



SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI

RELAZIONE AL DECRETO DELEGATO
“NORME SULLA COPERTURA DEI PDR”

Eccellenze e colleghi Consiglieri,
nel corso del 2017 dall'avvio della presente legislatura, è stato intrapreso da parte della Segreteria di Stato con delega alla Funzione Pubblica un percorso di completamento ed adeguamento della Riforma dell'Amministrazione Pubblica anche in ragione del profondo mutamento del contesto economico ed organizzativo del Paese rispetto a quello in essere al momento del concepimento della Riforma stessa.

Priorità politiche ed obiettivi strategici che hanno guidato il suddetto percorso sono, tuttora, il perseguimento di un'azione amministrativa retta da principi di economicità, efficacia, efficienza, imparzialità, pubblicità e trasparenza nonché la gestione della “macchina” amministrativa pubblica attraverso strumenti di programmazione strategica orientati a consentire la semplificazione e la riduzione dei tempi legati ai vari processi nonché il miglioramento della qualità dei servizi resi anche attraverso una maggiore chiarezza degli atti di regolazione.

Il concetto ispiratore di questo intervento a carattere normativo è la costruzione di regole certe e coerenti con lo spirito della Riforma improntate ai principi sopra richiamati. Regole applicabili in maniera rapida ed utile alla funzionalità dell'Amministrazione e nel contempo in grado di garantire parità di trattamento a tutti i dipendenti aventi medesime condizioni, requisiti e storia professionale.

La mobilità del personale ed i procedimenti di copertura delle posizioni all'interno dell'Amministrazione negli anni hanno avuto un'applicazione non omogenea e non sempre coerente e funzionale all'ottimale perseguimento dell'interesse pubblico. A volte si è, ad esempio, avuto un utilizzo dello strumento del distacco amministrativo *ad-personam* che ha portato, in taluni casi, a posizioni di favore di alcuni dipendenti, non tenendo conto delle necessità degli uffici da cui provenivano e verso cui venivano ricollocati.



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI**

Questo tipo di gestione del personale, unitamente alle scelte connesse alla non effettuazione di un turn-over ragionato e sostenibile mediante il reclutamento di risorse giovani e qualificate, ha contribuito a favorire il precariato e, in qualche caso, ad irrigidire e deprofessionalizzare l'Amministrazione.

Uno dei primi interventi di questo Governo è stato, quindi, quello di perseguire una rigorosa attuazione delle norme e soprattutto dello spirito della Riforma con particolare riferimento alla separazione fra competenze di indirizzo politico e funzioni di gestione amministrativa.

In questo senso, pertanto, i distacchi amministrativi disposti dall'On.le Congresso di Stato sono stati consentiti unicamente con riferimento alle Segreterie di Stato e sono state trasferite alla Direzione Generale della Funzione Pubblica (DGFP) ed ai Direttori delle Aziende Autonome di Stato e degli Enti Pubblici tutte le competenze in materia di gestione del personale e di reclutamento temporaneo dello stesso, riservando all'organo di Governo l'adozione dei documenti di pianificazione generale, le decisioni in materia di emissione di bandi di concorso e selezioni su riferimento della DGFP nonché il controllo *ex post* dell'operato delle strutture amministrative.

Ritengo, inoltre, doveroso precisare che con questo intervento, oggi all'attenzione dell'aula consiliare, si riporta nel giusto alveo l'assunzione definitiva su posizioni lavorative presso l'Amministrazione ed il percorso di avanzamento definitivo di carriera del pubblico dipendente, stabilendo come sia l'accesso ad un PDR che il passaggio da un profilo di ruolo (PDR) di grado inferiore ad uno di grado superiore possano avvenire unicamente a seguito di un procedimento concorsuale, assicurando la trasparenza e la parità di trattamento fra tutti i dipendenti del Settore Pubblico Allargato nonché attuando il precetto dell'articolo 4 della Dichiarazione dei Diritti relativo al diritto per tutti i cittadini di accedere ai pubblici uffici.

Il presente decreto delegato, ai sensi dell'articolo 59, comma 1, della Legge 21 dicembre 2017 n.147, disciplina le modalità di copertura temporanea dei PDR previsti dal Fabbisogno del Settore Pubblico Allargato, sostituendo i precedenti Regolamenti in materia di conferimento di sostituzioni ed incarichi su posti vacanti ed incarichi.

