

## PREMESSA ALLA SETTIMA EDIZIONE

*Il rapido esaurimento della tiratura, a soli due anni dalla precedente edizione, costituisce palese dimostrazione del crescente interesse per questo settore del diritto internazionale non solo nelle Università ma anche e soprattutto tra chi svolge funzioni diplomatiche e consolari, di carriera o onorarie, in Italia e all'estero nonché tra chi si appresta a sostenere il concorso per la carriera diplomatica o i concorsi per funzionario e per assistente consolare, regolarmente banditi dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.*

*Invero, nell'Università italiana, l'insegnamento del Diritto diplomatico-consolare, che può vantare una tradizione risalente all'Ottocento, dopo aver subito una forte regressione, soprattutto negli anni '80 e '90 del Novecento, per la notevole concorrenza prima del diritto delle organizzazioni internazionali e, più recentemente, del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale dell'economia e dello sviluppo, ha registrato, a partire dall'inizio del terzo millennio, una costante ripresa di interesse, dimostrata dalla odierna presenza di 7 insegnamenti attivi, di cui uno in lingua inglese. Tra l'altro, alcuni di questi insegnamenti sono stati attivati o riattivati nell'ultimo triennio.*

*Inoltre, c'è da tener presente il forte sviluppo della funzione consolare onoraria. Secondo i dati riportati dall'Annuario Statistico 2023 del MAECI, che è aggiornato al 31 dicembre 2022, in Italia vi erano 632 consolati onorari di Stati esteri, mentre la rete consolare italiana registrava 525 consolati onorari, di cui 348 operativi.*

*La finalità del manuale resta sempre quella di offrire un inquadramento completo e sistematico del diritto diplomatico-consolare alla luce delle norme applicabili, della prassi e della giurisprudenza internazionale. Come noto, il corpus normativo, nella sostanza, è sempre fermo alle tre vigenti convenzioni di codificazione, rispettivamente concluse a Vienna nel 1961 e nel 1963 ed a New York nel 1969. Esso, tuttavia, è vivificato da una prassi che si rinnova costantemente ed è interpretato da una giurisprudenza, internazionale ed interna, che si arricchisce di continuo. E ciò vale, ovviamente, anche per la parte dedicata al diritto diplomatico-consolare dell'Unione europea, settore ovviamente più giovane, risalendo al 1956 l'operatività delle prime delegazioni, quelle della CECA a Londra e a Washington e delle missioni a Lussemburgo di Regno Unito e Stati Uniti.*

*Quanto alla prassi internazionale, essa continua a costituire il punto di forza del manuale. Al riguardo, la descrizione delle diverse fattispecie, spesso particolarmente puntuale, lungi dall'indulgere al gossip, è funzionale sia alla verifica della sua eventuale stabilizzazione in modo uniforme sia della sua tenuta con l'animo di obbedire ad una regola giuridica,*

*elementi che, pur potendo non dar vita (ancora) ad una norma del diritto internazionale generale, nondimeno possono costituire un utile riferimento per i soggetti internazionali al fine di regolare situazioni non disciplinate da disposizioni di natura pattizia o consuetudinaria.*

*Nel predisporre la VII edizione mi sono chiesto – come invero ho fatto ogni volta – se la struttura del volume meritasse una revisione in profondità e non solo il consueto aggiornamento. Ora, nonostante che dagli originari Lineamenti di diritto diplomatico e consolare del 2012, un libretto di poco più di 300 pagine, l'attuale volume ne abbia quasi triplicato il numero, la struttura quadripartita (profili definatori ed evoluzione storica, diritto diplomatico, diritto consolare, diritto diplomatico-consolare dell'Unione europea) è rimasta inalterata. È ben vero che, fin dalla II edizione, il numero dei capitoli è aumentato solo di due unità (da 24 a 26), per contro, nelle successive edizioni, sono stati aggiunti molti paragrafi (più 63) e sotto paragrafi (più 96). Si può ritenere, quindi, che la struttura, alla prova di oltre due lustri e del necessario, progressivo, approfondimento delle varie tematiche trattate, abbia dimostrato una notevole resilienza e sia pertanto ragionevole confermarla.*

