gli Stati terzi accorderanno alla corrispondenza ufficiale e alle altre comunicazioni ufficiali in transito, ivi compresi i messaggi in codice o in cifra, la stessa libertà e la stessa protezione che lo Stato di residenza è tenuto ad accordare in virtù della presente Convenzione. Essi accorderanno ai corrieri consolati, ai quali sarà stato accordato, se era richiesto, un visto, e alle valigie consolari in transito, la stessa inviolabilità e la stessa protezione che lo Stato di residenza è tenuto ad accordare in virtù della presente Convenzione.
4. Gli obblighi degli Stati terzi in virtù dei paragrafi 1, 2 e 3 del presente articolo si applicano ugualmente alle persone menzionate rispettivamente in questi paragrafi, come alle comunicazioni ufficiali e alle valigie consolari, allorché la loro presenza sul territorio dello Stato terzo è dovuto a un caso di forza maggiore.

Art. 55. – Rispetto delle leggi e dei regolamenti dello Stato di residenza.

1. Senza pregiudizio dei loro privilegi e delle loro immunità tutte le persone che beneficiano di questi privilegi e immunità hanno il dovere di rispettare le leggi e i regolamenti dello Stato di residenza. Esse hanno ugualmente il dovere di non immischiarsi negli affari interni di questo Stato.
2. I locali consolati non saranno utilizzati in maniera incompatibile con l'esercizio delle funzioni consolari.
3. Le disposizioni del paragrafo 2 del presente articolo non escludono la possibilità d'installare, in una parte del fabbricato in cui si trovano i locali del posto consolare, gli uffici di altri organismi o agenzie, a condizione che i locali destinati a questi uffici siano separati da quelli utilizzati dal posto consolare. In questo caso i detti uffici non

sono considerati ai fini della presente Convenzione, come facenti parte dei locali consolari.

Art. 56. – Assicurazione contro danni causati ai terzi.

I membri del posto consolare debbono conformarsi a tutti gli obblighi imposti dalle leggi e regolanti dello Stato di residenza in materia di assicurazione di responsabilità civile per l'utilizzazione di ogni sorta di veicolo, battello o aeromobile.

Art. 57. – Disposizioni speciali relative all'occupazione privata a carattere lucrativo.

1. I funzionari consolari di carriera non eserciteranno nello Stato di residenza alcuna attività professionale o commerciale per loro profitto personale.
2. I privilegi e le immunità previste al presente capitolo non sono accordate:
 - a. agli impiegati consolari e ai membri del personale di servizio che esercitano nello Stato di residenza un'attività privata a carattere lucrativo;
 - b. ai membri della famiglia d'una persona menzionata alla lettera a) del presente paragrafo e ai membri del suo personale privato;
 - c. ai membri della famiglia di un membro del posto consolare che esercitano essi stessi nello Stato di residenza una attività a carattere lucrativo.

2.4 Classificazione per rango: Consoli Generali, Consoli e vice-Consoli

Prima di passare ad esaminare la prassi italiana in materia di nomina di Console Onorario, per una maggiore chiarezza espositiva vediamo adesso il sistema di classificazione dei funzionari consolari accolto nella Convenzione di Vienna, nonché i vari termini tecnici che ci aiuteranno meglio a capire le varie fasi della procedura di nomina.

Consoli generali: sono capi di un ufficio consolare la cui giurisdizione si estende su una grande circoscrizione. Beneficiavano nel passato di notevoli immunità e privilegi. Ad esempio nel 1880 la Romania esigeva il carattere diplomatico per i suoi consoli generali. Una tale situazione privilegiata si basa sul principio di reciprocità tra lo Stato d'invio e lo Stato di residenza. Spesso si trovano alle loro dipendenze uno o più consoli

Consoli: sono in genere assegnati ad una circoscrizione meno importante di quelle dei consoli generali, sono tuttavia a capo della circoscrizione anche se entro limiti meno ampi.

Vice-consoli: si tratta di funzionari consolari privi dell'autonomia di quelli appartenenti alle due classi precedenti, nominati in qualità di assistenti, e comunque dipendenti dai consoli generali e dai consoli di cui talora prendono il posto. Alcune legislazioni permettono che i vice-consoli siano nominati dai consoli e consoli generali a condizione che la nomina sia approvata dalle autorità centrali dello Stato d'invio.

2.5 L'agente consolare nella Convenzione dell'Avana e di Vienna

Prima di definire gli agenti consolari come la quarta classe della gerarchia consolare conviene sottolineare come il termine "agente consolare" sia stato anche impiegato in senso del tutto generico per designare qualsiasi funzionario consolare in contrapposizione agli agenti diplomatici; la stessa convenzione dell'Avana del 1928 è intitolata "*Convention relative aux agents consulaires*" nella versione in lingua francese e "*Convention on consular agents*" nella versione in lingua inglese. Nel 1956, durante i lavori della Commissione del Diritto Internazionale il signor Francois¹ ha espresso l'opinione che l'espressione in questione fosse generalmente utilizzata per designare tutte le classi consolari, e che fosse invece l'altra

¹M.A. Ahmad, *Annuario della commissione di diritto internazionale*, 1956, vol. I°, pg. 272 e ssg.

espressione “*attaché consulaire*” adatta a riferirsi alla quarta classe, ma questa opinione fu respinta dalla Commissione e lo Zourek, relatore generale, propose in alternativa quale termine generico l’espressione “*représentant consulaire*”.

Un altro membro della Commissione, il brasiliano Amado, fece notare che nel suo paese i funzionari di quarta classe erano designati “assistenti consolari” e non mancò di sottolineare come questi potessero essere tanto cittadini brasiliani che stranieri.

Già il trattato bilaterale tra Italia e Stati Uniti del 1878 prevedeva una particolare disciplina per gli agenti consolari là dove si affermava che gli “agenti consolari possono essere nominati, oltre che dai rispettivi Governi, anche dai consoli generali o consoli, con l’approvazione di detti Governi, nelle città, porti e luoghi dei distretti consolari dei detti consoli generali e consoli”. Era previsto che gli agenti consolari potessero “scegliersi tra i cittadini degli Stati Uniti o tra i cittadini italiani, o fra gli stranieri”¹.

La Convenzione dell’Avana, come detto, al contrario utilizza l’espressione agente consolare semplicemente quale termine generico in opposizione e distinzione agli agenti diplomatici².

La Convenzione di Vienna del 1963 ha infine codificato l’utilizzo dell’espressione in questione per designare la quarta classe di funzionari consolari (articolo 9), e ha adottato l’altra espressione funzionario consolare per designare invece tutte le persone, compresi i capi di ufficio consolare, incaricati come tali, dell’esercizio di funzioni consolari (articolo 1.1 lettera d).

Possiamo quindi definire gli agenti consolari, se ci basiamo sulla Convenzione di Vienna, che è lo strumento più moderno e di più vasta portata in materia, come funzionari consolari di quarta classe nominati, aggiunge l’Ahmad, “*par les autorités centrales et, guelguefois, par les consuls généraux ou les consuls ou les vice-consuls, à condition que cette nomination soit approuvée par leur government*”³.

Ma la classe degli agenti consolari non pare, ad un’attenta analisi, poter essere, allo stato dei fatti, circoscritta entro i limiti di una troppo precisa definizione. Si tratta quindi di esaminare la casistica internazionale e riportare alcune fattispecie 'esemplari' dei possibili aspetti che l’istituto può assumere.

¹ Convenzione consolare di Washington del 1878, in: *The Bilateral Treaties in Force Between the U.S.A. and Italy, International Publishing Enterprises, 1975.*

² J. Hernandez, *La Function Consular en el derecho Español*, Madrid 1980, p. 34.

³ M.A. Ahmad, *Annuario della commissione di diritto internazionale*, 1956, vol. I°, p. 32.

Innanzitutto, sebbene la Convenzione di Vienna non lo preveda, avviene che nella grande maggioranza degli ordinamenti l'agente consolare sia assimilato ad un funzionario consolare onorario più che ad uno di carriera per quel che riguarda la professionalità, l'addestramento, le funzioni, la remunerazione, la giurisdizione, cittadinanza e nomina. Sono in genere autorizzati all'esercizio di attività professionali a scopo di lucro nel paese ove risiedono, non si richiede un addestramento specifico o che si tratti necessariamente di cittadini dello Stato di invio. Inoltre sono solitamente posti sotto il controllo di un console o di un console generale¹.

a- Ufficio consolare. Con questa espressione si intende ogni consolato generale, consolato, viceconsolato o agenzia consolare stabilita da uno Stato per esercitare funzioni di carattere consolare in una determinata circoscrizione consolare del territorio di un altro Stato.

b- Circoscrizione Consolare. E' il territorio entro il quale ciascun ufficio consolare può esercitare le proprie funzioni. A volte viene chiamata distretto consolare e alcune convenzioni, impropriamente, la definiscono "giurisdizione consolare".

c- Capo di Ufficio Consolare. La Convenzione di Vienna lo indica come la persona che è incaricata di agire in tale qualità (art.1); si può trattare anche di chi eserciti tale funzione quale sostituto del titolare. La Convenzione non richiede che si tratti necessariamente di un impiegato o di un dipendente dell'amministrazione dello Stato di invio.

d- Funzionario Consolare. Sempre all'articolo 1 della Convenzione di Vienna intende come tale "ogni persona, compreso il capo di ufficio consolare, incaricata in tale qualità dell'esercizio di funzioni consolare".

e- Impiegato Consolare. Ogni persona impiegata nei servizi amministrativi o tecnici di un ufficio consolare.

f- Membro del personale di servizio. E' quella persona incaricata del servizio domestico di un ufficio consolare.

g- Membro del personale consolare. Si tratta, sempre secondo l'articolo 1 della Convenzione di Vienna, gli impiegati consolari e i membri del personale di servizio esclusi i capi di ufficio consolare.

h- Locali consolari. Con questa espressione si intendono i fabbricati o le parti di fabbricati e il suolo pertinente che, chiunque ne sia proprietario, sono utilizzati

¹ Maresca, Adolfo, *Le Relazioni*, cit., p.89.

esclusivamente “per i fini dell’ufficio consolare” recita l’articolo 1 della Convenzione di Vienna del 1963 al punto j.

i- Archivi consolari. Collegato al concetto di locali consolari è quello di archivi consolari che la Convenzione di Vienna indica come l’insieme di tutte le carte, documenti, corrispondenze, libri, films, nastri magnetici e registri dell’ufficio consolare, come pure il materiale di cifra, gli schedari e i mobili destinati a proteggerli e a conservarli.

l- Stato territoriale o di residenza. Questo concetto viene riferito anche all’espressione “*Estado anfitrión*” e si riferisce allo Stato che accetta sul suo territorio l’apertura dell’ufficio consolare e riceve i membri che lo compongono per permetterle loro di esercitare le funzioni consolari di cui sono investiti. La versione in lingua inglese della Convenzione di Vienna usa l’espressione “*receiving State*”.

m- Stato di invio. Viene così designato lo Stato che stabilisce un ufficio consolare nel territorio di un altro Stato e che nomina o invia i membri che ne compongono l’organico con il proposito di esercitare in territorio straniero funzioni consolari.

