



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 20 luglio 2021

NUMERO AFFARE 00812/2021

OGGETTO:

Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche ai regolamenti di cui ai decreti del Presidente della Repubblica 19 maggio 2010, n. 95 e 1° febbraio 2010, n. 54;

LA SEZIONE

Vista la nota n. prot. 9638220 dell'8 luglio 2021 con la quale il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ha chiesto il parere di questo Consiglio di Stato sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche ai regolamenti di cui ai decreti del Presidente della Repubblica 19 maggio 2010, n. 95 e 1° febbraio 2010, n. 54;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Paolo Carpentieri;

Premesso:

1. Con nota n. I. prot. 9638220 dell'8 luglio 2021 il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale ha chiesto il parere di questo Consiglio di Stato sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche ai regolamenti di cui ai decreti del Presidente della Repubblica 19 maggio 2010, n. 95 (*Riorganizzazione del Ministero degli affari esteri, a norma dell'articolo 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*) e 1° febbraio 2010, n. 54 (*Regolamento recante norme in materia di autonomia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli Uffici consolari di I categoria*).
2. Il testo è corredato dalla relazione di accompagnamento vistata dal Ministro, dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnico-finanziaria, dalla dichiarazione di esclusione dell'AIR (controfirmata dal Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri), dall'analisi tecnico-normativa (ATN) - documentazione tutta munita del "visto" del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – nonché dalle note di assenso del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero per la pubblica amministrazione (a firma del Capo ufficio legislativo - economia, la prima, a firma del Capo ufficio legislativo, d'ordine del Ministero, la seconda).
3. La relazione illustrativa ministeriale si limita a riferire che *“il regolamento in esame aggiorna alcune disposizioni sull'organizzazione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, alla luce dell'evoluzione normativa e delle esigenze emerse dalla prassi”*, rinviando alla disamina dei singoli articoli talune informazioni in ordine alle specifiche ragioni che hanno richiesto le modifiche normative qui proposte ai due decreti del Presidente della Repubblica che sono oggetto di modifica, il d.P.R. 1° febbraio 2010, n. 54, recante il *“Regolamento recante norme in materia di autonomia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli Uffici consolari di I categoria del Ministero degli affari esteri, a norma dell'art. 6 della legge 18 giugno 2009, n. 69”*, e il d.P.R.

19 maggio 2010, n. 95, recante “*Riorganizzazione del Ministero degli affari esteri, a norma dell'articolo 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*”.

4. La relazione pone l'accento sul fatto che la principale innovazione nell'organizzazione consiste nella soppressione di un ufficio dirigenziale generale, il Servizio per la stampa e la comunicazione istituzionale, e nell'istituzione di un diverso ufficio del medesimo livello, la Direzione generale per la diplomazia pubblica e culturale, al quale vengono conferite competenze da parte di altre strutture (Segreteria generale, Direzione generale per la promozione del sistema Paese, Direzione generale per le risorse e l'innovazione, Servizio stampa). La nuova Direzione generale per la diplomazia pubblica e culturale nasce con l'obiettivo di raggiungere con maggiore efficacia la società civile nazionale e internazionale, coinvolgendola nella riflessione sulla politica estera, valorizzando le sinergie con uno dei fattori chiave del *soft power* italiano nel mondo, cioè la diplomazia culturale. La costituzione della nuova direzione risponde quindi all'esigenza di fornire una regia unica, che permetta un armonico potenziamento dei diversi strumenti di diplomazia pubblica e culturale.

5. Lo schema di decreto consta di cinque articoli. L'articolo 1, novellando il d.P.R. 19 maggio 2010, n. 95 di riorganizzazione del Ministero, introduce modifiche all'organizzazione dell'amministrazione centrale; l'articolo 2 modifica il d.P.R. 1° febbraio 2010, n. 54, in materia di autonomia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli Uffici consolari di I categoria; l'articolo 3 contiene le disposizioni transitorie e finali; l'articolo 4 reca le abrogazioni; l'articolo 5 la disposizione di invarianza finanziaria.

Considerato:

Considerazioni generali.

1. Dalla lettura degli atti normativi richiamati nel preambolo dello schema di decreto si ricavano alcune indicazioni circa la normativa sopravvenuta, che dà

