

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1104

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **SAPORITO, CALVI, SELLITI, RUSSO  
Giuseppe, COMPAGNA, D'AMELIO, COVELLO, ROBOL, GRASSI  
BERTAZZI, RABINO, TANI, IANNI, LAZZARO, ZANGARA, DI  
NUBILA, DI STEFANO, COVIELLO, INZERILLO, PULLI,  
GIOVANNIELLO, POLENTA, PINTO, SANTALCO, MEO, MONTINI,  
BERNASSOLA e MARINUCCI MARIANI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 MARZO 1993

---

Interpretazione e integrazione dell'articolo 2, comma 1,  
lettera *e*), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e dell'articolo  
2, comma 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in  
materia di personale del Ministero degli affari esteri

---

ONOREVOLI SENATORI. - Come è noto, l'ordinamento internazionale contiene anche una propria normativa sul personale degli Stati in servizio all'estero.

Il contenuto di tale normativa è a tutti noto, anche perchè essa è di facile reperimento in qualsiasi trattazione generale di diritto internazionale e, specificamente, di diritto diplomatico. Essa attribuisce al personale di un determinato Stato in servizio all'estero dei privilegi e delle «immunità», il tutto raccolto sotto la denominazione corrente di «immunità diplomatiche». Ove «immunità» ha un senso del tutto particolare e, se si vuole, convenzionale, visto che non sempre si è in cospetto di immunità nel senso giuridico proprio del termine; tanto che la letteratura più moderna preferisce usare l'endiadi «privilegi e immunità».

È ovvio che il personale di uno Stato addetto ai servizi all'estero abbia, per quanto attiene alla normativa di diritto interno, dei propri stati giuridici, come ne ha ogni «pubblico dipendente». Peraltro le normative concernenti il personale statale in servizio presso uffici statali all'estero non sono, ancor oggi, tra loro corrispondenti, quanto al contenuto.

Ve ne sono alcune, che si sono fermate su meno recenti esperienze del diritto internazionale - all'incirca quelle di metà dello scorso secolo -, giusta le quali il personale di uno Stato svolgente la propria attività in modo istituzionale e funzionale in un ufficio sito in territorio di altro Stato si riteneva partecipe del potere sovrano dello Stato di appartenenza nel territorio di altro Stato, tanto che lo si considerava «rappresentante» dello Stato di appartenenza nell'ordinamento giuridico dello Stato di destinazione e, quindi, partecipe dei poteri propri di un soggetto avente sovranità nell'ambito giuridico di pertinenza di altro

soggetto, pur esso munito di sovranità. Tale «partecipazione» al potere sovrano di uno Stato (quello di appartenenza - provenienza) aveva come risultato che non si potessero fare distinzioni fra categorie di personale appartenente a un certo Stato, in servizio all'estero, per essere esso inserito e inseribile in una sola specie sostanzialmente conformata e identificabile; e difatti fu identificata in ciò che si disse il «servizio diplomatico».

Nell'esperienza internazionale successiva si avverò invece un cambiamento, di origine funzionale, nel seno del personale di uno Stato in servizio all'estero. Il primo accadimento in questo senso furono la stabilizzazione e l'incremento del servizio consolare, che però la prassi risolse ovunque con un'assimilazione al personale del servizio diplomatico. Ma successivamente vennero in pratica attuazione altre specie di servizi, come quelli commerciali, economico, culturale, e così via, per i quali in taluni Stati si adottò la regola dell'assimilazione, in altri un criterio di diversificazione. Col tempo si registrò un aumento del personale che potremmo dire speciale, in quanto non avente funzioni diplomatiche in senso stretto. Per tale personale si rompe la regola dell'uniformità di trattamento, a seconda degli Stati.

Nell'esperienza italiana il personale addetto ai servizi diplomatico e consolare è restato unito e costituisce la cosiddetta carriera diplomatica; quello addetto a diversi servizi forma «carriere» a sè stanti, e addirittura appartiene a carriere non del Ministero degli affari esteri. Quest'ultimo ha poi finito col costituire, accanto alla carriera diplomatica, una carriera amministrativa, composta di persone che non svolgono attività diplomatiche in senso proprio, ma attività strumentali o generali.

Va peraltro subito rilevato che anche gli Stati i quali adottano un criterio di diversificazione di stato giuridico, per il personale in servizio all'estero tuttavia ritrovano un'unità di disciplina di fondo nel fatto stesso che i servizi prestati si riconducono comunque al potere sovrano degli Stati: basti considerare che fuori del proprio territorio gli Stati non possono istituire uffici, in particolare permanenti.

