

Vincenzo Ferraro

L'amministrazione consolare

Profili di diritto nazionale e ultrastatale

FRANCOANGELI

SDP

Studi di

Diritto Pubblico

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin** e **Aldo Sandulli**
coordinata da **Fulvio Cortese**

REDAZIONE

Fulvio Cortese, Angela Ferrari Zumbini, Simone Penasa, Andrea Sandri

COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Thomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Aristide Police, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Aldo Travi, Michel Troper

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale.

La Collana si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi, pertanto, saranno soggetti ad un'accurata procedura di valutazione, adeguata ai criteri fissati dalle discipline di riferimento.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità

Vincenzo Ferraro

L'amministrazione consolare

Profili di diritto nazionale e ultrastatale

FRANCOANGELI

SDP

Studi di

Diritto Pubblico

Il volume è stato pubblicato con un contributo del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Firenze tramite il fondo di Ateneo 2011.

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Introduzione	pag.	7
1. L'amministrazione consolare nel diritto internazionale	»	27
1. Le origini dell'amministrazione consolare	»	27
2. La funzione consolare nella scienza giuridica	»	39
3. La dottrina del diritto pubblico italiana	»	58
4. La dottrina del diritto internazionale italiana	»	63
5. La <i>Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari</i>	»	71
6. Il rilievo della giurisprudenza dell' <i>International Court of Justice (ICJ)</i>	»	76
7. I principi individuati dalle Corti sopranazionali nella materia dei diritti dell'uomo	»	84
8. L'amministrazione consolare e la <i>diplomazia</i> tra Stato e diritto internazionale	»	91
2. L'amministrazione consolare in Italia	»	101
1. L'amministrazione consolare italiana: le <i>fonti</i> normative	»	101
2. Le funzioni amministrative proprie degli uffici consolari nel diritto italiano, con particolare riferimento alla struttura di alcuni procedimenti amministrativi	»	110
3. L'organizzazione dell'amministrazione consolare italiana	»	116
3. L'amministrazione consolare nei diritti nazionali diversi da quello italiano	»	131
1. L'amministrazione consolare in Francia	»	131
2. Il Regno Unito	»	140
3. Gli altri Stati europei	»	149
4. Il diritto consolare negli Stati Uniti	»	155
5. Alcune conclusive riflessioni sull'amministrazione consolare nei diritti statali	»	161

4. L'amministrazione consolare nel diritto europeo	pag. 163
1. L'amministrazione consolare nell' <i>Unione Europea (UE)</i> : le origini	» 163
2. La cittadinanza europea come presupposto della <i>protezione</i> esercitata dall' <i>UE</i> nei confronti delle persone caratterizzate da tale cittadinanza	» 178
3. La <i>protezione</i> secondo gli artt. 20 e 23, <i>TFUE</i>	» 188
4. Alcune riflessioni sull'amministrazione consolare secondo il diritto europeo, con particolare riferimento alla proposta di «Direttiva del Consiglio sulla tutela consolare dei cittadini dell'Unione all'estero»	» 200
Osservazioni conclusive	» 215
Bibliografia	» 233

INTRODUZIONE

«Gli agenti spediti e residenti nei diversi Paesi sotto i nomi di ambasciatori, ministri, consoli» o «diplomatici» entrano «per sola incidenza (...) nella dottrina» del diritto amministrativo¹.

Romagnosi definiva, così, icasticamente l'amministrazione preposta agli *affari esteri*. Tale definizione, proposta dal giurista che viene considerato il primo studioso del diritto amministrativo italiano², è significativa dell'atteggiamento della dottrina del diritto pubblico nei confronti del tema esaminato in questo libro e rappresenta, perciò, lo spunto introduttivo alle riflessioni che saranno svolte più avanti³.

¹ G.D. Romagnosi, *Principj fondamentali di diritto amministrativo onde tesserne le istituzioni*, Prato, 1835, p. 59.

² Si veda quello che, in questo senso, viene osservato in F. Merusi, *Gian Domenico Romagnosi fra diritto e processo amministrativo*, *Dir.Proc.Am.*, 2011, 4, pp. 1222 e ss. (p. 1222).

³ Nel libro, i termini «amministrazione preposta al settore degli *affari esteri*» ed «amministrazione diplomatica e consolare» sono utilizzati, talvolta, in maniera equivalente. Negli Stati, l'amministrazione competente per gli *affari esteri*, infatti, è, ormai, – secondo il diritto internazionale, più avanti, indicato –, generalmente, distinta nell'area degli uffici diplomatici ed in quella dell'amministrazione consolare: si veda, per questo aspetto, H. Caroli Casavola, *Gli affari esteri*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, pp. 75 e ss. e A. Maresca, *Le relazioni consolari*, Milano, 1966, pp. 123 e ss.

Su tali concetti si tornerà – più ampiamente – nel primo capitolo. Residua, tuttavia, un ulteriore aspetto degli *affari esteri*, che riguarda l'organizzazione dei connessi uffici statali esistenti nel territorio del medesimo Stato e competenti a coordinare l'attività degli organi diplomatici e consolari. A parere di chi scrive, questo settore, per la specificità dei problemi, così, posti e per l'autonoma ampiezza degli argomenti implicati, esula, però, dall'ambito studiato nel presente libro e non vi verrà, perciò, diffusamente trattato.

Anche tale settore non risulta – almeno nella dottrina italiana – frequentemente studiato: si vedano, comunque, G. Bosco, *Lezioni di diritto internazionale, op. cit.*, pp. 385 e ss., H. Caroli Casavola, *Gli affari esteri*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale, op.cit.*, pp. 75 e ss. e *op. cit.*, pp. 213 e p. 230, P. Fedozzi, *Introduzione al diritto internazionale e parte generale, op. cit.*, pp. 439 e ss., G. Morelli, *Nozioni di diritto*

Nelle considerazioni preliminari alla ricerca, devono essere sottolineati e spiegati gli aspetti di rilievo del medesimo tema rispetto agli studi della dottrina giuspubblicistica.

Due profili, in particolare, riguardano il rapporto tra la pubblica amministrazione e lo Stato (nell'ambito dell'apparato pubblico preposto agli *affari esteri*⁴), un altro aspetto concerne la questione della *cittadinanza amministrativa*.

Si deve, in primo luogo, ricordare che l'amministrazione diplomatica e consolare, sulla quale si soffermerà, tra le funzioni amministrative connesse agli *affari esteri*, questo studio⁵, è caratterizzata da una rimozione da parte della dottrina del diritto pubblico⁶.

Il medesimo apparato amministrativo, infatti, fin dalle origini, è connesso all'esercizio delle funzioni amministrative connotate dalla produzione di effetti al di fuori del territorio statale e, a partire dal XVII secolo, anche dal fatto che tali funzioni sono svolte sulla base del diritto internazionale⁷.

