



N. 22 - marzo 2011

Atto Senato n. 1843 "Modifiche al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di diritti e prerogative sindacali di particolari categorie di personale del Ministero degli affari esteri"

Iter del provvedimento

Il provvedimento in esame modifica il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, recante "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*", al fine di riconoscere al personale in servizio presso le sedi diplomatiche e consolari e presso gli istituti italiani di cultura all'estero assunto con contratto regolato dalla legge locale il diritto a partecipare alle rappresentanze sindacali unitarie e quello alle aspettative e ai permessi sindacali.

Esso trae origine dall'A.C. 717, recante "*Modifiche al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in materia di diritti e prerogative sindacali di particolari categorie di personale del Ministero degli affari esteri*" (Fedi e altri), presentato alla Camera dei deputati il 5 maggio 2008.

L'esame in Commissione XI (Lavoro) ha avuto inizio, in sede referente, il 4 febbraio 2009 e si è concluso il 2 luglio 2009.

Il 27 ottobre 2009, l'Aula della Camera ha riassegnato il provvedimento in sede legislativa alla Commissione XI, che lo ha approvato definitivamente il 28 ottobre 2009.

Al Senato, l'A.S. 1843, trasmesso dalla Camera dei deputati il 30 ottobre 2009, è stato assegnato in sede referente alla 3ª Commissione (Affari esteri, emigrazione) il 19 novembre 2009.

L'esame in Commissione è terminato il 16 novembre 2010.

Il 26 gennaio 2011, su richiesta del relatore, l'Aula del Senato ha deliberato il rinvio del provvedimento in Commissione.

Ratio dell'intervento e quadro normativo

Secondo quanto riportato nella relazione illustrativa dell'A.C. 717, i circa 1.200 lavoratori del Ministero degli affari esteri (sia cittadini italiani che

stranieri) il cui rapporto di lavoro è regolato dalla legge del Paese straniero in cui si trova la rappresentanza diplomatica o consolare o l'istituto italiano di cultura presso cui lavorano non hanno la facoltà di esercitare liberamente i loro diritti sindacali. Non essendo destinatari della contrattazione collettiva, essi sono infatti esclusi dalla partecipazione alle elezioni delle rappresentanze sindacali unitarie. Secondo la relazione illustrativa: "*Tale grave discriminazione, in stridente contrasto con i principi costituzionali - articolo 3 della Costituzione - e con i principi comunitari, non tiene conto dello spirito, prima, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e, ora, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con il quale il legislatore aveva e ha inteso garantire la partecipazione di tutti i lavoratori alle consultazioni per le RSU, e del dettato dell'articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, come sostituito dall'articolo 11 della legge 23 aprile 2003, n. 109, il quale recita: «Il personale dell'Amministrazione degli affari esteri è costituito (...) dal personale delle aree funzionali come definiti e disciplinati dalla normativa vigente, nonché dagli impiegati a contratto in servizio presso le rappresentanze diplomatiche, gli uffici consolari e gli istituti italiani di cultura»*".

Si ricorda, infatti, che ai sensi dell'art. 93 del D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, recante "*Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri*" (come sostituito dalla legge 23 aprile 2003, n. 109¹), il personale del Ministero degli affari esteri è costituito: (1) dalla carriera diplomatica, disciplinata dal proprio ordinamento di settore; (2) dalla dirigenza e dal personale delle aree funzionali come definiti e disciplinati dalla normativa vigente; (3) dagli impiegati a contratto in servizio presso le rappresentanze diplomatiche, gli

¹"Modifiche ed integrazioni al D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, recante ordinamento del Ministero degli Affari esteri".

