

Federico Travan

**SULLO *STATUS* DI « LOCALI
DELLA MISSIONE »: NOTE
A MARGINE DELLA SENTENZA
DELLA CORTE INTERNAZIONALE
DI GIUSTIZIA NEL CASO *GUINEA
EQUATORIALE C. FRANCIA***

Estratto

Sullo status di « locali della missione »: note a margine della sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso *Guinea equatoriale c. Francia*¹. —

Con la sentenza dell'11 dicembre 2020 relativa al caso delle *immunità e procedimenti penali*, riprodotta *supra*, p. 219 ss. (d'ora innanzi, sentenza), la Corte internazionale di giustizia si è pronunciata sul problema, inedito nella giurisprudenza internazionale, relativo al momento nel quale e alle modalità attraverso le quali un immobile acquista lo status di *locaux de la mission* ai sensi dell'art. 1, lett. *i*), della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche (d'ora in avanti, Convenzione o Convenzione di Vienna).

Il problema si era posto relativamente al palazzo sito a Parigi, in avenue Foch 42, che a partire dal luglio 2012 ospita gli uffici dell'ambasciata della Guinea equatoriale in Francia e dove, nell'autunno del 2011 e nel febbraio 2012, nell'ambito di indagini penali a carico di Teodoro Nguema Obiang Mangue, figlio del Presidente della Repubblica della Guinea equatoriale, erano avvenuti vari sequestri e perquisizioni ad opera delle autorità inquirenti francesi. Al momento del primo ingresso delle autorità francesi nell'immobile, la Guinea equatoriale aveva dichiarato, con nota verbale del 4 ottobre 2011, che l'immobile era parte dei locali adibiti all'esercizio delle funzioni diplomatiche, e aveva rivendicato così per il palazzo l'inviolabilità ai sensi dell'art. 22, paragrafi 1 e 3, della Convenzione di Vienna. Tale dichiarazione non era però considerata sufficiente dal Governo francese, il quale riteneva che l'acquisto dello status di locali della missione diplomatica dipendesse anche dal consenso dello Stato territoriale (cfr. sentenza, paragrafi 25-38).

884

Con una maggioranza davvero ristretta — sette i giudici dissenzienti — la Corte ha deciso nel senso che il palazzo di avenue Foch 42 « n'a jamais acquis le statut de "locaux de la mission" » (sentenza, par. 118) e ha quindi accertato che la Francia non aveva commesso alcuna violazione degli obblighi imposti dall'art. 22 della Convenzione.

Questa conclusione è stata raggiunta sulla base di un requisito — il consenso dello Stato di sede — non espressamente indicato dalla Convenzione. Tale requisito si aggiungerebbe, nell'argomentazione della Corte, a quello previsto invece dalla Convenzione, relativo all'uso dei locali per le finalità della missione diplomatica. La Corte ha affermato, infatti, che il tenore letterale dell'art. 1, lett. *i*), della Convenzione — che definisce i « locaux de la mission » proprio come quegli immobili « utilisés aux fins de la mission » — « à lui seul, il n'aide pas », evidenziando la necessità di ricercare la soluzione al problema nell'oggetto e nelle finalità della Convenzione.

Al fine di escludere il rilievo di una interpretazione meramente testuale, la Corte ha utilizzato una serie di elementi. Innanzitutto, ha ritenuto di interpretare l'art. 1, lett. *i*), considerando il contesto più ampio di altre disposizioni convenzionali, in particolare l'art. 2, nonché il preambolo della Convenzione. L'art. 2 sancisce il principio dello stabilimento « per mutuo consenso » delle relazioni diplomatiche e perciò, secondo la Corte, osterebbe a che la qualità *de qua* possa venire in essere unilateralmente, cioè con la sola designazione unilaterale dello Stato accreditante. Dal preambolo la Corte ha desunto la finalità precipua della Convenzione, vale a dire quella della promozione di relazioni amichevoli tra gli

¹ Questo scritto è stato sottoposto a referaggio.

