



Repubblica di San Marino

COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED
ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE
CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA,
BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA

RELAZIONE DI MINORANZA

AL PROGETTO DI LEGGE QUALIFICATA

“DIPARTIMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE”

ED AL PROGETTO DI LEGGE

“RIFORMA DELLA STRUTTURA E DEL MODELLO ORGANIZZATIVO DELL’AMMINISTRAZIONE PUBBLICA”

Il progetto di legge legato alla riforma della Pubblica Amministrazione, posto all’attenzione dell’aula, rappresenta sicuramente una delle riforme più attese dell’ordinamento sammarinese.

La materia legata alla riforma dell’Amministrazione dello Stato ha catturato massimamente l’interesse di tutti ed ha alimentato il dibattito politico ed economico della Repubblica come forse non accadeva da molto tempo.

Da sempre la riforma della P.A. e la razionalizzazione delle strutture amministrative ha rappresentato una delle priorità dei governi che si sono succeduti nel corso degli ultimi anni, avendo spesso costituito uno dei punti qualificanti dei loro programmi di governo.

Molti sono stati gli elaborati che nel corso del tempo sono stati composti dai Segretari agli Interni che si sono succeduti e dai loro staff, senza



Repubblica di San Marino

COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA, BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA

che però si potesse arrivare alla stesura definitiva e quindi alla elaborazione di un organico testo di legge.

Il fatto che prima di oggi non si sia giunti alla predisposizione di un testo definitivo in tale materia non è dipeso dalla assenza di determinazione o dalla incapacità dei precedenti responsabili della Segreteria agli Interni ma dall'instabilità politica, tratto caratterizzante la nostra recente storia, che ha determinato l'avvicinarsi di un numero esagerato di governi nell'arco di pochi anni.

Quindi anche grazie ad una stabilità sufficiente a elaborare il progetto di riforma della pubblica amministrazione il Segretario competente è riuscito a terminare un percorso iniziato già nel 2006.

Si sottolinea tale dato temporale perché è necessario evidenziare che il progetto nasce e viene concepito in una situazione economica e prospettica diametralmente differente rispetto alle condizioni che caratterizzano la Repubblica di San Marino in questo momento.

Come ben sappiamo la condizione attuale della nostra economia è molto grave: la crisi di rapporti con l'Italia, l'assenza di accordi con la stessa Repubblica Italiana e la crisi internazionale hanno determinato un momento davvero difficile per San Marino.

La congiuntura nefasta di tali ben noti eventi sta avendo preoccupanti riflessi sulla nostra economia con conseguente fragilità della stessa e instabilità dei conti pubblici.



Repubblica di San Marino

COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED
ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE
CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA,
BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA

Alla luce di questo dato tangibile sarebbe forse stato necessario che uno dei primi obbiettivi della riforma della pubblica amministrazione fosse stato la ricerca della ottimizzazione delle risorse professionali ed economiche che avrebbe avuto una immediata ricaduta positiva, di contrazione dei costi di gestione della macchina pubblica.

Sin dalla presentazione del progetto di riforma invece è apparso subito chiaro che i costi di quest'ultima sarebbero stati alti; sia le forze politiche che le associazioni di categoria avevano espresso preoccupazioni relativamente alle spese che si sarebbero dovute approntare per realizzarla.

A più riprese è stato chiesto che a fronte del progetto di riforma venisse presentato un piano quanto più verosimile riguardo ai costi ed ai necessari risparmi per la sua attuazione e ciò non solo in funzione dei minori introiti nelle casse dello Stato ma anche e soprattutto per liberare risorse da impiegare in investimenti finalizzati al rilancio del sistema economico della Repubblica.

Purtroppo nonostante i lunghi tempi che la Segreteria competente ha avuto a disposizione per l'elaborazione del progetto di legge, si deve rilevare che non è stata in grado di elaborare un prospetto economico relativo ai costi legato alla attuazione della riforma.

