



Repubblica di San Marino
Segreteria di Stato per gli Affari Interni

RELAZIONE ILLUSTRATIVA AL PROGETTO DI LEGGE
**“Riforma della struttura e del modello organizzativo
dell’Amministrazione Pubblica”**

Eccellenze e colleghi Consiglieri,

il presente progetto di legge giunge al Consiglio Grande e Generale unitamente ad altri ad esso correlati, dopo molti mesi dall’adozione delle leggi di riforma del luglio 2009 ma, soprattutto, dopo molti anni dalla richiesta di riforma proveniente da tutti gli ambienti della politica e della società sammarinese.

In tanti anni, soprattutto a partire dalla ristrutturazione del 1993 che ha deluso le aspettative già allora presenti sulla scia della riforma degli anni ‘80, si è discusso della revisione istituzionale dei poteri politici ed amministrativi, per dare attuazione al principio di separazione dei poteri sancito dalla Dichiarazione dei Diritti, confermato ed in parte sviluppato con le Leggi Costituzionali e Qualificate del Dicembre 2005. Si è discusso di come modernizzare e migliorare l’apparato pubblico, con il succedersi di relazioni al Consiglio Grande e Generale rimaste poi lettera morta. Nel contempo, si è dovuta registrare la stratificazione, a volte incoerente e sempre non esauriente di leggi, accordi, decreti, interpretazioni, prassi e deliberazioni, diretti a tamponare questo o quell’aspetto in modo parziale e/o settoriale.

Nella precedente e nella corrente legislatura si è data finalmente risposta all’aspirazione di vedere concretizzata una tra le riforme più difficili da progettare ed attuare, in considerazione delle oggettive condizioni politiche, culturali, normative, sociali ed organizzative su cui deve innestarsi, oggi ancora più condizionanti che in passato.

Il punto di partenza di questo percorso è l’ordine del giorno approvato ad amplissima maggioranza, il 16 maggio 2007 dal Consiglio Grande e Generale, poi tradotto in Accordi con le Organizzazioni Sindacali e, soprattutto, nella legge quadro e nelle leggi sulla dirigenza, sulla disciplina e sui concorsi del luglio 2009.

Dopo l’approvazione del citato Ordine del Giorno, nella precedente legislatura vi sono state due interruzioni all’attività dell’Esecutivo determinate da due crisi di governo che, complessivamente, hanno comportato uno stop di molti mesi. La prima, alla fine del 2007, e la seconda, apertasi l’11 giugno 2008, sfociata poi nelle elezioni anticipate del 9 novembre 2008 dalle quali è nato, nel dicembre successivo, un Governo completamente nuovo, con la sola eccezione della continuità nella gestione della Segreteria di Stato per gli Affari Interni. Nella corrente legislatura il Congresso di Stato e molta parte dell’amministrazione sono stati impegnati, se non addirittura assorbiti, da una situazione del tutto



straordinaria e da cambiamenti che non è eccessivo definire storici per la nostra Repubblica. Ciò ha comportato conseguenze sul percorso della Riforma della PA, che ha richiesto decisioni in ogni settore amministrativo, ciascuno dei quali ricade sotto la responsabilità del competente Segretario di Stato ed è “risolto” dal presente progetto di legge anche in modo diverso: completa ristrutturazione, oppure rinvii, oppure indirizzi di sviluppo e di innovazione.

Nonostante le emergenze ed in concomitanza con esse, l'Esecutivo ha avviato, ed in parte realizzato, importantissime riforme come quelle della Pubblica Amministrazione (nel 2009) , e come quelle adottate nell'ordinamento dell'economia, della finanza, della giustizia, delle residenze e permessi di soggiorno, ed ha adottato standard internazionali di grande portata.

Le quattro leggi di riforma del 2009 sono molto importanti e meritano un riconoscimento per la loro effettiva e significativa portata sia politica che normativa: la legge quadro, infatti, per la prima volta in tale materia, indica il percorso della riforma, il modello organizzativo ed i singoli interventi; mentre gli altri tre testi di legge, benché urgenti da anni, non erano mai stati neppure abbozzati in precedenza.

Non di scarsa rilevanza anche per la PA, seppure non per la riforma, sono state le leggi finanziarie e gli esami del FMI, dato il contesto problematico che ha richiesto scelte di contenimento della spesa pubblica contestualmente al superamento di logiche di consenso fine a se stesse. Il tutto in un quadro politico connotato a volte da fibrillazioni consiliari.

I temi della Riforma della PA sono oggettivamente molteplici, difficili e complessi. Le criticità di un intervento sistemico aumentano con il passare del tempo e, ovviamente, se la situazione economica, sociale e finanziaria non è delle migliori.

Nella precedente legislatura le Organizzazioni Sindacali avevano fortemente contribuito a sostenere la riforma, svolgendo un'importante funzione propositiva e di impulso; in quella corrente hanno a volte appoggiato ed a volte osteggiato il percorso, a causa di fattori legati alla situazione generale del Paese e agli interventi economico finanziari promossi dal Governo per fronteggiarla. Anche a tal proposito non si deve sottovalutare che le riforme e le ristrutturazioni nella PA hanno sempre comportato un innalzamento dei costi ed ampliato spazi ed opportunità per i dipendenti, prevedendo l'incremento del numero degli uffici e del numero delle posizioni, aumenti delle voci retributive e stabilizzazioni sganciate dalle effettive necessità di posizioni nelle dotazioni organiche. E' dunque senz'altro più arduo intervenire quando non sono disponibili risorse economiche come in passato ed, anzi, è indispensabile il contenimento. Il rapporto tra costi e benefici e l'attenzione alla spesa sono punti cardine delle sollecitazioni e dei contributi provenienti da tutte le rappresentanze della società politica e civile, verso un apparato da tempo sovradimensionato: la continuità nelle politiche di rigore adottate negli ultimi anni, insieme all'utilizzo delle



“leve” introdotte nel modello organizzativo e alla realizzazione dei progetti di riorganizzazione, potranno portare a risultati positivi.

Filosofia della riforma

Si richiamano i concetti espressi nella relazione sottoposta al Consiglio nell'aprile 2007, nell'Ordine del Giorno adottato dal Consiglio nel maggio successivo, nonché nella Relazione al progetto di Legge “Legge Quadro per la Riforma della PA” 105/2009. In particolare, si vuole ribadire che l'intervento di riforma è dettato da considerazioni di natura organizzativa, e non ideologica, ed è frutto di un approccio propositivo, animato da senso dello Stato e da rispetto per le istituzioni pubbliche e per tutti coloro che operano con volontà e capacità nei servizi pubblici, nella piena consapevolezza di dover garantire equilibri di varia natura.

L'elemento fortemente caratterizzante del progetto è costituito dall'analisi e ricerca di soluzioni concrete ai principali problemi di funzionamento e dalle esigenze di ammodernamento, con una visione prospettica, orientata verso il costante futuro miglioramento dell'apparato amministrativo dello Stato. Il proposito, da sempre dichiarato, del disegno di riforma, e quindi della proposta contenuta in questo progetto di legge e negli altri già adottati e da adottare, è quello di creare le basi normative, strutturali ed organizzative per le scelte politico-strategiche di oggi e di domani, di competenza sia dei soggetti politico istituzionali che dell'amministrazione nella sua piena autonomia.

L'ambizione è, dunque, quella di proporre soluzioni che consentano futuri aggiornamenti, modifiche e più ampi cambiamenti, senza la necessità di dover allestire intere riforme per poter accompagnare l'evoluzione della società sammarinese. In tal senso sono state predisposte le missioni e funzioni delle Unità Organizzative, i Profili di Ruolo, i Gruppi di Progetto ed i ruoli della Funzione Pubblica e dei Direttori di Dipartimento, con una visione organica e complessiva dei vincoli, dell'ambiente e delle culture organizzative di riferimento, per un vero e proprio processo di cambiamento organizzativo.

Mentre per le organizzazioni aziendali la “strategia” è riferita prevalentemente al mercato, nel caso della PA il primo riferimento è rappresentato dagli indirizzi politico-strategici del Programma di Governo, dal documento di programmazione economica e dalle deliberazioni del Consiglio Grande e Generale e del Congresso di Stato.

L'amministrazione statale non è soggetta alle spinte e tensioni che inducono a rapidi riallineamenti per stare sul mercato e muoversi nello scenario competitivo. Un'amministrazione efficiente, anche in assenza di tali stimoli, deve in ogni caso attrezzarsi ed adottare una logica di cambiamento per adeguarsi alle richieste in continua evoluzione, provenienti dai cittadini/utenti, in primo luogo, e da tutti i soggetti sociali e istituzionali. In questa ottica l'individuazione degli ambiti operativi e di responsabilità recepiscono, da un lato, gli approfondimenti interni all'amministrazione (effettuati anche da gruppi di lavoro), e dall'altro le teorie e

6



pratiche sperimentate da molti anni per il moderno funzionamento delle organizzazioni complesse in altre realtà.

I contributi politici del Governo e della maggioranza sono stati determinanti, in particolare nella configurazione della Direzione Generale della Funzione Pubblica (di seguito anche DGFP) e nella definizione delle Unità Organizzative (di seguito anche UO) dei diversi dipartimenti, rispettando le indicazioni e le responsabilità di ciascun Segretario di Stato nel settore amministrativo di pertinenza. Così pure il contributo del Sindacato nella definizione della DGFP ed in altri ambiti caratterizzanti il modello adottato.

Obiettivi e contenuti del progetto di legge

I principali obiettivi del presente progetto di legge, si possono così sinteticamente individuare:

- separare le competenze della politica dalla gestione amministrativa;
- creare una "cabina di regia" per la gestione strategica, la coerenza e l'impulso dell'azione amministrativa;
- adottare un modello organizzativo improntato alla chiarezza dei ruoli ed orientato all'innovazione ed al coordinamento;
- favorire il progressivo allineamento a standard di efficienza, efficacia, produttività, valutazione dei servizi e delle prestazioni, comunicazione e miglioramento del rapporto con l'utenza;
- eliminare gli elementi di rigidità che rendono difficile il governo delle risorse umane quali: titolarità del posto, inamovibilità e rigidità dei mansionari, prevedendo "regole" più vicine a quelle in vigore nel settore privato;
- ridefinizione delle Unità Organizzative ed indirizzi di evoluzione da realizzare con l'attuazione di progetti organizzativi.

Il progetto di legge, tratta i contenuti utili a raggiungere gli obiettivi sopra indicati, attraverso la seguente struttura del suo testo:

- Titolo I "Finalità e Principi";
- Titolo II "Struttura ed organizzazione";
- Titolo III "Modello Organizzativo ed ambiti di indirizzo, gestione e controllo";
- Titolo IV "Ruoli e Competenze per gli atti sul personale";
- Titolo V "Profili di Ruolo e Fabbisogno"
- Titolo VI "Indirizzi per il Rapporto d'Impiego"
- Titolo VII "Norme Transitorie, di Coordinamento e Finali".

I titoli sono a loro volta suddivisi in capi ed in articoli di cui si dà conto nei paragrafi che seguono, secondo una aggregazione per obiettivi ed argomenti.

Il progetto di legge si completa dei seguenti allegati:

- Allegato A - relativo alle UO della Pubblica Amministrazione e agli enti del Settore Pubblico Allargato;
- Allegato B - relativo ai modelli dei Profili di Ruolo.