REPUBBLICA DI SAN MARINO



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI**

Con l'adozione del presente testo normativo, si attua, quindi, il definitivo superamento del sistema previgente incardinato sulla nozione di "posto" e di "qualifica" di cui alla vecchia dotazione organica della Legge n.106/1993 – ancora efficace in forza del disposto dall'articolo 8 del Decreto Delegato 23 gennaio 2015 n.3 - completando e regolando le procedure di copertura definitiva e temporanea dei PDR in linea con il primo fabbisogno generale approvato con Decreto Delegato 24 maggio 2016 n.67.

Altro tema centrale del decreto delegato è la mobilità che viene disciplinata in maniera organica e coerente rispetto agli istituti della sostituzione e dell'incarico, precisando come mentre questi ultimi costituiscano provvedimenti di copertura temporanea di PDR previsti dal Fabbisogno ovvero attivati in via temporanea nelle more della revisione dello stesso, il primo configuri un istituto funzionale a fare fronte a carichi di lavoro aggiuntivi e temporanei, anche legati all'erogazione di servizi stagionali, che non giustifichino, però, l'attivazione e la copertura di un PDR.

La mobilità, al fine di rispondere alle esigenze di ottimale erogazione dei servizi all'utenza, migliore organizzazione del lavoro e funzionale utilizzo del personale sia in termini qualitativi che quantitativi, è, perciò, attivata nel rispetto delle procedure e competenze già definite dalla Legge n.188/2011 per la durata massima di un anno; le suddette procedure, prevedono, in particolare, come la mobilità sia disposta dalla DGFP, con riferimento alla mobilità interdipartimentale per tutto il Settore Pubblico Allargato, oppure dal Direttore di Dipartimento, sentiti i Dirigenti interessati, con riferimento alla mobilità intradipartimentale.

Per quanto riguarda la disciplina della mobilità, si è ritenuto di non modificarla, bensì, nel rispetto dei principi di trasparenza, equità ed imparzialità, di dettagliarla per l'ottimale allocazione delle risorse umane. In questo senso, sono stati introdotti e regolati i criteri e la gerarchia degli stessi che presiedono l'istituto il quale è applicabile, in primo luogo, ai dipendenti soprannumerari, in secondo luogo ai dipendenti iscritti in liste di mobilità volontaria e, infine - anche in via coatta e d'ufficio - ai dipendenti con minore anzianità di servizio.



SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI

Il dipendente riassegnato temporaneamente tramite la mobilità non potrà, quindi, essere sostituito.

Altro profilo di rilievo dell'intervento è la chiara definizione del concetto di titolarità del PDR da intendersi in maniera coerente con il principio della Riforma in forza del quale "la titolarità ed inamovibilità del posto" sono superate.

In questo senso, è titolare della posizione *"il dipendente assegnato su PDR in forza di provvedimento generale di assegnazione"*.

Quest'ultimo provvedimento fissa, infatti, la posizione del dipendente su un PDR ed in una determinata Unità Organizzativa od articolazione organizzativa ma ciò non pregiudica la possibilità di modificarne l'assegnazione ovverosia di spostare il dipendente per esigenze proprie dell'Amministrazione.

Il testo oggi all'attenzione del Consiglio Grande e Generale è il frutto di un importante confronto con le Federazioni del Pubblico Impiego che si è sviluppato mediante l'elaborazione di schemi di provvedimento, trasmessi alle Organizzazioni medesime e rielaborati tenendo conto delle osservazioni pervenute.

Il testo del decreto delegato è articolato in Capi. Ciò anche allo scopo di agevolare, tramite la sistematica del testo normativo, l'interpretazione ed applicazione dello stesso con riferimento ai vari temi affrontati e regolati.

Lo scopo dell'intervento è, infatti, principalmente quello di razionalizzare in un unico provvedimento normativo le disposizioni regolatrici delle modalità di copertura definitiva e temporanea dei PDR, superando le molteplici disposizioni di vario rango sino ad ora applicate anche in ragione della perdurante fase di passaggio dal "regime" della dotazione organica e della qualifica a quello del fabbisogno e del PDR.

Il Capo I individua le finalità dell'intervento e detta le definizioni utili per una corretta comprensione ed intelligibilità del testo.

REPUBBLICA DI SAN MARINO



SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI

In merito al Capo II, mi preme soffermarmi sull'articolo 3 relativo alla gerarchia fra dipendenti.

