

PROGETTO DI LEGGE QUADRO

PER LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

TITOLO I

DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1

(Finalità)

1. La presente legge definisce i principi e le linee guida per la riforma della Pubblica Amministrazione attraverso la riorganizzazione degli Uffici Pubblici, degli Enti del Settore Pubblico Allargato, la revisione di istituti del rapporto di pubblico impiego, la separazione delle competenze del Congresso di Stato da quelle dell'Amministrazione, la razionalizzazione di funzioni esecutive, in coerenza con l'evoluzione del sistema istituzionale, economico e sociale, allo scopo di migliorare la funzionalità della attività esecutiva ed amministrativa e fornire servizi sempre più efficaci e coerenti alle esigenze dell'utenza.
2. I principi e le linee guida contenuti nella presente legge sono coerenti con l'Ordine del giorno del Consiglio Grande e Generale del 16 maggio 2007, con le norme contenute nelle Leggi Costituzionale e Qualificata nn. 183 e 184 del 15 dicembre 2005, e con le indicazioni previste nei contratti di pubblico impiego e negli Accordi con le Organizzazioni Sindacali.
3. Con appositi provvedimenti normativi, i singoli ambiti della presente legge saranno oggetto di specifica regolamentazione, attraverso leggi e decreti delegati ai sensi di quanto previsto dalla presente legge ed in coerenza con la gerarchia delle fonti di cui all'articolo 3 bis del Decreto 8 luglio 2002 n.79 "Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell'Ordinamento Sammarinese".

Art. 2

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge, si intende per:

- a. Amministrazione: gli organi, il settore pubblico allargato e le strutture organizzative in cui questo si articola;
- b. assegnazione: individuazione, non immodificabile, dell'unità organizzativa in cui opera il dipendente;
- c. Enti del Settore Pubblico Allargato: Enti ed Aziende Autonome di Stato;
- d. fabbisogno: definizione quali-quantitativa delle esigenze di personale dell'Amministrazione, in coerenza con finalità di efficienza, efficacia dell'attività amministrativa, ma anche di contenimento dei costi della stessa;
- e. unità organizzative (brevemente indicate anche come unità): Dipartimenti e Uffici – Servizi che ne costituiscono l'articolazione organizzativa, così come definiti dalla legge qualificata n. 184 del 15 dicembre 2005, art. 18.

TITOLO II

RIFORMA ISTITUZIONALE DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Art. 3

(Funzioni del Congresso di Stato)

1. Il Congresso di Stato esercita le funzioni di indirizzo politico – amministrativo e di controllo sull'attività amministrativa, nel rispetto delle norme e nell'ambito delle competenze ad esso attribuite dalle leggi.
2. In particolare il Congresso di Stato definisce obiettivi e programmi da attuare e ne verifica il perseguimento da parte dell'Amministrazione.
3. Per favorire una sempre maggiore autonomia ed indipendenza dell'attività dell'Amministrazione, saranno declinati i principi previsti nel Titolo V della Legge Qualificata n. 184 del 15 dicembre 2005 e demandate all'Amministrazione le competenze di carattere prettamente amministrativo.

Art. 4

(Funzione politica collegiale ed individuale del Congresso di Stato)

1. Allo scopo di migliorare il funzionamento al vertice della funzione esecutiva, nell'ambito della riforma saranno rese esecutive le norme ed esplicitati i principi contenuti nelle Leggi

Costituzionale e Qualificata nn. 183 e 184 del 15 dicembre 2005 relative alle funzioni collegiali del Congresso di Stato ed individuali dei Segretari di Stato. Saranno altresì disciplinati gli atti di normazione secondaria.

2. In ragione dei cambiamenti che saranno apportati all'organizzazione della funzione amministrativa e della sempre maggiore autonomia ed indipendenza di questa, saranno rivisti i criteri di definizione degli staff delle Segreterie di Stato, secondo principi di maggiore coerenza con le funzioni politiche a queste attribuite.

3. Nell'ambito delle funzioni e responsabilità politiche individuali dei membri di governo, con legge Qualificata sarà definito come queste si traducono nel rapporto con i settori amministrativi di riferimento, atteso che comunque per ogni Ufficio e Servizio deve essere individuata la relativa responsabilità politica.

TITOLO III

ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE

Art. 5

(Finalità della riorganizzazione)

1. La riorganizzazione della struttura amministrativa è volta ad individuare soluzioni, rispettose dell'evoluzione dell'Amministrazione stessa, dirette a: razionalizzare l'organizzazione complessiva dell'Amministrazione ed i servizi forniti all'utenza; perseguire obiettivi di efficienza, efficacia, economicità e rispondenza alle necessità dell'utenza; dare nuovi strumenti di autonomia e definire più precisamente i ruoli e gli ambiti di gestione.

