



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori MICHELONI, GIACOBBE, TURANO, COMPAGNONE, CUCCA, SPOSETTI, TONINI, CONTE, FABBRI, FAVERO, GRANAIOLA, MASTRANGELI, OLIVERO, PAGLIARI, PEGORER e GIANNINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 OTTOBRE 2013

Delega al Governo per il riordino e l’adeguamento della rete diplomatica e consolare italiana nel mondo e per il rafforzamento dei servizi per l’economia e per i cittadini italiani all’estero

ONOREVOLI SENATORI. – Come avviene già da diversi anni, siamo chiamati ad un impegno particolarmente arduo: ridurre drasticamente la spesa pubblica, riuscendo contemporaneamente a modernizzare la pubblica amministrazione e a migliorare il livello attuale dei servizi, per rispondere tanto alle sfide dell'economia globale quanto ai nuovi bisogni dei cittadini che rappresentiamo, oltre che alle necessità imposte dall'entità del debito pubblico del nostro Paese.

Nell'ambito specifico del quale ci occupiamo in questo disegno di legge, quello della rete diplomatica consolare, è importante affrontare i problemi a partire da un'attenta considerazione del contesto attuale: da un lato i tagli operati negli ultimi anni, la logica che li ha ispirati, i risultati prodotti; dall'altro lato, gli obiettivi che tale rete deve continuare a perseguire, con risultati auspicabilmente migliori di quelli attuali, e le innovazioni che è necessario apportare per conseguirli.

Appare opportuno sottolineare la rilevanza e la qualità del lavoro svolto dalla rete diplomatica consolare italiana negli ultimi anni, nonostante le ristrettezze del bilancio e le difficoltà del contesto globale: tanto nell'ambito specifico delle relazioni diplomatiche, quanto sul terreno della promozione dell'economia italiana nel mondo e della tutela dei diritti e degli interessi dei nostri concittadini all'estero, sono stati conseguiti risultati di assoluta eccellenza, confermando la rilevanza e la specificità del ruolo che il nostro Paese può e deve svolgere nello scenario internazionale. Il Ministero degli affari esteri (MAE) può essere assimilato a un *iceberg*: una punta emersa che brilla di luce propria, della quale siamo

orgogliosi, e un sommerso che non è più sostenibile; il nostro intento è quello di intervenire sul sommerso.

Quanto ai tagli intervenuti negli ultimi anni e al bilancio complessivo che ne risulta, dopo le consistenti riduzioni degli anni 2009, 2011 e 2012, ci troviamo in una situazione di estrema difficoltà. Continuando a considerare pressoché immutabili alcuni capitoli di spesa, come ad esempio quelli relativi al trattamento economico del personale diplomatico e soprattutto alle indennità di sede all'estero (solo per citare il caso più eclatante di resistenza al principio di realtà e di indifferenza agli obiettivi istituzionali e alle necessità del bilancio), non si può fare altro che smantellare nei fatti gli strumenti essenziali alla proiezione internazionale del nostro Paese e alla tutela dovuta ai nostri concittadini all'estero.

Secondo i dati presentati nel 2012 dalla Commissione per la *spending review* del MAE, insediata dal Ministro Terzi di Sant'Agata nel 2011, il bilancio del Ministero, pari allo 0,22 per cento del bilancio statale, è decisamente più esiguo di quello dei principali Paesi europei (Olanda 2,5 per cento, Francia 1,78 per cento, Germania 1,1 per cento, Spagna 0,75 per cento, Gran Bretagna 0,3 per cento), né la collocazione del nostro Paese in fondo alla classifica cambia se si assume come parametro di riferimento la percentuale sul PIL. Il costo complessivo della rete estera è pari al 44 per cento del bilancio, e la spesa per il personale all'estero raggiunge il 38,5 per cento. Considerando che nel suo insieme la spesa per il personale, i contributi obbligatori e l'ISE assorbono l'83,3 per cento del bilancio del Ministero, solo il taglio applicato nel 2012

ha comportato sul rimanente 16,7 per cento del bilancio riduzioni nell'ordine del 30 per cento della dotazione delle «spese rimodulabili».