Separazione dei poteri e autonomia della PA

Il presente progetto di legge si prefigge di dare attuazione al principio della separazione dei poteri attraverso il rafforzamento dell'autonomia operativa e delle responsabilità nella gestione della macchina pubblica, così come disposto dal Titolo V della Legge Qualificata 15 dicembre 2005 n.184 e secondo le proposte contenute nei Titoli III e V della Legge 105/2009 "Legge Quadro per la Riforma della PA". L'Amministrazione deve avere proprie gambe e propri spazi sia d'azione che di responsabilità. Questo è il presupposto imprescindibile per una gestione secondo logiche organizzative e per affrontare, con professionalità, criticità e soluzioni di miglioramento.

Il progetto di legge interviene sulla materia attraverso molte norme presenti nei diversi articoli, a partire da quelle che delineano il funzionamento del modello organizzativo, fino a quelle che indicano importanti modifiche a specifiche norme vigenti.

Separazione delle competenze: Congresso di Stato

Nella parte del progetto di legge in cui si esplicita il funzionamento del modello organizzativo (Titolo III) sono precisati i compiti e le responsabilità del Congresso di Stato e dei singoli Segretari nei confronti dell'amministrazione (art.11), in aderenza ai contenuti della Legge Costituzionale 183/2005 e della Legge Qualificata 184/2005 e cioè: definizione di indirizzi e obiettivi, sia di carattere generale che di carattere settoriale o specialistico, ed esercizio del controllo. Le attività di pianificazione e progettuali a carattere settoriale e specialistico sono demandate rispettivamente al Direttore del Dipartimento e ai Dirigenti delle UO interessate; quelle di carattere generale e trasversale sono demandate alla Direzione Generale della Funzione Pubblica.

L'art.12 prevede la riorganizzazione delle Segreterie di Stato, affinché siano più orientate alla definizione degli obiettivi di governo e all'elaborazione delle politiche di competenza. L'articolo demanda a decreto delegato i dettagli della regolamentazione, all'interno di confini e limiti prestabiliti quali: l'individuazione dei ruoli istituzionali del personale politico a supporto del Segretario di Stato, per l'espletamento delle attività proprie della Segreteria; lo stanziamento e le modalità di gestione delle risorse economiche per le spese correnti necessarie all'attività delle Segreterie di Stato; certezza e trasparenza delle singole voci di spesa, comprese quelle per il personale e per le consulenze professionali; l'individuazione del personale amministrativo incaricato delle attività prettamente amministrative delle Segreterie e l'utilizzo delle metodologie e procedure correnti nell'amministrazione (contabilità, protocollo, gestione documentale, verbali, accordi e convenzioni), al fine di assicurare trasparenza, chiarezza e coerenza a tali attività e anche per consentire un corretto "passaggio delle consegne".



Nell'ambito dell'articolato ulteriori norme definiscono precise competenze del Congresso di Stato: nomine, riporti funzionali e gerarchici, funzioni di controllo, indicazione di obiettivi, piani e direttive. Si segnalano a tal proposito le norme che completano il già avvenuto trasferimento delle competenze sul personale, in particolare presenti nel titolo IV che verrà trattato in seguito. Il Congresso di Stato ed i singoli Segretari di Stato perdono alcune funzioni e competenze, ancora residualmente presenti nella normativa vigente (in particolare attraverso la presenza in commissioni), a favore dell'autonomia di gestione dell'amministrazione.

In tale contesto si vuole cogliere l'opportunità di segnalare la già costante applicazione del Governo ad attuare nel quotidiano i principi di separazione dei poteri e di autonomia del settore PA. In questi anni si è svolta una riforma faticosa e silenziosa, ma non per questo meno importante, ogni giorno, nei piccoli come nei grandi atti, a cominciare dalla materia relativa al personale. Il regolamento sulle sostituzioni n.2 del 23/02/2007, demanda tutta la materia all'amministrazione, evitando così delibere di volta in volta ad personam; i distacchi a livello superiore non si fanno più e le delibere di distacco amministrativo demandano all'amministrazione le retribuzioni secondo legge, evitando trattamenti diversificati pur in casi analoghi, relativi soprattutto al mantenimento o meno delle indennità; le assunzioni su posizioni del contratto privatistico avvengono solo in base alle norme e da parte degli uffici competenti, e non discrezionalmente da parte del governo come in passato; i contratti dirigenziali sono divenuti omogenei ed è complessivamente diminuita la spesa per le indennità dirigenziali; gli artt. 70 e 73 della legge 168/2009 dispongono per gli enti nella materia del personale e delle consulenze; gli appelli alle sentenze non sono più oggetto di valutazione caso per caso da parte del Congresso, ma gli uffici interessati e l'Avvocatura dello Stato direttamente indicano ed agiscono; la trasparenza delle deliberazioni è oggi regolata precisamente nei vari ambiti e tutti sono chiamati ad astenersi dall'interferire con i Dirigenti nella gestione del personale.

Separazione delle competenze: potere giudiziario

Un altro obiettivo che la Riforma si prefigge è quello di contribuire, per le materie interessate, a separare le funzioni del potere giudiziario da quelle in ambito amministrativo. Si tratta di una esigenza forse meno riconosciuta e, finora, poco percepita, ma che deve comunque essere considerata, alla luce delle indicazioni internazionali in materia e delle incongruenze presenti. Tale obiettivo si potrà raggiungere appieno con la riforma delle norme di contabilità e con il completamento del trasferimento all'amministrazione di competenze oggi ancora in capo al Congresso di Stato (diverse da quelle sul personale, già demandate, o con il presente progetto di legge). Le modifiche ai ruoli previsti dalle norme di disciplina e di tutela della privacy, sono state predisposte a tale scopo (artt. 43 e 41 trattati in successivi paragrafi della presente relazione).

U



Autonomia della PA e competenze sul personale

Nel presente progetto di legge viene dettagliatamente definita l'attribuzione delle competenze sulla gestione del personale, sia in termini di funzioni strategiche che di funzioni prettamente burocratico-amministrative.

La struttura dell'amministrazione è articolata in ben definiti ruoli ed ambiti di presidio, al fine di realizzare, in piena autonomia, gli obiettivi organizzativi e di sviluppo dei servizi e della professionalità, lontano da interferenze che, purtroppo, hanno portato a contraddizioni deleterie per la cultura organizzativa, per i servizi e per la spesa pubblica.

In tal senso, il progetto di legge separa, riguardo al personale, le attribuzioni ed i ruoli di rilevanza strategica (DGFP in particolare, attraverso la Direzione dello Sviluppo Risorse Umane e Organizzazione) da quelli prettamente amministrativi (dipartimento funzione pubblica ed uffici del personale del Settore Pubblico Allargato); ridefinisce gli organismi di pubblico impiego, nei quali non è più prevista la partecipazione del Congresso di Stato e dei Segretari.

La trattazione dei rispettivi paragrafi, relativi a questi ruoli ed aspetti, potrà dare adeguato conto della realizzazione di questi obiettivi e della concreta congiunzione, in tale ambito, del modello organizzativo con l'autonomia funzionale.

Gestione budgetaria e riforma dell'Ordinamento Contabile

Affinché il cambiamento organizzativo possa produrre concreti risultati è necessario che, nel più breve tempo possibile, si proceda con la riforma dell'Ordinamento Contabile dello Stato. La programmazione e la gestione delle risorse economico-finanziarie su base budgetaria e la separazione dei compiti dell'Amministrazione da quelli del Congresso di Stato, sono infatti la base per una gestione improntata sugli obiettivi.

La separazione dei poteri non potrà essere attuata in molti ambiti, diversi da quelli regolamentati dalla presente legge, se non vi sarà la riforma della contabilità. L'art. 2 prevede l'adozione di regole e metodologie per la programmazione e la gestione delle risorse su base budgetaria a cui la riforma delle norme di contabilità dovrà ispirarsi.

Adottare la programmazione attraverso l'utilizzo del budget consente di:

- indicare chiaramente gli obiettivi di breve periodo, attenendosi al piano pluriennale, del quale verificare la fattibilità nel periodo di riferimento;
- coinvolgere tutti gli organi che hanno responsabilità di gestione nella definizione e nel raggiungimento degli obiettivi;
- controllare l'attività di gestione, individuando e risolvendo tempestivamente eventuali inefficienze riscontrate.

Programmazione e controllo sono strettamente interdipendenti: un'efficiente programmazione è imprescindibile per un controllo efficace e viceversa. Inoltre la misurazione dell'efficienza dei servizi offerti deve farsi anche in correlazione

U



ai costi. Anche per questo aspetto, assumono carattere fondamentale le figure del management ed una formazione che punti sulle capacità per effettuare la “misurazione” ed il controllo, oggi carenti.

Struttura: configurazione delle Unità Organizzative

Il Titolo II del progetto di legge definisce la struttura dell'intero Settore Pubblico Allargato, con le relazioni che intercorrono fra i diversi “corpi” per la coerenza del sistema. Ogni organizzazione aperta ed efficiente deve dichiarare gli scopi e le attività che svolge, esplicitando gli obiettivi istituzionali e di periodo e le funzioni cui è preposta nelle sue varie articolazioni; base imprescindibile per rendere conto del proprio operato, dei risultati conseguiti e delle risorse utilizzate.

Gli uffici e servizi della Pubblica Amministrazione sono pertanto definiti attraverso le missioni e funzioni e cioè, come già previsto nella legge quadro, la ragione istituzionale e la descrizione delle attività a macro livello.

L'individuazione delle macroattività costituisce la base per definire il fabbisogno attraverso la “misurazione” dei carichi di lavoro e la “pesatura” dei compiti, nonché indicando, di riflesso, le competenze professionali necessarie (sia come capacità che come titolo di studio e formazione). Tale innovativa definizione delle Unità Organizzative, unitamente alla eliminazione delle sezioni predefinite per legge, alla definizione del fabbisogno e all'introduzione dei profili di ruolo, è diretta a consentire ai Dirigenti di organizzare le attività ed il personale nel modo più funzionale ed efficiente.

Inoltre, questo tipo di descrizione si presta ad attuare i cambiamenti non solo operativi interni, ma anche relativi all'aggiunta, modifica, soppressione o spostamento di funzioni delle UO e si presta a recepire nuove norme regolatrici delle materie gestite dalle UO e dai Dipartimenti. La struttura della PA, così come individuata nell'allegato A alla presente legge, costituisce il fondamento su cui basare le future decisioni politiche e gli interventi finalizzati all'innovazione organizzativa e alla razionalizzazione delle risorse, che verranno posti in atto anche attraverso specifici progetti organizzativi.

Vengono inoltre indicate le fonti normative attraverso cui modificare l'allegato A: è disposta la riserva di legge ordinaria per l'istituzione di nuove UO (unica eccezione il caso di accorpamento derivante dalla sommatoria di più UO con relativa sommatoria delle rispettive missioni, volendosi privilegiare gli interventi di riduzione); è previsto il decreto delegato per modificare le funzioni, purché restino coerenti con la missione, e per modificare ogni altra disposizione presente nell'allegato A e che descrive ciascuna UO. Ma non potranno essere create nuove UO, e dunque nuove dirigenze, se non con legge ordinaria. La coerenza complessiva a cui è improntata la configurazione/descrizione delle UO dovrà essere mantenuta anche in ogni evoluzione futura.



L'assegnazione dei dipendenti alle UO, trattata nell'art. 10, è modificabile nel tempo ed è determinata nell'ambito del fabbisogno e secondo le regole vigenti per le assegnazioni durante la vigenza del fabbisogno medesimo (art. 64).

