



RELAZIONE ILLUSTRATIVA AL PROGETTO DI LEGGE
“LEGGE QUALIFICATA DIPARTIMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE”

Eccellenze e colleghi Consiglieri,
il progetto di legge portato oggi all'attenzione del Consiglio Grande e Generale definisce la nuova struttura dipartimentale della PA, in coerenza con quanto previsto dagli artt. 7 e 8 della Legge Quadro 105/2009 e dalla Legge Qualificata 184/2005, con un importante passo verso il compimento della separazione tra la funzione politica e quella amministrativa. L'esperienza maturata sull'organizzazione dipartimentale a partire dai primi anni '80, pur con le carenze e i limiti mostrati, attribuibili, per una parte non marginale, alla scarsa chiarezza sui ruoli e alla commistione esistente fra politica e amministrazione, ha comunque confermato, nella sostanza, la validità del modello dipartimentale, seppure non sia indifferente il suo esplicitarsi. Ma la nuova organizzazione è regolata dall'apposita legge ordinaria di riforma che, pertanto, deve intendersi assolutamente connessa al presente progetto di legge.

A partire dalla Legge 36/1981, attuativa dei principi contenuti negli artt. 1 e 2 della Legge 86/1980 “Ristrutturazione degli Uffici e dei Servizi dello Stato”, fino a giungere all'organizzazione prevista dall'art. 18 della Legge Qualificata 184/2005, l'articolazione dipartimentale ha subito, nel corso degli anni, importanti modificazioni dettate da filosofie completamente diverse. L'exkursus normativo è chiaro.

La Legge 36/1981 “Attuazione della ristrutturazione degli Uffici e dei Servizi dello Stato”, prevedeva la prima articolazione dipartimentale per la stesura della prima dotazione organica strutturata per dipartimenti nella Legge 100/1982.

La stessa Legge 106/1993 “Dotazione Organica dei Dipartimenti, settori autonomi ed enti autonomi dello Stato” riproduceva l'accorpamento di uffici e servizi nei dipartimenti del 1981.

La Legge 117/1990 prevedeva le funzioni del Consiglio di Dipartimento e del Coordinatore quali elementi di raccordo fra le competenze politiche e le competenze amministrative, quali “cuscinetti” per evitare le dirette ingerenze della politica nella gestione dell'amministrazione e far assumere ai dirigenti le responsabilità loro proprie. La Legge 28/1995 ha modificato tale logica così come la Legge 24/1995 “Disposizioni relative alla formazione dei Dipartimenti” che ha introdotto nuove regole per la formazione dei dipartimenti, per l'attribuzione agli stessi di uffici e servizi e per il coordinamento con le leggi di bilancio. La Legge Qualificata sul Congresso di Stato 184/2005, nel Titolo V dedicato ai rapporti con l'amministrazione, oltre ad indicare nuovi dipartimenti, crea i presupposti per renderla più indipendente ed autonoma, innovando la normativa esistente con alcune norme immediatamente cogenti ma non



coordinate con le disposizioni precedenti, rimaste vigenti e, per altri aspetti, rinviando ad apposite leggi.

L'art. 18 di questa legge ha recepito sensibilità emerse da tempo nel dibattito politico, secondo cui gli uffici devono essere assegnati in modo definitivo ad un dipartimento, indipendentemente dalle deleghe politiche, per dare all'amministrazione punti di riferimento fissi a livello organizzativo, per la gestione del personale, per l'applicazione degli indirizzi e delle leggi e per la definizione del bilancio e degli aspetti finanziari. Questa scelta discende dalla volontà di non far ricadere sulla struttura dell'amministrazione le vicende prettamente politiche di governo. Le deleghe politiche, infatti, sono individuate ed assegnate in base ad esigenze di ordine politico, e la politica prescinde da logiche organizzative ed amministrative. Questa filosofia è la stessa che ha determinato la individuazione dei dipartimenti nelle leggi degli anni '80 e, successivamente, nella dotazione organica del 1993.