Art. 6

(Struttura organizzativa dell'Amministrazione)

1. La struttura organizzativa dell'Amministrazione si articola in:

- a. Dipartimenti;
- b. Enti del Settore Pubblico Allargato;
- c. Uffici e Servizi.

Art. 7

Finalità dell'Organizzazione Dipartimentale

1. Conseguentemente al trasferimento delle competenze amministrative in materia di spesa e personale dal Congresso di Stato all'Amministrazione, disposto dal Titolo V della Legge Qualificata 184/2005, e per completare la separazione tra la funzione politica e quella amministrativa ai sensi di quanto previsto dalle Leggi 183/2005 e 184/2005, è confermato il modello dell'organizzazione per Dipartimenti, seppur con una riforma degli stessi che tenga conto delle esperienze maturate negli anni e delle nuove esigenze sia istituzionali che operative.
2. Al fine di attuare quanto previsto nel comma precedente e nell'art. 5, così da realizzare la chiarezza dei ruoli ed evitare sovrapposizioni di compiti e funzioni, gli Enti del Settore Pubblico Allargato non faranno più parte dell'organizzazione dipartimentale pur rientrando nell'ambito della struttura organizzativa dell'Amministrazione essendo comunque soggetti, ferme restando le autonomie e le particolarità, compresa l'articolazione organizzativa, ai principi e alle norme della presente riforma.
3. La revisione degli attuali Dipartimenti riguarderà la ridefinizione dei settori di competenza e, di conseguenza, il loro numero, la loro composizione, nonché i ruoli e i compiti dei relativi Direttori.
4. Successivamente alla nuova definizione degli Uffici e Servizi, che terrà conto della realtà esistente e delle potenzialità di miglioramento e sviluppo degli stessi, con legge qualificata saranno individuati i nuovi Dipartimenti, indipendenti dalle deleghe politiche.

Art. 8

(Nuovi Dipartimenti)

1. I Dipartimenti rappresentano aggregazioni di unità secondo criteri di omogeneità e di coordinamento degli ambiti operativi, definiti in coerenza con le finalità dell'organizzazione dipartimentale sopra esposte.
2. I Dipartimenti sono finalizzati a perseguire obiettivi di:
 - a. gestione di specifiche attività delegate a seguito del trasferimento delle competenze previsto all'art. 3;
 - b. impulso, integrazione e controllo delle unità appartenenti al Dipartimento stesso nell'ambito di progetti ed attività riguardanti più unità dello stesso o di vari Dipartimenti;
 - c. ottimizzazione e razionalizzazione nell'uso delle risorse finanziarie, umane e strumentali, al fine di consentire, in coerenza con le indicazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica, il miglioramento della funzionalità dell'attività amministrativa, ma anche di perseguire il contenimento dei costi e di valorizzare la professionalità delle risorse umane;

d. definizione di modalità operative, in coerenza con le indicazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica, al fine di semplificare ed uniformare l'attività delle singole unità anche per migliorare il rapporto con l'utenza;

3. In relazione allo specifico settore di appartenenza e alle competenze attribuite, le funzioni dei Dipartimenti possono essere differenziate.

Art. 9

(Direttori di Dipartimento)

1. Con apposita legge saranno definiti il ruolo ed i compiti del Direttore di Dipartimento, in coerenza con gli obiettivi previsti all'art. 8, ma anche con le caratteristiche dello specifico Dipartimento di assegnazione.

2. Il Direttore di Dipartimento, inoltre, è responsabile nei confronti del Congresso di Stato per le funzioni di competenza, che riguardano in particolare i seguenti ambiti ed autonomie:

a. gestione, con le modalità e le autonomie previste dalla legge, delle competenze trasferite dal Congresso di Stato e dai singoli Segretari, di cui all'art. 3;

b. coordinamento autonomo dell'attività delle unità del Dipartimento per quanto concerne i piani e programmi attribuiti allo stesso o a parte di questo, ma anche per il funzionale svolgimento dell'attività amministrativa riguardante più unità del Dipartimento;

c. definizione e monitoraggio costante, in coerenza con le indicazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica e sentiti i Dirigenti interessati, della migliore utilizzazione possibile delle risorse umane, finanziarie e strumentali all'interno del Dipartimento;

d. definizione e monitoraggio costante, in coerenza con le indicazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica ed in collaborazione con i Dirigenti del Dipartimento, delle modalità operative, al fine di uniformare, semplificare e razionalizzare i processi amministrativi e di rendere l'attività del Dipartimento nel suo complesso omogenea e coerente con le necessità dell'utenza.