uffici consolari e gli istituti italiani di cultura. La disciplina relativa agli impiegati assunti a contratto dalle rappresentanze diplomatiche, dagli uffici consolari e dagli istituti di cultura è contenuta nel Titolo VI (artt. da 152 a 167) della Parte II (relativa al personale) dello stesso D.P.R. 18/1967. Tale Titolo è stato interamente sostituito dall'art. 1 del decreto legislativo 7 aprile 2000, n. 123, recante appunto la disciplina del personale assunto localmente dalle rappresentanze diplomatiche, dagli uffici consolari e dagli istituti italiani di cultura all'estero, a norma dell'art. 4 della legge 28 luglio 1999, n. 266. In particolare, il nuovo art. 152 del D.P.R. 18/1967 dispone che le rappresentanze diplomatiche, gli uffici consolari di prima categoria e gli istituti italiani di cultura possono assumere personale a contratto per le proprie esigenze di servizio, previa autorizzazione dell'Amministrazione centrale, nel limite di un determinato contingente². Gli impiegati a contratto svolgono le mansioni previste nei contratti individuali, tenuto conto dell'organizzazione del lavoro esistente negli uffici all'estero. Il contratto di assunzione è stipulato a tempo indeterminato, con un periodo di prova di nove mesi, alla scadenza del quale, sulla base di una relazione del capo dell'ufficio, si provvede a disporre la conferma o la risoluzione del contratto. Ai sensi del successivo art. 154, i contratti sono regolati dalla legge locale, tranne per quanto non espressamente disciplinato dallo stesso Titolo VI del D.P.R. 18/1967. Fermo restando quanto disposto in materia dalle norme di diritto internazionale generale e convenzionale, competente a risolvere le eventuali controversie che possono insorgere nell'applicazione del D.P.R. 18/1967 è il foro locale. Il compito di accertare la compatibilità del contratto con le norme locali a carattere imperativo spetta alle rappresentanze diplomatiche, o, in assenza, agli uffici consolari di prima classe, sentite anche le rappresentanze sindacali in sede. Gli stessi organismi, inoltre, hanno l'obbligo di assicurare, in ogni caso, l'applicazione delle norme locali più favorevoli al lavoratore in luogo delle disposizioni di cui allo stesso Titolo VI. Le condizioni contrattuali devono comunque essere adeguate a garantire l'assunzione degli elementi più qualificati. Le restanti disposizioni del Titolo VI del D.P.R. 18/1967 sono dedicate ai seguenti profili della disciplina applicabile ai lavoratori in questione: requisiti e modalità per l'assunzione; doveri dell'impiegato; retribuzione; assegno per il nucleo familiare; orario di lavoro, orario di servizio e festività; ferie; permessi; assenza dal servizio;

² Il limite complessivo è pari a 2.277 unità, incrementato di non più di 65 unità ai sensi dell'art. 1, comma 1317, della legge finanziaria per il 2007 (legge 296/2006).

previdenza e assistenza; infortuni sul lavoro e malattie professionali; provvidenze scolastiche; viaggi di servizio; assunzione presso altro ufficio; cessazione dal servizio; sanzioni disciplinari; risoluzione del contratto; riserva di posti per gli impiegati a contratto in occasione dei concorsi per l'accesso ai ruoli organici.

In occasione delle elezioni delle RSU del 19-22 novembre 2001, l'ARAN, con nota 16 ottobre 2001 - prot. 14081, ha precisato che i dipendenti delle sedi estere con contratto locale erano esclusi dall'elettorato attivo (analogamente ai dipendenti a tempo determinato, ai dipendenti a cui si applicano CCNL diversi da quelli stipulati dall'ARAN, al personale non contrattualizzato e ai dirigenti).

Una nota dall'analogo contenuto è stata diramata dall'ARAN in occasione del rinnovo delle RSU del 19-22 novembre 2007 (in tale sede, l'elettorato attivo era escluso, oltre alle categorie summenzionate, anche al personale con contratto di consulenza o comunque atipico).

Contenuto del provvedimento

Si ricorda che la Camera dei deputati ha preliminarmente valutato se il problema affrontato dal disegno di legge in esame richieda un intervento di carattere legislativo. Nel corso della seduta della Commissione Lavoro dell'11 marzo 2009, il relatore ha sottolineato che - non essendoci attualmente una disposizione di legge che riconosca alla categoria in esame la possibilità di esercitare le prerogative sindacali nei termini richiamati dal provvedimento - l'ARAN non può intervenire autonomamente su una tipologia di personale disciplinata in modo pubblicistico, rendendosi dunque necessario il ricorso ad un atto normativo di modifica della legislazione vigente (cfr. resoconto sommario della seduta citata).

L'**articolo 1** interviene sull'art. 42 del decreto legislativo 165/2001, che disciplina i diritti e le prerogative sindacali nei luoghi di lavoro, aggiungendovi un nuovo comma 3-bis.