Stati, che dovrebbe rafforzare il divieto di una determinazione unilaterale dei locali della missione. In secondo luogo, questa interpretazione sarebbe corroborata da una prassi legislativa di undici Stati, la quale, richiedendo una forma di previo consenso o di previa autorizzazione dello Stato accreditario, confermerebbe l'insufficienza della sola designazione dello Stato accreditante (cfr., per il complessivo *iter* argomentativo della Corte, sentenza, paragrafi 61-70).

L'interpretazione adottata dalla Corte ha quindi comportato la necessità di stabilire se il mancato consenso, o addirittura il dissenso espresso, da parte dello Stato accreditario incontri dei limiti. Essi sono stati identificati sulla base di un metodo prevalentemente logico, e si riassumono nel carattere tempestivo, non arbitrario e non discriminatorio dell'obiezione. Il principio di non discriminazione trova un fondamento nell'art. 47 della Convenzione; gli altri due elementi, invece, sono stati ricostruiti dalla Corte facendo leva sul preambolo della Convenzione e sul principio, ivi proclamato, della promozione di relazioni amichevoli tra le Nazioni (cfr. sentenza, par. 73; v. ETKIN, *An Analysis of the ICJ's Judgment on the Merits of the Immunities and Criminal Proceedings (Equatorial Guinea v. France) Case: All for Nothing?*, *EJIL:Talk!*, 21 dicembre 2020, che afferma che questi limiti sono stati sostanzialmente « inventati » dalla Corte).

Per questa via la Corte ha proceduto a vagliare in concreto l'obiezione francese, valutandola conforme ai tre requisiti di legittimità e concludendo quindi che, in assenza del consenso dello Stato accreditario, il palazzo sito in avenue Foch 42, indipendentemente da qualsiasi verifica circa l'« uso » di fatto dei locali per le finalità della missione diplomatica guineana, non ha mai acquistato lo *status* di « locaux de la mission » e non ha mai goduto perciò dell'inviolabilità prevista dall'art. 22 della Convenzione (per la valutazione in dettaglio dell'obiezione francese, cfr. sentenza, par. 90 ss.).

In una valutazione critica, la soluzione adottata dalla Corte non appare esente da incertezze.

Conviene innanzi tutto osservare come, al fine di pervenire alle conclusioni della sentenza, non fosse necessario attribuire rilevanza al consenso dello Stato territoriale. Infatti, i locali oggetto della controversia erano stati utilizzati per funzioni diplomatiche solo a partire dalla fine di luglio del 2012. Essi quindi, relativamente ad atti e fatti precedenti, anche solo per l'assenza del requisito dell'uso non avrebbero goduto dell'inviolabilità. La valorizzazione del semplice tenore letterale dell'art. 1, lett. i), della Convenzione, che contempla come unico requisito per l'acquisto dello *status* di locali della missione diplomatica l'« uso » (per le finalità della missione), avrebbe evitato così il lungo e controverso percorso argomentativo seguito dalla Corte (cfr. l'opinione separata del presidente Yusuf, par. 17, e la dichiarazione del giudice Gaja, par. 14).

In secondo luogo, la rilevanza in via esclusiva del requisito dell'uso è sostenuta da una prassi uniforme e risalente nel tempo, costituita da giurisprudenza nazionale (ricostruita nell'opinione del presidente Yusuf, paragrafi 9-17, nonché, in dottrina, da SALMON, *Manuel de droit diplomatique*, Bruxelles, 1994, p. 191 s., D'ASPREMONT, *Premises of Diplomatic Missions*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2008, par. 7, e, per quel che attiene alla « termination » dello *status*, ROMBERG, *The Immunity of Embassy Premises*, *British Yearbook of Int. Law*, 1959, p. 235 ss.), da convenzioni anteriori alla Convenzione di Vienna (v., per es., Convenzione concernente gli agenti diplomatici, L'Avana, 20 febbraio 1928, in League of Nations, *Treaty Series*, vol. CLV,