L'orientamento di questa dottrina, perciò, si lega all'idea, riproposta ed argomentata dai giuristi nelle epoche successive⁸, ed esemplificata dalla citata definizione di Romagnosi, per la quale la pubblica amministrazione debba – in maniera tendenzialmente esclusiva – essere identificata con quella statale⁹.

internazionale, Padova, 1967, pp. 199 e ss., A.P. Sereni, *Diritto Internazionale*, op. cit., pp. 486 e ss., L. Torchia, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo titolo V della Costituzione*, Le Regioni, 2001, pp. 1203 e ss.

⁴ Nell'ambito della pubblica amministrazione preposta agli *affari esteri*, il libro, quindi, esaminerà quella «periferica», appunto, rappresentata dagli uffici diplomatici e consolari.

⁵ Si veda la distinzione, operata nelle note precedenti, sulla specificità dell'amministrazione diplomatica e consolare rispetto a quella preposta agli *affari esteri*.

⁶ Su tale aspetto, si veda la dottrina citata nel terzo paragrafo del primo capitolo.

⁷ L'amministrazione consolare, precisamente, attualmente trova il proprio fondamento nel diritto internazionale con la *Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari*, conclusa a Vienna il 24 aprile 1963, ratificata in Italia con la Legge 9 agosto 1967, n. 804, n. 235 (per il testo italiano della *Convenzione* si veda <http://www.careproject.eu/database>).

Sul nesso tra la nascita dello Stato moderno e l'affermazione dell'attuale amministrazione diplomatica e consolare (soprattutto, dopo la pace di *Westfalia* – 1648, allorché si delinea la Comunità internazionale nel senso moderno – S. Battini, *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano, 2003, specificamente, a pp. 97 e ss.) rinviamo alle osservazioni svolte nella ricostruzione storica nel primo capitolo.

⁸ Gli studi sul diritto pubblico europeo – e su quello amministrativo internazionale –, come è noto, acquisiscono una maggiore consistenza nella seconda metà del '900. Su tale argomento rinviamo alle osservazioni, più avanti, svolte nell'introduzione e nel primo capitolo.

⁹ Su questo aspetto, sul quale si tornerà nel corso del presente studio (specificamente, nel primo capitolo e nell'ultimo), intanto, citiamo G. della Cananea, C. Franchini, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2010, pp. 13 e ss., M.S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, p. 78, L. Von Mises, *Onnipotent Government. The Rise of the Total State and Total War*, Milano, 1966, S. Romano, *Prime pagine di un manuale di diritto amministrativo*, in *Scritti minori*, Milano, 1950, pp. 433 e ss.

Sullo sfondo di questa concezione vi è – come spiegheremo – l’idea della sovranità intesa come qualità esclusivamente riferita allo Stato¹⁰.

Il territorio statale, così, da una parte, rappresenterebbe il limite spaziale proprio dell’efficacia dei provvedimenti amministrativi¹¹; il rapporto tra la

¹⁰ Sotto questo aspetto, si vedano la dottrina (soprattutto, formatasi sulla base dell’influenza tedesca) e le considerazioni indicate nell’ultimo capitolo e nelle osservazioni conclusive, sia con riferimento alla cittadinanza sia rispetto al problema della sovranità. Per questo profilo, è, già, possibile osservare che l’amministrazione consolare e diplomatica si connette (per i diversi aspetti menzionati sul rapporto tra lo Stato ed il territorio, in relazione all’efficacia degli atti pubblici statali verso i cittadini e nelle *relazioni estere*) al problema della sovranità. L’evoluzione della pubblica amministrazione preposta a questo settore consente, quindi, alcune riflessioni su quella nozione, – come abbiamo anticipato e spiegheremo meglio – centrale nell’area del diritto pubblico (ed in quello amministrativo). Su questi aspetti si veda R. Rawlings, P. Leyland, A. Young, *Sovereignty and the Law: Domestic, European and International Perspectives*, op.cit. Per questo libro, la sovranità rileva nella duplice accezione delineata dalla dottrina – si veda, ad esempio, intanto, G. Berti, *Sovranità*, Enc.Dir., Milano, 2007, pp. 1067 e ss., J. Crawford, *Brownlie’s Principles of Public International Law*, Oxford, 2012, pp. 115 e ss., pp. 127 e ss., E. De Vattel, *Le droit des Gens*, Londres, 1758, M.S. Giannini, *Sovranità b) Diritto vigente*, Enc.Dir., Milano, 1990, pp. 224 e ss. e R. Moretti, *Sovranità popolare*, Enc.Giur., Roma, 1993 –, vale a dire, quella «interna» e la dimensione «esterna». Nel primo senso, essa concerne (nella tradizionale formulazione esaminata nel libro) la manifestazione del potere assoluto sovrano all’interno dell’ordinamento giuridico statale. La sovranità «esterna», invece, proietta tale potere nelle *relazioni estere*, con riferimento agli altri analoghi poteri pubblici. La prima accezione, prevalentemente, rileva per il diritto costituzionale, mentre la seconda coinvolge (poiché concerne la posizione dello Stato nelle dinamiche ultranazionali) anche quello internazionale ed è, prevalentemente, studiata nel medesimo ambito – sul piano delle funzioni amministrative internazionalmente esplicate dai soggetti pubblici –, soprattutto, in relazione alla *Diplomazia* ed ai *Consoli* (sulle ragioni all’origine di questo preponderante interesse verso il medesimo tema da parte degli internazionalisti si vedano le più approfondite osservazioni svolte nel primo capitolo).

Nel libro si muove dalla definizione di tale concetto, ad esempio, proposta da C. Parry, *Note*, in M. Sorensen (ed.), *Manual of Public International Law*, London – New York, 1968, pp. 3 e ss., per il quale, secondo un principio di effettività, si definisce lo Stato quale soggetto «possessing within its own sphere the quality of independence of any superior, a quality which we are accustomed to call sovereignty», legandosi la sovranità all’effettività e, perciò, al concreto esercizio delle supreme funzioni concernenti l’individuazione delle norme giuridiche in un territorio e l’attuazione (attraverso gli organi giurisdizionali o amministrativi) di tali norme. Sul rilievo della nascita dello Stato moderno (e del suo diritto pubblico) rispetto all’amministrazione degli *affari esteri* ci soffermeremo nel primo capitolo. Si veda *infra* per la dottrina rilevante per i temi appena indicati.