ragione delle modifiche proposte: la legge 11 agosto 2014, n. 125, recante *“Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo”*, che ha tra l'altro istituito l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, e il conseguente decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 2016, n. 260, recante *“Regolamento di attuazione dell'articolo 20 della legge 11 agosto 2014, n. 125, nonché altre modifiche all'organizzazione e ai posti di funzione di livello dirigenziale del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale”*; il decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 132, art. 2, che ha attribuito al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale le competenze del Ministero dello sviluppo economico in materia di commercio internazionale e di internazionalizzazione del sistema Paese; l'articolo 1, comma 922, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio per l'anno 2021), che ha rideterminato la dotazione organica della carriera diplomatica; il decreto del Presidente del consiglio dei ministri 25 luglio 2013, recante la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale della carriera diplomatica, delle qualifiche dirigenziali e delle aree prima, seconda e terza del Ministero degli esteri; il decreto del Presidente del consiglio dei ministri 18 aprile 2019, n. 45, recante *“Regolamento concernente la rimodulazione dell'organico della carriera diplomatica, ai sensi dell'articolo 1, comma 335, della legge di bilancio 2019”*; il decreto del Presidente del consiglio dei ministri 20 agosto 2019, recante *“Autorizzazione ad avviare procedure di reclutamento e ad assumere a tempo indeterminato unità di personale in favore di varie amministrazioni”*, che ha rideterminato, nella tabella 8, la dotazione organica del personale non dirigenziale del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale; il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 dicembre 2019, recante *“Individuazione e definizione della disciplina per il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale”*.

2. Il referente Ministero, con lo schema di regolamento qui portato all'esame della Sezione, si ripropone correttamente di ricondurre a unità il descritto, ed eterogeneo, quadro normativo, e ciò mediante lo strumento appropriato, predisposto a tal fine dal legislatore, costituito dal regolamento governativo ai sensi dell'articolo 17, commi 2 e 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988, di determinazione dell'organizzazione e della disciplina degli uffici del Ministero, da emanarsi con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro competente d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia.

3. È da notare che l'articolo 2, comma 2, del già sopra citato decreto-legge n. 104 del 2019, oltre a disporre la soppressione, a decorrere dal 1° gennaio 2020, della Direzione generale per il commercio internazionale del Ministero dello sviluppo economico, ha previsto il connesso trasferimento al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale dei posti di funzione di sette dirigenti di livello non generale, con conseguente istituzione di sette uffici di livello dirigenziale non generale presso il suddetto Ministero, nonché di un posto di vice direttore generale e di tre uffici di livello dirigenziale non generale da assegnare in via esclusiva al personale della carriera diplomatica in servizio, ed ha demandato a un regolamento ministeriale da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*bis*, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, la ridefinizione dei compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Correttamente il Ministero, in questa sede, pur registrando queste nuove posizioni dirigenziali di livello non generale nella propria dotazione organica allegata al presente schema di decreto, non ha disciplinato la collocazione e le specifiche funzioni di esse, essendo tale compito rimesso alla fonte non regolamentare di cui all'art. 17, comma 4, lettera e), della legge n. 400 del 1988. In questa sede ci si limita - cfr. lettera f) dell'art. 1, comma 1 - ad adeguare il testo del d.P.R. n. 95 del 2010 all'aumento nel numero complessivo di

uffici di livello dirigenziale non generale previsto dall'articolo 2, comma 2, secondo periodo, del citato decreto-legge n. 104 del 2019 (da 90 a 100). Analogamente, il numero 1) della lettera s) adegua il testo del d.P.R. n. 95 del 2010 al trasferimento di sette posizioni dirigenziali di livello non generale dal Ministero dello sviluppo economico al Ministero richiedente, disposto dall'articolo 2, comma 2, primo periodo, del decreto-legge n. 104 del 2019.

La Sezione condivide la necessità di superare i regimi derogatori e speciali che hanno caratterizzato la recente fase e che hanno portato alla coesistenza, nello stesso testo, di norme di diverso livello normativo. Pertanto, si ritiene questo *modus procedendi* coerente con l'assetto previsto dalla legge n. 400 del 1988, in una logica di *better regulation* e di auspicabile riconduzione della disciplina delle organizzazioni ministeriali entro l'alveo fisiologico e tradizionale disegnato dall'art. 17 della predetta legge del 1988 e dall'art. 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, segnalando il modello di intervento qui in esame come un positivo precedente.

4. Come rilevato al par. 2 della *Premessa*, l'assenso del Ministero dell'economia e delle finanze non risulta ritualmente acquisito. A tal proposito il Ministero proponente dovrà curare, prima della delibera conclusiva del Consiglio dei Ministri, la corretta acquisizione del concerto del Ministero dell'economia e delle finanze (alla stregua di quanto precisato dalla Sezione in ordine all'acquisizione dei concerti ministeriali: cfr. parere n. 246 del 28 gennaio 2020).

Esame dell'articolato.

1. Articolo 1. L'articolo 1, in attuazione di diverse fonti normative di rango primario, adegua il testo del d.P.R. n. 95 del 2010 alle modifiche organizzative già vigenti, introdotte di recente con altri veicoli normativi, e modifica parzialmente l'organizzazione della struttura centrale del Ministero, anche a seguito del trasferimento ad esso dei compiti e delle funzioni in materia di commercio internazionale già del Ministero dello sviluppo economico ad opera del decreto-

legge n. 104 del 2019 (e ciò in particolare ridenominando la Direzione generale per l'Unione europea in Direzione generale per l'Europa e la politica commerciale internazionale, con annessa ricalibratura delle relative funzioni).