L'organizzazione delle risorse umane all'interno dell'UO spetta al Dirigente, sia in termini di allocazione operativa, sia per la determinazione delle specifiche attività da svolgere, coerentemente con il Profilo di Ruolo (di seguito anche PDR) e con le funzioni della UO.

Le norme relative all'assegnazione e all'organizzazione interna dell'UO sanciscono il superamento della titolarità del posto e dell'inaMOVibilità del dipendente, eliminando due elementi di rigidità che, di fatto, hanno fino ad oggi comportato un "ingessamento" anacronistico.

L'adozione del principio di assegnazione, nell'ambito di opportune regole a tutela del dipendente concordate con le Organizzazioni Sindacali, permetteranno una gestione del personale più flessibile e l'esercizio del nuovo ruolo manageriale previsto per i Dirigenti.

Per la Scuola, anche in previsione della riforma del sistema scolastico, le assegnazioni seguiranno le disposizioni particolari previste per i vari ordini di scuola.

Struttura: Unità Organizzative ed Enti

L'allegato A descrive la struttura del Settore Pubblico Allargato (attraverso l'indicazione degli Enti) e della PA (attraverso la descrizione delle UO e Dipartimenti in cui si articola) secondo i criteri e gli obiettivi sopradetti.

La ratio della nuova struttura, è improntata a:

- recepire la recente creazione di UO ed i recenti aggiornamenti apportati dalle speciali norme di riferimento e creare UO utili al perseguimento di obiettivi per il Paese come dice l'art. 5 comma 4, (un esempio è rappresentato dalle relazioni internazionali, dall'ambiente e dalla sicurezza);
- razionalizzare la distribuzione delle funzioni con particolare attenzione alle esigenze dell'utenza;
- accorpare, laddove possibile, due o più delle attuali unità, in ragione della coerenza delle funzioni e competenze da gestire e delle esigenze di economicità;
- applicare i principi indicati dalla legge n. 108/2009 per cui la posizione dirigenziale presuppone l'organizzazione di risorse umane e strumentali da gestire;
- chiarire il referente gerarchico per tutto il personale con relativo accorpamento di sezioni oggi alquanto autonome;
- rinviare con norme di indirizzo a successivi atti, quegli accorpamenti che richiedono l'approntamento di appositi progetti di innovazione organizzativa, che saranno gestiti sotto la responsabilità della DGFP;
- porre le basi normative ed organizzative per i futuri interventi di modifica.



Ai sensi degli artt. 5 e 6, l'allegato A per ciascuna UO della PA prevede:

- la missione e le funzioni (descritte ricercando il più possibile l'omogeneità),
- il titolo di studio richiesto per la ricopertura della specifica posizione di dirigente (secondo le precisazioni di cui all'art. 6, in merito alle classi, agli indirizzi e alle specifiche lauree, fermi restando i requisiti di cui alla legge 108/2009);
- la retribuzione di posizione che tiene conto delle funzioni e dei fattori indicati dall'art. 19 della legge 108/2009, secondo quanto sarà previsto da Decreto Delegato;
- eventuali disposizioni di coordinamento e di indirizzo.

Gli Enti sono descritti con modalità in parte diverse, in ragione della loro recente e specifica regolamentazione (ISS) o della loro imminente evoluzione così come prevista negli articoli che li riguardano: mantenimento (AASPL, e Autorità per l'Aviazione Civile), trasformazione in spa (AASS) o fondazione pubblica (Università e Istituto Musicale).

La Polizia Civile, che oggi fa parte di due dipartimenti (Interni e di Polizia) è trattata a sé nel Titolo II, poiché afferente al solo Dipartimento di Polizia del quale fanno parte anche i Corpi Militari (extra PA). L'Autorità Sanitaria non fa parte di alcun dipartimento, per le precipue funzioni di garanzia e controllo esercitate per conto del Congresso di Stato.

Apposita norma, a scanso di dubbi, precisa che l'Allegato A costituisce, a tutti gli effetti, fonte normativa, e pertanto le disposizioni in esso contenute abrogano le corrispettive norme contenute nella legge 106/93 e successive modifiche, nonché le norme istitutive di uffici e servizi non contemplate nell'allegato A, demandando comunque all'adozione del decreto delegato sui Profili di Ruolo il superamento del tipo e numero di qualifiche della dotazione organica.

Costi ed economie

L'applicazione dei criteri illustrati e le proposte di accorpamento, razionalizzazione e trasformazione, comporteranno significativi risparmi dovuti, nell'immediato, alla diminuzione delle posizioni di Direttore di Dipartimento e di dirigente illustrati nel precedente paragrafo, e al fabbisogno che sarà definito sulle nuove UO. Ciò anche considerando l'istituzione della Direzione Generale della Funzione Pubblica quale organo collegiale.

I direttori di dipartimenti passano da 10 a 7, ed il numero delle posizioni dirigenziali diminuisce di circa il 10%. E' soppressa un'azienda autonoma di stato, sono previsti alcuni accorpamenti di UO. Queste le novità strutturali che hanno, da subito, rilevanza economica.

Il presente progetto di legge, infatti, implica nell'immediato una differenza di costi "solo" in relazione agli aspetti strutturali, e cioè riguardanti gli organi e le unità organizzative, cose che però sono fondamentali anche per la spesa legata al fabbisogno di personale. E' evidente che la sommatoria di Unità Organizzative parcellizzate comporta maggiori oneri, così come una distribuzione non razionale



delle funzioni e la rigidità nell'utilizzo del personale. Pertanto, i risparmi dovuti agli accorpamenti, alle razionalizzazioni e alle trasformazioni di cui all'allegato A, non derivano soltanto dal minor numero di posizioni dirigenziali in senso lato, ma anche dalla possibilità di contenere il numero dei dipendenti. Tale contenimento è inoltre favorito dalla fungibilità dei PDR e dall'organizzazione flessibile delle UO, le cui sezioni non sono più previste per legge.

E' la definizione del fabbisogno che incide maggiormente sui costi, nell'immediato ed in prospettiva. E nel presente progetto di legge vi sono le premesse organizzative e strutturali finalizzate al suo contenimento. Naturalmente il fabbisogno è condizionato anche dalle scelte politiche e dai criteri adottati. L'adozione di tali criteri, già condivisi con le Organizzazioni Sindacali e con i Dirigenti, ed improntati ad una riduzione, a regime, dei numeri e dei costi, potrebbe portare ad un risparmio per la PA stimato nell'ordine del 10%. Ma solo con l'effettiva definizione del fabbisogno (che, si ripete, comporta scelte non solo tecniche ma soprattutto politiche) si avranno riferimenti più precisi circa i risparmi complessivi che si potranno realizzare, anche in virtù di un riposizionamento delle qualifiche più vicino alle effettive attività demandate.

L'istituzione della Direzione Generale della Funzione Pubblica, quale organo collegiale formato da tre figure dirigenziali, comporta ovviamente dei costi, così come avvenuto in altri enti e realtà allorquando sono state create strutture manageriali di alta direzione. Per analogia, si può fare riferimento al passaggio nell'ISS dal Consiglio di Amministrazione al Comitato Esecutivo, di cui la DGFP riprende in parte la configurazione. D'altro canto non sono qui previsti altri costi legati alla gestione istituzionale. Inoltre, con la creazione della DGFP, viene eliminata la figura del Capo del Personale, ed è ricompresa quella del Direttore di Dipartimento della Funzione Pubblica. Tale organo ha anche precisi compiti di razionalizzazione e ottimizzazione delle risorse impiegate per il funzionamento della macchina diretta, e Governo ed istituzioni potranno vincolarlo a precisi obiettivi di contenimento della spesa. D'altronde, i risparmi stabili e duraturi nel tempo, si fanno solo riformando le regole di gestione della struttura, riorganizzando le attività e presidiando i più rilevanti fattori organizzativi. Ed è appunto questo che si prefigge il presente progetto di legge.

Incompatibilità e prescrizioni speciali

Il dibattito aperto sull'argomento evidenzia come sia forte l'attenzione sulle incompatibilità e sulla rotazione, con particolare riferimento ad alcune posizioni e funzioni.

Nella convinzione che la sensibilizzazione e la promozione dei valori deontologici costituiscono un elemento fondamentale per l'amministrazione; considerato che i dipendenti pubblici hanno doveri e obblighi in un ambiente giuridico che tiene conto, prima di tutto, dell'interesse pubblico; valutato che la PA esercita attività, in via esclusiva ed autoritativa, anche in ambiti molto delicati; tenuto conto delle regole emanate da autorità sovranazionali a cui ci si



intende richiamare, sono delineati presidi normativi atti a tutelare l'immagine ed il ruolo dello Stato, nonché il pubblico interesse sotto il profilo della legalità imparzialità e trasparenza.

Già la legge sulla dirigenza (108/2009) ha previsto le incompatibilità applicabili a tutti i Dirigenti, aggiuntive rispetto a quelle vigenti per i dipendenti pubblici, rinviando ulteriori previsioni di incompatibilità e rotazione che tengano specifico conto delle attività gestite. Pertanto, l'art. 8, in aggiunta a quelle di carattere generale applicabili al personale e ai Dirigenti, elenca alcune incompatibilità, l'obbligo di rotazione ed altre particolari prescrizioni riguardanti specifiche funzioni attribuite alle UO.

Circa le limitazioni all'esercizio del diritto di sciopero, preme segnalare l'esigenza di giungere ad una regolamentazione che stabilisca quando l'esercizio di tale diritto debba essere limitato (o escluso come nel caso dei tutori dell'ordine pubblico), per il dovere di erogare servizi essenziali. Anche a tal riguardo, si è accumulato un ritardo normativo, pur registrando con favore che, fino ad oggi, è sempre stata garantita la funzionalità di tali servizi.

Modello organizzativo

Nell'inevitabile processo di cambiamento e di continua evoluzione, è necessario un sistema più recettivo delle sollecitazioni di contesto e delle esigenze degli utenti, più orientato alla produttività alla semplificazione delle procedure e a più efficaci regole funzionali, con il coinvolgimento di tutta la struttura interna e con forti presidi per il coordinamento e l'integrazione. La configurazione dei diversi ruoli, le norme su missioni e funzioni delle UO e sui PDR, la precisa attribuzione di funzioni, compiti e responsabilità, sono presupposti cardine.

La nostra PA si può considerare una organizzazione "a prevalente cultura burocratica", guidata dal rispetto delle norme e dall'esecuzione dei compiti. Non a caso solo raramente vengono indicati gli output dell'attività amministrativa, mentre i compiti delle UO sono descritti nei mansionari. Questa cultura ha, come punti di forza, l'affidabilità formale, il controllo, la procedimentalizzazione, la specializzazione; come punti deboli la scarsa attenzione ai risultati e all'utenza, la rigidità, la mancanza di coordinamento organizzativo, la scarsa proattività e la desuetudine a rendere conto della gestione delle risorse e dello stato di efficienza dei servizi. Essa opera sul cosiddetto "asse verticale" che definisce il ruolo gerarchico, la specializzazione settoriale ed il potere decisionale, ma con opacizzazioni via via accumulate nel tempo, a causa di difetti strutturali, di commistioni di ruolo, di una cultura organizzativa debole. Il cosiddetto "asse orizzontale" orientato al risultato e all'efficacia, ai criteri e alle responsabilità, è molto evanescente nella struttura, nelle norme, nei ruoli e nella cultura organizzativa.

Con le proposte di cui al presente progetto di legge si intende integrare il modello verticale con una dinamica per processi che tenda a favorire la realizzazione, la



responsabilizzazione sul risultato finale e la conseguente creazione di valore per l'utenza.

