



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore GIACOBBE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 NOVEMBRE 2021

Disposizioni in materia di immissione nei ruoli del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale degli impiegati a contratto di cittadinanza italiana in servizio presso le rappresentanze diplomatiche, gli uffici consolari e gli istituti italiani di cultura all'estero

ONOREVOLI SENATORI. – Le sfide che il nostro Paese è chiamato ad affrontare nello scenario internazionale, contraddistinto da un'emergenza epidemiologica senza precedenti unita a evoluzioni sistemiche e geopolitiche repentine e delicate, senza trascurare le istanze dei mercati sempre più incalzanti, impongono una efficace e competente operatività da parte delle rappresentanze italiane oltre confine, segnatamente in quelle aree in cui il carattere strategico della presenza del nostro Paese merita di essere pienamente valorizzato.

Negli ultimi anni si è assistito a un timido incremento assunzionale, compreso quello del contingente degli impiegati a contratto presso le rappresentanze italiane, inteso come foriero di maggiore incisività, competitività e penetrazione della presenza dell'Italia oltre confine ben lontano però dalle reali esigenze delle nostre strutture.

Ad acuitizzare l'urgenza di disporre di maggiori e competenti risorse umane oltre confine ha contribuito l'emergenza da COVID-19, tutt'ora in corso, che ha legittimato un incremento di strumenti e risorse a sostegno dell'economia e dell'internazionalizzazione per consentirne la ripresa e la promozione, dopo la fase dei cosiddetti *lockdown*, la cui attuazione necessiterebbe di un conseguente e inevitabile incremento delle risorse umane sul territorio estero: si evidenzia a tal riguardo che l'articolo 72 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, cosiddetto « Cura Italia », ha disposto specifiche misure per il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e ai consorzi per l'internazionalizzazione, su cui il cosiddetto decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, con-

vertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, cosiddetto « Rilancio », è ulteriormente intervenuto. Pertanto la penuria di personale che attualmente si registra nella rete estera del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) rischia di compromettere la *ratio* stessa delle misure di intervento finora previste in sede di gestione dell'*impasse* epidemiologica.

A conferma di questa consapevolezza si colloca quanto espresso dalla Commissione Affari esteri e comunitari della Camera dei deputati che, esaminato il provvedimento per le parti di competenza, ha espresso il parere favorevole al cosiddetto « decreto Rilancio » esprimendo come osservazioni « l'opportunità di integrare l'articolato del provvedimento in titolo con disposizioni di sostegno, anche attraverso un incremento delle risorse umane, alla funzionalità degli uffici all'estero della rete diplomatico-consolare in considerazione del ruolo cruciale che essi svolgono nella strategia di rilancio economico del Paese, fondata sul rafforzamento delle leve dell'internazionalizzazione del nostro sistema produttivo basato sulle PMI, tra cui rientrano anche eventi internazionali di tipo fieristico in Italia e all'estero » e « l'opportunità di disporre un adeguato potenziamento della dotazione di risorse, anche finanziarie, a sostegno della rete diplomatico-consolare alla luce della accresciuta richiesta di servizi consolari in supporto dei connazionali e delle nostre imprese all'estero, anche in vista delle prossime scadenze elettorali ».

In coerenza con quanto esposto, si evidenzia anche che, in data 9 luglio 2020, il Governo ha accolto l'ordine del giorno 9/2500-

AR/350 proposto nell'ambito dell'esame del citato decreto-legge «Rilancio» che lo impegna, tra le altre cose, a prevedere, con percorsi concorsuali *ad hoc* che ricalchino la *ratio* della legge 21 dicembre 2001, n. 442, l'immissione nei ruoli, in aggiunta a quanto già previsto dal piano assunzionale del MAECI e con conseguente aumento della relativa pianta organica, del personale a contratto già operante nelle nostre strutture oltre confine al fine di consentirne l'inserimento nelle rappresentanze all'estero dove attualmente si registrano vacanze di organico in ragione delle mancate richieste di trasferimento, nella prospettiva di ottimizzare le competenze delle risorse esistenti e di valorizzarne il ruolo determinante nella strategia di sostegno economico del Paese.

Si evidenzia che la categoria degli impiegati a contratto della rete estera del MAECI, di cui all'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, destinataria delle misure di cui alla presente legge, sebbene detenga una configurazione normativa e contrattuale *sui generis*, rappresenta il dorso funzionale dell'Amministrazione all'estero, l'interlocutore operativo e privilegiato delle nostre rappresentanze *in loco*, sebbene destinataria negli anni di una contrazione della dignità, di quella salvaguardia della personalità fisica e morale del dipendente, intesa come sommo dovere del datore di lavoro ai sensi del statuto dei lavoratori. Una dignità compromessa sotto il profilo contrattuale, economico, sindacale e legislativo, sempre posta *a latere* della disciplina ordinaria e sempre distante dalle garanzie e dai diritti in essa sanciti per le altre categorie di lavoratori.

