

CONTRATTI SUCCESSIVI, INTEGRATIVI ED INTERPRETATIVI DEL COMPARTO

SANITA'

1994/1997

COMPARTO ed AREA	SOTTOSCRIZIONE	PUBBLICAZIONE
Contratto integrativo "Assunzioni a tempo determinato"		
Contratto integrativo "Assunzioni a tempo determinato"		
Contratto integrativo "errata corrige" 1994/95 e 1996/97	4/3/97	G.U. n. 72 del 27/3/97
Contratto integrativo "errata corrige" 1994/95 e 1996/97	4/3/97	G.U. n. 72 del 27/3/97
Ottemperanza alla decisione del Consiglio di Stato-Sez.IV, n.274 del 12 maggio 1992	4/07/95	S.O. alla G.U. n.211 del 9/9/95
Contratto transitorio modalità utilizzo distacchi, aspettative e permessi sindacali	27/5/97	S.O. n. 132 alla G.U. n.151 del 1/7/97
Contratto integrativo quadriennio normativo 1994-1997 ed ai bienni economici 1994-1995 e 1996-1997	22/5/97	G.U. n. 136 del 13/6/97
Accordo integrativo CCNL 1994-97 e 1996-97		
Accordo integrativo CCNL 1994-97 e 1996-97		

CONTRATTI SUCCESSIVI, INTEGRATIVI ED INTERPRETATIVI DEL COMPARTO

SCUOLA

1994/1997

COMPARTO ed AREA	SOTTOSCRIZIONE	PUBBLICAZIONE
Accordo successivo "Istituzioni educative"	2/05/96	G.U. n.113 del 16/5/96
Accordo successivo "Istituzioni scolastiche all'estero"	11/12/96	G.U. n.305 del 31/12/96
Interpretazione autentica art.66 del ccnl	4/12/96	G.U. n.304 del 30/12/96
N. 3 accordi integrativi artt. 19, 41 e 69 del CCNL		

CONTRATTI SUCCESSIVI, INTEGRATIVI ED INTERPRETATIVI DEL COMPARTO

UNIVERSITA'

1994 - 1997

COMPARTO ed AREA		SOTTOSCRIZIONE	PUBBLICAZIONE
CCNL integrativo Art.53, comma 3		25/3/1997	G.U. n. 86 del 14 / 4 / 1997
Accordo integrativo art. 19 CCNL Università			

1.3 La contrattazione decentrata

Sulla base del nuovo sistema di contrattazione collettiva previsto dal d.l.vo n.29/93 è stata avviata anche la contrattazione decentrata.

Tale sistema prevede che (art. 45, comma 4) la contrattazione collettiva decentrata sia finalizzata al contemperamento delle diverse esigenze relative all'organizzazione, alla tutela dei dipendenti ed all'interesse degli utenti. Essa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali. A tali contratti sono demandate anche le modalità di definizione della composizione della delegazione sindacale abilitata alla trattativa. (art. 45, comma 8).

Le Amministrazioni - che ai sensi dell'art. 50, comma 7 possono avvalersi in sede decentrata dell'attività di rappresentanza e di assistenza dell'ARAN, alle cui direttive sono tenute in ogni caso a conformarsi - sottoscrivono i contratti decentrati a seguito di autorizzazione che è sottoposta al controllo preventivo degli organi competenti, secondo la normativa vigente. L'autorizzazione è disposta con atto dell'organo di vertice previsto dai rispettivi ordinamenti, e non può essere rilasciata nel caso di contratti collettivi decentrati che comportano, anche a carico di esercizi successivi, impegni di spesa eccedenti le disponibilità finanziarie definite dal contratto collettivo nazionale (art. 51, comma 3).

Le Amministrazioni sono inoltre tenute, sempre ai sensi della predetta norma, a trasmettere copia dei contratti collettivi decentrati all'ARAN, alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica ed al Ministero del Tesoro.

In relazione alla sopraindicata normativa è stato possibile applicare la procedura per la stipulazione dei contratti collettivi decentrati solo a seguito della definizione dei CCNL dei relativi comparti ed aree dirigenziali, con la evidente conseguenza che il numero dei contratti stessi è direttamente collegato al periodo temporale in cui è stato sottoscritto il CCNL di riferimento. La contrattazione decentrata, fermo restando il suo ruolo fondamentale anche all'interno del nuovo sistema di contrattazione delineato dal d.l.vo n. 29/93, viene ora inserita in un sistema di relazioni sindacali che, valorizzando notevolmente anche i sistemi complementari alla contrattazione stessa e che quindi non richiedono un accordo sottoscritto dalle parti, evita quei momenti di coesistenza che in precedenza avevano bloccato l'amministrazione nella sua attività per poter disciplinare le materie demandate al livello decentrato facendo salva in questi casi la responsabilità dei dirigenti e l'autonomia decisionale dell'amministrazione (art. 10, comma 2, d.l.vo 29/93).

Le materie che, quasi generalmente, i CCNL hanno demandato, ai vari livelli previsti, alla contrattazione decentrata sono l'incentivazione alla produttività, i trattamenti accessori, la mobilità, la formazione e il miglioramento dell'ambiente del lavoro.

In applicazione della nuova disciplina, un contratto decentrato può disciplinare anche più materie demandate a tale livello di contrattazione.

