

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4396

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI
(ANDREOTTI)

DI CONCERTO COL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA
(GASPARI)

COL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(ROMITA)

E COL MINISTRO DEL TESORO
(GORIA)

—

Revisione dell'ordinamento del Ministero degli affari esteri

Presentato il 28 gennaio 1987

ONOREVOLI DEPUTATI! — L'esigenza, ormai improcrastinabile, di riformare le strutture del Ministero degli affari esteri e di adeguare l'assetto normativo ed economico dei suoi quadri diplomatici e del personale delle altre qualifiche deriva dal fatto che l'ordinamento di questo Ministero è rimasto sostanzialmente immutato dal 1967, e cioè dall'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 18. In questo periodo quasi ventennale profonde trasformazioni della società italiana e delle relazioni internazionali hanno alimentato tutta una serie di processi evolutivi, che si sono tradotti in altrettante spinte verso l'ammoderna-

mento ed il potenziamento degli strumenti di intervento del servizio diplomatico e delle strutture del Ministero degli affari esteri: una accresciuta consapevolezza nel paese per le strette connessioni tra la propria crescita economica, tecnologica e civile e l'espansione del ruolo internazionale dell'Italia; la più complessa articolazione del tessuto bilaterale e multilaterale dei rapporti internazionali, con la conseguente necessità di un loro coordinamento in un'ottica globale di politica estera; l'assunzione da parte dell'Italia, nel quadro di un suo più marcato profilo tra i paesi maggiormente industrializzati e di una più efficace promozione di una

sua moderna immagine internazionale, di nuovi impegni, che vanno dalla cooperazione allo sviluppo e dagli aiuti di emergenza ad una organica politica di cooperazione economica, commerciale e tecnologica, allo sviluppo della cooperazione culturale e ad una sistematica tutela del lavoro e delle comunità italiane all'estero. Tali processi evolutivi si sono inseriti, nel determinare accresciute responsabilità del nostro paese sul piano internazionale, in un più ampio movimento di trasformazione politica della comunità internazionale, che ha visto l'emergere di nuovi soggetti statuali e di nuove entità multilaterali, in parallelo con il sorgere di nuove dislocazioni o aggregazioni regionali, ma anche di nuovi focolai di conflittualità e di crisi, non ultimo il fenomeno del terrorismo internazionale.

A fronte di tali evoluzioni le risorse umane del Ministero degli affari esteri sono rimaste immutate, subendo anzi preoccupanti riduzioni rispetto agli stessi livelli delle dotazioni organiche previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 18 e denunciando carenze dovute anche alle difficoltà di reclutamento del personale diplomatico (la media dei vincitori dei concorsi nel periodo 80-84 ha superato di poco la metà dei posti messi a concorso). Tali carenze hanno condotto alla proliferazione di ambasciate, soprattutto nel terzo mondo, e di uffici consolari ridotti alle dimensioni di micro-unità, in cui spesso il titolare della rappresentanza non dispone neppure di un collaboratore appartenente alla carriera diplomatica o comunque di livello direttivo. Restano aperti problemi, divenuti sempre più acuti, di incentivazione economica e giuridica di un personale chiamato ad operare in condizioni di accresciuto disagio, soprattutto in varie sedi all'estero, di scorrimento di carriera per i funzionari diplomatici, di valorizzazione della professionalità, anche attraverso un adeguato sviluppo della qualificazione professionale, del personale delle varie qualifiche funzionali. Permangono inoltre inalterati moduli organizzativi e strutturali non più rispondenti al moderno imperativo di una

gestione flessibile, dinamica e coordinata dei molteplici interventi di politica estera. E restano assai modeste le dotazioni finanziarie e tecniche messe a disposizione di un apparato così decentrato ed oneroso come quello di una rete di oltre centoventi rappresentanze diplomatiche e di circa centocinquanta uffici consolari di prima categoria, cui si aggiungono le istituzioni culturali e scolastiche.

Il problema che il disegno di legge affronta è quello di organizzare in modo nuovo l'esigenza di « specificità » del Ministero degli affari esteri che il decreto del Presidente della Repubblica n. 18 aveva cercato di delineare con riferimento alle strutture, alla carriera diplomatica, al personale delle altre aree ed al trattamento economico all'estero. La logica della « specificità » resta più che mai valida, se si considera la peculiarità degli avvicendamenti tra il servizio all'estero e quello presso l'amministrazione centrale, come dato caratterizzante la carriera diplomatica e, secondo il progetto di riforma, anche le varie categorie di personale rispetto a tutte le altre branche della pubblica amministrazione. Si avverte però l'esigenza di ridefinire tale specificità, alla luce delle importanti evoluzioni del quadro giuridico generale della funzione pubblica, attraverso la ricerca di precisi raccordi tra le peculiarità strutturali e professionali del Ministero degli affari esteri ed i principi posti dalla legislazione più recente, ed in particolare dalla legge n. 93 del 1983, alla base dell'assetto complessivo della pubblica amministrazione. Ed è questo uno degli aspetti qualificanti del disegno di legge, che appare anche evidente nella parte concernente il personale non diplomatico.

Seguendo questa impostazione di specificità rapportata al quadro normativo generale, il progetto di riforma si propone alcuni obiettivi fondamentali: l'espansione del ruolo di coordinamento che compete al Ministero degli affari esteri nelle attività aventi rilevanza internazionale, in un contesto di trasparenza e di apertura verso le componenti sociali e culturali del paese; l'affinamento degli

strumenti di coordinamento, di programmazione e informatizzazione nelle strutture dell'amministrazione centrale; l'ammodernamento della rete diplomatica e consolare all'estero, in una prospettiva di snellimento delle procedure amministrative e di potenziamento dei servizi tecnici; la riforma della carriera diplomatica ed il riassetto normativo del personale delle qualifiche dirigenziali e funzionali e di quello assunto a contratto all'estero; l'adeguamento del trattamento economico del personale all'estero agli accresciuti oneri e disagi connessi con gli avvicendamenti; l'ampliamento, entro limiti sostanzialmente contenuti, delle dotazioni organiche della carriera diplomatica e delle qualifiche dirigenziali e funzionali. Il disegno di legge affronta tali problemi attraverso un progetto di modifiche delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 (articolo 1 del disegno di legge), le proposte di revisione delle tabelle sugli organici e sui coefficienti parziali delle indennità di servizio all'estero (articolo 2), le modifiche apportate al decreto del Presidente della Repubblica n. 200 del 1967 sulle funzioni consolari (articolo 3) ed una serie di norme transitorie e finali (articoli 4-32).

Il coordinamento esterno — Il progetto di riforma parte dalla premessa che il Ministero degli affari esteri, accanto allo svolgimento dei suoi compiti d'istituto tradizionali (come il negoziato e la tutela degli interessi nazionali), si trova sempre più coinvolto nello sviluppo dei molteplici aspetti in cui si articolano la cooperazione internazionale e la promozione dell'immagine nazionale. Tale evoluzione chiama in causa la centralità del Ministero degli affari esteri come polo unitario di coordinamento di tutte quelle attività ed iniziative delle altre amministrazioni statali, degli enti pubblici e di istituti anche privati che hanno rilevanza o riflessi internazionali (articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 modificato).

I problemi del « coordinamento esterno » si articolano essenzialmente in due ordini di questioni: a livello nazio-

nale, quelli del coordinamento interministeriale nella gestione della politica estera e dei rapporti con gli enti pubblici e con gli enti privati vigilati; all'estero quelli dei collegamenti tra le rappresentanze diplomatiche e consolari e gli enti, istituzioni ed associazioni nazionali. A questi problemi si aggiungono, per le loro evidenti incidenze sulla attività di coordinamento, quelli della disciplina della mobilità orizzontale dei funzionari, sia dal Ministero degli esteri ad altre amministrazioni od enti pubblici (collocamenti fuori ruolo) sia dalle altre amministrazioni od enti pubblici alle strutture, centrali o periferiche, del Ministero degli esteri (utilizzazione di esperti).

Quanto al coordinamento a livello burocratico-gestionale della politica estera, nella sua dimensione nazionale, il progetto si muove lungo due direttrici, puntando sia su un meccanismo unitario ma flessibile di concertazione interministeriale sia su comitati misti ma non meramente « consultivi » per i settori meritevoli di concertazione specifica ed approfondita (articolo 29). Il meccanismo unitario si ispira alla formula del comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, prevista dall'articolo 10 della legge 38 del 1979. È infatti previsto che il futuro organo collegiale di coordinamento interno del Ministero, e cioè il comitato direzionale, possa essere di volta in volta integrato da funzionari dei Ministeri ed enti pubblici interessati ad iniziative aventi riflessi internazionali. I comitati misti di coordinamento saranno istituiti presso il Ministero degli esteri « per il coordinamento di attività internazionali in settori delimitati ».

Un aspetto rilevante del « coordinamento esterno » a livello nazionale è rappresentato dai rapporti con gli enti pubblici che svolgono attività con riflessi internazionali e con gli enti, anche privati, a carattere internazionalistico, che sono sovvenzionati e vigilati dal Ministero degli esteri.

Una norma specifica è proposta per gli enti pubblici « Regioni », in relazione all'esigenza di incanalarne le crescenti at-

tività internazionali nell'ambito delle competenze e delle procedure di coordinamento stabilite dalla normativa generale. Il disegno di legge tende da un canto a sanzionare il principio della partecipazione del Ministero degli esteri al meccanismo di coordinamento politico Stato-Regioni e dall'altro a rendere esplicito il ruolo di coordinamento spettante all'amministrazione degli esteri sul piano gestionale (articolo 29-bis).

Quanto agli enti privati a carattere internazionalistico, appare opportuno creare il quadro giuridico appropriato per valorizzare le potenzialità di una loro accresciuta e sistematica utilizzazione da parte del Ministero degli esteri quali unità tecniche di supporto in settori di vitale interesse per le relazioni internazionali (cooperazione allo sviluppo, formazione professionale per l'accesso alle funzioni diplomatica ed internazionale, studi di politica internazionale, cooperazione culturale).

Si è ritenuto perciò di riaffermare il ruolo di vigilanza attribuito al Ministero degli esteri dalla legge 28 dicembre 1982, n. 948 nei confronti degli enti sovvenzionati a carattere internazionalistico. Quale concreta articolazione di tale rapporto il disegno di legge prevede una presenza obbligatoria del Ministero degli esteri (direzione generale del personale) nei collegi di revisione dei conti degli enti ed una presenza opzionale (direzioni generali competenti per i settori di attività) nei consigli di amministrazione (articolo 29-ter).

In presenza di una espansione degli impulsi e dei centri di attività promozionali all'estero si è avvertita l'esigenza di rafforzare ed articolare la « potestà di coordinamento » attribuita alle rappresentanze diplomatiche. Per quanto riguarda gli enti pubblici, ed in particolare quelli funzionali non economici che dispongono di ampie reti di uffici all'estero (come l'ICE e l'ENIT), si è convenuto di includere nella potestà di coordinamento della missione diplomatica la direttiva di « orientamento » e di prevedere consultazioni periodiche, pur mantenendo agli uf-

fici ICE ed ENIT lo « status » di « agenzie governative » autonome.

