

PARTE PRIMA
*PROFILI DEFINITORI ED EVOLUZIONE STORICA
DELLE MISSIONI DIPLOMATICHE
E DELLE ISTITUZIONI CONSOLARI*

CAPITOLO I

IL DIRITTO DIPLOMATICO-CONSOLARE NEL QUADRO DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO INTERNAZIONALE

SOMMARIO: 1. Nozione di diritto diplomatico e di diritto consolare. Relazioni diplomatiche e relazioni consolari. – 2. Diritto diplomatico-consolare e diritto internazionale. Il diritto diplomatico non è un sistema autosufficiente. – 3. Diritto diplomatico, varie forme di diplomazia, politica estera e politica internazionale. – 4. Diritto diplomatico-consolare e discipline affini.

1. *Nozione di diritto diplomatico e di diritto consolare. Relazioni diplomatiche e relazioni consolari.*

Con l'espressione *diritto diplomatico* si designa quel settore del diritto internazionale pubblico che concerne la disciplina delle relazioni "diplomatiche" tra i soggetti del diritto internazionale (Stati, altri enti, organizzazioni internazionali, ecc.). Tale disciplina riguarda, essenzialmente: *a*) gli organi delle relazioni internazionali; *b*) le procedure delle relazioni stesse; nonché *c*) le strutture nel quadro delle quali tali relazioni si istituiscono e si svolgono; segnatamente, *e*) l'invio di organi (permanenti o *ad hoc*), che rappresentano i detti soggetti internazionali e che sono incaricati dello svolgimento di relazioni di carattere diplomatico; *f*) le funzioni della missione; *g*) lo *status* (prerogative, privilegi ed immunità della missione); *h*) le attività della missione (permanente o speciale), così come *i*) il regime e lo *status* (prerogative, privilegi ed immunità) degli agenti diplomatici e del personale non diplomatico della missione.

L'etimologia del termine "*diplomatico*" risale alla voce verbale greca "δίπλω", letteralmente "raddoppiare", da cui "δίπλωμα", che può essere tradotto come "oggetto doppio" o "tavoletta (piegata in due)", da cui il latino neutro "*diploma*", che in latino classico era sia "un permesso ufficiale di utilizzare la posta imperiale" sia un "brevetto, diploma militare", cioè un titolo che accordava ad un veterano dell'armata romana il diritto di città e che era composto da due placchette di bronzo (dittico). In latino medievale il termine "*diploma*" designava, invece, un documento, di regola emesso da un principe, che attribuiva una funzione o un trattamento privilegiato.

Nel significato attuale, il termine è attestato dalla fine del XVIII secolo, in quanto riferito ai membri di una missione permanente e come tale utilizzato dalle Corti europee. Già dal secolo precedente, tuttavia, era impiegato per identificare raccolte di documenti di diritto internazionale pattizio (v. il *Codex Juris Gentium Diplomaticum*, pubblicato da G.W. VON LEIBNIZ nel 1693). L'espressione "*diritto diplomatico*", nel significato odierno, sembra sia stata utilizzata per la prima volta nella seconda metà del XIX secolo da L.E. ALBERTINI nell'opera *Derecho diplomático en sus aplicaciones especiales a las Repúblicas Sud-Americanas*, pubblicata a Parigi nel 1866. La terminologia venne subito seguita in Italia (P. ESPERSON, *Diritto diplomatico e giurisdizione internazionale marittima, col commento delle disposizioni della legge italiana del 13 maggio 1871 sulle relazioni della Santa Sede colle potenze straniere*, Torino, 1872-1873).

Gli organi preposti alle relazioni fra Stati possono essere distinti in due categorie, a seconda che svolgano attività produttiva di effetti giuridici nell'ordinamento internazionale (conclusione di accordi, notificazioni, proteste, ecc.) ovvero compiano atti produttivi di effetti giuridici di diritto interno (ad es. connessi allo svolgimento di funzioni in materia di stato civile, di successioni ereditarie, di assistenza giudiziaria, di atti notarili, di navigazione marittima e aerea, di assistenza sanitaria, ecc.).

La prima categoria di attività è svolta, per un verso, dagli organi centrali delle relazioni internazionali (Capo dello Stato, Capo del Governo, Ministro degli Affari esteri) sia che operino nella capitale o comunque nel territorio dello Stato, sia che svolgano missioni all'estero e, per altro verso, dagli organi operanti all'estero, a titolo permanente (missioni diplomatiche permanenti e agenti diplomatici) o per una durata determinata e per compiti particolari (missioni speciali). Questa categoria di attività è retta dal diritto diplomatico in senso stretto.

La seconda categoria di attività è svolta da organi operanti all'estero, i consoli, ed il settore della scienza giuridica che se ne occupa è il *diritto consolare* o *diritto diplomatico-consolare*, in quanto le procedure per l'istituzione della funzione consolare sono disciplinate dal diritto diplomatico, ma le funzioni specifiche che detti organi compiono non rientrano nel diritto diplomatico in senso stretto. Invero, il diritto consolare costituisce un sistema di norme (internazionali ed interne) organicamente connesso con le norme che disciplinano le relazioni diplomatiche.

Tuttavia, mentre le *relazioni diplomatiche* sono rette dal diritto internazionale sia per quanto attiene il loro stabilimento, il loro sviluppo e la loro estinzione sia per quanto concerne il loro contenuto, e sono di regola produttive di effetti solo nell'ordinamento internazionale, le *relazioni consolari*, pur se disciplinate dal diritto internazionale quanto alle loro vicende (dallo stabilimento all'estinzione), hanno un contenuto che è principalmente di diritto interno e gli atti che sono posti in essere dai consoli producono effetti giuridici nell'ordinamento interno dello Stato ricevente, in quello dello Stato inviante o in entrambi gli ordinamenti.

2. Diritto diplomatico-consolare e diritto internazionale. Il diritto diplomatico non è un sistema autosufficiente.

Bibliografia: DOMINICÉ CH., *Répresailles et droit diplomatique*, in *Recht als Prozes und Gefüge. Festschrift für Hans Huber*, Berne, 1981, pp. 541-552; SIMMA B., *Self-Contained Regimes*, in *Netherlands YIL*, 1985, pp. 111-136; HERDEGEN M., *The Abuse of Diplomatic Privileges and Countermeasures not Covered by the Vienna Convention on Diplomatic Relations. Some Observation in the Light of Recent British Experience*, in *ZaöRV*, 1986, pp. 734-757; DOMINICÉ CH., *Les rapports entre le droit diplomatique et le système des contre-mesures entre États*, in *Diplomazia e storia delle relazioni internazionali. Studi in onore di Enrico Serra*, Milano, 1991, pp. 797-811; BARNHORN L.A.N.M., *Diplomatic Law and Unilateral Remedies*, in *Netherlands YIL*, 1994, pp. 39-81; SIMMA B., PULKOWSKI D., *Of Planets and the Universe: Self-Contained Regimes in International Law*, in *EJIL*, 2006, pp. 483-529; BUFFARD I., *Une relecture de la théorie des sous-systèmes en droit international*, in *International Law between Universalism and Fragmentation. Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Leiden-Boston, 2008, pp. 13-40; KLEIN E., *Self-Contained Regime*, in *MPEPIL*, 2013; BARKER J.C., *In Praise of a Self-Contained Regime. Why the Vienna Convention Remains Important Today*, in BEHRENS P. (ed.), *Diplomatic law in the new millennium*, Oxford, 2017, pp. 23-40.