1.1. La lettera *a*) aggiorna il titolo del d.P.R. n. 95 del 2010 inserendo la denominazione attuale del Ministero, introdotta dalla legge n. 125 del 2014 di riforma della cooperazione allo sviluppo. La lettera *b*) inserisce nelle premesse del d.P.R. n. 95 del 2010 i riferimenti alla legge n. 125 del 2014 di riforma della cooperazione internazionale allo sviluppo e al decreto-legge n. 104 del 2019, che ha trasferito le competenze in materia di commercio internazionale dal Ministero dello sviluppo economico al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Il numero 1) della lettera *c*) muta la denominazione dell'attuale Direzione generale per l'Unione europea in Direzione generale per l'Europa e la politica commerciale internazionale (direzione generale rafforzata nelle sue strutture con il decreto ministeriale 20 dicembre 2019).

1.2. Il numero 2 della lettera *c*) inserisce nel novero delle strutture di primo livello del Ministero la nuova Direzione generale per la diplomazia pubblica e culturale.

1.2.1. Il d.lgs. n. 300 del 1999, articolo 13, stabilisce che *“Il ministero si articola in direzioni generali in numero non superiore a 20, coordinate da un segretario generale”*. Il d.P.R. 29 dicembre 2016, n. 260 (*Regolamento di attuazione dell'articolo 20 della legge 11 agosto 2014, n. 125, nonché altre modifiche all'organizzazione e ai posti di funzione di livello dirigenziale del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale*) ha operato, in attuazione della legge n. 125 del 2014 (*Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo*), nell'art. 20, il riordino delle funzioni della già esistente Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo in coerenza con l'istituzione dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze e responsabilità. La creazione della nuova Direzione generale per la diplomazia pubblica e culturale tuttavia non incrementa il numero

complessivo di tali posizioni di direzione generale poiché, come chiarito nella relazione tecnica, essa sostituisce *“una struttura dirigenziale generale (il Servizio stampa e comunicazione istituzionale, che viene soppresso) con altra struttura di pari livello (la Direzione generale per la diplomazia pubblica, che viene istituita)”*. *“Tali disposizioni non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Da un lato, la redistribuzione di competenze all'interno di un'amministrazione ha natura meramente ordinamentale. Dall'altro, l'incarico di titolare della struttura sopprimenda e di quella istituenda sono perfettamente equiparati sul piano del trattamento economico. Infatti, a mente delle vigenti disposizioni in materia di trattamento economico del personale della carriera diplomatica (cui sono riservati ai sensi dell'articolo 16, commi secondo e terzo, del DPR n. 18/1967 sia l'incarico sopprimendo sia quello istituendo), il trattamento economico accessorio spettante al capo del Servizio stampa e comunicazione istituzionale è esattamente uguale a quello che spetterà al nuovo direttore generale (le funzioni di direttore generale e di capo servizio sono equiparate sul piano economico, in base all'articolo 1, lettera b, del decreto del Ministro degli affari esteri 1 agosto 2013, registrato alla Corte dei conti al n. 8, fog. 28 dei 24 settembre 2013)”*.

1.2.2. Riguardo a questa nuova Direzione generale, che costituisce sicuramente una delle principali innovazioni introdotte con lo schema di regolamento in esame, occorre svolgere le seguenti, più puntuali considerazioni, riferite anche alle modifiche recate dalla lettera n) dell'art. 1, che aggiunge un nuovo comma 8-ter nell'art. 5 del d.P.R. n. 95 del 2010 per definire i compiti e le funzioni della nuova Direzione generale per la diplomazia pubblica e la promozione culturale, stabilendo il trasferimento ad essa di competenze di strutture già esistenti (Segreteria generale, Servizio stampa, Direzione generale per la promozione del sistema Paese e Direzione generale per le risorse e l'innovazione).

1.2.3. Gli assi portanti nei quali si articolerà l'attività della nuova direzione – riferisce il Ministero proponente - saranno la comunicazione (mezzi di comunicazione tradizionali e reti sociali), la promozione culturale in senso stretto

(rete degli Istituti italiani di cultura, scuole italiane all'estero, programmi di scambio accademico), la programmazione strategica (mondo accademico, *think tank*, riviste specializzate) e la presenza italiana nelle organizzazioni internazionali. La Sezione rileva come la introduzione di questa nuova Direzione generale e la definizione delle sue funzioni ponga talune rilevanti questioni, che conviene esaminare più nel dettaglio.

1.2.3.a. In primo luogo, si profila un tema definitorio, attesa la novità – a quel che consta – di questa nuova denominazione nel sistema normativo vigente.

La *public diplomacy* costituisce senz'altro una nuova frontiera delle relazioni diplomatiche: una pratica istituzionale verosimilmente già da tempo sperimentata *de facto*, che negli ultimi anni ha assunto una sua più specifica consistenza e un'autonoma connotazione, anche teorica.