Un collegamento più stretto è stato previsto invece tra le rappresentanze e le istituzioni culturali e scolastiche da esse dipendenti, soggette alla potestà di direzione e di vigilanza — oltre che di coordinamento — delle missioni diplomatiche e degli uffici consolari. Sono anche previsti, allo stesso articolo 37-bis, compiti di coordinamento e vigilanza sulla gestione dei programmi di cooperazione allo sviluppo — con la esplicita menzione delle nuove « unità tecniche di cooperazione » ed il ruolo di generale vigilanza sugli enti privati, anche associativi, operanti in settori di diretto interesse per le missioni diplomatiche e gli uffici consolari.

È inoltre prevista l'attribuzione al capo missione di un limitato potere disciplinare nei confronti del personale degli uffici degli enti pubblici e delle istituzioni e programmi dipendenti, come logico derivato della estensione a tale personale del « codice di condotta » (articolo 94-bis).

Una componente indiretta ma concretamente rilevante del problema del « coordinamento esterno » è rappresentato dagli scambi di funzionari, nei due sensi, tra il Ministero degli esteri e le altre amministrazioni statali ed enti pubblici.

In primo luogo è chiaramente identificabile l'esigenza di utilizzare in modo più sistematico ed efficace l'istituto del collocamento fuori ruolo presso altre amministrazioni ed enti pubblici di funzionari della carriera diplomatica. Si prevede perciò da un canto un aumento del « plafond » per questo tipo di collocamento fuori ruolo e dall'altro una esplicita menzione della partecipazione dei funzionari collocati fuori ruolo alla « attività di coordinamento », con il conseguente obbligo per essi di mantenere regolari contatti con le direzioni od i servizi del MAE competenti per materia. È anche prevista l'utilizzazione di tale istituto per favorire una maggiore presenza dei quadri del Ministero degli esteri negli organismi internazionali e per consentire la partecipazione dei funzionari diplomatici alle atti-

vità di istituti di alti studi internazionali (articolo 110).

Quanto invece all'impiego di personale non dipendente dalla amministrazione degli esteri, il rafforzamento dello strumento della utilizzazione di esperti appare necessario per consentire, soprattutto all'estero, l'acquisizione di apporti altamente specializzati nei settori della cooperazione scientifica, agricola, scolastica e finanziaria. Sono pertanto previsti un sensibile innalzamento del « plafond » ed il rinvio alla decretazione ministeriale per la delimitazione di contingenti per settori, oltre ad un più flessibile sistema di impiego all'estero (articolo 168).

Le strutture dell'amministrazione centrale — La riattivazione del ruolo di punta del Ministero degli esteri nel processo di elaborazione e conduzione della politica estera italiana passa necessariamente per un ammodernamento delle strutture, organiche e collegiali, della amministrazione centrale, che contempererà le necessarie componenti della professionalità e della specializzazione con quelle del coordinamento e del riferimento ad una impostazione globale dei rapporti internazionali. La ristrutturazione del Ministero degli esteri si ispira pertanto ad alcuni criteri di base: lo stabile raccordo tra il livello politico e quello amministrativo nella progettazione e nell'attuazione delle linee ed iniziative di politica estera; il rafforzamento dei meccanismi di coordinamento interno, nella prospettiva di un sistema « misto » di ripartizione delle competenze (per materie e per aree geografiche); l'attivazione degli strumenti di programmazione; un largo impiego dell'informatica, quale supporto essenziale del coordinamento e della programmazione; il ricorso, per quanto possibile, a fonti normative e strutture amministrative di tipo flessibile, che consentano al Ministero degli esteri di tenere il passo con la rapida evoluzione della realtà internazionale e di fronteggiare situazioni di emergenza o di marcata peculiarità.

L'esigenza di stabilire il più efficace raccordo tra il livello politico e quello

burocratico è alla base, per quanto riguarda le strutture organiche, del progetto di dotare il segretario generale dei mezzi più adeguati — sul piano del coordinamento, della programmazione e dell'informatica — per attivare un canale di comunicazione unitario tra il livello politico e le strutture amministrative del Ministero (articolo 5).

Ma è soprattutto il nuovo sistema degli organi collegiali che dovrebbe facilitare il coordinamento tra le strutture amministrative e tra esse e la dirigenza politica.

È infatti previsto che due nuovi organi — il consiglio di politica estera ed il comitato direzionale di coordinamento — si affianchino a quelli esistenti (consiglio di amministrazione, consiglio del contenzioso diplomatico e comitati consultivi). Il consiglio di politica estera sarà essenzialmente un organo consultivo di programmazione e di dialogo tra il vertice politico e amministrativo del Ministero e le espressioni più qualificate dell'opinione pubblica sulla problematica internazionale. Esso mira ad associare il mondo politico, economico e culturale alla riflessione sulle grandi opzioni di politica estera, realizzando un importante canale di comunicazione tra l'amministrazione e la realtà sociale nazionale. Il consiglio, presieduto dal Ministro degli esteri, sarà infatti composto, oltre che dai Sottosegretari, dal segretario generale e dai direttori generali, da dodici alti funzionari dello Stato e degli enti pubblici e da altrettante personalità esperte in questioni internazionali (articolo 25-bis).

Il comitato direzionale, presieduto dal segretario generale e composto dai direttori generali, dal capo del cerimoniale, dall'ispettore generale e dal capo di gabinetto, sarà invece l'organo di coordinamento interno. Esso è chiamato ad esercitare funzioni di impulso e di coordinamento generale, geografico e per settori delle attività di politica estera, nel quadro delle direttive generali di programmazione (articolo 25-ter).

Accanto al nuovo sistema di organi collegiali permarranno sia il consiglio di

amministrazione, rafforzato nelle sue competenze tradizionali per tener conto della presenza di un'ampia rappresentanza del personale (articolo 26), sia il consiglio del contenzioso diplomatico, che verrebbe però riattivato e reso più agile con una composizione dimezzata e con la suddivisione in comitati (articolo 27).

Passando dagli organi collegiali alle grandi unità operative del Ministero degli esteri, il disegno di legge si propone di affinare i meccanismi di coordinamento e di « incrociare » l'attuale sistema di ripartizione verticale per materia delle macro-strutture operative (le direzioni generali) con linee orizzontali di coordinamento per aree geografiche. In effetti sia l'esperienza di altri paesi di dimensione e peso politico comparabili con l'Italia, sia l'estrema utilità delle strutture accorpate per materia (come l'attuale dipartimento per la cooperazione allo sviluppo e le varie direzioni generali) per il coordinamento delle varie attività con rilevanza internazionale sembrano sconsigliare una radicale trasformazione del sistema basato sulla ripartizione per materia in un assetto puramente geografico.

Appare pertanto preferibile un approccio gradualistico e flessibile che affianchi il coordinamento per aree geografiche a quello per materia e punti su un sistema « misto » suscettibile di accentuare l'una o l'altra delle due componenti in relazione all'evoluzione delle esigenze funzionali. Lo strumento proposto per favorire il raggiungimento di tale obiettivo è quello dell'istituzione di direttori di coordinamento programmatico, operanti nell'ambito di un'unità di coordinamento geografico e programmazione, che farà capo al segretario generale. I direttori avranno il compito di coordinare orizzontalmente le attività degli uffici delle varie direzioni generali o servizi rientranti nella loro sfera di competenza. Essi saranno istituiti in relazione a specifiche esigenze, sia per il coordinamento concernente determinate aree geografiche ed organizzazioni internazionali, sia per materie particolari che richiedano una appo-

sita azione di raccordo tra le direzioni generali ed i servizi (articoli 3, 5 e 20).

Lo strumento delle strutture di coordinamento programmatico varrebbe a dare anche un contenuto concreto ed una portata effettiva alla potestà di coordinamento attribuita al segretario generale, che sarà assistito da due vice segretari generali, di cui uno preposto alla suddetta unità di coordinamento e programmazione (articolo 5).

Quanto al coordinamento all'interno delle direzioni generali, il nuovo strumento sarà rappresentato dalle direzioni di settore, che avranno caratteristiche di flessibilità e livelli di preposizione analoghi a quelli dei direttori esterni alle direzioni generali, potendo raggruppare uffici per area geografica o per materia in rapporto ad esigenze funzionali specifiche. Ovviamente i direttori di settore dipenderanno, a differenza dei direttori di coordinamento programmatico, dai direttori generali (articolo 16).

Ulteriori meccanismi di coordinamento, a carattere specifico e non istituzionale, saranno costituiti dai gruppi di lavoro su base temporanea, ai quali possono essere affidati compiti di coordinamento interdirezionale o più limitate funzioni nell'ambito di singole direzioni generali e servizi (articolo 19).

Oltre ai nuovi strumenti dei direttori di coordinamento programmatico e delle direzioni di settore, sono previsti alcuni aggiornamenti nelle competenze delle direzioni generali. Nuove problematiche sono introdotte tra le competenze della direzione generale del personale (articolo 7) e di quella degli affari politici (articolo 8). Sono rafforzate le componenti commerciale, finanziaria e tecnologica delle funzioni della direzione generale degli affari economici (articolo 9). Sono valorizzati i compiti sociali della direzione generale dell'emigrazione, che sarà denominata « degli italiani all'estero e degli affari sociali e consolari », nella prospettiva di una moderna politica che dalla tutela dei singoli connazionali si estenda alla promozione sociale delle comunità italiane all'estero (articolo 10). Vengono ac-

centuati gli obiettivi promozionali della direzione generale delle relazioni culturali, che programmerà in questa chiave anche le attività degli istituti di cultura all'estero (articolo 11). Il dipartimento per la cooperazione allo sviluppo diviene una direzione generale, nella prospettiva di una revisione della legge n. 38 del 1979 (articolo 11-bis).

Quanto ai servizi di tipo tradizionale, è previsto lo sdoppiamento dell'attuale servizio del contenzioso diplomatico in due distinte unità organiche di pari livello: il servizio del contenzioso diplomatico e dei trattati e quello degli affari legislativi. Tale riforma consentirà al Ministero degli esteri di disporre di adeguate strutture per seguire con la necessaria continuità e specificità tutti i problemi giuridici e normativi attinenti ai rapporti internazionali (articoli 14 e 14-bis).

Il nuovo sistema prevede anche un rafforzamento dei meccanismi di coordinamento nell'ambito dei servizi, con la istituzione dei vice capi dei servizi, da nominarsi tra ministri e consiglieri di ambasciata (articolo 17).

Nella strutturazione interna delle direzioni generali e dei servizi saranno precisate le articolazioni necessarie a dare concreta applicazione alla normativa sulla dirigenza e sulle qualifiche funzionali (oltre agli uffici ed ai reparti le unità organiche non aventi rilevanza esterna e le unità operative). Il sistema di conferimento di funzioni subirà un triplice ordine di modifiche rispetto a quello del decreto del Presidente della Repubblica n. 18: l'esplicita previsione del decreto di conferimento del Ministro fino alla preposizione ai reparti; un relativo innalzamento dei livelli di preposizione per alcune delle funzioni più elevate (segretario generale, direttori generali, capi dei servizi); la preposizione ad unità organiche dei settori amministrativi dei funzionari dell'area dirigenziale e — per alcuni reparti — di quelli della ottava qualifica funzionale (articoli 16 e 17).

Un altro criterio che ispira la ristrutturazione della amministrazione centrale

è quello del rafforzamento dei meccanismi di programmazione. Il progetto di riforma punta infatti sull'accantonamento del sistema tradizionale di « micro-planning » affidato agli uffici di studio e programmazione delle singole direzioni generali e sull'introduzione di una struttura di programmazione integrata che, oltre ad assorbire le attività di « planning » settoriale, si faccia carico dell'elaborazione di ipotesi di programmi anche di medio e lungo periodo e della valutazione dei risultati dei progetti destinati ad attuare le iniziative dell'amministrazione. Tale struttura, operante nell'ambito della segreteria generale, si identificherà con l'unità di coordinamento geografico e programmazione e potrà avvalersi anche degli apporti di enti specializzati e di esperti estranei all'amministrazione (articolo 20).