Art. 10

(Dipartimento della Funzione Pubblica)

1. Il Dipartimento della Funzione Pubblica promuove, orienta e controlla i processi di modernizzazione dell'Amministrazione, con particolare riferimento alla gestione ottimale delle risorse umane e strumentali e alla definizione, in collaborazione con i Direttori di Dipartimento e, per il tramite di questi ultimi con i Dirigenti, di un'organizzazione dell'attività amministrativa improntata a criteri di efficienza, efficacia e rispondenza alle necessità dell'utenza.

2. Il Dipartimento della Funzione Pubblica, allo scopo di informare l'operato dell'Amministrazione ad imparzialità ed equità, svolge la funzione di cui al comma precedente nei confronti di tutto il settore pubblico allargato ivi compresi e gli Enti del Settore Pubblico Allargato.

Art. 11

(Direzione Generale della Funzione Pubblica)

1. Con apposita regolamentazione saranno definiti il ruolo, i compiti e la composizione della Direzione Generale della Funzione Pubblica.
2. La Direzione Generale della Funzione Pubblica risponde al Congresso di Stato per le funzioni assegnate, così come per la realizzazione di piani e programmi riguardanti il funzionamento dell'attività amministrativa nel suo complesso.
3. La Direzione Generale della Funzione Pubblica, in particolare:
 - a. propone, applica e fa applicare le norme e gli indirizzi per tutto il pubblico impiego (PA, Enti del Settore Pubblico Allargato) e, a tal riguardo, interagisce con le Organizzazioni Sindacali in rappresentanza dell'Amministrazione, in autonomia oppure su mandato del Governo;
 - b. avanza proposte al Segretario con delega alla Funzione Pubblica e al Congresso di Stato per il miglioramento dell'attività amministrativa.

Art. 12

(Coordinamento dei Dipartimenti e Consiglio di Dipartimento)

1. Al fine di perseguire le finalità della riorganizzazione, il Coordinamento dei Dipartimenti ed il Consiglio di Dipartimento saranno rivisti per rendere coerenti le relative funzioni con la nuova struttura dipartimentale.
2. Allo scopo di perseguire l'integrazione complessiva dell'intero settore pubblico allargato, saranno individuati, all'interno del Dipartimento della Funzione Pubblica, ambiti di condivisione e coordinamento fra dipartimenti ed Enti del Settore Pubblico Allargato.

Art. 13

(Missione e Funzioni di Uffici e Servizi)

1. Gli Uffici e Servizi dell'Amministrazione informano il proprio operato a specifiche Missioni e Funzioni ad esse attribuite.

2. La Missione rappresenta l'elemento giustificante l'esistenza di una struttura e, pertanto, ne descrive gli scopi e le finalità istituzionali, tendenzialmente immutabili nel tempo. Le missioni sono fissate dalla legge sia nell'ambito della riforma sia successivamente.
3. Le Funzioni descrivono le attività della specifica unità ed i mezzi con i quali perseguire la Missione. Nell'ambito della riforma saranno fissate per legge o per decreto delegato ed il loro aggiornamento successivo potrà avvenire con decreto delegato per rendere la struttura flessibile ai cambiamenti esterni o per affidare all'unità nuovi compiti.
4. Le Funzioni devono mantenere piena coerenza nel tempo con la relativa Missione.
5. Missioni e Funzioni generano prescrizioni che si intersecano con profili di ruolo, status e incompatibilità dei dipendenti e funzioni dirigenziali.

Art. 14

(Uffici – Servizi e Dipartimenti: ruoli e coordinamento)

1. Coerentemente con i principi della riorganizzazione e con le funzioni dei Dipartimenti e del Dipartimento della Funzione Pubblica, Uffici e Servizi hanno piena autonomia operativa per il perseguimento della Missione e delle relative Funzioni.

