



Il diniego dell’immunità diplomatica alla delegazione dell’Unione europea a Londra

Mauro Gatti*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il precedente di Trump – 3. Assenza di accordi UE-Regno unito sullo status della delegazione di Londra – 4. L’incompleta cristallizzazione di norme consuetudinarie sulle immunità delle delegazioni dell’Unione – 5. Le (insufficienti) immunità della delegazione dell’Unione nell’ordinamento britannico – 6. La possibile risposta dell’Unione europea.

1. Il governo britannico si è recentemente rifiutato di garantire alla delegazione dell’Unione europea di Londra privilegi e immunità diplomatici, riservandosi di riconoscerle soltanto lo *status* che spetta agli uffici delle organizzazioni internazionali¹. La questione ha chiara rilevanza pratica, dato che gli uffici delle organizzazioni internazionali beneficiano di immunità limitate. Il personale delle organizzazioni, in particolare, si vede tipicamente riconosciuta soltanto l’immunità necessaria per l’esercizio delle sue funzioni (c.d. “immunità funzionale”)², mentre il diplomatico di uno Stato beneficia

* Ricercatore a tempo determinato *senior* presso l’Università di Bologna.

¹ P. WINTOUR e D. BOFFEY, *UK insists it will not grant EU ambassador full diplomatic status*, in *The Guardian*, 21 gennaio 2021, [theguardian.com/world/2021/jan/21/uk-insists-it-will-not-grant-eu-ambassador-full-diplomatic-status](https://www.theguardian.com/world/2021/jan/21/uk-insists-it-will-not-grant-eu-ambassador-full-diplomatic-status).

² H. G. SCHERMERS, N. M. BLOKKER, *International Institutional Law: Unity Within Diversity, Fifth Revised Edition*, Leiden, 2011, pp. 385-387.

altresì dell'immunità personale, inclusa, ad esempio, l'immunità assoluta dalla giurisdizione penale³.

Il diniego delle immunità diplomatiche per la delegazione di Londra solleva anche un problema simbolico: l'Unione cerca da tempo di assicurarsi la "parità con gli Stati" in modo da legittimarsi come attore internazionale⁴. Non solo l'Unione ha aperto 143 delegazioni, ma esse svolgono attività affini alle ambasciate nazionali⁵. Nella prassi, le delegazioni dell'Unione sono trattate in modo simile alle ambasciate statali, nella misura in cui esse e il loro personale godono usualmente di piene immunità diplomatiche e privilegi, quale, ad esempio, l'uso del titolo "ambasciatore" per il capo delegazione⁶. Negando immunità e privilegi diplomatici alla delegazione dell'Unione il governo britannico mette in discussione, non soltanto le velleità para-statali dell'Unione, ma la sua stessa credibilità come attore internazionale.

2. Non è la prima volta che un governo sovranista adotta misure diplomatiche ostili all'Unione. Nel 2018, l'amministrazione Trump ha "declassato" la delegazione dell'Unione presso gli Stati Uniti. Trump non ha messo in discussione le immunità diplomatiche della delegazione, ma ha semplicemente modificato l'ordine di precedenza del corpo diplomatico di Washington, facendo in modo che l'ambasciatore dell'Unione europea figurasse tra i rappresentanti delle organizzazioni internazionali e non più fra quelli degli Stati⁷.

Questa decisione dell'amministrazione Trump era probabilmente legittima, da un punto di vista giuridico. L'Unione europea mira ad essere trattata come uno Stato per quanto riguarda l'ordine di precedenza del corpo diplomatico, ma non può, almeno per il momento, invocare un diritto in tal senso. Solo gli Stati godono del diritto ad essere trattati da "pari" per quanto

³ V. Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961, UN Treaty Series, vol. 500, p. 95 (di seguito: Convenzione di Vienna del 1961), art. 31.

⁴ M. GATTI, *EU Diplomacy after Brexit*, in J. SANTOS VARA, R. A. WESSEL (eds.), *The Routledge Handbook on the International Dimension of Brexit*, Abingdon-on-Thames, 2020, p. 165 ss.