CONTRATTAZIONE DECENTRATA
1994-1997

	<i>Amministrazioni</i>	<i>Sistemi di incentivazione della produttività e attribuzione di trattamenti accessori</i>	<i>Accordi di mobilità</i>	<i>Linee di indirizzo generale per l'attività di formazione professionale</i>	<i>Linee di indirizzo e criteri per la garanzia ed il miglioramento dell'ambiente di lavoro</i>	<i>Servizi pubblici essenziali</i>	<i>TOTALE</i>
	Ministeri	102	2	4	13	0	121
	Enti pubblici non economici	72	0	5	14	0	91
	Regioni - Autonomie locali	445	2	75	25	33	580
	Aziende	0	0	0	0	0	0
	Servizio Sanitario Nazionale	112	0	5	5	12	134
	Ricerca	16	0	1	1	0	18
	Scuola	76	62	101	0	6	245
	Università	5	0	3	0	0	8
	Totale	828	66	194	58	51	1197

Fonte : "Ufficio Relazioni Sindacali - Servizio Contrattazione"

2. L'esercizio del diritto di sciopero nello svolgimento dei pubblici servizi

Anche nel corso dell'anno 1996 le pubbliche amministrazioni ricomprese nell'ambito dei comparti di contrattazione collettiva sono state interessate da azioni sindacali comportanti l'astensione dalle attività lavorative.

Le azioni in parola risultano di poco superiori a quelle indette nel precedente anno 1995.

Le motivazioni a base delle stesse sono da ricercarsi, per alcune, nella richiesta di sollecita definizione delle trattative per i rinnovi contrattuali successivi alla riforma apportata con il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e per altre, nella celere soluzione delle "code contrattuali", attinenti alle precedenti stagioni contrattuali.

Si sono avute, quindi, n. 201 proclamazioni di sciopero e n. 242 interventi del Dipartimento della funzione pubblica, diretti questi ultimi a sollecitare gli adempimenti necessari ad assicurare, durante l'effettuazione degli scioperi, la continuità del servizio pubblico essenziale mediante la erogazione delle prestazioni indispensabili. Degli interventi di cui sopra, è stata data tempestiva comunicazione alla Commissione di garanzia per le valutazioni di competenza ex art. 13, comma 1, lettera c) della predetta legge n. 146/1990.

Il prospetto che segue riporta il numero delle azioni di sciopero e degli interventi, riferiti ad ogni Comparto di contrattazione collettiva, di cui al DPCM 30 dicembre 1993, n. 593.

Comparti	Proclamazioni Sciopero	Attività del Dipartimento
Ministeri	84	104
Sanità	25	30
Regioni A.L.	10	11
Scuola	38	41
Aziende	19	26
Enti Pubblici non Economici	8	10
Università	6	7
Ricerca	1	2
Tutti i Comparti	10	11
TOTALE	201	242

Il Dipartimento della funzione pubblica ha avuto modo di partecipare alle audizioni convocate presso la citata Commissione per la soluzione di problematiche insorte, a livello di contrattazione decentrata nazionale e locale, in sede di formazione della disciplina pattizia sulla individuazione delle prestazioni indispensabili e delle relative modalità e procedure di erogazione in costanza di sciopero.

Alla Commissione sono stati inoltrati, per le valutazioni di congruità, così come previsto dal richiamato art.13 della legge 146/90, n.6 codici di autoregolamentazione

dell'esercizio del diritto di sciopero, e n. 234 accordi riguardanti la definizione della disciplina pattizia di cui sopra, definiti a livello decentrato.

Nel prospetto che segue è indicato il numero degli accordi riferito ad ogni Comparto di cui al DPCM 539/1993.

Comparti:	numero accordi
Ministeri (Amm.ni centrali)	2
Ministeri (Uffici periferici)	24
Sanità	32
Enti locali - Comuni	177
TOTALE	235

Per quanto attiene alla disciplina contrattuale a livello di Comparto, vi è da dire che, limitatamente ai Comparti "Ministeri", "Enti pubblici non economici", "Sanità" e "Scuola", la Commissione più volte citata, a seguito di valutazioni negative, motivate dalla inadeguatezza delle prestazioni indispensabili o dalla insufficienza delle relative procedure e modalità di erogazione, ha provveduto a far pubblicare sulla Gazzetta Ufficiale del 18 settembre 1996 la determinazione assunta il 19 luglio 1996, diretta a rendere noto:

- a) che, con riferimento al comparto Scuola, sino a quando le parti non raggiungeranno un accordo che possa essere valutato idoneo, la materia resta regolata dal protocollo scuola del 25 luglio 1991, valutato idoneo con delibera del 10 ottobre 1991;
- b) che, con riferimento al comparto Ministeri, la commissione ha formulato, con delibera n. 192/6.7 del 14 settembre 1995, una proposta integrativa dell'accordo stipulato dalle parti;
- c) che, con riferimento al comparto sanità, la commissione con delibera n. 233/9.2 del 19 luglio 1996, ha avanzato una propria proposta correttiva dell'accordo, destinata a sostituire le delibere generali in data 19 febbraio 1991, 13 febbraio 1992, 27 maggio 1993 e 18 novembre 1993;
- d) che, con riferimento al comparto enti pubblici non economici, con delibera n. 217/6.1 del 21 marzo 1996, la commissione ha rinviato le proprie valutazioni, in attesa del parere degli utenti nonché dell'adeguamento ai rilievi formulati.

La commissione ha comunicato, infine, che successivamente alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, l'accordo del comparto regioni autonomie locali è stato valutato idoneo, ad esclusione di quanto attiene al personale insegnante addetto alle scuole materne ed agli asili nido, al quale, in difetto di integrazioni dell'accordo stesso, seguirà ad applicarsi la disciplina operante nella scuola (delibera n. 231/9.13 dell'11 luglio 1996).

Nei suddetti Comparti, allo stato, la conformità degli scioperi è valutata dalla Commissione di Garanzia.