Si è detto che il diritto diplomatico-consolare è un settore della scienza giuridica internazionalistica in quanto la società internazionale entro la quale esso opera, le sue fonti, i suoi concetti di base, gli strumenti dei quali si avvale e le sue garanzie riposano sul diritto internazionale. Invero, il diritto diplomatico-consolare è, per sua intrinseca necessità, internazionale in ragione tanto delle sue fonti formali quanto del corpo sociale dal quale provengono le sue norme.

Molte norme del diritto diplomatico, oltre a fruire dell'usuale garanzia delle norme internazionali (procedure diplomatiche e procedure di autotutela individuale e collettiva), beneficiano delle specifiche garanzie previste in modo diretto ed esclusivo per il detto settore. Anche gli accordi di codificazione del diritto diplomatico stabiliscono delle procedure di garanzia specifiche. Vale la pena di osservare, peraltro, che la portata delle dette garanzie non è uniforme perché dipende dalla disciplina all'uopo apprestata dalle convenzioni di codificazione.

In particolare, la convenzione del 1961 sulle relazioni diplomatiche (CVRD) e la convenzione del 1963 sulle relazioni consolari (CVRC) contemplano un complesso di norme volte a comporre le eventuali controversie in ordine all'interpretazione ed all'applicazione delle convenzioni stesse. Il sistema non solo prevede le normali procedure diplomatiche (negoziato, buoni uffici, mediazione, conciliazione), ma fa obbligo alle parti della controversia, in caso non intervenga un accordo risolutivo della stessa, di istituire una procedura arbitrale o di proporre ricorso alla Corte internazionale di giustizia. Tuttavia, dato che il detto sistema è consegnato ad alcuni protocolli facoltativi relativi alla composizione obbligatoria delle controversie, nel senso che le parti contraenti delle dette convenzioni non

sono tenute a ratificarli unitamente alle medesime convenzioni, ne consegue che il sistema di garanzie è diverso a seconda che la controversia insorga tra parti contraenti dei protocolli (come è il caso dell'Italia) o tra parti che agli stessi siano rimaste estranee (o che abbiano denunciato il protocollo, come hanno fatto gli Stati Uniti il 7 marzo 2005 con riguardo al protocollo relativo alla CVRC).

Un sistema di garanzie meno completo è invece contenuto nella convenzione di New York del 1969 sulle missioni speciali (CMS) e nella convenzione di Vienna del 1975 sulla rappresentanza degli Stati presso le organizzazioni internazionali a vocazione universale (CRSOI). È, infatti, soltanto prevista una procedura di conciliazione obbligatoria. L'obbligatorietà non risiede nell'atto che alla stessa pone termine, ma nell'impegno che le parti assumono di sottoporvisi e nell'impossibilità di sottrarsi, qualora l'altra parte abbia deciso di istituirla, dato che il procedimento può concludersi anche *in absentia*.

Alla luce della situazione normativa appena richiamata si è posta la questione – non solo teorica, ma anche non priva di conseguenze pratiche – di sapere se il diritto diplomatico sia o meno un sistema autosufficiente (*self-contained regime*) nell'ambito del diritto internazionale. Secondo una nota definizione (SIMMA B., *Self-Contained Regimes*, in *Netherlands YIL*, 1985, pp. 111-136) l'espressione "sistema autosufficiente" designa una particolare categoria di sottosistemi nell'ambito del diritto internazionale, che contengono un pieno, esaustivo e definitivo insieme di norme secondarie, che esclude l'applicazione delle conseguenze giuridiche internazionali dei fatti illeciti codificati dalla Commissione del diritto internazionale (CDI), in specie l'applicazione di contromisure da parte dello Stato offeso.

La questione è sostanzialmente sorta in relazione ad un *obiter dictum* contenuto nella sentenza 24 maggio 1980 della Corte internazionale di giustizia (CIG) nel caso del *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran*. La Corte dell'Aia, infatti, occupandosi dell'argomento avanzato dal governo iraniano, a cui giudizio l'attività dei diplomatici americani era illecita in quanto riconducibile a casi di spionaggio e, pertanto, aveva potuto giustificare la condotta dell'Iran, lo ritenne infondato a motivo del fatto che "*diplomatic law itself provides the necessary means of defence against, and sanction for, illicit activities by members of diplomatic or consular missions*" (par. 83). Invero, secondo la Corte, non è possibile ricorrere ai rimedi previsti dal diritto internazionale generale quanto alle conseguenze dei fatti illeciti, considerato che, al riguardo, la CVRC del 1961 e la CVRC del 1963 contengono uno specifico meccanismo sanzionatorio comprendente, in particolare, la possibilità di dichiarare un agente diplomatico o un funzionario consolare come *persona non grata*.

Cosicché la Corte concluse nel senso che "*the rules of diplomatic law, in short, constitute a self-contained regime which, on the one hand, lays down the receiving State's obligations regarding the facilities, privileges and immunities to be accorded to diplomatic missions and, on the other, foresees their possible abuse by members of the mission and specifies the means at the disposal of the receiving State to counter any such abuse. These means are, by their nature, entirely efficacious, for unless*

the sending State recalls the member of the mission objected to forthwith, the prospect of the almost immediate loss of his privileges and immunities, because of the withdrawal by the receiving State of his recognition as a member of the mission, will in practice compel that person, in his own interest, to depart at once" (par. 86).

La questione dell'autosufficienza del diritto diplomatico è stata successivamente esaminata dalla Commissione del diritto internazionale (CDI) in relazione alla codificazione delle norme sulla responsabilità internazionale degli Stati.

Il Rel. spec. ARANGIO-RUIZ si occupò, in particolare, della possibilità per lo Stato offeso di utilizzare le contromisure rispetto ai regimi autosufficienti e la esclusione sia in astratto sia in concreto (*ILC Yearbook*, 1992, vol. I, p. 76). Per ARANGIO-RUIZ, infatti, il principio di proporzionalità ai sensi del diritto sulla responsabilità degli Stati è criterio del tutto congruo per tener conto delle specificità dei sub-sistemi del diritto internazionale, quali il diritto diplomatico. Conseguentemente, le contromisure possono essere utilizzate soltanto qualora le sanzioni specifiche previste dal sub-sistema si siano dimostrate inefficaci. Diversamente, le condotte poste in essere dallo Stato offeso dovrebbero essere considerate come sproporzionate. In quest'ottica, ARANGIO-RUIZ propose di eliminare la disposizione sulla *lex specialis* contenuta nei progetti presentati dal precedente Rel. spec. RIPAGHEN, che aveva invece concepito il diritto diplomatico come un regime autosufficiente (*ILC Yearbook*, vol. II, Part. 1, 1983, p. 18, par. 97) e di introdurre invece una disposizione volta a proibire specificatamente le contromisure suscettibili di incidere sull'inviolabilità dell'agente diplomatico (v. art. 14 del progetto proposto nel 1995, *ILC, Report on the Work of its Forty-seventh Session, Official Records of the General Assembly, Fiftieth Session, Supplement No. 10, A/50/10*, p. 149).