¹¹ Sull’efficacia extraterritoriale propria degli atti amministrativi, esaminata nel secondo paragrafo del primo capitolo, si vedano – introduttivamente – G. Biscottini, *Diritto amministrativo internazionale* – in particolare, si veda il volume II, *La rilevanza degli atti amministrativi stranieri* –, in G. Ballardore Pallieri, G. Morelli, R. Quadri (diretto da), *Trattato di diritto internazionale*, Padova, 1964, Sez. II, G. Biscottini, *I procedimenti per l’attribuzione di efficacia agli atti amministrativi stranieri*, Dir.Int., 1959, pp. 36 e ss., A. De Valles, *La validità degli atti amministrativi*, Roma, 1917, P. Fedozzi, *De l’efficacité extraterritoriale des actes de droit public*, Recueil des Cours, 1929, pp. 181 e ss., D. Howland, L.S. White, *The*

pubblica amministrazione ed i soggetti amministrati, d'altra parte, sarebbe individuato sulla base di alcuni criteri univoci, principalmente identificati con le regole sulla cittadinanza, pensata – in tale prospettiva – quale necessaria relazione tra una determinata persona e lo Stato¹².

State of the Sovereignty: Territories, Law and Population, Bloomington, 2009, R. Rawlings, P. Leyland, A. Young, *Sovereignty and the Law: Domestic, European and International Perspectives*, Oxford, 2013. Il rapporto tra l'atteggiamento (verso l'amministrazione diplomatica e consolare) della dottrina in Italia, sopra indicato, e l'evoluzione propria della scienza del diritto pubblico italiana (soprattutto, attenta a costruire – come si è accennato – un sistema retto sulla centralità dello Stato, quale esclusivo fondamento di ogni potestà pubblicistica), ad esempio, può essere colto nelle tesi esposte in O. Ranalletti, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1940, p. 408, S. Romano, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1932, p. 5 e M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, 1988, p. 351, le quali saranno, più avanti, meglio esaminate nel primo capitolo.

Sull'evoluzione della scienza giuspubblicistica italiana, anche con riferimento alla costruzione della fondamentali categorie di tale scienza, si rinvia ad A. Sandulli, *Costruire lo Stato: la scienza del diritto amministrativo in Italia*, Milano, 2009.

¹² Sulla relazione della cittadinanza (e per il suo tradizionale riferimento allo Stato) citiamo, intanto, N. Dowel N., J. Williams (EDS), *Global Citizenship: A Critical Reader*, Edinburgh, 2002, J. Habermas, *Citizenship and National Identity*, Praxis International, 1992, 2, pp. 1 e ss., J. Habermas, *Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of the European Union*, in B. Van Steenberghe (ed.), *Condition of Citizenship*, New York, 1994, pp. 20 e ss., D.B. Heater, *Citizenship: The Civic Ideal in World History, Politics, and Education*, Manchester, 2004, T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class: And Other Essays*, Cambridge, 1950, D. McCrone D, R. Kiely, *Nationalism and Citizenship*, Sociology, 2000, pp. 19 e ss., P.J. Spiro, *Dual Nationality and the Meaning of Citizenship*, Emory Law Journal, 1997, 46, pp. 1411 e ss. Su tale tema si rimanda alle osservazioni dell'ultimo capitolo, con particolare riferimento ai problemi della cittadinanza europea. In queste osservazioni introduttive, si ha un prevalente riferimento alla dottrina italiana, che risulta significativa per la maniera in cui le categorie dogmatiche indicate sono state costantemente proposte rispetto al principio dell'identificazione della pubblica amministrazione e dello Stato, così da individuare un elemento di resistenza verso la comprensione delle questioni legate alle amministrazioni (come quelle diplomatiche o consolari) competenti ad esercitare le proprie funzioni al di fuori del territorio statale ed in coordinamento con gli organi (anche non amministrativi) di altri Stati. Questo aspetto, tuttavia, è percepibile anche nella dottrina di altri Paesi (soprattutto, europei continentali), come si spiegherà nel primo capitolo e nel quarto. Per tale materia, si veda, intanto, G. della Cananea, C. Franchini, *I principi dell'amministrazione europea, op. cit.*, pp. 13 e ss. La crisi della tradizionale identificazione tra lo Stato e l'amministrazione si avverte, precisamente, soprattutto, in relazione all'influenza normativa europea, per la quale citiamo J.B. Auby (sous la direction de), *Droit Administratif Européen*, Bruxelles, 2007, S. Cassese, *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, Riv. Trim. Dir. Pub., 2003, pp. 35 e ss., M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013 e M.P. Chiti, G. Greco, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007 (nella cui prima edizione il fenomeno indicato è stato colto, per la prima volta, in maniera sistematica, in Italia), P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford, 2012, J.D. De la Rochere, J. Schwartz, *Droit administratif européen*, Bruxelles, 2009, J. Schwarze, *European Administrative Law*, London, 2006. Sul medesimo tema, con riferimento anche al diritto globale, si vedano J.-B. Auby, *La globalisation, le droit et l'Etat*, Paris, 2010, S. Battini, *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale, op. cit.*, J. Bell, *Mecha-*

Il tema esaminato nel libro, quindi, consente di comprendere in quale modo la concezione dello Stato (e della pubblica amministrazione) appena indicata abbia condizionato gli studi della dottrina giuspubblicistica e possa aver rappresentato una resistenza verso una loro apertura nei confronti delle esperienze giuridiche legate ad ordinamenti diversi da quello statale (e – specificamente – a quello internazionale)¹³.

La seconda osservazione sul rilievo del diritto diplomatico e consolare discende dalla relazione tra quello amministrativo e gli ordinamenti non statali.

Se, infatti, alcune funzioni amministrative sono disciplinate, nell'amministrazione degli *affari esteri*, anche sulla base del diritto internazionale (e, nel caso dell'*Unione Europea – UE* –, di quello sopranazionale¹⁴), lo stesso settore assume un generale ed importante rilievo negli studi della dottrina giuspubblicistica, oggi impegnata a ricostruire il rapporto tra gli ordinamenti statali e quelli non statali (con particolare riferimento alla normativa sopranazionale o al diritto globale¹⁵) ed a spiegare il modo in cui questa inte-

nisms for Cross-Fertilisation of Administrative Law in Europe, in J. Beatson, T. Trimidas (EDS), *New Directions in European Public Law*, Oxford, 1998, pp. 147 e ss., S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Bari, 2001, S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, op. cit., S. Cassese, *Oltre lo Stato*, Bari, 2006, J. Neyer, *Binding Territoriality and Functionality? Globalization Meets the Law*, in V. Gessner, A.C. Budak, *Emerging Legal Certainty: Empirical Studies on the Globalization of Law*, Farnham, 1998, pp. 401 e ss., P. Craig, *Eu administrative law*, Oxford-New York, 2006, D. Kennedy, *The mystery of Global Governance*, Ohio Northern University Review, 2008, pp. 859 e ss., S.D. Krasner, *Sovereignty: Organised Hypocrisy*, op. cit., A.O. Krueger, *The WTO as an International Organization*, op. cit., G. Mayeda, *Developing Disharmony? The SPS And TBT Agreements And The Impact Of Harmonisation On Developing Countries*, op. cit., I. Shapiro, C. Hacker-Cordon, *Democracy's Edge*, op. cit., J. Schwartz, *Constitutional Perspectives in the European Union with regard to the Next Intergovernmental Conference*, *European Public Law*, 2002, 2, pp. 241 e ss. In materia si vedano anche, per la dottrina italiana, la tesi esposta in S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, Riv.Trim.Dir.Pub., 2001, 3, pp. 601 e ss.