*Mentre il lavoro di aggiornamento, fatto di tagli, riscritture e integrazioni, era quasi terminato sono intervenute, nella medesima settimana, due vicende di particolare rilevanza per il diritto diplomatico-consolare, inseritesi in questo stato di permacrisi che caratterizza questo primo quarto del XXI secolo. Per un verso, l'attacco aereo israeliano del 1° aprile 2024, che ha colpito la cancelleria consolare dell'ambasciata dell'Iran a Damasco per “neutralizzare” – come si usa dire in questi casi – l'ufficiale di collegamento fra la Repubblica islamica e gli Hezbollah in Libano; per altro verso, l'irruzione da parte di forze speciali ecuadoriane, il 6 aprile successivo, nella cancelleria consolare dell'ambasciata del Messico a Quito, per catturare l'ex presidente Jorge David Glas Espinel, al quale il Messico aveva appena concesso l'asilo diplomatico. In entrambi i casi ad essere stata violata è la norma secolare che tutela l'inviolabilità della missione diplomatica e, nelle due occasioni, è stato affermato sia dalla guida suprema Alī Hoseynī Khāmeneī sia dalle autorità di Città del Messico, oltre che, quasi senza eccezioni, dai media, che, secondo la “consuetudine” o “l'ordine delle cose” un tale attacco equivale a quello portato direttamente allo Stato inviante ed alla sua sovranità territoriale. Con queste parole, tuttavia, si è riproposta la teoria groziana dell'extraterritorialità della missione diplomatica, che, peraltro, da Emmerich de Vattel in poi, è stata superata, in quanto, da un lato, la sede diplomatica deve considerarsi, a tutti gli effetti, situata nel territorio dello Stato ricevente e, dall'altro, le nozioni di inviolabilità e di extraterritorialità non vanno assolutamente confuse.*

*Dalla vicenda sono scaturite due controversie, a parti contrapposte, attualmente pendenti dinanzi alla Corte internazionale di giustizia. La prima è stata promossa dal Messico nei confronti dell'Ecuador e verte sulla violazione della norma posta a presidio dell'inviolabilità della sede della missione. Con ordinanza del 23 maggio 2024, nel caso Ambasciata del Messico a Quito, la Corte ha deciso che, allo stato, non sussiste l'urgenza di indicare le misure cautelari sollecitate dal Messico e volte alla tutela della sede diplomatica e dei suoi archivi, in quanto le assicurazioni fornite dall'Ecuador sia nel corso del giudizio sia all'udienza costituiscono impegni obbligatori, che il governo di Quito è tenuto a rispettare in buona fede fino alla pronuncia nel merito. Invero, queste assicurazioni, volte alla protezione piena e completa dei locali, dei beni e degli archivi dell'ambasciata nonché a consenti-*

*re che il Messico, a seguito della rottura delle relazioni tra i due Stati, possa svuotare la sede della missione e le dimore private dei suoi agenti diplomatici, soddisfano puntualmente le richieste messicane sicché non esiste alcun rischio di un pregiudizio reale ed imminente per i diritti fatti valere dal governo di Città del Messico.*

*Nella seconda causa, l'Ecuador lamenta che il Messico ha utilizzato in maniera abusiva i locali della propria ambasciata a Quito con la finalità di sottrarre all'applicazione delle norme penali locali Jorge David Glas Espinel, al quale è stato concesso l'asilo diplomatico in modo illecito; inoltre, le dichiarazioni del presidente messicano Andrés Manuel López Obrador a proposito delle elezioni presidenziali ecuadoriane vanno considerate un'ingerenza negli affari interni dell'Ecuador. La Corte, quindi, dovrà ritornare sulle regole concernenti l'asilo diplomatico per reati di natura politica applicabili tra i Paesi dell'America Latina, questione che l'aveva impegnata, oltre settant'anni fa, nel caso Haya de la Torre, tra Colombia e Perù.*