TITOLO IV

DIRIGENTI

Art. 15

(Funzioni dirigenziali)

1. Con apposita legge sarà rivista la normativa sullo status dei Dirigenti, tenendo conto degli accordi sottoscritti in materia di concorsi e selezione e di titoli di studio. Tale legge, in coerenza con le norme sui profili di ruolo, sulle Missioni e Funzioni degli Uffici e Servizi pubblici, e sul trasferimento e separazione delle competenze, nonché nella linea di evoluzione della attuale normativa sulla dirigenza, definirà compiti e ruolo del dirigente, prevedendo che:

- a. sia responsabile dei servizi erogati dalla Unità Organizzativa diretta ed abbia il potere/dovere di dotarla della migliore organizzazione possibile, tenuto conto delle risorse strumentali, finanziarie ed umane alla stessa assegnate;
- b. abbia strumenti di gestione del personale più ampi per la migliore utilizzazione operativa del personale assegnato e per il suo sviluppo professionale;
- c. abbia poteri di spesa più ampi, secondo quanto previsto nell'ambito della riforma dell'ordinamento contabile;
- d. rappresenti, insieme al personale alle proprie dipendenze, il riferimento professionale privilegiato per le materie di competenza dell'Unità Organizzativa diretta ed emetta gli atti e provvedimenti amministrativi di rilevanza esterna.

Art. 16

(Rapporto di lavoro e retribuzione dei dirigenti)

1. Il rapporto di lavoro con i Dirigenti può essere d'organico o a contratto. In questo secondo caso la nomina spetta al Congresso di Stato o al Consiglio Grande e Generale (quando previsto da norme speciali), ferma restando l'attivazione di opportune e diversificate forme di selezione, allo scopo di dotare l'Amministrazione delle migliori professionalità disponibili.
2. La retribuzione della funzione dirigenziale sarà fissata per legge e sarà composta da quattro componenti: di base, di posizione, legata alla complessità dell'unità diretta; di risultato e di contratto a termine, per chi non è titolare di rapporto a tempo indeterminato con la Pubblica Amministrazione.

Art. 17

(Valutazione di Direttori e Dirigenti)

1. Con apposita normativa successiva alla individuazione degli Uffici e Servizi, saranno definiti i principi e le procedure per la valutazione delle prestazioni professionali di Direttori e Dirigenti.
2. La valutazione si svolgerà con modalità e periodicità differenti: valutazione di risultato su base annua e valutazione di posizione in corrispondenza della scadenza dell'assegnazione o dell'incarico.
3. Le finalità della valutazione saranno di:
 - a. premiare il merito;
 - b. definire gli eventuali interventi per migliorare la prestazione professionale;
 - c. quantificare gli elementi variabili della retribuzione (valutazione di risultato);

d. valutare complessivamente l'incarico svolto o l'assegnazione di periodo (valutazione di posizione), così da procedere con una conferma o meno dello stesso, al fine anche di consentire una rotazione degli incarichi dirigenziali.

4. La valutazione riguarderà la prestazione complessiva dei Direttori di Dipartimento e Dirigenti e sarà basata su obiettivi preliminari di periodo.

TITOLO V

IL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO

Art. 18

(Disposizioni generali)

1. Il rapporto di lavoro che si instaura tra l'Amministrazione ed il dipendente ha lo scopo di garantire lo svolgimento dell'attività amministrativa.
2. In applicazione di principi già chiaramente affermati in leggi, contratti collettivi ed accordi tra l'Amministrazione e le Organizzazioni Sindacali, la riforma prevedrà il superamento del mansionario e della titolarità ed inamovibilità del posto.
3. Per realizzare quanto sopra, il personale in organico sarà inquadrato in appositi profili di ruolo ed assegnato alle unità organizzative in base al fabbisogno quali-quantitativo.
4. Coerentemente ai principi della presente legge e previo confronto con le Organizzazioni Sindacali, saranno rivisti alcuni istituti del rapporto di pubblico impiego allo scopo di rendere più flessibile la gestione del personale, radicare nelle norme la cultura di servizio al pubblico, valorizzare le professionalità esistenti e tendere ad un generale riequilibrio di trattamento.
5. In una successiva fase saranno affrontati gli istituti di cui al successivo art. 25, demandando alla contrattazione collettiva gli aspetti di pertinenza.

Art. 19

(Profili di ruolo)

1. Il Profilo di Ruolo stabilisce cosa è richiesto al dipendente in termini di prestazione lavorativa, prescindendo dalla unità in cui sarà assegnato.

2. Il Profilo di Ruolo viene definito in apposita regolamentazione, secondo criteri di omogeneità tra le prestazioni, chiarezza e coerenza con le necessità attuali e prospettive della Pubblica Amministrazione, operando una riduzione e semplificazione delle attuali qualifiche ed una revisione / aggiornamento dei titoli di studio ad oggi previsti per le singole posizioni di lavoro.