Il legislatore del 1995 aveva invece configurato i dipartimenti e i coordinatori di dipartimento come interfaccia fra Segretario di Stato e settore amministrativo di pertinenza, legando entrambi alle deleghe politiche: il coordinatore, nominato per un anno dal governo su proposta del Segretario di Stato competente, era previsto a capo di un dipartimento composto, di volta in volta, dagli uffici che corrispondevano alle deleghe ministeriali. Questa soluzione ha soddisfatto l'esigenza di avere, da parte delle Segreterie di Stato, coordinatori di fiducia, ma ha di volta in volta comportato la modifica dei dipartimenti e lo spostamento di uffici ed enti che, talvolta, si sono trovati accorpati pur essendo fra loro disomogenei.

Con l'art. 18 della Legge Qualificata 184/2005 si è dunque tornati alla filosofia precedente agli interventi del 1995, poiché si è stabilito che i dipartimenti non hanno diretta correlazione con la individuazione di dicasteri e deleghe, ma sono strutture organizzative della Pubblica Amministrazione, sganciate dalle cosiddette "sfere di competenza che conseguono alla formazione dell'esecutivo", tanto da non rispettare neppure la suddivisione in dicasteri prevista dall'art. 2 (esempio eclatante era quello della Giustizia che, pur essendo un dicastero, non aveva un proprio dipartimento).

Questa individuazione dei dipartimenti non trovava piena corrispondenza nelle strutture dell'amministrazione e, pertanto, nel 2006, si è stati costretti a modificare tale norma con la Legge Qualificata n. 1, che è convissuta in questi anni con le norme mai abrogate del 1995, in attesa della riforma che si intendeva avviare. In effetti era ed è necessario riformare la funzione dei dipartimenti e delle figure al loro vertice, cosa prevista oggi nel progetto di legge sulla riforma della struttura e dell'organizzazione della PA, ispirata ai principi contenuti nella Legge Qualificata 184/2005, la quale ha addirittura stabilito la riserva di legge qualificata per l'individuazione dei dipartimenti, sia come aree di competenza, sia come numero.

u



Da ciò ne consegue che non necessariamente il numero dei dipartimenti debba coincidere con quello dei dicasteri. Tanto più che il settore pubblico allargato è composto anche di aziende autonome di stato ed enti pubblici, con struttura ed organizzazione pienamente compiute ed autonome. Questi enti devono, caso mai, essere considerati quali elementi facenti parte di un sistema più ampio e complesso. Essi sono già dotati di organi decisionali propri, ed un coordinatore di dipartimento con funzioni organizzative rappresenta una sovrapposizione di ruoli e responsabilità. Come anticipato dalla Legge Quadro 105/2009, il nuovo modello organizzativo, di cui ad apposita legge ordinaria, prevede la fuoriuscita di enti ed aziende autonomi dall'organizzazione dipartimentale, nonché le forme e gli ambiti di collaborazione fra gli stessi e i dipartimenti della PA. La nuova definizione dei dipartimenti, di cui al presente progetto di legge, tiene conto delle esperienze positive maturate nel corso di questi trent'anni, della evoluzione della nostra amministrazione, del quadro normativo di riferimento e dei mutamenti nel frattempo intervenuti nella società. La ridefinizione vuole rispondere a criteri di razionalizzazione delle risorse, quale conseguenza e premessa del venir meno della correlazione diretta dicastero-dipartimento, e ai principi di separazione ed autonomia della PA. Il dipartimento deve assumere quindi una connotazione prettamente organizzativa di presidio dell'ambito settoriale di riferimento individuato dal presente progetto di legge, tenendo conto delle specificità insite nei diversi settori amministrativi in termini di utenza, di discipline applicate, di affinità di funzioni ed attività.

