

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro degli Affari Esteri**

(PICCIONI)

di concerto col **Ministro del Tesoro**

(COLOMBO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 OTTOBRE 1963

Delega al Governo per l'emanazione di norme relative all'ordinamento della Amministrazione degli affari esteri

ONOREVOLI SENATORI. — L'Amministrazione degli affari esteri svolge attualmente la sua attività tra ostacoli e difficoltà di ogni sorta. Infiniti sono i problemi che si sono andati via via accumulando in questi ultimi tempi; peraltro essi potrebbero riassumersi in quattro punti fondamentali: vetustà e disordine delle norme giuridiche che la regolano, esiguità del bilancio in generale, scarsità del personale in particolare, insufficienza delle attrezzature. Basti ricordare, da una parte, che il Regolamento per il servizio diplomatico risale a quasi un secolo fa e che la legge consolare supera addirittura il secolo e, dall'altra, che il bilancio del Ministero degli esteri è sceso dall'1,65 per cento allo 0,68 per cento del bilancio dello Stato.

Parecchi Paesi stranieri hanno provveduto a riordinare l'Amministrazione degli affari esteri dopo la guerra: a questo proposito si ricorda che in Inghilterra vi è stato in materia un cosiddetto piano Eden, mentre analoghe riforme sono state fatte in Germania e negli Stati Uniti.

Anche in Italia l'Amministrazione interessata non ha mancato di formulare tempestivamente proposte atte a porre riparo alle deficienze riscontrate, ma tali proposte non hanno avuto seguito ad eccezione di alcuni provvedimenti di carattere parziale che hanno lasciato immutati i problemi di fondo.

Si rende pertanto inderogabile provvedere ad un riassetto di tutto l'ordinamento del Dicastero degli esteri in armonia con le funzioni che esso è chiamato a svolgere in una situazione assolutamente mutata rispetto all'anteguerra.

I compiti di istituto dell'Amministrazione degli affari esteri si sono andati accrescendo per vari fattori:

a) proliferazione degli Stati indipendenti e conseguente necessità di essere presenti nelle entità nazionali di recente formazione;

b) sviluppo della politica estera multilaterale e interesse italiano di prendervi parte attiva, compresa una più vivace e nu-

mericamente più congrua presenza nell'interno stesso delle organizzazioni internazionali;

c) espansione economica del nostro Paese nei suoi riflessi all'estero e ovvia esigenza di irrobustire la rete commerciale;

d) rifiorire sotto altre forme dell'emigrazione, attualmente diretta verso i vicini Paesi europei e in prevalenza stagionale ciò che esige un ancora maggiore, pronto ed attento impegno delle nostre autorità consolari.

Tutto quanto precede comporta la necessità di adeguare gli organici, oggi assolutamente insufficienti di fronte alle effettive aumentate esigenze di servizio. Nel contempo però un accorto riordinamento degli stessi permetterà una migliore sistemazione del personale, il quale oggi è ripartito in ben 24 ruoli oltre i contingenti del personale non di ruolo.

La legge di delega tende a fornire all'Amministrazione interessata la possibilità di porre ordine in questa delicata e complessa materia seguendo i criteri della semplificazione e della unificazione che non escludono peraltro, in seno alle stesse carriere unificate, le opportune specializzazioni.

Appare inoltre necessario armonizzare le categorie di disposizioni normative frammentarie ed antiquate che oggi regolano la vita dell'Amministrazione e dei suoi dipendenti e facilitare con qualche opportuna provvidenza i compiti e le possibilità di vita del personale chiamato, in numero ben maggiore di quello di una volta, ad assolvere le sue funzioni in sedi lontane e disagiate.

* * *

Esaminando in dettaglio il testo di legge di delega, si osserva:

Art. 1, comma primo: esso precisa la finalità della legge di delega rinviando ai successivi commi la determinazione di principi e criteri cui dovranno ispirarsi le norme delegate.

Art. 1, comma secondo: precisa le modalità per l'emanazione delle norme delegate

prevedendo in particolare la partecipazione di una Commissione parlamentare, allo scopo di non sottrarre materia così delicata al controllo del potere legislativo. Specifica inoltre l'oggetto della delega in 9 punti che qui di seguito si illustrano.

Punto 1. — Si impone attualmente una nuova disciplina dell'organizzazione del Ministero degli affari esteri in quanto alcune delle norme relative non sono applicabili, non rispondendo più alle esigenze attuali dell'Amministrazione (come avviene per il regio decreto 25 agosto 1932, n. 1086), mentre altre costituiscono un complesso slegato ed inorganico (come, ad esempio, quelle sulla carica del Segretario generale, sul Cerimoniale, sul Consiglio di amministrazione, eccetera).