Secondo l'impostazione del Ministero, il concetto sembra designare un insieme di attività orientate essenzialmente alla comunicazione e all'informazione sulla Nazione nella sua proiezione internazionale; tali attività sono strettamente connesse, fin quasi ad assorbirle, a quelle della diplomazia culturale, che riguardano gli scambi interculturali, la promozione della cultura e della lingua nazionale all'estero, l'organizzazione e/o il sostegno agli scambi formativi e di ricerca nei sistemi scolastici e universitari, *etc.*

Il complesso di tali attività giunge a comprendere – oltre alla spesso ripetuta idea dell'Italia come “potenza culturale” – il così detto *country branding*, ovvero la “reputazione internazionale” del Paese e del sistema-Paese.

La Sezione, dunque, non dubita della piena cittadinanza, anche giuridica, che questa nozione merita di ricevere all'interno dell'organizzazione del Ministero degli esteri (che sicuramente vanta, in questo campo, una sua competenza tipica e prevalente). Anzi, è opinione della Sezione che questa scelta, ferme restando le valutazioni di merito riservate al Governo, meriti consenso e debba pertanto essere appieno sostenuta.

È tuttavia doveroso richiamare l'attenzione del Ministero sulla necessità di curare con la massima attenzione questi profili definitivi, che possono rivelarsi densi di ricadute ordinamentali anche sul riparto di competenze, interne ed esterne con altre Amministrazioni. A tal proposito occorre segnalare, ad esempio, che risulta ampiamente invalso nella prassi, almeno amministrativa, un diverso e più ristretto uso della medesima locuzione "diplomazia culturale", riferita più specificamente all'intensa attività, condotta soprattutto nell'ultimo trentennio, volta al recupero dei beni culturali nazionali trafugati all'estero, attività che ha visto spesso la regia del Ministero dei beni culturali (attuale Ministero della cultura), con la partecipazione attiva naturalmente delle rappresentanze diplomatiche italiane nei Paesi esteri di illecita esportazione (oltre che del Nucleo tutela del patrimonio culturale dell'Arma dei Carabinieri e dell'Avvocatura dello Stato). Al fine di prevenire talune ambiguità che potrebbero ingenerarsi in relazione ai testé detti aspetti semantici del termine, valuti codesto Ministero se inserire, nella lettera l) del comma 8-ter dell'art. 5, come inserito dalla lettera n) dell'art. 1 del testo in esame, la seguente precisazione: *"ferme restando le competenze di tutela del Ministero della cultura nell'azione di recupero di beni culturali appartenenti al patrimonio culturale nazionale illecitamente esportati all'estero"*.

1.2.3.b. In secondo luogo, si pone il tema specifico del "regolamento di confini" delle competenze di questa nuova direzione generale rispetto alle competenze della Direzione generale per la promozione del sistema Paese.

È vero che, anche all'esito di alcune parziali riformulazioni che vengono introdotte con il presente schema di regolamento, le funzioni di quest'ultima direzione generale appaiono orientate soprattutto sul lato più "economico-commerciale" e "tecnologico-scientifico", mentre le competenze della Direzione generale per la diplomazia pubblica e culturale appaiono essere indirizzate soprattutto nella direzione dell'arte, dell'istruzione e della cultura umanistica in senso lato. In particolare, le funzioni di diffusione della lingua e della cultura italiane all'estero, anche attraverso la gestione della rete degli Istituti italiani di cultura e del sistema

della formazione italiana nel mondo, sono state spostate dalla Direzione generale per la promozione del sistema Paese alla nuova Direzione generale per la diplomazia pubblica e culturale.

Tuttavia è da notare che il testo della nuova lettera *b*) del comma 5 dell'art. 5 del d.P.R. n. 95 del 2010, come qui novellata, continua ad attribuire alla Direzione generale per la promozione del sistema Paese i compiti di promozione della diffusione non solo della tecnologia, ma anche “*della creatività*” italiana all'estero. Per evitare l'insorgere di incertezze operative su questo termine, potrebbe essere utile precisarlo ulteriormente, sottolineando il concetto di integrazione tra le varie dimensioni della promozione (cultura, scienza e ingegno imprenditoriale), anche in relazione al concetto della cd. “*industria della creatività*”.

1.2.3.c. In terzo luogo, si pone il tema di come debba essere assicurata la necessaria unitarietà e omogeneità dell'azione di promozione all'estero del sistema Paese, per una efficace *policy* di “promozione integrata”. Nello schema in esame, la Direzione generale per la promozione del sistema Paese conserva indubbiamente, anche nella denominazione, l'attribuzione di cui alla vigente lettera *a*) del comma 5 dell'art. 5 del d.P.R. n. 95 del 2010, ossia la funzione di assicurare, “*d'intesa con le altre Direzioni generali competenti, anche attraverso la rete degli uffici all'estero, la coerenza complessiva delle attività di promozione, sostegno e valorizzazione con l'estero del Paese e di tutte le sue componenti*”. Tale ruolo specifico relativo alla “*coerenza complessiva dell'attività di promozione*” è disposto autonomamente, proprio a ribadire il senso della necessità di una “promozione integrata”, tant'è che la previsione si affianca, anche con una lettera diversa nell'ambito dello stesso comma, alla competenza “primaria” della predetta Direzione “*nella trattazione delle questioni e nella realizzazione delle attività, condotte dal Ministero e dagli enti vigilati, in materia di internazionalizzazione del sistema economico nazionale, nonché nella pianificazione, gestione e monitoraggio delle iniziative di promozione integrata del sistema Paese*” (nuova formulazione del comma 6 dell'art. 5 citato).