Il commentario al progetto adottato nel 1995 non segue peraltro completamente il suggerimento del Rel. spec. ARANGIO-RUIZ. Infatti la CDI ritenne che il divieto di rappresaglie deriva sia dal carattere autosufficiente del diritto diplomatico sia dal presunto carattere imperativo di alcune delle sue regole di importanza fondamentale (*ILC, Draft Commentaries to Articles 13 and 14 of Part Two of the Draft Articles, A/CN.4/L.521*).

Il Rel. spec. CRAWFORD e la CDI, d'altro canto, abbandonarono quest'ultima ipotesi. Gli Articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati confermano implicitamente che l'eventuale esclusione delle contromisure nell'ambito del diritto diplomatico va risolta nel quadro della corretta applicazione delle regole generali in materia di responsabilità.

Invero, l'art. 50 degli Articoli sulla responsabilità degli Stati del 2001, concernente gli obblighi non pregiudicabili da contromisure, distingue esplicitamente tra lo *ius cogens* (par. 1) e gli altri obblighi il cui adempimento può dimostrarsi utile in caso di conflitti d'interesse (par. 2), quali quelli derivanti da procedure di soluzione delle controversie applicabili nei rapporti con lo Stato responsabile e quelli concernenti il rispetto dell'inviolabilità di agenti, locali, archivi e documenti diplomatici o consolari.

Se l'esenzione dalle contromisure delle immunità diplomatiche risulta prevista per motivi funzionali, nondimeno la CDI non ha basato questa esenzione sul presunto carattere autosufficiente del diritto diplomatico. Pertanto, sotto il profilo logico-sistematico, ragionevole è ritenere che la limitazione delle contromisure prevista all'art. 50, par. 2, vada ricondotta al principio di proporzionalità sancito dall'art. 51. Conseguentemente, le contromisure limitate dall'art. 52 vanno considerate, in linea di massima, come sproporzionate. Questa presunzione, tuttavia, non è assoluta. Essa può essere superata se, in un determinato caso, uno Stato dimostra che i suoi fondamentali interessi sono stati lesi.

Occorre quindi chiedersi se, alla luce delle richiamate regole in materia di responsabilità internazionale degli Stati e dell'*obiter* contenuto nella menzionata sentenza della CIG sul *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran* (ed in termini analoghi nella decisione della Commissione dei reclami tra Eritrea ed Etiopia, *Ethiopia's Claim*, n. 8 del 2005), il diritto diplomatico preveda o meno clausole di non applicazione delle regole generali in materia di responsabilità internazionale degli Stati e si configuri, pertanto, come un regime autosufficiente.

Ad avviso della dottrina il passaggio citato della CIG non è assolutamente risolutivo della questione. Anzi, deve essere chiarito che, preso alla lettera, va troppo lontano e conduce ad una interpretazione inaccettabile sia delle regole generali della responsabilità internazionale sia del diritto diplomatico.

Invero, al riguardo, si è rilevato (B. SIMMA B., PULKOWSKI D., *Of Planets and the Universe: Self-Contained Regimes in International Law*, in *EJIL*, 2006, pp. 483-529, spec. pp. 512-515):

a) che la Corte si è occupata soltanto della questione della possibilità di ricorrere alle contromisure da parte dello Stato ricevente la missione diplomatica, cioè l'Iran. Ora, se si concepisce il diritto diplomatico come un regime completamente autosufficiente, il ricorso alle regole della responsabilità internazionale dovrebbe essere escluso anche rispetto allo Stato di invio (Stati Uniti), il che non appare coerente né da un punto di vista logico né sembra necessario nell'ottica della salvaguardia delle relazioni diplomatiche. Non c'è, ad es., alcuna ragione in base alla quale lo Stato di invio non possa adottare delle contromisure (non concernenti il personale diplomatico) qualora lo Stato ricevente non adempia al rispetto delle immunità di cui beneficia il personale diplomatico. Così, nella specie, il diritto internazionale non precludeva agli Stati Uniti di sospendere, a titolo di contromisura, il trattato di amicizia con l'Iran, al fine di indurre l'Iran a liberare gli ostaggi, né di congelare i beni dell'Iran negli Stati Uniti;

È stato osservato (BUFFARD), al riguardo, che la CIG, nella sentenza in questione, non solo non ha escluso l'applicazione di norme secondarie del sistema principale nel diritto delle relazioni diplomatiche, ma, al contrario, ha fatto riferimento anch'essa alla possibilità

di far ricorso a tali norme, allorché ha stabilito l'obbligo per l'Iran di riparare il pregiudizio subito dagli Stati Uniti, riservandosi il diritto di regolarne le forme e l'ammontare nel caso in cui le parti non si fossero messe d'accordo. La Corte, inoltre, non ha escluso la possibilità di ricorrere a contromisure asimmetriche. Queste ultime possono essere prospettate in due varianti, a seconda che la contromisura riguardi obblighi del sottosistema delle relazioni diplomatiche (all'ingerenza negli affari interni da parte dello Stato A, lo Stato B può reagire ponendo limitazioni alla libera circolazione degli agenti diplomatici o escludendo l'esenzione dai tributi) ovvero obblighi esterni ad esso (sospensione di un accordo commerciale da parte dello Stato A in risposta ad una violazione della regola dell'inviolabilità diplomatica da parte dello Stato B).

b) inoltre, anche ad ammettere che i diplomatici statunitensi avessero realmente abusato delle loro immunità ed avessero compiuto attività riconducibili allo spionaggio, sarebbe comunque stato necessario far ricorso alle regole generali della responsabilità internazionale relative alle conseguenze dell'illecito. Infatti, la CVRD e la CVRC non contemplano disposizioni in tema di riparazione del fatto illecito. Qualora l'attività illecita dell'agente diplomatico produca dei danni economicamente valutabili allo Stato ricevente, quest'ultimo, oltre a dichiarare l'agente diplomatico *persona non grata*, è legittimato a chiedere la riparazione della lesione subita;

c) il diritto diplomatico è sempre stato fondato sul concetto di reciprocità. Al tempo della redazione delle CVRD e CVRC la prassi degli Stati e le opinioni degli autori più rappresentativi concordavano sull'idea che la simmetria dei diritti e degli obblighi consentisse reciproche rappresaglie pacifiche (cfr. il commento all'art. 44 del progetto del 1958 della CDI – ora art. 47 CVRD – in *ILC Yearbook*, vol. II, 1958, p. 105, ove si legge che “*it is assumed that the restrictive application in the sending State concerned is in keeping with the strict terms of the rule in question, and within the limits allowed by the rule. Otherwise there is an infringement of the rule and the action of the receiving State becomes an act of reprisal*”). Ed è assai discutibile che, dagli anni '60 ad oggi, il diritto diplomatico sia evoluto in un regime non reciproco, tale da giustificare la categorica esclusione di ogni forma di reazione unilaterale (in questo senso v. l'intervento di REUTER P., in *Summary Records of the Meetings of the Thirty-sixth Session, ILC Yearbook*, vol. I, 1984, p. 264).