⁵ V. *amplius* M. GATTI, *European External Action Service: Promoting Coherence through Autonomy and Coordination*, Leiden, 2016, pp. 285-288; *contra*, v. P. KERRES, R. WESSEL, *Apples and Oranges? Comparing the European Union Delegations to National Embassies*, CLEER Working Paper, 2015, asser.nl.

⁶ v. *inter alia* G. BUTLER, *The European Union and Diplomatic Law: An Emerging Actor in Twenty-First Century Diplomacy*, in P. BEHRENS (ed.), *Diplomatic Law in a New Millennium*, Oxford, 2017, p. 319 ss.

⁷ V. M. KNIGGE, *Trump administration downgrades EU mission to US*, DW, 8 gennaio 2019, [dw.com/en/trump-administration-downgrades-eu-mission-to-us/a-46990608](https://www.dw.com/en/trump-administration-downgrades-eu-mission-to-us/a-46990608); sull'ordine di precedenza, v. E. DENZA, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford, 2016, p. 95 ss.

riguarda l'ordine di precedenza⁸. L'Unione riesce, abbastanza frequentemente, a convincere gli Stati ospite a trattarla da pari, ma talvolta fallisce. Negli Stati Uniti, in particolare, è stato solo con Obama (2016) che l'Unione ha ottenuto una posizione simil-statuale nell'ordine di precedenza diplomatico. Trump ha semplicemente ripristinato la situazione pre-2016.

La decisione trumpiana ha avuto conseguenze perlopiù simboliche: ad esempio, l'ambasciatore dell'Unione non è stato invitato ad alcuni eventi. L'Unione si è comunque opposta fermamente al “declassamento” della sua delegazione e ha ottenuto che il suo ambasciatore tornasse alle prime posizioni nell'ordine di precedenza, dove permane ad oggi⁹.

3. Il governo britannico ha seguito in parte il precedente trumpiano, adottando però una soluzione più drastica. Non solo il Regno Unito nega alla delegazione dell'Unione un posto fra gli Stati nell'ordine di precedenza, ma si rifiuta di riconoscerle privilegi e immunità diplomatici. Il Regno Unito è l'unico Paese ad avere adottato questo approccio in tempi recenti; nei pochi casi in cui la delegazione dell'Unione e il suo personale non beneficiano di immunità diplomatiche complete, l'accredimento è avvenuto in tempi piuttosto remoti¹⁰. La decisione britannica pare dunque una provocazione, tanto più perché immotivata. Il governo britannico sostiene di non volere creare un “precedente”, che porterebbe alla proliferazione dello status diplomatico¹¹, ma questa argomentazione pare pretestuosa, dato che l'Unione dispone già di numerose altre delegazioni dotate di tale status.

Seppure ostile, la decisione del governo britannico è probabilmente legittima sul piano prettamente giuridico. Le immunità degli uffici e agenti delle organizzazioni internazionali sono disciplinate generalmente con accordi internazionali. È il caso dell'Unione, i cui privilegi e immunità sono regolati dal Protocollo (7)¹². Fin tanto che il Regno Unito è stato un membro dell'Unione europea, la rappresentanza della Commissione europea a Londra ha beneficiato di diritti e immunità in virtù del Protocollo 7 (il quale, peraltro, garantisce soltanto immunità funzionali a funzionari e agenti

⁸ Questo diritto è codificato dall'art. 16 della Convenzione di Vienna del 1961, cit.

⁹ v. Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, *Diplomatic Corps Order of Precedence and Dates of Presentation of Credentials*, aggiornato al 9 gennaio 2021, [web.archive.org/web/20210109182738/https://www.state.gov/diplomatic-corps-order-of-precedence-and-dates-of-presentation-of-credentials/](https://www.state.gov/diplomatic-corps-order-of-precedence-and-dates-of-presentation-of-credentials/).