¹³ La prospettiva degli ordinamenti non statali in relazione al diritto pubblico è stata, appunto, studiata dalla scienza giuridica rispetto al diritto amministrativo europeo ed a quello globale, per i quali si rinvia alle osservazioni ed alla dottrina proposte nelle precedenti note.

In generale, per i problemi posti dalla pubblica amministrazione (e dai principi del diritto amministrativo) al di fuori dell'ordinamento statale, si rinvia a S. Cassese, *Oltre lo Stato*, Bari, 2006.

¹⁴ Per questa materia, si vedano le osservazioni svolte nel quarto capitolo.

¹⁵ Si ricorda che il diritto internazionale, quello sopranazionale e l'ordinamento globale sono ambiti distinti, che non devono essere confusi: si veda, ad esempio, la ricostruzione proposta da S. Cassese, *Gamberetti, tartarughe e procedure. Standards globali per i diritti amministrativi nazionali*, Riv.Trim.Dir.Pub., 2004, 3, pp. 657 e ss., S. Cassese, *I tribunali di Babele*, Roma, 2009, pp. 5 e ss., S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, op. cit., B. Kingsbury, N. Kirisch, R. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law*, *Law and Contemporary Problems*, 2005, 68, pp. 15 e ss. e G. Silverstein, *Globalization and the rule of law: «A machine that runs of itself?»*, I.Con, 2003, pp. 427 ss. L'attività degli Stati nell'ambito del diritto internazionale, infatti, è tradizionalmente avvenuta, soprattutto, con gli strumenti diplomatici e consolari, quindi, attraverso gli organi del Governo, mentre il diritto globale si forma con un articolato e complesso intreccio di procedi-

razione originalmente configuri alcune tradizionali categorie con le quali il diritto pubblico è stato studiato dalla scienza giuridica¹⁶.

menti, nel quale intervengono organi con funzioni normative, giurisdizionali ed amministrative (S. Cassese, *I tribunali di Babele*, op. cit., pp. 5 e ss.). Sulla nozione della sopranazionalità si dirà, più avanti, nell'introduzione. La distinzione indicata rileva anche con riferimento alla differenza tra il diritto amministrativo internazionale e quello globale. Il primo riguarda l'attività amministrativa statale nella sua proiezione al di fuori del medesimo territorio statale (ad esempio, secondo la prospettiva indicata in S. Battini, *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, op. cit.) e si distingue dal diritto internazionale amministrativo, che concerne l'attività delle Organizzazioni internazionali, quali l'*Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)* o l'*Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)*. Il diritto amministrativo globale, invece, concerne l'attività dei soggetti operanti sulla base dell'ordinamento giuridico globale (esemplificativamente, si veda la ricostruzione operata da B. Kingsbury, N. Kirisch, R. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law*, op. cit.). Per il rapporto tra la scienza del diritto pubblico italiana (con particolare riferimento alle sue principali categorie dogmatiche) ed il diritto amministrativo globale si vedano S. Battini, *Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione. Organizzazioni internazionali e soggetti privati: verso un diritto amministrativo globale?*, Riv.Trim.Dir.Pub., 2005, 2, pp. 359 e ss., S. Civitarese Matteucci, *Il significato formale dell'ideale del «governo delle leggi» (rule of law)*, Dir.Am., 2011, 1, pp. 29 e ss., B.G. Mattarella, *Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione. Umberto Borsari e il diritto amministrativo internazionale*, Riv.It.Dir.Pub.Com., 2005, 3-4, pp. 933 e ss.

Per la dottrina (anche non italiana) sul diritto amministrativo globale si vedano (oltre agli studi menzionati nelle note di queste considerazioni introduttive) gli autori citati nel primo capitolo e nelle osservazioni conclusive, dove si tornerà sul tema con riferimento al rapporto tra le *relazioni estere* e la sovranità statale.

Per altro, il diritto amministrativo globale non rileva per l'amministrazione diplomatica e consolare, poiché tale settore è, prevalentemente, influenzato dalla normativa internazionale o sopranazionale, sebbene, nell'ambito dell'*ONU* (una delle Istituzioni più significative in relazione al medesimo diritto globale), abbia – come abbiamo accennato e preciseremo – un importante rilievo la giurisprudenza dell'*International Court of Justice (ICJ)*, che applica i principi del diritto internazionale, soprattutto, con riferimento alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive individuali.

¹⁶ Sul rapporto tra la dimensione ultrastatale propria del diritto pubblico e l'amministrazione diplomatica e consolare rimandiamo alle osservazioni, più avanti, svolte in questa introduzione, anche con gli appropriati riferimenti dottrinali. Per tale profilo, rinviamo, intanto, anche a S. Battini, *«International administrative law today». The case of consular assistance and diplomatic protection*, in S. Faro, M.P. Chiti, E. Schweighofer, *European Citizenship and Consular Protection. New Trends in European Law and National Law*, Napoli, 2012, pp. 57 e ss. Napoli, 2012, M.P. Chiti, M.B. Moraru, *The right to consular protection before and after Lisbon*, in S. Faro, M.P. Chiti, E. Schweighofer, *European Citizenship and Consular Protection. New Trends in European Law and National Law*, op. cit., pp. 17 e ss. e G. della Cananea, *The European Union and consular protection – A new public law*, in S. Faro, M.P. Chiti, E. Schweighofer, *European Citizenship and Consular Protection. New Trends in European Law and National Law*, op. cit., pp. 41 e ss.

Il tema dei mutamenti delle forme della sovranità e del rapporto della cittadinanza (tra lo Stato e le persone fisiche) è esaminato, precisamente, nelle osservazioni conclusive del libro, allo scopo di dimostrare come l'amministrazione preposta agli *affari esteri* sia uno dei settori in cui il mutamento della tradizionale configurazione di questi concetti può, principalmente, essere percepito e colto.

Tale aspetto, poi, risulta, per due ragioni, significativo rispetto alla questione esaminata in questa ricerca. Esso, in primo luogo, contraddice – come si è spiegato – la necessaria identificazione dello Stato rispetto al territorio nel quale le sue funzioni (sovrane) sono esercitate; è, inoltre, un esempio – risalente al medioevo – dell’esercizio delle attività pubbliche secondo una *fonte* posta al di fuori dell’ordinamento giuridico interno¹⁷ e, perciò, rappresenta un privilegiato punto di vista per lo studio delle relazioni tra il diritto pubblico statale e l’ordinamento internazionale (o sopranazionale¹⁸).