La legge 23 ottobre 1992, n. 421, di delega al Governo per la revisione e la razionalizzazione della legislazione propria dei settori sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale, per quanto attiene al pubblico impiego muta *in radice* lo stato giuridico del personale, trasformando il rapporto da pubblicistico a privatistico. Sono eccettuate alcune categorie, indicate all'articolo 2, comma 1, lettera e), cioè magistrati, avvocati dello Stato, militari, addetti ai servizi di polizia, dirigenti generali, personale delle carriere prefettizia e diplomatica.

Quando la norma indica il personale della carriera diplomatica, non vi dovrebbe essere dubbio che in essa è compreso anche il personale di carriera non diplomatica in senso proprio, ma anche di carriere speciali, per esempio dello stesso Ministero degli affari esteri, addetto a prestare istituzionalmente servizio all'estero. Dal punto di vista funzionale, non corrono differenze se non di mero diritto interno tra queste categorie e quella diplomatica: hanno la medesima funzione di cura di interessi delle amministrazioni dello Stato italiano all'estero, di cura di interessi di soggetti e di categorie di soggetti italiani all'estero, di collegamento tra interessi di categorie in Italia e all'estero, e così via.

L'adozione di tale criterio, del resto, in sede internazionale, corrisponderebbe a ciò che avviene per i Paesi che unificano nella «carriera diplomatica» i propri servizi all'estero, e che estendono a tutti i propri dipendenti all'estero le regole proprie una volta della carriera diplomatica. Un trattamento differenziato tra appartenenti alla carriera diplomatica in senso stretto e appartenenti alle carriere del Ministero

degli affari esteri non avrebbe giustificazione alcuna e mancherebbe di fondamento sia logico che sistematico (in rapporto al nostro sistema giuridico: anche gli appartenenti alla carriera non diplomatica hanno passaporto diplomatico e trattamento simile ai diplomatici).

Si avrebbe, in altre parole, un gruppo di servizio all'estero costituente una carriera diplomatica allargata, ma ai soli fini della conservazione dello stato giuridico di dipendenza di diritto pubblico.

È da rilevare, oltre tutto, che tale criterio è in uso nell'assoluta maggioranza dei Paesi, per le ragioni ora esposte.

A tal fine si ritiene di dover sottolineare le seguenti altre motivazioni alla base del disegno di legge interpretativo che si propone:

1) esiste una direttiva comunitaria che prevede il non accesso dei cittadini comunitari a concorsi banditi per amministrazioni come quella degli Esteri che sono preposte a funzioni inerenti alla sicurezza dello Stato (tutti i dipendenti del Ministero degli affari esteri, oltre ad essere reclutati con concorso speciale, devono avere il nullaosta di segretezza) e alla rappresentanza di interessi generali dello Stato in Italia e all'estero;

2) il decreto-legge 3 maggio 1991 n. 141, non convertito in legge vietò a tutti i dipendenti del Ministero degli esteri in servizio all'estero l'iscrizione a partiti politici;

3) il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nel disciplinare la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego prevede una futura e confusa tutela particolare per l'esercizio di funzioni inerenti alla sicurezza dello Stato ed alla rappresentanza di interessi generali in Italia e all'estero;

4) la spaccatura ordinamentale del Ministero degli affari esteri, provocata dal predetto decreto legislativo n. 29 del 1993, fra la carriera diplomatica e le carriere amministrative non solo non consente di perseguire gli obiettivi di funzionamento ed efficienza sanciti dallo stesso decreto, ma risulta chiaramente illegittima poichè tutte le figure professionali del Ministero degli affari esteri sono addette al servizio diplomatico e conso-

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

lare che si svolge prevalentemente all'estero in un ambito di accordi e convenzioni internazionali che disciplinano le funzioni svolte in rappresentanza dello Stato;

5) lo stesso parere del Consiglio di Stato esclude la privatizzazione per l'esercizio e l'investitura di pubbliche funzioni, nel nostro caso in una dimensione di rapporti internazionali. Tra l'altro, anche le qualifiche subdirigenziali e subdirettive del Ministero degli affari esteri comportano l'eserci-

zio di pubbliche funzioni (ad esempio di ordine certificativo) all'estero, nonché il concorso alla formazione della volontà amministrativa, anche mediante l'espressione di valutazioni discrezionali e addirittura l'assunzione di scelte decisionali (in relazione al rilascio di passaporti, a funzioni notarili, allo stato civile, al servizio di leva, alla partecipazione a conferenze, commissioni miste e delegazioni internazionali e nazionali).

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. Le disposizioni dell'articolo 2, comma 1, lettera e), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, relative al personale della carriera diplomatica, si applicano anche agli appartenenti alle altre carriere del Ministero degli affari esteri tenuti a prestare servizio all'estero, continuando a valere per questi ultimi la normativa vigente prima dell'entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

2. Nell'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, le parole «a partire rispettivamente dalle qualifiche di segretario di legazione e di vice consigliere di prefettura» sono sostituite dalle seguenti: «a partire dalla qualifica di vice consigliere di prefettura».