2.6 Nomina dei funzionari consolari

La procedura di nomina del console è caratterizzata dal prevedere l’intervento di organi di Stati differenti: lo stato che lo nomina o lo invia, lo stato nel cui territorio il funzionario eserciterà le sue funzioni ed eventualmente un terzo stato dal quale il funzionario sia stato in precedenza investito di analoghe funzioni. Detti Stati concorrono con i loro atti indipendenti ad ottenere un unico effetto valido tanto nei loro confronti che nei confronti degli altri membri della comunità internazionale. Questo consegue dalla particolarità delle funzioni esercitate dal console, che lo portano ad operare in uno Stato quale organo ufficiale di un altro Stato, e dalle speciali prerogative che gliene derivano¹.

Si tratta di una fattispecie complessa che prevede sostanzialmente due atti distinti: uno di nomina da parte dello Stato d’invio, e uno dello Stato territoriale detto “*exequatur*”. Si può avere poi il caso di un ulteriore atto, necessario quando il soggetto nominato eserciti le sue

¹ M. Fragola, *Nozioni di diritto diplomatico* cit., p. 78.

funzioni anche per conto di un terzo Stato, caso questo che assume particolare rilevanza per la nomina dei consoli onorari.

In particolare, per quel che riguarda questi ultimi, è da rilevare come il provvedimento rivesta le caratteristiche di un atto di nomina *tout-court* non presupponendo, al contrario di quanto accade per i funzionari di carriera, un rapporto di impiego.

Un momento di particolare importanza della procedura di nomina è rappresentato dal rilascio delle “lettere patenti”¹.

2.7 Le Lettere Patenti

I consoli, prima di poter assumere le proprie funzioni debbono essere muniti dallo Stato di invio delle cosiddette “lettere patenti” e ottenere, sulla base di queste, “l’*exequatur*” dello Stato di residenza.

L’articolo 11 della Convenzione di Vienna del 1963 sulle Relazioni consolari stabilisce infatti che “il capo di ufficio consolare munito dallo Stato di invio di un documento, sotto forma di lettere patenti o atto similare”.

Sempre secondo la Convenzione tale documento, personale, deve contenere espressa menzione della qualità del funzionario, e generalmente del “suo cognome e nome, della sua categoria e classe, della circoscrizione consolare e della sede dell’ufficio consolare”.

La redazione delle lettere patenti ha luogo in seguito all’atto di nomina che promana dalle autorità centrali dello Stato di invio o che da queste è ratificato, come abbiamo visto nel caso della Francia.

La trasmissione avviene in genere per via diplomatica, così come previsto dal secondo comma dell’articolo 11 della Convenzione, tramite la missione dello Stato d’invio in quello per cui si chiede l’accreditamento.

In questo ultimo si tiene generalmente un registro cronologico delle lettere patenti ricevute, in base al quale saranno stabilite le precedenze.

¹ M. Fragola, *Nozioni di diritto diplomatico e consolare* cit., p. 80.

Oltre alle lettere patenti viene inviata una nota in cui si chiede il rilascio dell'*exequatur* ed eventualmente viene comunicata la sostituzione del funzionario precedentemente in carica.

Il terzo comma dello stesso articolo prevede poi che, con il consenso dello Stato di residenza, “lo Stato di invio può sostituire le lettere patenti o l’atto similare con una notificazione contenente le indicazioni previste” dal primo comma dell’articolo stesso.

2.8 L'*exequatur* ed ammissione provvisoria dei capi di ufficio consolare

Ricevute le lettere patenti, l’atto similare o la notificazione previsti dall’articolo II della Convenzione di Vienna le autorità centrali procederanno a rilasciare il corrispondente *exequatur*. Si tratta di un atto di particolare importanza e che riveste peculiari caratteristiche. E’ importante perchè risponde ad un tempo all’esigenza di autorizzare l’esercizio delle funzioni consolari e di pubblicizzare tale autorizzazione. La caratteristica peculiare risiede invece nel fatto che sebbene lo Stato di residenza sia obbligato, dalle convenzioni internazionali o da un trattato bilaterale, ad ammettere i consoli di un determinato Paese ad esercitare le proprie funzioni nell’ambito del suo territorio, gli viene riconosciuta piena discrezione nel rilasciare l'*exequatur* ad una determinata persona, tanto che “non è tenuto a comunicare allo Stato di invio i motivi del rifiuto” (art. 12.2), anche se nella pratica, per ragioni di convenienza, uno Stato difficilmente negherà l'*exequatur* ad una persona in possesso dei requisiti richiesti se non sussistono gravi motivi che ne giustifichino il rifiuto.

Si potrebbe quindi definire l'*exequatur* come un atto ufficiale con cui lo Stato di residenza comunica al capo dell’ufficio consolare l’ammissione definitiva e gli conferisce, rendendolo al contempo pubblico, il diritto di esercitare le funzioni di cui è stato investito dallo Stato di invio.

Generalmente le autorità centrali dello Stato di residenza invieranno una nota alla missione diplomatica unitamente all'*exequatur* e alle lettere patenti che vengono così restituite.

Per esempio, il regolamento consolare cileno¹ prevede che il console dovrà procedere a collocare le lettere patenti e l'*exequatur* in un luogo visibile del proprio ufficio. Al termine

¹ J. N. Hernandez, *La Function Consular en el derecho Español*, Madrid 1980, p. 67.

delle sue funzioni potrà conservare entrambi i documenti, in quanto questi sono promulgati *intuitu personae*. Non sono note particolari previsioni al riguardo per i consoli onorari.

Tra il momento in cui viene notificata la nomina del console con la trasmissione delle lettere patenti e quello in cui viene concesso l'*exequatur* si ha un periodo di *vacatio* nel quale la Convenzione prevede che “il capo di ufficio consolare può essere ammesso provvisoriamente all’esercizio delle sue funzioni” (art. 13). L’articolo 10.3 del regolamento consolare cileno afferma al proposito che si può richiedere allo Stato di residenza il riconoscimento provvisorio del console fino a che non sia concesso l'*exequatur*. Questa richiesta di riconoscimento viene trasmessa per nota diplomatica dalla missione nello Stato accreditante.

2.9 Fine delle relazioni e delle funzioni consolari

Le funzioni consolari possono terminare sia quando tutti gli uffici consolari di un determinato Stato in un’altro vengono chiusi, sia quando un solo ufficio cessa le proprie funzioni, perchè il funzionario è richiamato, perchè si vede ritirare l'*exequatur* o perchè lo Stato di residenza notifica allo Stato di invio di aver cessato di considerare il funzionario consolare come membro del personale consolare. Ipotesi queste che sono previste tanto per i funzionari onorari che per quelli di carriera.

CAPITOLO III

IL CONSOLE ONORARIO NELLA CONVENZIONE DI VIENNA

3.1 Disposizioni convenzionali sui consoli e consolati Onorari

Ancor prima dell'entrata in vigore della Convenzione sulle relazioni consolari, e precisamente in una sua analisi dell'istituzione consolare onoraria del 1962¹, il Prof. Zourek indicò quale fosse il giusto criterio da seguire per un'esatta e corretta disamina delle funzioni del Console Onorario: egli disse, infatti, che il Diritto Internazionale non pone affatto delle differenziazioni, qualitative e quantitative, fra le funzioni dei Consoli di Carriera ed Onorari potendo, quindi in teoria, entrambi esercitarle indistintamente ma è invece il diritto interno dei vari Stati che attribuisce ai Consoli Onorari funzioni generalmente più ridotte e limitate rispetto a quelle riconosciute ai funzionari di carriera².

Questo assunto trova peraltro ampio riscontro, oltre che nella Convenzione di Vienna, anche nelle numerose convenzioni consolari bilaterali vigenti tra i vari Stati, come pure nella Convenzione europea sulle funzioni consolari.

Attenendoci all'art. 5 della Convenzione di Vienna, che rappresenta a tutt'oggi una delle più dettagliate fonti di diritto internazionale in tal materia, è possibile cogliere una distinzione di fondo fra le funzioni consolari elencate: alcune di queste affondano certamente le proprie radici nel diritto consolare consuetudinario, ragion per cui possono certamente essere esercitate dal Console pur mancando una apposita norma convenzionale fra lo Stato d'invio e quello territoriale (e ci riferiamo, ad esempio, a quella inerente alla protezione ed assistenza dei connazionali all'estero; allo sviluppo dei rapporti commerciali, economici, culturali e scientifici; alla informazione sulle condizioni di vita nello Stato di residenza); altre funzioni richiedono, invece, specifiche norme di diritto interno per poter essere regolarmente esercitate dal Console, come nel caso di quelle di stato civile³, previste dal comma f dell'art.5 Conv. Vienna.

¹ J. Zourek, *Recueil* cit., p. 33.

² Ad esempio l'ordinamento italiano affida, per le funzioni in materia di stato civile, compiti più limitati ai Consoli Onorari rispetto a quelli dei Consoli di Carriera (altri ordinamenti, come quello austriaco, non affidano invece alcuna funzione, in tal materia, neppure ai Consoli di I categoria).

³ A. Maresca, *Convenzione di Vienna* cit., p. 44.

Riportiamo qui di seguito riportati gli articoli 58-68 Cap. III della Convenzione di Vienna che riguardano le disposizioni applicabili ai funzionari consolari Onorari e agli Uffici da loro diretti.

Art. 58 - Disposizioni generali concernenti le agevolzze, i privilegi e le immunità.

1. Gli articoli 28, 29, 30, 34, 35, 36, 37, 38 e 39, il paragrafo 3 dell'articolo 54 e i paragrafi 2 e 3 dell'articolo 55 si applicano ai posti consolari diretti da un funzionario consolare onorario. In oltre, le agevolzze, i privilegi e le immunità di questi posti consolari sono regolati dagli articoli 59, 60, 61 e 62.

2. Gli articoli 42 e 43, il paragrafo 3 dell'articolo 44, gli articoli 45 e 53 e il paragrafo 1 dell'articolo 55 si applicano ai funzionari consolari onorari. In oltre, le agevolzze, i privilegi e le immunità di questi funzionari consolari sono regolati dagli articoli 63, 64, 65, 66 e 67.

3. I privilegi e le immunità previsti nella presente Convenzione non sono concessi ai membri della famiglia d'un funzionario consolare onorario o di un impiegato consolare occupato in un posto consolare diretto da un funzionario consolare onorario.

4. Lo scambio di valigie diplomatiche tra due posti consolari situati in paesi differenti e diretti da funzionari consolari onorari è ammesso soltanto con riserva del consenso dei due Stati di residenza.

Art. 59 - Protezione delle stanze consolari

Lo Stato di residenza prende le misure necessarie per proteggere le stanze consolari d'un posto consolare diretto da un funzionario consolare onorario e impedire che siano invase o danneggiate e che la pace del posto consolare sia turbata o la sua dignità diminuita.

Art. 60 - Esenzione fiscale delle stanze consolari

1. Le stanze consolari d'un posto consolare diretto da un funzionario consolare onorario, di cui lo Stato d'invio è proprietario o conduttore, sono esenti da ogni imposta e tassa di qualsiasi natura, nazionale, regionale o comunale, purché non si tratti di tasse riscosse a remunerazione di servizi particolari resi.

2. L'esenzione fiscale prevista nel paragrafo 1 del presente articolo non si applica a queste imposte e tasse, qualora, secondo le leggi e i regolamenti dello Stato di residenza, sono a carico della persona che ha contrattato con lo Stato di invio.