Questo rilievo già, ad esempio, è stato colto dalla dottrina italiana nella prima metà del ‘900, in particolare, da Borsi¹⁹ e Donati²⁰, per i giuspubblicisti, e da Gemma²¹ e Fedozzi²², per gli internazionalisti²³.

Tra la vasta letteratura sul tema dei mutamenti nell’esercizio della stessa sovranità, intanto, introduttivamente possono, comunque, essere citati G. De Bùrca, J. Scott (EDS), *Constitutional Change in the ECL: Between Uniformity and Flexibility?*, Oxford, 2000, C.E. Merriam, *History of the theory of sovereignty since Rousseau*, New York, 1900, R. Rawlings, P. Leyland, A. Young, *Sovereignty and the Law: Domestic, European and International Perspectives*, Oxford, 2013, I. Shapiro, C. Hacker-Cordon, *Democracy’s Edge*, Cambridge, 1999, L. Tragard (ed.), *After National Democracy: Rights, Law and Power in America and the New Europe*, Oxford, 2003, N. Walker, *Sovereignty in transition*, Oxford and Portland, 2003.

¹⁷ Sulla difficoltà di definire – in termini rigorosi ed in un senso moderno – pubbliche alcune funzioni esercitate prima dell’avvento dello Stato moderno ed attribuite ai soggetti provvisti di un’effettiva sovranità su un territorio, si vedano le osservazioni del primo capitolo. In questa sede, si anticipa che quel termine può correttamente utilizzarsi nel senso indicato anche per le esperienze precedenti la nascita del medesimo Stato moderno, con la precisazione che lo stesso termine è riferito alle funzioni svolte da un soggetto che possa esercitare un’effettiva sovranità (riconosciuta dagli altri simili coesistenti soggetti) nei confronti di un territorio. Per l’idea che l’esercizio delle funzioni pubbliche (o sovrane) si leghi alla loro effettività si vedano C. Parry, *Note*, in M. Sorensen (ed.), *Manual of Public International Law*, op. cit., pp. 3 e ss., S. Romano, *L’ordinamento giuridico*, Firenze, 1918, S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in S. Romano, *Scritti minori*, I, *Diritto costituzionale*, Milano, 1990, pp. 379 e ss. Anche uno dei più importanti teorici del formalismo giuridico connette – come è noto – la vigenza dell’ordinamento giuridico rispetto all’effettività della norma fondamentale (H. Kelsen, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, trad. it. di R. Treves, Torino, 1967).

Sulla risalente origine (medioevale) dell’amministrazione consolare, intanto, rimandiamo a Societe Francaise pour le Droit International (a cura di), *Journee d’etudes de Lyon. La protection consulaire*, Paris, 2006 ed J. Ulbert, G. Le Bouedec, *La fonction consulaire à l’époque moderne*, Rennes, 2006.

¹⁸ Sulla differenza tra la prospettiva internazionale e quella sopranazionale si vedano le precisazioni proposte, più avanti, in questa introduzione.

¹⁹ U. Borsi, *Carattere e oggetto del diritto amministrativo internazionale*, Riv.Dir.Int., 1912, pp. 368 e ss.

²⁰ D. Donati, *Gli organi dello Stato e il diritto internazionale (a proposito di una recente pubblicazione del Ministero della Marina)*, Riv.Dir.Pub., 1909, I, pp. 453 e ss. e D. Donati, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Torino, 1906.

²¹ P. Fedozzi, *De l’efficacité extraterritoriale des actes de droit public*, op. cit., pp. 181 e ss.

²² P. Fedozzi, *Diritto amministrativo internazionale*, Padova, 1938.

Le tesi di tali autori confermano che la «lente», in base alla quale lo stesso tema è esaminato, risulta quella delle categorie dogmatiche proprie del diritto pubblico dei Paesi dell'Europa continentale. Questi autori, infatti, per un verso, spiegano che le funzioni esercitate dall'amministrazione diplomatica e consolare devono ritenersi un'eccezione alla regola del limite spaziale, sopra indicato, intrinseco alle funzioni amministrative²⁴; per Donati, per altro verso, nel caso dell'amministrazione consolare, la normativa internazionale solo apparentemente sarebbe la *fonte* disciplinante la potestà esercitata dall'amministrazione, poiché il medesimo Stato, nel richiamare il diritto internazionale per l'individuazione dell'organo competente per questa attività, avrebbe configurato quella normativa come il fondamento (e, quindi, l'immediata *fonte* della disciplina) del potere esercitato da tale organo²⁵.

Il diritto diplomatico e consolare, poi, mostra l'originalità propria dell'interazione (così, individuata) tra la normativa ultrastatale e quella nazionale.

Per tale aspetto, è significativa (e verrà approfondita in questo studio), per un verso, l'esperienza configurata nell'ambito dell'*UE*²⁶; per altro verso, sono

²³ Il diritto amministrativo internazionale, come si ricorderà nel primo capitolo, risulta – per altro – dimenticato dalla dottrina italiana (dopo l'inizio della prima metà dello scorso secolo) fino agli ultimi decenni, con una sorte, perciò, analoga a quella dell'amministrazione diplomatica e consolare. Citiamo, intanto, per il profilo della relazioni tra l'ordinamento giuridico internazionale ed il diritto pubblico statale, A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, Harlow, 2011, pp. 3 e ss., C. Parry, *Note*, in M. Sorensen (ed.), *Manual of Public International Law*, *op. cit.*, 1968, pp. 3 e ss.

²⁴ Si veda, ad esempio, D. Donati, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, *op. cit.* Su tali problemi (e sul relativo dibattito della dottrina italiana, giuspubblicistica ed internazionalistica) si rinvia al primo capitolo. Per Donati, il necessario collegamento tra lo Stato ed il suo territorio avrebbe reso legittima l'attività consolare solo con il consenso del soggetto pubblico nel cui territorio essa avrebbe prodotto i propri effetti. Tale Stato, perciò, rimaneva «arbitro» di questa (apparente) produzione degli effetti giuridici – da parte dell'atto amministrativo – al di fuori del territorio statale (D. Donati, *op. ult. cit.*, p. 403).

²⁵ D. Donati, *Gli organi dello Stato e il diritto internazionale (a proposito di una recente pubblicazione del Ministero della Marina)*, *op. cit.*, pp. 453 e ss.

²⁶ Sulla nuova configurazione della cittadinanza (rispetto al suo tradizionale esclusivo riferimento allo Stato) nel diritto europeo rinviamo – per il momento – a P. Craig, G. de Búrca, *The Evolution of Eu Law*, Oxford, 2011, pp. 819 e ss. e P. P. Dollat, *La citoyenneté européenne. Théorie et Statuts*, Bruxelles, 2008. Il tema della cittadinanza europea e della *protezione consolare* per i cittadini europei verrà – anche con la citazione della dottrina che ha studiato questa materia, più ampiamente, trattato nell'ultimo capitolo.