p. 259 ss.) e da testi di codificazione privata (cfr. Institut de droit international, *Règlement sur les immunités diplomatiques*, in *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. XIV, *Session de Cambridge*, 1895-1896, pp. 240-244; Institut de droit international, *Les immunités diplomatiques*, in *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. XXXV, *Session de New York*, 1929, pp. 307-311; Harvard Research School, *Draft Convention on Diplomatic Privileges and Immunities*, *American Journal of Int. Law*, 1932, Supplement, p. 16 ss.). Di converso, l'esigenza del consenso appare supportata solo dalla legislazione interna di un numero esiguo di Stati; né si riscontrano elementi che possano evidenziare un'accettazione generalizzata di questa limitata prassi legislativa da parte degli altri Stati e in specie degli Stati parti della Convenzione di Vienna.

La tesi secondo cui la mancanza di obiezioni a questa limitata prassi legislativa sarebbe indicativa del riconoscimento dell'esistenza di un potere, in capo allo Stato territoriale, di opporsi alla determinazione dei locali operata unilateralmente dallo Stato di invio (in questo senso, v. PUMA, *Lo status di « locale della missione diplomatica » nella sentenza della Corte internazionale di giustizia su immunità e procedimenti penali*, *supra*, p. 465), non appare convincente. È difficile, infatti, ricavare dal silenzio degli Stati l'esistenza di una regola integrativa o anche solo interpretativa della Convenzione di Vienna. Il silenzio degli Stati di invio potrebbe rilevare, tutt'al più, alla stregua di elemento da cui inferire l'esistenza di fasci di accordi taciti tra tali Stati e gli Stati di sede che prevedano, nel proprio ordinamento interno, una norma sul previo consenso (cfr. dichiarazione del giudice Gaja, par. 10 s., dove si afferma che un accordo siffatto è comunque da escludersi nel caso di specie, dato che l'ordinamento francese è privo di qualsiasi normativa o prassi amministrativa generale sul previo consenso che gli Stati d'invio, tra i quali la Guinea equatoriale, avrebbero potuto tacitamente accettare).

Le perplessità sulla conclusione adottata dalla Corte si rafforzano sulla base di elementi testuali non sufficientemente considerati dalla sentenza. L'art. 2, come già ricordato, prevede che lo stabilimento delle relazioni diplomatiche sia fondato sul mutuo consenso. Una volta che le relazioni siano state « stabilite » consensualmente, è però certamente possibile che molti atti di uno Stato vengano compiuti unilateralmente, senza dover cioè previamente acquisire il consenso dell'altro. Considerando gli articoli 4, 5, 6, 8, 11, 12, 27 e 46, sembra che la Convenzione, quando richiede il « consenso » dello Stato accreditario, o quando attribuisce allo stesso un « potere di opporsi », impedendone gli effetti, ad atti unilaterali dello Stato accreditante, lo dica sempre in maniera esplicita; e che in tutti gli altri casi quindi, nel concreto svolgimento dei rapporti diplomatici già stabiliti per mutuo consenso, debba vigere, *a contrario*, un principio di libertà (cfr., in questo senso, l'opinione separata del presidente Yusuf, par. 25, e l'opinione dissenziente del giudice Robinson, par. 18).

Come notato dal giudice Gaja nella sua dichiarazione, inoltre, talune norme della Convenzione appaiono difficilmente compatibili con la necessità di acquisire il previo consenso dello Stato di sede per la scelta dei locali diplomatici. Tale appare l'art. 21, par. 1, il quale impone allo Stato accreditario di facilitare o assistere lo Stato accreditante nell'ottenimento di « locali » sul territorio, e il cui scopo quindi « vise à permettre à l'Etat accréditant de trouver plus aisément un immeuble approprié, et non à l'empêcher d'utiliser un bâtiment comme locaux de sa mission » (par. 5). Il rilievo di questa norma non può essere attenuato dalla