Presso l'ARAN, alla quale sono state inoltrate apposite direttive da parte del Dipartimento della funzione pubblica per il conseguenziale adeguamento della normativa, non sono state ancora ultimate le relative trattative, attese le ovvie "resistenze" delle organizzazioni sindacali interessate.

Numerose sono state le altre determinazioni della citata Commissione in tema di valutazioni d'idoneità della disciplina contrattuale ai vari livelli, nonché di valutazione del comportamento dei soggetti proclamanti ed aderenti agli scioperi, in armonia con quanto disposto dall'art. 13, comma 1, lettera c) della menzionata legge 146/1990.

Per lo sciopero dell'intero Comparto "Ministeri" del 31 ottobre 1995 e per quello generale, a carattere nazionale, del 15 dicembre 1995, a seguito di valutazioni negative della Commissione di Garanzia, formulate con le delibere del 15 febbraio 1996, il Dipartimento della funzione pubblica ha invitato tutte le Amministrazioni dei Comparti ad emanare i provvedimenti sanzionatori, ex art. 4, commi 1, 2, e 3, della predetta legge 146/1990, nei confronti delle organizzazioni sindacali che hanno proclamato gli scioperi in parola e dei dipendenti che vi hanno aderito.

E' proseguita l'istruttoria, a seguito dell'avvio della procedura sanzionatoria ex art. 4, comma 4, della suddetta legge 146/1990, nei confronti del responsabile del collegio ex INADEL di Caltagirone, per la mancata osservanza, in occasione dello sciopero generale a livello nazionale del 2 aprile 1993, della normativa vigente in materia.

Anche nel corso del 1996, è stata emanata, nel mese di maggio, l'apposita ordinanza prevista dall'art. 8 della più volte citata legge 146/1990, con la quale il Ministro per la funzione pubblica ha dettato le misure idonee ad assicurare la regolare conclusione dell'anno scolastico 1995/1996.

Per l'inottemperanza alla ordinanza dello stesso tenore, adottata nell'anno 1995, sono state denunciate dal Ministero della pubblica istruzione 102 unità di personale con qualifica di docente e ausiliario tecnico ed amministrativo. Dopo l'istruttoria di rito, ai sensi di quanto previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 sulla depenalizzazione, sono stati emanati altrettanti decreti sanzionatori, alcuni dei quali sono stati opposti, mentre per altri sono intervenuti i pagamenti delle relative sanzioni e, per altri ancora, è stata attivata la procedura esecutiva per l'esazione forzata.

Per i rimanenti decreti sanzionatori, conseguenti alla violazione delle ordinanze n. 1/1992 e 1/1993, è proseguita l'attività del Dipartimento di assistenza all'Avvocatura dello Stato e di partecipazione ai relativi giudizi di opposizione davanti ai Pretori ed ai Giudici di pace aventi sede nella Regione Lazio. Numerose sono state le pronunce giurisdizionali favorevoli alle tesi del Dipartimento della funzione pubblica.

E' proseguita, altresì, l'attività di coordinamento, in stretto raccordo con l'Ufficio di Gabinetto del Ministero della pubblica istruzione, per l'attivazione e la conclusione delle procedure esecutive avviate nei confronti del personale sanzionato che non ha provveduto, nei termini prescritti, al pagamento delle somme dovute.

Così come anticipato nella Relazione sullo stato della pubblica Amministrazione, per l'anno 1995, è da tempo ormai in funzione presso il Ministero dei trasporti e della navigazione l'Osservatorio sugli scioperi comportanti l'astensione dalle attività lavorative, nell'intero settore Trasporti. Tale struttura oltre a consentire, in tempo reale, sia all'utenza che alle amministrazioni ed alle organizzazioni sindacali ogni informazione sullo stato dei conflitti e sulle date programmate per l'effettuazione degli scioperi, risulta di estrema importanza al fine di evitare la concomitanza di scioperi nei vari settori del servizio pubblico essenziale Trasporti.

A tale ultimo riguardo, appare utile evidenziare che la Commissione di Garanzia ha già avuto modo di affermare che, anteriormente alla programmazione dello sciopero, è obbligatorio per le organizzazioni di settore consultare l'Osservatorio in esame, fornendone apposita prova in sede di valutazioni ex art. 13 della indicata legge 146/1990, pena la valutazione negativa, con la conseguenza sanzionatoria di cui al richiamato art. 4, commi 2 e 3, della medesima legge 146/1990.

3. Le relazioni internazionali

L'anno 1996 è stato segnato da avvenimenti particolarmente importanti per lo scenario internazionale.

Il primo semestre dell'anno è stato il semestre italiano di presidenza del Consiglio dell'Unione europea, ricco di iniziative e di proposte.

Sempre sul versante delle relazioni internazionali sono proseguiti scambi formativi ed operativi tra gli apparati dei diversi Paesi che si occupano di funzione pubblica.

Sotto il profilo della revisione ordinamentale, importanza primaria acquistano le risultanze dei lavori della Conferenza intergovernativa chiamata alla rivisitazione del trattato di Maastricht.

Grandi passi avanti si sono compiuti, inoltre, non solo sul versante del risanamento economico, ma anche rispetto all'approntamento degli strumenti e dei procedimenti necessari, per preparare il Paese all'ingresso nell'Unione economica monetaria.

3.1 La presidenza italiana, irlandese ed olandese del Consiglio dell'Unione europea

La Relazione dell'anno 1995 ha ampiamente riferito sulle iniziative attuate nel semestre italiano di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea (1 gennaio - 30 giugno 1996), alla quale, pertanto, si fa rinvio.