Tali disposizioni sembrano muovere sicuramente nella giusta direzione di assicurare ogni necessario coordinamento operativo e ogni opportuna sinergia nella concreta operatività all'estero dei diversi uffici, organi ed enti a vario titolo competenti.

Ciò nondimeno, la Sezione raccomanda all'Amministrazione di monitorare nella pratica il funzionamento coerente del nuovo modello organizzativo, valutando la possibilità di introdurre, se del caso, forme di raccordo in via di prassi, allo scopo di evitare anche in concreto, e non solo nella norma generale, la frammentazione e la dispersione dell'azione della rappresentanza del sistema-Paese all'estero, che dovrebbe essere auspicabilmente, se non unitaria, almeno omogenea e coesa, non senza considerare anche le importanti competenze facenti capo al neocostituito Ministero del turismo e all'Enit (ma si pensi anche alla importantissima filiera economico-culturale del *food* italiano).

1.3. Molte delle previsioni di novella introdotte nello schema di regolamento in esame apportano modifiche di minore impatto, che qui di seguito si passano in rapida rassegna, ma che non sollevano particolari osservazioni o rilievi del Collegio.

1.4. Riprendendo la disamina analitica del testo, il numero 3 della lettera *c*) è un adeguamento formale derivante dalla soppressione del Servizio per la stampa e la comunicazione istituzionale. La lettera *d*) incrementa di due unità il numero complessivo di vicedirettori generali (una unità già istituita dall'art. 2, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge n. 104 del 2019 in relazione al passaggio di competenze e risorse dal Ministero dello sviluppo economico; la seconda unità ricavata dalla soppressione del ruolo di vicecapo del Servizio stampa, posizione prevista dall'articolo 16, comma sesto, del d.P.R. n. 18 del 1967 *Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri*) ed equiparata sotto il profilo del trattamento economico a quella di vicedirettore generale). La lettera *e*) prevede che, all'interno della nuova Direzione generale per la diplomazia pubblica e culturale, sia istituita una posizione di vicedirettore generale, incaricato di gestire, coordinando

gli uffici di livello dirigenziale non generale a ciò preposti, la comunicazione del Ministro e del Ministero, nella sua accezione più ampia (rapporti con i giornalisti, rapporti con il pubblico, reti sociali, eventi): a questo vicedirettore è conferito il titolo di Capo del Servizio per la stampa e la comunicazione istituzionale. Questa funzione, in continuità con la tradizione ministeriale e in linea con la prassi dei servizi diplomatici degli altri Stati, permette ai professionisti della comunicazione di relazionarsi con un'unica figura investita del compito di rappresentare le posizioni del Ministero nel mondo dei media. In base all'articolo 16, commi terzo, secondo periodo, quinto e decimo, del d.P.R. n. 18 del 1967, l'incarico sarà attribuibile, con decreto del Ministro, a un ministro plenipotenziario (o in via temporanea a un consigliere d'ambasciata). La lettera *f*) adegua il testo del d.P.R. n. 95 del 2010 all'aumento nel numero complessivo di uffici di livello dirigenziale non generale previsto dall'articolo 2, comma 2, secondo periodo, del citato decreto-legge n. 104 del 2019 (da 90 a 100). La lettera *g*) è meramente consequenziale alla modifica della denominazione della Direzione generale per l'Unione europea disposta dal numero 1) della lettera *c*). La lettera *h*), oltre ad allineare il testo dell'articolo 5, comma 4, del d.P.R. n. 95 del 2010 alla modifica della denominazione della Direzione generale per l'Unione europea, attribuisce in maniera esplicita la competenza sui negoziati di politica commerciale internazionale alla Direzione generale per l'Europa e la politica commerciale internazionale, per le ragioni esposte nel commento al numero 1) della lettera *c*). La lettera *m*) conferisce maggiore evidenza alle attribuzioni in materia di visti di ingresso e di politiche migratorie alla Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie. Tali competenze, esercitate fin dalla prima istituzione della direzione avvenuta con il d.P.R. n. 267 del 1999 (come testimoniato dalla stessa denominazione della struttura), non erano tuttavia state esplicitate all'interno del d.P.R. n. 95 del 2010. Si tratta pertanto di una mera esplicitazione di competenze pacificamente esercitate dalla Direzione generale in questione, ferme restando le

competenze delle altre amministrazioni, e in particolare del Ministero dell'interno.

