



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



Audizione CONFSAL UNSA Coordinamento ESTERI

Commissione Affari Esteri

Camera dei Deputati

14 novembre 2023

Proposta di legge n. 960

Destinazione agli uffici diplomatici e consolari di quota dei proventi derivanti dal rilascio dei passaporti all'estero

PREMESSA

La Confisal Unsa, Coordinamento esteri è rappresentativa della maggioranza dei lavoratori del MAECI e presso la rete diplomatico consolare italiana che, stando all'ultima rilevazione effettuata, consta di circa 301 sedi tra Ambasciate, Consolati e Istituti di cultura.

Al momento la Confisal Unsa, Coordinamento esteri rappresenta circa 1600 lavoratori in tutto il mondo, in particolar modo impiegati a contratto, sia a legge locale che a legge italiana, i quali attualmente rappresentano circa il 60% dei lavoratori del MAECI all'estero.

I lavoratori a contratto sono, ai sensi dell'articolo 152 del dpr 18/67, circa 3150 unità, distribuiti in tutte le sedi estere del MAECI che, - in ragione della penuria di personale di ruolo, attualmente registrata all'estero - si trovano a dover colmare le carenze di risorse umane sostenendo, nel contempo, una significativa mole di lavoro, che svolgono nella maggior parte dei casi in assenza di strumenti di garanzia e di tutela previsti dai contratti, oltre che in assenza di una adeguata e proporzionata retribuzione.

Ai sensi della normativa vigente, i dipendenti del Ministero degli affari esteri impiegati localmente sono stati assunti e attualmente continuano ad essere assunti sulla base delle disposizioni vigenti a livello locale. Mentre per i dipendenti cittadini italiani fino alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 7 aprile 2000, n. 103, attuativo dell'articolo 4 della legge 28 luglio 1999, n. 266, vigeva la facoltà di optare per un contratto di lavoro regolato dalla legge italiana oppure dalla legge locale. Il predetto decreto legislativo ha stabilito in seguito che tutti i contratti, prescindendo dalla nazionalità del contraente, siano stipulati ai sensi della legge locale.



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



Malgrado le esigenze di armonizzazione a cui ambiva lo stesso decreto legislativo 103/2000, l'entrata in vigore dello stesso ha innescato un evidente disordine normativo in virtù del quale si sovrappongono norme italiane, disposizioni straniere e disposizioni convenzionali, oltre che norme del diritto internazionale pubblico, creando evidenti problemi di applicazione e di interpretazione delle norme con conseguente nocimento dei lavoratori stessi.

La base normativa disciplinante lo status giuridico-contrattuale degli impiegati assunti localmente comunque resta il titolo VI del DPR 18/67, che è stato oggetto di revisione parlamentare nel corso della precedente legislatura, che ha condotto all'approvazione della legge 29 aprile 2021, n. 62 recante "modifiche al titolo VI del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, in materia di personale assunto a contratto dalle rappresentanze diplomatiche, dagli uffici consolari e dagli istituti italiani di cultura" che rappresenta una svolta significativa nell'ambito della suesposta disciplina, ma non appare risolutiva delle carenze e delle debolezze della stessa.

ANALISI DEL PROVVEDIMENTO

La ratio del provvedimento in esame si colloca su un versante a noi particolarmente noto, quale quella della esigenza di garantire maggiore valorizzazione, implementazione e semplificazione dell'erogazione dei servizi ai cittadini residenti in loco presso gli uffici diplomatici e consolari.

Negli ultimi 10 anni abbiamo assistito ad una contrazione della qualità e della quantità dei predetti servizi in ragione di una progressiva riduzione delle unità di personale in servizio presso le citate sedi, motivata non solo dal blocco del *turn over* sancito dalla politica di *spending review* e dunque dal blocco delle assunzioni e di ogni altra forma di reclutamento, unita alla scarsa propensione del personale di ruolo a recarsi presso le sedi estere in assenza di un adeguato riconoscimento economico, considerando che i valori dell'ISE (indennità di sede all'estero) non risultano proporzionati al costo della vita nei Paesi di destinazione.

Pertanto il combinato disposto dei fattori suesposti, ha condizionato l'operatività delle sedi estere del MAECI, ove la carenza di personale ha determinato un grave nocimento dei diritti dei connazionali, amplificando l'onere di servizio in capo al personale a contratto di cui in premessa che ha dovuto gestire gli aggravii amministrativi generatisi con le dinamiche evolutive della congiuntura internazionale, l'incremento dei flussi migratori italiani verso l'estero e le politiche di internazionalizzazione e di promozione del *made in Italy* avviate dal Governo.