Si evidenzia a riguardo che, sebbene gli impiegati a contratto, ai sensi dell'articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, vengano considerati parte integrante del personale dell'Amministrazione degli affari esteri, nei fatti risultano una fattispecie *sui generis*,

contraddistinta da una disciplina priva di organicità, non capace di adeguarsi alle variabili che contraddistinguono la categoria e il mercato locale e priva di certezze applicative che attuano un palese nocimento ai lavoratori: infatti la frammentazione e i dubbi interpretativi hanno alimentato una *vacatio legis* entro la quale si inserisce anche una discrezionalità operativa da parte dei capi missione che in taluni casi è sfociata in atti unilaterali che potrebbero recare non poche criticità anche sul fronte delle relazioni bilaterali con i Paesi ospitanti.

L'urgenza di procedere verso un potenziamento della presenza italiana all'estero, valorizzando le nostre sedi e incrementando il contingente ivi operativo, rappresenta una premessa per una stagione nuova non solo in una fase emergenziale come quella in atto legata all'epidemia da COVID-19, ma anche dopo l'*impasse* amministrativo-assunzionale che ha condizionato l'Amministrazione nell'ultimo decennio: al fine di sottolineare lo stato di emergenza che la nostra rete sta vivendo basti evidenziare che le liste di trasferimento ordinarie, messe a bando per gli anni 2017 e 2018, in totale hanno messo in pubblicità ben 1341 posti, di cui sono stati assegnati soltanto 647, pari al 48 per cento del totale del fabbisogno della nostra rete. Dalle sedi estere i malumori si moltiplicano, e il ritardo che l'Amministrazione sta maturando non fa che amplificare le criticità del sistema operativo delle nostre sedi estere, gettando le basi per quella che potrebbe essere a breve una mobilitazione generale.

Di contro, a questo *trend* orientato a una maggiore ricerca di *expertise* e professionalità oltre confine, fa da contraltare una ridotta propensione del personale di ruolo del MAECI a prestare servizio all'estero o in avvicendamento presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari, malgrado la mobilità del personale di ruolo sia da considerarsi peculiare nella prospettiva di as-

sicurare la corretta operatività delle sedi all'estero.

Allo stato attuale, stando ai dati resi fruibili dalla Direzione generale del personale del MAECI, più della metà dei posti vacanti non verrebbe assegnata per mancanza di richieste e, nello specifico, nell'ambito dell'ultima lista ordinaria del 2019, risulta essere stato assegnato soltanto il 30 per cento dei posti-funzione richiesti per le rappresentanze estere, in un contesto generale di ridimensionamento del contingente operativo, in ragione del pregresso blocco del *turn over* amministrativo, che ha di fatto compromesso il fisiologico riequilibrio tra assunzioni e pensionamenti.

Si assiste pertanto ad un « paradosso della rappresentanza », dove ad una domanda crescente di operatività professionale, competente, formata ed efficace corrisponde nei fatti una penuria di presenza oltre confine, motivata dallo scarso *appeal* che il trasferimento – soprattutto nelle sedi disagiate – suscita negli impiegati di ruolo, in considerazione dell'età media di quest'ultimi – che si aggira intorno ai 55 anni in ragione del già citato blocco del *turn over* – e che rende certamente più complessa la motivazione verso un eventuale spostamento, segnatamente in aree complesse sotto il profilo sociale, politico e culturale, tenendo conto che l'età media degli impiegati resisi disponibili – nel corso degli anni – a ricoprire posti-funzione all'estero è notevolmente più bassa.

A tale scenario di criticità si aggiunge anche l'aspetto fiscale correlato alle procedure di trasferimento degli impiegati di ruolo, che si configurerebbe come un ulteriore deterrente per un eventuale trasferimento: infatti attualmente al dipendente viene erogato un contributo fisso per il trasferimento, che ha dei risvolti fiscali diversi rispetto all'indennità che veniva erogata fino al 2017. Il contributo comporta un incremento del reddito innescando un innalzamento della corrispet-

tiva aliquota IRPEF applicata, con conseguente onere fiscale maggiorato in capo al dipendente.

Il crollo della domanda di trasferimento comporta inevitabilmente l'incremento di posti vacanti nelle nostre sedi oltre confine e pertanto un deperimento della qualità dei servizi, nelle dinamiche di accompagnamento del *business* italiano oltre confine e nella capacità di ascolto e assistenza verso i connazionali, senza tralasciare i riverberi che tutto ciò potrebbe determinare sulla capacità di dialogo e di interrelazione del nostro Paese in uno scenario globale sempre più complesso.

In una congiuntura delicata come quella descritta, la possibilità di individuare un meccanismo di valorizzazione delle professionalità già esistenti nel tessuto operativo delle strutture consolari, come gli impiegati a contratto di cittadinanza italiana, attraverso la loro immissione nei ruoli – oggetto di rinnovati stanziamenti di organico di cui alla suddetta norma – rappresenterebbe una soluzione pragmatica e strategica: in questa prospettiva sarebbe possibile fornire una professionalità già formata e competente sul territorio di rappresentanza, andando a colmare la conclamata vacanza di organico delle aree funzionali del MAECI e nel contempo consentendo di procedere al contenimento del contingente – previsto dalla legge – di personale assunto localmente, garantendo contestualmente la tutela dei diritti contrattuali degli stessi lavoratori a contratto, altrimenti vincolati a rigidità normative e contrattuali che ne continuano a svilire professionalità e operatività.