Nello stesso senso si è rilevato che “*la Cour n'avait pas d'abord le dessein d'identifier une catégorie normative parfaitement autonome par rapport au droit international, mais au contraire de montrer que les réactions alléguées aux obligations diplomatiques par les agents accrédités dans un pays devaient respecter la tarification légale des mesures de rétorsion, laquelle se suffit à elle-même en raison de l'importance déterminante de la réciprocité des relations qui caractérise, entre autres, les relations diplomatiques*” (DUPUY P.-M., *Sur le maintien ou la disparition de l'unité de l'ordre juridique international*, in *Harmonie et contradictions en droit international, Rencontres internationales de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Colloque des 11-12-13 avril 1996*, Paris, 1996, p. 42).

Inoltre, l'art. 50, par. 2, lett. *b*), degli Articoli sulla responsabilità degli Stati del 2001 dispone che le contromisure non pregiudicano gli obblighi di carattere umanitario che vietano rappresaglie. Le contromisure vietate sono quelle suscettibili di incidere sulla salute fisica e l'inviolabilità (inclusa l'immunità giurisdizionale) degli agenti diplomatici, dei locali della missione diplomatica, degli archivi e dei documenti, anche in presenza di conflitto armato (v. BARNHOORN L.A.N.M., *Diplomatic Law and Unilateral Remedies*, in *Netherlands YIL*, 1994, pp. 39-80, a p. 63), ove ritiene che, qualora non si tratti di obblighi di carattere umanitario, lo Stato offeso potrebbe adottare contromisure in caso di una manifesta violazione delle regole sui privilegi e le immunità (ad es., in caso di violazione della norma sulla valigia diplomatica, lo Stato offeso potrebbe applicare una contromisura simmetrica).

Ancora, il ricorso alle contromisure potrebbe rivelarsi necessario qualora lo Stato inviante non richiami l'agente diplomatico dichiarato *persona non grata*, nel caso in cui esso sia trovato in flagranza di reato. E, invero, nel commentario della CDI al progetto di convenzione sulle relazioni diplomatiche del 1958 si legge che l'inviolabilità diplomatica "*does not exclude [...] either measures of self-defence or, in exceptional circumstances, measures to prevent [l'agente diplomatico] from committing crimes or offences*". Ipotesi, d'altra parte, che la CIG non ha escluso nella sentenza del 1980, ove ha ipotizzato un breve arresto (*rectius*: fermo di polizia) in caso di reato in flagranza.

Non c'è dunque alcuna valida ragione per ritenere che il diritto diplomatico costituisca un regime autosufficiente. Ciò significa, in particolare, che lo Stato ricevente può adottare contromisure, purché esse siano al di fuori dell'ambito del diritto diplomatico e consolare, in reazione alla violazione di norme del diritto diplomatico e consolare da parte dello Stato di invio (in questo senso, recentemente, D'ASPREMONT J., *Persona non grata*, in *MPEPIL*, 2009).

In conclusione, com'è stato osservato (DOMINICÉ), ciò che si può affermare è che: *a*) una violazione del diritto diplomatico non autorizza una sospensione delle regole che appartengono al settore del diritto diplomatico, salvo che in una misura limitata per far cessare una situazione illecita, con riguardo a talune facilitazioni o privilegi e sempreché non siano toccate le immunità personali; *b*) sono escluse le contromisure che concernono il diritto diplomatico allorché si sia in presenza di una violazione di norme del diritto internazionale appartenenti ad un altro settore; *c*) uno Stato che sia vittima di una violazione del diritto diplomatico che persista nel tempo, per esercitare una pressione volta a far cessare l'illecito e ottenere riparazione, può ricorrere a contromisure conformi al diritto internazionale in un diverso settore.

3. Diritto diplomatico, varie forme di diplomazia, politica estera e politica internazionale.

Bibliografia: ATTINÀ F., *Diplomazia e politica estera*, Milano, 1979; PLISCHKE E., *Diplomacy. Search for its Meaning*, in PLISCHKE E. (ed.), *Modern Diplomacy. The Art and the Artisans*, Washington, 1979, pp. 27-36; ROMANO S., *Diplomazia*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, 1992; DICKMANN R., *Note sulla 'diplomazia parlamentare' italiana*, in *Federalismi.it*, n. 18, 20 settembre 2006, pp. 1-18; CORNAGO N., *Plural Diplomacies. Normative Predicaments and Functional Imperatives*, Leiden, 2013, spec. pp. 7-55.

Sebbene strettamente collegate, la diplomazia e la politica estera sono concetti che vanno tenuti distinti. La *politica estera*, infatti, può essere definita il sistema delle scelte strategiche che, in un determinato momento storico, uno Stato opera al fine di imprimere alle sue relazioni internazionali quel modo di essere che reputa più conforme ai propri interessi, interni ed esterni. Una politica estera svolgono anche enti internazionali, quali l'Unione europea, che con il Trattato di Lisbona del 2007 si è dotata di un apposito Servizio europeo per l'azione esterna (v., *infra*, cap. XXIII, par. 2).

Diplomazia, invece, è un termine polisenso. Concepita in ampia accezione, essa indica genericamente la condotta delle relazioni internazionali (politica di equilibrio, delle alleanze, egemonica, di neutralità, ecc.).

In senso stretto, invece, la diplomazia può essere intesa come l'attuazione della politica estera da parte di soggetti professionali, quali sono i funzionari diplomatici, che operano dall'Amministrazione centrale deputata alle relazioni internazionali dello Stato (Ministero degli Affari esteri) o mediante organi operanti all'estero (missioni diplomatiche presso altri Stati, rappresentanze permanenti presso organizzazioni internazionali, missioni speciali, delegazioni presso conferenze internazionali).

Questa è la c.d. *diplomazia classica*, da distinguere dalla *diplomazia diretta*, che si svolge attraverso i contatti personali tra gli organi centrali delle relazioni internazionali (precipuamente Capi di Stato, Capi di Governo, Ministri degli Affari esteri) e che ha assunto recentemente un grande rilievo, data la sempre più frequente pratica della *diplomazia dei Vertici intergovernativi* (G/7, G/8, G/14, G/20, G/24, Consiglio europeo prima della istituzionalizzazione, *Summit* dei Capi di Stato e di Governo della zona euro, ecc.).

