

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

N. 742-A

RELAZIONE DELLA 3^a COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE)

(RELATORE ORLANDO)

Comunicata alla Presidenza il 26 luglio 1988

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Norme specifiche sul servizio diplomatico

presentato dal **Ministro degli Affari Esteri**
di concerto col **Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica**
col **Ministro del Tesoro**
e col **Ministro per la Funzione Pubblica**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 DICEMBRE 1987

ONOREVOLI SENATORI. - La genesi e la *ratio* del provvedimento recante «Norme specifiche sul servizio diplomatico» sono strettamente legate da un lato agli obiettivi ed all'evoluzione del progetto di riordinamento organico del Ministero degli affari esteri e dall'altro al processo applicativo della normativa generale sul pubblico impiego.

Come noto, l'esigenza di potenziare ed ammodernare le strutture e gli strumenti di intervento della Amministrazione degli esteri, richiamata ripetutamente negli ultimi anni anche dal Parlamento, si è tradotta nella predisposizione di un provvedimento complessivo di revisione dell'ordinamento e dell'assetto organizzativo del Ministero, che mira ad un pieno recupero del ruolo ad esso necessariamente spettante non solo nella gestione della politica estera ma anche nel coordinamento di tutte le iniziative aventi valenze o riflessi internazionali.

In questo contesto il Governo aveva presentato in Parlamento, nel gennaio dello scorso anno, un disegno di legge di riforma organica, che non ha potuto iniziare il suo *iter* per lo scioglimento anticipato delle Camere.

È noto altresì che, sul più ampio versante dei processi applicativi della normativa generale sul pubblico impiego, si vanno notevolmente avvicinando i tempi di piena applicazione della legge n. 312 del 1980, che sostituisce alle vecchie carriere amministrative il nuovo impianto delle qualifiche funzionali e dei profili professionali. Analogamente si delineano altri sviluppi suscettibili di incidere sugli assetti giuridici e funzionali della carriera diplomatica, come quello della concreta istituzione della nona qualifica funzionale.

Il provvedimento sottoposto all'approvazione del Senato tende appunto a colmare un vuoto legislativo che verrebbe altrimenti a determinarsi nelle more di una piena messa a regime del nuovo ordinamento specifico per il Ministero degli affari esteri, anche per effetto

dell'applicazione di quelle norme sulle qualifiche funzionali che potrebbero interferire negativamente su tale specificità.

Si tratta quindi in sostanza di intervenire, con un provvedimento normativo di estrema immediatezza, sia per stabilire i più essenziali ed indifferibili raccordi tra l'ordinamento peculiare del Ministero degli esteri (definito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967) ed i più recenti sviluppi della normativa generale sul pubblico impiego, sia per affrontare, sia pure in modo ancora parziale e transitorio, le più gravi disfunzioni createsi nella funzionalità stessa del servizio diplomatico ed in particolare nei meccanismi di progressione selettiva ad alcuni livelli della carriera.

Se questo è l'approccio seguito, ne consegue logicamente che il limitato provvedimento in esame non può e non deve rappresentare una iniziativa del tutto frammentaria ed isolata ma costituire, al contrario, un momento necessario ed integrante nella costruzione di adeguati collegamenti normativi tra la realtà complessiva del pubblico impiego ed il nuovo ordinamento specifico, in formazione, del Ministero degli esteri.

Queste considerazioni sono chiaramente presenti nelle tre norme di carattere sostanziale in cui si articola il disegno di legge.

L'articolo 1 definisce infatti le correlazioni funzionali tra l'area diplomatica e quella amministrativa del Ministero degli affari esteri, facendo discendere dalla riserva alla carriera diplomatica delle funzioni ad essa attribuite dalla normativa di settore lo svolgimento di compiti di direzione e di coordinamento nei confronti del personale delle qualifiche funzionali. Tale anticipazione di un principio che troverà una più articolata collocazione nel disegno di legge di riforma appare funzionalmente necessaria con l'istituzione della nona qualifica e l'attivazione di profili professionali generali che non delimitano l'ambito funziona-

le delle qualifiche più elevate rispetto all'area diplomatica.