Art. 61 - Inviolabilità dell'archivio e dei documenti consolari

L'archivio e i documenti consolari d'un posto consolare diretto da un funzionario consolare onorario sono inviolabili in ogni tempo e ovunque si trovino, a condizione che siano separati dalle altre carte e documenti e, in particolare, dalla corrispondenza privata del capo del posto consolare e di ogni persona che lavora con lui, come anche dai beni, libri o documenti attenenti alla loro professione o commercio.

Art. 62 - Esenzione doganale

Secondo le disposizioni legislative e regolamentari che può prendere, lo Stato di residenza accorda l'entrata e l'esenzione di ogni diritto doganale, tassa e altro tributo connesso, diversi delle spese di deposito, di trasporto o attenenti a servizi analoghi, per gli oggetti seguenti, a condizione che siano destinati esclusivamente all'uso ufficiale d'un posto consolare diretto da un funzionario consolare onorario: stemmi, bandiere, insegne, sigilli e timbri, libri, stampati ufficiali, mobilia, materiale e forniture d'ufficio e oggetti analoghi forniti al posto consolare dallo Stato d'invio o a sua domanda.

Art. 63 - Procedura penale

Allorché sia promossa una procedura penale contro un funzionario consolare onorario, questi è tenuto a presentarsi alle autorità competenti. Nondimeno, la procedura dev'essere condotta con i riguardi dovuti al funzionario consolare onorario a cagione del suo stato ufficiale e, eccettuato il caso previsto nel paragrafo 1 del presente articolo, in maniera da disturbare il meno possibile l'esercizio delle funzioni consolari. Allorché divenga necessario mettere un funzionario consolare onorario in stato di detenzione preventiva, la procedura contro di lui dev'essere aperta nel termine più breve.

Art. 64 - Protezione del funzionario consolare onorario

Lo Stato di residenza è tenuto ad accordare al funzionario consolare onorario la protezione che può essere necessaria a cagione del suo stato ufficiale.

Art. 65 - Esenzione dall'immatricolazione degli stranieri e dal permesso di dimora

I funzionari consolari onorari, eccettuati quelli che esercitano nello Stato di residenza un'attività professionale o commerciale per loro profitto personale, sono esenti da ogni obbligo previsto dalle leggi e dai regolamenti dello Stato di residenza in materia d'immatricolazione degli stranieri e di permesso di dimora.

Art. 66 - Esenzione fiscale

Il funzionario consolare onorario è esente da ogni imposta e tassa sulle indennità ed emolumenti che riceve dallo Stato d'invio a cagione dell'esercizio delle funzioni consolari.

Art. 67 - Esenzione dalle prestazioni personali

Lo Stato di residenza deve esentare i funzionari consolari onorari da ogni prestazione personale, da ogni servizio d'interesse pubblico, qualunque ne sia la natura, e dagli oneri militari come le requisizioni, le contribuzioni e gli acquartieramenti.

Art. 68 - Natura facoltativa dell'istituzione delle funzioni consolari onorarie

Ogni Stato è libero di risolvere se nominare o ricevere dei funzionari consolari onorari.

3.2 Le guarentigie del Console Onorario

Le guarentigie riconosciute al Console Onorario, siano queste immunità o semplici privilegi, hanno uno stretto nesso di consequenzialità logica e necessaria, con il profilo funzionale del Console.

Infatti il regime delle guarentigie dei Consoli Onorari¹ si articola, tra due capisaldi: da un lato quello dell'unicità delle funzioni consolari, confermato dal diritto internazionale pattizio, e dall'altro quello del più intenso vincolo giuridico che lega i Consoli Onorari all'ordinamento dello Stato di residenza, in conseguenza del loro rapporto di cittadinanza e dello svolgimento di attività professionali private.

¹ E' interessante, a tal proposito, rammentare "La Magna Charta", ossia la circolare che, per impulso dell'UCOI, è stata predisposta dal Ministero degli Esteri -Ufficio II Cerimoniale-, approvata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, diramata dal Ministero degli Interni, nell'anno 1981, alle Prefetture, Questure, Comuni, Comandi dei Carabinieri, al fine di ricordare e puntualizzare i diritti e le guarentigie dei Consoli Onorari in Italia.

Ma è propedeutico a questo discorso chiarire cosa siano effettivamente le guarentigie consolari: quella serie di immunità, facilitazioni, privilegi che il diritto internazionale riconosce ai Consoli “nell’interesse della funzione”, per consentire loro, cioè, l’adempimento delle funzioni connesse al loro ufficio.

Quindi il carattere funzionale delle guarentigie riconosciute al Console Onorario è certamente l’aspetto più rilevante connesso all’ufficio di quest’ultimo; ed è questo il motivo per cui la Convenzione di Vienna se da una parte ha attribuito ai Consoli Onorari lo stesso *status* dei Consoli di Carriera, per tutto quanto concerne l’agevolazione delle funzioni e la tutela del loro libero svolgimento, ha dall’altra riservato, e giustamente, a questi ultimi, quelle ulteriori immunità dai più marcati riflessi personali o giustificate dalla propria condizione personale di funzionari di uno Stato estero, che si trovano in quello di residenza soltanto in ragione del loro servizio consolare.

D’altronde il carattere funzionale non è un elemento peculiare delle sole guarentigie consolari, ma è comune anche a quelle diplomatiche, come confermato dai Preamboli alle due Convenzioni di Vienna, sulle relazioni diplomatiche e su quelle consolari¹; tra l’altro questo assunto è facilmente esemplificabile nelle ben note formule del “*ne impediatur legatio*” e “*ne impediatur officio*”. Alla base del comune fondamento funzionale delle guarentigie consolari e diplomatiche vi è la corrispondente unità di fondo che caratterizza, attualmente, l’istituto diplomatico e quello consolare².

Questo progressivo avvicinamento fra le due figure è stato il frutto di un processo che, a partire dal primo dopoguerra, ha prodotto una reciproca compenetrazione delle funzioni delle Missioni diplomatiche e delle Rappresentanze consolari³. Naturalmente l’accostamento tra le due figure, del Diplomatico e del Console, non lo si può portare ad estreme conseguenze, tanto da giungere, addirittura, ad una loro completa identificazione; infatti esse mantengono

¹ I due Preamboli dicono, in termini quasi identici, che il fine dei privilegi e delle immunità non è quello di avvantaggiare determinate persone, ma di assicurare un’efficace espletamento delle funzioni, rispettivamente delle Missioni Diplomatiche e degli uffici consolari, a nome degli Stati da loro rappresentati. – Convenzione di Vienna del 1961 e del 1963.

² Questa teoria è stata esaurientemente illustrata dal Prof. Bettoni –Incaricato Stabilizzato di Diritto Diplomatico e Consolare all’Università Cattolica di Milano– nel corso dei lavori della 5° Assemblea dell’U.C.O.I.

³ Le manifestazioni sintomatiche di questo processo sono, ad esempio, l’unificazione delle carriere (diplomatica e consolare) in molti Paesi, compreso l’Italia -che la ha realizzata con il D.P.R. del ‘67; la sempre più marcata ingerenza e sovrintendenza delle Ambasciate sulle attività degli uffici consolari; l’istituzione di cancellerie consolari presso le Missioni diplomatiche; le attività “vicarie” di carattere diplomatico che sempre più frequentemente vengono svolte dai consolati; le funzioni para-diplomatiche affidate ad uffici consolari, così come confermato sia dall’art.5 Conv.Vienna, sia da norme di vari ordinamenti interni (come gli artt.37-38-45 del nostro D.P.R. n.18 del 1967); e ancora tante altre testimonianze che provano, senza ombra di dubbio il superamento di una rigida distinzione fra istituti diplomatici e consolari.

comunque una precisa e differenziata identità, frutto dei diversi ruoli che ancor'oggi le caratterizzano.

Queste considerazioni possono essere sintetizzate dicendo che, in senso lato, vi è un fondamento comune fra i due sistemi diplomatico e consolare di immunità e privilegi, dato dal carattere funzionale che entrambi posseggono; in senso stretto, essi sono invece tutt'ora abbastanza differenti, poichè mentre il carattere funzionale delle guarentigie consolari è completamente connesso e circoscritto agli atti di volta in volta posti in essere dal Console nell'esercizio effettivo delle sue funzioni, quello delle immunità diplomatiche è invece ricollegato, più genericamente, alla persona dell'agente diplomatico.

Il succitato capitolo III della Convenzione del '63, intitolato ai funzionari consolari onorari si compone sia di norme comuni anche ai Consoli di Carriera, sia di principi esclusivamente posti per regolare lo *status* del rappresentante onorario.

Nella prima parte richiama, *sic et simpliciter*, vari articoli sulle immunità e privilegi riconosciuti anche al Console di Carriera, concernenti sia l'ufficio che la persona del Console, ci riferiamo, cioè, all'art. 28 sulle facilitazioni che lo Stato di residenza deve accordare all'ufficio consolare per lo svolgimento delle sue attività; all'uso della bandiera e dello stemma nazionale (art. 29); all'installazione dell'ufficio consolare (art. 30); alla libertà di movimento (art. 34); a quelle di comunicazione, sia con lo Stato di invio che deve essere rispettata anche dagli Stati terzi (artt. 35 e 54 n.3), sia con i suoi cittadini (art. 36); al diritto di essere informati su decessi, tutele, curatele, naufragi ed incidenti aerei (art. 37); a quello di rivolgersi alle autorità locali (art. 38); a quello di percepire tasse consolari esenti da oneri fiscali (art. 39); a quello di conoscere eventuali azioni penali promosse contro il Console (art. 42); all'immunità di giurisdizione (art. 43); all'esenzione di deporre in sede giudiziaria su fatti attinenti alle funzioni consolari (art. 44 n.3); alla possibilità di rinunciare ai propri privilegi ed immunità (art. 45); all'art. 53 sull'inizio e termine dei privilegi e delle immunità consolari; al dovere di rispettare le leggi ed i regolamenti dello Stato di residenza (art. 55).

La seconda parte del capitolo contiene, al contrario, disposizioni dettate esclusivamente per i Consoli Onorari e le cui peculiarità ci proponiamo ora di evidenziare. Prima, però, è certamente opportuno e necessario soffermarci sulla fondamentale previsione dell'immunità giurisdizionale consolare¹, estesa anche ai Consoli Onorari grazie al rinvio, fatto dall'art. 58,

¹ Nell'ambito della Commissione di Diritto Internazionale delle Nazioni Unite vi erano due diversi orientamenti circa la determinazione dell'ambito effettivo della immunità giurisdizionale consolare: quello più restrittivo, sostenuto dal giurista austriaco Verdross e da quello olandese Frangois, che era favorevole a limitare le immunità

all'art. 43¹; questa norma ha destato però, nella sua attuazione pratica, molti dubbi e contrastanti interpretazioni, causati certamente dalla difficoltà di individuare, ai fini dell'applicazione o meno dell'immunità giurisdizionale, un univoco criterio discretivo per gli atti funzionali ed *extra* funzionali del Console.

Infatti la norma in questione sancisce l'immunità giurisdizionale per tutti gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni consolari, eccezion fatta sia per quelli realizzati non per conto dello Stato di invio, che per quelli arrecanti danni a terzi per la circolazione di veicoli al servizio del consolato.