circostanza che essa prevede questi obblighi, per lo Stato di sede, « dans le cadre de sa législation ». È vero cioè che l'ordinamento dello Stato accreditatario può prevedere limitazioni all'acquisto della proprietà o alla locazione di beni immobili sul proprio territorio, istituendo anche procedure autorizzative preventive, vincolanti per lo Stato accreditante (v., per quel che attiene all'Italia, DI FILIPPO, *Gli acquisti in Italia di beni immobili da parte di Stati stranieri*, *Rivista*, 1998, p. 429 ss.); ma ciò riguarda, appunto, come risulta chiaro dal testo e dalla storia della disposizione, l'acquisto di un titolo di natura civilistica sull'immobile, rilevante agli effetti dell'ordinamento interno (cfr. CAHIER, *Le droit diplomatique contemporain*, Genève, 1962, p. 148; SALMON, op. cit., p. 187). Non è agevole ricostruire sulla base di queste disposizioni, aventi un oggetto specifico e diverso, un argomento (v. PUMA, *Lo status di « locale della missione diplomatica »*, cit., p. 452 s., p. 460 ss.) a favore della tesi sulla possibilità che l'acquisto dello *status* di « locali della missione » sia condizionato, nell'ordinamento giuridico internazionale, al consenso dello Stato di sede.

Né in senso diverso conduce la considerazione dell'art. 12 della Convenzione, il quale non concerne i locali quanto, piuttosto, le località. Nonostante le divergenti interpretazioni prospettate dalle parti processuali (v. *Contre-mémoire de la République française*, par. 3.15, pp. 39-40; *Réplique de la République de Guinée Équatoriale*, par. 2.21, p. 32), il testo della disposizione indica chiaramente che il consenso dello Stato territoriale è richiesto per lo stabilimento di uffici in « località » diverse da quella nella quale è stabilita la sede della missione. Egualmente chiara appare la funzione della norma, che è verosimilmente quella di evitare l'incontrollata proliferazione di uffici decentrati delle missioni diplomatiche (per la differenza tra la sede della missione diplomatica e i locali della missione, cfr., per tutti, CURTI GIALDINO (C.), *Lineamenti di diritto diplomatico e consolare*, Torino, 2015, p. 71 ss).

Che lo *status* di « locali » si acquisti sulla sola base dell'uso di fatto per finalità proprie della missione diplomatica, esclusa ogni rilevanza del consenso dello Stato di sede, si evince inoltre anche dalla pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Manoilescu e Dobrescu c. Romania e Russia*, sent. 3 marzo 2005, ricorso n. 60861/00, <http://hudoc.echr.coe.int>. Pur se nell'ambito di un diverso contesto fattuale, la Corte ha indicato espressamente, infatti, che « [i]t is sufficient for the property to be "used for the purposes of the mission" of the foreign State for the above principles to apply, a condition that appears to have been satisfied in the instant case, seeing that the property in question is used by officials of the Russian Federation embassy in Romania » (v. il par. 77 della decisione, ove con « above principles » si allude al regime dell'inviolabilità dei locali della missione).

Infine, una conferma ulteriore dell'esistenza di una regola sull'acquisto dello *status* attraverso il (e al momento del) semplice *inizio di uso effettivo* dell'immobile per i fini della missione è data sia dalla letteratura, largamente orientata in questo senso (v., e.g., CAHIER, op. cit., p. 198; SCISO, *Il principio dell'inviolabilità dei locali diplomatici nel diritto internazionale contemporaneo*, *Comunità int.*, 2001, p. 627; D'ASPREMONT, *Premises of Diplomatic Missions*, cit., par. 6 s.), sia dai lavori preparatori della Convenzione, che mostrano, essi pure, come non fu sostenuto che l'acquisizione dello *status* potesse venire condizionata al consenso e il punto nodale di discussione fu, invece, proprio quello relativo al momento esatto in cui l'uso dei locali avrebbe dovuto determinare l'acquisto

della qualità di « locaux de la mission » per l'immobile (cfr. *Annuaire de la Commission du droit international*, 1957, vol. I, p. 56 s., paragrafi 17, 19, 24, 25).