L'organizzazione proposta mira all'integrazione delle attività di ciascun Dipartimento, Ente e UO con gli altri soggetti amministrativi ed organi istituzionali e al rafforzamento delle capacità di pianificazione, realizzazione e autocontrollo interno, evitando duplicazioni e sovrapposizioni e conferendo chiarezza ai processi. L'integrazione ed il coordinamento sono indispensabili in quanto l'Organizzazione è un sistema che produce valore se ciascuna Unità Organizzativa partecipa attivamente al sistema stesso, sia come erogatore che come fruitore. Il decentramento e le autonomie non possono essere fonte di contraddittorietà, appesantimento burocratico e confusione. Pertanto, si prevede l'inserimento, accanto alla tradizionale linea gerarchica verticale, di una linea orizzontale o trasversale attraverso la cosiddetta "matrice organizzativa" che presidia il miglioramento e l'innovazione. Tale matrice si innesta quando si è in presenza di un insieme di attività di progettazione e/o produzione che, per complessità e rilevanza richiedono, in una logica funzionale, l'impiego di competenze professionali con diversa qualificazione inserite in più Unità Organizzative. Il ricorso al modello a matrice richiede, ed al contempo favorisce, metodologie che sono veri e propri valori della cultura organizzativa: una forte cooperazione; la capacità di gestione del tempo e delle risorse; la disponibilità alla personale esposizione, al miglioramento, al rendere conto, a fare sistema.

In tale organizzazione, in cui convivono la linea orizzontale e la linea verticale, il Congresso di Stato si relaziona: ai Dipartimenti/Enti e alle Unità Organizzative per le attività settoriali e specialistiche afferenti; alla Direzione Generale della Funzione Pubblica per le attività di competenza della stessa e per quelle trasversali a tutta l'amministrazione. La Direzione Generale della Funzione Pubblica svolge un ruolo di collegamento tra Congresso di Stato e Dipartimenti per le materie trasversali di competenza e, nell'ambito delle stesse, esercita un ruolo gerarchico, in particolare per quanto attiene la gestione del personale e dei progetti organizzativi. In tali ambiti svolge inoltre, per tutto il Settore Pubblico Allargato, funzioni di indirizzo, controllo e coordinamento. Gli enti mantengono la loro autonomia gestionale con le predette precisazioni. I Direttori di Dipartimento e degli enti svolgono funzioni di linea verticale per il dipartimento/ente di riferimento; le UO ed i Dirigenti mantengono inalterata la loro autonomia operativa e gerarchica. Il modello funziona nella linea verticale anche attraverso il rapporto proattivo dal basso verso l'alto, che consente di recepire istanze e ricevere contributi da portare a sintesi attraverso l'assegnazione degli obiettivi e l'individuazione delle priorità. Nella linea orizzontale gli organi ed il personale della DGFP forniscono il supporto tecnico professionale ai gruppi di progetto e alle autorità gerarchiche della linea verticale le quali, a loro volta, sono figure di supporto negli ambiti di specializzazione.

Dipartimenti



L'art. 13 indica come si inserisce il ruolo dei Dipartimenti e dei Direttori di Dipartimento nel funzionamento del modello organizzativo. Il Capo II del Titolo III descrive l'organizzazione dipartimentale, nonché le attribuzioni, gli ambiti di competenza e le funzioni del Dipartimento, del Consiglio di Dipartimento e del Direttore di Dipartimento. Si richiama la relazione accompagnatoria del Progetto di Legge Qualificata sui Dipartimenti della PA, quanto alla filosofia che presiede alla nuova struttura dipartimentale, sul piano istituzionale ed organizzativo. Le due discipline sono, ovviamente, assolutamente connesse.

I Dipartimenti assumeranno, anche in coerenza con le indicazioni e le direttive fornite dalla DGFP, un ruolo di indirizzo, pianificazione, promozione e coordinamento sul piano organizzativo, nonché di ottimizzazione e razionalizzazione delle risorse assegnate, di controllo degli specifici progetti avviati nel dipartimento, oltre che della qualità dei servizi erogati e di verifica del grado di soddisfacimento dell'utenza del settore.

Ogni Dipartimento è tenuto a presidiare un settore amministrativo individuato dalla legge qualificata, tenendo conto delle peculiarità derivanti dalla natura delle competenze ad esso attribuite e dei differenti output delle UO, anche in riferimento al "tipo di utenti".

Sono organi del Dipartimento: il Direttore di Dipartimento ed il Consiglio di Dipartimento, costituito dai Dirigenti delle UO afferenti al Dipartimento stesso. L'organizzazione Dipartimentale può altresì prevedere la presenza di Organi Collegiali e di una struttura di staff per lo svolgimento di specifiche attività amministrative demandate, come eventualmente previsto nell'Allegato A, che indica anche la Retribuzione di Posizione del Direttore in relazione alla complessità del Dipartimento e delle funzioni direttamente gestite.

Il Consiglio di Dipartimento ha essenzialmente compiti consultivi, propositivi, di condivisione di conoscenze e di supporto per la valutazione delle proposte di razionalizzazione e semplificazione organizzativa avanzate dai Dirigenti; l'analisi e la previsione di utilizzo del budget assegnato al Dipartimento; le proposte per la predisposizione del bilancio di previsione annuale e pluriennale; l'analisi e valutazione del fabbisogno di risorse umane, finanziarie, tecnologiche e di formazione delle UO, e l'attivazione delle procedure di mobilità intradipartimentale. In tale sede sono inoltre analizzati i dati relativi alla reportistica sull'attività delle singole UO e adottate le strategie di comunicazione con l'utenza di pertinenza (vero e proprio target comune alle UO). Nell'ambito del Consiglio, il Direttore di Dipartimento è tenuto a ricercare la più ampia condivisione e la massima collegialità. Della decisione finale risponde comunque il Direttore, ciò al fine di rendere chiara l'individuazione delle responsabilità pur sulla base di convergenze collegiali. Ciò si coniuga inoltre alla previsione dell'azione proattiva dei Dirigenti che, peraltro, il Direttore di Dipartimento è tenuto a promuovere e valorizzare e che trova nel modello individuato il terreno ideale di espressione.



La figura del **Direttore di Dipartimento**, istituita dall'art. 9 della Legge Quadro 105/2009, sostituisce quella del Coordinatore di Dipartimento di cui alla Legge 28/1995, acquisendo connotazioni prettamente organizzative.

La figura del Coordinatore è sempre stata ibrida, in parte politica ed in parte amministrativa, più spiccatamente l'una o l'altra a seconda degli eventuali e diversi compiti amministrativi demandati, della struttura del dipartimento e Segreteria di Stato di riferimento, con una piattaforma poco distintiva del ruolo. Con il progetto di legge si vuole dare alla funzione la connotazione organizzativa che serve a realizzare l'autonomia e che consegue alla nuova concezione dei Dipartimenti, non più estensione delle singole Segreterie (peraltro in conformità a quanto previsto dal Titolo V della Legge Qualificata 15 dicembre 2005 n. 184 che ha sganciato la formazione dei dipartimenti alla distribuzione della deleghe politiche).

Il Direttore di Dipartimento svolge dunque un ruolo propulsivo e di coordinamento delle attività del Consiglio di Dipartimento e dell'organizzazione delle UO e per l'attuazione degli indirizzi politici settoriali (strategie, piani, progetti, ecc.) o trasversali a tutta l'amministrazione. E', in sostanza, responsabile dell'agire organizzativo coerente e coordinato delle UO afferenti il Dipartimento; svolge inoltre una importante funzione proattiva nei confronti dei Segretari di Stato di riferimento e della DGFP, per il miglioramento dell'organizzazione del Dipartimento e dell'amministrazione in genere. Tutto ciò ferme restando le responsabilità e l'autonomia dei Dirigenti già sancite dalla Legge 108/2009 e la loro stessa funzione proattiva.

L'art. 19 determina con precisione gli ambiti di azione, i poteri ed i compiti del Direttore di Dipartimento, allo scopo di circoscriverne competenze e responsabilità, in ossequio al principio adottato dal progetto di legge di descrivere con chiarezza, certezza e trasparenza tutti i ruoli. Ad esso pertanto si rimanda per il dettaglio.

Gli artt. 20 e 21 dispongono in merito ai requisiti e alle incompatibilità del Direttore di Dipartimento, al quale si applicano comunque le norme previste per i Dirigenti e sono richiesti ulteriori requisiti quali, ad esempio, comprovate capacità ed esperienza, sia relativamente al settore presidiato dal Dipartimento, che manageriale ed organizzativa. L'incarico è incompatibile, fra l'altro, con la carica di membro del Consiglio Grande e Generale, le cariche in organismi direttivi di associazioni di categoria e professionali, di associazioni sindacali e politiche. L'incarico è triennale ma legato al rapporto fiduciario e cessa con il cessare della legislatura. Sono inoltre previste ulteriori norme che regolamentano le modalità di incarico, la valutazione e la temporanea sostituzione.

L'art. 22 è dedicato al Dipartimento di Polizia a scopo di chiarimento e coordinamento. Il Dipartimento di Polizia non è tra i dipartimenti della PA, poiché comprende al suo interno anche i corpi militari ed è regolato da norme speciali che non vengono modificate. Pertanto l'articolo chiarisce che il Dipartimento di Polizia ed il suo Coordinatore restano regolati dalle loro speciali

u



norme e, per quanto attiene gli aspetti relativi al miglioramento organizzativo, quali ad esempio l'innovazione tecnologica e la formazione ed i progetti non settoriali o specialistici, dalla presente legge, con specifica indicazione delle norme applicabili al Coordinatore che, in virtù di queste funzioni, assume la denominazione di Direttore come gli altri. Il personale di pubblico impiego assegnato alle UO del Dipartimento resta comunque regolato dalla presente legge, dalle norme di pubblico impiego e dai relativi contratti e rapporti di lavoro.

Direzione Generale della Funzione Pubblica: ambiti di competenza

La legge quadro del 2009 ha previsto l'istituzione di una "cabina di regia" per il miglioramento e l'autonomia dell'Amministrazione, a cui affidare attività di pianificazione e programmazione e di perseguimento dell'efficienza, efficacia, economicità, trasparenza, imparzialità e rispondenza alle necessità dell'utenza, in attuazione degli indirizzi e obiettivi impartiti dalla politica. Già la legge sul Capo del Personale 23/1995 prevedeva alcuni importanti compiti strategici per il buon funzionamento della P.A., ma non supportati da un sistema normativo ed organizzativo necessario ad un presidio organico e sistematico efficace.

La DGFP nasce quindi a tale scopo come autorità di governance interna alla PA, con l'esclusione di quelle competenze di tipo economico finanziario, che restano in capo alle pertinenti UO della PA, a differenza di quanto avviene per gli organi di governo degli enti.

La Direzione Generale della Funzione Pubblica attua i programmi e le direttive ricevuti dai competenti organi istituzionali e, nei confronti dell'Esecutivo, in collaborazione con il Consiglio di Direzione, svolge un'importante funzione nella definizione di obiettivi e priorità, con proposte e piani, fornendo tutti gli elementi conoscitivi utili a facilitare e orientare le scelte riguardanti l'attività amministrativa ed il miglioramento e l'aggiornamento delle normative inerenti. E' delegata alle relazioni sindacali e alla negoziazione e predispone e sottoscrive i contratti e gli accordi sul personale. Nei confronti della Pubblica Amministrazione e del Settore Pubblico Allargato, per le materie indicate, svolge il fondamentale ruolo di coordinamento e integrazione attraverso precisati poteri di indirizzo e di controllo, regolamenti, direttive, linee guida e interpretazioni, nel rispetto delle regole e garanzie previste dalle norme. Emanando gli atti di sua competenza e ha facoltà di delegare atti ed attività di sua competenza. Gestisce il budget di spesa assegnato, con i poteri di spesa previsti da leggi e regolamenti.