¹⁰ È il caso del Canada, ad esempio, dove l'accredimento è avvenuto nel 1975; v. lo *European Communities Privileges and Immunities Order* (C.R.C., c. 1308), disponibile alla pagina laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/C.R.C.,_c._1308/page-1.html; v. anche E. Baroncini, *Il treaty-making power della commissione europea*, Napoli, 2009, pp. 198-201.

¹¹ v. P. WINTOUR e D. BOFFEY, *op. cit.*

¹² Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea.

dell'Unione¹³). Il 31 gennaio 2020, come noto, il Regno unito ha receduto dall'Unione europea. Di conseguenza, la rappresentanza della Commissione (ufficio che rappresenta la Commissione nei Paesi membri) si è trasformata in delegazione dell'Unione (ufficio che rappresenta l'Unione presso Stati terzi¹⁴). Durante il c.d. "periodo transitorio", comunque, la delegazione dell'Unione ha goduto delle medesime immunità e privilegi di cui godeva la rappresentanza della Commissione. L'Accordo sul recesso del Regno unito, infatti, prevede che "il diritto dell'Unione si applica al Regno Unito e nel Regno unito durante il periodo di transizione", cioè fino al 31 dicembre 2020.¹⁵

Con la fine del periodo transitorio, lo status della delegazione di Londra e del suo personale è diventato incerto. La questione non è trattata né nell'Accordo sul recesso del Regno unito né nel successivo Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione UE-Regno unito¹⁶ o in altri accordi bilaterali. Tipicamente, l'Unione conclude un accordo di stabilimento (*establishment agreement*) con lo Stato che ospita la sua delegazione, secondo una prassi codificata dalla Decisione sul Servizio europeo per l'azione esterna (2010)¹⁷. Ai sensi di tale Decisione, l'Alto rappresentante deve assicurarsi che gli Stati riceventi accordino alle delegazioni dell'Unione, al loro personale e ai relativi beni, "privilegi e immunità equivalenti" a privilegi e immunità diplomatici¹⁸. Il diritto dell'Unione non può però imporre un obbligo simile ad uno Stato terzo. Che può quindi rifiutarsi, come il Regno unito ha fatto, di concludere un accordo di stabilimento.

4. Il diritto internazionale consuetudinario non contribuisce significativamente a chiarire la posizione della delegazione di Londra. Esso conferisce privilegi e immunità alle missioni diplomatiche degli Stati (codificati dalla Convenzione di Vienna del 1961). Il regime applicabile agli uffici delle organizzazioni internazionali e al loro personale è però diverso, almeno nel diritto internazionale generale. La natura consuetudinaria delle

¹³ V. art. 11 del Protocollo 7.

¹⁴ V. art. 221, par. 1, TFUE.

¹⁵ Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, art. 127.

¹⁶ Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord, dall'altra.

¹⁷ Decisione del Consiglio 2010/427/UE, art. 5, par. 6.

¹⁸ *Ibid.*

immunità delle organizzazioni internazionali è infatti contestata¹⁹ e ancora più controversa è l'immunità degli agenti delle organizzazioni internazionali²⁰. Si può escludere, in ogni caso, che si debbano riconoscere in via consuetudinaria privilegi e immunità diplomatici agli agenti delle organizzazioni internazionali.

L'Unione, a dispetto del suo carattere *sui generis*, sembra doversi qualificare come organizzazione internazionale per quanto concerne il regime delle immunità, come rivendicato dalla stessa Commissione europea: "the Union is an international organisation benefiting in non-EU countries from the general rule of international law regarding the jurisdictional immunity of international organisations"²¹. In quanto appartenenti a un'organizzazione internazionale e non a uno Stato, le delegazioni dell'Unione e il loro personale non dovrebbero godere di immunità diplomatiche, almeno in linea di principio. Nella prassi, come si è visto, gli Stati terzi riconoscono sistematicamente, seppure in via pattizia, privilegi e immunità diplomatici alle delegazioni dell'Unione. Sembra così in via di cristallizzazione una consuetudine relativa al riconoscimento di immunità diplomatiche alle delegazioni dell'Unione. Non è detto però che tale consuetudine sia già in essere, considerando che "the fact that a rule is set forth in a number of treaties may, but does not necessarily, indicate that the treaty rule reflects a rule of customary international law"²². Può darsi che l'incidente causato dal diniego britannico contribuisca, nei prossimi mesi, a chiarire l'avvenuta cristallizzazione, o meno, della consuetudine in parola.