Durante il semestre irlandese di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea (1 luglio - 31 dicembre 1996), l'Irlanda ha organizzato la XXVII Conferenza dei Direttori Generali della funzione pubblica dei Paesi membri dell'Unione europea a Dublino, nei giorni 7 e 8 novembre 1996.

- I lavori della Conferenza hanno riguardato i temi concernenti:
- le relazioni fra le autorità politiche ed amministrative;
- la formazione del personale;
- il controllo degli effettivi delle Amministrazioni pubbliche;
- i regimi di pensione dei pubblici dipendenti (rapporto conclusivo dell'omonimo gruppo di lavoro);
- il miglioramento della qualità dei servizi pubblici.

In ordine al primo punto è stato sottolineato il legame critico che esiste fra la delega di poteri ai funzionari e una loro maggiore responsabilizzazione. Se da un lato l'amministrazione deve ispirarsi ai criteri di gestione del settore privato, dall'altra - è stato evidenziato - occorre potenziare la creatività delle amministrazioni in materia di organizzazione.

In materia di formazione del personale, la Commissione europea ha sollecitato una maggiore attenzione per i formatori del personale e ha invitato i Direttori Generali a incoraggiare le Scuole di formazione a mantenere gli impegni già assunti a Roma.

Le problematiche inerenti alle pensioni dei pubblici dipendenti hanno formato oggetto di animata discussione, anche a causa delle difficoltà di armonizzare le legislazioni nazionali. La Commissione sottoporà al Consiglio degli affari sociali il dossier sulle pensioni per le sue determinazioni.

Per quanto riguarda, infine, il miglioramento della qualità dei servizi pubblici, la discussione in sede di Conferenza si è incentrata su un dettagliato rapporto dell'Istituto europeo di amministrazione pubblica di Maastricht, che ha sintetizzato il lavoro svolto dai vari Paesi membri dell'U.E.

Durante il semestre olandese di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea (1 gennaio - 30 giugno 1997) hanno avuto luogo la III Tavola rotonda informale sul Dialogo Sociale (L'Aia, 28 maggio) e la XXVIII Conferenza dei Direttori Generali della funzione pubblica dei Paesi membri dell'Unione europea (L'Aia, 29 e 30 maggio 1997).

La Tavola Rotonda alla quale hanno partecipato rappresentanti del settore pubblico e delle organizzazioni sindacali dei diversi Paesi dell'Unione europea, si è incentrata sui temi della mobilità, della libera circolazione e della flessibilità. I temi della flessibilità, del cambiamento e della modernizzazione sono stati ampiamente illustrati in un Libro verde presentato dalla Commissione (documento COM (97) 128 def.).

I lavori della Conferenza dei Direttori Generali, oltre ai temi sopracitati, hanno riguardato l'influenza della funzione pubblica nella competitività (Benchmarking), un'ipotesi di rete di coordinatori nazionali per la mobilità dei funzionari ed un confronto fra le politiche salariali nella funzione pubblica.

Nello stesso semestre si è inserita la Finlandia che ha organizzato ad Helsinki, il 21 maggio 1997, una riunione dei Direttori delle scuole, nel corso della quale è stata ribadita l'importanza della politica di formazione dei dipendenti pubblici ed è stato predisposto un

progetto-pilota in materia di appalti pubblici, che sarà sottoposto all'approvazione dei Direttori Generali nella riunione che organizzerà la presidenza lussemburghese.

3.2 La Funzione Pubblica nelle relazioni internazionali

Fra le attività internazionali che assumono una particolare rilevanza per la funzione pubblica sono senza dubbio da comprendere le materie concernenti: la libera circolazione e il riconoscimento dei diplomi conseguiti in altri Stati; gli scambi formativi ed operativi dei funzionari; l'organizzazione delle Nazioni Unite e la funzione pubblica; l'organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici.

3.2.1 La libera circolazione e il riconoscimento dei diplomi conseguiti in altri Stati.

La materia della libera circolazione dei lavoratori è divenuta effettiva con l'art. 37 del d.l.vo. 3 febbraio 1993, n. 29, attuato nei primi due commi con i DD.P.C.M. 7 febbraio 1994, n. 174 e 5 ottobre 1994, n. 623.

La suddetta normativa prevede l'assunzione nella pubblica amministrazione italiana dei cittadini degli altri Paesi membri dell'Unione, con le sole eccezioni che derivano per i posti e le funzioni che implicano esercizio diretto o indiretto di pubbliche funzioni o attengono alla tutela dell'interesse nazionale, esplicitati nel citato D.P.C.M. 174/94.

Connessa con la libera circolazione dei lavoratori è la materia del riconoscimento dei titoli di studio e professionali conseguiti all'estero per l'accesso agli impieghi presso le pubbliche amministrazioni italiane.

Per alcune professioni (medici, avvocati, ecc.) esistono specifiche direttive settoriali comunitarie, mentre per altre professioni possono essere applicate le due direttive generali 89/48/CEE e 92/51/CEE, recepite in Italia, rispettivamente, con i decreti legislativi 27 gennaio 1992, n. 115, e 2 maggio 1994, n. 319, relativamente alle professioni regolamentate ed esercitabili nell'ambito del rapporto di pubblico impiego. I riconoscimenti operati dalle citate direttive non costituiscono un'equipollenza totale del titolo di studio con rilascio di equivalente titolo italiano, ma un riconoscimento limitato all'accesso ad uno specifico profilo professionale.