Né, in senso contrario, si possono invocare alcuni isolati brani tratti da DENZA, *Diplomatic Law*, Oxford, 2016, pp. 17, 147, e da SALMON, op. cit., p. 190 (citati, a sostegno della posizione dello Stato convenuto, nel *Contre-mémoire de la République française*, p. 38 ss.). La prima infatti, pur evocando in qualche brano — sulla base peraltro di un'analisi sin troppo incentrata sulla sola prassi del Regno Unito — la possibile configurabilità del requisito del consenso, afferma poi anche, perentoriamente, che l'art. 1, lett. i) « does not require a sending State to seek the approval of the receiving State » (p. 16). Il secondo si riferisce bensì ad un possibile rilievo del consenso dello Stato di sede, ma solo per quanto attiene ai conflitti di qualificazione relativi all'« extension des locaux dans l'espace ». Per quel che concerne l'« extension de la qualité des locaux dans le temps », e cioè il problema oggetto di controversia nella sentenza in esame, anche questo a. indica come l'unico criterio sia quello dell'« affectation » (cfr. p. 191 s.).

Pur se le ragioni che hanno indotto la maggioranza della Corte a orientarsi in senso diverso andassero individuate nella peculiarità del caso specifico — ove sullo sfondo s'intravedeva chiaramente il tentativo di estendere il principio dell'inviolabilità dei locali delle missioni diplomatiche a beni di proprietà personale di un familiare del Presidente della Repubblica guineana —, la comprensibile preoccupazione di porre rimedio a un abuso difficilmente potrebbe giustificare l'affermazione di una regola non desumibile dalla Convenzione né dal diritto generale.

La sentenza della Corte potrebbe peraltro indurre gli Stati di sede ad adottare una normativa che subordini al proprio consenso la scelta dei locali per lo svolgimento delle funzioni diplomatiche da parte degli Stati di invio, e, per questa via, mettere in moto un procedimento di revisione della regola internazionale (per le possibili conseguenze, cfr. CARVOSSO, *The ICJ's Judgment in Equatorial Guinea v. France: What Are the Implications for International Diplomacy?*, *Australian Outlook*, www.internationalaffairs.org.au).

Uno scenario di questo tipo potrebbe rivelarsi foriero di nuovi problemi. Laddove la nuova regola si consolidasse, infatti, potrebbero verificarsi, come nel caso in commento, pericolose divaricazioni tra il fatto e il diritto; tra l'effettivo svolgimento, nei locali, delle funzioni diplomatiche da parte di uno Stato, e lo *status* giuridico-formale dell'immobile allorché venga a mancare il consenso dello Stato territoriale. Per questa via ed attraverso quindi l'arma del consenso, si potrebbe temere una moltiplicazione delle forme di interferenza dello Stato di sede con le funzioni sovrane che lo Stato di invio già eventualmente svolga, *de facto*, in un immobile; col rischio ovviamente che il numero delle controversie in materia di inviolabilità dei locali, anziché diminuire, aumenti. Né tale rischio deriva solo dalla divergenza di posizioni fra Stato di invio e Stato di sede sul momento genetico del processo di acquisizione dello *status* di locali della missione. Esso potrebbe infatti anche accentuarsi qualora lo Stato territoriale pretendesse addirittura di poter revocare il consenso, ponendo quindi fine, unilateralmente, all'applicabilità del regime dell'inviolabilità (cfr. AKANDE, *The Julian Assange Affair: May the UK Terminate the Diplomatic Status of Ecuador's Embassy?*, *EJIL:Talk!*, 17 agosto 2012). (Federico Travan)

Abstract. — *The judgment of the International Court of Justice on the merits of the Immunities and Criminal Proceedings case (Equatorial Guinea v. France) states a new requirement for a building to acquire the status of premises of a diplomatic mission: the consent of the receiving State. This requirement is not included in any provision of the Vienna Convention on Diplomatic Relations (VCDR). Moreover, it has not previously emerged in the long and uniform State practice on the matter, since the only requirement to obtain the status has always been the actual use of the premises for the purposes of the diplomatic mission. This paper analyses the judgment of the Court and aims to identify, through the presentation of various arguments, what is the rule for the acquisition of the status defined by Article 1 (i) of the VCDR in current international law. It finally discusses which problems may arise if the interpretation of the Court was followed by future practice.*