In ragione di questi e altri dati, la Commissione considerava «indispensabile continuare nell'azione già avviata di razionalizzazione della rete estera, della presenza scolastica, del patrimonio immobiliare, dei contributi alle organizzazioni internazionali e in parallelo agire in un'ottica pluriennale sull'efficienza della struttura e sulla qualità della spesa, soprattutto incidendo su quella per il personale, che rappresenta il 47,2 per cento del totale anche a causa delle progressive forti riduzioni del bilancio della Farnesina».

Tali valutazioni e indicazioni non sono state recepite: nel piano presentato dal MAE nel luglio del corrente anno, infatti, si procede in direzione opposta, perseverando nella logica dei tagli lineari ai servizi e lasciando inalterata la composizione della spesa, in particolare quella riguardante il personale, confermando l'anomalia del «modello» italiano rispetto agli assetti vigenti negli altri Paesi europei, a cominciare da un rapporto tra personale di ruolo e personale a contratto fortemente sbilanciato a favore del primo.

L'intervento legislativo è dunque non solo necessario ma urgente, per due motivi: alcune voci del bilancio non possono essere modificate attraverso decisioni amministrative; inoltre, l'orientamento dell'amministrazione è con ogni evidenza vocato alla preservazione *usque ad mortem* degli equilibri attuali, per tutelare l'intangibile prestigio della carriera diplomatica (obiettivo comprensibile ed entro certi limiti anche condivisibile, se solo non ci fosse toccato in sorte di vivere nel XXI secolo).

Il presente disegno di legge intende riprendere il cammino indicato dalla Commissione sulla *spending review*, impegnando il Governo a intervenire in particolare in tre ambiti: il riordino della rete diplomatica

consolare, la composizione della spesa del Ministero e la valorizzazione del patrimonio immobiliare nazionale all'estero.

L'articolo 1, comma 1, lettera a), riguarda il riassetto della rete diplomatica e consolare: occorre utilizzare i risparmi conseguiti attraverso il riordino e l'accorpamento delle sedi, oltre che per contribuire alla riduzione del debito pubblico, per migliorare la promozione della politica estera italiana, la politica della cooperazione internazionale, l'internazionalizzazione delle imprese italiane, il supporto all'esportazione dei prodotti italiani e i servizi offerti alle comunità italiane all'estero. Nei Paesi dell'Unione europea occorre muovere con decisione verso l'obiettivo di una sola sede di ambasciata presso l'Unione europea, riordinando parallelamente le sedi consolari per raggiungere gli obiettivi già citati; appare opportuno, inoltre, prevedere il riordino della presenza della diplomazia italiana nelle organizzazioni internazionali, accorpando ruoli e funzioni del personale diplomatico e amministrativo. Nelle organizzazioni internazionali aventi sede in Francia e in Belgio, ad esempio, sono presenti rispettivamente 81 e 119 unità di personale, di cui il 75 per cento di ruolo; nella proposta di riassetto del MAE, né l'entità complessiva, né il rapporto tra personale di ruolo e personale a contratto risultano essere minimamente modificati. Quanto ai servizi all'economia italiana e ai cittadini, la rete diplomatica consolare del MAE deve operare in una logica di integrazione funzionale con l'ICE - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, con le Camere di commercio italiane nel mondo e con i patronati all'estero; a tal proposito occorre definire regole e parametri per le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura tali da garantire il perseguimento di obiettivi di pubblica utilità, nonché le regole di funzionamento e di controllo dei patronati all'estero necessari all'integrazione dei medesimi alla rete dei servizi. Quanto ai consolati onorari, è opportuno li-

mitarne la presenza ai soli Paesi dove non vi siano altre sedi o uffici, ad eccezione dei Paesi di maggiore estensione territoriale e rilevanza strategica, e valorizzarne la funzione di sostegno all'economia italiana nel mondo, tenendo conto che il loro inquadramento attuale esclude che possano essere impiegati per fornire servizi alle comunità italiane all'estero.