Si evidenzia infatti che la presenza del personale a contratto in servizio presso le nostre rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari si configura come una componente inderogabile della funzionalità della rete estera in ragione della specifica capacità di far fronte a esigenze funzionali e operative altrimenti disattese: peculiare è la cono-

scenza della lingua, ma anche e soprattutto la conoscenza della legislazione, degli usi e dei costumi locali, degli interlocutori e delle istituzioni. Si tratta di personale non soggetto a spostamenti, con i conseguenti oneri, pertanto è in grado di offrire una operatività costante e ottimale, senza necessità di adattamenti più o meno lunghi, che nei fatti potrebbero compromettere la qualità del lavoro.

Per questa ragione si è inteso, con il presente disegno di legge, riproporre la *ratio* della legge 21 dicembre 2001, n. 442, che disponeva il passaggio del personale a contratto della rete estera, mediante concorso riservato, nei ruoli organici del MAECI, al fine di legittimare l'integrazione nei ruoli organici di una categoria di lavoratori propensi alla mobilità, pratici delle dinamiche amministrative, conoscitori di lingue straniere e sensibili alle peculiarità e alle caratteristiche sociali, culturali ed economiche dei Paesi ove sono operativi.

La riproposizione della *ratio* della legge n. 442 del 2001 rappresenta uno strumento attraverso cui, sia pure in maniera parziale, superare le criticità relative allo *status* giuridico dei dipendenti, consentendone l'integra-

zione nei ruoli con modalità concorsuali *ad hoc*, che potrebbero essere nuovamente legittimate in ragione delle suddette mutate esigenze dell'Amministrazione.

Pertanto il disegno di legge in oggetto intende attuare tale meccanismo ricalcando la citata legge che, all'articolo 2, prevedeva appunto l'immissione nei ruoli organici del Ministero degli affari esteri di 200 unità di personale a contratto in servizio nelle rappresentanze della rete estera e negli istituti di cultura.

Le disposizioni in oggetto vogliono pertanto attuare un intervento di opportunità legato alla contingenza, massimizzando le risorse esistenti, valorizzando le *expertise* già inserite nel sistema MAECI oltre confine, senza ulteriori oneri e fornendo una risposta immediata alle istanze che provengono da un'Italia sempre più protagonista nello scenario globale.

A tal fine si è inteso intervenire all'articolo 1 prevedendo l'incremento della dotazione organica del MAECI e, in particolare, modificando quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 agosto 2019 con l'incremento di 200 unità appartenenti all'Area II, posizione economica F2.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Ampliamento della dotazione organica del MAECI)

1. La dotazione organica del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 agosto 2019, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 234 del 5 ottobre 2019, con riguardo all'Area funzionale II, è incrementata di duecento unità. Il MAECI è autorizzato, per il triennio 2021-2023, ad assumere, a tempo indeterminato, mediante apposita procedura concorsuale per titoli ed esami, un contingente di personale di duecento unità da inquadrare nell'Area funzionale II, fascia retributiva F2.

2. Per le finalità di cui al comma 1 sono autorizzate, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della presente legge, le immissioni nei ruoli organici del MAECI, tramite appositi concorsi per titoli ed esami, dei candidati, in possesso dei requisiti previsti nei relativi bandi di concorso, che abbiano compiuto almeno tre anni di servizio continuativo e lodevole. Con riferimento agli impiegati a contratto di cui all'articolo 160, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, ai fini del computo dei tre anni di servizio continuativo e lodevole, di cui presente comma, si tiene conto del periodo di servizio antecedente la data di cessazione dal servizio medesimo.

3. Le procedure concorsuali di cui al comma 2 sono fissate con decreto del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con i Ministeri

dell'economia e delle finanze e della pubblica amministrazione.

Art. 2.

(Immissione, nei ruoli del MAECI, del personale a contratto di cittadinanza italiana in servizio presso le rappresentanze diplomatiche, gli uffici consolari e gli istituti italiani di cultura all'estero)

1. Il personale a contratto di cittadinanza italiana in servizio presso le rappresentanze diplomatiche, gli uffici consolari e gli istituti italiani di cultura all'estero, assunti con contratto a tempo indeterminato, sono immessi, con le modalità di cui all'articolo 1 della presente legge, e in deroga all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, nei ruoli organici del MAECI, nell'ambito delle dotazioni organiche determinate ai sensi dell'articolo 1, comma 1, nel limite massimo di cento unità per anno sino al raggiungimento del limite massimo di duecento unità nel corso del triennio successivo alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Il personale a contratto immesso nei ruoli ai sensi del comma 1 è tenuto, entro un quadriennio dall'immissione nei ruoli, a prestare servizio per almeno diciotto mesi presso l'Amministrazione centrale.

Art. 3.

(Disposizioni finanziarie)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato nel limite massimo di 1.899.567 euro per gli anni 2021 e 2022 e pari a 3.799.134 euro a decorrere dall'anno 2023, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2021-2023, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripar-

tire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2021, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.