*Inoltre, nel mese di marzo 2024, si deve purtroppo registrare – per la prima volta a quanto consta – il mancato rispetto di una regola consolidata della cortesia diplomatica: quella secondo la quale è tradizione che il capo missione, convocato per chiarimenti al ministero degli Esteri dello Stato accreditatario, risponda positivamente all'invito. Ebbene, il 4 marzo 2024, gli ambasciatori degli Stati membri dell'Unione europea accreditati a Mosca, compreso l'incaricato d'affari italiano, nonché il capo delegazione dell'Unione europea, convocati dal ministro degli Esteri Sergej Viktorovič Lavrov, che avrebbe voluto protestare per le interferenze nelle imminenti elezioni presidenziali, non si sono recati nel grattacielo di piazza Molenskaja-Sennaja, in esecuzione, pare, di una posizione comune, concordata a Bruxelles in sede di politica estera e di sicurezza comune. A titolo, che potremmo considerare ritorsivo, il 25 marzo 2024, l'ambasciatore russo a Varsavia, Sergey Andreev, convocato al ministero degli Esteri per spiegazioni circa lo sconfinamento per 39 secondi, il giorno precedente, di un missile destinato a colpire l'Ucraina, non ha raccolto l'invito, ripetendo una condotta che configura una gravissima scortesia diplomatica.*

*La pressoché contemporanea violazione di regole riconosciute universalmente, poste a presidio della pacifica convivenza internazionale, per di più in quanto commesse da professionisti della diplomazia, non può che destare profondo sconcerto in quanto indica l'imbarbarimento a cui sono giunte le relazioni internazionali a 27 mesi dalla proditoria aggressione dell'Ucraina. Peraltro, la prassi di non presentarsi quando convocati dal ministero degli Esteri dello Stato in cui si è accreditati non risulta abbia registrato nuovi episodi e, quindi, le indicate condotte, fortunatamente, sono rimaste per il momento isolate.*

*Infine, il 19 maggio 2024, si è aperta una grave crisi diplomatica tra Spagna e Argentina, innescata dalle parole offensive pronunciate a Madrid dal presidente argentino Javier Milei all'indirizzo di Begoña Gómez, consorte del primo ministro Pedro Sánchez e ciò a suggello di una visita di tre giorni in Spagna, contrassegnata da scortesie diplomatiche di ogni genere, cui hanno fatto seguito, in stretta successione sia la richiesta di pubbliche scuse sia il richiamo per consultazioni dell'ambasciatrice di Spagna a Buenos Aires, in un primo tempo sine die e, poi, definitivamente, con conseguente affievolimento delle relazioni, ormai affidate, da parte spagnola, ad un incaricato d'affari sia, infine, la convocazione al ministero degli Esteri dell'ambasciatore dell'Argentina per reiterare l'esigenza di ottenere*

soddisfazione per la lesione subita all'onore e alla dignità della Spagna. Le scuse, tuttavia, non sono state offerte e sebbene l'Argentina non abbia richiamato, il proprio ambasciatore a Madrid i toni del confronto verbale non si sono attenuati.

Le novità di questa nuova edizione, che, salvo differente indicazione, è sostanzialmente aggiornata al 30 giugno 2024, sono plurime. Oltre alle vicende che hanno avuto luogo a Damasco, Quito, Mosca e Madrid, di cui si è appena detto, si è dovuto tener conto delle varie ripercussioni diplomatiche del conflitto scatenato da Hamas con l'efferato massacro del 7 ottobre 2023 e proseguito con la reazione in autodifesa di Israele, segnatamente nella striscia di Gaza, la cui proporzionalità è sicuramente discutibile, alla luce soprattutto delle decine di migliaia di vittime tra la popolazione civile. In tale contesto, dopo i recentissimi riconoscimenti dello Stato di Palestina da parte di Irlanda, Norvegia e Spagna (28 maggio 2024), Slovenia e Armenia (4 e 21 giugno 2024), la questione è stata approfondita, anche con riguardo all'Italia, dedicando alla tematica un apposito sotto paragrafo.