Lo stesso criterio di organizzazione « mista », rivolto a combinare le esigenze generali (o geografiche) con quelle settoriali, è alla base del progetto di riforma per l'informatica. Una ampia, sistematica ed articolata introduzione delle tecniche informatiche nelle strutture centrali e nella rete estera appare in effetti essenziale per una amministrazione che è più che mai tributaria, nel suo stesso processo decisionale, della gestione dell'informazione. Tale « informatizzazione » del Ministero degli esteri appare però richiedere la combinazione di due diversi tipi di interventi: da una parte quelli finalizzati alla instaurazione di un sistema di « macro-informatica », e cioè di una banca dati generale, raccordabile alla rete all'estero ed alle centrali esterne di accesso all'informazione; dall'altra le iniziative di « informatica decentrata », volte a dotare gli uffici all'estero e le strutture organiche dell'amministrazione centrale di singoli elaboratori programmati per l'automazione di specifiche procedure e categorie di informazioni.

È perciò prevista, nel quadro del prospettato modello di programmazione e coordinamento, l'istituzione di un servizio tecnico per l'informatica che provveda, con un unico nucleo di programmatori ed

operatori specializzati, sia al funzionamento del centro generale di elaborazione dati, sia ai necessari collegamenti, anche tecnico-didattici, con i sistemi informatici di settori specifici dell'amministrazione e della rete delle rappresentanze diplomatiche e consolari (articolo 23-bis).

Quanto agli altri servizi tecnici, la soluzione prospettata è quella di identificare alcuni di particolare rilevanza — come la cifra e telecomunicazioni ed il corriere diplomatico — per i quali si ravvisa l'esigenza di accentuare la professionalità dei nuclei di operatori e si prevede la possibilità di utilizzare apporti di cui si dovesse avvertire la necessità. L'approccio al problema delle strutture resta flessibile, nel senso di non escludere la creazione di uno o più servizi per i centri tecnici, sia autonomi che dipendenti dalla segreteria generale o dalla direzione generale del personale (articolo 24).

Un elemento qualificante della ristrutturazione dell'amministrazione centrale è rappresentato anche dalla previsione di un ampio sviluppo dei servizi sociali e di quelli previdenziali, mutualistici e socio-ricreativi, nel quadro di una specifica normativa che valorizza tra l'altro l'attività di associazioni tra i dipendenti e tra i familiari, consentendo anche l'impiego di un limitato contingente di personale del Ministero per il funzionamento di alcuni servizi sociali (articolo 24-bis).

Un criterio che caratterizza molte di queste soluzioni è quello della flessibilità. Ad esso si ispira soprattutto il progetto di istituzione dei servizi speciali. Tale formula è chiaramente intesa a fronteggiare un duplice ordine di problemi: da una parte quelli legati a situazioni di emergenza che richiedano interventi solleciti e procedure amministrative semplificate, come le calamità naturali, le situazioni endemiche o subitane, di « fame nel mondo », le crisi che mettano in pericolo la sicurezza delle collettività italiane all'estero; dall'altra quelli derivanti dalla peculiarità dei settori funzionali e dalla conseguente esigenza di ricorrere temporaneamente a rilevanti apporti tecnici esterni, anche attraverso l'assunzione di

esperti e la stipula di apposite convenzioni (gestione dei programmi di cooperazione allo sviluppo, elaborazione di studi e ricerche nel quadro dell'attività di programmazione, organizzazione di alcuni servizi tecnici). Attraverso la creazione dei servizi speciali sarà in sostanza possibile stabilire, con decreto del Ministro, di concerto con quelli del tesoro e della funzione pubblica, che settori particolari possano essere gestiti, per un periodo limitato, con procedure amministrative e assetti di personale di tipo specifico in vista del più efficace assolvimento dei compiti attribuiti al Ministero degli esteri dalla legge (articolo 15-bis).

Si tratta di una forma di delegificazione solo parziale, che non riguarda i programmi e le relative coperture finanziarie, tutti stabiliti attraverso appositi strumenti legislativi, ma solo le modalità tecnico-amministrative per la loro attuazione. Sul piano più generale verrebbe comunque estesa la portata della delegificazione prevista dall'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 in materia di organizzazione della amministrazione centrale, sia perché il decreto organizzativo del Ministro dovrebbe identificare le competenze degli istituendi direttori di coordinamento programmatico e delle direzioni di settore, sia perché il periodo di validità del decreto organizzativo si ridurrebbe da un quinquennio ad un triennio (articolo 25).

Strutture della rete estera — Le proposte di revisione della normativa sulla rete degli uffici all'estero mirano a risolvere il problema di fondo che si pone attualmente nelle nostre rappresentanze diplomatiche ed uffici consolari: quello cioè di conciliare un adeguato rafforzamento del ruolo dei capi missione — reso necessario dalle esigenze di coordinamento interno ed esterno dell'azione delle rappresentanze (articolo 31) — con le articolazioni strutturali e funzionali che si impongono per effetto della legge 312 sulle qualifiche funzionali ed in una prospettiva di valorizzazione e specializzazione delle varie professionalità. Vi sono determinati aspetti dell'organizzazione degli uffici al-

l'estero per i quali è più evidente l'opportunità di conciliare le istanze di omogeneità delle rappresentanze con quelle di riconoscimento ed attivazione dei singoli apporti professionali. Tali aspetti sono quelli della ripartizione degli uffici in unità organiche ed operative, della specializzazione dei posti-funzione, delle notifiche presso le autorità locali, della classificazione degli uffici e, per quanto concerne gli uffici consolari, del conferimento delle funzioni.

Per quanto riguarda la strutturazione degli uffici all'estero, si è identificata una tipologia che non si discosta di molto da quella prospettata per l'amministrazione centrale. Mentre infatti è prevista per le direzioni generali la suddivisione in direzioni, uffici, reparti, unità organiche senza rilevanza esterna ed unità operative, si stabilisce per gli uffici all'estero la ripartizione in settori (riservati ai diplomatici o, di norma, ai funzionari di qualifica dirigenziale, se si tratti di settori amministrativo-contabili), servizi (attribuibili ai funzionari di ottava qualifica), unità organiche senza rilevanza esterna denominate sezioni (affidabili ai collaboratori della settima qualifica) ed unità operative. Tale ripartizione strutturale è però intesa come sistema opzionale e flessibile, nel senso che l'opportunità stessa di procedere alla identificazione delle unità organiche e l'estensione della ripartizione sono subordinate alle dimensioni, alle caratteristiche ed alle mutevoli esigenze funzionali delle singole rappresentanze (articolo 31).

Anche il sistema di istituzione, qualificazione e ripartizione dei posti di organico nelle rappresentanze sarà adeguato all'esigenza di stimolare ed utilizzare lo sviluppo delle professionalità e di rafforzare alcune strutture di base. Vari posti-funzione saranno collegati alle nuove specializzazioni del personale diplomatico (articolo 32), mentre sarà riattivato il piano di potenziamento dei servizi commerciali, sia con il programma di istituzione di un posto commerciale per diplomatici ed uno per personale delle qualifiche funzionali in ogni ambasciata ed in

tutti i più importanti uffici consolari, sia con l'inserimento, in alcuni di tali posti, della componente economica e di quella della cooperazione allo sviluppo. Sono anche previsti piani di espansione dei settori sociali e di quelli amministrativo-contabili (articolo 33).

Quanto agli accreditamenti, appare necessaria una norma di adeguamento alle situazioni prodotte dalla nascita dell'area dirigenziale e delle qualifiche funzionali. Si prevede pertanto un articolato sistema che consenta la notifica dei diplomatici in relazione alla qualifica (risultante dal decreto di destinazione), dei funzionari dirigenziali come consiglieri per gli affari amministrativi o consoli per gli affari amministrativi e del personale della ottava, settima e sesta qualifica come addetti per gli affari amministrativi o addetti consolari per gli affari amministrativi (con l'ulteriore menzione di settori funzionali eventualmente diversi). Per il restante personale l'accreditamento in lista diplomatica potrà essere disposto in relazione a particolari esigenze di servizio e condizioni locali caratterizzate da grave disagio o da rischio per l'incolumità personale (articolo 34).

Un altro importante aspetto del progetto di riforma è quello della classificazione degli uffici all'estero.

Per le rappresentanze diplomatiche l'attuale sistema del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 sembra in effetti sacrificare troppo il criterio classificatorio fondato sul « peso politico » a quello legato al grado di disagio delle sedi. Esso prevede infatti la possibilità di preposizione di consiglieri di ambasciata nella prima metà dell'organico del grado a tutte le rappresentanze diplomatiche comprese nella lista di sedi di « adempimento » ai fini di avanzamenti di carriera, e cioè esterne all'area Europa occidentale-Stati Uniti. È sembrato pertanto appropriato scindere completamente i due criteri del peso politico e delle condizioni ambientali ed introdurre diversi meccanismi di classificazione.

Per quanto riguarda il disagio e gli adempimenti, si continuerà a fissare con

la decretazione i gruppi di sedi disagiate e particolarmente disagiate (articolo 97) ed a procedere per la stessa via all'identificazione delle sedi di adempimento, delegando la lista di sedi « agiate » già fissata dall'articolo 277 (articolo 98). Quanto invece alla scala dei valori politici, la decretazione dovrà identificare una categoria di rappresentanze entro un limite massimo di trenta, cui si attribuisca un'importanza più limitata della media, con possibilità di preporvi un consigliere di ambasciata (articolo 36-bis).

Quanto alla classificazione degli uffici consolari, essa muove dall'esigenza di rinnovare il ruolo e l'attività dell'istituto consolare, promuovendone le funzioni « emergenti » nei settori della cooperazione economica, tecnologica, culturale e scientifica, razionalizzando — anche attraverso un largo impiego dell'informatica — le funzioni consolari di tipo tradizionale e rafforzandone le capacità di impulso e di raccordo con gli istituti locali nella promozione sociale delle collettività (articolo 45).

Viene pertanto prospettata una bipartizione degli uffici consolari di I categoria (e cioè non onorari) in consolati generali e consolati di prima classe e in uffici consolari tipici. I consolati generali e consolati di prima classe saranno istituiti entro limiti massimi rispettivi di quindici e di venti uffici, salvo che sopravvenute esigenze di servizio non richiedano la modifica di tali limiti. Questa formula mira sia a favorire la riqualificazione delle rappresentanze consolari maggiormente proiettate verso un più moderno ruolo di promozione socio-politica ed economico-culturale, sia a consentire ed incoraggiare la preposizione di funzionari diplomatici altamente qualificati e di grado relativamente più elevato (articolo 43).

Nell'ambito degli uffici consolari tipici il disegno di legge prevede la possibilità di identificare, attraverso il decreto del Ministro, un limitato gruppo di uffici caratterizzati da una mancata prevalenza di attività tecnico-amministrative, ai quali possono essere preposti anche funzionari non diplomatici. In particolare i funzio-

nari delle qualifiche dirigenziali potranno essere preposti a consolati generali e consolati, entro un limite complessivo di cinque uffici, e quelli dell'ottava e della settima qualifica funzionale a vice consolati, entro un limite massimo di quindici uffici, ferma restando la preposizione alle agenzie consolari di personale della sesta qualifica (articolo 43-bis).