1.5. La lettera *o*) adegua le competenze della Direzione generale per le risorse e l'innovazione, che cede alla Direzione generale per la diplomazia pubblica e culturale la competenza sulla promozione del personale italiano all'interno delle organizzazioni internazionali, attività ricompresa nel più ampio contesto della promozione della presenza italiana nelle organizzazioni internazionali. La lettera *p*) sopprime il Servizio per la stampa e la comunicazione istituzionale, le cui competenze confluiscono nella Direzione generale per la diplomazia pubblica e culturale, ed esplicita la competenza del Servizio per gli affari giuridici in materia di apposizione della formula esecutiva negli atti dell'Unione europea, superando le previsioni del d.P.R. n. 1824 del 1960, che si intende abrogare e che attribuivano tale competenza al Ministro degli affari esteri.

1.6. La lettera *q*) è un adeguamento, derivante da esigenze emerse dalla prassi, nella composizione e nel funzionamento del Consiglio di amministrazione, in modo che tutte le strutture dirigenziali generali del Ministero vi siano rappresentate. Aggiunge ai componenti dell'organo il Capo di gabinetto, il Vice Segretario generale e il Capo del Servizio per gli affari giuridici, del contenzioso diplomatico e dei trattati. La misura aumenta il grado di rappresentatività dell'organo che, oltre ad avere carattere consultivo per il Ministro su temi amministrativi, riveste un ruolo fondamentale nella gestione del Ministero.

Trattandosi di scelte di merito, peraltro rispondenti a comprensibili esigenze, quali esternate nella relazione illustrativa, la Sezione non ha rilievi da formulare sul punto.

1.7. Alcune considerazioni merita, invece, la disposizione contenuta nella lettera *r*), che abroga due disposizioni inserite nel d.P.R. n. 18 del 1967 dal d.P.R. n. 95 del 2010, relative al conferimento della responsabilità di uffici a funzionari diplomatici del grado iniziale di segretario di legazione. Tali disposizioni – riferisce il Ministero - sono state raramente applicate e si sono rivelate non necessarie. Al riguardo il Ministero precisa che tali disposizioni, pur essendo state inserite in una

fonte di rango primario (il d.P.R. n. 18 del 1967 è infatti un decreto legislativo, emanato sulla base della delega contenuta negli articoli da 1 a 5 della legge n. 891 del 1965), esse hanno in realtà rango regolamentare, essendo state introdotte dal succitato d.P.R. n. 95 del 2010, regolamento di organizzazione degli uffici di livello dirigenziale generale dell'amministrazione centrale del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

1.7.1. Osserva in proposito il Collegio che appare dubbio che l'abrogazione della norma di novella sia sufficiente – o costituisca il modo di procedere più corretto – per conseguire l'obiettivo perseguito. L'art. 9 del d.P.R. n. 95 del 2010, infatti, ha apportato all'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 le seguenti modificazioni: «a) . . . b) c) *al settimo comma, dopo il secondo periodo è aggiunto, infine, il seguente: «Per straordinarie e temporanee esigenze di servizio, sulla base di criteri generali stabiliti dal Consiglio di amministrazione, possono essere incaricati di svolgere tali funzioni anche segretari di legazione.»*; d) *al nono comma, dopo il primo periodo è aggiunto, infine, il seguente: «Per straordinarie e temporanee esigenze di servizio, sulla base dei criteri di cui al settimo comma, possono essere incaricati di svolgere tali funzioni anche segretari di legazione.»*. Ciò premesso, deve rilevarsi che l'abrogazione di queste norme di novella non equivale ad abrogare anche la norma novellata. A tali fini si giudica preferibile disporre direttamente l'abrogazione della norma novellata. Il Ministero, verosimilmente, secondo il criterio del *contrarius actus*, ha preferito agire sul d.P.R. n. 95 del 2010, piuttosto che direttamente sul d.P.R. n. 18 del 1967, che è decreto delegato di rango primario. Ma se è vero – come è vero – che le abrogande aggiunte del 2010, in quanto inserite dalla fonte regolamentare, sono e restano norme di rango secondario e non si elevano a rango primario per il solo fatto di essere inserite in un testo che ha natura di decreto delegato, allora nulla dovrebbe ostare a operare direttamente l'abrogazione nel testo del 1967 (eventualmente aggiungendo “*come aggiunte dall'articolo 9 del d.P.R. n. 95 del*