L'art. 42 prevede, al comma 1, che nelle pubbliche amministrazioni la libertà e l'attività sindacale sono tutelate nelle forme previste dallo Statuto dei lavoratori (legge 20 maggio 1970, n. 300)³. Lo stesso comma dispone, inoltre, che, fino all'emanazione di norme di carattere generale sulla rappresentatività sindacale, le pubbliche

³ In realtà, il richiamo alla cornice dello Statuto appare, così come rilevato in dottrina, alquanto ridimensionato, dato che l'operatività della disciplina del Titolo III dello stesso Statuto in relazione ai diritti collettivi non sembra potersi ricondurre agli artt. 42 e 43 del decreto legislativo 165/2001, i quali detterebbero una disciplina autonoma e, anzi, in più punti inconciliabile con quella dello Statuto (ad es. Scarponi, "Rappresentanze nei luoghi di lavoro", in: "Lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", commentario diretto da Carinci e D'Antona, Giuffrè, 2000).

amministrazioni sono tenute ad osservare le disposizioni di cui al medesimo art. 42 in materia di rappresentatività delle organizzazioni sindacali, ai fini dell'attribuzione dei diritti e delle prerogative sindacali nei luoghi di lavoro e dell'esercizio della contrattazione collettiva. Ai sensi del comma 2, in ciascuna amministrazione, ente o struttura amministrativa che occupi più di 15 dipendenti (salvo specifiche eccezioni⁴), le organizzazioni sindacali ammesse dall'ARAN alle trattative per la sottoscrizione dei contratti collettivi possono costituire rappresentanze sindacali aziendali ai sensi dello Statuto dei lavoratori. Tale facoltà, quindi, viene esclusivamente riconosciuta alle organizzazioni sindacali che abbiano superato i requisiti richiesti dall'art. 43 del medesimo decreto legislativo 165/2001, e cioè che abbiano una rappresentatività pari o superiore al 5% quale media tra seguito associativo e consenso elettorale. Alle organizzazioni sindacali riconosciute spettano, in proporzione alla rappresentatività, le garanzie previste dagli artt. 23, 24 e 30 dello Statuto, nonché le migliori condizioni derivanti dai contratti collettivi. In ciascuna amministrazione, ente o struttura amministrativa che occupi più di 15 dipendenti, ad iniziativa anche disgiunta delle organizzazioni sindacali suddette, viene costituito un organismo di rappresentanza unitaria del personale (RSU) mediante elezioni alle quali è garantita la partecipazione di tutti i lavoratori (comma 3). La composizione della RSU e le specifiche modalità delle elezioni sono definite con appositi accordi o contratti collettivi nazionali, tra l'ARAN e le confederazioni o organizzazioni sindacali rappresentative, prevedendo in ogni caso il voto segreto, il metodo proporzionale e il periodico rinnovo, con esclusione della prorogabilità. Deve essere garantita la facoltà di presentare liste, oltre alle organizzazioni ammesse alle trattative per la sottoscrizione dei contratti collettivi, anche ad altre organizzazioni sindacali, purché siano costituite in associazione con un proprio statuto e purché abbiano aderito agli accordi o contratti collettivi che disciplinano l'elezione e il funzionamento dell'organismo. Per la presentazione delle liste, può essere richiesto a tutte le organizzazioni sindacali promotrici un numero di firme di dipendenti con diritto al voto non superiore al 3% del totale dei dipendenti nelle amministrazioni, enti o strutture amministrative fino a 2000 dipendenti, e del 2% in quelle di dimensioni superiori (comma 4)⁵.

⁴ Fatta salva cioè la diversa disciplina pattizia, nonché il principio, delineato nella seconda parte del comma 8 dell'art. 42, secondo il quale la rappresentanza sindacale può essere costituita autonomamente nell'ambito di sedi o strutture periferiche che costituiscano un livello decentrato di contrattazione, in base alle disposizioni del contratto collettivo di comparto.

⁵ Il rinvio alla contrattazione collettiva contenuto nell'art. 42 è stato attuato con l'Accordo collettivo quadro del 7 agosto 1998 per la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie per il personale dei comparti delle pubbliche amministrazioni e per la definizione del relativo regolamento elettorale. Tale accordo prevede, all'art. 2, comma 1, l'abilitazione per la costituzione delle rappresentanze per le associazioni rappresentative ex art. 43 del decreto legislativo 165/2001, le quali abbiano sottoscritto o abbiano formalmente aderito al contenuto dell'accordo stesso. In particolare, l'Accordo ha stabilito che "le associazioni sindacali rappresentative che abbiano sottoscritto o abbiano formalmente aderito al presente accordo possono promuovere la costituzione di rappresentanze sindacali unitarie nelle Amministrazioni che occupino più di 15 dipendenti. Nel caso di amministrazioni con pluralità di sedi o strutture periferiche, i predetti organismi possono, altresì, essere promossi dalle