L'articolo 2 rappresenta l'applicazione sul piano retributivo del principio enunciato all'articolo 1. Se infatti l'ambito funzionale dell'intera carriera diplomatica è distinto rispetto a quello delle qualifiche funzionali, non è più sostenibile che i segretari e primi segretari di legazione ed i consiglieri di legazione non ancora equiparati alla dirigenza continuino ad avere - come previsto dall'articolo 25, commi 11 e 12, della legge n. 312 - lo stesso trattamento economico attribuito rispettivamente alla settima ed all'ottava qualifica. Ciò sarebbe ancor meno giustificabile con l'istituzione della nona qualifica e con la conseguente possibilità di veri e propri «scavalcamenti» economici della fascia medio-iniziale della carriera diplomatica da parte delle qualifiche funzionali più elevate.

L'effetto in termini economici della norma proposta è abbastanza limitato: si tratta di adeguarsi in qualche modo alla nona qualifica. È però importante e significativo lo sganciamento da un assetto retributivo contrattato dell'intera carriera diplomatica, che a tale contrattazione è sottratta.

Anche l'articolo 2 si muove, sia pure in modo ancora parziale, nell'ottica e nella prospettiva del progetto di riforma, giacché questo prevede una parametrizzazione retributiva unitaria di tutto il personale diplomatico che superi l'attuale spaccatura tra i livelli agganciati alla dirigenza e quelli appiattiti sulle qualifiche funzionali. La ricostituzione di tale assetto unitario anche sul piano retributivo riflette del resto l'unitarietà e la specificità di un ruolo e di un tipo di funzioni che restano distinti sia dai compiti classici della dirigenza sia, ovviamente, dalle attribuzioni delle qualifiche funzionali.

L'articolo 3 trae la sua origine dalla necessità di superare, sia pure in via transitoria, le gravi «strozzature» venutesi a creare negli ultimi anni nei meccanismi d'avanzamento ai livelli nodali della carriera (consigliere d'ambasciata e ministro di II classe). La situazione creatasi in termini di rapporto tra i posti disponibili nelle promozioni ed il numero dei candidati pienamente qualificati si è infatti

aggravata al punto da rendere pressoché impossibile uno scorrimento selettivo adeguato alla valorizzazione della professionalità ed alla logica della meritocrazia.

La norma prevede perciò che, in attesa della disciplina organica delineata dalla riforma e per un periodo massimo di tre anni, i posti ai gradi suddetti possano essere conferiti anche in soprannumero rispettivamente fino ad un terzo dei consiglieri di legazione in possesso dei requisiti richiesti e fino ad un decimo dei consiglieri d'ambasciata.

Ancora una volta si tratterebbe di una norma-ponte verso il riordinamento complessivo del Ministero, non solo perchè si creerebbero le condizioni per il ripristino di ritmi fisiologici di progressione selettiva, ma anche perchè sarebbe possibile cominciare a fronteggiare, prima ancora dell'aumento delle dotazioni organiche, l'accresciuta domanda di funzioni medio-alte che deriva dalla continua espansione della rete diplomatico-consolare, dallo sviluppo delle strutture emergenti (come quelle della cooperazione allo sviluppo e della gestione delle situazioni di crisi) e dalla intensificazione dei compiti di coordinamento.

L'articolo 4 del provvedimento quantifica infine l'onere per l'attuazione di tali misure, prevedendo i meccanismi di copertura della spesa.

L'approvazione di questa legge, i cui limiti di durata risultano evidenti, rende peraltro indifferibile la presentazione da parte del Governo del disegno di legge di riforma del Ministero degli esteri proprio per evitare - almeno per quanto si riferisce all'assetto del personale - che l'applicazione della legge n. 312 da un lato e l'approvazione del presente disegno di legge dall'altro determinino una situazione di squilibrio rispetto alla dirigenza amministrativa, che, non rientrando nelle cennate categorie, attende che si regoli la struttura del Ministero per una collocazione appropriata del rispettivo ruolo.

In ordine ai problemi di copertura, avendo il Governo assicurato che gli stanziamenti riferiti al Fondo globale prevedono la utilizzazione anche per interventi diversi ed essendosi inoltre la 5^a Commissione espressa sulla questione in senso favorevole, si rileva la

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

possibilità di attuare quelle misure che si ritengono più meritevoli di considerazione, senza che ne soffrano sostanzialmente gli utilizzi diretti alle ratifiche di accordi internazionali.

Ragioni dunque di urgenza legate alla esigenza di immediata funzionalità del Ministero e di equità determinata dalla necessità del

raccordo con l'applicazione della legge n. 312 - che hanno indotto la Commissione affari costituzionali ad esprimersi favorevolmente - convincono il relatore a proporre all'Assemblea, a nome della Commissione affari esteri, l'approvazione di questo disegno di legge.