L'immunità di cui parliamo, è bene precisarlo preliminarmente, non la si può considerare semplicemente processuale, come taluni fanno, in quanto è invece dotata di una ben più ampia portata di natura sostanziale, risolvendosi non in una "non procedibilità", ma in una "non responsabilità" della persona del Console di fronte all'ordinamento giuridico locale; da ciò l'effetto che l'immunità perdura anche oltre il tempo in cui il Console è investito dell'ufficio, non limitandosi così al solo periodo di esercizio effettivo delle sue funzioni.

Tornando alla distinzione fra atti funzionali ed extrafunzionali del Console, è il caso di tener nel giusto conto l'indirizzo tracciato dalla Suprema Corte di Cassazione, la quale ha più volte sottolineato il carattere elastico del nesso di causalità che lega gli atti alle funzioni consolari, nel senso che si possono imputare allo Stato di invio anche tutte quelle attività, meramente materiali e non ufficiali, che "pur non direttamente esplicative delle funzioni proprie dell'ufficio, sono però strumentalmente ed eziologicamente connesse con atti ufficiali, e quindi anche esse riferibili allo Stato estero sotto il profilo pubblicistico"².

A conferma di questa tesi si possono ricordare anche altri casi che, sia in Italia sia all'estero, hanno affermato tra l'altro, la prevalenza di quella prassi in base alla quale la decisione sul carattere funzionale o extrafunzionale degli atti in questione spetterebbe sempre

ai soli atti ufficiali; e quello più liberale dello Zourek, che era invece propenso ad allargarla, sino a comprendervi tutti gli atti consolari.

¹ L'equiparazione, in tal materia, del Console Onorario a quello di Carriera costituisce sicuramente uno dei più rilevanti risultati conseguiti, in seno alla Conferenza di Vienna, dalla corrente più favorevole all'istituto del Console Onorario, ossia quella capeggiata dai Paesi Scandinavi; infatti non si può in verità affermare che esistesse, a quel tempo, già una norma di diritto internazionale consuetudinario che prevedesse tale immunità a favore dei Consoli Onorari.

² Corte di Cassazione -Sez.Unite- sent. n.4834 del 10.11.1977, nella quale si è riconosciuta l'immunità al Console Onorario del Camerun a Trieste, Dott.Alberto Hesse, nei confronti di un procedimento di esecuzione forzata esperito dal Prefetto di quella provincia, per violazione di norme sulla circolazione stradale, regolanti la sosta dei veicoli, che il Console sosteneva di aver trasgredito nell'esercizio delle sue funzioni. Vedi anche la sentenza della Corte di Cassazione -Sez.Unite- sent. 3007 del 7.7.1977, Panaj -c- Rubin.

ai Tribunali dello Stato nei confronti del quale l'immunità viene invocata, che è d'altronde lo Stato nel quale sorge la questione e nell'ambito del quale il Console si muove ed opera¹.

E si deve ulteriormente ribadire come l'immunità di giurisdizione sia un concetto ben differente dall'inviolabilità personale, che è invece una garanzia posta a tutela della persona fisica del Console di Carriera²; tralasciando di dilungarci sulla *ratio* di questa discriminazione, è più utile ricordare come quelle garanzie poste a favore dei Consoli Onorari, e che rientrano, in senso lato, nel concetto di inviolabilità, come ad esempio gli artt.63 e 64 Conv. Vienna, concretino più che delle vere immunità, dei semplici privilegi o addirittura trattamenti di cortesia: comportano, infatti, semplicemente un obbligo positivo dello Stato di residenza, un *facere*, anziché un obbligo negativo, un *non facere*, che costituisce invece, senza dubbio il reale contenuto di ogni immunità.

Circa invece l'inviolabilità dei locali consolari onorari, furono certamente considerazioni di ordine pratico (come la difficoltà di stabilire quando i locali dell'ufficio consolare onorario si potessero considerare ad esclusivo uso delle funzioni consolari) che consigliarono di modificare il progetto originario della Commissione di Diritto Internazionale nel senso più restrittivo dell'odierno art. 59, il quale si limita a riconoscere la semplice "protezione dei locali consolari onorari"³.

Viceversa l'art. 61 sancisce una vera e propria inviolabilità degli archivi e dei documenti consolari, naturalmente a patto che siano separati dalle altre carte private del funzionario consolare onorario o di ogni altra persona che con lui lavori in quell'ufficio; naturalmente ciò non è stabilito anche nel corrispondente art. 33, sull'inviolabilità degli archivi del consolato di carriera, per il chiaro ed evidente motivo che il funzionario di carriera non è abilitato, come ben sappiamo, a svolgere altre attività private.

E' oltremodo interessante procedere, nel caso dell'art. 60 sull'esenzione fiscale dei locali consolari, ad un esame comparato della norma così come appare nella redazione finale della

¹ Sentenza Rissman-c-Mancuso, *Rivista di diritto internazionale e processuale*, pp. 341-355.

² Il riconoscimento dell'inviolabilità personale ai funzionari di carriera fu sicuramente uno dei più notevoli risultati che costoro conseguirono nel corso dei lavori della Conferenza codificatrice. Però, se è vero che da una parte si sganciò quest'immunità da ogni collegamento con il profilo funzionale del Console, ponendola semplicemente a protezione della sua persona fisica, dall'altra si sarebbe dovuto estendere, proprio per tal motivo, codesta garanzia anche ai suoi familiari. Se ciò non avvenne fu proprio perchè l'art.41 costituì il risultato di un compromesso fra quella corrente progressista, che caldeggiava la prificazione dello status consolare a quella diplomatico, e quella conservatrice, che era invece fautrice di un più contenuto e moderato ampliamento della sfera delle immunità consolari.

³ Però, alcune convenzioni bilaterali, stipulate dalla Italia, come quelle con la Jugoslavia e con la Francia, prevedono l'inviolabilità dei locali consolari a patto che il Console Onorario non se ne avvalga per fini estranei alla funzione.

convenzione e nel progetto del 1961; infatti, mentre quest'ultimo prevedeva un'esenzione da imposte e tasse di qualsivoglia natura, solo per i locali consolari "*utilises exclusivement pour l'exercise des fonctions consulaires*" (art.59), l'art. 60, in modo più lungimirante, non stabilì un'uguale limitazione, ponendo invece come unica *condicio* che lo Stato d'invio fosse il proprietario o conduttore dei locali consolari. L'art. 62 prevede invece l'esenzione doganale per tutti i beni destinati esclusivamente ad uso ufficiale di una sede consolare onoraria e forniti dallo Stato di invio.

I tratti peculiari di questa previsione sono, come si può ben intuire, due: l'esclusiva natura funzionale che deve possedere il bene in questione (si tratta cioè di bandiere, stemmi, insegne, sigilli, timbri, libri e stampati, mobili d'ufficio, ecc.) e la loro provenienza dallo Stato di nomina.

Un raffronto di questa norma con quella corrispondente prevista per i Consoli di carriera, che dispone invece l'esenzione doganale anche per gli oggetti personali del Console e dei suoi familiari (art. 50), non può che rappresentare un'ulteriore conferma, ove ve ne fosse ancora bisogno, del carattere esclusivamente funzionale riconosciuto alle guarentigie dei Consoli Onorari.

Fra le garanzie previste invece a favore della persona del Console bisogna rammentare, oltre l'art. 64, che rappresenta un privilegio dai contorni abbastanza vaghi e imprecisati, tanto che per alcuni autori concreterebbe non tanto una vera e propria guarentigia giuridica, bensì un mero "trattamento di cortesia"¹, quella disposizione che regola lo svolgimento dei procedimenti penali nei confronti del Console Onorario.

Ci riferiamo cioè all'art.63, la cui lettura non può che accrescere in noi la convinzione di trovarci di fronte ad una serie di norme regolanti non tanto delle immunità o dei privilegi, quanto dei comportamenti mossi da mera opportunità politica: infatti quest'articolo non riconosce, come nel caso dei Consoli di Carriera, l'inviolabilità personale del funzionario, ma impone solo alle autorità giurisdizionali dello Stato di residenza, l'uso di alcuni riguardi nei confronti dei rappresentanti consolari onorari, ispirati da quel normale spirito di cortesia e correttezza che dovrebbe, secondo me, caratterizzare il comportamento di ogni Paese che si definisca civile.

Una notevole conquista realizzata dai Consoli Onorari nel seno della Conferenza di Vienna fu l'esenzione, per quanti di loro non cittadini dello Stato di residenza, dalla registrazione degli stranieri e dal permesso di soggiorno, disposta dall'art.65: questa conquista

¹ A. Bettoni - 5° *Annuario U.C.O.I.*

infatti, se da un punto di vista pratico può apparire quasi insignificante, data la prevalente prassi di scegliere i Consoli Onorari fra i cittadini dello Stato territoriale, da un punto di vista teorico rappresentò invece un notevole riconoscimento per la categoria, che fu, sotto tale profilo, equiparata a quella dei Consoli di Carriera.

Gli artt. 66 e 67, rispettivamente sull'esenzione fiscale e su quella dalle prestazioni personali, ci riportano inevitabilmente a quella fondamentale norma che è l'art.71 della Convenzione di Vienna.

Infatti queste due disposizioni, prevedendo l'esenzione dei Consoli Onorari da tutte le imposte e tasse sulle indennità e sugli emolumenti percepiti nell'esercizio delle funzioni consolari, da ogni prestazione personale e servizio di interesse pubblico, dagli oneri militari (requisizioni, contribuzioni, obblighi militari), ci inducono, senza dubbio, a valutare lo status di quei Consoli Onorari cittadini, o residenti permanenti, dello Stato ricevente.

L'art.71, nell'intenzione dei suoi formulatori, doveva realizzare una notevole riduzione della sfera delle immunità consolari, da collegare non più al profilo funzionale del Console, bensì ai soli atti ufficiali da lui compiuti; però, si può certamente affermare, che i risultati concreti abbiano tradito *l'intentio legis*, infatti la prassi giurisprudenziale ha preferito dare una "interpretazione intelligente" a questa norma, anziché una troppo letterale, evitando così di travisare e snaturare il reale significato ed il fondamento giuridico dell'istituto consolare onorario; ciò specie se si ricorda che la quasi totalità dei funzionari consolari onorari è costituita, tutt'oggi, proprio da cittadini dello Stato di residenza¹.

D'altra parte, come ben sappiamo, sarebbe stato molto difficile reperire un sicuro criterio per stabilire, a priori, l'ufficialità o meno di un atto, se si pone mente al fatto che i vari Stati sono soliti attribuire ai rappresentanti onorari funzioni ben differenti fra loro. In pratica le guarentigie consolari, anche nel caso dell'art. 71, non sono condizionate dall'elenco delle singole funzioni, ma coincidono totalmente con la sfera delle immunità dello Stato, al punto che la norma in questione finisce col limitare la propria efficacia solo agli artt. 64, 66, 67, che, per il loro contenuto specifico, sono palesemente inapplicabili ai Consoli Onorari cittadini, o residenti permanenti, dello Stato territoriale.

¹ M. Fragola, *Nozioni di diritto* cit., p. 122.

3.3 Carattere facoltativo dell'istituzione consolare onoraria

Un corretto studio della disciplina giuridica dell'istituzione consolare onoraria non può certo prescindere dall'esame del suo carattere facoltativo, sancito dall'art. 68 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari, il quale espressamente afferma: "Ciascun Stato è libero di decidere se nominare o ricevere funzionari consolari onorari".