Il nuovo comma 3-*bis* stabilisce, al primo periodo, che, ai fini della costituzione delle RSU, è garantita la partecipazione del personale in servizio presso le rappresentanze diplomatiche e consolari nonché presso gli istituti italiani di cultura all'estero, ancorché assunto con contratto regolato dalla legge locale. Il secondo periodo, aggiunto dalla Camera dei deputati, stabilisce che di quanto previsto dal nuovo comma si deve tener conto ai fini del calcolo della rappresentatività sindacale ai sensi dell'art. 43 del decreto legislativo 165/2001.

La scelta di novellare il decreto legislativo 165/2001, che contiene norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, inserendovi un riferimento ad una categoria di soggetti ai quali il medesimo decreto legislativo 165/2001 non si applica, è stata oggetto di un'osservazione da parte della Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati. Quest'ultima, ricordato che la disciplina del trattamento giuridico ed economico del personale in questione è dettata dal D.P.R. 18/1967, ha espresso parere favorevole sul provvedimento in esame, invitando tuttavia la Commissione Lavoro a valutare l'opportunità di prevedere che le modifiche siano riferite al D.P.R. 18/1967, invece che al decreto legislativo 165/2001, tenendo peraltro conto di quanto disposto dall'art. 154 del D.P.R. 18/1967, che stabilisce che i contratti in questione sono regolati dalla legge locale (cfr. resoconto sommario della

stesse associazioni anche presso le sedi individuate dai contratti o accordi collettivi nazionali come livelli di contrattazione collettiva integrativa". Oltre alle associazioni sindacali richiamate, possano presentare liste per l'elezione delle RSU anche altre organizzazioni sindacali, purché costituite in associazione con proprio statuto e aderenti all'accordo medesimo. Inoltre, l'art. 3 della Parte seconda dello stesso Accordo (recante il regolamento per la disciplina dell'elezione della RSU), come modificato dall'Accordo collettivo quadro del 24 settembre 2007, ha stabilito il diritto al voto per tutti i lavoratori dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato in forza nell'amministrazione alla data delle elezioni, ivi compresi quelli provenienti da altre amministrazioni che vi prestano servizio in posizione di comando e fuori ruolo. Inoltre, nei comparti di contrattazione, con esclusione del comparto Scuola, è riconosciuto il diritto di voto ai dipendenti in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato, il cui rapporto di lavoro è, anche a seguito di atto formale dell'amministrazione, prorogato ai sensi di legge e/o inserito nelle procedure di stabilizzazione alla data di inizio delle procedure elettorali. Sono invece eleggibili i lavoratori che, candidati nelle liste presentate da determinate associazioni sindacali, di cui al successivo art. 4, siano dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, sia a tempo pieno che parziale. Sono altresì eleggibili i dipendenti di cui al secondo periodo del comma 1. Infine (comma 3), viene riconosciuto il diritto al solo elettorato attivo, senza conseguenze su tutte le procedure attivate, compreso il calcolo dei componenti della RSU, il cui numero rimane invariato, a favore dei dipendenti che, nel periodo intercorrente tra la data di inizio delle procedure elettorali e quello delle votazioni, acquisiscano i requisiti di cui al comma 1.

seduta della Commissione Affari costituzionali della Camera del 23 giugno 2006). Con riferimento a tale osservazione, il relatore del provvedimento in Commissione Lavoro ha affermato che si è preferito intervenire sul decreto legislativo 165/2001, "dal momento che esso presenta un ambito di applicazione più esteso rispetto al decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, il quale, infatti, nel disciplinare l'ordinamento dell'amministrazione degli affari esteri, a suo avviso [del medesimo relatore, n.d.r.], contempla esclusivamente le fattispecie contrattuali di lavoro riguardanti il personale oggetto dell'intervento in questione, senza affrontare i profili attinenti ai rapporti e alle prerogative sindacali" (cfr. resoconto sommario della seduta della Commissione Lavoro del 2 luglio 2009). La questione è riemersa, sotto un diverso profilo, nel corso dell'esame del provvedimento in questione presso la Commissione Bilancio del Senato, ove il relatore aveva segnalato la necessità di "acquisire conferma che la norma prevista dall'articolo 1, riferita al personale assunto con contratto regolato dalla legge locale, sia strettamente limitata alle finalità sindacali prospettate dalla norma stessa e non alla più generale disciplina prevista dal decreto n. 165" (cfr. resoconto sommario della seduta del 10 novembre 2010 della Sottocommissione pareri).