I poteri della DGFP, facendo le dovute comparazioni con organi simili presenti nel Settore Pubblico Allargato sono, come si vede, più limitati in ragione del fatto che negli enti le autonomie sono molto più spiccate ed estese ad ambiti non previsti per la DGFP.

E tuttavia, attraverso le norme ed il modello organizzativo adottato in cui sono stati ricercati gli opportuni equilibri, con l'istituzione della DGFP prende



finalmente forma quel presidio strategico unitario dell'attività amministrativa, indispensabile a fare sistema e a dare organicità e coerenza all'intera amministrazione dello Stato, anche per fornire a chi esercita la responsabilità politica, gli elementi ed indicatori necessari a esercitare in maniera efficace le funzioni di indirizzo e il controllo spettanti per legge.

La DGFP esercita le funzioni di linea verticale nelle materie relative al personale alla gestione delle risorse umane, all'organizzazione del lavoro e ai processi di lavoro, alla semplificazione delle procedure, alla reportistica, al rapporto con l'utenza, all'uso della tecnologia e all'innovazione anche tecnologica a valenza generale. La DGFP esercita inoltre funzioni di linea orizzontale, attraverso attività tecniche di supporto ed i gruppi di progetto, nella predisposizione di piani e progetti di innovazione organizzativa a valenza trasversale o interdipartimentale. Queste funzioni di linea orizzontale sono altresì riferite al monitoraggio degli indicatori di prestazione e di utilizzo delle risorse.

In buona sostanza, tali presidi possono essere ricondotti alle seguenti funzioni strategiche: risorse umane e organizzazione; pianificazione e controllo; comunicazione interna ed esterna; norme e contratti.

Il Capo III del Titolo III della legge è dedicato alla Direzione Generale della Funzione Pubblica e, in particolare, alla descrizione delle funzioni e degli ambiti, alla sua struttura e alle sue attività. Le funzioni, le attribuzioni e i compiti della DGFP sono descritti all'art. 23.

Nella descrizione delle funzioni e dei ruoli, si è voluto utilizzare un linguaggio preciso in termini organizzativi e gestionali: ciò ha prodotto norme descrittive e particolareggiate, forse stilisticamente meno usate in un testo legislativo, ma a vantaggio della chiarezza e certezza per chi lo approccia e per chi dovrà gestire e partecipare a gestire il nuovo modello: cittadinanza, istituzioni, management, lavoratori. Tale testo non deve dunque fuorviare: la sua precisione e profusione non significa affatto ridondanza organizzativa. Al contrario, si può assicurare che si è tenuto conto delle esigenze di semplicità, prima di tutto nella struttura della DGFP, per la quale peraltro, si è tratta ispirazione dalla configurazione del Comitato Esecutivo dell'ISS e dei rapporti interni all'ente, per la somiglianza (ma non sovrapponibilità) dei modelli, per la convergenza riscontrata quando fu adottata, e per il buon esito della sua esperienza.

Funzioni Strategiche della DGFP

In un modello che voglia favorire i principi manageriali legati allo sviluppo e all'organizzazione delle risorse umane e considerare strategico il capitale professionale, il ruolo tradizionale di gestione amministrativa del personale (demandato alle competenze tecnico-burocratiche) viene integrato dalle funzioni di "alta direzione" e di "Agente" promotore, descritte in diverse norme del progetto di legge ed in particolare nell'art. 24. Attraverso la funzione "**Risorse Umane e Organizzazione**", la DGFP predispone e attua le linee ed i piani per la



definizione e la realizzazione delle “politiche aziendali” di gestione e valorizzazione delle risorse umane, attraverso l’attuazione di sistemi di valutazione delle prestazioni, delle posizioni, dei punti critici e di forza, delle aree di miglioramento e delle possibilità di sviluppo e di carriera, nonché dei sistemi di incentivazione così come verranno successivamente definiti e regolamentati. Rientra in tale ambito tutto quanto attiene alla formazione a partire dall’analisi dei bisogni fino alla verifica della coerenza dei percorsi attuati.

La formazione dovrà diventare una vera e propria “carta d’identità” del dipendente ed essere testimone delle competenze e professionalità acquisite nonché della volontà di miglioramento e crescita professionale. Competenze e professionalità non finalizzate di per sé ad ottenere miglioramenti economici, ma ad aprire le porte allo sviluppo professionale del singolo e dell’intera organizzazione.

La DGFP gestisce gli stanziamenti del bilancio dello Stato destinati alla formazione nella PA, o ad essa demandati per lo sviluppo di competenze trasversali per il personale ed i Dirigenti del Settore Pubblico Allargato. Ciò a precisare che resta di autonoma gestione delle direzioni degli Enti del Settore Pubblico Allargato la formazione settoriale e specialistica.

La DGFP ha, inoltre, il compito di valutare il fabbisogno di risorse umane in previsione delle future necessità dell’amministrazione, in termini quantitativi e di Profili di Ruolo, requisiti e competenze, con i correlati criteri di selezione, piani di affiancamento, sviluppi di carriera e percorsi di riconversione. Ciò avviene, come scritto in precedente paragrafo, portando a sintesi finale le richieste e valutazioni dei Dirigenti e dei direttori di dipartimento.

Qualunque organizzazione ha la necessità di un “cruscotto gestionale” che, attraverso il monitoraggio di indicatori fondamentali di prestazione, governi le attività di: pianificazione e programmazione; analisi delle necessità di risorse; organizzazione dei processi; gestione e presidio dei progetti di innovazione e miglioramento; audit, controllo e procedure. Le funzioni sono descritte nell’art. 25 su **Pianificazione e Controllo**. Il cruscotto gestionale del nostro modello si realizza attraverso l’organizzazione di attività di acquisizione dei dati organizzativi e la conseguente realizzazione di un sistema di reportistica in grado di alimentarlo; comparazioni interne ed esterne all’amministrazione per determinarne il posizionamento rispetto agli standard di riferimento e all’analisi dei processi organizzativi, dei carichi di lavoro, dei bisogni di professionalità, competenze e tecnologia. Ciò è indispensabile per promuovere e determinare scelte strategiche, anche per quanto concerne l’innovazione tecnologica ed il Piano Informatico dello Stato.

Attinenti alla pianificazione sono i **Progetti** di cui agli artt. 34 e 35. I Gruppi di Progetto rappresentano una vera e propria novità finalizzata all’innovazione ed al coordinamento dell’attività amministrativa. I GdP vengono attivati per



trasformare indirizzi ed obiettivi in piani operativi a cui possano partecipare le necessarie professionalità ovunque siano assegnate.

In fase di Pianificazione vengono definiti gli obiettivi, i soggetti partecipanti, le risorse necessarie, la tempistica, i compiti, le responsabilità, le verifiche e i controlli. La DGFP gestisce questa attività quando abbia valenza trasversale e cioè per i progetti di innovazione organizzativa. I Responsabili di Progetto operano sotto la responsabilità e supervisione del Direttore Pianificazione e Controllo. L'autorità prevalente viene attribuita ai Responsabili di Progetto nella linea orizzontale e ai Direttori di Dipartimento nella linea verticale: la scelta è determinata dalla consapevolezza che l'integrazione, il coordinamento, e l'orientamento all'efficacia e al risultato, sono fattori strategici per il superamento dei problemi dell'amministrazione sammarinese e per la sua effettiva innovazione.

Il Responsabile di Progetto, nominato dal Direttore Pianificazione e Controllo a seconda delle caratteristiche del progetto stesso, ha la responsabilità del progetto affidato e ne risponde alla DGFP: assicura il rispetto dei costi, dei tempi e della qualità concordati, ma soprattutto il raggiungimento dell'obiettivo. Deve inoltre favorire la comunicazione, svolgere periodicamente il controllo sullo stato di avanzamento lavori, prevenire i rischi, mantenere alta la tensione alla realizzazione dei compiti previsti dal progetto. Tra le leve normative per il funzionamento dei Gruppi di Progetto sono previsti il riconoscimento professionale, da iscrivere nel fascicolo personale del RdP e dei partecipanti, la valutazione, e l'eventuale sanzione per la mancata o scarsa collaborazione o l'inottemperanza ai compiti assegnati.

Il RdP contribuisce a valutare la qualità del contributo fornito dai partecipanti, in relazione ai compiti assegnati e ai risultati conseguiti, e viene a sua volta valutato dal Direttore PC. La scomposizione degli obiettivi di competenza, la predefinizione delle modalità e la precisa attribuzione di responsabilità e compiti, consentono una valutazione basata su elementi di facile misurabilità, prescindendo così da concetti astratti o parametri teorici. L'applicazione di questo modello potrà essere valido banco di prova per le valutazioni, a regime, del personale e delle intere UO, basando le valutazioni sulla scomposizione degli obiettivi di loro competenza e coinvolgendolo in un processo virtuoso che preveda anche un adeguato riconoscimento del merito.

Anche in questo caso la norma precisa che i Direttori di Dipartimento e degli Enti hanno titolo per attivare autonomamente, in ambiti settoriali e specialistici, progetti che possono prevedere anche il coinvolgimento di competenze e risorse professionali di altri Dipartimenti o Enti, dandone comunicazione alla DGFP, la quale può fornire il supporto tecnico o, se necessario, emanare disposizioni.

In tale contesto si vuole precisare, poiché è inerente l'organizzazione e la pianificazione, che in coerenza con l'applicazione del principio di separazione, le **competenze in materia informatica**, previste dall'art. 7 della Legge 71/1995 in capo al Segretario di Stato per le Finanze Bilancio e Programmazione, sono



trasferite come segue: la gestione dei sistemi informativi dell'amministrazione e di informatizzazione degli uffici sono attribuite alla UO Informatica, Tecnologia, Dati e Statistica di cui all'allegato A, supportata della Commissione Tecnica per l'Innovazione Tecnologica; le attribuzioni previste in capo all'Autorità per l'Informatica dalla Legge 115/2005 vengono anch'esse trasferite ai competenti organi della DGFP, in coerenza con quanto previsto dalla presente legge.

Nell'art. 27 sono descritte le funzioni legate alle **norme e contratti** per indicare che la DGFP funge da riferimento e supporto tecnico per tutto il Settore Pubblico Allargato nelle materie e norme relative al rapporto di pubblico impiego o agli altri tipi di rapporto di lavoro in essere nel Settore Pubblico Allargato. Predispone studi, proposte e progetti di norme per l'evoluzione della specifica normativa ed aggiorna le conoscenze giuridico legali in tale ambito, in collaborazione con le competenti UO del Settore Pubblico Allargato (fra cui, in primis, l'Avvocatura dello Stato), cura l'attività di supporto tecnico-giuridico alla Direzione Generale della Funzione Pubblica, relativamente a tutti gli aspetti di gestione, sotto il profilo contrattuale e normativo, delle Risorse Umane. A tale funzione sono inoltre demandati: il presidio e la verifica, in ordine all'attuazione coerente, per tutto il Settore Pubblico Allargato, delle norme e degli indirizzi relativi alla semplificazione, evoluzione e miglioramento dell'attività amministrativa; il coordinamento fra le varie UO del Settore Pubblico Allargato, in particolare circa le modalità di attuazione dei diritti e doveri del dipendente.