ORLANDO, *relatore*

PARERE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI)

(Estensore: MURMURA)

24 febbraio 1988

La Commissione:

esaminato il disegno di legge;

valutata l'esigenza di predisporre norme transitorie per rispondere alle esigenze di funzionamento del Ministero degli esteri, in attesa di una coerente sua organica riforma e considerato come le norme contenute negli articoli 2 e 3 siano funzionali al disegno di armonizzazione non solo economica fra le diverse aree professionali dello stesso Ministero;

rilevato, altresì, come le norme del disegno di legge corrispondano pienamente al principio costituzionale del buon andamento della Pubblica amministrazione,

esprime:

parere favorevole per quanto di competenza.

Formula riserve, per il Gruppo comunista, il senatore Taramelli.

PARERE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE**(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)****(Estensore: CORTESE)**

11 maggio 1988

La Commissione, esaminato il disegno di legge per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole, facendo rilevare che l'aver posto la copertura finanziaria su un accantonamento di fondo globale relativo alla ratifica ed esecuzione di accordi internazionali ed interventi diversi sostanzia una riduzione permanente per tutto il triennio 1988-1990 delle disponibilità in essere su tale accantonamento in relazione appunto al recepimento di trattati internazionali.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Correlazioni funzionali)

1. Tenuto conto della riserva al personale della carriera diplomatica delle funzioni di cui all'articolo 99 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, e fermo restando quanto disposto dalla legislazione vigente in materia di organizzazione e preposizione agli uffici del Ministero degli affari esteri ed in ordine alle funzioni e responsabilità del personale di qualifica dirigenziale, con particolare riferimento al predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 ed al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, compete al personale della carriera diplomatica lo svolgimento di compiti di direzione e coordinamento nei confronti del personale della stessa Amministrazione inquadrato nelle qualifiche funzionali.

Art. 2.

(Trattamento economico dei gradi iniziali della carriera diplomatica)

1. Tenuto anche conto di quanto disposto dall'articolo 1 ed in attesa della definizione legislativa di una nuova disciplina sul trattamento economico della carriera diplomatica, ai consiglieri di legazione non ancora in possesso dei requisiti di cui all'articolo 29, primo comma, lettera *b*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, è attribuito il trattamento economico tabellare corrispondente all'80 per cento di quello dei consiglieri di legazione dotati dei suindicati requisiti. La suddetta percentuale è ridotta al 75 per cento per i funzionari diplomatici con il grado di primo segretario di legazione e di segretario di legazione.

2. I funzionari di cui al comma 1 conservano la retribuzione individuale di anzianità in godimento alla data di attribuzione del nuovo stipendio.

3. Ai fini della progressione economica nel nuovo stipendio, il suddetto personale viene collocato nella classe o scatto immediatamente inferiore al trattamento spettante ai sensi dei commi 1 e 2, previa temporizzazione della differenza.

Art. 3.

(Avanzamenti nella carriera diplomatica)

1. Per un periodo di tre anni a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e salvo quanto potrà essere diversamente disposto nel quadro di un provvedimento di legge sul riordinamento complessivo del Ministero degli affari esteri, le promozioni al grado di consigliere di ambasciata possono essere conferite anche in soprannumero qualora le vacanze complessive nell'anno per collocamenti a riposo per limiti di età siano inferiori ad un terzo del numero dei consiglieri di legazione con almeno cinque anni di anzianità nel grado. In questo caso le promozioni possono essere conferite in soprannumero fino a concorrenza di un terzo degli aventi diritto.

2. Le nomine al grado di ministro plenipotenziario di seconda classe possono altresì essere conferite in soprannumero se le vacanze complessive nell'anno per collocamenti a riposo per limiti di età siano inferiori ad un decimo del numero dei consiglieri di ambasciata. Le nomine possono in tal caso essere conferite fino a concorrenza di un decimo dei consiglieri di ambasciata.

3. Le posizioni soprannumerarie create in applicazione di quanto disposto nei commi 1 e 2 sono riassorbite a seguito di avanzamento al grado superiore o di cessazione dal servizio dei funzionari collocati in soprannumero, nonchè per effetto degli incrementi delle dotazioni organiche derivanti dall'entrata in vigore del provvedimento di legge di cui al comma 1.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Art. 4.

(Onere finanziario)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 1.515 milioni per l'anno 1988, in lire 1.793 milioni per l'anno 1989 ed in lire 2.071 milioni per l'anno 1990, si provvede mediante corrispondente

riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1988-1990, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1988, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento predisposto per «ratifica ed esecuzione di accordi internazionali ed interventi diversi».

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.