Fino ad oggi sono stati riconosciuti i seguenti titoli di studio, ai fini dell'accesso ai profili professionali indicati a fianco di ciascun titolo:

Titolo professionale ed Ente che lo ha rilasciato	Profilo professionale	Data del decreto e data di pubblicazione nella G.U.
Bachelor of Music (University of Wales - Regno Unito)	Professore d'orchestra	DM 4 giugno 1993 G.U. n. 144 del 22 giugno 1993
Licence en sciences économiques (Université de Louvain - Belgio)	Collab. amministrativo contabile Collab. economico finanziario	DM 4 marzo 1994 G.U. n. 64 del 18 marzo 1994
Bachelor of music in violoncello e Master in music, (rilasciati negli USA e già equiparati al titolo di Diplom-Musiker rilasciato in Germania)	Professore d'orchestra	DM 23 novembre 1994 G.U. n. 291 del 14 dicembre 1994

Älterdomshem Föreståndare (Scuola superiore di assistenza sociale e sanitaria di Ekbacka - Svezia)	Educatore (comp.ministeri) Educatore professionale (EE.LL.)	DM 30 novembre 1994 G.U. n. 288 del 30 novembre 1994
Diplom-Übersetzerin (Università di Heidelberg - Germania)	Traduttore-interprete	DM 30 novembre 1994 G.U. n. 288 del 30 novembre 1994
Diploma scuola di amministrazione ed economia di Psacna (Grecia)	Ragioniere (comp. ministeri) Assistente economico (ministeri)	DM 30 novembre 1994 G.U. n. 288 del 30 novembre 1994
Staatliche Prüfung für Erzieher (Fachhochschule für Sozialpädagogik di Xanten - Germania)	Educatore (comp. ministeri) Educatore professionale (EE.LL.)	DM 22 febbraio 1995 G.U. n. 51 del 2 marzo 1995
Staatliche Prüfung für Übersetzer (Ministero bavarese dell'istruzione e della cultura - Germania)	Traduttore-interprete	DM 22 febbraio 1995 G.U. n. 51 del 2 marzo 1995
Bachelor of music (Università di Londra + Licentiate as a flute teacher + Flute performing - Regno Unito)	Professore di flauto in scuole musicali	DM 27 febbraio 1995 G.U. n. 57 del 9 marzo 1995
Diplom-Ingenieur /Architektur (Università tecnica Carolo-Wilhelmina di Braunschweig - Germania)	Ispettore tecnico (provincia di Bolzano)	DM 28 febbraio 1995 G.U. n. 57 del 9 marzo 1995
Staatlich anerkannte Erzieherin (Scuola Ketteler- La Roche di Oberursel/Taunus -Germania)	Educatore (comp. ministeri) Educatore professionale (EE.LL.)	DM 12 maggio 1995 G.U. n. 119 del 24 maggio 1995

L'applicazione delle direttive generali ha creato notevoli difficoltà, sia perché la nozione di "impiego presso pubbliche amministrazioni" non è sempre identificabile con quella di "professione regolamentata", sia perché per accedere a determinati profili del pubblico impiego non è richiesto uno specifico titolo professionale, bensì un titolo di studio che attesti un determinato livello culturale.

Restano peraltro esclusi dal campo di applicazione delle direttive gli impieghi presso pubbliche amministrazioni per i quali non si applica il principio di libera circolazione di cui all'art. 48 del Trattato istitutivo della CEE.

3.2.2 Gli scambi formativi ed operativi di funzionari

La Commissione europea ha varato un programma che prevede, nell'arco del quinquennio 1993-1997, lo scambio di circa 1900 funzionari appartenenti a tutti gli Stati membri dell'Unione europea, incaricati dell'attuazione della normativa sul Mercato interno.

Tale programma, denominato "Karolus", è finanziato per il 50% dalla Commissione europea e per il restante 50% dalle Amministrazioni di appartenenza dei partecipanti.

La Commissione individua annualmente i settori prioritari di intervento del programma, seleziona ed approva le candidature di funzionari, presentate dalle Amministrazioni dei diversi Paesi tramite i coordinatori nazionali, e realizza gli scambi di funzionari avvalendosi dell'Istituto Europeo di amministrazione pubblica di Maastricht.

Alla data del 31 luglio 1997, la situazione, ormai definita, del programma Karolus è la seguente:

Numero totale di candidati:	417
1993	23
1994	101
1995	86
1996	92
1997	115

Con riferimento ai Paesi di origine, alla data del 31 luglio 1997, l'Italia è al secondo posto, a pari merito con il Regno Unito, con 51 candidature, dopo la Spagna (65). Seguono, la Germania (45), i Paesi Bassi (36), la Grecia (34), il Portogallo (31), l'Austria (22), la Finlandia (18), la Danimarca e la Svezia (15), la Francia (14), l'Irlanda (12), il Belgio (8) e il Lussemburgo (0).

Per quanto riguarda i Paesi di destinazione, il Regno Unito e la Francia sono stati i più richiesti, con 99 e 87 candidature rispettivamente; seguono la Germania (48), i Paesi Bassi (38), l'Irlanda (25), la Spagna (23), il Belgio (22), la Danimarca (18), la Svezia (12), l'Austria (10), la Finlandia (7), il Portogallo (6), la Grecia (3) e il Lussemburgo (2).

In Italia, alla stessa data sono stati accolti 17 partecipanti provenienti da Spagna (settori alimentare e appalti pubblici), Paesi Bassi (settori trasporti e alimentare), Grecia (settori alimentare e farmaceutico), Regno Unito (settori appalti pubblici, controllo dell'inquinamento, alimentare e trasporti marittimi), Germania (settori alimentare, farmaceutico e tecnologie a duplice uso) e Portogallo (settori concorrenza e fitosanitario).