Un aspetto essenziale della organizzazione e del funzionamento degli uffici consolari è rappresentato dall'istituto della delega delle funzioni, previsto dall'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 200 del 1967 sulle funzioni e sui poteri consolari. Tale istituto, caratterizzato da una ampia discrezionalità del capo missione nell'affidare ad altro personale l'esercizio di funzioni e poteri consolari, appare un logico derivato della imputazione al titolare dell'ufficio dell'esercizio di tutte le funzioni dell'autorità consolare. Si è posto pertanto il problema di introdurre quei limiti e correttivi alla discrezionalità del capo missione che, senza intaccarne la responsabilità della condotta degli affari e la titolarità dell'esercizio di tutte le funzioni consolari, valgano a tener conto dei profili professionali costruiti sulla base della legge 312, che identificano diversi gradi di autonomia e responsabilità e differenti contenuti funzionali per il personale delle varie qualifiche. La soluzione adottata consiste nel sostituire all'istituto della delega quello del conferimento delle funzioni e dei poteri, cui il titolare dell'ufficio può procedere con suo decreto, tenendo conto delle esigenze di servizio e dei profili. I criteri generali di conferimento saranno stabiliti dal regolamento (articolo 3 del disegno di legge, che modifica gli articoli 4 e 71 del decreto del Presidente della Repubblica n. 200 del 1967).

Sempre in tema di organizzazione degli uffici all'estero, il progetto di riforma prevede un adeguamento dell'istituto della reggenza alla nuova realtà dei profili professionali. Il nuovo sistema consente infatti l'assunzione della reggenza « piena », in caso di mancanza in loco o del mancato invio di un funzionario della

carriera diplomatica, da parte dei funzionari delle qualifiche dirigenziali e di quelli dell'ottava qualifica funzionale e, negli uffici consolari, anche della settima (articoli 41 e 48).

Altro punto della riforma degli istituti consolari è la sostituzione del corrispondente consolare, una figura non prevista dalla convenzione di Vienna, con l'affidamento di incarichi di collegamento a membri qualificati della collettività, che non comporti l'attribuzione di alcuna funzione o potere di rappresentanza consolare. Sarà inoltre conferita una precisa rilevanza ad un altro istituto che si è andato recentemente diffondendo come strumento per fronteggiare situazioni di emergenza o per assistere collettività periferiche in cantieri di lavoro ed in progetti di cooperazione: quello cioè della temporanea istituzione di unità operative decentrate cui siano destinati dipendenti dell'ufficio consolare (articolo 52). Nella stessa ottica è previsto un riordinamento del sistema di dipendenze degli uffici consolari onorari rispetto alla rete diplomatico-consolare, che valga a renderne più efficace il servizio nei confronti delle collettività decentrate (articolo 42).

Quanto al problema dei rapporti tra gli uffici consolari ed i locali comitati ed associazioni a sfondo emigratorio, è sorta la esigenza di stabilire un puntuale raccordo con la legge istitutiva dei comitati dell'emigrazione italiana. La nuova formulazione dell'articolo 53 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 tende pertanto a definire il ruolo di coordinamento dell'ufficio consolare sia nei confronti dei vari enti ed associazioni operanti nella circoscrizione a beneficio dei cittadini italiani sia verso i nuovi comitati dell'emigrazione italiana.

È infine previsto un nuovo regime per gli istituti italiani di cultura, che dovrà essere definito con uno specifico provvedimento legislativo e che varrà a distinguerli nettamente da quello delle istituzioni scolastiche ed educative, facendone gli « strumenti promozionali » della politica culturale delle rappresentanze (articolo 58).

Snellimento delle procedure amministrative e istituti particolari — Il disegno di legge si propone di razionalizzare le complesse procedure amministrativo-contabili che regolano il funzionamento dei servizi dell'amministrazione centrale e, soprattutto, quello della rete diplomatico-consolare all'estero, integrando e sviluppando le disposizioni della legge n. 15 del 1985 sullo snellimento delle procedure di finanziamento delle spese da effettuarsi all'estero.

Per quanto concerne l'amministrazione centrale è prevista la possibilità di accorpare per determinati settori tutte le fasi della spesa, dall'impegno al pagamento, in direzioni generali o servizi anche diversi dalla direzione generale del personale e dell'amministrazione (articoli 60 e 61), mentre procedure più flessibili e celeri sono stabilite per i prelevamenti e le modalità di ricostituzione del fondo di anticipazione per le spese urgenti del Ministero degli esteri e degli uffici diplomatici e consolari, ad ulteriore integrazione delle modifiche già apportate a tali meccanismi dalla legge n. 322 del 1977 (articoli 67 e 68).

Quanto agli uffici all'estero, il disegno di legge prevede, oltre ad alcune semplificazioni di procedure di tipo specifico (articolo 72 sugli uffici consolari onorari, articoli 79 e 80 sul regime dei beni mobili ed immobili all'estero), una ridefinizione delle strutture amministrativo-contabili nelle rappresentanze diplomatiche e consolari e delle responsabilità degli operatori ad esse preposti, alla luce della predetta legge n. 15 del 1985 e della normativa generale sulle qualifiche dirigenziali e sulle qualifiche funzionali (articoli 75, 77, 78). In particolare il nuovo articolo 75 ripartisce tra il personale con funzioni contabili delle qualifiche ottava, settima e sesta, tenuto conto dei rispettivi profili, le responsabilità precedentemente attribuite agli ispettori amministrativi ed ai cancellieri contabili, mentre l'articolo 77 precisa il ruolo dei dirigenti amministrativi in servizio all'estero, soprattutto nella prospettiva di attuazione dei servizi

amministrativi decentrati per aree geografiche.

Si è inoltre ritenuto necessario adeguare le norme concernenti gli immobili ed attrezzature per gli uffici all'estero (articolo 81), le residenze (articolo 82), gli automezzi (articolo 83), gli alloggi (articolo 84) e le apparecchiature particolari (articolo 85) alle nuove esigenze connesse alla problematica della sicurezza, alla razionalizzazione ed informatizzazione della rete ed agli obiettivi della promozione dell'immagine nazionale. Per il delicato ed importante servizio del corriere diplomatico sono state previste disposizioni rivolte ad assicurare il massimo di professionalità e di sicurezza nel disimpegno di tale funzione, anche attraverso la formazione di un apposito nucleo di personale qualificato (articolo 85-bis) e la costituzione di unità decentrate presso gli aeroporti di Roma (articolo 85-ter).

Una significativa innovazione procedurale mirante a fronteggiare situazioni particolari è infine quella che consente di derogare alla normativa generale per la stipulazione dei contratti da eseguire all'estero, quando ciò sia reso necessario da norme o condizioni locali, con specifiche disposizioni per i contratti di locazione (articolo 86).

Tra gli istituti particolari del Ministero degli esteri, quello che appare destinato a svolgere un ruolo di punta nel processo di riforma è indubbiamente l'istituto diplomatico, che sarà chiamato a compiti nuovi nel quadro di un'ampia ed organica pianificazione della formazione, qualificazione e aggiornamento professionale di tutto il personale. Le nuove aree di attività dell'istituto saranno rappresentate soprattutto dalla organizzazione del corso di formazione previsto per l'accesso alla carriera diplomatica, dalla gestione delle iniziative rivolte a specializzare ed a qualificare, anche con programmi finalizzati a singole destinazioni professionali, il personale diplomatico, dalla predisposizione di corsi obbligatori successivi all'accesso nei ruoli e di ulteriori corsi di riqualificazione ed aggiornamento per il

personale delle qualifiche funzionali, dalla promozione di corsi ed altre iniziative per l'apprendimento o l'approfondimento di lingue straniere e per la formazione e l'informazione sul servizio all'estero destinati anche a personale non dipendente dal Ministero ed ai familiari dei dipendenti, nonché dal coordinamento dell'attività di promozione e di assistenza per l'accesso di cittadini italiani alle organizzazioni ed enti internazionali (articolo 87).

L'attribuzione all'istituto diplomatico di compiti di tale vastità e complessità comporterà necessariamente un notevole ampliamento delle sue dotazioni organiche, tecniche e finanziarie (articolo 91), un potenziamento della sua autonomia amministrativa e gestionale (articoli 89 e 91) e, contestualmente, un rafforzamento dei meccanismi di coordinamento tra lo stesso istituto ed i vertici politici e burocratici del Ministero. Sono perciò previste, sotto quest'ultimo profilo, la partecipazione con diritto di voto del direttore dell'istituto al consiglio di amministrazione (articolo 26), la nomina di un vice direttore e l'inserimento nel comitato direttivo dell'istituto di un funzionario della direzione generale del personale e di un rappresentante del personale designato dal consiglio di amministrazione (articolo 88).

Tali disposizioni costituiscono il necessario quadro di riferimento normativo per l'organizzazione dell'istituto. L'attuazione delle varie iniziative ed il concreto funzionamento dell'istituto richiederanno peraltro un ampio ricorso allo strumento della decretazione, che viene in effetti previsto sia per l'ordinamento amministrativo e per l'utilizzazione di personale, anche non appartenente al Ministero, sia per il trattamento economico dei docenti dei corsi, per la stipula di convenzioni con enti specializzati, per la costituzione di un internato e per la concessione di borse e premi di studio (articoli 90 e 92).

La carriera diplomatica — L'evoluzione dei contenuti politici e tecnici delle relazioni internazionali, il rafforzamento del ruolo dell'Italia sulla scena mondiale ed i nuovi compiti di coordinamento del Mini-

stero degli esteri ripropongono l'esigenza di ridefinire la peculiarità della carriera diplomatica e di far maturare le condizioni per un pieno rilancio della sua funzione. Ciò comporta la soluzione di alcuni problemi che si sono fatti più acuti negli ultimi anni: l'erosione della base di reclutamento (dovuta anche ai disincentivi economici e di carriera); la conseguente deformazione dello schema piramidale della carriera (che lamenta gravi carenze ai livelli medio-bassi); le crescenti vischiosità e strozzature nei ritmi di scorrimento; alcune incertezze sulla delimitazione delle funzioni tra la carriera diplomatica e le aree dirigenziali e direttive; le difficoltà di conciliare la necessaria « polivalenza » e globalità funzionale del servizio diplomatico con le esigenze della specializzazione; il trattamento economico e le altre situazioni di disagio che scoraggiano un ampio reclutamento di nuovi quadri.

Un avvio a soluzione del problema del reclutamento appare legato, oltre che al reperimento di adeguati incentivi economici e di carriera, ad una modifica dei meccanismi di accesso. L'adozione della formula del concorso-corso mira in effetti ad ampliare la base sociale del reclutamento, nella misura in cui la stessa amministrazione si farà carico — con la gestione del corso di formazione affidata all'istituto diplomatico — di una parte rilevante della preparazione all'accesso alla carriera diplomatica, finora interamente addossata ai candidati (sia pure con l'ausilio di borse di studio del Ministero per la frequenza di corsi promossi da alcuni istituti).