I cenni già dedicati, – in questa introduzione – al rilievo dell'*UE* rispetto all'amministrazione diplomatica e consolare lascia intendere – fin da adesso – che questo libro dovrà esaminare tale amministrazione anche nella prospettiva del diritto amministrativo europeo, a dimostrazione di come la medesima materia si inserisca, non solo nell'area del diritto amministrativo internazionale, ma anche in quella riguardante l'interazione tra gli ordinamenti giuridici sopranazionali ed il diritto pubblico statale, con particolare riferimento ai principi posti nell'ambito dell'*UE*. Per il di-

rilevanti (ed innovative, rispetto alle ricordate categorie del diritto amministrativo nazionale) le sentenze dei giudici competenti in relazione all'*European Convention of Human Rights (ECHR)*²⁷, o all'*American Convention on Human Rights (ACHR)*²⁸, rispetto alle quali può essere colta la sempre più pervasiva influenza del diritto internazionale (o sopranazionale) su quello statale, la quale, talvolta, giunge anche ad attribuire direttamente ai singoli alcune situazioni giuridiche soggettive, che essi possono invocare presso i Tribunali nazionali, secondo un meccanismo in questa misura, finora, conosciuto nel solo ordinamento europeo²⁹.

Il terzo elemento menzionato in relazione all'interesse dell'amministrazione diplomatica e consolare per gli studi sul diritto pubblico si lega alla *cittadinanza amministrativa*³⁰, intesa come «apparato» di tutele per il privato nei rapporti con la pubblica amministrazione³¹.

battito e sui problemi concernenti gli studi, ad esempio, italiani, sul diritto amministrativo europeo (e l'atteggiamento della dottrina giuspubblicistica verso tale materia) si veda E. Chiti, *La scienza del diritto amministrativo e il diritto pubblico ultrastatale*, in L. Torchia, A. Sandulli, E. Chiti (a cura di), *La scienza del diritto amministrativo nella seconda metà del XX secolo*, Napoli, 2007, pp. 229 e ss., A. Sandulli, *La scienza italiana del diritto pubblico e l'integrazione europea*, Riv.It.Dir.Pub.Com., 2005, 3-4, pp. 837 e ss. Per le citazioni dottrinali sul tema rinviamo all'ultimo capitolo.

²⁷ Su tale *Convenzione* si vedano le indicazioni delineate, più avanti, con riferimento al ruolo dell'*European Court of Human Rights (ECHR)* – giudice attivo in relazione alla medesima *Convenzione*.

²⁸ Su tale *Convenzione* si vedano le indicazioni proposte *infra* in relazione al ruolo dell'*Inter-American Court of Human Rights (IACHR)* – Tribunale operante sulla base della stessa *Convenzione*.

²⁹ Per questo aspetto citiamo P. Cabral, R. Neves, *General Principles of EU Law and Horizontal Direct Effect*, European Public Law, 2011, pp. 437 e ss., P. Craig, G. De Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, New York, 2012, pp. 103 e ss., M. Avbelj, *Supremacy or Primacy of EU Law—(Why) Does it Matter?*, European Law Journal, 2011, pp. 744 e ss., J. Dickson, *Directives in EU Legal Systems: Whose Norms Are They Anyway?*, European Law Journal, 2011, pp. 190 e ss., I. Ward, *A critical introduction to European Law*, Cambridge, 2009, J. Steiner, L. Woods, C. Twigg-Flesner, *EU Law*, Oxford, 2006, S. Prechal, *Directives in EC Law*, Oxford, 2005.

³⁰ L'esercizio della funzione consolare, infatti, implica che l'amministrazione competente svolga tale funzione secondo i procedimenti (previsti dal diritto internazionale ed interno) amministrativi idonei a garantire i diritti e gli interessi legittimi che l'ordinamento giuridico riconosce al cittadino, sulla base della prospettiva della *cittadinanza amministrativa* (che vuole questo non «suddito», ma, appunto, «cittadino»). Tale aspetto è rilevante nel diritto europeo, in cui essa è compiutamente garantita anche attraverso l'attuazione delle norme sulla *protezione consolare*. In un quadro normativo nel quale il diritto europeo (ancora in maniera circoscritta) prevede forme comuni per l'esercizio della *politica estera*, le disposizioni normative sulla *protezione consolare* rappresentano un importante elemento diretto a dare sostanza alla cittadinanza europea, anche nei rapporti con la pubblica amministrazione (nazionale o europea). Su tale aspetto si veda il capitolo conclusivo. Sul rapporto tra l'esercizio delle funzioni consolari (o diplomatiche) e la cittadinanza si veda, invece, H. F. van Panhuys, *The Role of Nationality in*

Il settore dell'amministrazione indicato, infatti, concerne l'esercizio di alcune funzioni connesse allo *status civitatis*³². La proiezione di questo rapporto, in primo luogo, è così intensa, ad esempio, per l'attività consolare, da comportare (fin dal medioevo), in deroga al principio dell'intangibilità della sovranità territoriale statale, l'esercizio di questa funzione al di fuori del territorio dello Stato.

La connessione, inoltre, è tanto rilevante da consentire la disciplina della *protezione consolare* in qualche ordinamento non statale, come quello dell'*Unione Europea (UE)*³³. Le funzioni consolari, poi, per il soggetto privato implicano, nei confronti della pubblica amministrazione, la garanzia di alcuni diritti (o di situazioni giuridiche soggettive) protette attraverso i principi precisati nelle pronunce giurisdizionali adottate da organi direttamente disciplinati

International Law. An Outline, Leiden, 1959, pp. 59 e ss. Per questo profilo, rinviamo anche a S. Cassese, *Lo stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, 1998, pp. 59 e ss., che sottolinea il rapporto di «sudditanza» (anche dopo la Costituzione del 1948) nella relazione tra un privato e la pubblica amministrazione, «che esercita la più ampia discrezionalità nel fare o non fare» con un «costo (...) in termini di attese e incertezze» (p. 60).

