FEDERAZIONE CONFSAL-UNSA

COORDINAMENTO NAZIONALE ESTERI

Ministero Affari Esteri - Piazzale della Farnesina 1 - 00135 ROMA
Tel. +39 06 3691 3299 / 2163 / 2738 / 3483 – Fax +39 06 3691 3319
e-mail: unsa@esteri.it www.unsaesteri.com

MODIFICHE E INTEGRAZIONI AL TESTO UNICO DEL PUBBLICO IMPIEGO, DI CUI AL DECRETO LEGISLATIVO 30 MARZO 2001, N. 165

AG N.393 – SENATO, AUDIZIONE 20 APRILE 2017

IMPIEGATI A CONTRATTO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

La presenza di personale a contratto in servizio presso le nostre rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari si è imposta come un'esigenza ormai unanimemente riconosciuta sia dalla collettività italiana residente all'estero, che all'interno del Ministero degli Affari Esteri (MAECI).

Attualmente il personale a contratto soddisfa esigenze di notevole interesse: esso è indispensabile non solo per la conoscenza della lingua, ma anche e soprattutto per la conoscenza della legislazione, degli usi e dei costumi locali, degli interlocutori e delle istituzioni.

Sono attualmente in servizio 2720 dipendenti a contratto; essi non sono soggetti a spostamenti, pertanto sono di una operatività costante, non hanno necessità di adattamenti, poiché a tutti gli effetti già residenti all'estero. Il personale a contratto, che costituisce la metà del personale del MAECI, ha una funzione di integrazione e di complemento rispetto a quella svolta dal personale dei ruoli organici in trasferta dal MAECI. Le due funzioni concorrono in ugual misura all'attività delle nostre sedi all'estero e dovrebbero pertanto beneficiare di uguale dignità professionale.

Questo personale è preposto ad ogni genere di attività che afferisce ai compiti istituzionali degli uffici diplomatico-consolari, alla sicurezza degli interessi nazionali e dei cittadini, alla proiezione dell'attività culturale all'estero, di quella commerciale, del diritto di voto da parte dei cittadini italiani all'estero, per giungere, da ultimo, anche a quella riguardante la politica d' immigrazione e gestione delle frontiere.

Ministero Affari Esteri - Piazzale della Farnesina 1 - 00135 ROMA
Tel. +39 06 3691 3299 / 2163 / 2738 / 3483 – Fax +39 06 3691 3319
e-mail: unsa@esteri.it www.unsaesteri.com

Essi sono a tutti gli effetti parte del personale dell'Amministrazione degli affari esteri che è costituita, ai sensi del DPR 18/67, Art. 93, dalla carriera diplomatica, dalla dirigenza, dal personale delle aree funzionali , nonchè dagli impiegati a contratto in servizio presso le rappresentanze diplomatiche, gli uffici consolari e gli istituti italiani di cultura.

Nonostante l'apporto determinante fornito da questi dipendenti al buon funzionamento della macchina dello Stato all'estero, essi costituiscono per la pubblica amministrazione una enclave a sé. Il loro status giuridico presenta gravi lacune normative, oltre che procedurali, tali da rendere questa particolare categoria di lavoratori sotto certi aspetti vessata a livello ordinamentale e organizzativo.

Gli impiegati a contratto si dividono in due categorie: quella cosiddetta "con contratto regolato dalla legge locale" (2012 unità) e quella cosiddetta "con contratto regolato dalla legge italiana"(638 unità). Alla prima categoria appartengono non solo i contrattisti di cittadinanza straniera, ma anche quelli di cittadinanza italiana assunti a decorrere dall'entrata in vigore del D.Lgs.103/2000.
La disciplina del personale a contratto è stata, infatti, riformata dal precitato decreto legislativo, emanato nel 2000 nell'ambito della delega al Governo per la riforma del MAE (Legge 28 luglio 1999, n. 266).