Non si può sottacere peraltro come il numero dei dipendenti della Pubblica Amministrazione e del Settore Pubblico Allargato ed i costi relativi



Repubblica di San Marino

COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA, BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA

siano stati considerati eccessivi anche dai report di organismi sopranazionali quali l'OCSE e il FMI.

Probabilmente tale mancata valutazione in termini economici discende proprio dall'impostazione della riforma stessa determinata in un momento in cui tale aspetto erroneamente poteva sembrare così rilevante.

Ora però, e da qualche tempo, è imprescindibile fare i conti con le risorse economiche su cui la Repubblica “può contare”.

In tale ottica diventa preoccupante anche quanto si prevede in seno agli accordi tesi alla stabilizzazione del personale precario in forza nella P.A..

Questo è un primo punto dolente di questa riforma, i costi e la loro vaghezza quanto ai numeri in un momento così complicato soprattutto sotto l'aspetto finanziario per San Marino.

Ancora e sempre sotto questo profilo, per le difficoltà economiche che nostro malgrado dobbiamo affrontare, diventa difficilmente comprensibile da un punto di vista meramente organizzativo e funzionale il percorso che il Segretario vuole intraprendere per arrivare alla quantificazione del fabbisogno interno.

Infatti per definire i numeri di tale fabbisogno il Segretario propone la stabilizzazione del personale precario operante nei vari servizi, così da determinare poi i profili di ruolo e quindi stabilire il fabbisogno, utilizzando una locuzione ormai nota a tutti, la dotazione organica minima.



Repubblica di San Marino

COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED
ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE
CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA,
BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA

In questo modo però sembra che si voglia continuare a costruire la Pubblica Amministrazione in funzione dei dipendenti, e non in funzione delle necessità del servizio cui sono destinati, in vista di una efficiente risposta all'esigenze dell'utenza.

La riforma così come si va delineando, contrariamente a quanto ci era stato rappresentato, appare una mera riforma di strutture e di organizzazione. Analizzando la legge proposta infatti non è dato rinvenire alcuno degli elementi che facciano pensare ad un nuovo modo di considerare l'Amministrazione Pubblica; una P.A. al servizio del cittadino.

In altre parole, almeno ancora, non emergono dati che facciano pensare al cambiamento annunciato dal Segretario nelle varie relazioni, ossia che testimonino che il percorso di riforma sia stato costruito ponendo al centro di tutta la riorganizzazione gli utenti, ossia noi tutti.

E' comprensibile che per riformare la macchina amministrativa siano necessari degli step successivi anche a livello normativo e regolamentare, per cui nel testo di legge proposto devono essere necessariamente previsti rimandi a successiva regolamentazione e decretazione, ma seppure in nuce dovrebbe intravedersi qualcosa di questa prospettata nuova ottica di cui invece non vi è traccia.

Il ricorso poi a successive regolamentazioni è sicuramente eccessivo, tanto da rendere ad oggi difficilmente immaginabile il quadro d'insieme che scaturirà dalla presente legge di riforma.



Repubblica di San Marino

COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA, BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA

Passando poi a valutare la nuova struttura che viene prospettata in questa riforma non si può non rilevare come forse maggiore condivisione vi sarebbe stata ove si fosse cercato di utilizzare le risorse umane già presenti nella Pubblica Amministrazione.

Ad esempio richiamandosi all'articolo 21 punto 5, sarebbe apparso più logico che il ruolo di Capo Dipartimento venisse conferito a rotazione ad uno dei dirigenti afferenti al dipartimento stesso, che avrebbero potuto continuare a svolgere la propria funzione dirigenziale compatibilmente alle esigenze del dipartimento.

Così come sempre nell'ottica di utilizzare al meglio le risorse che già si posseggono, non si condivide quella che si può definire una vera e propria spoliatura delle competenze e delle autonomie in capo ai dirigenti per conferirle ai capi dipartimento e alla DGFP.