Siamo cioè di fronte all'esplicito riconoscimento del diritto di consolato nel campo dell'istituzione consolare onoraria: quel diritto che rappresenta cioè la massima espressione del principio della personalità internazionale degli Stati, che costituisce la manifestazione, in materia consolare, del diritto di legazione, ossia di quella facoltà, concessa alle Nazioni, di istituire Missioni Diplomatiche all'estero.

Il diritto di consolato può essere esercitato in due modi: quello attivo, che attribuisce la facoltà di aprire e mantenere uffici consolari sul territorio altrui, e quello corrispondente passivo, che comporta il potere di autorizzarne l'apertura sul proprio territorio¹.

Anche se generalmente gli Stati esercitano il diritto attivo e passivo di consolato, tanto da considerarli collegati da un vincolo quasi sinallagmatico, non mancano, nella pratica di alcuni Stati, talune eccezioni e difformità².

La Repubblica Italiana è uno dei Paesi che, credendo nell'utilità della missione consolare onoraria, se ne serve enormemente³ ed esercita il diritto di consolato in entrambe le sue manifestazioni.

¹ Secondo lo Zampaglione i due tipi di diritto di consolato possiederebbero una differente intensità, in quanto l'esercizio del diritto passivo richiederebbe una minore e più blanda manifestazione di volontà; a conferma di ciò, l'Autore cita il caso degli Stati membri dell'Impero germanico, che erano abilitati all'esercizio del diritto passivo di consolato, ma non di quello attivo, riservato invece esclusivamente all'Imperatore (art.56 Cost.Federale del 16.4.1871). G. Zampaglione, *Diritto Consolare*, cit., p. 177.

² Basti pensare che tutti i Paesi socialisti, ad eccezione della Jugoslavia, non avevano all'estero Consoli Onorari e neppure ne accettavano, sebbene sia testimonianze normative (vedi la legge sovietiva del 1966 sulla materia consolare), che dottrinarie (come quella fornitaci dall'autore russo Igor Blitschenko nel suo *Diritto Diplomatico*) denotino un certo mutamento di rotta; e che vi sono altri Stati, come l'Australia, la Nuova Zelanda e gli Stati Uniti, che non esercitano il diritto attivo di consolato onorario, pur riconoscendo i Consoli inviati nei loro Stati da altri Paesi -Bettoni.

³ U.C.O.I., *bollettino annuale*, p.23.

CAPITOLO IV

IL CONSOLE ONORARIO IN ITALIA

4.1 L'Italia ed il profilo attivo del diritto di consolato onorario

Già il Regolamento consolare del 1866, nell'art. 57, indicando i requisiti di cui doveva disporre il Console Onorario, statuiva che doveva essere scelto “preferibilmente–ma non necessariamente–fra i nazionali notabili, probi ed agiati che risiedono dove esiste l'ufficio”, e, che, pur potendo svolgere, a differenza dei Consoli di Carriera, un'altra attività retribuita, questa non doveva essere in contrasto con la loro posizione ufficiale¹.

La materia è stata poi soggetta ad un'ulteriore elaborazione ad opera del D.P.R. n.18 del 1967², che rappresenta tutt'oggi il testo fondamentale per comprendere l'esercizio del diritto attivo di consolato onorario nel nostro Paese.

L'art.42 compie una preliminare distinzione fra uffici consolari di I^a e II^a categoria, con a capo rispettivamente i Consoli di Carriera ed Onorari, ed una successiva, nell'ambito degli uffici consolari, fra consolati generali, consolati, vice consolati, agenzie consolari.

La nomina di un Console Onorario avviene a seguito di scelta “tra persone, preferibilmente di cittadinanza italiana, che godano di stima e prestigio e che diano pieno affidamento di poter adempiere adeguatamente alle funzioni consolari. Non sono tenute ad abbandonare le loro attività, sempre che queste siano compatibili con le esigenze e con il decoro dell'ufficio” (art.47).

L'atto di nomina ha luogo, per i Consoli Generali o semplici, mediante decreto del Ministro degli Affari Esteri, mentre per i Vice Consoli ed Agenti Consolari attraverso un

¹ Cosa che accadeva, ad esempio, nel caso della professione di agente marittimo –Circolare n.° 2354 del 16.3.1935.

² Decreto del Presidente della Repubblica del 5.1.1967, n.18, relativo all'Ordinamento dell'Amministrazione degli Affari Esteri, emanato a seguito di leggi di delega n.891 del 13.7.1965 e n.586 del 25.7.1966, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n.44, del 18.1.1967.

decreto, previa autorizzazione ministeriale, del Capo della Missione Diplomatica o del Console Generale o del Console.

Successivamente, prima di iniziare l'espletamento delle funzioni, il Console di II^a categoria dovrà prestare giuramento, che sarà ricevuto o dal Console di I^a categoria o dal titolare della Missione Diplomatica da cui dipende¹, ed ottenere, da parte del Presidente della Repubblica, il rilascio delle Lettere Patenti, attestanti la qualità di Console e recanti l'indicazione delle sue generalità, della sua categoria e classe, della circoscrizione consolare e della sede dell'ufficio consolare².

4.2 L'Italia ed il profilo passivo del diritto di consolato onorario

Altrettanto interessante è esaminare il comportamento e le procedure seguite dal nostro Ministero degli Affari Esteri, per il riconoscimento di un Console Onorario, nominato da uno Stato estero, in Italia, ossia l'esercizio del diritto di consolato onorario nella sua accezione passiva.

In generale, presupposto essenziale per la nomina di un Console Onorario è, naturalmente, l'esistenza di un ufficio consolare onorario, che, ex art. 68 Convenzione di Vienna, può essere istituito soltanto con il consenso preventivo dello Stato territoriale. L'Italia, pur riconoscendo quest'istituto, pone alcune limitazioni, come per esempio il divieto che funzionari onorari facciano parte di uffici consolari di Carriera o di sezioni consolari delle Missioni Diplomatiche. E' utile, quindi, analizzare come si realizza l'apertura di un ufficio consolare onorario in Italia³: la Rappresentanza diplomatica accreditata presso il Governo italiano, o talora addirittura il Ministero degli Affari Esteri dello Stato interessato,

¹ E' interessante notare come la formula del giuramento vari a secondo che il Console Onorario sia o meno cittadino italiano: nel primo caso è quella indicata dall'art.5 della legge 23.12.1946 n.478, con la quale si giura fedeltà alla Repubblica; nel secondo caso la formula è la stessa solo se lo Stato, di cui il Console è cittadino, non vi si oppone; nel qual caso egli giurerà di svolgere i propri doveri semplicemente con lealtà e coscienza. Zampaglione, *Manuale cit.*, p.186.

² Lo Stato d'invio deve poi trasmettere le Lettere Patenti al Governodello Stato di residenza, che, se d'accordo, ammetterà il Console all'esercizio delle sue funzioni con un'autorizzazione che prende il nome di *exequatur* (artt. 11 e 12 Conv.Vienna).

³ A nulla rileva che quest'ufficio appartenga ad una anzichè ad un'altra delle quattro classi previste dall'art 9 Conv.Vienna.

chiede¹, attraverso una Nota Verbale² al nostro Ministero degli Esteri, l'autorizzazione per l'apertura dell'ufficio. Il nostro Ministero, qualora la persona segnalata sia cittadino italiano o straniero, ma residente in Italia, accerta prima di tutto che abbia effettivamente la residenza nel Comune ove dovrà aver sede l'ufficio consolare; svolge poi altre indagini, estese anche alle qualità morali della persona, e infine verifica se sussistano eventuali incompatibilità con l'incarico al quale è stata preposta³.

Esperiti tutti questi accertamenti, il Ministero degli Esteri comunica la propria decisione, e, in caso favorevole, richiede all'Ambasciata l'invio delle Lettere Patenti; successivamente rilascia l'*exequatur*, ossia l'autorizzazione mediante la quale lo Stato di residenza immette il Console Onorario nell'esercizio delle sue funzioni e gli garantisce il godimento dei privilegi e delle immunità spettantegli⁴.

Un'ulteriore dimostrazione del riguardo prestato dal nostro Stato ai Consoli Onorari è costituita dal rilascio di una speciale carta di identità⁵, che è però solo uno speciale documento di riconoscimento, e non deve essere confusa con il passaporto diplomatico, che il nostro ordinamento non riconosce, invece, ai Consoli Onorari.

¹ Quindi è sempre e solo lo Stato estero che avvia la procedura per la nomina di un Console Onorario in Italia, in base a sue valutazioni discrezionali, e mai il nostro Ministero degli Esteri, che può solo acconsentire, o meno, alle eventuali nomine.

² Nota Verbale che contiene, oltre il nominativo del Console, l'indicazione della città sede dell'ufficio, la categoria e la classe di appartenenza, la circoscrizione consolare: tutte scelte soggettive e discrezionali dello Stato di invio. A proposito della circoscrizione consolare, questa può comprendere anche tutto l'intero territorio dello Stato di residenza, o addirittura estendersi ad altri Stati, sempre che questi siano d'accordo. Successive modifiche della sede e della circoscrizione, o cambiamenti di categoria e di classe, potranno essere effettuati solo previo consenso del nostro Governo, come prescritto anche dall'art.4 Conv.Vienna.

³ Si ritiene che generino casi di incompatibilità con l'incarico a Console Onorario, quelli in cui il soggetto designato sia vincolato, da un rapporto di pubblico impiego, allo Stato italiano (insegnante, professore, magistrato, ecc.), da divenire così un'organo del nostro Stato. A seguito della nomina a Console Onorario egli verrebbe infatti a trovarsi in rapporto organico, seppur non di servizio, anche con lo Stato estero, la qual cosa non è tollerata dal nostro Ordinamento.

⁴ Essendo però invalso l'uso, nella pratica di molti Paesi, di concedere, su richiesta dello Stato di nomina, un'autorizzazione provvisoria per svolgere subito le funzioni consolari in attesa del rilascio dell'*exequatur*, la Conferenza di Vienna pensò bene di codificare tale prassi formulando l'art.13 intitolato appunto: "Ammissione provvisoria dei capi di uffici consolari".

⁵ Portante impressa la seguente dicitura: "Gode di immunità diplomatiche e di inviolabilità personale solo per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni".

4.3 La prassi italiana in materia di nomina di Console Onorario

Il diritto diplomatico, regola anche i Consoli onorari in ogni aspetto ed in ogni momento della loro esistenza giuridica. Questa naturale ed assidua inerenza del diritto diplomatico all'istituzione dei Consoli onorari ha trovato recente e precisa conferma nell'ampia normativa per essi posta dalla Convenzione codificatrice del diritto diplomatico attinente alle relazioni consolari: cioè, la Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963, elaborata e conclusa dalla Conferenza delle N.U. del marzo-aprile 1963.

Il diritto diplomatico regola, innanzi tutto, le procedure che accompagnano gli organi consolari onorari e quasi ne scandiscono le singole fasi dell'esistenza giuridica: procedure per l'istituzione dell'Ufficio consolare; procedure per il consenso alla nomina del Console onorario, cittadino dello Stato ricevente; procedure per la sua legittimazione; procedure per l'autorizzazione all'esercizio delle funzioni consolari¹.