Queste forme di diplomazia vanno tenute distinte: a) dalla *diplomazia parlamentare*, locuzione (atecnica, dato che gli organi parlamentari non possono svolgere attività diplomatica in senso stretto, ostandovi sia il diritto internazionale sia l'ordinamento costituzionale nazionale) che indica il complesso delle iniziative di rilievo internazionale che gli organi parlamentari pongono in essere o nelle quali sono coinvolti, quali, in specie, gli incontri interparlamentari, gli osservatori parlamentari a vertici e conferenze internazionali, le conferenze interparlamentari

tematiche, le dimensioni parlamentari stabilizzate di iniziative intergovernative, la partecipazione strutturata di parlamentari ad organismi europei ed internazionali (DICKMANN); b) dalla *diplomazia delle conferenze internazionali* o *diplomazia congressuale*, locuzione che identifica soprattutto i profili procedurali, organizzativi e protocollari delle conferenze internazionali convocate dagli Stati o dagli organi di enti internazionali istituzionali (questa forma di diplomazia venne anch'essa definita "parlamentare" negli anni '50 del Novecento dall'allora Segretario di Stato statunitense RUSK D., *Parliamentary Diplomacy: Debate v. Negotiations*, in *World Affairs Interpreter*, 1955, p. 121, e, successivamente, venne introdotta nella terminologia del diritto dell'organizzazione internazionale l'anno successivo da JESSUP PH. C. nel suo corso all'Accademia de L'Aia, intitolato, appunto, *Parliamentary diplomacy: an examination of the legal quality of the rules of procedure of organs of the United Nations*); c) dalla *paradiplomazia*, intesa come l'insieme di azioni internazionali esercitate dai governi subnazionali (Regioni, *Länder*, *Comunidades Autónomas*, ecc.).

Il diritto diplomatico, comunque, accompagna la diplomazia in ogni sua manifestazione, in quanto ne assicura la correttezza formale e la certezza giuridica, ne definisce gli organi, ne prevede le procedure, ne regola le strutture.

Una definizione di diplomazia figura al par. 91 della sentenza della CIG del 24 maggio 1980 nel caso del *Personale diplomatico e consolare degli Stati Uniti a Teheran*: "In its Order of 15 December 1979, the Court made a point of stressing that the obligations laid on States by the two Vienna Conventions are of cardinal importance for the maintenance of good relations between States in the interdependent world of today. 'There is no more fundamental prerequisite for the conduct of relations between States', the Court there said, 'than the inviolability of diplomatic envoys and embassies, so that throughout history nations of all creeds and cultures have observed reciprocal obligations for that purpose'. The institution of diplomacy, the Court continued, has proved to be 'an instrument essential for effective co-operation in the international community, and for enabling States, irrespective of their defining constitutional and social systems, to achieve mutual understanding and to resolve their differences by peaceful means'".

Dalla politica estera, come sopra indicata, concettualmente si distingue la *politica internazionale*. Essa, a differenza della prima, non fa capo ad un singolo soggetto (statale o entificato), ma è piuttosto propria di una pluralità di soggetti che, in un determinato periodo storico, si danno delle direttive politiche comuni, di portata esterna, che indirizzano le rispettive politiche estere, ad es., rispetto ad uno specifico settore geopolitico (Medio Oriente) o ad un settore tematico (diritti umani, esigenze umanitarie, usi militari dell'energia nucleare, tutela ambientale, ecc.).

4. *Diritto diplomatico-consolare e discipline affini.*

Bibliografia: SHARP P., *Diplomatic Theory of International Relations*, Cambridge, 2009; ID., *Diplomacy in International Relations Theory and Other Disciplinary Perspectives*, in KERR P., WISEMAN G. (eds.), *Diplomacy in a Globalizing World. Theories and Practices*, New York-Oxford, 2013, pp. 51-67.

L'azione diplomatica dei soggetti (Stati ed altri enti) nel campo delle relazioni internazionali, oltre ad essere oggetto di studio da parte del diritto internazionale e, segnatamente, del diritto diplomatico-consolare, è investigata anche da altri settori disciplinari, che ne mettono in risalto profili specifici: *politologico* (scienza delle relazioni internazionali o relazioni internazionali); *storico* (storia delle relazioni internazionali, storia dei trattati e politica internazionale, storia della diplomazia), *economico* (economia internazionale), *sociologico* (sociologia delle relazioni internazionali, teoria e politica della diplomazia, sociologia e tecnica della negoziazione, diplomazia e politica nelle relazioni internazionali), *geopolitico* (geografia politica ed economica, geopolitica), ecc.

I fenomeni complessi dell'attuale realtà internazionale richiedono ovviamente un approccio per definizione interdisciplinare e impongono anche al giurista di tener conto delle suggestioni provenienti dalle indagini di studiosi di discipline diverse. La diplomazia, in ogni caso, si è formata nei millenni e, pertanto, per ben comprendere lo stato attuale del diritto diplomatico-consolare non si può non tener conto, ancorché sinteticamente, dei profili storici della disciplina.

CAPITOLO II

ORIGINE ED EVOLUZIONE DELLA DIPLOMAZIA E DEL DIRITTO DIPLOMATICO

SOMMARIO: 1. L'Età antica. – 2. La Grecia e Roma. Bisanzio e l'Impero ottomano. – 3. Il Medio Evo e la diplomazia della Chiesa. – 4. Verso la diplomazia permanente del Quattrocento italiano. – 5. L'Età moderna e l'inizio dello studio della diplomazia sotto gli aspetti giuridici e politologici. – 6. La nascita dei Dicasteri diplomatici. – 7. L'Atto finale di Vienna del 1815 ed il Protocollo di Aquisgrana del 1818. – 8. La diplomazia moderna e contemporanea. – 9. Diplomazia assembleare, diplomazia di conferenza, *Summit Diplomacy*. – 10. Diplomazia della distensione, paradiplomazia e diplomazia tra attori non statali. – 11. Diplomazia digitale e diplomazia pubblica. – 12. La “controrivoluzione” della diplomazia sulla scena internazionale all'inizio del terzo millennio.