D'altro canto, mancano alcune norme che dovrebbero disporre in merito a nuove particolari esigenze dell'Amministrazione.

Il riordinamento avverrà tenendo, tra l'altro, presente alcune direttive conformi all'indirizzo governativo in tema di riforma della pubblica Amministrazione: 1) il decentramento amministrativo, esplicitandosi, per esempio, in una più ampia attribuzione della delega alla firma di atti amministrativi; 2) la semplificazione di alcune procedure; 3) la soppressione di qualche controllo dimostratosi poco utile a causa di dannosi ritardi nella concretizzazione di determinati provvedimenti amministrativi.

Punto 2. — Il riordinamento del personale è reso necessario, come più sopra già detto, dall'eccessivo numero di carriere e di ruoli oggi esistenti. Basti pensare che, oltre all'esistenza di ruoli e posti aggiunti e del Ruolo speciale transitorio ad esaurimento di cui si dirà al punto 5, si hanno, tra l'altro, sei carriere direttive: ripartizione che non sempre trova riscontro in una corrispondente differenziazione di funzioni. Per contro, nelle carriere di concetto ed esecutiva si verifica addirittura il fenomeno opposto, per cui vi è in un determinato ruolo un concentrazione di mansioni che andrebbero più razionalmente distribuite tra personale appartenente a ruoli diversi

oppure trasformate in specializzazioni nell'interno dei ruoli stessi.

Al riordinamento delle carriere e dei ruoli deve accompagnarsi un incremento della consistenza numerica del personale. Contemperando le necessità dell'Amministrazione degli esteri con la situazione del bilancio dello Stato, si è riusciti a contenere tale incremento entro il 18 per cento della consistenza attuale.

Punto 3. — Il riordinamento di cui al punto 2 comporta necessariamente anche una revisione delle norme che regolano lo svolgimento di carriera del personale, in relazione a specifiche situazioni dell'Amministrazione degli affari esteri. È tipica caratteristica del personale del Ministero degli esteri di prestare servizio nei settori più diversi, intendendo la diversità in due sensi: come molteplicità dei compiti da affrontare e come varietà dei luoghi in cui tali compiti vengono svolti.

Occorre che il personale acquisti le debite esperienze presso l'Amministrazione centrale e all'estero; nei settori diplomatico, consolare, commerciale, eccetera, in Paesi vicini e lontani, in sedi disagiate o meno: di tutto ciò dovrà tenersi debito conto.

Punto 4. — Tali peculiarità del lavoro prestato comportano per conseguenza particolari norme circa le modalità e i termini della prestazione del servizio stesso.

Infine la natura delle funzioni svolte dagli impiegati delle carriere direttive giustifica la permanenza del vigente istituto del collocamento a disposizione e del collocamento a riposo per ragioni di servizio.

Punto 5. — Il personale del Ruolo speciale transitorio ad esaurimento istituito dalla legge 30 giugno 1956, n. 775, svolge mansioni analoghe a quelle di altre carriere per cui il ruolo stesso rappresenta un duplicato. Tale situazione, tenuto conto del riordinamento di cui al punto 2, giustifica il passaggio del personale del Ruolo speciale transitorio ad esaurimento nei corrispondenti ruoli organici.

La finalità della norma, intesa ad eliminare inutili ed anzi dannose differenziazio-

ni tra personale che svolge analoghe mansioni, suggerisce l'opportunità che tale passaggio si appiichi con spirito di liberalità.

Punto 6. — È indispensabile per le Rappresentanze all'estero servirsi, oltre che del personale di ruolo, di personale assunto localmente a contratto a termine. È evidente infatti la necessità per gli uffici all'estero, come del resto è praticato dalle Amministrazioni degli affari esteri di tutti i Paesi, di avvalersi dell'opera di elementi, sovente nati o residenti da lungo tempo nei Paesi in cui prestano servizio e quindi pratici delle lingue, degli usi e delle leggi del luogo.

Non si tratta comunque di una innovazione in quanto tale forma di assunzione è già regolata dall'attuale ordinamento, bensì di una revisione della disciplina del rapporto di impiego prevedendo, tra l'altro, la possibilità dell'inserimento di tale personale nei ruoli ordinari. La possibilità di tale inserimento, che avverrà peraltro mediante concorso, costituisce una provvidenza, tra le altre, giustificata da evidenti ragioni sociali.

Punto 7. — La disposizione è stata inserita in analogia a quanto già disposto in favore del personale del Ministero delle finanze dalla legge 19 luglio 1962, n. 959, e del personale del Ministero del tesoro dalla legge 12 agosto 1962, n. 1290.