Il diritto diplomatico attinente alle relazioni consolari (o diritto diplomatico-consolare) regola, quindi, le funzioni dei Consoli onorari. All'uopo ne prevede la molteplicità; ne indica le singole categorie; e stabilisce in quale senso ed in quali aspetti una cooperazione assidua deve svolgersi tra i Consoli onorari e le Autorità locali.

Il diritto diplomatico-consolare regola lo *status* degli organi consolari onorari. A tal fine, distingue i trattamenti onde lo status è costituito, avuto riguardo alla loro diversa natura giuridica; e tenuta presente, altresì, l'inerenza di essi all'Ufficio consolare *quo talis*, da un lato, ed alle persone dei Consoli onorari, dall'altro. Pur profondamente diversi, siffatti trattamenti trovano tutti la loro *ratio iuris* nell'antico principio *ne impediatur officium*: sono, cioè, rigorosamente funzionali.

Il diritto diplomatico regola, altresì, la dinamica degli organi consolari onorari, intesa come idoneità degli organi stessi di superare i limiti del sistema di relazioni bilaterali consolari, per le quali erano stati originariamente istituiti, e divenire così strumenti di una più vasta cooperazione internazionale².

¹ M. Fragola, *Nozioni cit.*, p. 125.

² A. Maresca, *Agente del Governo Italiano innanzi alla Corte di Giustizia della Comunità Europea*, III^a Assemblea U.C.O.I., Napoli, 1979.

Passiamo ora ad esaminare le procedure seguite dal Ministero degli Affari Esteri per la nomina di un Console Onorario in Italia e l'istituzione del relativo Ufficio fino al momento in cui tale nomina viene perfezionata con il rilascio della Carta di Identità da parte del Ministero degli Affari Esteri. Anche per connessione di argomenti accennerò infine all'uso che può essere fatto di un documento che qualche Console Onorario riceve dal Paese di invio: il passaporto diplomatico.

In generale, presupposto essenziale per la nomina di un Console Onorario è l'esistenza di un Ufficio Consolare Onorario che può essere istituito soltanto con il consenso preventivo dello Stato territoriale. Infatti l'art. 68 della Convenzione di Vienna sulle Relazioni Consolari stabilisce che ogni Stato è libero di decidere se ammettere o no Consoli Onorari ed implicitamente quindi subordina l'apertura dell'Ufficio al consenso di questi, di regolamentare le modalità di ammissione o di porre limitazioni all'ammissione di funzionari consolari onorari. Fra queste limitazioni sono da considerarsi quelle poste dall'Italia, che riconosce in senso attivo e passivo l'istituto, ove, per prassi, non è ammesso che funzionari onorari vengano destinati a far parte di Uffici Consolari di carriera, come è del pari esclusa la possibilità che funzionari consolari onorari possano far parte del personale delle Sezioni Consolati (Cancellerie Consolati) delle Missioni diplomatiche.

L'istituzione di un Ufficio Consolare Onorario (che può appartenere ad una delle quattro classi previste dall'art. 9 della Convenzione di Vienna: Consolato Generale, Consolato, Vice Consolato, Agenzia Consolare) in Italia avviene seguendo una procedura secondo la quale la Rappresentanza diplomatica accreditata presso il Governo italiano e talvolta, ma più raramente, direttamente il Ministero degli Affari Esteri dello Stato interessato chiede l'autorizzazione al Ministero degli Affari Esteri per l'apertura del nuovo Ufficio.

Nella Nota Verbale che formalizzerà la richiesta verranno indicate la città sede dell'Ufficio, la categoria e la classe di appartenenza nonché la circoscrizione consolare. Le scelte relative alla località sede dell'Ufficio, della sua categoria e la classe sono del tutto soggettive e discrezionali dello Stato d'invio. È evidente che questi si orienterà verso quelle località dove maggiori sono gli interessi economici, culturali, emigratori od anche politici che hanno motivato la decisione di istituire una nuova sede consolare. Sarà quindi lo Stato d'invio a fissare, oltre alla sede, la categoria (Ufficio Consolare di carriera od Ufficio Consolare Onorario) e la classe (Consolato Generale, Consolato, Vice Consolato od Agenzia Consolare) dell'Ufficio ed a proporle al Ministero degli Affari Esteri al fine di ottenere il prescritto consenso. Lo Stato d'invio stabilirà altresì la circoscrizione consolare e cioè quella parte del

territorio dello Stato di residenza dove il Capo del nuovo Ufficio dovrà svolgere le proprie funzioni. Quest'ultimo elemento è assai importante perché delimita il territorio entro cui possono essere esercitate le competenze di cui è titolare il Capo dell'Ufficio. La circoscrizione consolare può comprendere l'intero territorio dello Stato di residenza ed estendersi anche ad altri Stati, in tal caso è però necessario l'assenso di tutti gli Stati sul cui territorio verranno esercitate le funzioni del Console. Successive modifiche alla sede od alla circoscrizione, cambiamenti di categoria o di classe potranno essere effettuati soltanto con il consenso del Governo italiano e del pari è necessario il consenso espresso e preventivo dello stesso per l'acquisizione di altri locali destinati all'Ufficio nella stessa città, al di fuori della sede ufficiale dell'Ufficio Consolare esistente (art. 4 della Convenzione di Vienna).

La procedura per la nomina di un Console Onorario in Italia viene avviata, contrariamente a quello che generalmente si pensa, direttamente dallo Stato estero, e/o per esso dalla sua Rappresentanza diplomatica, che intende affidare a persona di fiducia l'incarico di Console in un Ufficio preesistente ed autorizzato, che abbia uno o più posti vacanti. Quindi il Ministero degli Affari Esteri dello Stato di residenza italiano non propone nomi per candidature ma valuta le candidature proposte dalle Ambasciate interessate e dà il proprio consenso alle eventuali nomine.

La proposta viene inviata per via diplomatica con Nota Verbale al Ministero degli Affari Esteri che solo da quel momento è ufficialmente investito della questione.

Da parte del Ministero degli Affari Esteri, qualora la persona segnalata sia cittadino italiano o cittadino di uno Stato terzo residente, viene anzitutto accertata l'esistenza di eventuali incompatibilità con l'incarico al quale è proposto e viene altresì accertato che egli abbia la residenza nel Comune ove ha sede l'Ufficio Consolare, requisito questo ritenuto essenziale. Di solito vengono svolte indagini particolarmente delicate sul candidato, estese anche alle Autorità fiscali, e soltanto dopo aver acquisito il benessere delle Autorità competenti a conoscere eventuali elementi ostativi sul suo comportamento pubblico e privato, viene notificato il consenso alla nomina.

Si è parlato di incompatibilità con l'incarico a Console Onorario e non si vuole lasciare in sospeso questa questione. La nomina di un Console Onorario è un atto di sovranità dello Stato per il quale il Console è chiamato ad agire ed in genere in Italia non esistono preclusioni al riguardo, dato che a tutti i soggetti, italiani o stranieri residenti, è concesso, in linea di massima, di svolgere le funzioni consolari per conto di uno Stato estero.

Tuttavia la condizione giuridica di un Console di uno Stato estero può non essere compatibile con la situazione soggettiva di determinati individui. Ciò può verificarsi quando un cittadino italiano chiamato ad assumere l'incarico consolare riveste già la qualità di impiegato dello Stato italiano e sia pertanto vincolato ad esso da un rapporto di pubblico impiego (insegnante, professore, magistrato, ecc.). Poiché con la nomina a Console ed il rilascio del relativo *exequatur* si verrebbe ad instaurare anche uno speciale rapporto organico fra il cittadino e lo Stato estero, non può essere consentito all'impiegato pubblico italiano di essere al tempo stesso organo dello Stato italiano ed organo dello Stato estero. Di conseguenza dato che la Convenzione di Vienna stabilisce (art. 22) che i funzionari consolari cittadini dello Stato di residenza non possono essere nominati se non in base ad un espresso consenso dello Stato territoriale, verificandosi la situazione richiamata, da parte italiana normalmente tali richieste non vengono accolte ed il consenso negato.

Vien da sé che nel caso in cui un Console Onorario in carica venisse a trovarsi per qualsiasi motivo nella situazione sopradescritta, ritengo che sarebbe suo dovere comunicarlo alla competente Autorità che, dopo un'attenta valutazione del caso, potrebbe ritenere opportuno invitare l'interessato a rinunciare ad uno dei due incarichi.

Esperiti tutti gli accertamenti necessari il Ministero degli Affari Esteri comunica quindi il proprio benestare alla nomina e richiede all'Ambasciata l'invio delle Lettere Patenti.

Tale documento, notificato anch'esso al Ministero degli Affari Esteri per via diplomatica, vale a dire per mezzo di una Nota Verbale, deve contenere le seguenti indicazioni (art. 11 della Convenzione di Vienna):

- nome e cognome del Capo dell'Ufficio Consolare;
- classe dell'Ufficio (Consolato Generale, Consolato, Vice Consolato od Agenzia Consolare Onoraria);
- categoria - deve essere chiaramente indicato il corrispondente grado del funzionario onorario e cioè: Console Generale Onorario, Console Onorario, ecc.);
- circoscrizione;
- sede dell'Ufficio.

Il Capo dell'Ufficio Consolare Onorario per insediarsi ufficialmente deve attendere la concessione dell'*exequatur* e cioè l'autorizzazione dello Stato di residenza mediante la quale egli viene immesso nell'esercizio delle sue funzioni con la garanzia del godimento dei privilegi e delle immunità spettantigli.

In attesa del rilascio dell'*exequatur* è invalso l'uso che su richiesta dello Stato di invio, venga concessa l'autorizzazione provvisoria che consente lo svolgimento delle attività connesse con la carica ed è equiparata a tutti gli effetti all'*exequatur*.

Nel momento in cui il Capo dell'Ufficio Consolare Onorario è immesso nell'esercizio delle sue funzioni, anche se solo a titolo provvisorio, vengono informate le competenti Autorità centrali e locali (Ministero dell'Interno, Prefettura, Questura, ecc.) affinché siano adottate le misure necessarie per consentirgli lo svolgimento delle funzioni consolari.

Solo al funzionario consolare onorario italiano o straniero e non ai suoi familiari (moglie e figli) e collaboratori viene rilasciata dal Ministero degli Affari Esteri una speciale carta di identità che deve essere richiesta con Nota Verbale dalla Rappresentanza diplomatica competente e non dall'interessato ed attraverso la stessa Ambasciata verrà effettuato il rinnovo e verranno apportate al documento eventuali successive modifiche resesi necessarie. Ciò perché il funzionario consolare non è abilitato a corrispondere con il Ministero degli Affari Esteri.

Per concludere desidero fare un breve cenno alla questione del passaporto diplomatico che alcuni Paesi usano rilasciare ai propri Consoli Onorari anche se trattasi di cittadini stranieri ed in questo caso particolare, di cittadini italiani. Mi sembra necessario ricordare che, per quanto concerne il cittadino italiano Console Onorario di uno Stato estero in Italia, l'uso di un eventuale passaporto diplomatico concessogli dallo Stato di invio non è consentito dalla legge italiana finché si trova nell'ambito territoriale italiano.