M.P. Chiti, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?*, Foro Am., CDS, 2006, 3, pp. 1057 e ss. coglie il nesso tra la disciplina del procedimento (e le conseguenti garanzie del privato) e la *cittadinanza amministrativa* (con riferimento alla semplificazione dello stesso procedimento). Tale tesi è presente anche in altri autori. R. Chieppa, *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, Riv.Trim.Dir.Pub., 2010, 3, pp. 667 e ss. evidenzia il legame tra quella disciplina e la realizzazione dell'idea della *cittadinanza amministrativa* implicata dalla nozione del procedimento amministrativo proposta da Nigro («lo studioso che più di ogni altro ha creduto nell'esigenza di una legge sul procedimento» – p. 667). La stessa tesi è anche presente in G. Cianferotti, *Appunti per una lettura della responsabilità dell'amministrazione tra realtà e uguaglianza*, Riv.Trim.Dir.Pub., 2011, 3, pp. 725 e ss., ed E. Scotti, *Appunti per una lettura della responsabilità dell'amministrazione tra realtà e uguaglianza*, Dir.Am., 2009, 3, pp. 521 e ss., dove si sottolinea che i «diritti procedurali» consentirebbero al privato l'individuazione di uno *status di cittadinanza amministrativa*; si vedano anche N. Longobardi, *LA LEGGE N. 15/2005 DI RIFORMA DELLA LEGGE N. 241 DEL 1990. UNA PRIMA VALUTAZIONE*, in www.giustamm.it., e A. Massera, *I principi generali dell'azione amministrativa tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, Dir.Am., 2005, 4, pp. 707 e ss. Per V. Antonelli, *Per una unità della Repubblica costruita «dal basso»*, Giur.Cost., 2006, 3, pp. 2615 e ss. vi sarebbe, invece, un nesso tra la riforma costituzionale sul Titolo V e la realizzazione della *cittadinanza amministrativa*, meglio garantita da un ordinamento giuridico in cui i diversi livelli istituzionali si connettono: essa troverebbe una piena realizzazione attraverso il rapporto tra i differenti ordinamenti competenti ad individuare i limiti dell'esercizio del potere pubblico nei confronti dei soggetti privati.

³¹ S. Cassese, *Lo stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, op. cit., pp. 59 e ss.

³² Nel diritto internazionale, come si vedrà, vi sono esempi in cui esso residualmente consente, come nel caso del citato art. 8, l'esercizio delle funzioni consolari anche a beneficio dei «non cittadini» (si veda, sotto tale aspetto, il primo capitolo).

³³ Su tale profilo rinviamo al primo capitolo.

dal diritto internazionale, quali l' *International Court of Justice – ICJ* –³⁴, l' *Inter-American Court of Human Rights – IACHR* –³⁵ e l' *European Court of Human Rights – ECHR*³⁶.

La ricerca si soffermerà, in particolare, sull' amministrazione consolare.

Essa, tra gli apparati amministrativi preposti alla cura degli *affari esteri*, è il settore in cui i tre aspetti descritti possono meglio percepirsi e studiarsi, anche in considerazione del fatto che tale amministrazione rappresenta l'originario nucleo delle attività legate alle *relazioni estere*³⁷ e ha, quindi, (quantomeno) una priorità temporale (ed una più consolidata esperienza) rispetto a queste.

L' amministrazione consolare, poi, è un esempio, non solo dell' individuazione di alcune funzioni pubbliche con un' efficacia *extraterritoriale*, ma anche dall' esercizio di tali funzioni attraverso un coordinamento con gli organi afferenti

³⁴ Di questa Corte, che opera nell' ambito dell' ONU, saranno esaminate, nel primo capitolo e nella prospettiva indicata, le sentenze 31-3-2004, *Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States)*, in www.icj-cij.org e ICJ, sent. 27-6-2001, *Germany v. United States of America*, in www.icj-cij.org.

³⁵ Tale Corte opera sulla base dell' *American Convention on Human Rights* ratificata o adottata da venticinque Stati nel Continente americano – *American Convention on Human Rights «Pact of San Jose, Costa Rica»* (B-32), stipulata a San José (Costa Rica) nel novembre 1969 ed entrata in vigore il 18-7-1978, in <http://www.oas.org>. Esamineremo, di questo Tribunale, nel primo capitolo (al par. 6), per un verso, l' Advisory Opinion OC-16/99, of 01.10.1999, on *The Right to Information on Consular Assistance in the Framework of the Guarantees of the Due Process of Law*, Series A, N. 16, 179, para. 26 e, per altro, verso, l' Advisory Opinion OC-18/03, of 17.09.2003, Series B, N. 18 (2005), 3–231.

³⁶ Questo Tribunale opera sulla base della *Convenzione* stipulata a Roma nel 1950 ed alla quale aderiscono quarantotto Stati nel Continente europeo – *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, nota anche come *European Convention on Human Rights (ECHR)*, Rome, 4.XI.1950, in <http://www.echr.coe.int>. La stessa Corte è competente sulle controversie riguardanti le disposizioni della medesima Convenzione con riferimento alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive che esse disciplinano. Di tale Corte, nel primo capitolo, esamineremo la sentenza 27-4-2010, *Tănase v. Moldova*, in <http://www.echr.coe.int>.

Il tema della cittadinanza amministrativa è stato studiato – soprattutto – dalla dottrina francese nella prospettiva della separazione tra la pubblica amministrazione ed i cittadini, la quale, invece, dovrebbe consentire ai medesimi cittadini l' esercizio dei diritti partecipativi anche con riferimento ai procedimenti amministrativi. Per tale prospettiva si veda V. Champell-Despats, *La citoyenneté administrative* in P. Gonod, F. Melleray, P. Yolka, *Traité de droit administratif*, Paris, pp. 397 e ss. Si veda anche – con alcune osservazioni critiche verso l' applicazione della stessa prospettiva al diritto globale – F. Manganaro, A. Romano Tassone (a cura di), *Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale*, Milano, 2005, R. Cavallo Perin, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, Dir.Am., 2004, 1, pp. 201 e ss. e R. Cavallo Perin, *L' ossimoro della locuzione “cittadinanza globale”*, Dir.Am., 2005, 1, pp. 211 e ss.

³⁷ Rimandiamo, ancora, per questo profilo, all' evoluzione delle *relazioni estere* statali delineata nel primo paragrafo del primo capitolo.

ad un altro Stato (o a persone giuridiche private) e, talvolta, anche giurisdizionali³⁸, così da delineare alcuni procedimenti amministrativi complessi ed originali³⁹.

Gli uffici consolari, in terzo luogo, hanno proposto i primi esempi della configurazione di organi amministrativi legati ai soggetti non statali⁴⁰, come è avvenuto, nel XIX secolo, nell'*Unione* tra il Regno di Svezia e quello di Norvegia e, nella prima metà del '900, per i *Dominions* britannici (Australia, Canada, India, Nuova Zelanda)⁴¹ o in relazione all'istituzione di alcuni uffici comuni tra più Stati secondo l'art. 8, *Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari*⁴².

L'amministrazione consolare, infine, proprio perché direttamente si connette alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive individuali – a differenza della funzione diplomatica, esercitata nell'ambito di una diretta relazione tra gli Stati⁴³ – consente di cogliere come, con l'evoluzione del diritto internazionale e sopranazionale (e delle sue relazioni con le pubbliche amministrazioni statali), mutino alcune categorie centrali, almeno nell'Europa continentale, nella scienza del diritto pubblico – ad esempio, la nozione della cittadinanza nel citato caso dell'*UE* –, spesso, anche attraverso l'originale influenza della giurisprudenza⁴⁴.