Per quanto riguarda i settori prioritari di intervento, il settore più richiesto è stato quello delle derrate alimentari (con 87 candidature), seguito da quello degli appalti pubblici (82 partecipanti), quello della valutazione della conformità e del controllo sul mercato (47), quello dei prodotti farmaceutici (41), quello finanziario (35), quello fitosanitario (25), quello della libera circolazione delle persone (20) e quello dei trasporti stradali (18). Altri settori hanno registrato un numero di partecipanti inferiore.

Per quanto concerne, infine, la durata degli scambi, nonostante il programma prevedesse una durata ordinaria di due mesi, si sono avuti, sui 417 casi osservati, 69 scambi di durata inferiore a quattro settimane, 160 scambi di durata di quattro/cinque settimane, 44 scambi di durata da sei a sette settimane, 115 scambi di durata di otto/nove settimane e 29 scambi di durata superiore.

La divisione dei partecipanti per tipo/area di amministrazione mostra che fra le Amministrazioni di provenienza, 257 candidati provengono dall'Amministrazione nazionale, 119 da quella regionale e 41 da quella locale; per quanto concerne le amministrazioni di destinazione, 339 candidati sono stati accolti presso amministrazioni nazionali, 52 a livello regionale e 26 a livello locale.

Il programma Karolus scadrà al termine dell'anno 1997. Tuttavia, la Commissione europea sta esaminando la possibilità di una proroga per un ulteriore biennio, in attesa di elaborare nuove modalità per il futuro sviluppo del programma.

3.2.3 L'organizzazione delle Nazioni Unite e la Funzione Pubblica

Momento centrale di tali rapporti internazionali è rappresentato dalla Sessione Speciale della 50a Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata al tema "Pubblica Amministrazione e Sviluppo", che si è tenuta a New York dal 15 al 19 aprile 1996.

Al termine dei lavori l'Assemblea generale ha adottato una risoluzione (A/50/I. 69/Rev. 1 e Rev. 1/Add. 1) interamente trascritta nella precedente edizione della Relazione annuale sullo stato della pubblica amministrazione, alla quale, pertanto si fa rinvio.

3.2.4 L'organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

Nei giorni 5 e 6 marzo 1996, si è tenuta a Parigi, nella sede dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici, una riunione dei Ministri responsabili della funzione pubblica dei 26 Paesi aderenti a tale Organizzazione, sul tema del "futuro dei servizi pubblici".

Al termine della riunione, il presidente, la statunitense Ms. Alice M. Rivlin, ha evidenziato talune problematiche, di particolare delicatezza.

Partendo dal presupposto che le differenze culturali e di struttura governamentale tra i diversi Stati presentano punti in comune, in quanto comune è l'esigenza del cambiamento, sono stati individuati alcuni fattori che spingono in tale direzione. I più importanti tra tali fattori possono rinvenirsi nella mondializzazione, che richiede cooperazione e nuove metodologie economiche in materia di concorrenza, nell'insoddisfazione dei cittadini nei confronti dei servizi erogati, nelle difficoltà economiche comuni ad ogni Paese.

Nella relazione è stato posto in evidenza come le risposte dei Paesi siano simili.

Si assiste, invero, ad un processo di decentramento dei poteri in seno alle entità governative e di trasferimento di competenze ai livelli inferiori, che richiede conseguentemente il riesame delle competenze amministrative e finanziarie dello Stato.

In tale processo parte importante assumono le misure dirette alla riduzione dei servizi pubblici e alla privatizzazione di alcune attività da gestire secondo i principi di mercato nonché, per quanto riguarda i servizi espletati dall'Amministrazione, quelle dirette all'esame delle metodologie finalizzate ad ottenere un rapporto migliore costo-rendimento nella prestazione dei servizi, ovvero alla definizione di norme di qualità esplicite per i servizi pubblici.

La verifica delle prestazioni effettuate necessita, infine, di riforme dirette a semplificare i procedimenti ed a ridurre i costi.

I Ministri hanno chiesto all'OCSE di predisporre un programma di studi per analizzare le misure tese al rafforzamento della gestione pubblica, al fine di favorire la realizzazione degli obiettivi economici e sociali nei Paesi membri.

Per quanto riguarda l'attività del Comitato della gestione pubblica dell'OCSE, essa ha privilegiato alcuni aspetti.

Prioritariamente, l'analisi delle esperienze dei Paesi membri in materia di elaborazione e di applicazione di strategie dirette a riformare il ruolo e le funzioni dei pubblici poteri. Ciò al fine di pervenire ad una oculata valutazione dei mezzi d'azione necessari a migliorare le capacità di azione nel lungo termine.

Particolare evidenza è stata, inoltre, attribuita alla definizione di un quadro deontologico per il settore pubblico, diretto alla definizione e alla diffusione di norme di condotta ad uso dei funzionari.

Un ulteriore obiettivo, considerato prioritario dal Comitato della gestione pubblica dell'OCSE, riguarda le tematiche relative alla gestione delle risorse.

Strettamente connessa alle iniziative illustrate è risultata, infine, la ricerca di pratiche e strumenti propizi per la formazione dei funzionari, al fine di agevolare i cambiamenti culturali che riguardano la funzione pubblica.

3.3 La revisione del trattato di Maastricht

Nella riunione di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997, il Consiglio europeo ha concluso con successo i lavori della Conferenza intergovernativa, approvando un progetto di trattato, la cui firma è avvenuta ad Amsterdam nell'ottobre 1997.

Il nuovo trattato ha affrontato una serie di importanti problematiche sulle quali l'Unione europea dovrà confrontarsi alla soglia del XXI secolo, recando una disciplina innovativa.