L'articolo 1, comma 1, lettere da *b*) a *d*), concerne la composizione della spesa per il personale e l'introduzione di una corretta politica di valorizzazione delle risorse umane: si propone che il personale di ruolo impiegato nella rete diplomatico consolare all'estero non sia superiore complessivamente ad un quarto del totale del personale impiegato nella medesima rete. Tali modifiche della composizione del personale impiegato nella rete diplomatico consolare all'estero implicano una ridefinizione dell'inquadramento del personale a contratto, allo scopo di coprire le qualifiche funzionali necessarie all'operatività delle rappresentanze diplomatiche e consolari e degli istituti italiani di cultura, nonché di intervenire su disparità di trattamento che non solo hanno conseguenze negative rilevanti sulla qualità del lavoro, ma espongono il nostro Paese a vicende imbarazzanti, quali ad esempio la citazione per discriminazione razziale presso un tribunale locale indiano. Si propone, pertanto, di sbloccare il contingente complessivo di unità a contratto previsto dall'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, adeguandone la quantità alle necessità di organico; di prevedere un inquadramento giuridico uniforme per l'insieme del personale a contratto, in ragione del quale i livelli retributivi siano stabiliti in sede di contrattazione con le rappresentanze sindacali di categoria, siano garantiti degli standard minimi di trattamento (nei casi e per le materie in cui le previsioni della normativa locale si rivelino inesistenti o insufficienti, ad esempio maternità, orario di lavoro, assistenza sanitaria, in-

fortuni sul lavoro, carichi di famiglia), e, in caso di controversie legali, il foro competente sia quello italiano. Per fare un esempio, con il piano elaborato dal Ministero, in Svizzera si ottengono risparmi pari a 100.000/150.000 euro annui; con la proposta avanzata con il disegno di legge si risparmiano a regime almeno 3 milioni di euro all'anno sulla sola Svizzera, che potrebbero essere utilizzati non solo per garantire e potenziare i servizi essenziali (si potrebbero riaprire tre uffici di servizi), ma anche per investire sulla formazione del personale, assolutamente necessaria se davvero si vuole che la rete svolga compiti complessi e sostanzialmente estranei alle pur valentissime esperienze consolidate. Si propone, inoltre, una revisione del trattamento economico del personale diplomatico e di ruolo, al fine di adeguare le retribuzioni, le spese di rappresentanza e soprattutto l'indennità di servizio all'estero (ISE), alla media vigente nei Paesi fondatori dell'Unione europea con esclusione del nostro Paese. In attesa che si realizzi tale adeguamento, si propone una riduzione pari ad almeno il 25 per cento dell'ISE e di ogni altro trattamento economico accessorio in essere per il personale diplomatico, e una riduzione pari ad almeno il 12,5 per cento dell'ISE e di ogni altro trattamento economico accessorio in essere per il personale di ruolo. Infine, si auspica l'introduzione di metodi di valutazione della *performance* individuale e organizzativa del personale della carriera diplomatica, del personale di ruolo e del personale a contratto, affidando il monitoraggio e la verifica dei risultati a soggetti terzi e indipendenti dall'amministrazione.

L'articolo 1, comma 1, lettere da *e*) a *g*), interviene sulla valutazione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare nazionale all'estero, allo scopo di ridurre le spese sostenute per le sedi nonché i costi di affitto, attraverso la previsione di modalità e tempi certi per un censimento affidabile del patrimonio stesso, oggi non disponibile, e una

conseguente e verificabile opera di razionalizzazione del suo utilizzo. Inoltre, si prevede di riorganizzare la presenza e il ruolo degli Istituti di cultura italiani nel mondo, al fine di costruire uno strumento operativo unico, che dovrebbe avvalersi prevalentemente di personale a contratto assunto *in loco*.

Un autorevole sociologo francese, Michel Crozier, in un noto saggio del 1964 intitolato «Il fenomeno burocratico», sosteneva che un'organizzazione burocratica è un'organizzazione incapace di correggersi in funzione dei propri errori. Sembra che qualcuno abbia deciso di omaggiarne la memoria confermando, a distanza di mezzo secolo, una massima che ha fatto scuola e che oggi alcuni studiosi, evidentemente ottimisti, consi-