Egli ha pertanto l'obbligo di esibire, ove sia richiesto, soltanto il passaporto nazionale alla stregua degli altri cittadini italiani poiché il passaporto diplomatico di un altro Stato, in quanto cittadino italiano in Italia, non gli dà alcun diritto né attesta il suo *status* di Console Onorario. Il cittadino italiano Console Onorario in possesso di passaporto diplomatico straniero dovrà perciò tener presente che soltanto la speciale carta di identità del Ministero degli Affari Esteri è all'interno del Paese il solo documento ufficiale nel quale viene indicata la sua qualità di Console Onorario e l'utilizzo di un passaporto diplomatico straniero nei rapporti con le Autorità italiane non gli è consentito in nessun caso.

4.4 Le funzioni consolari onorarie nell'ordinamento italiano

Nel caso dell'ordinamento italiano le funzioni consolari sono genericamente indicate nell'art. 45 del D.P.R. n.18, che prevede l'attribuzione di funzioni e poteri all'autorità consolare, e approfonditamente enumerate e specificate nel D.P.R. n.200, sempre del 5.1.1967¹, intitolato proprio "Disposizioni sulle funzioni e sui poteri consolari"². Il decreto 200 è un atto normativo che regola una fattispecie generale ed astratta della disciplina funzionale del Console Onorario.

Questo decreto rappresentò uno strumento giuridico per quel tempo improcrastinabile ed irrinunciabile, se si pensa che in precedenza la materia era regolata ancora da una legge consolare, ed annesso Regolamento di esecuzione consolare, di un secolo prima, precisamente del 1866³, che erano stati emanati per far fronte alle nuove esigenze internazionali dello Stato sabauda, e che distinguevano ancora gli uffici consolari ubicati nei Paesi occidentali da quelli stanziati negli Stati di capitolazione.

Non si può d'altronde dimenticare l'influsso ed il ruolo svolto dalla Convenzione di Vienna, e dai lavori preparatori di quella di Strasburgo, su questo atto normativo, avendo rappresentato certamente un notevole sprone ed incentivo per una rielaborazione normativa da parte del nostro legislatore.

Ai fini dell'esame delle norme applicabili ai Consoli Onorari, è utile rammentare che l'art. 3, ribadendo la tradizionale suddivisione degli uffici consolari in quelli di I^a e II^a categoria, ha reso così possibile che nei vari 96 articoli, si potesse procedere ad una distinzione fra quelle funzioni riconosciute pariteticamente ad entrambe le categorie, e quelle invece riservate esclusivamente ai Consoli di carriera.

Il Ministero degli Affari Esteri italiano stabilisce, con apposite disposizioni o comunicati, il contenuto positivo, e non quello negativo, delle competenze funzionali dei Consoli Onorari, sotto la voce: "Limitazioni delle funzioni consolari". Queste disposizioni, oltre a contenere il nome del Console e la sua competenza territoriale, indicano le varie

¹ Gazzetta Ufficiale n° 98 del 19.4.1967.

² Il fatto che il D.P.R. n.200 preveda disposizioni non solo sulle funzioni, ma anche sui poteri consolari, è dovuto ad un eccesso di pignoleria semantica del nostro legislatore, per il quale le funzioni consolari rappresentavano, giustamente, l'esplicazione successiva di un precedente presupposto, ossia del potere riconosciuto al Console. Per lo Zampaglione sarebbe stato però più opportuno invertire i termini e parlare quindi di "poteri e funzioni consolari".

³ La Legge consolare fu approvata con R.D. n.2804 del 28.1.1866 che effettuava la promulgazione in tutto il Regno della Legge consolare del Regno di Sardegna del 15.8.1858; il Regolamento di esecuzione fu invece approvato con R.D. n.2996 del 7.6.1866.

funzioni, fra le quali ve ne sono alcune sempre presenti, proprio perchè provengono dal diritto internazionale consuetudinario, come quella dell'adempimento dei generali doveri di difesa degli interessi nazionali e di protezione dei cittadini, ed altre che sono invece determinate da mutevoli fattori contingenti.

A tal proposito è certamente interessante notare come, addirittura con uno stesso decreto, il Ministero degli Affari Esteri possa attribuire, a propri rappresentanti consolari onorari, delle competenze funzionali di differente intensità¹.

Un aspetto da tener comunque sempre ben chiaro e presente è quello che, in ogni caso, il compimento di funzioni consolari, realizzato nel pieno rispetto ed assolvimento degli incarichi affidati al Console dallo Stato di invio, configura un'ipotesi tipica di rappresentanza, che non genera alcuna responsabilità a carico del rappresentante, il quale agisce, è bene ricordarlo, sempre e solo in nome e per conto, come vero e proprio organo dello Stato accreditante². Identico resta lo spirito con il quale le funzioni consolari sono svolte dai Consoli di carriera e dai Consoli Onorari; esso è costituito prevalentemente dalla stessa volontà di assistere e proteggere i cittadini dello Stato durante il loro soggiorno nel territorio dello Stato ricevente; identico l'impegno di promuovere i commerci tra l'uno e l'altro Stato; identico il proposito di sviluppare le relazioni culturali tra i due Paesi, identica la vocazione, infine, ad approfondire i vincoli di amicizia e di cooperazione internazionale

Il Console Onorario in egual misura a quello di carriera, è chiamato ad assolvere a molteplici incombenze: prima fra tutte l'assistenza al cittadino del proprio Paese, considerata sia nel suo momento esterno quale potere-dovere del Console di assistere i suoi *connazionali nei loro rapporti con* le Autorità locali, *con* gli Organi Giurisdizionali ecc.; sia considerata nel

¹ Per esempio, con uno stesso decreto ministeriale del 5.4.1985 -in Gazzetta Ufficiale n.102 del 2.5.1985,pag. 3155- mentre si attribuivano al Console Onorario di Rio Claro (Brasile), solo l'esercizio delle funzioni consolari attinenti al: rilascio di certificazioni, vidimazioni e legalizzazioni; tenuta dello schedario dei cittadini e di quello delle firme delle autorità locali; assistenza ai connazionali bisognosi con elargizione di sussidi, dopo aver interpellato, caso per caso, il consolato generale d'Italia in San Paolo; si incaricava il Vice Console Onorario in Stavanger (Norvegia), sebbene di classe inferiore, di esercitare ben altre funzioni, oltre quelle prima già citate, come: ricezione e trasmissione degli atti di stato civile pervenuti dalle autorità locali, dai cittadini italiani e dai comandanti di navi e di aeromobili nazionali o straniere; ricezione e trasmissione delle dichiarazioni concernenti lo stato civile dei comandanti di aeromobili; ricezione e trasmissione dei testamenti formati a bordo di navi e di aeromobili; ricezione e trasmissione di atti dipendenti dall'apertura di successioni in Italia; atti conservativi,che non implicino disposizioni dei beni, in materia di successione, naufragio o sinistro aereo; rinnovo di passaporti nazionali e vidimazione di quelli stranieri.

² Questa tesi, tra l'altro abbastanza scontata, è stata confermata pienamente dal Tribunale di Napoli, che, con una sua sentenza del 10.5.1985, ha sancito il difetto di legittimazione passiva del Console Generale Onorario di Malta in quella città, convenuto in giudizio, per presunta inadempienza contrattuale, da una società di navigazione con la quale egli aveva trattato in nome e per conto della Repubblica di Malta.

suo momento interno allorché l'assistenza si esaurisce nel contatto fra i connazionali e il proprio ufficio sul piano dell'informazione, del consiglio, dell'ausilio materiale, ecc.

Di non minore rilevanza la funzione economica commerciale dell'ufficio consolare; un compito, questo, originario e fondamentale della istituzione consolare nelle singole fasi della sua lunga storia come gli utili suggerimenti che il Console può dare al proprio Governo e agli stessi operatori economici per intensificare i traffici; l'appoggio del Console alle istituzioni commerciali nazionali della sua circoscrizione; la sua cooperazione alle varie Sezioni dell'Ambasciata, dalla quale esso quasi sempre dipende: (Sezione Consolare, Sezione Culturale, Sezione Commerciale, Sezione Politica, Sezione economica).

Il Console Onorario, al pari di quello di Carriera assolve inoltre¹:

- alle funzioni attinenti ai passaporti sia dei cittadini dello Stato inviante sia di quello ricevente e sia infine, ai passaporti di altri stranieri,

- alla funzione certificativa nei suoi molteplici aspetti, con riguardo alle persone fisiche ed alla loro condizione giuridica subiettiva, con riguardo infine ai documenti stessi (legalizzazione, vidimazione, apposizione di visto, traduzione, rilascio di copie autentiche, ecc.),

- alle funzioni di stato civile con particolare riguardo al matrimonio, alla cittadinanza e, anche se di rado, al voto del cittadino all'estero. Ed a tante altre funzioni come: quella di volontaria giurisdizione, quella notarile, marittima, aerea, della emigrazione ed immigrazione senza dimenticare la funzione del Console attinente alle relazioni culturali sia all'interno della comunità nazionale che al di fuori di essa.

Possiamo, pertanto, ben dire che così operando, i Consoli Onorari sono degli strumenti delle buone relazioni tra la loro Patria, Paese di residenza e lo Stato che essi rappresentano.

¹ M. Fragola, *Nozioni cit*, p. 143.

CONCLUSIONI

Dall'analisi svolta emerge che la funzione consolare onoraria nel corso degli anni abbia acquistato sempre maggiore prestigio.

Questo è attestato dal fatto che sempre più Stati ricorrono oggi ai Consoli Onorari (soprattutto quelli economicamente arretrati che sfruttano la gratuità con la quale questi svolgono la propria funzione) per garantire la tutela dei propri interessi e dei propri connazionali in territorio straniero. L'attività dei Consoli Onorari, il loro immediato intervento nell'aiutare i bisognosi, sono molto meno dispendiosi delle missioni di carriera: non soltanto per i cittadini ma anche per il bilancio dello Stato rappresentato. Oltre alla positiva tutela degli interessi che svolgono, vi è, dunque, un fattore economico favorevole che può essere una valida argomentazione per convincere i funzionari sensibili alle questioni di bilancio.

I *consules electi* sono dunque cresciuti in numero ed hanno cominciato ad unirsi tra loro creando molteplici Associazioni (come l'UCOI, la FUCHE, l'UCOIM, la FIUCH) al fine di consolidare i legami tra i Consoli Onorari che operano in Italia, in Europa e nel Mondo, di armonizzare le loro attività e di accrescere il rispetto per la dignità ed il prestigio delle missioni consolari onorarie.

Inoltre i Consoli Onorari, meno legati all'abituale pratica burocratica, conoscono a fondo le leggi e le procedure locali, possono rappresentare con maggiore elasticità gli interessi dei cittadini e delle persone giuridiche facendoli trattare, di conseguenza, con maggiore efficienza ed umanità.

Nelle loro attività i Consoli Onorari non sono necessariamente influenzati dalle ragioni politiche e dagli schemi amministrativi come un Console di Carriera. Questo non significa che i Consoli Onorari non rispettino le leggi dei loro Paesi: semplicemente possono utilizzare le "scorciatoie" nei meandri complicati della legislazione.

Nell'era della globalizzazione dell'economia e del commercio internazionale, richiedono ancora di più numerosi viaggi d'affari, non sempre sostituibili da *internet* e dalle autostrade dell'informatica. Negli affari, i contatti personali, a volte, sono indispensabili. Con l'aumentare del tenore di vita, la gente va in scoperta di Paesi molto lontani. Anche il viaggio di gruppo di

turisti è una crescente fonte di problemi, si hanno spesso situazioni critiche dove deve intervenire necessariamente la diplomazia. Per molti Paesi la soluzione di queste situazioni comporta gravi difficoltà. Come dare, per esempio, un aiuto finanziario o un'assistenza legale laddove il Paese interessato non ha una rappresentanza ufficiale? Non voglio affermare che in questi casi siano i Consoli Onorari l'unica soluzione: ma è fuori dubbio, che costituiscono una delle possibilità.