La proposta in oggetto, che mira a lasciare direttamente nella disponibilità delle sedi una percentuale delle entrate derivanti dall'attività ivi svolta di rilascio dei passaporti, rappresenta sicuramente un elemento di interesse in ragione della necessità in capo alle sedi di poter gestire maggiori risorse destinate alle esigenze contingenti che possono emergere appunto in loco: **la nostra sigla esprime, al contrario, sentita contrarietà rispetto all'ipotesi sancita nell'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo di cui alla proposta di legge in esame, ai sensi del quale le risorse sono assegnate con priorità "per la contrattualizzazione di personale interinale".**



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



Tale possibilità stride in maniera vigorosa con la *mission* che sottende l'operatività delle nostre sedi estere e con il livello di cautela, riservatezza e sicurezza che dovrebbe essere garantito al *modus operandi* nelle medesime.

Il ricorso al personale interinale, dunque personale reclutato da agenzie esterne, che provvedono alla contrattualizzazione dello stesso per conto delle sedi, quindi dello Stato italiano, con contratti precari a cui corrispondono remunerazioni irrisorie, attualmente si configura nei fatti come una sorta di procedura in deroga rispetto all'ordinaria modalità di reclutamento sancita dall'ordinamento del MAECI (Dpr 18/67).

Infatti, come evidenziato anche in atti di sindacato ispettivo sottoposti presso entrambe le Camere (tra questi si ricorda l'interrogazione a risposta orale 3-00274 in 3ª Commissione Senato, del Sen. Menia, e l'interrogazione a risposta immediata in commissione esteri 5-01648 dell'On. Onori) presso la rete diplomatico-consolare del Ministero degli affari esteri si sta assistendo ad una crescita esponenziale della contrattualizzazione di "collaboratori esterni", comunemente denominati "digitatori", che, sebbene siano ufficialmente indirizzati al servizio di bonifica dell'Anagrafe degli Italiani all'estero, come chiaramente evidenziato nelle Determine delle singole sedi, si trovano a svolgere mansioni tipiche degli impiegati di ruolo o del personale a contratto, di cui all'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, in ragione della strutturale penuria di personale consolidatasi presso le sedi estere.

Alcune delle "Determine a contrarre" addirittura sottolineano come "tenuto conto dell'interesse pubblico sotteso al mandato istituzionale della sede si rende necessario e urgente acquisire la fornitura di personale interinale ai fini della bonifica dell'anagrafe consolare (...) e che è opportuno procedere tramite affidamento diretto". Da ciò si evince anche la limitata trasparenza nelle modalità stesse di individuazione delle società deputate al reclutamento e alla contrattualizzazione di detto personale.

Stando alle informazioni a nostra disposizione, il personale interinale è assunto con mandato semestrale e con retribuzioni che oscillano tra i 200 e i 500 euro mensili. Si tratta, dunque, di manodopera a "basso costo", facilmente rimpiazzabile e con garanzie contrattuali aleatorie: tali assunzioni si reggono su dinamiche discrezionali e scarsamente conoscibili, che alimentano il dubbio circa la legittimità di un sistema di tale natura.

Stando alla disciplina attualmente vigente, le risorse destinate alle assunzioni del predetto personale, sono anche quelle riassegnate ai sensi dell'articolo 1, comma 429, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 alle sedi consolari, dove sono state effettuate le domande di riconoscimento di cittadinanza italiana, i cui correlati versamenti dovevano essere destinati con priorità alla "contrattualizzazione di personale locale": tale norma non specificava l'esplicito ricorso alle agenzie interinali, come di contro sembra specificare la proposta in oggetto, pertanto la prassi generatasi con l'entrata in vigore della predetta disposizione, vale a dire il ricorso ad agenzie interinali con conseguente precarizzazione del lavoro, è stata intesa come espressione di una interpretazione parziale della *ratio* originaria della norma, così come nelle intenzioni del legislatore.

Il richiamo esplicito alla procedura di reclutamento e alla contrattualizzazione del personale "interinale" appare come una evoluzione *in pejus* del sistema di gestione ed operatività del personale nelle nostre



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



sedi, segnatamente, in una stagione in cui le garanzie di sicurezza per il Sistema Paese sono inderogabilmente preminenti.