Ferma restando l'attuale rigorosa impostazione del concorso, il nuovo sistema consentirà di integrare e riequilibrare il processo di selezione attraverso un corso di formazione di durata annuale cui saranno ammessi i candidati risultati idonei al concorso entro i limiti dei posti stabiliti dal bando, ed al termine del quale sarà necessario un nuovo giudizio di idoneità, in vista di una graduatoria finale. Sono previste possibilità di recupero per gli idonei nel concorso che risultino ecce-

zioni rispetto al numero dei posti previsti dal bando e per i candidati che non conseguano la idoneità nel corso. In entrambi i casi è infatti consentita la partecipazione al corso immediatamente successivo entro i limiti di eventuali vacanze di posti. Si tratta di un sistema abbastanza articolato che dovrebbe consentire sia un affinamento dei meccanismi di selezione e qualificazione professionale del personale diplomatico, sia una generale incentivazione dell'accesso, collegata, oltre che alle suddette possibilità di recupero, anche al carattere retribuito del corso ed alla sua piena equiparazione — in caso di successo — al primo anno di servizio effettivo al Ministero (periodo di prova). Il corso sarà inoltre organizzato, con l'esclusione del servizio negli uffici, in modo da consentire, oltre all'approfondimento della tematica professionale globale, l'acquisizione delle specializzazioni di carriera e l'espansione delle conoscenze linguistiche (articolo 99-bis).

La riforma dei meccanismi di reclutamento si propone di ricostituire la struttura piramidale della carriera diplomatica, colmando le gravi carenze di quadri determinatesi negli ultimi anni ai livelli iniziali e medi. Alla stessa finalità risponde il sostanziale ripristino della dotazione organica del decreto del Presidente della Repubblica n. 18, con un incremento di 155 posti, in prevalenza distribuiti nelle fasce medie e basse della carriera.

Un aspetto qualificante della riforma è rappresentato dalla riconferma e dall'approfondimento delle caratteristiche di peculiarità del servizio diplomatico, da cui derivano puntuali implicazioni per quanto attiene alle modalità di accesso, alla delimitazione delle funzioni ed alla preordinazione nei moduli organizzatori del Ministero e degli uffici all'estero. Si situano in tale prospettiva la previsione dell'esclusivo accesso per concorso al grado iniziale, secondo la nuova procedura del concorso-corso (articolo 99), la riconferma dell'integrale affidamento alla carriera del servizio delle relazioni con l'estero, con una più ampia ed aggiornata

esplicitazione dei settori funzionali ad essa riservati (articolo 99), la esclusività del conferimento ai quadri diplomatici della titolarità delle ambasciate e delle rappresentanze multilaterali (articolo 36), un preciso quadro di delimitazione tra le funzioni del personale diplomatico e quello delle aree amministrative e tecniche nel sistema di conferimento delle funzioni nell'amministrazione centrale (articolo 17) e nei criteri di strutturazione degli uffici all'estero e di preposizione alle unità organiche (articolo 31).

Un importante contributo al superamento delle attuali « strozzature » nei ritmi di scorrimento della carriera sarà rappresentato dalla adozione di una norma transitoria (articolo 16 del disegno di legge) che valga a ricondurre le promozioni al grado di consigliere di ambasciata a ritmi di selettività fisiologica, tali da garantire ogni anno la promovibilità di almeno un terzo dei candidati in possesso dei necessari requisiti. Questo obiettivo sarà raggiunto con una ripartizione modulata degli incrementi di organico ai livelli di consigliere di ambasciata e superiori nel primo quinquennio di applicazione della legge.

Sempre per agevolare lo scorrimento di carriera è prevista la riduzione da nove anni e mezzo ad otto (escluso l'anno del corso di formazione per l'accesso) del periodo complessivo minimo necessario per la promozione al grado di consigliere di legazione (articolo 107).

È anche previsto l'aumento a venti unità del contingente delle possibili messe a disposizione, nella prospettiva di nuovi incarichi speciali anche in relazione alla riforma dell'istituto diplomatico (articolo 111).

Le innovazioni prospettate in ordine alla mobilità verticale ed al sistema di avanzamenti della carriera diplomatica tendono anche a rendere il più possibile periodiche, trasparenti ed imparziali le procedure di selezione, nell'intento di ispirare la intera dinamica della progressione di carriera a criteri di meritocrazia e valorizzazione della professionalità, al

riparo da condizionamenti di diversa natura.

Rientrano in questo quadro la ridefinizione dei requisiti professionali e degli adempimenti (servizio consolare, servizio in posti corrispondenti alla specializzazione, sedi disagiate o comunque « difficili ») richiesti nel concorso a consigliere di legazione (articolo 107) o nelle promozioni a consigliere d'ambasciata (articolo 108), l'eliminazione delle promozioni per mera anzianità a consigliere di ambasciata (articolo 108) e la fissazione di precise scadenze di periodicità nelle promozioni e nei concorsi (articolo 105*bis*). È significativo che anche per la nomina ai tre gradi più elevati della carriera (ambasciatore, ministro di prima classe, ministro di seconda classe), che pure sono e restano « politiche » essendo deliberate dal Consiglio dei ministri, il disegno di legge preveda requisiti minimi di servizio effettivo nel grado inferiore (rispettivamente due, tre e quattro anni) e, per quanto possibile in relazione ai gradi ed ai posti disponibili, una periodicità almeno annuale delle nomine (articolo 109).

Quanto alla dinamica funzionale, che costituisce la base sostanziale della progressione di carriera, il progetto di riforma mira a favorire l'assunzione di responsabilità di tipo direzionale fin dalle fasi iniziali, soprattutto in risposta alle esigenze di una più estesa ed articolata rete di uffici all'estero e di unità organiche ministeriali. Rispondono a tali obiettivi la possibilità di preposizione dei segretari di legazione ai reparti (articolo 17), la più estesa ipotesi di preposizione dei consiglieri d'ambasciata a rappresentanze diplomatiche particolari (articolo 36-*bis*) e l'ampliamento della portata della norma che consente, in determinate condizioni, la destinazione dei funzionari diplomatici alle sedi disagiate o con problemi di avvicendamento per ricoprire posti-funzione corrispondenti al grado immediatamente superiore (articolo 101).

Nel complesso, queste varie proposte si ispirano ad una concezione della progressione di carriera che sia da un canto selettiva e meritocratica ma dall'altro suf-

ficientemente unitaria e solidamente ancorata al riconoscimento della professionalità e delle multiformi possibilità di impiego di tutti i quadri diplomatici. In questa ottica si è preferito non percorrere la via di spostare il corso di informazione superiore dal livello di consigliere di legazione a quello di primo segretario, trasformandolo in una sorta di corso-concorso per l'accesso al grado di consigliere di legazione. Il progetto di riforma punta piuttosto su uno sviluppo di carriera graduale ed organico, che realizzi il criterio della selettività meritocratica in modo diffuso e progressivo, senza artificiose reintroduzioni a metà carriera di barriere mutate dai meccanismi di accesso.

Un elemento essenziale del progetto di riforma è rappresentato dal piano di riattivazione delle specializzazioni e qualificazioni della carriera diplomatica. Il nuovo sistema prevede infatti, a differenza di quello disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 18, l'obbligo dell'acquisizione di una specializzazione, sia essa per materia o per area geografica (articolo 100). L'obiettivo di specializzare i funzionari diplomatici, che riflette l'esigenza di accrescerne le capacità di coordinamento di importanti attività settoriali, non può peraltro essere inteso in alternativa alla impostazione unitaria e polivalente delle funzioni diplomatiche, che sembra più che mai necessario tutelare e sviluppare.

È parso perciò opportuno evitare che sia l'acquisizione della specializzazione sia la durata degli adempimenti legati all'obbligo dell'esercizio di funzioni specializzate assorbano larga parte dell'intero arco della carriera. Di qui le proposte di esaurire il processo didattico di acquisizione della specializzazione nel corso di formazione per l'accesso ed in eventuali corsi per segretari di legazione (articoli 100 e 102), di fermare al grado di consigliere di legazione l'obbligatorietà dell'esercizio di funzioni proprie dell'area di specializzazione e di chiedere come requisito per la promozione a consigliere d'ambasciata la prestazione di non più di un quadriennio di servizio nell'esercizio

di funzioni specializzate (articoli 107 e 108).

Sono invece previsti concreti strumenti finalizzati alla qualificazione professionale del personale diplomatico, lungo l'intero arco della carriera. Da una parte il nuovo sistema punta su un processo generale di qualificazione, imperniato su un corso di superiore informazione per i consiglieri di legazione, che sarà reso più breve ed incisivo di quello previsto dall'attuale ordinamento. Dall'altra verrà consentito il ricorso sistematico a strumenti il più possibile flessibili ed adattabili ai singoli sviluppi funzionali di carriera, al fine di consentire l'acquisizione di specifiche qualificazioni professionali, anche in vista della destinazione in posti all'estero diversi dai rispettivi settori di specializzazione, attraverso corsi, cicli di aggiornamento presso enti od organizzazioni nazionali o internazionali e forme di partecipazione alle attività di istituti di alti studi internazionali (articolo 102).

Nella prospettiva della incentivazione dell'accesso e del riconoscimento dello spiccato grado di professionalità e peculiarità del servizio diplomatico si situano le nuove norme sulla parametrizzazione dirigenziale, ai soli fini economici, dell'intera carriera diplomatica e sulla indennità di servizio diplomatico e di rappresentanza.

La motivazione logica di una tale parametrizzazione è data dalla considerazione che il funzionario diplomatico, anche ai livelli iniziali della carriera, è equiparabile — quanto meno sotto il profilo del trattamento economico — ad un dirigente, giacché ha dovuto superare un lungo e severo processo selettivo di accesso alla carriera (il nuovo concorso-corso) e sarà subito chiamato, all'estero o al Ministero, allo svolgimento di funzioni di livello comparabile a quello dirigenziale, anche se distinte nella natura e nei contenuti. Il meccanismo prospettato è quello dell'allineamento retributivo di tutti i gradi della carriera fino a quello di consigliere di legazione (incluso senza condizioni) sui vari livelli dirigenziali da ambasciatore a primo dirigente, mentre i primi segretari

ed i segretari di legazione saranno parametrati sul consigliere di legazione, nelle rispettive misure dell'80 per cento e del 65 per cento. Sulla base di tali rapporti ogni variazione del trattamento economico della tabella dirigenziale ed ogni altro trattamento accessorio spettante all'area dirigenziale si estenderanno di diritto alla carriera diplomatica (articolo 113-bis).

L'indennità di servizio diplomatico e di rappresentanza, stabilita nella misura del 70 per cento dello stipendio, appare uno strumento essenziale, non più dilazionabile, per consentire ai quadri diplomatici di affrontare, durante la prestazione del servizio presso l'amministrazione centrale, quegli oneri particolari che derivano da attività di rappresentanza e da impegni di vario genere comunque legati alla specificità del servizio diplomatico. Tale servizio si esplica in effetti in misura preponderante, anche durante la permanenza in Italia, attraverso una fitta rete di contatti e rapporti con il corpo diplomatico e consolare accreditato nel nostro paese e con altre autorità straniere. Si tratta in sostanza di prevedere, per il periodo di attività al Ministero, un tipo di trattamento complementare che, sia pure in misura sensibilmente ridotta, risponda alla logica dell'indennità di servizio all'estero (articolo 113-bis).