Il decreto legislativo n. 103 del 2000 ha sancito il principio che tutti i nuovi contratti di impiego debbano essere regolati dalla legge locale (articolo 154 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, come sostituito dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 103 del 2000), tuttavia per quanto non espressamente disciplinato dal predetto articolo 154.

La definizione "contratti a legge locale" e' – a nostro avviso - da ritenersi impropria, in quanto pressoché tutti gli istituti contrattuali contemplati dai contratti individuali di lavoro (contingente, assunzione, regime dei contratti, doveri, parte economica, orario di lavoro, previdenza e assistenza, ferie e permessi, sanzioni, cessazione dal servizio ecc.) sono regolati dalla legge italiana, ovvero dal D.Lgs.103/2000, come previsto dall'art.154.

Di fatto trovano applicazione nei contratti cosiddetti "locali", solo alcuni particolari istituti contrattuali previsti dalle normative straniere, ma solo se imposti imperativamente al datore di lavoro dalla legge locale. A questo personale non si applica, in linea di principio e generale, né il D.lgs. 165 del 2001, né la contrattazione collettiva da tale corpus normativo disciplinata.

Il personale di sola nazionalità italiana assunto dal MAECI e dagli istituti italiani di cultura all'estero con contratto a tempo indeterminato antecedentemente all'entrata in vigore del D.Lgs. 103/2000 è, al contrario, destinatario dal 1997 delle previsioni del CCNL, ancorché con norme di raccordo (Accordi Successivi) per "l'adeguamento" della

Ministero Affari Esteri - Piazzale della Farnesina 1 - 00135 ROMA
Tel. +39 06 3691 3299 / 2163 / 2738 / 3483 – Fax +39 06 3691 3319
e-mail: unsa@esteri.it www.unsaesteri.com

disciplina di particolari istituti. L'ultimo di questi accordi, risalente al 2001 - dopo questa data non ne è stato sottoscritto alcuno - è da sempre stato oggetto di contestazioni per via dell'arbitrarietà delle sue clausole e dei numerosi istituti compresi nell'articolo 2 del CCNL di comparto, espressamente disapplicati nell'assetto normativo degli impiegati a contratto.

Conseguenza logica derivante dall'entrata in vigore del D.Lgs.103/2000 è che la categoria del personale regolato dalla legge italiana sia da considerare «ad esaurimento» e ciò nell'ambito del contingente ordinario del personale a contratto previsto dall'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967: infatti alla progressiva diminuzione del personale regolato dalla legge italiana attualmente in servizio - per raggiunti limiti di età - si provvede esclusivamente mediante sostituzione con personale avente contratti cosiddetti a legge locale.

Gli aspetti di maggiore criticità afferenti al rapporto di lavoro dei dipendenti a contratto locale, vanno ricercati in primo luogo nel secondo comma dell'articolo 154 dello stesso decreto legislativo, in cui non è fatto obbligo alle rappresentanze diplomatiche e agli uffici consolari di concordare con le rappresentanze sindacali in sede (la norma recita un laconico "sentite le rappresentanze sindacali in sede") le modifiche contrattuali necessarie a generare l'effettiva compatibilità dei contratti di lavoro con le norme locali a carattere imperativo, per darne successiva comunicazione al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale.

L'assenza di contrattazione fra le parti non consente dunque al sindacato di svolgere il proprio ruolo istituzionale, come garantito dalla nostra Costituzione. Non assicura dunque tutela ai dipendenti in ambito di applicazione delle norme locali ritenute più favorevoli, in luogo delle disposizioni previste dal medesimo decreto.

Inoltre le nostre ambasciate, nonché gli uffici consolari di prima classe, data l' assenza di un preciso vincolo normativo, omettono volutamente tali adempimenti: grande parte dei documenti individuali di lavoro del personale a contratto del MAECI risale all'anno 2001 e non è mai stata adeguata alle modifiche di legge subentrate successivamente.