Art. 20

(Inquadramenti)

1. Nell'ambito della riforma ogni dipendente in organico sarà inquadrato in un profilo di ruolo, ma potrà svolgere prestazioni temporanee di sostituzione – incarico in altro profilo di ruolo secondo le regole ed i criteri che saranno previsti dalla legge e dai contratti.
2. Sempre nell'ambito della riforma saranno previsti per legge, previa contrattazione con le Organizzazioni Sindacali, i criteri per il più corretto inquadramento del personale nei profili di ruolo avendo riguardo al contenimento della spesa e del precariato e soprattutto facendo in modo che la riforma sia occasione per selezionare nuove professionalità ed aprire il più possibile l'accesso alla PA attraverso concorsi, corsi-concorso e altre forme di selezione.

Art. 21

(Assegnazioni alle unità)

1. Il personale dipendente è assegnato alle unità (Uffici, Servizi o Dipartimenti) per perseguire la missione e le funzioni degli stessi.
2. L'assegnazione del dipendente ad una unità non è immodificabile, in coerenza con regole concordate con le Organizzazioni Sindacali che dovranno garantire alla struttura stabilità e adattabilità alle esigenze dell'utenza.
3. Il dipendente può essere assegnato:
 - a. al Dipartimento per le funzioni proprie dello stesso;
 - b. al Dipartimento per lo svolgimento di funzioni delle unità a questo subordinate e quindi successivamente attribuito a specifica unità;
 - c. alle unità del Dipartimento.

Art. 22***(Accesso al pubblico impiego ed altre forme di selezione)***

1. Le regole di accesso al pubblico impiego saranno riformate per rispondere alla necessità di individuare le risorse umane carenti o mancanti e professionalità sempre più necessarie, in una Amministrazione che dovrà porsi con un ruolo maggiormente autorevole e sollecito nei confronti dell'utenza e nel contesto delle relazioni esterne.
2. Forme di selezione dovranno essere previste anche per tipi di collaborazione temporanea con l'Amministrazione, che dovranno essere opportunamente disciplinate.
3. Le stesse regole delle pubbliche graduatorie dovranno essere riviste per garantire un reclutamento rispondente alle necessità dell'Amministrazione.

Art. 23***(Fabbisogno delle unità)***

1. Nell'ambito della riforma, sarà definito il fabbisogno quali-quantitativo di personale da assegnare alle unità, previa definizione delle relative missioni e funzioni.
2. Periodicamente l'Amministrazione rileverà il fabbisogno quali – quantitativo delle singole unità, in coerenza con le funzioni delle stesse e con principi di flessibilità, economicità ed efficienza – efficacia dell'attività amministrativa.

Art. 24***(Organi collegiali della Pubblica Amministrazione)***

1. Gli organi collegiali con competenza in materia di pubblico impiego saranno rivisti con riferimento al trasferimento delle competenze di cui all'art. 3, alla riforma della macrostruttura e alle modifiche normative che interverranno nel rapporto di pubblico impiego.

Art. 25***(Perfezionamento della riforma)***

1. Previo confronto con le Organizzazioni Sindacali e successivamente al primo inquadramento ed assegnazione del personale, saranno disciplinate con legge le seguenti materie:

- a. valutazione e riconoscimento del merito dei dipendenti;
- b. ruolo e “valore” della formazione professionale;
- c. revisione della struttura retributiva, al fine di perseguire obiettività di equità e semplificazione della situazione attuale;
- d. mobilità intra e inter dipartimentale;
- e. partecipazione a specifici progetti con chiara determinazione di obiettivi e tempi (progetti-obiettivo);
- f. gerarchia delle fonti normative di pubblico impiego.

Art. 26

(Verifica dell'efficacia degli atti normativi)

1. Gli atti normativi in esecuzione della presente legge così come i suoi contenuti saranno oggetto di verifica allo scopo di garantire l'appropriatezza e la coerenza dell'intervento di riforma.

TITOLO VI

FONTI NORMATIVE

Art. 27

(Testo Unico)

1. Dopo l'approvazione delle normative di cui all'art.25, sarà predisposta con Decreto Delegato una raccolta coordinata di tutte le norme afferenti il rapporto di lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione. Il Testo Unico dovrà prevedere una chiara definizione della gerarchia delle fonti normative di pubblico impiego.

Art. 28

(Entrata in vigore)

1. La presente legge, che ha la funzione di definire in un quadro normativo coerente i contenuti degli interventi legislativi necessari a realizzare la riforma della Pubblica Amministrazione, entra in vigore il quinto giorno successivo a quello della sua legale pubblicazione.