Malgrado le richieste rivolte alla DGRI del MAECI, sia dalla scrivente sigla sia dai Parlamentari, ad oggi non è noto il numero esatto dei c.d. “digitatori” in servizio presso le sedi MAECI, risulta di contro che nelle sole Rappresentanze di Buenos Aires, in Argentina, i “digitatori” ammontano a circa 55 unità, con retribuzione di recente innalzata a 200 euro mensili, con una vistosa sproporzione rispetto al numero degli impiegati a contratto in servizio in loco.

La celerità con cui si attuano le dinamiche di contrattualizzazione interinale, la durata breve dei contratti di collaborazione, unita alla natura dei servizi erogati da detto personale, spesso servizi delicati e sensibili, rischia di innescare un meccanismo di perdita sistematica di dati, *expertise*, informazioni e conoscenze, tali da mettere a serio rischio la funzionalità della rete, segnatamente in una stagione di complessità geopolitica e internazionale alla luce della quale lo Stato dovrebbe garantire l'integrità e la tracciabilità del personale deputato ad azioni sensibili.

Un caso emblematico è rappresentato da quanto registrato dalla nostra Sigla in Brasile, ove molti “digitatori”, una volta risolto il contratto di collaborazione presso la sede MAECI, dopo aver appreso i meccanismi operativi e le modalità tecniche in sede, operano successivamente come *despachantes*, vale a dire come fornitori di servizi consolari a pagamento con tutti i rischi che un tale *trend* determina.

In una stagione storico-politica e geostrategica come quella attuale, appare preminente garantire la sicurezza del Paese attraverso l'affidamento di servizi ed annessi, esclusivamente a personale reclutato mediante procedure concorsuali, attuate sia a livello locale che a livello centrale, ogni altra procedura in ragione del coinvolgimento di soggetti terzi non afferenti al sistema di controllo e sicurezza della PA dovrebbe essere esorcizzata o limitata a singole circostanze debitamente motivate dalle sedi.

PROPOSTE

Come evidenziato in premessa, le risorse riassegnate al bilancio di sede potrebbero considerarsi uno strumento imprescindibile per far fronte alle istanze che possono essere sollevate proprio nelle dinamiche di operatività della sede stessa.

In primis, si ritiene auspicabile annoverare tra le suddette istanze, quella di disporre di adeguate risorse necessarie per autorizzare il ristoro degli oneri di tipo sanitario-assistenziale, sostenuti dal personale a contratto o dal personale di ruolo, nel caso emergano limiti o criticità nell'erogazione delle prestazioni che dovrebbero essere garantite dall'Assicurazione sanitaria integrativa a tutela degli stessi nel Paese di servizio o nelle more della stipula di un'assicurazione sanitaria integrativa ai sensi dell'articolo 158 del Dpr 18/67.

Tale ipotesi consentirebbe di non lasciare esclusivamente in capo al lavoratore l'onere di sostenere costi talvolta elevatissimi per la tutela della propria salute quando, per errore amministrativo, negligenza dell'ente assicuratore, o per anomalie sotto il profilo attuativo, non siano garantite le prestazioni e i servizi sanitari nel paese di servizio, nei limiti dei livelli di assistenza garantiti in Italia dal Servizio



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



sanitario nazionale, o qualora l'istruttoria propedeutica all'autorizzazione per la stipula di un'assicurazione integrativa dovesse dilungarsi, lasciando i lavoratori privi di tutele assistenziali essenziali.

Per tale ragione si ritiene auspicabile elevare la percentuale di risorse oggetto di riassegnazione, di cui al comma 2 del provvedimento in esame, rispettivamente al 50%, 40% e 30% al fine di consentire una più funzionale rimodulazione delle risorse al fine di colmare istanze preminenti nella sede.

Di tali risorse sarebbe auspicabile garantire la riassegnazione, nella misura del 50%, alle dinamiche di riadeguamento delle retribuzioni del personale di cui all'articolo 152 del Dpr 18/67, - in luogo dei ciclici interventi di autorizzazione delle risorse per i riadeguamenti retributivi autorizzati in sede emendativa nell'ambito dell'annuale sessione di bilancio - con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, allo stato di previsione della spesa dell'esercizio in corso del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e trasferite ai pertinenti capitoli del medesimo proprio per finanziare l'attuazione del riadeguamento retributivo del personale di cui all'articolo 152 del Dpr 18/67 ai sensi dell'articolo 157 del medesimo decreto.

Il citato articolo 157, sebbene preveda il riadeguamento delle retribuzioni al variare di taluni parametri locali, non sancisce un meccanismo automatico di finanziamento dei relativi fondi, che devono essere autorizzati in legge di bilancio o provvedimenti affini, annualmente, con interventi emendativi che, spesso e con fatica, autorizzano risorse troppo esigue per dare attuazione alla *ratio* della norma.