In aggiunta a quanto finora esposto, la seconda grave criticità che, nel caso specifico, accomuna le due categorie di impiegati a contratto del MAECI è rappresentata dal disposto dell'articolo 157 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, come da ultimo novellato dal decreto legislativo n. 103 del 2000, che prevede che la retribuzione annua base di questa categoria venga fissata dal contratto individuale, tenendo conto delle condizioni del mercato del lavoro locale, del costo della vita e, principalmente, delle retribuzioni corrisposte nella stessa sede da rappresentanze diplomatiche, uffici consolari, istituzioni culturali di altri Paesi, in primo luogo di quelli dell'Unione europea, nonché da organizzazioni internazionali.

Ministero Affari Esteri - Piazzale della Farnesina 1 - 00135 ROMA
Tel. +39 06 3691 3299 / 2163 / 2738 / 3483 – Fax +39 06 3691 3319
e-mail: unsa@esteri.it www.unsaesteri.com

Anche nel caso dell'art. 157, l'assenza di contrattazione fra le parti viene colmata dal riferimento vincolante al valore delle retribuzioni corrisposte da altri Paesi ai propri dipendenti, che tuttavia non può essere considerato un parametro di priorità assoluta, tenuto conto che molti Paesi stranieri, per riservatezza, oppure per motivi fiscali, rifiutano o forniscono parzialmente alle nostre rappresentanze in loco i dati in parola. Vi sono dipendenti che, per questo motivo, non percepiscono aumenti da 15 anni, poiché mancano localmente i riferimenti ai parametri di legge!

L'evidente estromissione del sindacato dal proprio ruolo istituzionale nonché la priorità assegnata dalla nostra normativa al valore delle retribuzioni di altri Paesi hanno compromesso e compromettono tuttora l'esercizio di adeguamento degli stipendi del personale in questione. Vi è un numero considerevole di paesi nei quali ai nostri dipendenti vengono corrisposti stipendi di 250, 300, 400 Euro mensili, perché il sindacato non può difenderli contrattando la parte economica!

La sentenza della Consulta n. 178/2015, che dopo 7 anni di blocco dei contratti ha finalmente scongelato la contrattazione nella PA, sancisce in sintesi che è incostituzionale negare al sindacato lo svolgimento del proprio ruolo istituzionale in ambito di contrattazione tra le parti. Alla luce dei contenuti della predetta sentenza, è necessario che venga rivisto il rapporto tra legge e contrattazione, includendovi questa particolare categoria di dipendenti prestanti servizio preso le nostre rappresentanze diplomatiche e consolari e presso gli IIC.

Peraltro, se consideriamo i contenuti della sentenza n. 178/2015, si potrebbe finanche ipotizzare l'incostituzionalità del D.Lgs. 103/2000, che, agli artt. 154 e 157, non consente ai sindacati del MAECI di attivare la trattativa sindacale con la Farnesina sia relativamente agli aspetti giuridici dei contratti sia relativamente a quelli economici.

In ambito di adeguamenti retributivi registriamo non poche sentenze emesse in prima e seconda istanza dal tribunale di Roma, ma anche in Corte d'Appello, a seguito di vertenze intentate dai dipendenti, con le quali i giudici respingono le motivate richieste di aumenti retributivi, attesi talvolta anche da 15 anni, statuendo il principio che, ai sensi del citato decreto legislativo, l'esercizio di adeguamento degli stipendi dei dipendenti avviene al MAECI unicamente su base discrezionale. Mi sia consentito citare il caso degli impiegati locali presso la nostra rappresentanza diplomatica in India, percettori di stipendi varianti tra i 280 e 500 Euro mensili, i quali hanno adito il tribunale di Roma per ottenere, in via giudiziale, il riconoscimento al diritto di aumenti retributivi ed il giudice italiano, respingendo la loro istanza per infondatezza, li ha condannati al pagamento di penalità pari a Euro 4000!