L'Amministrazione è chiamata ad essere responsabile non solo nei confronti degli utenti ma anche verso l'ambiente in cui opera. In quanto organizzazione si caratterizza per alcune proprietà: la gerarchia ed autorità, le regole, procedure, controlli e tecniche che consentono di raggiungere gli obiettivi che, attraverso le *mission*, l' UO si prefigge, a cui si accompagna, appunto, quello della responsabilità connessa alle direttive ed ordini impartiti.

Quindi, accanto alla specializzazione del dipendente, occorre sia chiaro il concetto di coordinamento e di controllo sulle varie funzioni in capo all'UO: ciò è possibile solamente consolidando autorità e gerarchie, definendo linee di rapporti fra i dipendenti e, di conseguenza, responsabilizzando i subordinati nei confronti dei superiori per il corretto svolgimento dei compiti nell'ambito della sfera di competenza assegnata.

All'articolo 4 si è ribadito che il Dirigente ai sensi della legge di riforma, nell'organizzare il personale assegnato all'UO diretta, definisce gli ambiti operativi e di responsabilità dei dipendenti all'interno della struttura in coerenza con le funzioni della UO. Tale previsione costituisce un profilo essenziale e strategico per il perseguimento di obiettivi di flessibilità nell'esecuzione della prestazione lavorativa che non è più ancorata ad un mansionario ma è esplicitata dal Dirigente nell'ambito della declaratoria del profilo di ruolo ricoperto dal pubblico dipendente.

Il dirigente dovrà, inoltre, attivare, attraverso strumenti di supporto e per quanto possibile standardizzati, azioni organizzative e di attribuzioni di compiti all'interno dell'UO funzionali anche al prossimo intervento relativo alla valutazione delle performance, su cui la Segreteria di Stato con delega alla Funzione Pubblica è impegnata.

Sul punto, tenuto conto della volontà di impostare un sistema di misurazione e valutazione delle prestazioni dei dirigenti e dei dipendenti pubblici in relazione al quale sarebbe utile disporre di dati che possano essere utilizzati quale parametro di comparazione in termini di produttività, carichi di lavoro, qualità delle prestazioni erogate e tempi di erogazione dei servizi, è già stato avviato un confronto con il



SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI

Dipartimento della Funzione Pubblica italiano per garantirci la possibilità di accesso a dati relativi alle performance di realtà dell'Amministrazione italiana che possano servire quale *benchmark* per quella sammarinese.

L'articolo 5, come anticipato in premessa, ribadisce che sia l'accesso che la carriera nell'Amministrazione Pubblica avvengono con l'attivazione delle procedure concorsuali. Il concorso è lo strumento alla base dell'individuazione di risorse umane qualificate che, unitamente alla valutazione da parte del dirigente durante il periodo di prova, alla formazione continua ed alla verifica costante dell'operato di ognuno, concorre a consolidare nell'Amministrazione funzionari sempre più qualificati.

L'anzianità di servizio, convenzionale e specifica, sarà, quindi, un elemento di peso assolutamente limitato e secondario per la copertura definitiva dei PDR e l'avanzamento definitivo di carriera che avverranno per mezzo dei sopra richiamati procedimenti concorsuali improntati a principi di pubblicità e valorizzazione del merito.

Le regole, la semplificazione delle procedure, l'individuazione delle responsabilità congiuntamente alla valutazione delle competenze a tutti i livelli, sono alla base di un'Amministrazione concretamente rispondente alle esigenze del Paese ed è questo quello che si sta perseguendo.

Il CAPO III definisce il procedimento per la formazione del fabbisogno.

Questo strumento flessibile ha un importante valenza dal punto di vista organizzativo, economico e di programmazione della gestione delle risorse umane. Gli elementi caratterizzanti sono il riferimento ai carichi di lavoro, alle modifiche organizzative e normative nel frattempo intervenute, alle trasformazioni tecniche introdotte, alle diverse esigenze emerse nei rapporti con l'utenza, anche sulla base delle rilevazioni ed analisi di pianificazione e controllo attivate.

I carichi di lavoro, che saranno oggetto di confronto con le Organizzazioni Sindacali, verranno valutati attraverso appositi indicatori predefiniti, con riferimento alla quantità

REPUBBLICA DI SAN MARINO



SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI

totale di atti, operazioni e provvedimenti prodotti, alle attività effettuate, nonché alla complessità degli atti ed attività espletate.