In particolare risulta rivisitata la disciplina nelle materie: Libertà, sicurezza e giustizia, Politiche dell'Unione a vantaggio dei cittadini, Politiche esterne dell'Unione, Istituzioni, Cooperazione rafforzata e flessibilità, sulle quali di seguito ci si soffermerà.

3.3.1 Libertà, sicurezza e giustizia

L'azione comune su questioni quali asilo, visti, immigrazione e controlli alle frontiere esterne, è stata assoggettata alle norme e procedure comunitarie. Data la particolare natura della materia trattata, è previsto - tranne in materia di visti - un periodo transitorio di cinque anni durante il quale gli Stati membri disporranno del diritto di iniziativa, alla stregua della Commissione, e il Consiglio delibererà all'unanimità prima di una eventuale decisione - al fine del periodo - se passare al voto a maggioranza qualificata e alla codecisione con il Parlamento europeo.

Poiché gli obiettivi dell'accordo di Schengen, il quale ha già istituito una zona di libera circolazione delle persone tra tredici Stati membri, coincidono con quelli contenuti nel nuovo trattato, l'"acquis" di Schengen sarà incorporato nel contesto dell'Unione.

Tuttavia, la possibilità di circolare liberamente da uno Stato membro all'altro senza frontiere interne non dovrà in alcun modo pregiudicare la sicurezza delle persone che vivono nell'Unione. Le modifiche del trattato proposte in questo campo, che comprendono gli aspetti specifici della cooperazione in tali settori all'esterno della Comunità, renderanno l'Unione maggiormente atta a intraprendere azioni più efficaci per prevenire e combattere la criminalità e a migliorare la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. La cooperazione tra forze di polizia, servizi doganali e altri organi specializzati per l'applicazione della legge negli Stati membri sarà accresciuta nell'intento di prevenire, individuare e indagare su atti criminosi. Anche l'impatto operativo dell'Ufficio europeo di polizia (Europol) sarà notevolmente accresciuto. Non solo saranno potenziate la gamma e l'efficacia degli strumenti giuridici di cui l'Unione può disporre, rafforzando il ruolo del Parlamento europeo e della Corte di giustizia, ma l'azione dell'Unione in tali settori subirà un mutamento qualitativo.

3.3.2 Le politiche dell'Unione a vantaggio dei cittadini

In materia di politiche dell'Unione a vantaggio dei cittadini, i vari Consigli europei hanno ravvisato nella salvaguardia e creazione di posti di lavoro la più importante sfida per l'Unione europea.

Il nuovo trattato considera come obiettivo la promozione di un alto livello di occupazione. Esso comprende inoltre un'esplicita base per una strategia coordinata a favore dell'occupazione e stabilisce un processo di coordinamento per le politiche dell'occupazione a livello comunitario, comportante l'adozione di orientamenti per l'occupazione e valutazioni annuali delle misure nazionali in un intento di coerenza. Si potranno anche adottare azioni di incentivazione volte a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e appoggiare iniziative innovative in questo campo.

La Conferenza ha incorporato nel trattato l'accordo sulla politica sociale, precedentemente applicato solo a 14 Stati membri, istituendo così un quadro giuridico unico, coerente e efficace per l'azione della Comunità in questo campo. Si sono rafforzate le disposizioni di questo campo, in particolare per contribuire alla lotta contro l'emarginazione e garantire l'applicazione del principio della parità di possibilità e trattamento per uomini e donne sul luogo di lavoro, come pure del principio della parità delle retribuzioni per lavoro uguale o equivalente.

Per quanto riguarda l'ambiente, le attuali disposizioni del trattato rispecchiano la natura transfrontaliera dei problemi ambientali e la misura in cui il pubblico appoggia un'azione a

livello europeo. Il trattato ravvisa nel conseguimento di uno sviluppo sostenibile un espresso obiettivo dell'Unione. Esso sottolinea la necessità di integrare le esigenze della protezione dell'ambiente nella definizione e attuazione di tutte le politiche comunitarie. Esso inoltre rafforza, chiarisce e rende più rigorose le disposizioni sul mercato interno correlate all'ambiente, prevedendo una procedura che permette, in caso di difficoltà, di introdurre nuove disposizioni nazionali basate su prove scientifiche dopo l'adozione di una misura armonizzata da parte della Comunità. La Commissione stabilirà se tali misure sono compatibili con i principi del mercato interno e se, di conseguenza, va intrapresa un'azione a livello dell'intera Unione.

Il trattato sottolinea, ancora, la necessità che siano attuate politiche e attività a garanzia di un alto livello di protezione della salute umana. L'azione comunitaria mirerà a migliorare la sanità pubblica, a prevenire malattie e affezioni dell'uomo e a eliminare le fonti di pericolo per la salute umana. Inoltre, la Comunità integrerà l'azione che gli Stati membri svolgono per ridurre gli inconvenienti per la salute risultanti dall'uso di stupefacenti, anche in materia di informazione e prevenzione. La Comunità può anche adottare provvedimenti per fissare elevati livelli di qualità e sicurezza per organi e sostanze di origine umana, sangue e emoderivati, senza impedire agli Stati membri di mantenere o introdurre misure di protezione più rigorose.

Il trattato, inoltre, stabilisce più chiaramente l'obiettivo della promozione degli interessi dei consumatori e del loro diritto all'informazione e all'educazione, nonché ad organizzarsi per salvaguardare i propri interessi. Si terrà maggiormente conto della tutela degli interessi dei consumatori nella definizione e attuazione di altre politiche comunitarie.