L'art. 3 del progetto di legge elenca i dipartimenti i cui settori sono descritti, uno ad uno, nei successivi articoli innovando, anche a tal riguardo, rispetto alla normativa attuale.

La creazione del Dipartimento Affari Istituzionali e Giustizia risponde all'esigenza di ricomprendere in un'unica "struttura", compiti di supporto al funzionamento degli organi costituzionali, istituzionali e giurisdizionali dello Stato, quali destinatari omogenei di attività che richiedono, in via principale, competenze in ambito giuridico, così come le funzioni di tutela giuridico-legale dello Stato e, più in generale, dell'amministrazione, i servizi demografici ed elettorali e relativi all'attestazione e certificazione dello status giuridico dei cittadini.

Il Dipartimento dell'Economia è istituito allo scopo di includere in una unica organizzazione, quei servizi che hanno "mission" attinenti la vita economica del paese e svolgono tutte quelle attività amministrative poste a presidio dei vari settori ad essa riconducibili.

Il Dipartimento Territorio e Ambiente, oltre alle tradizionali attività di presidio urbanistico-edilizio del territorio, sovrintende e coordina, ai sensi di quanto disposto dall'art. 92 della Legge di Bilancio 194/2010, le attività attinenti il Servizio di Protezione Civile ed assume una forte connotazione orientata verso le tematiche ambientali e dell'ecologia, in particolare per quanto riguarda il



risparmio energetico e l'incentivazione all'utilizzo delle fonti di energia rinnovabili.

Il Dipartimento Turismo e Cultura accorpa due settori ritenuti fortemente sinergici, con l'intento di rendere più incisiva ed efficace la loro interazione, prevedendo le attività tese all'ampliamento, riqualificazione e caratterizzazione dell'offerta turistico-culturale, per creare nuove opportunità di interesse e di attrazione per il mercato turistico e proposte utili alla crescita culturale dei cittadini.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, già indicato dalla Legge Quadro 105/2009, nasce quale aggregazione di quelle attività funzionali alla gestione tecnico-amministrativa della Pubblica Amministrazione, segnatamente negli ambiti relativi alla gestione amministrativa del personale, della tecnologia e dei "beni strumentali".

Queste le principali novità, accanto alla previsione dei Dipartimenti Affari Esteri, Finanze e Bilancio ed Istruzione, che sostanzialmente mantengono le loro precedenti caratteristiche, con l'indicazione dei rispettivi ambiti di presidio.

Il progetto di legge prevede infine che la futura individuazione dei dipartimenti possa essere demandata a legge ordinaria, fermi restando finalità, principi e caratteristiche indicati nei primi due articoli del testo e nei commi 3° e 4° dell'art. 18 della legge qualificata 184/2005, e cioè: l'indipendenza dei dipartimenti dalle sfere di influenza della politica; i criteri di assegnazione delle UO per ambiti di competenza; i principali compiti e l'esclusione di enti ed aziende dall'organizzazione dipartimentale. Le modifiche alla descrizione dei settori di pertinenza dei dipartimenti sono adottate mediante medesima fonte normativa prevista dalla legge di riforma del modello organizzativo per la modifica dell'assegnazione delle UO ai Dipartimenti, e cioè mediante decreto delegato. Analogamente, l'accorpamento di Dipartimenti potrà avvenire mediante decreto delegato, per favorire l'economicità e la coerenza della struttura in relazione alle modifiche relative alle UO.

L'applicazione della presente legge decorrerà dalla data che verrà individuata dalla legge ordinaria di riforma della struttura della Pubblica Amministrazione, al fine di consentirne la coerenza e il coordinamento anche con la struttura e le norme della legge di bilancio di previsione annuale e pluriennale.

Si confida, pertanto, che il Consiglio Grande e Generale voglia favorevolmente accogliere l'allegato progetto di legge.

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

Il Segretario di Stato per gli Affari Interni

Valeria Ciavatta