Ci si è soffermati sopra a riflettere soltanto sulle figure apicali non perché il resto delle professionalità presenti nella Pubblica Amministrazione non meritino menzione, ma soltanto per il fatto che il presente progetto di legge ad oggi non ci permette di valutare i riflessi che lo stesso avrà su tutte le altre figure e professionalità del Settore Pubblico e Pubblico Allargato.

D'altronde come più volte il Segretario ha riferito per riformare e ristrutturare si è scelto di partire dall'alto.

Osservando la struttura e il modello organizzativo proposto, pur approvando l'obiettivo di rendere il più autonoma possibile la macchina



Repubblica di San Marino

COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA, BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA

amministrativa dal potere esecutivo, l'apparato statale appare comunque pesante e farraginoso, sovradimensionato per le reali esigenze di un paese di 31.000 abitanti con un territorio di 61Kmquadrati, con la esuberante creazione dei dipartimenti e di tutte quelle forme di collegamento previste.

Di nuovo si rammenta che la presente legge si va ad inserire in un contesto socio economico di un paese che è consapevole del fatto che dovrà ricostruire quasi completamente le proprie linee di sviluppo essendo saltati i fattori che avevo garantito la crescita e lo sviluppo economico.

Ad oggi a causa del perdurare della crisi dei rapporti internazionale non si ha ancora una idea di quale economia e di quali possano essere i settori su cui puntare per garantire la sostenibilità e lo sviluppo del nostro Paese.

Proprio per questo si può affermare che questa riforma della P.A. appare decontestualizzata; si è talmente distanti dal reale difficile momento storico che la Repubblica sta attraversando da correre il rischio di operare delle scelte incoerenti rispetto alla San Marino che dovremo amministrare.

Il rischio è , in altre parole, che la riforma non riesca a cogliere l'obiettivo principale che si era posto, quello cioè di costruire una pubblica amministrazione che ponga l'utente, cioè il cittadino, l'impresa, al centro delle sue attenzioni.

Anche ove si condividesse l'impianto strutturale, si nutrono forti dubbi comunque su quella che potrà essere la gestione e quindi il coordinamento



Repubblica di San Marino

COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA, BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA

delle strutture e delle funzioni che scaturiranno dall'applicazione del nuovo impianto normativo.

Viene il dubbio che il quadro tracciato nel particolare non sia sufficientemente chiaro neanche all'estensore del presente progetto di legge e ciò lo si evince oltre che dai già detti ripetuti rinvii a successiva decretazione e regolamentazione, anche in base agli art. 68 e 71 relativi alle norme transitorie.

Infatti contrariamente a quanto era stato annunciato, il numero di U.O. non è stato ridotto con l'accorpamento di alcuni uffici, anzi pochissimi sono stati gli accorpamenti anche dove le funzioni erano omogenee ed appariva immediata una semplificazione, lapalissiano in questo senso è il caso dell'Ufficio del Turismo ed il UASC.

Se con più coraggio si fosse operato fondendo le strutture sicuramente la macchina amministrativa ne avrebbe tratto maggiori vantaggi sia in termini di funzionalità che di diminuzione dei costi.

Anche rispetto alla prevista Direzione Generale quanto emerge dalla riforma è diverso dalle dichiarazioni esternate dal Segretario allorquando aveva iniziato a presentare le linee guida di riforma della PA.

La Direzione della funzione pubblica che doveva essere ricoperta da un solo responsabile è divenuta organo collegiale composta da tre alti dirigenti.

La D.G.F.P oltre ai tre dirigenti, come indicato nell'art. 33 sarà anche costituita da uno staff di funzionari, anche ad alti livelli così come confermato



Repubblica di San Marino

COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA, BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA

dal segretario in sede di commissione, che dovranno svolgere le funzioni demandate alla D.G.F.P..

Ciò determina una struttura importante sia per i numeri che per i costi che ricadranno sul bilancio dello Stato.