La "**comunicazione interna ed esterna**", è ambito che nessuna organizzazione può ignorare, soprattutto in fasi di cambiamento. Informare, coinvolgere, spiegare obiettivi ed attività comporta, indubbiamente, un effetto positivo sia internamente che nel rapporto con gli utenti e l'esterno in generale. Comunicare è anche ascoltare. Il feedback, cioè il ritorno della comunicazione dal basso verso l'alto, e dall'esterno verso l'interno, consente di acquisire e portare a valore suggerimenti, proposte e richieste utili alla qualità. Un efficiente sistema di comunicazione interna può rafforzare il senso di appartenenza e partecipazione all'organizzazione, oltre a diffondere e promuovere quegli aspetti che riguardano la "vision" interna dell'organizzazione.

Comunicazione e Rapporto con l'utenza

La legge individua e propone diversi "strumenti" per favorire il ruolo dell'utenza nel contribuire a migliorare i servizi pubblici. Da anni si chiedono iniziative e strumenti di trasparenza, relazione, comunicazione ed informazione, volti a costruire un rapporto aperto e proficuo con cittadini ed utenti. La valorizzazione della funzione sociale delle associazioni di categoria, dei consumatori e degli utenti in genere, in quanto preposti alla tutela dei diritti e degli interessi individuali e collettivi dei cittadini, fungerà da stimolo per il miglioramento delle norme, dei servizi pubblici e di tutte le attività rivolte ai cittadini in quanto consumatori ed utenti. Molte disposizioni del progetto di legge si ispirano a questi concetti e vanno ricordati gli importanti progetti di legge sulla



documentazione amministrativa e sul procedimento amministrativo, che riconoscono concreti diritti ed opportunità ai cittadini nei confronti dell'amministrazione.

La comunicazione verso l'esterno costituisce il biglietto di presentazione dell'amministrazione e serve a farla conoscere, a far percepire la qualità dei servizi erogati, a verificare il grado di soddisfazione del cittadino/utente, ad adeguare il servizio offerto e a costruire e consolidare la fiducia.

Attraverso questa funzione, la DGFP predispone ed attua apposite attività, piani e progetti dedicati all'informazione ed alle varie forme di comunicazione, fornendo alle UO direttive e linee guida, al fine di favorire aspetti gestionali, la coerenza e la professionalità degli addetti.

La Consulta per i Diritti e la Partecipazione dell'Utenza, di cui all'art. 40, prevede che la società partecipi alla definizione degli obiettivi e delle priorità e costituisce un anello di congiunzione, tra amministrazione e chi rappresenta i cittadini/utenti, per un'organizzazione aperta e ricettiva, che risponde del proprio operato e si pone la finalità di creare valore per gli utenti finali. L'utenza dovrà essere coinvolta nella processo di valutazione dei servizi che sarà introdotto nel nostro sistema.

Il successivo art. 41 prevede l'istituzione dell'Autorità di Garanzia dell'utenza. L'autorità sostituisce il Garante per la tutela e la riservatezza dei dati personali previsto dall'art. 15 della Legge 70/1995 e ne assorbe pertanto le funzioni. Oltre a queste, l'Autorità svolge un ruolo di consulente del Congresso di Stato per tutto quanto attiene alla tutela dei diritti dell'utenza. Con il decreto delegato previsto per la regolamentazione della Consulta, verranno previste ulteriori attività e funzioni per l'Autorità nei confronti dell'amministrazione, nonché le relazioni con la DGFP, la Consulta e la Commissione Tecnica per l'Innovazione Tecnologica.

DGFP: composizione e funzionamento

La Direzione Generale della Funzione Pubblica è organo collegiale formato dal Direttore della Funzione Pubblica (di seguito anche Direttore FP), dal Direttore Risorse Umane e Organizzazione (di seguito anche Direttore RUO) e dal Direttore Pianificazione e Controllo (di seguito anche Direttore PC).

Le modalità di funzionamento della Direzione Generale della Funzione Pubblica vengono descritte all'art. 28. Si tratta di un organo all'interno del quale sono previste specifiche attribuzioni allo scopo di definire poteri e responsabilità con chiarezza e certezza, con possibilità di assegnare internamente anche altri compiti, incarichi ed attività. Vengono stabilite inoltre le modalità di sostituzione dei membri nonché quelle relative al divieto di prendere parte attiva a deliberazioni, atti, contratti e quant'altro in cui possa esserci un qualsiasi interesse personale. Per ricoprire la posizione di membro della Direzione Generale Funzione Pubblica, oltre ai requisiti previsti dalla Legge 108/2009, sono richieste competenze e capacità manageriali, preferibilmente nell'ambito



della gestione delle risorse umane e dell'organizzazione, comprovate da esperienza, almeno quinquennale, in ruoli di gestione, o comunque di alta responsabilità, di organizzazioni sia pubbliche che private: nella valutazione del curriculum deve tenersi in debita considerazione "il posizionamento" e la complessità ed articolazione organizzativa in cui tali esperienze sono state maturate. Il contratto di lavoro dei membri della Direzione Generale della Funzione Pubblica prevede una durata massima triennale con possibilità di rinnovo e con applicazione delle norme contrattuali previste per il personale dirigente. Per queste figure non sono previste l'automatica decadenza dall'incarico con il termine della legislatura né limitazioni al rinnovo dell'incarico, per consentire autonomia e continuità in funzioni complesse che devono garantire la prosecuzione di progetti pluriennali. I contrappesi sono nelle motivazioni che possono portare alla decadenza o alla risoluzione del contratto: dall'incompatibilità, al mancato raggiungimento degli obiettivi, al venir meno dei presupposti e delle condizioni essenziali per la permanenza nelle funzioni. La valutazione sull'operato della Direzione Generale della Funzione Pubblica spetta al Congresso di Stato, su relazione del Segretario di Stato con delega alla Funzione Pubblica.

Il Direttore della Funzione Pubblica, le sue responsabilità, competenze e attribuzioni sono descritti all'art. 29. Il Direttore FP presiede e sovrintende all'attività della DGFP, adotta gli atti ed emana le deliberazioni di competenza della stessa. E' responsabile nei confronti del Congresso di Stato, ferme restando le responsabilità individuali degli altri membri della DGFP in ordine agli specifici compiti e attribuzioni per essi previsti. Ricopre il ruolo di Direttore del Dipartimento della Funzione Pubblica e, in tale veste, ha nei confronti delle UO afferenti il Dipartimento e del relativo personale, le responsabilità, attribuzioni e competenze previste per i Direttori di Dipartimento. Presidia direttamente le funzioni legate alla comunicazione e alle norme e contratti e, nel quadro di devoluzione delle competenze dalla politica all'amministrazione, firma e custodisce i contratti di lavoro dei Dirigenti della Pubblica Amministrazione, dei Direttori di Dipartimento e degli Enti, a modifica di quanto previsto dall'art. 10 comma 3 della Legge 108/2009, che attribuiva tale attività al Segretario di Stato con delega alla Funzione Pubblica.

La funzione strategica delle Risorse Umane e Organizzazione è demandata, all'interno della DGFP, al **Direttore RUO**, il quale fornisce pareri e svolge funzioni di supporto tecnico; dispone in merito alla gestione della mobilità interdipartimentale e fra Dipartimenti ed Enti; predispone e gestisce liste di disponibilità, compresi i trasferimenti per motivi di salute previsti dalla Legge 54/2009; raccorda organicamente le esigenze di personale del Settore Pubblico Allargato, per l'ottimale allocazione delle risorse umane ivi disponibili; monitora il clima organizzativo e la condivisione di cultura, regole, stili comportamentali e valori. Al Direttore RUO vengono attribuite, per la Pubblica

u



Amministrazione, le funzioni attribuite al Capo del Personale dalle norme vigenti. Per le competenze in ambito disciplinare si rinvia all'apposito paragrafo. Il **Direttore Pianificazione e Controllo** ha in particolare la responsabilità delle funzioni di cui all'art. 25, con il compito di verificare l'andamento dell'azione amministrativa, in termini di processi e procedure, di regolamenti e direttive, di sicurezza ed uso dei dati, di tutela della riservatezza ecc..

Il Direttore PC svolge anche la funzione di presidio, gestione, coordinamento e controllo dei progetti trasversali al Settore Pubblico Allargato promossi dalla DGFP e, in tale ambito, segue i piani ed i Gruppi di Progetto, con un ruolo di referente e supervisore tecnico nonché di superiore gerarchico per la durata e realizzazione del progetto.

La DGFP sarà dotata di uno staff, previsto dal fabbisogno, (art. 33) così come avviene per le UO, da reperire ai sensi delle norme vigenti e tenuto conto delle esigenze di specializzazione, laddove servono capacità non molto diffuse allo stato attuale, e più necessarie nella fase di promozione di una nuova cultura e di avvio di un nuovo modello organizzativo. Si ricorda inoltre che, in base alla legge sulla dirigenza, è possibile assegnare in staff il personale dirigente in presenza di precise condizioni e circostanze e seguendo le disposizioni anche retributive (art. 19 L.108/2009). Il personale verrà di norma reperito nell'ambito del Settore Pubblico Allargato, con atto di assegnazione della DGFP, sentiti i Direttori di Dipartimento e i Dirigenti interessati. Per ragioni di opportunità ed economicità alcune attività potrebbero essere, anche temporaneamente, esternalizzate.

Nell'art. 36 vengono definiti gli ambiti di influenza della DGFP, esercitati mediante riporto funzionale diretto, ai sensi del comma 7 dell'art. 3. Il riporto funzionale viene esercitato nei confronti delle UO del Settore Pubblico Allargato, per coerenza nella gestione amministrativa, giuridica e contabile sul personale e sui beni strumentali, fatta eccezione per quelli di natura specialistica. Il riporto funzionale si esplicita attraverso l'emanazione di direttive e attività di controllo con modalità operative definite da apposito regolamento emanato dalla Direzione Generale della Funzione Pubblica, previa approvazione del Consiglio di Direzione allargato agli enti.

Consiglio di Direzione e Organi afferenti alla DGFP

Nell'art 37 sono elencati gli organi, sia monocratici che collegiali, che operano negli ambiti in cui la DGFP ha competenza e cioè: Pubblico Impiego e gestione della PA; organi di nuova istituzione o già previsti dalle vigenti norme. Gli organi esistenti vengono in parte riformati, oltre che nelle competenze, anche nella loro composizione, allo scopo di renderli coerenti con il principio di separazione delle responsabilità politiche da quelle amministrative.

Il Consiglio di Direzione è organo consultivo della DGFP, descritto all'art. 38 del testo e già previsto dall'art. 12 della Legge Quadro 105/2009. La nuova denominazione, rispetto al sostituito Coordinamento dei Dipartimenti di cui alla



Legge 25/1995, vuole rimarcare le differenze e le più ampie attribuzioni. Il Consiglio di Direzione è composto dal Direttore della Funzione Pubblica, che lo presiede, e da tutti i Direttori di Dipartimento. Qualora gli argomenti all'ordine del giorno abbiano rilevanza trasversale a tutto il Settore Pubblico Allargato, la composizione è estesa ai Direttori degli enti. Può essere integrato dagli altri membri della DGFP e dal suo staff e, qualora la specificità dei temi trattati lo richieda, da Dirigenti e Funzionari Esperti. Il Consiglio di Direzione svolge essenzialmente un ruolo di coordinamento, condivisione, approfondimento e analisi ed ha anche un'importante funzione proattiva: può autonomamente formulare proposte e suggerimenti e decidere su specifici progetti; valuta il fabbisogno di risorse umane, finanziarie, strumentali e formative necessarie per l'attività dei Dipartimenti e porta a sintesi le proposte riguardanti il miglioramento delle attività amministrative. Le decisioni sono adottate collegialmente ed emanate dal Direttore della Funzione Pubblica che è tenuto a ricercare la massima condivisione e collegialità.