5. I privilegi e le immunità della delegazione di Londra e del suo personale non sono ad oggi delineati con precisione dal diritto internazionale e dipendono quindi prevalentemente dal diritto britannico. Questi non sembra tutelare adeguatamente la delegazione dell'Unione europea. Ai sensi

¹⁹ V., in tal senso, M. WOOD, *Do International Organizations Enjoy Immunity Under Customary International Law?*, in *International Organizations Law Review*, 2014, p. 287 ss.; più in generale, v. M. DI FILIPPO, *Immunità dalla giurisdizione versus diritto di accesso alla giustizia: il caso delle organizzazioni internazionali*, Torino, 2013; S. DORIGO, *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione contenziosa ed esecutiva nel diritto internazionale generale*, Torino, 2008.

²⁰ C. WALTER, F. PREGER, *Immunities of Civil Servants of International Organisations*, in T. RUYS, N. ANGELET, L. FERRO (eds.), *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law*, Cambridge, 2019, pp. 544 e 545.

²¹ Commissione europea, nota per il Committee of Legal Advisers on Public International Law del Consiglio d'Europa, 2010, <https://www.coe.int/en/web/cahdi/database-immunities>; v. anche R. A. WESSEL, *Immunities of the European Union*, in *International organizations law review*, 2014, p. 395 ss.

²² Commissione del diritto internazionale, draft conclusions on identification of customary international law, Report of the International Law Commission, Sixty-eighth session, 2016, p. 102, conclusione 11, par. 2.

dello “European Union (Future Relationship) Act 2020” (di seguito: Future Relationship Act) del 31 dicembre 2020²³, il governo britannico può decidere che all'Unione, ai suoi organi e uffici, e al suo personale, siano garantiti i privilegi e le immunità che “it is in the opinion of Her Majesty in Council appropriate to confer on them”²⁴.

La delegazione dell'Unione a Londra beneficia quindi soltanto delle immunità reputate “appropriate” da sua maestà. Il governo britannico ha già dichiarato che “the EU, its delegation and staff will receive the privileges and immunities necessary to enable them to carry out their work in the UK effectively”²⁵. In altri termini, le immunità funzionali tipiche delle organizzazioni internazionali.

Curiosamente, il Future Relationship Act sembra indicare che eventuali privilegi e immunità potrebbero essere previsti a livello bilaterale: nel decidere se e quali privilegi e immunità offrire, il governo britannico dovrà “tenere in considerazione” gli obblighi previsti in accordi internazionali di cui il Regno unito è parte²⁶. Ciò pare suggerire che il governo britannico, a dispetto del suo atteggiamento ostile, tenga in seria considerazione la possibilità di concludere un accordo di stabilimento con l'Unione.

6. Sebbene l'azione del Regno unito sia probabilmente legittima, crea un precedente pericoloso, che altri Stati potrebbero seguire. L'Unione potrebbe limitarsi a protestare e attendere: può darsi che il governo Johnson sia disposto a transigere sullo *status* della delegazione di Londra. Si riproporrebbe così il copione andato in scena negli Stati Uniti trumpiani.

Non si può escludere, però, che il governo britannico ritenga la questione di interesse nazionale e si dimostri fermo nei suoi propositi. In effetti, è stato ipotizzato che la decisione di non garantire immunità diplomatiche alla delegazione dell'Unione sia funzionale ad una precisa strategia del governo britannico: “to underline the government’s view that it should maintain relations with leading EU member states, rather than the institutions”²⁷.

Se il Regno unito si rivelasse inamovibile, l'Unione dovrebbe necessariamente adottare delle ritorsioni. In ossequio al principio di reciprocità, l'Unione potrebbe “degradare” la rappresentanza del Regno

²³ European Union (Future Relationship) Act 2020, 31 dicembre 2020.