Il personale non diplomatico — Il progetto di riforma assume come punti di riferimento essenziali per l'assetto giuridico ed economico del personale dei ruoli non diplomatici la normativa generale sulla dirigenza e quella sulle qualifiche funzionali. Il disegno di legge fa pertanto rinvio sia alla normativa sulla dirigenza (in particolare all'articolo 115, per quanto attiene all'accesso ed agli avanzamenti), sia alla legge n. 312 del 1980 ed ai profili professionali concordati nel suo ambito, sia infine alla legge-quadro sul pubblico impiego n. 93 del 1983 ed ai procedimenti di contrattazione che essa prevede per alcune materie (quest'ultimo rinvio si ritrova in modo generale nell'articolo 30 delle norme finali del disegno di legge).

Pur nel rigoroso ancoraggio a tale quadro normativo generale il progetto di riforma si preoccupa peraltro di stabilire quegli adattamenti che conseguono necessariamente alla specificità delle strutture del Ministero degli esteri e, soprattutto, alle peculiari caratteristiche del servizio all'estero.

Un primo gruppo di adattamenti si è tradotto in alcune norme comuni al personale diplomatico, dirigenziale e delle qualifiche funzionali. La prima di esse sancisce il principio della obbligatorietà degli avvicendamenti, sempre disposti per esigenze di servizio, tra l'amministrazione centrale e gli uffici all'estero per tutto il personale del Ministero (con l'eccezione di alcune aree tecniche particolari) e prevede che i periodi minimi e massimi di servizio in Italia ed all'estero siano stabiliti per il personale delle qualifiche funzionali — d'intesa con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative — con l'obiettivo di una loro armonizzazione con quelli, riconfermati dal disegno di legge, stabiliti per i funzionari diplomatici, che si applicano anche, con lievi correttivi, alla dirigenza amministrativa (articolo 93-bis). Una seconda norma stabilisce il criterio generale della precisa corrispondenza tra le funzioni svolte all'estero ed i gradi, qualifiche e profili di appartenenza, prevedendo una clausola di salvaguardia, resa necessaria dall'ampio decentramento della rete estera e dall'esistenza di strutture a dimensione più limitata, sulla fungibilità temporanea di funzioni in rapporto ad esigenze di servizio a carattere straordinario (articolo 93-ter). Altre norme comuni sono quelle sul codice di comportamento, che non include più l'obbligo dell'autorizzazione preventiva per pubblicazioni e dichiarazioni (articolo 94), sui principi generali della formazione professionale (articolo 95), sulle modalità di fruizione dei congedi per il personale in servizio all'estero (articolo 96), sulle residenze disagiate (articolo 97), su quelle determinate a fini specifici (articolo 98) e sulla ristrutturazione della commissione di disciplina (articolo 98-bis). Viene in particolare riba-

dito, nell'intento di incentivare la prestazione del servizio nelle sedi disagiate e particolarmente disagiate, l'incremento del computo del periodo di servizio ai fini del trattamento di quiescenza, stabilito rispettivamente in sei e in nove dodicesimi per il servizio in tali sedi (articolo 97).

Un secondo gruppo di adattamenti riguarda in modo specifico le qualifiche dirigenziali e le varie qualifiche funzionali, sia delle aree amministrative che di quelle tecniche.

Per le qualifiche dirigenziali, il disegno di legge precisa, nell'ambito della normativa generale sulla dirigenza e sviluppando le indicazioni della già citata legge n. 15 del 1985, le corrispondenze tra i livelli della dirigenza amministrativa e le funzioni e responsabilità concretamente identificabili per essa, sia nel nuovo assetto organizzatorio dell'amministrazione centrale che in quello delle rappresentanze diplomatiche e consolari. Per l'amministrazione centrale sono infatti definite le funzioni di consulenza e vigilanza nei settori giuridico-amministrativo ed amministrativo-contabile e le ipotesi di preposizione, negli stessi settori, a direzioni di settore, uffici e reparti. Per il servizio all'estero sono identificati, ai vari livelli, i posti-funzione di esperti e di commissari regionali e le corrispondenze tra le qualifiche ed i tipi di titolarità di uffici consolari per i casi, previsti dall'articolo 43-bis, di conferimento di compiti di direzione consolare (articolo 114). Sono anche indicate le attribuzioni, nell'ambito dell'amministrazione centrale, dei dirigenti dei ruoli speciali (articolo 114-bis).

Per il personale delle qualifiche funzionali sono previsti alcuni necessari adattamenti del quadro normativo generale che si impongono in relazione alle esigenze peculiari del Ministero degli esteri. Tra di essi appaiono rilevanti quelli di inserire adeguate conoscenze linguistiche tra i requisiti per l'accesso e di assicurare, attraverso corsi obbligatori di formazione ed altre iniziative di qualificazione e di aggiornamento professionale, gli sviluppi delle professionalità richiesti

dalla crescente complessità e differenziazione dei compiti degli operatori del Ministero, soprattutto nel servizio all'estero. Si ispirano a tali concetti le norme previste per i concorsi di accesso alle qualifiche (articolo 116), per le qualificazioni professionali (articolo 117) e per i corsi di formazione (articolo 118).

Specifiche disposizioni sono previste per le singole qualifiche delle aree amministrative (articoli 119-123) e per le aree tecniche (articolo 124). Esse mirano soprattutto ad identificare le possibilità di preposizione od assegnazione ad unità organiche di determinati settori nell'ambito dell'amministrazione centrale ed a stabilire le corrispondenze tra le qualifiche ed i posti-funzione per tutto il personale che presta servizio all'estero. L'aspetto qualificante del nuovo sistema è costituito dalla bipartizione dei posti-funzione in due classi per ciascuna qualifica, con diverso livello di trattamento economico. La logica di tale bipartizione è chiaramente quella di mantenere, dopo la scomparsa delle progressioni di carriera nella linearità delle qualifiche funzionali, un residuo di mobilità verticale, legittimato dall'interesse ad incentivare e qualificare su livelli di marcata professionalità il servizio all'estero. La previsione generale è quella di richiedere per la destinazione al posto della classe più elevata un'anzianità minima nella qualifica di undici anni, di cui almeno sei trascorsi in servizio all'estero e non meno di due al Ministero, con opportune riduzioni di tali periodi per le sedi disagiate o comunque « difficili ». Correttivi a tali requisiti sono previsti, unitamente a talune limitazioni sui contingenti del personale da destinare all'estero, per gli operatori di alcune delle aree tecniche che comportano il servizio all'estero.

Il progetto di riforma contiene infine significative innovazioni sullo stato giuridico e sul trattamento economico e previdenziale del personale assunto a contratto negli uffici all'estero. Tale personale, reclutato in loco per lo svolgimento di compiti specifici che richiedono particolari conoscenze linguistiche ed ambien-

tali, rappresenta un fattore essenziale per il funzionamento delle rappresentanze diplomatiche e consolari, specie nelle aree del terzo mondo. Il disegno di legge intende mantenere la necessaria flessibilità a tale strumento di reclutamento, pur avvicinando il più possibile l'istituto contrattuale a quelli del pubblico impiego.

In questa prospettiva di un rafforzamento dell'istituto contrattuale e di una sua maggiore omogeneizzazione con lo stato giuridico ed economico del personale dei ruoli organici, le principali innovazioni sono rappresentate da un limitato aumento del contingente globale, che sale al limite massimo di 1900 unità, e dalla fissazione di un contingente minimo (non meno del 45 per cento) per i contratti regolati dalla legge locale (articolo 152); dalla determinazione di precise procedure concorsuali per il reclutamento in loco o, in casi particolari, in Italia (articolo 155); dalla riduzione del divario economico e giuridico tra i contrattisti regolati dalla legge italiana ed il personale di ruolo (articoli 162-166) e di quello giuridico-previdenziale tra i contratti regolati dalla legge locale e quelli dei cittadini italiani (articoli 157 e 158). Sono inoltre previste autonome periodicità e riserve di posti nei concorsi per l'accesso del personale a contratto alle qualifiche funzionali del Ministero (articolo 167).

Trattamento economico all'estero — La necessità di fronteggiare in modo organico ed incisivo gli accresciuti oneri e disagi connessi con il servizio all'estero e con gli avvicendamenti tra gli uffici all'estero e l'amministrazione centrale, anche nella prospettiva di una più ampia e sistematica rotazione del personale dei ruoli del Ministero, è alla base delle modifiche introdotte dal disegno di legge in materia di trattamento economico del personale in servizio all'estero e di provvidenze accessorie legate agli avvicendamenti.

La prima innovazione riguarda la struttura dell'indennità di servizio all'estero, della quale si conferma e si esplicita la natura non retributiva, con la conseguente non assoggettabilità ad imposi-

zione fiscale (salvo ritenute su quote percentuali dell'indennità-base), pignoramento o sequestro. Tale struttura si artolerà nelle indennità-base della tabella 19, che resta immutata, in una nuova tabella di percentuali di tali indennità-base (che costituiranno i coefficienti parziali) e nei coefficienti di maggiorazione, che continueranno ad essere fissati per le singole sedi. La nuova tabella 19-bis sui coefficienti parziali riprende, dandogli forza di legge, il sistema di parametrizzazione che era stato stabilito con decreto esteri-tesoro nel 1976, apportandovi alcuni correttivi ed adattamenti. Essi consistono nello stabilire precise corrispondenze tra i posti-funzione delle disciolte carriere amministrative e tecniche e le nuove qualifiche funzionali (secondo la già indicata bipartizione di due classi di posti per ciascuna qualifica), nel fissare differenziali parametrici che non alterino i rapporti generali tra i vari ruoli ed evitino squilibri derivanti dal gioco degli inquadramenti e nell'impedire la penalizzazione delle qualifiche meno elevate. Il disegno di legge muove inoltre dalla considerazione che l'indennità di sede, data la sua specifica finalità e la sua commisurazione ai particolari oneri del servizio all'estero, sia legata da rapporti di tipo oggettivo con le varianti che incidono su tali oneri, dal costo della vita al disagio. Questa considerazione si è tradotta nella norma che consente forme, sia pure relative e limitate, di revisione degli stanziamenti di bilancio per variazioni dei coefficienti di sede derivanti dalla sopravvenienza di necessità di carattere straordinario (articolo 172). Nello stesso contesto si è provveduto a precisare composizione ed incombenze della commissione permanente di finanziamento, cui compete di valutare le proposte di revisione dei coefficienti di sede, prevedendo anche la possibilità di audizioni di rappresentanti delle organizzazioni sindacali (articolo 172).

Si è anche posto il problema di adeguare gli aumenti della indennità di servizio per situazioni di famiglia (indennità personale) al nuovo diritto familiare,

mentre esigenze di equità hanno suggerito di equiparare (con l'aggancio alla quota spettante al primo segretario) gli aumenti per i figli a carico. È sembrato inoltre opportuno stabilire chiaramente il criterio della residenza permanente nella sede all'estero dei familiari a carico, prevedendo però margini di flessibilità affidabili alla decretazione e talune logiche eccezioni come le ragioni di salute, quelle di studio dei figli od i rimpatri temporanei per motivi di sicurezza (articoli 170, 173 e 174).

Nell'intento di fronteggiare in modo specifico quelle situazioni di disagio e quegli oneri particolari che non sono coperti dall'indennità di sede, il disegno di legge contiene alcune innovazioni ed una serie di aggiornamenti nel campo delle provvidenze economiche accessorie.

La principale innovazione è costituita dalla ristrutturazione dell'indennità di richiamo dal servizio all'estero. Data la sua importanza quale strumento per affrontare le spese e le necessità connesse con la partenza dalla sede estera e la sistemazione in Italia, tale indennità non sarà più rapportata ad una sola mensilità della base dell'indennità di servizio, ma all'indennità di prima sistemazione. Essa sarà quindi fissata nella misura del 150 per cento dell'indennità di sistemazione all'estero per tutto il personale, ad eccezione dei titolari delle missioni diplomatiche per i quali è prevista un'indennità dell'80 per cento di quella di sistemazione (articolo 176).