La Commissione Tecnica per l'Innovazione Tecnologica sostituisce la Commissione Tecnica per l'Informatica di cui alla Legge 71/1995. Essa ha potere deliberativo, per tutto il Settore Pubblico Allargato, in ordine alla sicurezza delle reti, delle banche dati e del trattamento dei dati stessi. Svolge funzioni di supporto tecnico, propositivo e consultivo della DGFP per la pianificazione e programmazione informatica, l'innovazione tecnologica e per la coerente emanazione di disposizioni, direttive, linee guida, ecc., nel rispetto dell'autonomia degli enti e delle esigenze tecnico-specialistiche settoriali.

La Commissione Consultiva di Pubblico Impiego, di cui all'art.42 del progetto di legge, sostituisce la Commissione Consultiva prevista dall'art. 96 della Legge Organica (41/1972) di cui acquisisce i compiti previsti all'art.54 del progetto di legge, fatta eccezione per quelli demandati ai competenti organi amministrativi in funzione del trasferimento delle competenze di cui al Titolo IV Capo II. Per tutto il Settore Pubblico Allargato si occupa della risoluzione dei contenziosi in ordine all'applicazione delle norme di pubblico impiego e dei contratti collettivi di lavoro, operando per evitare controversie e mantenere corrette relazioni sindacali. Ulteriore compito della Commissione è quello del monitoraggio dell'andamento della mobilità, attraverso l'acquisizione dei riferimenti sulla gestione delle liste di disponibilità da parte della DGFP.

Competenze per la gestione amministrativa del personale

Il modello organizzativo, così come concepito dal presente progetto di legge, risponde all'esigenza di rendere autonoma la gestione e dare concreta attuazione al principio di separazione fra i poteri.

Già si è accennato alla separazione fra potere giudiziario ed amministrazione. A ciò si accompagna la volontà, già sancita dall'art. 80 della legge di bilancio 194/2010, di procedere ad un progressivo allineamento degli istituti normativi e retributivi del settore pubblico con quelli previsti per il settore privato, portando a

u



considerare il più possibile l'amministrazione come un datore di lavoro privato anche nel momento in cui si esercitano i poteri di disciplina, pur tenendo conto dei doveri di legalità, imparzialità, economicità ed efficienza che caratterizzano l'attività amministrativa e, comunque, delle garanzie a tutela dei diritti dei dipendenti. Con la legge di disciplina 106/2009 sono stati compiuti importanti passi in avanti in tale materia dando già per scontato, come previsto dalle norme transitorie e finali, che con l'adozione del nuovo modello organizzativo si sarebbe intervenuti sugli organi già individuati (Capo del Personale e Commissione). La Commissione, infatti, così come configurata da sempre, è composta come fosse un organo terzo pur agendo per conto del "datore di lavoro", tanto che irroga direttamente le sanzioni sotto la presidenza di un magistrato che, pertanto, agisce come organo dell'amministrazione e per conto di questa, anziché nell'ambito delle funzioni giurisdizionali e giudiziarie. Evidente la criticità della situazione che, si ripete, era già stato previsto dovesse subire una revisione con il presente progetto di legge. Nell'art. 43 si prevede dunque che l'organo di disciplina sia la DGFP quale rappresentante dello Stato-datore di lavoro. Di conseguenza devono essere aggiustate alcune procedure, pur mantenendo ferme le norme sulla tipologia delle sanzioni e delle violazioni e sui meccanismi utili all'economicità ed imparzialità. In accordo con le Organizzazioni Sindacali, tale aggiornamento è demandato a decreto delegato, all'interno di precise deleghe, che già individuano i ruoli per la promozione dell'azione disciplinare e per l'applicazione delle sanzioni. Al Direttore RUO sono trasferiti compiti e facoltà che la Legge sulla disciplina 106/2009 attribuiva al Capo del Personale. La competenza per l'ammonizione è attribuita ai Dirigenti delle UO e ai Direttori degli Enti, per il rispettivo personale assegnato. A tali soggetti spetta inoltre la promozione, davanti al Direttore RUO, dell'azione disciplinare per l'applicazione delle sanzioni più gravi. Il Direttore RUO, nei confronti di tutto il personale del Settore Pubblico allargato, emette la censura ed è promotore dell'azione disciplinare per l'applicazione delle sanzioni più gravi davanti alla DGFP che, pertanto, assume la titolarità per l'irrogazione delle sanzioni riguardanti la sospensione e il licenziamento. I Direttori di Dipartimento, in coerenza con quanto previsto dall'art. 15 della Legge 108/2009, irrogano la sanzione disciplinare dell'ammonizione ai Dirigenti delle UO afferenti al proprio Dipartimento e promuovono, davanti al Direttore RUO, l'azione disciplinare per l'applicazione delle sanzioni più gravi. Al Direttore RUO viene inoltre attribuita la competenza per l'applicazione, a tutto il personale del Settore Pubblico Allargato, della sospensione cautelare. Naturalmente restano impregiudicati il diritto di difesa e di contraddittorio in ogni fase, e la facoltà di farsi assistere da un legale o da un rappresentante delle Organizzazioni Sindacali. Contro i provvedimenti assunti dall'amministrazione è comunque dato ricorrere al Tribunale Amministrativo ai sensi della Legge 68/1989, mantenendo la giurisdizione esclusiva già prevista dall'ordinamento.



Il Titolo IV è dedicato alla definizione dei ruoli e delle competenze in materia di emanazione degli atti riguardanti il personale, in attuazione del principio sancito all'art. 17 della Legge Qualificata 184/2005. Il Capo I ridefinisce le competenze sull'emanazione di atti e provvedimenti sul personale che, ferme restando le competenze previste per il Congresso di Stato dal 2° comma dell'art. 16 della Legge Qualificata 184/2005 e quelle previste per la DFGP dalla presente legge, vengono ora demandate ai rispettivi organi competenti dell'amministrazione. Al Dirigente della UO Gestione Personale, per la Pubblica Amministrazione, e ai Direttori degli Enti Autonomi, per il Settore Pubblico Allargato, è demandata: l'adozione di tutti gli atti amministrativi sul dipendente, dall'assunzione al collocamento in quiescenza, con esclusione di quelli espressamente attribuiti ad altri organi monocratici o collegiali; la responsabilità, nell'ambito dei rispettivi settori e nei limiti concessi dalle deroghe di carattere generale di cui al 2° comma dell'art. 35 della Legge 112/2002, su incarichi e sostituzioni. La relativa facoltà di deroga, in precedenza prevista in capo al Congresso di Stato, viene trasferita alla DFGP sentito il Consiglio di Direzione, quale principale responsabile della gestione delle risorse umane. La competenza in merito all'approvazione dei piani cattedra per l'insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado, anch'essa in capo al Congresso di Stato, viene trasferita al competente organo collegiale, così come modificato nei successivi articoli della presente legge, mentre quella relativa all'approvazione del piano annuale delle cattedre per l'insegnamento nel Centro di Formazione Professionale è trasferita al Direttore di Dipartimento competente. Restano di competenza del Congresso di Stato gli atti che già adotta per i Corpi Uniformati; la progressione di carriera degli agenti diplomatici in base alle speciali norme (che si prevede di modificare secondo quanto indicato nell'allegato A e ferma restando l'abrogazione dell'art. 8 in quanto il Congresso non può più istituire con semplice delibera nuove direzioni ed effettuare la chiamata dirigenziale – in virtù della gerarchia delle fonti normative prevista dal presente progetto di legge per la struttura e le nomine dirigenziali); la nomina dei Direttori di Dipartimento e dei Dirigenti ai sensi di legge; la nomina del personale politico delle Segreterie di Stato; i distacchi amministrativi che saranno progressivamente superati dalle nuove norme sull'assegnazione. Rimane altresì di competenza del Congresso di Stato, fatta salva la facoltà di deroga, la stipula di Accordi con le OO.SS. in materia normativa ed economica di rilevanza trasversale al Settore Pubblico Allargato. Eventuali Accordi settoriali fra le Organizzazioni Sindacali da una parte, e gli Enti o Dipartimenti dall'altra, che dovessero comportare, anche se indirettamente, modifiche normative od economiche del trattamento del personale dipendente, sono sottoscritti, previa apposita delega del Congresso di Stato, dal Segretario di Stato competente o da organi dell'amministrazione all'uopo delegati e la loro efficacia è comunque subordinata alla ratifica da parte del Consiglio Grande e Generale. Si eviteranno in questo modo pericolose "fughe in avanti" che potrebbero mettere in crisi l'equilibrio generale ed incrementare la spesa. Gli atti sul personale, per i quali



era prima prevista la presa d'atto del Consiglio Grande e Generale, sono ora soggetti a presa d'atto da parte del Congresso di Stato. Per garantire le opportune verifiche in merito all'uniformità e coerenza nel trattamento normativo ed economico del personale del Settore Pubblico Allargato, la DGFP indicherà le opportune modalità operative per ricevere e conoscere gli atti di competenza delle varie autorità ed organi.

Il Capo II del titolo IV tratta degli **organi collegiali** con attribuzioni relative al personale. La legge, anche in questo caso, rivede la composizione di questi organismi per attuare la separazione delle competenze. Non viene pertanto più prevista la presenza dei Segretari di Stato a cui subentrano, a seconda delle specifiche attribuzioni, la Direzione Generale della Funzione Pubblica o i Direttori di Dipartimento competenti. La Commissione Consultiva di cui all'art.96 della Legge Organica 41/1972 viene soppressa e le sue attribuzioni vengono in parte assorbite dalla Commissione Consultiva di Pubblico Impiego, trattata nell'illustrazione dell'art. 37, ed in parte trasferite ai vari organi del management. In tale contesto, e nel più ampio contesto del modello adottato, il nuovo ruolo delle Organizzazioni Sindacali non può più prevedere l'anacronistica co-gestione dell'attività amministrativa, ma piuttosto funzioni di negoziazione e di tutela dei dipendenti. In altri ambiti avranno inoltre modo di rapportarsi come una delle espressioni della società per le linee di sviluppo dei servizi pubblici e gli indirizzi sulle strategie (ad esempio nella Consulta).

Profili di Ruolo e Fabbisogno

Il titolo V tratta dei Profili di Ruolo e del Fabbisogno quali-quantitativo, sviluppando i principi previsti dalla legge quadro 105/2009 e recependo un accordo firmato con le Organizzazioni Sindacali nella precedente legislatura.

In parallelo alla predisposizione di tali atti, la Segreteria di Stato per gli Affari Interni aveva condotto un dettagliato studio e prodotto un elaborato tecnico per la trasposizione in PDR dei posti e delle qualifiche previste dalle attuali norme in materia. I mansionari sono stati utilizzati per la elaborazione tecnica delle funzioni ma anche per i profili di ruolo. Gli elaborati, le schede e le spiegazioni sono pubblicati sul sito internet della Segreteria di Stato per gli Affari Interni da due anni, ed illustrati in occasioni pubbliche o dedicate ai lavoratori e alle categorie sociali ed economiche.