L'articolo 6 statuisce la responsabilità in capo ai Dirigenti rispetto alla presentazione delle proposte di fabbisogno sulla base dei principi e dei sistemi sopra descritti.

Il CAPO IV si riferisce alla copertura definitiva di PDR e più precisamente definisce i termini entro cui gli organi dell'Amministrazione devono elaborare il piano annuale delle assunzioni in tutto il Settore Pubblico Allargato evidenziando, in particolare, i PDR definitivamente vacanti o che diverranno definitivamente vacanti ed in relazione ai quali si intende procedere all'attivazione dei procedimenti di copertura definitiva.

Il Piano delle assunzioni risponde sia alla programmazione connaturata in ogni azienda che al principio di trasparenza.

E', infatti, lo strumento di pubblicizzazione più utile e chiaro per chi da fuori, e mi riferisco in particolare ai giovani, voglia essere informato sulle potenzialità occupazionali messe a disposizione.

Come già anticipato, l'Amministrazione si avvarrà per la copertura delle posizioni vacanti, *in primis* ed in un'ottica di razionalizzazione delle risorse e di efficace allocazione delle stesse, dei dipendenti soprannumerari, attivando ove necessario ai sensi delle norme in vigore, i percorsi di riqualificazione.

Ai dipendenti soprannumerari è, tuttavia, riconosciuta l'opzione di scelta fra l'essere utilmente ricollocati presso una diversa UO ed il permanere presso l'UO di pertinenza mantenendo, però, lo *status* di soprannumerario. Tale facoltà è esercitabile esclusivamente fino a quando il numero dei soprannumerari interpellati sia superiore a quello dei PDR vacanti da ricoprire; in caso contrario, l'Amministrazione procede d'ufficio.

E' stata, poi, garantita ai dipendenti già in servizio, prima di procedere alla copertura del PDR mediante concorso, la possibilità - definendone i tempi e le modalità secondo i sopra richiamati principi di imparzialità ed equità - di essere nell'ordine:

REPUBBLICA DI SAN MARINO



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI**

- assegnati sulla posizione vacante se in possesso del medesimo PDR,
- trasferiti se in possesso di PDR di pari grado purché in possesso dei titoli di studio.

Sulla base delle richieste avanzate dai dipendenti interessati alla riassegnazione o al trasferimento, verrà redatta una graduatoria.

Importante rilevare che proprio per garantire piena operatività all'Amministrazione si è previsto che il dipendente che non assuma servizio, salvo caso fortuito o forza maggiore, non possa presentare richieste di diversa assegnazione o di trasferimento per l'anno di validità dei documenti di programmazione.

Il dipendente assegnato o trasferito temporaneamente sarà, inoltre, soggetto alla valutazione di idoneità professionale alla mansione, prevedendo un periodo di prova di trenta giorni, al termine del quale il Dirigente esprimerà valutazione in merito.

Al CAPO V è disciplinata la copertura temporanea di PDR.

In particolare, l'articolo 12 stabilisce che *“per assenze di durata non superiore a trenta giorni, tutto il personale ha l'obbligo di coadiuvarsi e di supplirsi vicendevolmente per il pronto e regolare disbrigo del lavoro”*, e che *“in mancanza del superiore ne assume le veci, comunque per un periodo continuativo non superiore a tre mesi, quello fra i dipendenti che immediatamente lo segue in ordine gerarchico”*. Tale previsione è derogabile unicamente in relazione ai servizi essenziali per i quali sia indispensabile garantire la continuità del servizio erogato.

Si è, inoltre, previsto che la copertura temporanea di PDR temporaneamente vacanti avvenga con modalità diversificate a seconda della presumibile durata dell'assenza del titolare e privilegiando, comunque, l'utilizzo di soprannumerari e, in ultima istanza e solo in relazione a particolari PDR individuati con direttiva della DGFP, approvata dal Congresso di Stato, il ricorso alle pubbliche graduatorie.

Le diverse modalità di copertura temporanea dei PDR sono, quindi, disciplinate negli articoli 13, 14 e 15.

REPUBBLICA DI SAN MARINO



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI**

Evidenzio, in particolare, come per garantire sempre maggiori professionalità, in assenza del titolare di durata presumibile pari o superiore a tre anni, la copertura avvenga mediante ricorso alla procedura selettiva e qualora la sostituzione perduri per un periodo non inferiore a sei anni, il rapporto di lavoro si trasformi da determinato ad indeterminato ed il dipendente sia definitivamente inquadrato nel pertinente PDR.