L'articolo 2 introduce nel decreto legislativo 165/2001 il nuovo art. 50-bis, che, in considerazione di quanto disposto dal nuovo comma 3-bis dell'art. 42 (v. *supra*), prevede l'applicazione al personale assunto con contratto regolato dalla legge locale dell'art. 50 del decreto legislativo 165/2001, in materia di aspettative e permessi sindacali⁶.

⁶ Il richiamato art. 50 prevede che, al fine del contenimento, della trasparenza e della razionalizzazione delle aspettative e dei permessi sindacali nel settore pubblico, la contrattazione collettiva ne determina i limiti massimi in un apposito accordo, tra l'ARAN e le confederazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'art. 43. La gestione di tale accordo, ivi comprese le modalità di utilizzo e distribuzione delle aspettative e dei permessi sindacali tra le confederazioni e le organizzazioni sindacali aventi titolo sulla base della loro rappresentatività e con riferimento a ciascun comparto e area separata di contrattazione, è demandata alla contrattazione collettiva, garantendo a decorrere dal 1° agosto 1996 in ogni caso l'applicazione dello Statuto dei lavoratori. Le amministrazioni pubbliche sono tenute a fornire al Dipartimento della funzione pubblica il numero complessivo ed i nominativi dei beneficiari dei permessi sindacali. Oltre ai dati relativi ai permessi sindacali, le pubbliche amministrazioni sono tenute a fornire al suddetto Dipartimento gli elenchi nominativi, suddivisi per qualifica, del personale dipendente collocato in aspettativa, in quanto chiamato a ricoprire una funzione pubblica elettiva, ovvero per motivi sindacali. I dati riepilogativi dei predetti elenchi sono pubblicati in allegato alla relazione annuale da presentare al Parlamento ai sensi dell'art. 16 della legge 29 marzo 1983, n. 93.

Si ricorda che il testo originario dell'A.C. 717 non prevedeva l'applicabilità al personale assunto con contratto locale del solo art. 50 del decreto legislativo 165/2001, ma di tutto il Titolo III del medesimo decreto legislativo 165/2001, in materia di contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale (artt. da 40 a 50)⁷. Nel corso dell'esame in Commissione Lavoro alla Camera, il relatore aveva fatto notare che tale, più estesa, formulazione avrebbe potuto essere suscettibile di alcune criticità, in quanto "i riconoscimenti che ne potrebbero derivare in materia di trattamento economico e di contrattazione collettiva potrebbero aprire delle "finestre normative" complesse, determinando condizioni non facili da gestire, che si potrebbero collocare oltre i parametri e le finalità della stessa proposta di legge" (cfr. resoconto sommario della seduta del 26 maggio 2009).

a cura di Stefano Marci

L'ultima nota breve:
Il genere nella valutazione dei rischi assicurativi

L'innovativa sentenza 1° marzo 2011 della Corte di giustizia dell'Unione europea nel procedimento C-236/09, sul valore della Carta di Nizza (n. 21 - marzo 2011)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità
del Servizio Studi del Senato

Gli arretrati possono essere richiesti all'Archivio Legislativo tel 06 67062610

ArchivioLegislativo@senato.it

I testi sono disponibili alla pagina: <http://www.senato.it> - leggi e documenti - dossier di documentazione. Servizio studi - note brevi

progetto grafico the washing machine

www.senato.it

⁷ Il richiamato Titolo III del decreto legislativo 165/2001 disciplina, oltre alle fattispecie relative ai diritti e prerogative sindacali nei luoghi di lavoro e alla rappresentatività sindacale ai fini della contrattazione collettiva, ulteriori fattispecie, tra le quali si segnalano il riconoscimento dei contratti collettivi nazionali e integrativi (art. 40), le forme di partecipazione delle rappresentanze del personale ai fini dell'organizzazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche (art. 44), la definizione contrattuale del trattamento economico (art. 45), le funzioni dell'ARAN e i poteri di indirizzo nei confronti dello stesso da aperte delle pubbliche amministrazioni (artt. 41 e 46), il procedimento di contrattazione collettiva (art. 47) e l'interpretazione autentica dei contratti collettivi (art. 49).