Con l'adozione dei PDR, che saranno declinati con decreto delegato, previo confronto con le Organizzazioni Sindacali, sarà superata una dotazione organica che, anche a seguito delle molteplici modifiche e integrazioni intervenute nel corso di quasi 20 anni di vigenza, rappresenta un vero e proprio labirinto di posti, qualifiche e mansionari, con oltre 600 tipologie di posizioni rappresentate. Con un accurato lavoro tecnico queste posizioni sono state ricondotte a circa 50 Profili di Ruolo (ricompresi i PDR della Polizia Civile e Sanitari; senza sono circa 30). Inoltre, i mansionari contengono in pratica le attività dell'ufficio (come succede per alcuni posti dirigenziali), e sono descritti in maniera diversa, talvolta



anche molto diversa, quanto alla dovizia o meno di particolari e rigidità e alla tipologia ed estensione delle indicazioni.

I contenuti dei PDR e le norme applicabili sono previsti in molte parti dell'articolato ed in particolare nel Capo II. Il dipendente chiamato a ricoprire posizioni di pubblico impiego verrà assunto in via definitiva o temporanea con riferimento ad un determinato Profilo di Ruolo. Il Profilo di Ruolo descrive le caratteristiche professionali del dipendente con rapporto di lavoro di pubblico impiego ed indica il grado di professionalità, autonomia e responsabilità richiesto, prescindendo dalla Unità Organizzativa di assegnazione. Le ragioni per il superamento dei mansionari e l'adozione dei PDR sono illustrate nella relazione alla legge quadro 105/2009 (flessibilità di gestione del personale ed allineamento nella indicazione delle professionalità, semplificazione ed economicità per concorsi e selezioni, opportunità di carriera eguali in presenza di uguali caratteristiche professionali, ecc). L'art. 55 secondo comma chiarisce come si "colloca" l'introduzione del PDR nel modello organizzativo: "I profili di Ruolo unitamente alle funzioni delle UO, contribuiscono a rendere esplicita e trasparente la configurazione dell'amministrazione e della sua attività e costituiscono la base normativa ed organizzativa per la gestione e lo sviluppo delle professionalità, per la misurazione dei carichi di lavoro e la definizione del fabbisogno, per le selezioni e la valutazione delle prestazioni secondo standard oggettivi ed in coerenza con il modello organizzativo della presente legge".

Con il presente progetto di legge sono superati i mansionari e le relative norme di dotazione organica che, fino all'adozione del fabbisogno, sono da intendersi soltanto quale mero riferimento indicativo della professionalità e operatività del dipendente.

I titoli di studio possono essere direttamente correlati al Profilo di Ruolo o successivamente specificati nel fabbisogno dell'Unità Organizzativa, dove potranno essere previsti ulteriori requisiti, quali corsi professionali, diplomi di specializzazione o abilitazione specifica.

Vengono altresì riportate alcune norme comuni, che si intendono valide per tutti i PDR, anche se non espressamente riportate negli stessi, quali il diritto/dovere di formazione, le conoscenze informatiche di base, l'orario flessibile, ecc..

I singoli e definitivi profili saranno descritti con decreto delegato facendo riferimento ai modelli dell'allegato B al progetto di legge, in modo da tenere conto del fabbisogno, il quale potrebbe fare emergere esigenze politiche ed organizzative da recepire nei PDR (art. 55, 3° comma). Il modello dunque è definito e, in linea generale, i PDR elaborati sono validati anche dalle Organizzazioni Sindacali, ma non è escluso che alcune modifiche migliorative siano adottate con il predetto decreto. Per la sanità, il settore socio sanitario, la carriera diplomatica e la polizia civile, potrebbe non dare vantaggi applicare i PDR tecnici già elaborati, in quanto si tratta di descrizioni che non contemplano caratteristiche professionali talmente distintive da non essere fungibili in relazione al PDR.



Un apposito allegato al suddetto decreto riporterà i nuovi Profili di Ruolo in corrispondenza con i posti e le qualifiche attuali (art. 55, 4° comma), di modo che il personale di pubblico impiego già in ruolo sia inquadrato nel PDR per esso previsto dalla suddetta tabella di corrispondenza; ciò anche in mancanza dei titoli di studio previsti, a garanzia dei diritti acquisiti.

Il Capo I si chiude con le norme che indicano nel decreto delegato la fonte normativa utile e consentita per la modifica, la creazione o soppressione dei PDR al fine di mantenerli costantemente in linea con le esigenze di professionalità.

Il fabbisogno, trattato nel Capo II, definisce la domanda di risorse professionali, in termini qualitativi e quantitativi, necessarie a perseguire le funzioni delle UO, ed è riferito ai PDR per quanto attiene il pubblico impiego, e alle altre qualifiche professionali previste dai vigenti contratti di lavoro, per il restante personale del Settore Pubblico Allargato. Gli elementi qualitativi, rappresentativi della professionalità del personale, dovranno esse riportati nel fascicolo personale informatizzato, al fine di consentire il monitoraggio costante delle professionalità presenti e della loro allocazione, anche per la predisposizione di liste di disponibilità e di piani di riconversione professionale.

Nel testo vengono fornite indicazioni circa la periodicità della rilevazione del Fabbisogno, che dovrà essere effettuata contestualmente per tutti i dipendenti del Settore Pubblico Allargato, a prescindere dal tipo di contratto che regola il rapporto di lavoro. Nella consapevolezza delle normali esigenze di adattamento e di messa a regime che ogni innovazione organizzativa così complessa richiede, il documento di definizione del primo fabbisogno, adottato per l'attuazione della prima fase della riforma ai sensi della Legge Quadro, costituirà lo strumento normativo attraverso cui procedere alla transizione dal vecchio modello di dotazione organica, al nuovo modello organizzativo. Il primo fabbisogno dovrà comunque essere informato ai principi di razionalizzazione e contenimento, indicati dal Consiglio Grande e Generale con la legge di bilancio 194/2010 e caldamente raccomandati dal Fondo Monetario Internazionale. Esso inoltre rappresenterà anche il banco di prova su cui sperimentare l'applicazione pratica e la tenuta del modello organizzativo così come proposto dal presente progetto di legge.

Il Titolo VI contiene gli indirizzi per la progressiva estensione di istituti logiche e principi del rapporto di lavoro privato al Settore Pubblico Allargato, riproducendo e precisando l'art. 80 della legge 194/2010, introdotto attraverso un emendamento comune a maggioranza ed opposizione. Il Congresso di Stato viene incaricato di definire con le Organizzazioni Sindacali le modifiche normative e nuove regole, da recepire attraverso la ridefinizione dei rispettivi contratti collettivi, sia per le nuove assunzioni che per il personale in servizio, salvaguardando i diritti acquisiti, qualora non diversamente e specificamente disciplinati.



Nel presente progetto di legge sono in effetti previste novità che incidono sul rapporto di lavoro anche a tale fine: il superamento dei mansionari, della titolarità del posto e dell'inamovibilità; le regole sull'assegnazione; i poteri di gestione delle UO che non hanno più sezioni fissate per legge; i nuovi organi di disciplina; e, più in generale, l'impostazione del modello e degli interventi, volti a favorire e riconoscere i percorsi professionalizzanti ed il merito, sulla base di progetti e risultati. Alcune specificità del pubblico resteranno, sempre in ragione dei servizi erogati e delle garanzie istituzionali da preservare.

Il Titolo VII, a chiusura della legge, contempla le norme transitorie e finali. In relazione ai nuovi organi individuali e collegiali e alla soppressione di altri, sono indicati i passaggi di attribuzioni.

Si precisa che le funzioni e attribuzioni del Consiglio di Dipartimento così come previste nel Titolo I della Legge 22 febbraio 1995 n.28 e norme regolamentari applicative, vengono riformate secondo quanto previsto all'art. 18 del presente progetto di legge. I Coordinatori di Dipartimento nominati nella corrente legislatura, tenuto conto della necessaria armonizzazione con le norme relative alla riorganizzazione delle Segreterie di Stato di cui all'art. 12, restano in carica fino al termine della stessa. Il Congresso di Stato, a tal fine, è autorizzato ad emanare apposito regolamento per la gestione, sia sotto il profilo organizzativo che amministrativo, dei Dipartimenti nel periodo intercorrente fra l'entrata in vigore della presente legge e il termine della legislatura. Dovrà altresì essere adottata la normativa che regolerà i ruoli politico-istituzionali degli staff delle Segreterie di Stato. Con l'entrata in vigore della presente legge i Coordinatori acquisiscono comunque le funzioni da essa attribuite ai Direttori di Dipartimento.

Vengono previste norme transitorie relative alle assegnazioni del personale che, con l'entrata in vigore della presente legge, resta assegnato alla UO a cui era assegnato in virtù delle norme previgenti, fatto salvo il caso in cui le funzioni alle quali era in precedenza assegnato, vengano acquisite da altra UO.

La legge si chiude con una delega per l'introduzione, con lo strumento del decreto delegato, di modifiche alle norme della presente legge e all'Allegato A, che si rendessero necessarie in fase applicativa, allo scopo di garantirne la coerenza e l'appropriatezza con il complessivo progetto di Riforma.

Seguono infine le abrogazioni delle norme in contrasto con la presente legge.

Un'ultima annotazione per precisare che l'applicazione dell'allegato A alla presente legge decorre dal 1° gennaio 2012. Questo per consentirne l'armonizzazione con la legge di bilancio di previsione annuale e pluriennale dello Stato che, pertanto, dovrà essere coerente con la nuova struttura della PA.

Eccellenze e Colleghi Consiglieri,

a conclusione di questa relazione illustrativa voglio ringraziare tutti coloro che hanno collaborato a vario titolo, in tempi e modi diversi, alla riforma della PA e



REPUBBLICA DI SAN MARINO
SEGRETERIA DI STATO PER GLI AFFARI INTERNI

che ancora lavoreranno, sia sul piano tecnico che sul piano politico, per la realizzazione di un obiettivo molto ambizioso del Programma di Governo.

Qualcuno, in aula consiliare nel 2007, ha ritenuto quella della riforma della PA una "fatica immane". In effetti si è trattato di un lavoro molto impegnativo, portato avanti non senza difficoltà, ma sempre sostenuto dalla speranza che sia utile per il bene dello Stato, dei suoi cittadini e di chi vi opera con scrupolo ed impegno.

Quando si propongono interventi di riforma in ogni settore, non si può pretendere di "accontentare" tutti: non sarebbero riforma e comunque lo sarebbero a spese, eccessive, per il bilancio pubblico. Le pressioni, le rigidità, le spinte a salvaguardare lo status quo o posizioni personali sono forti. Ma vi sono anche i contributi seri, responsabili e disinteressati, come disinteressate possono essere le divergenze di opinione: gli uni e le altre aiutano a riflettere e a migliorare il risultato finale, sebbene non sia possibile, anche con le migliori intenzioni, portare a sintesi tutte le sollecitazioni. Spero, invero, che le motivazioni e spiegazioni siano utili a ridimensionare o a far rientrare eventuali posizioni critiche e, comunque, si assicura la piena disponibilità al confronto responsabile e proficuo.

L'augurio è che il presente progetto di legge possa essere favorevolmente accolto dal Consiglio Grande e Generale, nella consapevolezza che, in un momento così delicato per la vita del Paese, una radicale riforma della struttura organizzativa dell'amministrazione non sia più rinviabile.

San Marino, 16 maggio 2011/1710 d.F.R.

Il Segretario di Stato per gli Affari Interni

Valeria Ciavatta