Inoltre, la promulgazione, nel settembre 2022, della nuova Carta costituzionale del Sovrano Militare Ordine di Malta e le vicende che l'hanno preceduta hanno richiesto di valutare nuovamente la questione della sovranità esterna dell'Ordine e della sua indipendenza dalla Santa Sede.

Ancora, per tener conto delle conseguenze dei numerosi colpi di Stato avvenuti negli ultimi anni, soprattutto nel continente africano, uno specifico paragrafo è stato dedicato alle relazioni diplomatiche nei conflitti armati interni. E, con rispetto alla guerra tra Russia e Ucraina, si è esaminata in maggiore dettaglio la questione della fornitura di armamenti a Kiev, specie tenuto conto degli interventi diplomatici delle ultime settimane concernenti l'impiego dei sistemi d'arma, anche per colpire in territorio russo le basi da cui partono i bombardieri.

Nuovi sotto paragrafi sono stati pure consacrati all'astensione dal lavoro del personale di ambasciate e consolati, divenuta più frequente rispetto al passato, ai doni diplomatici, al Corpo consolare e al ruolo del suo decano, alle funzioni consolari in materia di cittadinanza (compreso un cenno all'acquisto, perdita e riacquisto della cittadinanza italiana), così come, in tema di sanzioni diplomatiche, si è ritenuto di dare più puntuale conto della loro graduazione, quale risulta dalla prassi internazionale.

Anche i profili concernenti l'assistenza consolare sono stati aggiornati con la menzione dei casi molto recenti relativi ad Ilaria Salis e a Matteo Falcinelli e, quanto ai poteri del console in ordine al trasferimento delle persone condannate, si è dato conto della vicenda di Enrico (Chico) Forti. Così pure, in tema di protezione diplomatica di un'impresa italiana, si è esaminata – la reazione all'adozione dell'ordine esecutivo del presidente della Federazione Russa che, il 26 aprile 2024, ha disposto l'amministrazione provvisoria del 100% delle azioni costituenti il capitale sociale di Ariston Thermo Russia, società controllata da Ariston Holding N.V., multinazionale della famiglia Merloni.

Infine, nello scorso biennio, la dottrina straniera ha pubblicato alcune opere di assoluto rilievo, con le quali è stato indispensabile confrontarsi. Mi riferisco, in particolare, all'approfondita monografia EU Diplomatic Law di Sanderijn Duquet, all'ottava edizione, a cura di

*Sir Ivor Roberts, del Satow's Diplomatic Practice, nonché ad alcune corpose trattazioni di diritto diplomatico-consolare, date alle stampe da noti studiosi latino-americani, quali l'uruguayano Heber Arbuet-Vignali e l'argentino Ricardo Arredondo.*

*La VII edizione, come sempre finalizzata ad offrire ai suoi lettori soluzioni equilibrate e convincenti, fondate sull'esame delle pertinenti norme internazionali ed interne, della prassi, della giurisprudenza e delle opinioni degli autori più qualificati, si presenta, quindi, non solo aggiornata in ogni sua parte alle vicende più recenti ma anche arricchita attraverso l'esame di ulteriori profili, dando conto senza eccezioni, per onesta intellettuale, dell'eventuale cambiamento di opinioni. La presa in considerazione di quest'opera, nonostante sia scritta nella lingua del Sommo Poeta, da parte della dottrina internazionalistica straniera è il riconoscimento più significativo cui un ricercatore possa ambire e costituisce un forte incoraggiamento a proseguire nel proprio impegno.*

C.C.G.

Roma, 8 luglio 2024