Bibliografia: NYS E., *Le commencement de la diplomatie et le droit d'ambassade, jusqu'à Grotius*, in *RDILC*, 1883, pp. 55-70; 1884, pp. 167-189; HILL D.J., *A History of Diplomacy in the International Development of Europe*, I, *The struggle for universal empire*; II, *The Establishment of Territorial Sovereignty*; III, *The Diplomacy of the Age of Absolutism*, 3 voll., London, 1905-1914; NUMELIN R., *Les origines de la diplomatie*, Paris, 1946; CAGIATI A., *La diplomazia dalle origini al XVII secolo*, Siena, 1947; WECKMANN L., *Les origines des missions diplomatiques permanentes*, in *RGDIP*, 1952, pp. 161-188; VAN DER EESSEN L., *La diplomatie, ses origines et son organisation jusqu'à la fin de l'Ancien Régime*, Bruxelles, 1953; D'AMOIA F., *Diplomatici agenti (storia)*, in *Enc. Dir.*, vol. XII, Milano, 1964, pp. 571-581; YOUNG E., *The Development of the Law of Diplomatic Relations*, in *BYIL*, 1964, pp. 141-182; BELLINI E., *Note storiche-giuridiche sull'evoluzione della diplomazia permanente*, Milano, 1968; ANDERSON M.S., *The Rise of Modern Diplomacy*, Harlow, 1993; MARESCA A., *Profili storici delle istituzioni diplomatiche*, Milano, 1994; FRIGO D. (ed.), *Politics and Diplomacy in Early Modern Italy: the Structure of Diplomatic Practice, 1450-1800*, Cambridge, 2000; BERRIDGE G.R., KEENS-SOPER A., OTTE T.G. (eds.), *Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger*, Basingstocke, 2001; WHRIGHT J., *The Ambassadors. From Ancient Greece to Renaissance Europe, the Men Who Introduced the World to Itself*, Orlando-Austin-New York-San Diego-Toronto-London, 2006; BÉLY L., *L'art de la paix en Europe. Naissance de la diplomatie moderne, XVI-XVII siècle*, Paris, 2007; BERRIDGE G.R., *The Counter-Revolution in Diplomacy and Other Essays*, Basingstocke, 2011; HAMILTON K.A., LANGHORNE R., *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*,

2^a ed., London, 2011; SIMPSON G., *International Law in Diplomatic History*, in CRAWFORD J., KOSKENNIEMI M. (eds.), *The Cambridge Companion of International Law*, Cambridge, 2012, pp. 25-46; COHEN R., *Diplomacy through the Ages*, in KERR P., WISEMAN G. (eds.), *Diplomacy in a Globalizing World*, New York-Oxford, 2013, pp.15-30; RANA K.S., *The Contemporary Embassy. Paths to Diplomatic Excellence*, Basingstoke, 2013; POTIOMKIN P., *Storia della diplomazia*, 5 voll., Milano, 2016; FEDELE D., *Naissance de la diplomatie moderne (XIII^e-XVII^e siècles). L'ambassadeur au croisement du droit, de l'éthique et de la politique*, Baden-Baden, 2017; TRACEY A.S., HENNINGS J. (eds.), *Practices of Diplomacy in the Early Modern World c. 1410-1800*, London-New York, 2017.

1. *L'Età antica.*

Bibliografia: SERGUIEV C., *La diplomatie de l'Antiquité*, in POTIEMKINE M., *Histoire de la Diplomatie*, vol. I, Paris, 1946, pp. 11-74; COHEN R., *On the diplomacy in the ancient near east: The Amarna letters*, in *Dipl. Stat.*, 1996, pp. 245-270; COHEN R., WESTBROOK R. (eds.), *Amarna Diplomacy. The Beginnings of International Relations*, Baltimore, London, 2000; ELGAVISH D., *Diplomatic Immunity Exist in the Ancient Near East?*, in *J. History IL*, 2000, pp. 73-90; BEDERMAN, D.J., *International Law in Antiquity*, Cambridge-New York, 2001; COHEN R., *The great tradition: The spread of diplomacy in the ancient world*, in *Dipl. Stat.*, 2001, n. 1, pp. 23-38; LAFONT B., *International Relations in the Ancient Near East: The Birth of a Complete Diplomatic System*, in *Dipl. Stat.*, 2001, n. 1, pp. 39-60; ALTMAN A., *Tracing the Earliest Recorded Concepts of International Law: The Early Dynastic Period in Southern Mesopotamia*, in *J. Hist. IL*, 2004, pp. 153-172; ID., *Tracing the Earliest Recorded Concepts of International Law. The Ded Akkadian and Ur III Periods in Mesopotamia*, in *J. Hist. IL*, 2005, pp. 115-136; SHARLACH T.M., *Diplomacy and the Rituals of Politics at the Ur III Court*, in *J. Cuneiform St.*, 2005, pp. 17-29.

L'incipit del preambolo della CVRD del 1961 ricorda che “*sin dai tempi più lontani i popoli di tutti i paesi riconoscono lo status degli agenti diplomatici*”. In questa trattazione è sufficiente fornire talune indicazioni circa le principali fasi storiche in cui è possibile periodizzare le vicende della diplomazia e del diritto diplomatico.

Nonostante che, secondo la ricostruzione che preferiamo (v. R. MONACO, C. CURTI GIALDINO, *Manuale di diritto internazionale pubblico. Parte generale*, 3^a ed., Torino, 2009, spec. pp. 19-20), le origini dell'ordinamento giuridico internazionale vanno propriamente situate nell'epoca romano-barbarica (cioè all'inizio del IX secolo), l'Antichità ci offre numerosi esempi di relazioni tra i popoli dell'Asia e tra quelli mediterranei, in cui è presente la diplomazia e fanno la loro comparsa taluni istituti del diritto diplomatico.

In effetti, fin dal primo costituirsi di società politicamente organizzate fu avvertita l'esigenza di un minimo di regole intese a stabilire relazioni fra i popoli (e, proprio ai "popoli", significativamente, fa riferimento il menzionato passaggio del preambolo della CVRD). Di qui la necessità di inviare ambascerie e di assicurare agli inviati la garanzia della loro integrità fisica. Così, con il primo manifestarsi della coesistenza tra i popoli, nasce al tempo stesso sia il principio della sacertà degli ambasciatori (l'odierna regola dell'inviolabilità dell'agente diplomatico) sia le sue più patenti violazioni, che troviamo entrambi attestati nella prassi fin dai tempi più antichi. In effetti, fin da allora si comprese che, in caso di guerra, qualora gli emissari dei contendenti fossero stati uccisi o catturati sarebbe stato poi impossibile condurre trattative per la cessazione delle ostilità. Delle attività diplomatiche vi è infatti traccia nei reperti archeologici delle antiche civiltà fluviali orientali e mediterranee. ERODOTO, nelle *Storie*, narra, infatti, che gli Egizi uccisero gli emissari inviati da Cambise di Persia per negoziare la resa di Menfi, che era stata assediata; quando i Persiani ripresero il controllo della città, a titolo di rappresaglia uccisero dieci egizi per ogni emissario persiano che era stato ucciso. A quei tempi risale anche la prassi di munire gli inviati di un salvacondotto in cambio di documenti che attestassero la loro identità (un progenitore delle lettere credenziali). Le ambascerie speciali si fermavano nel territorio dello Stato ricevente per lungo tempo. Gli inviati spesso erano dotati dallo Stato ricevente di una scorta armata a loro protezione.