Maggior "fortuna" ha chi si rivolge alla magistratura locale. E' di qualche giorno fa la sentenza del tribunale di Lugano, enfatizzata anche dai media nazionali, con la quale il

MAECI, soccombendo, viene condannato a risarcire circa 100.000 di fr.svizzeri ad ogni ricorrente per mancati adempimenti economici nel corso di 10 anni. Per esperienza acquisita, possiamo tranquillamente affermare che le sentenze straniere danno ragione al personale delle nostre rappresentanze.

Come sopra specificato, l'entrata in vigore del D.lgs. 103/2000 ha di fatto suddiviso la categoria del personale a contratto in servizio presso le sedi diplomatiche e consolari nonché gli Istituti Italiani di cultura all'estero, in due categorie: da un lato, il personale assunto prima del suddetto D.lgs. 103 e destinatario della contrattazione collettiva oltre che delle norme previgenti, dall'altro il personale assunto successivamente con contratto cosiddetto "a legge locale".

Malgrado le esigenze di armonizzazione del regime giuridico degli impiegati, il decreto legislativo n. 103 del 2000 ha innescato un evidente disordine normativo in virtù nel quale si sovrappongono norme italiane, disposizioni straniere e disposizioni convenzionali, oltre che norme del diritto internazionale pubblico, creando problemi di applicazione e di interpretazione delle norme a netto svantaggio di questa categoria di lavoratori, che risente in prima persona della difficoltà normativa vigente in materia.

In considerazione di tale inapplicabilità generale, è stato necessario intervenire con una legge apposita norma (L. 38 del 2012), al fine di garantire al personale a contratto locale il diritto di voto attivo e passivo in occasione delle elezioni per la costituzione delle RSU del 2015.

Tuttavia, nonostante la vigenza della legge precitata, in data 28.11.2014 veniva sottoscritta presso l'ARAN l'ipotesi di Contratto Collettivo Quadro di modifica dell'ACQ del 7 agosto 1998, per la costituzione delle RSU del 2015. Tale ipotesi di accordo, non sottoscritta dalla Confsal Unsa relativamente all'art.5, prevedeva: Art. 5 " *Fermo restando quanto previsto dall'art.42 co.3bis del D.Lgs.165 del 2001, a tutto il personale in servizio presso le rappresentanze diplomatiche e consolari nonché presso gli istituti italiani di cultura all'estero e' assicurata un'idonea rappresentanza nelle RSU. A tal fine, ai sensi dell'art.42 comma 10, vengono individuati due specifici collegi elettorali, l'uno destinato al personale il cui rapporto di lavoro è disciplinato dai CCNL di cui al dlgs.165 del 2001, l'altro destinato al personale il cui rapporto di lavoro è disciplinato dalla legge locale. Ferma restando l'unicità della RSU i seggi vengono ripartiti sulla base dei voti ottenuti garantendo almeno un seggio per ciascuno dei due collegi*".

L'intervento legislativo - indotto con la L. 38 del 2012 - volto a dettare disposizioni unicamente al fine di sancire il diritto di voto attivo e passivo alle elezioni RSU è stato dunque limitato di fatto a seguito dell'atto sopra citato sottoscritto presso l' ARAN . E'

stata così disattesa la *ratio* ispiratrice degli artt. 1 e 2 della Legge n. 38 del 2012 di estensione del diritto alla piena rappresentatività sindacale – intesa quale diritto di voto RSU e diritto di riconoscimento del dato associativo - per il personale a contratto locale. Tale *ratio* è peraltro ricostruibile anche sulla base degli atti relativi ai lavori parlamentari che hanno portato all'approvazione della citata L. 38 del 2012.