Punto 8. — La legge 4 gennaio 1951, n. 13, sul trattamento economico del personale del Ministero in servizio all'estero si è rivelata ormai, alla luce di un'esperienza pluriennale, inadeguata alle esigenze del servizio.

In particolare è parso opportuno, anche in analogia a quanto praticato nella maggior parte degli altri Stati, prevedere la possibilità del rimborso, parziale o totale, delle spese di alloggio all'estero e di quelle di viaggio per congedi ordinari. La norma tende a risolvere il problema degli alloggi là dove particolari situazioni di mercato determinano aumenti nel livello degli affitti oltre limiti ragionevoli in relazione agli assegni in sede percepiti. Situazioni particolarmente gravi si verificano nei Paesi neo-indipendenti dove il settore edilizio è del

tutto carente e dove quindi bisogna pagare affitti esorbitanti per un alloggio appena adeguato.

Occorre altresì agevolare i dipendenti che lavorano all'estero per quanto concerne i viaggi per congedi da usufruirsi in patria; viaggi assolutamente necessari, anche dal punto di vista psicologico e umano, ma che non potrebbero essere effettuati senza rimborso, perchè comportano spese non tollerabili dalle economie degli impiegati, specialmente se in servizio in sedi lontane.

Quanto alle borse di studio per i figli dei dipendenti in servizio all'estero, esse rappresentano una piccola provvidenza atta a temperare il pesante sacrificio della separazione dai figli ed il grave onere per il loro mantenimento agli studi in patria; ciò che avviene — la pratica lo insegna — molto di frequente.

Infine è parso necessario incoraggiare gli impiegati, con apposite provvidenze, a perfezionarsi nella conoscenza di lingue estere particolarmente difficili, ad esclusione quindi di quelle la cui conoscenza è più diffusa.

Punto 9. — Il ricorso a persone estranee all'Amministrazione per la direzione di determinati uffici consolari di 2^a categoria è tuttora giustificato in ben circoscritte condizioni e situazioni. Si tratta beninteso di persone stabilmente residenti all'estero, nei paesi in cui vengono impiegate.

Date queste circostanze, occorre aggiornare le norme attualmente in vigore in materia di conferimento di incarichi onorari del genere, specialmente per quanto concerne le funzioni e qualche eventuale compenso.

Art. 1, comma terzo, lettere a) e b). — In occasione del riordinamento del personale

dipendente dall'Amministrazione degli affari esteri parrebbe opportuno un aggiornamento delle norme in materia di stato giuridico e di trattamento economico del personale che non dipende dalla predetta Amministrazione ma, prestando la propria opera all'estero nelle scuole e negli istituti di cultura, collabora con le Rappresentanze diplomatico-consolari.

Art. 1, comma terzo, lettera c). — Già attualmente si provvede al coordinamento tra le varie Amministrazioni di attività di interesse comune svolte all'estero o nelle organizzazioni internazionali. Sembra opportuno consolidare tale prassi ed estenderla eventualmente in settori dove l'intesa non sia sufficientemente realizzata.

Art. 2. — La legge consolare risale al Regno di Sardegna e porta la data del 15 agosto 1858. Dopo la proclamazione del Regno d'Italia essa fu, con lievi ritocchi formali, promulgata e resa esecutiva con il regio decreto 28 gennaio 1866, n. 2804, ed è tuttora in vigore.

Tale legge è ormai superata per le troppe disposizioni in essa contenute divenute superflue in quanto sono decadute le funzioni consolari alle quali si riferivano, come, ad esempio le funzioni giudiziarie, non più esercitate data l'abolizione del regime delle capitolazioni.

Altre norme sono arcaiche rispetto all'attuale legislazione interna, tenuto altresì conto delle modifiche intervenute nel nostro ordinamento costituzionale.

Appare quindi evidente l'assoluta necessità di predisporre un nuovo strumento legislativo per la conduzione degli uffici consolari.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, disciplinanti l'ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri, con l'osservanza dei principi e criteri direttivi contenuti nel presente articolo.