³⁸ Può essere, ad esempio, il caso delle «organizzazioni non governative»: sui rapporti delle amministrazioni consolari con gli organi non amministrativi si rinvia alle osservazioni di G. Biscottini, *Console*, Enc.Dir., Milano, 1961, pp. 357 e ss. (in particolare, a p. 358).

³⁹ In tale direzione, si vedano i procedimenti amministrativi nella materia della cittadinanza, elettorali, sui *visti* ed anagrafici, nel modo in cui tali procedimenti sono indicati e commentati nel terzo capitolo con riferimento alla normativa italiana.

⁴⁰ Nel senso sopra indicato, citiamo anche G. Tosti, *Il carattere odierno della missione consolare*, Riv.Dir.Int., 1909, pp. 9 e ss.

⁴¹ A. Maresca, *Le relazioni consolari*, Milano, 1966, pp. 49 e ss. Lo stesso esempio dell'*Unione Europea (UE)* è significativo rispetto alla tesi indicata. Si veda in materia quello che, più ampiamente, viene trattato nel par. 7 nel primo capitolo.

⁴² *Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari*, cit.

⁴³ La distinzione tra le due branche dell'amministrazione preposta agli *affari esteri* sarà chiarita attraverso i paragrafi 1 e 7 nel primo capitolo.

⁴⁴ In questo senso, sarà interessante esaminare, – nel primo capitolo – le citate sentenze dell'*ICJ*, dell'*IACHR* e dell'*ECHR*. L'amministrazione consolare, infine, per questa compenetrazione con i diritti della cittadinanza, svolge la propria attività in una trama normativa delineata dal diritto internazionale (ora, anche da quello sopranazionale), nella quale i poteri, così, esercitati sono connotati (nella maggior parte degli ordinamenti giuridici) nei termini della discrezionalità amministrativa (e non sulla base del modello dell'«atto politico», o di «governo»). In tale direzione, rinviamo alle riflessioni del terzo capitolo (e, precisamente, all'esperienza francese ed alla connessa nozione dell'*acte de gouvernement*), in cui sarà possibile comprendere (più agevolmente) in quale maniera il diritto internazionale (o non statale) influenzi l'organizzazione e le funzioni della pubblica amministrazione preposta agli *affari esteri*.

L'approccio del libro verso l'amministrazione consolare segue, quindi, – come si desume da quello che si è sopra spiegato – una prospettiva (non di diritto internazionale, ma di) diritto pubblico (internazionale o sopranazionale, a seconda dell'ordinamento considerato in ciascuna

Il libro, quindi, si apre con una ricostruzione dell'evoluzione degli apparati amministrativi preposti alle *relazioni internazionali*, alla quale segue un tentativo di cogliere le principali categorie della dottrina giuspubblicistica coinvolte dal diritto consolare⁴⁵. Dopo un richiamo alla scienza giuridica europea ed extraeuropea, lo studio, poi, si sofferma su quella italiana⁴⁶.

parte del medesimo libro) o, più precisamente, in primo luogo, posta all'interno del diritto amministrativo internazionale (per la relativa nozione rinviamo, per un verso, a S. Battini, *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, op. cit. ed a G. Biscottini, *Diritto amministrativo internazionale*, op. cit., per altro verso, alle osservazioni formulate nell'introduzione) o sopranazionale. L'espressione idonea a sintetizzare la stessa prospettiva è, perciò, quella del diritto amministrativo ultrastatale, nel quale si delineano i principi e le regole riguardanti l'attività della pubblica amministrazione, nazionale o sopranazionale, operante sulla base delle norme dell'ordinamento internazionale. Il libro, invece, non si colloca nella prospettiva del diritto amministrativo globale, proprio per la definizione sopra ricordata ed a causa delle particolari relazioni tra le pubbliche Autorità, delineate nello stesso diritto globale (ancora, per tale profilo citiamo S. Cassese, *I tribunali di Babele*, op. cit. S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, op. cit., B. Kingsbury, N. Kirisch, R. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law*, op. cit. e G. Silverstein, *Globalization and the rule of law: «A machine that runs of itself?»*, I.Con, 2003, pp. 427 ss.), ponendosi l'amministrazione consolare in un modello nel quale le *relazioni estere*, tramite un'attività amministrativa caratterizzata da un'efficacia *extraterritoriale*, sono esercitate dagli uffici incardinati nel Governo. Una delle caratteristiche più originali propria di questa amministrazione – tale aspetto è forse tra i più interessanti risultati della presente ricerca –, perciò, è, ad esempio, il fatto che le esperienze sopranazionali, più avanti, esaminate collocano il medesimo tradizionale modello delle *relazioni internazionali* al di fuori del circuito della sovranità statale, intesa quale sfera assoluta e limitata solo nei rapporti con le altre analoghe potestà, secondo le teorie ricordate nel primo capitolo e nelle osservazioni conclusive. Anche in un ambito tradizionale (seppure – come spiegheremo –, fin dalle origini medioevali, caratterizzato da alcuni elementi originali rispetto agli altri settori della pubblica amministrazione), quindi, è possibile verificare le stesse tensioni (tra la dimensione statale e quella ultranazionale) proprie del diritto amministrativo globale: il settore studiato nel libro, anzi, è un esempio di una coerente ed armoniosa soluzione di tali tensioni, attraverso l'individuazione (con il contributo della giurisprudenza internazionale e sopranazionale) di taluni principi costituzionali, ai quali gli Stati (e le altre Autorità pubbliche dell'arena internazionale) devono riferirsi, secondo un modello significativo anche per dirimere le analoghe tensioni caratterizzanti lo stesso diritto globale (S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, op. cit., G. Silverstein, *Globalization and the rule of law: «A machine that runs of itself?»*, op. cit., G. Silvestri, *Costituzionalismo e crisi dello Stato-nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, Riv.Trim.Dir.Pub., 2013, 4, pp. 905 e ss.).

⁴⁵ Come si spiegherà più avanti, il richiamo alla dottrina non sarà limitato – nel corso del libro – a quella del diritto pubblico. Nel caso degli autori non italiani, il richiamo sarà, prevalentemente, verso gli studiosi del diritto internazionale (che hanno, principalmente, studiato la materia al di fuori dell'Italia) –, intanto, ricordiamo A.A. Cançado Trindade, *The Humanization of Consular Law: The Impact of Advisory Opinion No. 16 (1999) of the Inter-American Court of Human Rights on International Case-law and Practice*, Chinese Journal of International Law, 2007, 1, pp. 16 e ss., L. Lee, J. Quigley (EDS), *Consular Law and Practice*, Oxford, 2008, J.I. Puente, *Extraterritorial Powers of the Consular Office*, California Law Review, 1931, 2, pp. 111 e ss. Per gli studiosi italiani, invece, vi sarà un'ampia attenzione an-