Tenuto conto che, in fase di approvazione della proposta di legge di cui all'atto della Camera n. 717, nella relazione di accompagnamento veniva espressamente rappresentata l'esigenza di rimuovere, per il personale di cui trattasi, gli ostacoli all'esercizio del diritto costituzionalmente riconosciuto della libertà sindacale e che la materia pertinente la libertà sindacale delle OO.SS. e dei lavoratori non è materia derogabile, neppure in caso di sottoscrizione di contratto a legge locale, essendo normativa primaria italiana che trova applicazione in tutte le PA e nei confronti di tutti i lavoratori a prescindere dal regime contrattuale di appartenenza, è fondamentale che tale criticità venga sanata, operando con una modifica normativa.

Sempre in ambito di calcolo della rappresentatività sindacale, va sottolineato che manca a tutt'oggi una componente importante del calcolo stesso, vale a dire il conteggio delle deleghe al 31 dicembre del personale con contratto locale ai fini della determinazione del dato associativo. Infatti, nonostante le determinazioni citate relative all'art. 43 del D.lgs. 165/01, l'Aran ha riscontrato in quest'ambito unicamente il dato elettorale RSU, disapplicando con comunicazione del 23.12.2014, prot. 20581, il secondo elemento – ovvero il numero di deleghe al 31 dicembre di ogni anno – che compongono il cd. dato associativo di ogni sigla sindacale. A nostro parere, tale disapplicazione è illegittima per le seguenti ragioni:

1) poiché la legge (art. 1 della Legge n. 38 del 2012 che ha inserito il comma 3 bis nell'art. 42 del predetto D.lgs. n. 165) riconosce al personale di cui sopra il diritto di votare per l'elezione delle RSU, stabilendo che di tale voto si tiene conto ai fini della rappresentatività di cui all'art. 43 cit., il quale, come per le altre norme di tale corpus normativo, si applica per tutte le categorie di dipendenti pubblici a meno che non sia stabilita esplicita esclusione, nella specie assente, e quindi anche ai predetti dipendenti del Min. degli Esteri, i quali sono sottoposti a rilevanti norme ed istituti, di derivazione pattizia o legale, cui sono sottoposti tutti gli altri dipendenti dello stesso Ministero (p.es. Accordi sull'orario);
2) poiché il riconoscimento ai fini della rappresentatività delle OO.SS. del solo dato elettorale espresso dai dipendenti a legge locale del MAECI, e non anche del dato associativo, non tiene conto del significato e della *ratio* della novità normativa introdotta con la citata legge 38 del 2012;
3) poiché la libertà sindacale, intesa anche quale libertà del singolo di aderire ad un determinato sindacato e quale libertà della singola organizzazione sindacale di svolgere la propria attività facendo proselitismo, è normativa fondamentale la cui

FEDERAZIONE CONFSAL-UNSA

COORDINAMENTO NAZIONALE ESTERI

Ministero Affari Esteri - Piazzale della Farnesina 1 - 00135 ROMA
Tel. +39 06 3691 3299 / 2163 / 2738 / 3483 – Fax +39 06 3691 3319
e-mail: unsa@esteri.it www.unsaesteri.com

applicazione è inderogabile all'interno della P.A., con la conseguenza che essa deve essere garantita a tutti.

La nostra organizzazione sindacale chiede pertanto una particolare attenzione da parte di questa Commissione sia relativamente alla necessità di riforma del decreto legislativo 103/2000, che da quel lontano anno non ha più subito modifiche o aggiornamenti al mutato quadro normativo e del lavoro del nostro Paese, nonché sulla libertà sindacale, intesa anche quale libertà del singolo di aderire ad un determinato sindacato e quale libertà della singola organizzazione sindacale di svolgere la propria attività facendo proselitismo, grazie all'adesione del singolo impiegato.

Voglia, pertanto, questa Commissione del Senato contribuire ad avviare la riforma del citato secreto legislativo nonché ripristinare lo spirito e l'indirizzo della Legge 38 del 2012, come emanata dal Parlamento.

Roma, 20.4.2017

Il Segretario Nazionale del

Coordinamento Esteri della Confsal Unsa

Iris Lauriola