Le norme di cui al precedente comma saranno emanate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro degli affari esteri, di concerto con i Ministri del tesoro, della pubblica istruzione, del commercio con l'estero e del lavoro, sentita una Commissione parlamentare composta da otto senatori e da otto deputati, designati dai Presidenti delle rispettive Camere, e dovranno stabilire:

1) l'organizzazione dell'Amministrazione degli affari esteri e la ripartizione delle competenze tra i suoi uffici, tenute presenti le esigenze di decentramento amministrativo e di semplificazione di procedure e controlli;

2) il riordinamento delle carriere direttive, di concetto, esecutive, ausiliarie e dei ruoli degli operai dell'Amministrazione degli affari esteri, con eventuale fusione, soppressione, istituzione di carriere e ruoli, nonchè l'adeguamento dei relativi contingenti organici alle esigenze funzionali e di servizio, con un aumento graduale del numero complessivo dei posti di ruolo, in misura tale che la dotazione globale dei nuovi organici, unitamente al contingente stabilito ai sensi del regio decreto 18 gennaio 1943, n. 23, con i decreti interministeriali 23 maggio 1947 e 1° aprile 1954 e successivamente integrato dalla legge 27 giugno 1962, numero 1097, da ridursi a 1.200 unità, non superi del 18 per cento la somma degli attuali posti di ruolo ordinario e del numero dei dipendenti non inquadrati in detto ruolo in servizio alla data del 31 ottobre 1963;

3) i criteri e le modalità dell'avanzamento in carriera del personale, in relazione a specifiche situazioni dell'Amministrazione degli affari esteri;

4) le modalità e i termini per la prestazione del servizio presso l'Amministrazione centrale e all'estero, le destinazioni e i trasferimenti, le residenze disagiate e lontane, i congedi, i rapporti informativi, il collocamento a disposizione e il collocamento a riposo per ragioni di servizio;

5) l'immissione a domanda, mediante concorsi, nei ruoli ordinari delle carriere di concetto, esecutiva ed ausiliaria, del personale del ruolo speciale transitorio ad esaurimento di cui alla legge 30 giugno 1956, n. 775, da attuarsi secondo criteri che tengano conto, tra l'altro, del titolo di studio posseduto, delle mansioni esercitate e della conoscenza delle lingue e prevedano la possibilità di destinazione a qualunque sede;

6) l'assunzione, per le esigenze delle rappresentanze all'estero, di personale a contratto nel limite del contingente *sub* 2) e la disciplina del relativo rapporto, prevedendosi anche la possibilità di accesso, mediante concorso per esami, o per titoli ed esami, ai ruoli ordinari delle carriere di concetto, esecutiva ed ausiliaria;

7) il collocamento nelle categorie del personale non di ruolo, previsto dalla tabella I allegata al regio decreto-legge 4 febbraio 1937, n. 100, e successive modifiche e integrazioni, di coloro i quali, comunque assunti o denominati, prestino servizio presso gli uffici dell'Amministrazione centrale degli affari esteri almeno dal 31 dicembre 1962, prevedendosi che non è ammessa alcun'altra assunzione di carattere eccezionale in qualsivoglia forma e con qualsiasi tipo di retribuzione;

8) il riordinamento degli assegni di sede, anche in connessione con l'eventuale rimborso, totale o parziale, delle spese di alloggio e di quelle di viaggio per congedi ordinari, nonchè provvidenze per favorire la particolare conoscenza di talune lingue estere impiegate nell'interesse del servizio e per gli studi dei figli a carico del personale in servizio all'estero;

9) il conferimento di incarichi consolari a persone estranee all'Amministrazione degli affari esteri, e i compensi, contributi ed indennità loro dovuti.

Con le stesse modalità di cui al precedente comma saranno stabiliti:

a) i rapporti giuridici relativi al personale di ruolo delle scuole e degli istituti italiani di cultura all'estero;

b) il riordinamento degli assegni di sede del personale di cui alla lettera a), con la osservanza dei criteri previsti al punto 8) del precedente comma;

c) la costituzione di speciali comitati misti per il coordinamento di attività di interesse comune con altri Ministeri o enti pubblici, svolte all'estero o nelle organizzazioni internazionali.

Art. 2.

Il Governo della Repubblica è delegato a modificare ed a coordinare in testo unico, nel termine di un anno dall'entrata in vigore della presente legge, le norme vigenti in materia consolare di cui al regio decreto 28 gennaio 1866, n. 2804 e successive modificazioni ed integrazioni, con l'osservanza dei seguenti criteri direttivi:

1) adeguamento della legge consolare al diritto internazionale ed alla legislazione interna, in relazione principalmente alle modifiche intervenute nell'ordinamento costituzionale;

2) delimitazione delle funzioni notarili, di stato civile, giurisdizionali e amministrative, in armonia con l'ordinamento dello stato civile, con il Codice civile, con il Codice della navigazione e con le altre leggi dello Stato.

Le norme di cui al precedente comma saranno emanate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro degli affari esteri, di concerto con i Ministri dell'interno, della grazia e giustizia, della difesa e della marina mercantile.