Quest'ultima previsione rappresenta, invero, un'assoluta novità volta a conciliare le legittime aspettative di dipendenti in servizio "temporaneo" da lungo tempo e che abbiano avuto accesso al PDR con un procedimento selettivo con l'interesse dell'Amministrazione di evitare il perdurare, per un periodo eccessivo, di situazione di "precariato". Interesse quest'ultimo di assoluto rilievo per scongiurare la riproposizione di situazioni di diffuso precariato sfociate in plurimi provvedimenti straordinari di cosiddetta "stabilizzazione" che il Governo intende, infatti, contrastare tramite la riattivazione dei procedimenti concorsuali unitamente alla sopra descritta nuova previsione.

L'articolo 14 detta, in particolare, le procedure per accedere alla mobilità volontaria subordinandola al nulla osta del Dirigente e prevedendo per la DGFP la possibilità di formulare direttive per acquisire la conferma della disponibilità con modalità informatica, nell'ottica di un'Amministrazione gestita sempre più con processi digitali piuttosto che con documenti cartacei. L'articolo dispone, inoltre, che in caso di prima rinuncia, alla sostituzione o incarico in relazione all'interpello promosso, il dipendente venga collocato nell'ultima posizione della graduatoria; in caso di seconda rinuncia, il dipendente non potrà più essere interpellato per il medesimo PDR, per un periodo di due anni.

L'articolo 16 definisce, poi, i divieti di sostituzione derogabili unicamente tramite le direttive della DGFP sopra richiamate.

L'articolo 17 regola le procedure e competenze per la copertura temporanea dei PDR prevedendo l'onere per il Dirigente di individuare esattamente il profilo oggetto di copertura e le abilità richieste; ciò anche allo scopo di consentire la valutazione del dipendente.



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI**

L'articolo 19 (Capo VI) sottolinea e conferma, infatti, il ruolo strategico e la responsabilità del dirigente che è tenuto alla valutazione di idoneità professionale del dipendente per attestare competenze, capacità ed attitudini maturate e dimostrate dal dipendente durante il servizio e nel rapporto con l'esterno. Presupposto questo fondamentale perché i dipendenti possano rispondere non solo all'Amministrazione, ma anche alle mutevoli esigenze del mercato e dell'utenza.

Il Capo VII, come evidenziato in premessa, nel regolare la mobilità, introduce un elemento di notevole importanza per l'Amministrazione perché garantisce interventi organizzativi che permettono un ottimale utilizzo del personale con un altrettanto importante risultato in termini di riduzione dei costi nella gestione delle risorse umane. L'Amministrazione può, infatti, per aumento di carichi di lavoro o per garantire l'erogazione di servizi stagionali mobilitare i dipendenti senza accedere a risorse esterne.

Il Capo VIII, sempre nella logica della programmazione, definisce le modalità e i tempi per la predisposizione del piano formativo annuale. Di particolare rilievo quanto previsto dal comma 6, ovverosia che la partecipazione a percorsi formativi costituisca elemento di valutazione per futuri concorsi rivolti al personale già alle dipendenze dell'Amministrazione. Mi preme, sul punto, evidenziare il recente Accordo sottoscritto dalla DGFP e dalle Organizzazioni Sindacali in materia di formazione che prevede appunto una fase finale di valutazione di quanto appreso dal dipendente durante il percorso formativo.

Il decreto delegato si chiude con le disposizioni transitorie e di coordinamento con le norme in vigore allo scopo, in particolare, di regolare, coerentemente con il nuovo assetto introdotto dal decreto medesimo, il regime degli atti e provvedimenti di copertura temporanea di posizioni vacanti già assunti.

Le norme finali precisano, inoltre, l'ambito delle prescrizioni sulle assegnazioni che non si applicano in relazione a PDR per le professioni sanitaria, socio-sanitaria e docente, per le

REPUBBLICA DI SAN MARINO



**SEGRETERIA DI STATO
AFFARI INTERNI**

quali si rinvia alle pertinenti norme di reclutamento da definirsi secondo quanto stabilito dalla delega contenuta nell'articolo 59 della Legge 21 dicembre 2017 n.147, salve le norme sui soprannumerari.

Il Segretario di Stato per gli Affari Interni

Guerrino Zanotti



San Marino 12 aprile 2018/1717d.F.R.