derano il simbolo del cosiddetto «pessimismo antiburocratico». Credo non possano essere tacciati di un simile pregiudizio quanti hanno cercato da tempo, in particolare nel corso della XVI legislatura, un rapporto costruttivo con il MAE, al fine di corrispondere nella maniera migliore agli obiettivi indicati già nella *spending review*. Quei tentativi sono risultati finora del tutto vani. Con il presente disegno di legge si vuole costruire un percorso che, con le stesse risorse a bilancio, metta in grado la nostra rete diplomatica consolare di funzionare con maggiore efficienza e di garantire a cittadini ed imprese nuovi servizi, maggiormente rispondenti alle esigenze che emergono in un contesto in continua evoluzione e sempre più globale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Delega al Governo per il riordino della rete diplomatica e consolare)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, un decreto legislativo finalizzato alla promozione della politica estera italiana e della politica di cooperazione internazionale, all'internazionalizzazione delle imprese e al sostegno delle esportazioni dei prodotti italiani, all'attrazione di investimenti diretti esteri, al potenziamento dei servizi offerti ai cittadini, alla diffusione della lingua e della cultura italiana nel mondo, attraverso il riordino della rete diplomatica e consolare, nonché alla revisione del trattamento economico del personale della carriera diplomatica e del personale di ruolo all'estero, alla valorizzazione del patrimonio immobiliare nazionale all'estero e alla riorganizzazione degli istituti italiani di cultura all'estero, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) revisione dell'assetto organizzativo della rete diplomatica e consolare del Ministero degli affari esteri, nella prospettiva della riduzione delle sedi e del contestuale potenziamento degli uffici di servizio. A tal fine:

1) prevedere il riordino e l'accorpamento delle sedi diplomatiche e consolari nei Paesi esteri *extra* Unione europea, allo scopo di migliorarne l'efficienza e l'organizzazione. Nell'ambito di tale riordino e ac-

corpamento, prevedere, mediante utilizzo dei risparmi conseguiti, il potenziamento degli uffici di servizio della rete diplomatica e consolare allo scopo di sostenere l'*export* e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, di promuovere investimenti diretti esteri in Italia, di sostenere la cooperazione allo sviluppo e di migliorare i servizi offerti ai cittadini italiani e alle comunità italiane residenti all'estero;

2) prevedere i tempi e le modalità per la progressiva riduzione delle sedi diplomatiche e consolari nell'ambito dei Paesi dell'Unione europea, al fine dell'istituzione di una sola sede di Ambasciata presso l'Unione europea e del riordino delle sedi consolari nei singoli Stati membri dell'Unione europea. Nell'ambito di tale riordino e accorpamento, prevedere, mediante utilizzo dei risparmi conseguiti, il potenziamento degli uffici della rete consolare in ambito comunitario allo scopo di sostenere l'economia italiana e migliorare i servizi offerti ai cittadini italiani e alle comunità italiane residenti nei Paesi dell'Unione europea;

3) definire ruolo, funzioni e organizzazione degli uffici di servizi consolari, da qualificarsi come uffici distaccati dalla sede consolare. A tal fine, prevedere che gli uffici di servizi operino sotto la diretta responsabilità dell'autorità consolare, perseguano gli obiettivi di potenziamento dei servizi offerti a cittadini ed imprese all'estero e siano composti da un solo funzionario di ruolo e da personale a contratto, assunto *in loco*, in misura necessaria a svolgere le mansioni preposte;

4) prevedere che la creazione o il potenziamento degli uffici della rete diplomatica e consolare destinati all'offerta di servizi all'economia italiana e ai cittadini avvenga garantendo il pieno coordinamento o l'integrazione dei medesimi con le Camere di commercio italiane nel mondo, con l'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane e con i patronati all'estero;

5) definire regole e criteri di valutazione sul funzionamento delle Camere di commercio italiane, nonché regole di funzionamento e di controllo dei patronati all'estero, in ragione dei quali prevedere il coordinamento o l'integrazione delle stesse con la rete di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 4);

6) prevedere tempi e modalità per una progressiva riduzione del contingente di personale di ruolo impiegato presso la rete diplomatico consolare, con contestuale incremento del personale a contratto assunto in loco, in possesso di adeguate qualifiche professionali, in misura necessaria a garantire l'efficienza e la piena operatività della rete medesima, e che, a regime, il personale di ruolo impiegato nella rete diplomatico consolare all'estero non sia superiore complessivamente ad un quarto del totale del personale impiegato nella medesima rete. I risparmi conseguiti da tale riorganizzazione siano utilizzati per migliorare l'efficienza degli uffici e dei servizi, la formazione del personale impiegato, nonché per l'apertura di nuovi uffici destinati all'offerta di servizi per le comunità italiane residenti all'estero e per l'economia italiana, in particolare nei Paesi emergenti e in aree dove non siano presenti sedi consolari;