Sono state, ancora, introdotte disposizioni per chiarire e rafforzare alcune altre politiche comunitarie, ad esempio per quanto concerne: rispetto e promozione della diversità delle culture esistenti nella Comunità; lotta contro la frode ai danni degli interessi finanziari della Comunità; rafforzamento della cooperazione doganale; precisazione delle condizioni alle quali le disposizioni del trattato si applicano ai dipartimenti francesi d'oltremare, alle Azzorre, a Madera e alle isole Canarie; riconoscimento degli svantaggi delle regioni insulari; associazione dei paesi e territori d'oltremare; riconoscimento del ruolo dei servizi d'interesse generale e del servizio pubblico di radiodiffusione negli Stati membri; migliore protezione e rispetto del benessere degli animali.

Per quanto riguarda i principi di sussidiarietà e imparzialità, un nuovo protocollo del trattato stabilisce orientamenti particolareggiati, giuridicamente vincolanti, per l'applicazione di questi principi.

Il trattato riafferma chiaramente il diritto di tutti i cittadini di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, fatti salvi i principi generali e i limiti che la Comunità può porre per ragioni di interesse pubblico o privato. Esso prevede inoltre un miglioramento della qualità della redazione della legislazione comunitaria per contribuire a una corretta applicazione degli atti legislativi da parte delle autorità nazionali competenti e ad una migliore comprensione da parte del pubblico e degli ambienti economici.

3.3.3 Le politiche esterne dell'Unione

Una delle principali priorità della Conferenza è consistita nel rendere le politiche esterne dell'Unione più coerenti, efficaci e visibili.

La politica estera e di sicurezza comune (PESC) è stata rafforzata attraverso una serie di iniziative.

E' stato reso più autorevole il ruolo del Consiglio europeo nella definizione di strategie comuni per la politica estera dell'Unione, con precisazione degli obiettivi, della durata e dei mezzi che l'Unione e gli Stati membri devono mettere a disposizione.

In primo luogo, si ridurrà il rischio di situazioni di stallo, permettendo una procedura di "astensione costruttiva", in virtù della quale lo Stato membro che presenta una dichiarazione

formale in tal senso non sarà obbligato ad applicare una specifica decisione, pur accettando che essa impegni l'Unione.

Il criterio dell'unanimità continuerà ad essere richiesto per tutte le decisioni politiche fondamentali, il voto a maggioranza qualificata sarà richiesto per le decisioni PESC che attuino strategie comuni decise all'unanimità dal Consiglio europeo, o che attuino azioni comuni o posizioni comuni già adottate.

Sarà previsto un "dispositivo di emergenza" che consenta ad uno Stato membro di opporsi all'adozione di una decisione per motivi di politica nazionale importanti e manifesti. In tali casi gli Stati membri che ritengano importante che l'Unione agisca potranno, se costituiscono una maggioranza qualificata, sottoporre la questione al Consiglio europeo, affinché decida in merito all'unanimità.

L'Unione avrà la capacità di negoziare e concludere accordi internazionali per attuare la sua politica estera e di sicurezza comune.

Per quanto concerne le relazioni economiche, le disposizioni in materia di politica commerciale contenute nei trattati consentiranno al Consiglio di decidere all'unanimità di conferire alla Comunità la competenza a negoziare e concludere accordi sugli scambi di servizi e la proprietà intellettuale, qualora ciò risultasse opportuno per difendere più efficacemente gli interessi dei suoi Stati membri, della sua industria e dei suoi lavoratori nelle organizzazioni internazionali multilaterali quali l'OMC.

3.3.4 Le istituzioni dell'Unione

Nel nuovo trattato sono state apportate alcune significative modifiche istituzionali.

E' stato riconosciuto al Parlamento europeo il ruolo di autentico colegislatore con il Consiglio, modificando la cosiddetta procedura legislativa di codecisione, ed estendendo considerevolmente il numero dei settori legislativi in cui questa procedura si applicherà. E' stata, inoltre, effettuata un'ulteriore semplificazione attraverso la riduzione a tre del numero delle procedure legislative (codecisione, parere conforme e consultazione). E' stato limitato ad un massimo di 700 il numero dei membri del Parlamento europeo, tenendo nel contempo conto della necessità che il numero di rappresentanti di ciascuno Stato membro garantisca un'adeguata rappresentanza. Il Parlamento europeo avrà anche la facoltà di presentare proposte sulla procedura da seguire per la sua elezione, basandosi su principi comuni a tutti gli Stati membri.

Per quanto riguarda il Consiglio, saranno estesi i settori in cui si ricorre al voto a maggioranza qualificata per l'adozione dei suoi atti, il che faciliterà il processo decisionale.

La Commissione, che svolge un ruolo centrale nella struttura istituzionale come iniziatrice, amministratrice, mediatrice, negoziatrice e custode dei trattati, sarà resa più efficiente ed efficace:

- conferendo al suo Presidente poteri più ampi per la scelta dei commissari e l'esercizio della leadership politica;
- migliorando la sua organizzazione interna e la struttura delle sue direzioni generali;
- provvedendo ad una evoluzione della sua composizione in caso di allargamento della Comunità affinché la composizione della Commissione evolva.

Le competenze della Corte di giustizia sono state estese e chiarite in ordine alla salvaguardia dei diritti fondamentali, all'azione dell'Unione in materia di asilo e di immigrazione, e alla cooperazione tra forze di polizia e in materia giudiziaria.

Le competenze della Corte dei conti sono state considerevolmente ampliate; il Comitato delle regioni ha ottenuto una maggior autonomia amministrativa; il campo della consultazione del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale è stato esteso.

I parlamentari nazionali sono coinvolti nell'approvazione dei testi di diritto primario dell'Unione europea e svolgono inoltre un importante ruolo, quanto alla scelta della forma e dei