



*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 MAGGIORANZA AL PROGETTO DI LEGGE “RIFORMA DELLA  
STRUTTURA E DEL MODELLO ORGANIZZATIVO  
DELL’AMMINISTRAZIONE PUBBLICA”**

Eccellenze, Signori Segretari di Stato, Colleghi Consiglieri,

La Commissione Consiliare I ha di recente esaminato in sede referente il progetto di legge “Riforma della struttura e del modello organizzativo dell’Amministrazione Pubblica” che viene oggi sottoposto all’attenzione dell’aula per la sua definitiva approvazione.

Il progetto di legge rappresenta un traguardo fondamentale nel percorso di Riforma della Pubblica Amministrazione e fornisce una risposta concreta alla richiesta di riforma proveniente, ormai da tempo, da tutte le rappresentanze della società politica e civile.

Il programma di Governo presentato ai cittadini in occasione della recente consultazione elettorale, ha posto la Pubblica Amministrazione tra le priorità dell’azione dell’Esecutivo, delineando le caratteristiche di massima per un’ampia e concreta, riforma della Pubblica Amministrazione diretta a garantire l’imparzialità, il buon andamento e l’efficienza degli uffici al servizio del cittadino e ad assicurare che ogni attività sia svolta nel perseguimento dell’interesse generale, secondo criteri di efficacia ed economicità.

L’esigenza di ammodernamento e miglioramento dell’apparato amministrativo dello Stato, la ricerca di soluzioni concrete ai principali problemi di funzionamento nonché la creazione di basi normative, strutturali ed organizzative per le scelte politico-strategiche del presente e del futuro, caratterizzano la proposta di riforma contenuta in questo progetto di legge.

L’obiettivo è, dunque, quello di proporre soluzioni che consentano futuri aggiornamenti 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 (UO), i Profili di Ruolo, i Gruppi di Progetto ed i ruoli della Funzione Pubblica e dei Direttori di Dipartimento, per un vero e proprio processo di cambiamento organizzativo.

Un’amministrazione efficiente, deve 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.



*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

Il rapporto tra costi e benefici e l'attenzione alla spesa sono punti cardine delle sollecitazioni e dei contributi provenienti da tutti gli ambienti della politica e della società sammarinese. Gli interventi economico finanziari promossi dal Governo per fronteggiare la situazione generale del Paese e gli esami del Fondo Monetario Internazionale hanno richiesto scelte di contenimento della spesa pubblica. Nel presente progetto di legge vi sono le premesse organizzative, normative e strutturali finalizzate al suo contenimento.

Il presente progetto di legge implica nell'immediato una differenza di costi in relazione agli aspetti strutturali, e cioè riguardanti gli organi e le unità organizzative e dovuti agli accorpamenti, alle razionalizzazioni e alle trasformazioni. Il documento di definizione del primo fabbisogno, strumento normativo attraverso cui procedere alla transizione dal vecchio modello di dotazione organica al nuovo modello organizzativo, influirà maggiormente sui costi, nell'immediato ed in prospettiva e dovrà comunque essere informato ai principi di razionalizzazione e contenimento.

Affinché il cambiamento organizzativo possa produrre concreti risultati è necessario procedere con la riforma dell'Ordinamento Contabile dello Stato e all'adozione di regole e metodologie per la programmazione e la gestione delle risorse su base budgetaria. Il budget oltre alla funzione di programmazione di obiettivi, risorse economiche, umane, attrezzature, rappresenta una concreta attribuzione ai singoli centri di attività dell'effettiva responsabilità delle risorse assegnate. La misurazione dell'efficienza dei servizi offerti deve farsi anche in correlazione ai costi.

Per favorire il ruolo dell'utenza nel contribuire a migliorare i servizi pubblici e costruire un rapporto aperto e proficuo con cittadini ed utenti il progetto di legge individua e propone strumenti di trasparenza, relazione, comunicazione ed informazione. 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.

La Consulta per i Diritti e la Partecipazione dell'Utenza, 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 e le imprese, per un'organizzazione aperta e ricettiva, che risponde del proprio operato e si pone la finalità di creare valore per gli utenti finali.