In *Asia orientale e meridionale*, già dal II millennio a.C., si registrano scambi diplomatici tra Cina, Corea, Giappone, Tibet, India ed i paesi dell'arcipelago malese. In *India*, i dieci libri dell'*Arthashastra* di CAUTILYA (364 a.C.), dedicati alla politica estera, consacrano un ampio spazio alla diplomazia.

Nel *mondo mediterraneo*, in *Egitto*, fin dal 2500 a.C., la sesta dinastia dei Faraoni (2345-2181 a.C.) ha mantenuto negoziati con le diverse tribù del Paese di Punt (attuale Corno d'Africa) e sono state inviate delle ambascerie presso i popoli asiatici. Inoltre, al 1278 a.C., cioè al tempo della XIX dinastia dei Faraoni, risale il trattato di Kadesh tra il Faraone Ramsesse II e Hauttusili III, Re degli Ittiti, conservato nel Museo dell'Antico Oriente di Istanbul, che è il più antico accordo internazionale che ci sia pervenuto (in lingua egizia ed in lingua accadica) e che ha comportato importanti trattative negoziali tra le ambascerie dei due Paesi.

Il primo documento diplomatico di cui si ha conoscenza è, invece, la copia di una lettera scritta in caratteri cuneiformi su di una tavoletta inviata circa nel 2500 a.C. tra il Regno di Ebla ed il Regno di Amazi, distante seicento miglia, ritrovata nel 1975, dalla missione archeologica italiana diretta dal prof. Matthiae della Sapienza, negli archivi centrali del palazzo di Ebla. La documentazione rinvenuta ad Ebla attesta altresì i rapporti politici e commerciali che il Regno di Ebla ebbe con le altre entità politiche del tempo, tra cui i Regni siriani di Mari (Tell Hariri), Emar (Meshkene), Tuttul (Tell Bi'a) e Tuba (Tell Um el-Marra), la città di Nagar (Tell Brak) nel triangolo del Khabur, Karkemish e i centri dell'Anatolia da cui provenivano anche l'argento e il rame di Ebla, ed, infine, le città mesopotamiche contemporanee tra cui Kish e Adab (MATTHIAE P., *Gli archivi di Ebla, La scoperta, i testi, il significato*, Milano, 2008).

Inoltre, nel 1887, furono ritrovate le "*Lettere di El-Amarna*", lotto di circa 380 documenti, in scrittura cuneiforme in lingua accadica, su tavolette d'argilla, rin-

venute a Tell el-Amarna, in Medio Egitto, nel 1887. L'archivio risale al tempo in cui, nel nuovo Regno d'Egitto, al tempo della XVIII dinastia, il Faraone Akhenaton (1350-1334 a.C.) aveva spostato la capitale da Tebe alla nuova città di Akhenaton (Tell el-Amarna), ma si estende anche indietro al tempo di Amenophi III (1386-1349 a.C.) e dura fino ai primi anni del regno di Tutankhamon (ca. 1334-1325 a.C.). Si tratta soprattutto di lettere scambiate tra l'Egitto e i regni del Vicino Oriente asiatico, usando l'accadico (babilonese), la lingua diplomatica dell'epoca. Le lettere, che costituiscono forse il primo esempio di corrispondenza diplomatica, si suddividono in due gruppi a seconda che i corrispondenti del Faraone siano i "grandi re" asiatici indipendenti [di Hatti, Arzawa, Mitanni, Assiria, Babilonia e Alashiya (forse Cipro)], suoi pari, oppure i "piccoli re", suoi vassalli di Siria e Palestina. Il primo gruppo comprende 39 lettere e 5 allegati inventariali; gli argomenti principali sono lo scambio cerimoniale di doni, le trattative matrimoniali, le congratulazioni ai re di nuova intronizzazione, e consentono di ricostruire le norme diplomatiche dell'epoca. Il secondo gruppo comprende circa 300 lettere, di cui la maggior parte concerne risposte dei vassalli o lettere di loro iniziativa. Le lettere egiziane preavvertivano l'arrivo del contingente armato per la riscossione annuale del tributo, le risposte assicuravano che tutto era pronto, aggiungendo lamentele per problemi locali e richieste di aiuto (v. LIVERANI M., *Guerra e diplomazia nell'Antico Oriente (1600-1100 a.C.)*, Roma-Bari, 1994; ID., *Le lettere di El-Amarna*, vol. 1, *Le lettere dei "Piccoli Re"*, Brescia, 1998, vol. 2, *Le lettere dei "Grandi Re"*, Brescia, 1999).

Fin da allora, i siriani conducevano le loro relazioni tramite emissari. Sebbene si trattasse di inviati *ad hoc* e non di una diplomazia permanente, c'è chi (SHARLACH) ha suggerito che la presenza di una comunità di inviati stranieri in una certa città, che offriva loro ospitalità e facilitazioni, potesse indicare l'esistenza di un archetipo del Corpo diplomatico (v. *infra*, cap. VIII, par. 2), il cui trattamento era regolato da norme protocollari. Essi, infatti, ricevevano lettere credenziali ed erano dotati di una sorta di passaporto diplomatico.

Gli scavi nelle rovine di Mari, città mesopotamica che venne presa e distrutta nel 1759 a.C. dal re Hammurabi di Babilonia, hanno permesso di rinvenire l'archivio reale comprendente oltre 25.000 tavolette di argilla scritte in lingua accadica. La loro decifrazione ha fatto emergere che gli inviati delle città e regni stranieri non erano trattati come meri messaggeri, ma come una sorta di ambasciatori plenipotenziari, investiti della capacità di negoziare e concludere accordi; alcuni di loro erano esplicitamente riconosciuti come "rappresentanti personali dei Re" ed erano salutati con l'inchino dovuto ai sovrani. Agli ambasciatori era tradizionalmente riconosciuta l'invulnerabilità, che, tuttavia, non può essere equiparata alle moderne immunità diplomatiche (ELGAVISH).

Le tradizioni di questa diplomazia si rinvergono anche nella Bibbia, che ci informa delle attività diplomatiche dei Re di Israele e di Giudea nei confronti degli altri Regni. Così, il Re David inviò una delegazione presso Hanun, Re di Ammon,

per porgergli le condoglianze per la morte del padre. Ancora, quando Salomone, figlio di David, accedette al trono, Hiran, Re di Tiro in Fenicia (l'attuale Libano) inviò una delegazione presso il nuovo Re, volendo in tal modo riconoscerlo diplomaticamente.

Sotto il profilo della *lingua diplomatica*, nell'800 a.C., la lingua accadica cuneiforme venne sostituita dalla lingua aramaica, che già utilizzava l'alfabeto consonantico. Come risulta dal racconto biblico dell'assedio di Gerusalemme nel 701 a. C. da parte di Sennachereb, Re di Assiria (*Secondo libro dei Re*, 19.35), gli inviati di Ezechiele, Re di Gerusalemme, chiesero infatti agli Assiri di proporre le loro condizioni in aramaico e non in ebraico, in modo che la gente presente all'incontro non capisse. L'aramaico, al tempo, era dunque lingua dei rapporti internazionali e non della gente comune. Poi, dal 500 a. C., Dario I di Persia proclamò l'aramaico lingua ufficiale della metà occidentale del suo impero.