7) definire le condizioni e gli *standard* contrattuali minimi per l'assunzione del personale a contratto della rete diplomatico consolare, in particolare per quanto riguarda la retribuzione, la maternità, l'orario di lavoro, l'assistenza sanitaria e per infortuni sul lavoro, i carichi di famiglia, e prevedere che in caso di controversie legali il foro competente sia quello italiano;

8) ridefinire il ruolo dei consolati onorari, circoscrivendolo alla promozione dell'economia italiana e alla diffusione della cultura italiana, e prevedere la presenza dei medesimi esclusivamente nei Paesi esteri ove non sia già presente una sede di ambasciata o un consolato, fatta eccezione per i Paesi di grande estensione territoriale;

9) prevedere il riordino della presenza della diplomazia italiana nelle organizzazioni internazionali accorpando ruoli e funzioni del personale diplomatico e amministrativo;

b) revisione del trattamento economico accessorio del personale della carriera diplomatica e consolare. A tal fine:

1) prevedere, nelle more della revisione complessiva del trattamento economico accessorio e di ogni altro trattamento del personale delle carriere diplomatiche consolari, una riduzione di almeno il 25 per cento dell'indennità di servizio all'estero (ISE) in essere, allo scopo di utilizzare i risparmi conseguiti per il raggiungimento degli obiettivi di cui alla lettera *a*);

2) prevedere, a regime, che il trattamento economico accessorio e ogni altro trattamento connesso riconosciuto al personale della carriera diplomatica e consolare non sia superiore alla media dei corrispondenti trattamenti vigenti negli Stati membri della Comunità economica europea all'atto della sua fondazione con esclusione dell'Italia;

c) revisione del trattamento economico accessorio del personale di ruolo inviato nelle sedi all'estero. A tal fine:

1) prevedere, nelle more della revisione complessiva del trattamento economico del personale di ruolo inviato all'estero, una riduzione di almeno il 12,5 per cento del trattamento economico accessorio in essere, allo scopo di utilizzare i risparmi conseguiti per il raggiungimento degli obiettivi di cui alla lettera *a*);

2) prevedere, a regime, che il trattamento economico accessorio e ogni altro trattamento connesso riconosciuto al personale di ruolo inviato all'estero non sia superiore alla media dei corrispondenti trattamenti vigenti negli Stati membri della Comunità economica europea all'atto della sua fondazione con esclusione dell'Italia;

d) predisposizione di un metodo per la valutazione della *performance* personale ed organizzativa del personale della carriera diplomatica e consolare e del personale amministrativo all'estero, nonché delle modalità di monitoraggio e verifica delle medesime;

e) previsione delle modalità e dei tempi per la valutazione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare nazionale all'estero anche al fine di ridurre le spese sostenute per le sedi della rete diplomatica e consolare;

f) previsione della riorganizzazione della presenza e del ruolo degli Istituti italiani di cultura all'estero allo scopo di costruire uno strumento operativo unico deputato a promuovere e gestire la diffusione della cultura e della lingua italiana nel mondo, prevedendo a tale scopo l'utilizzo prevalente di personale assunto *in loco*;

g) definire ruolo e funzioni omogenee dei corrispondenti consolari, ove l'autorità consolare ne ritenga necessaria la presenza, non alterandone il carattere di attività di volontariato, riconoscendo le spese effettivamente sostenute da questi ultimi.

2. Lo schema di decreto legislativo di cui all'articolo 1, corredato di relazione tecnica, è trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle competenti Commissioni parlamentari, per materia e per i profili finanziari, che sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione. Le Commissioni possono richiedere al Presidente della rispettiva Camera di prorogare di trenta giorni il termine per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia. Decorso il termine previsto per l'espressione del parere parlamentare, o quello eventualmente prorogato, il decreto può essere comunque adottato. Il Governo, qualora non intenda conformarsi al parere parlamentare, trasmette nuovamente il testo alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione

perché su di esso sia espresso il parere delle competenti Commissioni parlamentari entro trenta giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può comunque essere adottato in via definitiva. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al medesimo comma e secondo la procedura di cui al presente comma, un decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive.