Peraltro per dar sostanza alla scelta di istituire una D.G.F.P. così fatta si sono dovute ricondurre in essa le funzioni che competevano ai Direttori di Dipartimento svuotando, di conseguenza, in parte, il ruolo di queste ultime figure, creando ulteriori sovrapposizioni fra i vari ruoli.

Mal si collega ai concetti sopra evidenziati, e soprattutto a quelli legati ottimizzazione delle risorse, anche il disposto, pur se di natura transitoria, di cui all'art. 67.

Infatti secondo tale norma nonostante l'organizzazione dipartimentale preveda l'istituzione di 8 dipartimenti, gli attuali 10 Coordinatori di Dipartimento saranno nominati essi stessi, Direttori di Dipartimento, con la conseguenza paradossale che a fronte di 8 dipartimenti, avremo 10 Direttori di Dipartimento.

Da ultimo si vuole evidenziare quanto accaduto nella seduta della Commissione Consiliare I, del 7 settembre scorso in merito all'accoglimento da parte della stessa Commissione dell'emendamento presentato dai Commissari del PSD, che prevedeva l'abrogazione dell'art. 8 ed anche la presentazione entro il 31 dicembre p.v. di un progetto di legge organico che affrontasse il tema delle incompatibilità e quello legato anche al conflitto di



Repubblica di San Marino

COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA, BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA

interesse, così come peraltro richiesto dal codice delle norme comportamentali indicate dal GRECO.

Durante tale seduta si era trovato l'accordo fra i Commissari della maggioranza e quelli delle forze politiche di minoranza, per arrivare all'emanazione del predetto testo entro i termini utili, assicurando la minoranza la disponibilità di permettere l'utilizzo della procedura d'urgenza, accogliendo anche la richiesta del Segretario di armonizzare il presente testo di legge negli articoli che si riferivano all'abrogato art.8.

Nella giornata dell'8 settembre, durante lo svolgimento dei lavori della Commissione però, alcuni componenti di maggioranza hanno presentato un emendamento aggiuntivo, art.68 bis, con il quale è stato reintrodotta quanto era stato cassato precedentemente dalla Commissione stessa.

La forzatura dei regolamenti e il comportamento antidemocratico vi sono stati, seppur colui che ha presentato l'emendamento ha cercato di suffragare tale scelta richiamandosi al buonsenso ed alla ragion di stato.

Ciò che sostanzia la democrazia, si sottolinea, è però il rispetto delle norme e delle leggi di cui una comunità si è dotata.

In seguito a tale accadimento i Commissari di minoranza hanno abbandonato l'aula fino all'approvazione da parte dei soli Commissari di maggioranza del testo che il Consiglio si accinge ad esaminare.



Repubblica di San Marino

COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE AFFARI COSTITUZIONALI ED
ISTITUZIONALI; PUBBLICA AMMINISTRAZIONE; AFFARI INTERNI, PROTEZIONE
CIVILE, RAPPORTI CON LE GIUNTE DI CASTELLO; GIUSTIZIA; ISTRUZIONE, CULTURA,
BENI CULTURALI, UNIVERSITÀ E RICERCA SCIENTIFICA

Quanto sopra si è detto per stigmatizzare quanto poco sia stato il reale confronto fra maggioranza e minoranza, al di là dei tanti contraddittori formali che il Segretario ha svolto.

Considerata l'importantissima materia che il presente progetto di legge affronta, rappresentando di certo la riforma della pubblica amministrazione una delle riforme strutturali più importanti in vista del buon funzionamento di uno Stato, sarebbe stato fondamentale che il Segretario e la maggioranza, avessero operato un confronto reale fra tutte le forze politiche, economiche e sociali così da pervenire ad un testo quanto più condiviso possibile, in modo che l'elaborato potesse essere approvato con numeri più ampi rispetto a quelli della sola maggioranza.

Il Relatore

(Iro Belluzzi)