2010"). La Corte costituzionale (sentenza n. 13 del 2012) ha invero chiarito che "[i]l fenomeno della reviviscenza di norme abrogate, [...] non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate" ed ha evidenziato che "sia la giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, sia la scienza giuridica ammettono il ripristino di norme abrogate per via legislativa solo come fatto eccezionale e quando ciò sia disposto in modo espresso. Per questo le "Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi" della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica stabiliscono che "se si intende far rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento" (punto 15, lettera d, delle circolari del Presidente della Camera dei deputati e del Presidente del Senato della Repubblica, entrambe del 20 aprile 2001: analoga disposizione è prevista dalla "Guida alla redazione dei testi normativi" della Presidenza del Consiglio dei ministri, circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92). E anche in altri ordinamenti (quali ad esempio quello britannico, francese, spagnolo, statunitense e tedesco) il ripristino di norme a seguito di abrogazione legislativa non è di regola ammesso, salvo che sia dettata una espressa previsione in tal senso: ciò in quanto l'abrogazione non si limita a sospendere gli effetti di una legge, ma toglie alla stessa efficacia sine die" (così ancora la citata sentenza n. 13 del 2012).

1.8. Il numero 1) della lettera s) adegua il testo del d.P.R. n. 95 del 2010 al trasferimento di sette posizioni dirigenziali di livello non generale dal Ministero dello sviluppo economico al Ministero degli esteri disposto dall'articolo 2, comma 2, primo periodo, del decreto-legge n. 104 del 2019. I numeri 2) e 3) della lettera s) consentono di assegnare anche alla nuova Direzione generale per la diplomazia pubblica il personale dirigenziale non generale dell'area della promozione culturale (nel numero massimo di otto incarichi di consulenza, ricerca e studio e di un incarico di capo di ufficio dirigenziale non generale). Le lettere t) e u) inseriscono nel regolamento di organizzazione la dotazione organica del Ministero, al netto degli impiegati locali a contratto degli uffici all'estero, retti da una normativa

speciale e il cui specifico contingente è stabilito da una disposizione di rango primario (art. 152 del d.P.R. n. 18 del 1967). Si tratta di una disposizione ricognitiva, che riunisce in un'unica tabella le dotazioni organiche delle varie categorie di personale del Ministero, contenute in diversi provvedimenti. Per quanto riguarda la carriera diplomatica, la dotazione organica è prevista dal d.P.C.M. n. 45 del 2018, con i successivi incrementi del grado iniziale stabiliti dall'articolo 1, comma 922, della legge di bilancio 2021. Per quanto riguarda la dirigenza, la dotazione organica è quella risultante dal decreto del Presidente del consiglio dei ministri 25 luglio 2013, come integrata dall'articolo 2 del decreto-legge n. 104 del 2020. Per quanto riguarda, infine, il personale non dirigenziale, la dotazione organica coincide con quella risultante dalla tabella 8 del decreto del Presidente del consiglio dei ministri 20 agosto 2019. Resta in ogni caso fermo che la tabella allegata al provvedimento in esame potrà essere rimodulata nelle forme e con i vincoli di cui all'articolo 6, commi 3 e 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Richiamando quanto già esposto nel paragrafo 3 delle *Considerazioni generali*, il Collegio rileva che la riconduzione a unità di testo e di atto-fonte normativo delle sparse disposizioni sinora contenute in diversi atti regolamentari, risponde senz'altro a un'encomiabile logica di *better regulation* e deve essere salutata con favore. In particolare, la riappropriazione della materia da parte dell'emanando d.P.R. vale senz'altro a superare anche la circostanza che la rimodulazione dell'organico della carriera diplomatica era stato da ultimo definito dal d.P.C.M. 18 aprile 2019, n. 45, attuativo dell'art. 1, comma 335, della legge n. 145 del 2018 (a mente del quale “*Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato con le procedure di cui all'articolo 4-bis del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 97, è rimodulata, in base ai fabbisogni triennali programmati, la dotazione organica del personale della carriera diplomatica, tenendo conto anche dell'autorizzazione di spesa di cui*

all'articolo 4, commi 3 e 6, del decreto-legge 1° gennaio 2010, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2010, n. 30, e garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione”).

2. Articolo 2. L'articolo 2 introduce le modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 2010, n. 54 (*Regolamento recante norme in materia di autonomia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli Uffici consolari di I categoria del Ministero degli affari esteri, a norma dell'articolo 6 della legge 18 giugno 2009, n. 69*). Si tratta di disposizioni in materia di organizzazione degli uffici all'estero e, in particolare, sull'attribuzione delle funzioni in materia di gestione amministrativa e contabile degli stessi. Le modifiche riguardano solo gli uffici la cui gestione amministrativa e contabile è regolata dal d.P.R. n. 54 del 2010, cioè le missioni diplomatiche, gli uffici consolari di prima categoria, le scuole statali all'estero e, nei casi in cui ciò sia disposto, le delegazioni diplomatiche speciali (articolo 1, comma 1, lettera a) del d.P.R. n. 54 del 2010; articolo 5, comma 2, del d.lgs. n. 64 del 2017; articolo 35, comma secondo, del d.P.R. n. 18 del 1967).