Infatti, le risorse finora stanziare risultano irrisorie rispetto agli intenti della norma, che prevede all'articolo 157 del Dpr 18/67 come novellato dalla legge 62 del 2021, che la retribuzione tenga conto del costo della vita, delle retribuzioni, comprensive di tutti i benefici aggiuntivi, corrisposte nella stessa sede da organizzazioni internazionali, rappresentanze diplomatiche, uffici consolari e istituzioni culturali di altri Paesi, nonché delle condizioni del mercato del lavoro locale, pubblico e privato, per mansioni lavorative assimilabili a quelle svolte (...). Pertanto, ai fini della *ratio* della citata norma, le retribuzioni dovrebbero legittimamente subire un riadeguamento, al variare delle predette condizioni. Nei fatti tali riadeguamenti non avvengono o se avvengono sono del tutto minimi e inconsistenti.

Alla DGRI del Maeci sono giunte nel corso del 2023 le istanze di riadeguamento di 59 Paesi, ma soltanto 45 Paesi sono stati destinatari dei decreti di riadeguamento, con una percentuale di incremento concesso che oscilla tra un minimo del 3,5% ad un massimo del 10% a fronte di una richiesta di incremento retributivo media del 30%, rispetto all'ammontare degli stipendi erogati.

A tale scenario di debolezza nella tutela dei diritti legittimi dei lavoratori, si aggiungono le criticità amplificatesi negli ultimi mesi, sotto il profilo geopolitico ed economico, che stanno attanagliando l'Europa ed il mondo in una spirale inflazionistica con dei riverberi micro e macro economici che stanno mettendo a dura anche la qualità della vita ed il potere di acquisto dei nostri lavoratori a contratto, segnatamente quelli operativi nelle aree di crisi e nei Paesi in cui i livelli di inflazioni hanno raggiunto picchi straordinari, in particolare i lavoratori che percepiscono lo stipendio in euro, che in ragione dell'imperante deprezzamento, assistono ad una decurtazione retributiva che arriva oltre il 30%.



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



Tale scenario di contrazione dei diritti degli impiegati a contratto, stride con il ruolo fondamentale da essi svolto nelle sedi estere del MAECI dove la penuria di personale di ruolo porta ad un sovramansionamento degli stessi impiegati ed un incremento esponenziale della mole di lavoro, che in ragione delle difficoltose condizioni lavorative unite alla configurazione di retribuzioni immobili, sono costantemente oggetto di dimissioni con conseguenze deleterie per il corretto funzionamento del sistema Paese oltre confine.

Pertanto l'ipotesi di prevedere un meccanismo di alimentazione automatico dei fondi di riferimento, attraverso la riassegnazione ai medesimi, di una percentuale delle risorse di cui alla presente proposta di legge, rappresenterebbe una soluzione auspicata e necessaria per dare legittima attuazione ad una norma imprescindibile per la valorizzazione del 60% del personale della rete estera del MAECI.

AC 960

EMENDAMENTO

All'articolo 1 sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) Al comma 1 le parole “per la contrattualizzazione di personale interinale” sono sostituite dalle seguenti “per la valorizzazione del personale di cui all'articolo 152 del dpr 18/67, per il rimborso degli oneri sostenuti dagli impiegati di cui all'articolo 152 del dpr 18/67 per l'accesso alle prestazioni e i servizi sanitari nel paese di servizio, e nei limiti dei livelli di assistenza garantiti in Italia dal Servizio sanitario nazionale, nelle more della stipula di una assicurazione sanitaria integrativa qualora la normativa locale non preveda forme di assicurazione sanitaria obbligatoria, o qualora statuisca in modo manifestamente insufficiente”;
- b) Al comma 2, le parole “30 per cento”, “20 per cento” e “15 per cento” sono sostituite rispettivamente dalle seguenti “50 per cento”, “40 per cento”, “30 per cento”;
- c) Dopo il comma 2 aggiungere il seguente:

2.bis. Il 50 per cento dei proventi di cui al comma 2 è riassegnato, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, allo stato di previsione della spesa dell'esercizio in corso del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e trasferite ai pertinenti capitoli del medesimo per finanziare l'attuazione del riadeguamento retributivo del personale di cui all'articolo 152 del Dpr 18/67 ai sensi dell'art. 157 del medesimo Dpr.