Un'altra importante innovazione, mirante a far fronte ai crescenti oneri per le spese di abitazione all'estero, consiste nel prevedere il pagamento integrale delle quote di tali spese che eccedono il 20 per cento dell'indennità personale, entro il limite del 30 per cento dell'indennità stessa. Viene anche stabilito che, ove tale limite del 30 per cento sia mediamente superato in una sede, possa applicarsi l'articolo 84, con la concessione in uso al personale di abitazioni appositamente prese in affitto (articolo 178). Altra innovazione concerne la possibilità di concessione di contributi per il parziale bonifico degli interessi su mutui per l'acqui-

sto della prima abitazione in Italia (fino alla concorrenza di tre quarti dell'ammontare degli interessi) in favore del personale richiamato dal servizio all'estero, che non sia proprietario di alcun alloggio e non abbia fruito di agevolazioni per l'acquisto della prima abitazione, né che abbia familiari a carico che si trovino in tali condizioni (articolo 178-bis).

In materia di provvidenze scolastiche, il contributo non sarà più commisurato ad una quota fissa metropolitana (rivelatasi largamente inadeguata) ma sarà fissato su una quota percentuale (il 3 per cento) della indennità di servizio spettante in ogni sede al primo segretario di legazione, con maggiorazione per le sedi disagiate e per gli studi di livello universitario. Tale contributo sarà concesso per ogni figlio a carico che frequenti in Italia o all'estero scuole primarie o secondarie ovvero segua studi universitari.

Il progetto di riforma prevede anche una logica estensione dei contributi per spese scolastiche dei figli al personale rientrato in Italia, limitatamente al primo biennio. La misura del contributo sarà stabilita con decreto esteri-tesoro sulla base di una valutazione comparata dei costi delle scuole secondarie e dei corsi universitari nel territorio di Roma (articolo 179).

Al di là delle indicate innovazioni si è avuto cura, nella elaborazione del progetto di riforma, di aggiornare e rendere in alcuni casi più flessibili le norme concernenti alcune provvidenze economiche accessorie.

In particolare sono stati rivisti i termini di calcolo dell'indennità di prima sistemazione all'estero (articolo 175); è stato previsto il pagamento integrale, con cadenza annuale, delle spese di viaggio per congedo in Italia del personale in servizio all'estero, cui farà peraltro riscontro una sensibile riduzione dei giorni di viaggio computabili nel congedo (articoli 180 e 181); è stata rivalutata l'indennità giornaliera spettante nei viaggi di servizio (articolo 186); è stata riorganizzata e resa più flessibile l'intera materia

delle disposizioni sui viaggi di trasferimento (articoli 190, 195, 196 e 197) e sul trasporto degli effetti personali (articoli 199 e 200), allo scopo di estendere a nuove fasce di personale i necessari trattamenti sulle classi di viaggio e sui massimali di peso degli effetti personali e di consentire, attraverso la decretazione, tutti quegli adattamenti delle procedure di pagamento, delle classi e dei massimali che potranno rendersi opportuni, anche in rapporto alle situazioni locali; è stato previsto il pagamento integrale delle spese di viaggio e trasporto nei casi di rimpatri temporanei dovuti a circostanze locali straordinarie (articolo 202-bis) e sono stati aggiornati e resi più congrui gli interventi e le provvidenze previsti per i casi di decesso durante il servizio all'estero (articolo 207) ed in materia di controlli medici periodici (articolo 210) e di assistenza sanitaria all'estero (articolo 211). Appare infine significativa la norma programmatica volta a pianificare convenzioni con istituti assicurativi che valgano a tutelare il personale in servizio ed i familiari a carico contro rischi di incidenti o danni connessi all'attività di servizio (articolo 211-bis). Tale norma integra le procedure stabilite in ordine alla concessione dell'indennizzo per danni, la cui portata viene esplicitata alla luce delle evoluzioni più recenti (articolo 208).

Dotazioni organiche — La revisione degli organici, che il disegno di legge include come componente essenziale della riforma, riflette un'attenta analisi dell'accresciuto fabbisogno funzionale, compiuta con particolare riferimento alle necessità di potenziamento della rete diplomatico-consolare nel quadro di una proiezione a medio termine degli obiettivi di espansione ed ammodernamento degli interventi e dei compiti del Ministero degli esteri.

Per i ruoli della carriera diplomatica si è ritenuto necessario ricondurre la dotazione organica complessiva un poco al di sopra dei livelli originariamente stabiliti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 18 (1061 posti), correggendo le decurtazioni apportate all'organico in fasi

successive. L'organico viene pertanto fissato in 1093 posti (tabella 2), con un aumento di 155 posti rispetto alla dotazione attuale e con una ripartizione dell'incremento che privilegia i gradi meno elevati (40 posti ai livelli di primo segretario e di segretario di legazione, 25 al grado di consigliere di legazione, 69 per consigliere di ambasciata, 15 per ministro di II classe e 6 per ministro di I classe). Nella previsione che il nuovo sistema di reclutamento consenta di colmare le circa 150 vacanze createsi per effetto del ridotto gettito degli ingressi in carriera, il suddetto aumento degli organici potrà condurre ad un'espansione di quasi due quinti delle attuali presenze effettive di quadri diplomatici. Tale espansione varrà a fronteggiare non solo le più ampie articolazioni prospettate per le strutture della amministrazione centrale, soprattutto nella chiave dell'assunzione di nuovi compiti di coordinamento e di programmazione, ma anche il potenziamento di una rete diplomatico-consolare in continuo sviluppo. Sarà in particolare possibile, in questa prospettiva, assicurare che in tutte le rappresentanze diplomatiche, anche di minore dimensione, ed in tutte le rappresentanze consolari con spiccate caratteristiche promozionali e sociali il più immediato collaboratore del titolare dell'ufficio sia anch'egli un funzionario della carriera diplomatica.

Per le qualifiche dirigenziali si è avvertita l'esigenza di adeguare la dotazione organica dei dirigenti amministrativi prevista dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 (25 posti) alle nuove necessità connesse al programma di ristrutturazione degli assetti amministrativo-contabili del Ministero ed all'applicazione della legge n. 15 del 1985 per lo snellimento delle procedure di finanziamento all'estero attraverso la creazione di servizi amministrativi decentrati su base regionale. È in questa prospettiva che la dotazione organica della dirigenza amministrativa viene fissata in 42 unità, ripartite in 3 posti di dirigente generale, 14 di dirigente superiore e 25 di primo dirigente. A tale cifra complessiva si ag-

giungono 6 posti dirigenziali per le aree della ricerca storico-diplomatica e della biblioteca, del settore crittografico e dell'informatica (tabella 3).

Per quanto riguarda le qualifiche funzionali, le principali revisioni delle dotazioni organiche concernono le aree amministrative di tipo direttivo (ottavo e settimo livello), le aree esecutiva e ausiliaria ed alcune aree tecniche, anche di concetto, in settori funzionali emergenti o comunque di grande importanza per un efficiente funzionamento dei servizi del Ministero, come l'informatica, la cifra e le telecomunicazioni, l'interpretariato.

La revisione degli organici delle aree amministrative direttive muove da un duplice ordine di valutazioni. La prima considerazione è data dal grave squilibrio venutosi a determinare nel periodo più recente tra le carenze dell'organico (144 posti) e delle presenze effettive della carriera direttiva amministrativa ed i carichi di lavoro, in continua espansione, dei settori amministrativo-contabili degli uffici all'estero e dell'intera struttura ministeriale, oltre che dei settori di supporto amministrativo di nuove o comunque più impegnative funzioni, come la cooperazione allo sviluppo, la promozione commerciale e culturale e l'azione di tutela delle comunità italiane. La seconda valutazione deriva dal fatto che la legge n. 312 del 1980 ha sostanzialmente riquilibrato in chiave direttiva le fasce apicali delle vecchie carriere di concetto, mentre per effetto della stessa legge sono stati inquadrati nella settima qualifica funzionale oltre 560 operatori provenienti dalle carriere di concetto del Ministero degli esteri (cancellieri, assistenti commerciali, periti tecnici, interpreti).

Il progetto di riforma prevede dotazioni organiche di 195 posti nell'ottava qualifica (di cui 50 nell'area amministrativa, 75 in quella amministrativo-contabile, 25 per i servizi commerciali, 25 per i servizi sociali e 20 nelle aree tecniche) e di 670 posti nella settima qualifica (164 amministrativi, 205 amministrativo-contabili, 159 commerciali, 75 sociali e 67 nelle aree tecniche), come appare

dalla tabella 4, quadri A e B. Tali organici tendono a consentire, oltre alla copertura del fabbisogno funzionale dell'amministrazione centrale nelle principali aree di supporto amministrativo a livello direttivo, il rafforzamento degli uffici all'estero sulla base di un programma di graduale espansione e ristrutturazione della rete. Il programma mira a dotare di almeno un direttivo amministrativo-contabile i quattro quinti delle ambasciate ed oltre i due terzi dei consolati generali (prevedendosi la preposizione di operatori di concetto alle sezioni amministrativo-contabili degli uffici minori), di almeno un direttivo amministrativo-consolare tutti i consolati generali e consolati, di almeno un direttivo sociale tutti gli uffici consolari a sfondo migratorio e con problemi di tutela delle collettività e di almeno un direttivo commerciale quasi tutte le ambasciate ed i consolati generali per i quali si prevede l'attivazione dei settori della promozione commerciale.

Nella stessa prospettiva sono previste opportune revisioni delle dotazioni organiche per la sesta qualifica (dai 1499 posti fissati per le carriere di concetto a 1645) e, in misura più consistente, per la quinta qualifica, elevata a 2591 posti, e per la quarta, elevata a 819 posti (tabella 4, quadri C, D, E, F e G). Per quanto attiene in particolare alle aree tecniche, il programma volto a dotare tutte le rappresentanze diplomatiche e larga parte di quelle consolari di operatori per la cifra e le telecomunicazioni si è tradotto nella previsione di adeguati organici per i profili relativi a tale settore, soprattutto per la sesta e per la quinta qualifica (complessivamente 485 posti), mentre sono stati identificati adeguati contingenti di profili su vari livelli funzionali per l'area emergente dell'informatica. Significativa è anche la dotazione organica prevista per l'area dell'interpretariato e dell'assistenza linguistica (complessivamente 68 posti, ripartiti fra l'ottava, la settima e la sesta qualifica).

Norme transitorie e finali — La complessità del processo di riorganizzazione delle strutture del Ministero e degli

adempimenti sullo stato giuridico e sulle parametrizzazioni economiche del personale, soprattutto sulla rete estera, renderà necessaria una fase transitoria che consenta di scaglionare opportunamente nel tempo l'attuazione delle nuove norme e di evitare alterazioni nel ciclo di normale funzionamento dell'apparato ministeriale.