2. La Grecia e Roma. Bisanzio e l'Impero ottomano.

Bibliografia: WEISKE C.A., *Considérations historiques et diplomatiques sur les ambassades des Romains comparées aux modernes*, Zwickau, 1834; HUREWITZ J.C., *Ottoman Diplomacy and European State System*, in *Middle East Journal*, 1961, pp. 141-152; IQBAL A., *Diplomacy in Early Islam*, Lahore, 1962; OBOLENSKY D., *The Principles and Methods of Byzantine Diplomacy*, in *Actes du XII^e Congrès International d'Études Byzantines*, Belgrade, 1963, vol. I, pp. 45-61; MILLAR F., *Government and Diplomacy in the Roman Empire during the First Three Centuries*, in *Int. Hist. Rev.*, 1988, pp. 345-377; NICOL D.M., *Byzantium and Venice. A Study in Diplomatic and Cultural Relations*, Cambridge 1988; ADCOCK F., MOSLEY D.J., *Diplomacy in Ancient Greece*, London, 1975; FERRARY J.L., *Ius fetiale et diplomatie*, in FREZOULIS E., JACQUEMIN A., *Les relations internationales*, Paris, 1995, pp. 411-432; CAMPBELL B., *Diplomacy in the Roman World (c. 500 BC-AD 235)*, in *Dipl. Stat.*, 2001, n. 1, pp. 1-22; WOLPERT A., *The Genealogy of Diplomacy in Classical Greece*, in *Dipl. Stat.*, 2001, n. 1, pp. 71-88; PICCIRILLI L., *L'invenzione della diplomazia nella Grecia antica*, Roma, 2002; AULIARD C., *La diplomatie romaine, l'autre instrument de la conquête. De la fondation à la fin des guerres sannites (753-290 av. J.C.)*, Rennes, 2006.

È in Grecia, tuttavia, che le relazioni diplomatiche acquistano una certa stabilità tra le diverse *poleis* e iniziano ad essere previste determinate funzioni, come quelle degli araldi (*kerykes*), gli inviati (*presbeis*, letteralmente gli anziani) ed i messaggeri (*aggeloi*, letteralmente gli angeli).

Alla diplomazia ricorsero con grande frequenza i Greci, costretti dalle dimensioni delle loro città-Stato a ricercare modi d'intesa e convivenza con i loro vicini. Il diplomatico, in questa fase, è spesso un retore, inviato a perorare con argomenti politici e persuasiva eleganza l'interesse del suo paese presso uno Stato straniero. Ha uno specifico mandato e si trat-

tiene all'estero per il tempo necessario ad assolverlo. Da allora le Scuole di retorica divennero al tempo stesso Scuole di diplomazia, poiché fu subito chiara la necessità che il personale impiegato nelle trattative diplomatiche dovesse essere dotato di ottima dialettica, oltretutto di carisma. Una nota missione diplomatica, di cui ci riferisce OMERO nell'*Illiade*, è quella compiuta da Menelao ed Ulisse, alla vigilia della guerra di Troia, finalizzata a risolvere con mezzi pacifici la questione del ratto di Elena; la missione non ebbe successo, ma la proposta volta a far assassinare i due emissari riscosse la generale indignazione.

Sin d'ora, peraltro, cominciano a porsi i caratteristici problemi delle missioni diplomatiche: libertà di passaggio attraverso il territorio straniero, salvacondotti, immunità. Agli araldi, come risulta dalle opere di OMERO, era riconosciuto carattere sacro, loro conferito, oltre che da Mercurio, dio dei diplomatici (ma anche dei ladri), da Giove in persona. Prima di partire l'ambasceria riceveva una lettera di presentazione diretta ai prosseni, il testo delle istruzioni circa la missione da svolgere e le lettere credenziali indirizzate ai competenti organi dello Stato-città estero presso il quale la missione doveva svolgersi. Per tutelare la persona del diplomatico si ricorreva spesso a impegni formali, talora sanciti con giuramenti di carattere religioso. Ciò non toglie che, sovente, Atene e Sparta trucidarono i rispettivi inviati. Si delinea al tempo stesso un altro aspetto dell'attività diplomatica: il carattere solenne e rituale delle cerimonie che accompagnano l'arrivo, l'accoglienza e la partenza degli inviati (da cui si deve l'origine del cerimoniale diplomatico).

Fra gli araldi ateniesi si ricordano DEMOSTENE ed ESCHINE e del primo, soprattutto l'orazione XIX, *De falsa legatione*, concernente la "docimasia", cioè il processo censorio contro Eschine per aver mal condotto la missione degli ambasciatori ateniesi presso Filippo, finalizzata ad ottenere la pace al termine della guerra di Olinto (349-348 a.C.).

In Grecia abbiamo anche le prime forme di "diplomazia congressuale". Infatti era prevista una delegazione delle Città-Stato alle assise anfizioniche, cioè all'organo plenario dell'associazione tra popolazioni limitrofe elleniche che avevano in comune il culto di una divinità. L'assemblea federale tenuta a Sparta nel 432 a.C., che decise la guerra ad Atene, può essere considerata la prima conferenza diplomatica, nel senso in cui oggi è intesa (v., *infra*, cap. XII, par. 1).

A Roma la diplomazia, fin dai tempi della monarchia, era esercitata dal collegio dei Feziali, ai quali apparteneva il compito di custodire gli accordi internazionali, il cerimoniale della dichiarazione di guerra e la conclusione della pace. Durante la Repubblica, con la *Lex Gabinia*, la direzione degli Affari esteri compete al Senato unitamente ai Feziali e viene inoltre stabilito nel mese di febbraio un periodo durante il quale il Senato audisce gli inviati stranieri. Fanno la loro apparizione gli *oratores* ed i *legati*, nominati ed accreditati dal Senato e, successivamente, dall'imperatore. A Roma esisteva un centro di ricezione delle ambascerie straniere (*Graecostasis*, piattaforma vicina al Foro, che prese il nome dagli ambasciatori greci per i quali venne originariamente costruita dopo la conquista della Grecia); i delegati potevano essere ascoltati dal Senato e poi attendevano presso il detto centro la decisione del Senato. Risalgono alla tradizione romana gli istituti del gradimento (*persona grata*), il principio immunitario (*ne ab officio suspecto legationis avocetur, ne impediatur legatio*) fissato dalla *Lex Julia de Vi publica*, e la regola dell'inviolabilità dell'agente diplomatico fissata da POMPONIO nel *Digesto* (*quia sancti habentur legati*). Il diritto romano fu il primo quindi a codificare lo *ius legationis*.