La tendenza all'allargamento delle attività dei Consoli Onorari, naturalmente, non avviene senza ostacoli. Anche perché questa istituzione non è ancora accettata in tutti i Paesi del Mondo.

Una delle questioni chiave per il futuro ampliamento della rete dei Consoli Onorari è senz'altro quella di trovare le persone adatte, pronte, disponibili e capaci di arricchire i rapporti tra il Paese rappresentato e quello di residenza. La nomina non deve essere considerata come il riconoscimento di un unico atto personale: è il riconoscimento delle durature relazioni intrattenute nei vari settori, tra cui l'economia e la cultura, che permettono anche la valutazione delle capacità del candidato a svolgere tale attività.

D'altronde, considerando oggettivamente il ruolo e l'attività svolta dal Console Onorario, non si può certo ignorare l'enorme vantaggio che, in termini di costi-benefici, egli apporta agli Stati che si avvalgono della sua preziosa opera, ed indirettamente, ai cittadini degli stessi.

Gli Stati rappresentati dovrebbero, però, prestare maggiore attenzione alla "elezione" dei loro Consoli Onorari. La Nota Verbale di nomina dovrebbe, a mio avviso, costituire l'epilogo di una scelta oculata, di una selezione obiettiva che tenga conto di molteplici fattori: dalla qualità morale del candidato a quella culturale; dai rapporti che egli ha avuto o dalle benemerienze che ha acquisito col Paese che è chiamato a rappresentare, al prestigio (sia esso commerciale o professionale) che gode nella propria città e giurisdizione.

Così come la concessione del gradimento alla nomina del Console Onorario da parte dello Stato di residenza, dovrebbe soggiacere a regole più rigorose, non soltanto basate su un riscontro, come pare sovente avvenga, del nominando presso il casellario giudiziale o su indagini formali e generiche affidate all'agente di P.S., ma che spazino dall'accertamento morale a quello fiscale, da quello patrimoniale alla sua vita di relazioni pubbliche, alla considerazione che gode presso le Autorità della propria città: sì da rendere la persona designata veramente meritevole dell'incarico.

Un percorso, questo, quasi obbligato nel precipuo intento di evitare che si possano "infiltrare" nella categoria dei Consoli Onorari, soggetti che non "onorino" la sacralità della loro missione, o

che tradiscano la fiducia in essi mal riposta da uno Stato o che, infine, confondano i doveri del loro ufficio con la loro attività privata, che deve restare sempre ben distinta e separata dalla funzione consolare.

Solo attraverso questa accurata selezione, realizzata “*ab imis*” è possibile far sì che l’invio delle Lettere Patenti e la concessione dell’*exequatur*, rappresentino, per i Consoli Onorari, non soltanto due atti ben distinti compiuti nella sfera della rispettiva sovranità dallo Stato rappresentato e da quello di residenza, ma due momenti culminanti nell’inizio di un lavoro appassionato, responsabile, prestigioso, disinteressato.

Il Console Onorario, insomma, deve essere estremamente cosciente della grande fiducia e, conseguentemente, del grande onore che lo Stato rappresentato gli concede. Egli, cittadino non di questo Stato, ma straniero ad esso, ne è pur rappresentante a pieno titolo.

Un’investitura, se mi è consentito il termine improprio, che costituisce un premio; un premio nella vita delle proprie relazioni, del quale il Console Onorario deve essere fiero e ben meritevole.

E la coscienza della sua propria ragion d’essere egli non può che manifestarla nel servizio. Servizio che deve significare: impegno, fedeltà, amore verso il Paese rappresentato e che si estrinseca attraverso l’assolvimento delle sue numerose incombenze, sulle quali più indietro mi sono soffermato.

La categoria consolare onoraria, tuttavia, è stata da sempre oggetto di una sorta di “atteggiamento discriminatorio” che, l’ha spesso contrapposta alla categoria dei Consoli di Carriera.

Il fatto che tra Consoli Onorari e Consoli di Carriera ci sia una forte differenza sul piano della formazione, in quanto gli uni non sono altro che cittadini di uno Stato con un proprio impiego e gli altri sono dei diplomatici che hanno studiato per esserlo, è assolutamente indubbio.

Tuttavia, per ciò che concerne le funzioni da espletare *consules missi* e *consules electi* sono posti esattamente sullo stesso piano. Proprio per questo è difficile capire perché la Convenzione di Vienna del 1963 riservi ai funzionari consolari onorari dei trattamenti differenziati e limitati rispetto a quelli destinati ai funzionari di carriera.

Ci si può azzardare a parlare di “discriminazione” in quanto non c’è spiegazione al fatto che, se da un lato ad entrambe le categorie consolari sono riconosciute identiche funzioni,

dall'altro ai Consoli Onorari non è concessa l'inviolabilità totale degli archivi né della sede consolare onoraria, non è riconosciuta l'inviolabilità personale, etc..

C'è chi giustifica queste limitazioni facendo ricorso al momento storico in cui è stata redatta la Convenzione de 1963 o all'attività professionale o commerciale che il Console Onorario esercita al di fuori delle sue funzioni ufficiali.

Ad ogni modo, non resta che ipotizzare delle motivazioni che spieghino il ruolo un po' marginale che si cerca di conferire al Console Onorario, e non resta che accettare i fatti così come sono. Tuttavia, di fronte all'evidenza che il ruolo del Console Onorario è attualmente tutt'altro che marginale si può sperare che in futuro gli vengano riconosciute tutte le prerogative che merita. Solo in questo modo il Console Onorario sarà messo in tutto e per tutto sullo stesso piano del Console di Carriera.

BIBLIOGRAFIA

FONTI NORMATIVE E DOCUMENTI

- Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari, 1963.
- Convenzione Consolare di Washington del 1878, in *The Bilateral Treaties in Force Between the U.S.A. and Italy*, I.P.E. 1975.
- Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Leggi e Decreti, Disposizioni e Comunicati, 1984/85.
- La *Magna Charta* sulle funzioni dei Consoli Onorari di Paesi esteri in Italia e trattamento ad essi riservato, in *Annuario Unione Consoli Onorari in Italia*, 1982, pagg. 111, 113.
- Legge Consolare D.P.R. 5.1.1967 n.200: “*Disposizioni sulle funzioni e sui poteri consolari*”, supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n.98 del 19.4.1967.
- Legge Organica D.P.R. 5.1.1967 n.18: “*Ordinamento dell’Amministrazione degli Affari Esteri*”, supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n.14 del 18.2.1967.
- Organizzazione delle Nazioni Unite, *Report of the International Law Commission to the General Assembly. Doc. A/4425 – Twelfth session 1960*.
- Organizzazione delle Nazioni Unite, *Report of the International Law Commission to the General Assembly and annexed comments by Governments on the draft articles adopted by the International Law Commission at its twelfth session. Doc. A/4843 – Thirteenth session 1961*.
- *Yearbook of the International Law Commission, 1960, vol.II; 1961, vol.II*.

- Zourek Jaroslav – Rapporto su “*Relations et Immunités consulaires*”. Doc. A/CN.4/108, *Annuaire de la Commission du Droit International*, 1957, vol.II, pagg. 81-118.
- Zourek Jaroslav – Rapporto su “*Consular intercourse and immunities*”. Doc. A/CN.4/131, *Yearbook of the International Law Commission*, 1960, vol.III, pagg. 1-40.

DOTTRINA

- Adcock, Frank; Mosley, D.J., *Diplomacy in ancient Greece*, London 1975.
- Ahmad, Mohammed A., *L’Institution Consulaire et le Droit International*, Paris 1973.
- Bettoni, Giangaleazzo (a cura di), *Accordi Internazionali sulle Relazioni diplomatiche e consolari*, Milano 1979.
- Biscottini Giuseppe, *Manuale di diritto consolare*, Padova, 1969.
- Biscottini Giuseppe, *Console*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. IX, Milano, 1961.
- Biscottini Giuseppe, *Funzioni consolari*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. VI, Milano, 1961.
- Conforti Benedetto, *Diritto internazionale*, Napoli, 1999.
- Contuzzi Francesco Paolo, *Trattato teorico - pratico di diritto consolare e diplomatico*, Milano, 1940.
- Contuzzi Francesco Paolo, *La istituzione dei consolati ed il diritto internazionale europeo nella sua applicabilità in Oriente*, Napoli, 1885.
- De Francisci Pietro, *Storia del diritto romano*, vol. I, Milano, 1940.
- De Sanctis Gaetano, *Storia dei Greci*, vol. I, Firenze, 1940.

- Fragola Massimo, *Nozioni di diritto diplomatico e consolare, Tecnica, Prassi, Esperienza*, Napoli, 2004.
- Hernandez, Jesus N., *La Function Consular en el derecho Español*, Madrid 1980.
- Lee, Luke T., *Consular Law and Practice*, London 1961.
- Libera Casimir, *Le Consul Honoraire depuis les origins jusqu'à nos jours*, in *Revue Ellenique de Droit International*, 1958, n.11, Atene, pagg. 236-263.
- Maresca, Adolfo, *Le Relazioni Consolari*, Milano 1966.
- Maresca, Adolfo, *Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari, introduzione di A.M.*, Padova 1963.
- Quadri Rolando, *Diritto internazionale pubblico*, Palermo, 1963.
- Ramirez, Ramon X., *Derecho consular Mexicano*, Mexico, 1982.
- Ramiz, Davoud M., *Le Consul*, Baghdad 1964.
- Sinagra, *Agente consolare e consolato*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. I, Roma, 1988.
- Tesaurò Giuseppe, *Lo status giuridico del Console Onorario secondo il Diritto Internazionale*.
- Ubertazzi, Giovanni M., *Il Console delle Nazioni nel Regno di Sardegna*, Milano 1969.
- Zampiglione Gerardo, *Manuale di Diritto Consolare*, Roma 1970.
- Zampiglione Gerardo, *Diritto Consolare, Teoria e Pratica*, Roma 1970.
- Zourek Jaroslav, *Le Statut et les fonctions des Consuls in Recueil des Cours de l'Academie de Droit International*, 1962, Tomo 106, Leyden (Olanda) 1963.

GIURISPRUDENZA

- Causa Berenghi -c- Ministero Affari Esteri.

Sentenza n.3006 del 2.5.1983 della Corte di Cassazione, Sezioni Unite, in Foro Italiano 1983, col. 12852.

- Causa Colandrea ed altri -c- Governo ed Ambasciatore in Italia di Malta.

Sentenza del 10.5.1985 del Tribunale di Napoli in Giurisprudenza Italiana, 1985, col 513.

- Causa Panaj -c- Rubin.

Sentenza n.3007 del 7.7.1977 della Corte di Cassazione, Sezioni Unite, in Giustizia Civile 1977, pag. 1914.

- Causa penale contro Rissman (parte civile Mancuso).

Sentenza del 6.5.1970 del Tribunale di Genova in Rivista di Diritto Internazionale privato e processuale, 1971, pag. 397.