Si è ritenuto in particolare che un periodo biennale sia il minimo essenziale per portare a termine il riallineamento dei posti-funzione all'estero secondo la nuova tabella di parametrizzazione dei coefficienti parziali delle indennità di sede, giacché tale riallineamento sarà logicamente connesso ad una serie di adempimenti, come i decreti per la riorganizzazione dell'amministrazione centrale e degli uffici all'estero, l'inquadramento nei profili del personale delle qualifiche funzionali ed i conseguenti avvicendamenti del personale. Si è pertanto previsto che il personale delle qualifiche funzionali, il quale occupi all'estero un posto diverso da quello che gli compete sulla base del nuovo sistema di riallineamento dei posti-funzione, possa mantenere il posto originario finché il nuovo posto non sia istituito o si renda comunque disponibile, anche in altra sede estera, in ogni caso non oltre due anni dalla data di entrata in vigore della legge di riforma. D'altro canto, nella consapevolezza dell'esigenza di non procrastinare eccessivamente l'entrata in funzione del nuovo sistema di parametrizzazione delle indennità di sede e di prevenire arbitrariamente sperequazioni, si prevede che la nuova tabella 19-bis decorra dal compimento del sesto mese dall'entrata in vigore della legge stessa. Di conseguenza gli effetti economici dei nuovi posti all'estero retroagiranno a questa data anche se il reperimento del nuovo posto dovesse avvenire in un periodo successivo, sia pure ovviamente entro il predetto biennio (articolo 10 del disegno di legge).

La stessa decorrenza semestrale è prevista per l'entrata in vigore di molte misure economiche accessorie all'estero, ad eccezione di quelle sull'indennità di richiamo, sugli indennizzi e decessi e sul-

l'assistenza sanitaria, che diverranno operative al momento dell'entrata in vigore della legge (articolo 11). È anche ovviamente prevista una clausola di mantenimento della indennità all'estero più favorevole, per un periodo massimo biennale (articolo 12), oltre a specifiche altre clausole transitorie sui livelli dei posti-funzione (articolo 10, ultimi due commi).

Un altro gruppo di norme transitorie tende ad adattare il sistema generale degli inquadramenti nelle qualifiche funzionali prefigurato dalla legge n. 312 alle peculiari caratteristiche del personale dell'amministrazione degli esteri, che proviene da carriere largamente fondate sul requisito dell'adempimento del servizio all'estero e che, anche grazie a tale sistema, è stato posto in grado di acquisire livelli particolari di professionalità. Questa impostazione, che è anche alla base delle proposte di specifiche integrazioni dei profili professionali generali per il personale del Ministero degli esteri, ha ispirato la previsione di alcuni meccanismi transitori di mobilità verticale, che integrano e correggono alcuni dei moduli della predetta legge n. 312, ferme restando le procedure tipiche di inquadramento da essa contemplate.

Sono essenzialmente previsti tre diversi tipi di mobilità verticale transitoria.

Per l'ottava qualifica funzionale si è ritenuto opportuno affidarsi fin dall'inizio al reclutamento attraverso i concorsi esterni per la copertura della maggior parte della nuova dotazione organica, dopo l'inquadramento del personale proveniente dalla carriera direttiva amministrativa, compreso quello inizialmente inquadrato alla settima qualifica. La sola variante considerata è quella della riserva di 50 posti, attribuibili, nell'arco di un quinquennio, mediante concorsi per titoli ed esami, al personale inquadrato al settimo livello proveniente dalle carriere di concetto (articolo 4).

Per il settimo livello si è posto il problema di temperare le conseguenze della spaccatura creatasi nelle vecchie carriere di concetto per effetto della legge n. 312

e di rispondere alle aspettative fondate sui più qualificati livelli di professionalità, senza peraltro stravolgere i criteri della predetta normativa generale ed evitando comunque automatismi per il passaggio alla qualifica superiore. La formula prospettata è perciò quella di un concorso per titoli e prove selettive riservato al personale inquadrato nella sesta qualifica. Il concorso sarà bandito per l'80 per cento dei posti dell'organico di settima qualifica che risulteranno vacanti entro il primo anno di applicazione della nuova legge, con adeguati riferimenti a profili emergenti e specializzati (articolo 5).

Per l'accesso alla sesta ed alla quinta qualifica si è ritenuto che la via indicata dall'articolo 9 della legge n. 312, quella cioè di un « concorso interno nazionale » esperibile in una sola battuta per l'80 per cento dei posti vacanti, sia di ardua applicazione per il Ministero degli esteri, non solo in rapporto alla peculiarità di alcuni suoi profili professionali ma anche per gli effetti destabilizzanti che non potrebbero non derivare per la funzionalità delle strutture, soprattutto estere, dalla massiccia partecipazione ad un unico concorso di tanta parte del personale impiegato. Si è pertanto stabilito di mantenere la riserva dell'80 per cento dei posti, ma di scaglionare i concorsi (almeno tre) su un arco di tempo quinquennale e di prevedere la possibilità di decentrare per grandi aree geografiche le prove selettive iniziali (comunque precedute dalla valutazione di idonei requisiti di ammissione) ed i corsi che dovessero eventualmente precedere le prove selettive finali (articolo 6).

Sempre in tema di inquadramento e di accesso alle qualifiche ed ai profili, sono previste norme transitorie specifiche per il personale di alcune aree tecniche (articolo 7), sulla mobilità tra l'area operaia ed altre aree funzionali (articolo 8) e sui concorsi riservati a personale a contratto per l'ingresso nei ruoli della sesta, quinta e quarta qualifica (articolo 9).

Le norme transitorie generali sul personale includono la disposizione sulle deroghe temporanee al regime degli avvi-

cendamenti (articolo 13) e quella sulla fase transitoria per la determinazione di sedi a fini specifici (articolo 14). Per la carriera diplomatica è prevista la possibilità di un ulteriore ricorso alle procedure concorsuali del precedente ordinamento entro il periodo massimo biennale di emanazione del regolamento sul nuovo concorso-corso (articolo 15) e sono precisate le diverse decorrenze delle nuove norme relative all'organizzazione e progressione della carriera (articolo 16).

Un ulteriore gruppo di norme transitorie riguarda sia le strutture e l'organizzazione del Ministero (articoli 18 e 19), sia quelle degli uffici all'estero (articoli 21-24). Tra le norme di tipo organizzatorio figura quella che prevede la soppressione, entro un biennio, degli ispettorati di frontiera per gli italiani all'estero, la cui autonoma funzionalità si è andata esaurendo nel quadro della evoluzione generale dei movimenti migratori. Tale norma prevede la devoluzione delle funzioni degli ispettorati di frontiera ad uffici di altre amministrazioni, disciplinando anche l'esodo del personale (articolo 20).

Norme transitorie particolari regolano anche, oltre alle modalità ed ai tempi di attuazione del nuovo regime previsto per il personale a contratto (articolo 25), due categorie residuali di personale del Ministero degli esteri, e cioè le qualifiche ad esaurimento della carriera direttiva amministrativa (articolo 26) e gli impiegati del ruolo speciale transitorio ad esaurimento (articolo 27), con particolare riferimento all'attribuzione a tale personale dei posti-funzione all'estero.

Le norme finali riguardano la corresponsione dei gettoni di presenza ai componenti degli organi collegiali (articolo 28), la programmazione degli oneri finanziari (articolo 29), l'ambito di applicazione della normativa generale (articolo 30) e la decorrenza del disegno di legge (articolo 32).

Una delle norme finali (articolo 31) è quella che prevede la identificazione di alcuni profili professionali particolari per l'amministrazione degli affari esteri, inse-

riti nell'allegato n. 1, che costituisce parte integrante del disegno di legge. Tali profili, per lo più costruiti sulla base di quelli generali adottati con il decreto del Presidente della Repubblica n. 1219 del 1984, riflettono sia la peculiarità di alcuni contenuti professionali del tutto specifici per il Ministero degli esteri (come nei settori della cooperazione commerciale e della cooperazione allo sviluppo od in quelli dell'assistenza sociale alle collettività italiane all'estero), sia talune componenti particolari, legate in parte alla prestazione del servizio all'estero, che caratterizzano anche profili di tipo più genericamente amministrativo.

Alcuni di questi profili, come quelli previsti per le aree esecutiva ed ausiliaria, presentano le caratteristiche di essere « integrati » od accorpati, nel senso che la collocazione sulla qualifica funzionale più elevata, derivante dai più marcati requisiti ed impegni professionali, non esclude lo svolgimento di mansioni di livello inferiore. Altri profili, e soprattutto quelli di livello più elevato, contengono inoltre la clausola della possibile « poliva-

lenza » funzionale, in rapporto alle esigenze tipiche di quegli uffici all'estero che, per le loro ridotte dimensioni, meno sopportano la parcellizzazione degli apporti professionali. La norma sui profili precisa comunque che l'inserimento in legge dei profili particolari costituisce un momento necessariamente transitorio, giacché il loro regime sarà ricondotto in futuro alla normativa ed ai procedimenti previsti dalla legge quadro sul pubblico impiego n. 93 del 1983.

Le conseguenze finanziarie dell'attuazione del disegno di legge, che riflettono gli effetti delle previste modifiche alle provvidenze a favore del personale, della rideterminazione degli organici, della revisione dei trattamenti e delle indennità e delle norme transitorie sugli inquadramenti, sono state elaborate tenendo presenti gli stanziamenti 1987 ed il costo rete 1987; la conseguente spesa a regime è valutata in Lire 306,8 miliardi.

L'articolo 29 prevede la spesa per il triennio 1987-1989.

L'onere derivante dall'articolo 1 del disegno di legge è così valutato:

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

	1987	1988	1989
Articolo 43	0,050	0,100	0,100
Articolo 87	0,500	1,000	2,000
Articolo 111	—	0,400	0,400
Articolo 113-bis	3,135	6,271	6,271
Articolo 152	—	1,595	6,327
Articolo 168	—	1,750	3,500
Articolo 171	—	40,650	40,650
Articolo 173	—	4,821	5,076
Articolo 175	—	1,836	2,047
Articolo 176	1,265	2,647	2,680
Articolo 178-bis	—	0,300	0,300
Articolo 179	—	12,235	12,388
Articolo 181	—	1,259	1,288
Articolo 185	—	0,370	0,370
Articolo 186	—	1,087	1,927
Articolo 190	—	1,044	2,364
Articolo 198	—	1,272	1,272
Totale . . .	4,950	78,637	88,960

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

L'onere derivante dall'articolo 2, sulla base del seguente programma di ampliamento dell'organico:

anno 1987 241 unità
anno 1988 68 unità
anno 1989 352 unità
anno 1990 175 unità
anno 1991 225 unità
anno 1992 219 unità
anno 1993 e seguenti 889 unità

viene così valutato:

1987
1988 12,687 miliardi
1989 18,752 miliardi

L'onere derivante dall'articolo 4 viene valutato:

in lire 0,213 miliardi per l'anno 1987
in lire 0,552 miliardi per l'anno 1988
in lire 0,702 miliardi per l'anno 1989

L'onere derivante dall'articolo 5 viene valutato:

in lire — miliardi per l'anno 1987
in lire — miliardi per l'anno 1988

in lire 0,864 miliardi per l'anno 1989

L'onere derivante dall'articolo 6 è valutato:

in lire — miliardi per l'anno 1987
in lire — miliardi per l'anno 1988
in lire 1,735 miliardi per l'anno 1989

L'onere derivante dall'articolo 10 è valutato:

in lire — miliardi per l'anno 1987
in lire 12,758 miliardi per l'anno 1988
in lire 12,758 miliardi per l'anno 1989

L'onere derivante dall'articolo 16 è valutato:

in lire 0,041 miliardi per l'anno 1987
in lire 0,334 miliardi per l'anno 1988
in lire 0,836 miliardi per l'anno 1989.