²⁴ V. International Organisations Act 1968, del 26 luglio 1968, sezione 4B, sottosezione 2, lettere b e c, così come modificate dal Future Relationship Act, *cit.*, sezione 27.

²⁵ V. P. WINTOUR e D. BOFFEY, *op. cit.*

²⁶ V. International Organisations Act 1968, *cit.*, sezione 4B, sottosezioni 1 e 2, lettere b e c, come modificate dal Future Relationship Act, *cit.*, sezione 27.

²⁷ J. KANE, *Refusing diplomatic status to the EU’s London delegation is a counterproductive insult*, Institute for Government, 2021, instituteforgovernment.org.uk/blog/refusing-diplomatic-status-eu.

unito presso l'Unione, assegnandole il medesimo status che il Regno unito garantisce alla delegazione di Londra. Tale misura è legittima dal punto di vista del diritto internazionale, dato che il diritto consuetudinario non impone l'obbligo di riconoscere immunità diplomatiche alle rappresentanze degli Stati presso le organizzazioni internazionali²⁸. E pare possibile anche dal punto di vista del diritto dell'Unione. Ai sensi dell'art. 16 del Protocollo (7), lo Stato in cui ha sede l'Unione "riconosce alle missioni dei paesi terzi accreditate presso l'Unione le immunità e i privilegi diplomatici d'uso". Se interpretato letteralmente, l'art. 16 del Protocollo (7) potrebbe suggerire che, una volta accreditata presso l'Unione la rappresentanza di uno Stato terzo, questa ottiene automaticamente immunità diplomatiche. Un'interpretazione teleologica è però da preferirsi: l'art. 16 del Protocollo (7) non mira a tutelare le rappresentanze degli Stati terzi in quanto tali, ma a consentire all'Unione di ricevere missioni diplomatiche senza subire l'interferenza dei suoi Stati membri (segnatamente, il Belgio).

Si può dunque concludere che l'Unione ha il diritto, non l'obbligo, di chiedere al Belgio di garantire le immunità diplomatiche delle rappresentanze degli Stati terzi. Poiché *qui peut le plus peut le moins*, l'Unione può chiedere al Belgio di tutelare, non tutte le immunità diplomatiche della rappresentanza britannica, ma le sole immunità funzionali. In risposta al diniego di immunità diplomatiche per la delegazione di Londra, l'Unione potrebbe dunque "degradare" la rappresentanza diplomatica del Regno unito. Un'*escalation* di ritorsioni non sarebbe ideale, ma certo preferibile ad una passiva accettazione della provocazione britannica.

²⁸ V. H. G. SCHERMERS, N. M. BLOKKER, *op. cit.*, pp. 1163 e 1164; J. G. FENNESSY, *The 1975 Vienna Convention on the Representation of States in Their Relations with International Organizations of a Universal Character*, in *American Journal of International Law*, 1976, p. 62 ss.

ABSTRACT

The Denial of Diplomatic Immunity to the EU Delegation in London

The British government recently refused to grant diplomatic privileges and immunities to the EU delegation in London and granted it only the status of an international organisation's office. The United Kingdom has thus questioned the Union's strategy, which aims to ensure "equality with States" on the diplomatic level. If the UK were to prove adamant on this point, the Union would have to "downgrade" the British representation in Brussels.

Il diniego dell'immunità diplomatica alla delegazione dell'Unione europea a Londra

Il governo britannico si è recentemente rifiutato di garantire alla delegazione dell'Unione europea di Londra privilegi e immunità diplomatici, riservandosi di riconoscerle soltanto lo status che spetta agli uffici delle organizzazioni internazionali. Il Regno Unito ha così messo in discussione la strategia dell'Unione, che mira ad assicurarsi la "parità con gli Stati" sul piano diplomatico. Se il Regno Unito dovesse dimostrarsi irremovibile sul punto, l'Unione non potrebbe far altro che "declassare" la rappresentanza britannica a Bruxelles.