2.1. Riferisce il Ministero proponente che l'innovazione è coerente con una serie di modifiche ordinamentali (come ad esempio l'istituzione del cosiddetto “profilo unico” per il personale delle aree funzionali del Ministero) volte a rendere più flessibile l'attribuzione di funzioni al personale amministrativo all'estero. L'intervento aumenta il grado di partecipazione dei dirigenti e dei dirigenti scolastici delle scuole statali all'estero nella gestione del bilancio degli uffici all'estero. Si precisa che, trattandosi di materia di organizzazione degli uffici e di conferimento di funzioni all'estero, la materia è sottratta alla contrattazione collettiva anche in relazione al personale contrattualizzato, ai sensi dell'articolo 45, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

2.2. Anche riguardo alle specifiche disposizioni qui contenute – che si passano comunque in rapida rassegna per completezza di esame del testo – la Sezione non ha particolari osservazioni da formulare.

2.3. La lettera *a*) inserisce nel preambolo del d.P.R. n. 54 del 2010 i riferimenti al decreto legislativo n. 307 del 2006 in materia di gestione amministrativa e contabile degli uffici all'estero e alla legge n. 125 del 2014 sulla cooperazione internazionale allo sviluppo, che ha modificato le funzioni e le competenze del Ministero. La lettera *b*) modifica le definizioni contenute nel testo attualmente vigente dell'articolo 1, comma 1, del d.P.R. n. 54 del 2010, adeguandole all'attuale contesto normativo (in particolare con l'inclusione delle scuole statali all'estero e delle delegazioni diplomatiche speciali nell'ambito di applicazione del d.P.R. n. 54 del 2010, disposta rispettivamente dall'articolo 5, comma 2, del d.lgs. n. 64 del 2017 e dall'articolo 18 della legge n. 145 del 2016). La lettera *c*) esplicita l'estensione dell'ambito di applicazione del regolamento agli uffici menzionati. La lettera *d*) sopprime i riferimenti alla gestione dei fondi della cooperazione allo sviluppo, ora disciplinati dalla legge n. 125 del 2014. La lettera *e*) definisce le responsabilità amministrativo-contabili del titolare dell'ufficio all'estero, del coordinatore del settore amministrativo-contabile, del dirigente preposto a un centro interservizi, dell'agente contabile e del consegnatario. Le denominazioni dei posti funzione contenute nel testo sono aggiornate in base all'attuale ordinamento del personale delle aree funzionali del Ministero. La disposizione definisce anche le modalità di attribuzione dei citati incarichi e regola in maniera puntuale l'individuazione di sostituti in caso di assenza o impedimento, ipotesi che sovente si presentano a causa della mancanza di qualifiche appropriate dovuta sia alla generale carenza di personale, sia alle ridotte dimensioni delle piante organiche di alcuni uffici. Le lettere *f*), *g*), *h*) e *i*) sono meri coordinamenti testuali, in particolare nella terminologia utilizzata, conseguenti alle modifiche illustrate relativamente alle lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*).

3. Articolo 3. L'articolo 3 contiene le disposizioni transitorie e finali, in particolare per le modifiche apportate alle strutture dirigenziali generali del Ministero dall'articolo 1, comma 1. Le disposizioni assicurano la necessaria continuità delle

funzioni nella fase, necessariamente successiva all'entrata in vigore del d.P.R. in esame, di definizione degli uffici di livello dirigenziale non generale.

Non si hanno osservazioni da formulare.

4. Articolo 4. L'articolo 4 contiene le abrogazioni. La lettera *a*) abroga il d.P.R. n. 1824 del 1960, che disciplina la procedura di apposizione della formula esecutiva "sulle sentenze della Corte di giustizia unica per le Comunità europee e sulle decisioni degli organi delle Comunità europee". L'abrogazione è correlata all'articolo 1, comma 1, lettera *p*), numero 3), che attribuisce al Servizio per gli affari giuridici, del contezioso diplomatico e dei trattati la competenza ad apporre tale formula esecutiva. La lettera *b*) abroga il d.P.C.M. n. 45 del 2019, che ha rideterminato la dotazione organica della carriera diplomatica. Il contenuto del provvedimento, come integrato dall'articolo 1, comma 922, della legge di bilancio 2021, forma ora parte della tabella 1 allegata al d.P.R. n. 95 del 2010 conformemente alle previsioni dell'articolo 1, comma 1, lettere *t*) e *u*), dello schema di provvedimento in esame.

5. Articolo 5. L'articolo 5 contiene la clausola di invarianza finanziaria. L'allegato I riporta infine la Tabella 1 che sarà allegata al d.P.R. n. 95 del 2010 e che contiene la dotazione organica del personale, che sarà inserita in allegato al d.P.R. n. 95 del 2010 in applicazione dell'articolo 1, comma 1, lettera *u*).

P.Q.M.

Nei termini suesposti è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE
Paolo Carpentieri

IL PRESIDENTE
Luigi Carbone

IL SEGRETARIO

N. 00812/2021 AFFARE

Cinzia Giglio, Cesare Scimia