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



*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

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”.

La relazione illustrativa al progetto di legge chiarisce la filosofia della riforma e commentando in modo puntuale ed esaustivo le specifiche soluzioni individuate nell’articolato.

Il progetto di legge è suddiviso in titoli, capi ed articoli, secondo una aggregazione per obiettivi ed argomenti e si completa con l’Allegato A che 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 e con l’Allegato B - relativo ai modelli dei Profili di Ruolo.

Gli uffici e servizi della Pubblica Amministrazione sono pertanto definiti attraverso le missioni e funzioni come già previsto nella legge quadro. 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.

La struttura della PA, così come individuata nell’Allegato A, costituisce il fondamento su cui basare le future decisioni politiche e gli interventi finalizzati all’innovazione organizzativa e alla razionalizzazione delle risorse.

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 ed 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 purché le future nuove disposizioni siano rispettose della legge. Con decreto delegato sarà inoltre possibile accorpate uffici/servizi al fine di favorire le scelte di risparmio.

Le disposizioni contenute nell’Allegato A abrogano le corrispettive norme contenute nella legge n.106/93 e successive modifiche, nonché le norme istitutive di uffici e servizi non contemplate nello stesso, demandando comunque all’adozione del decreto delegato sui Profili di Ruolo e fabbisogno il definitivo superamento della dotazione organica. Fin da ora, in ogni caso sono superati i mansionari e la titolarità/inamovibilità del posto.

Nella parte del progetto di legge in cui si esplicita il funzionamento del modello organizzativo (Titolo III), in aderenza ai contenuti della Legge Costituzionale 183/2005 e della Legge Qualificata 184/2005, i compiti e le responsabilità del Congresso di Stato e dei singoli Segretari nei confronti dell’amministrazione vengono individuati nella definizione di indirizzi e obiettivi, sia di carattere generale che di carattere settoriale o specialistico, e nell’esercizio del controllo. L’art.12 prevede la riorganizzazione delle Segreterie di Stato, affinché siano più



*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

orientate alla definizione degli obiettivi di governo e all'elaborazione delle politiche di competenza.

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. 13 indica come si inserisce il ruolo dei Dipartimenti e dei Direttori di Dipartimento nel funzionamento del modello organizzativo. 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.

Il Coordinatore da figura in parte politica ed in parte amministrativa con il progetto di legge assume una connotazione organizzativa che serve a realizzare l'autonomia e che consegue alla nuova concezione dei Dipartimenti, non più estensione delle singole Segreterie. Il Direttore di Dipartimento è in sostanza responsabile dell'agire organizzativo coerente e coordinato delle UO afferenti il Dipartimento, ferme restando le responsabilità e l'autonomia dei Dirigenti.

La Legge 105/2009 "Legge Quadro per la Riforma della PA" 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. La Direzione Generale della Funzione Pubblica (DGFP) nasce come autorità di governance interna alla PA. E' delegata alle relazioni sindacali e alla negoziazione e predisporre e sottoscrive i contratti e gli accordi sul personale.

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

Si tratta di un organo all'interno del quale sono previste specifiche attribuzioni allo scopo di definire e suddividere poteri e responsabilità con chiarezza e certezza, con possibilità di assegnare internamente anche altri compiti, incarichi ed attività.

Nella struttura della DGFP si è tratta ispirazione dalla configurazione del Comitato Esecutivo dell'ISS e dei rapporti interni all'ente, per la somiglianza, ma non sovrapposibilità, dei modelli, per la convergenza riscontrata quando fu adottata, e per il buon esito della sua esperienza.



*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

Attraverso le norme ed il modello organizzativo adottato, con l'istituzione della DGFP prende forma quel presidio strategico unitario dell'attività amministrativa, indispensabile 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 Commissione consiliare inoltre ha approvato emendamenti presentati dal Governo volti ad introdurre norme per contrastare la formazione del precariato nonché norme volte a definire un nuovo regime normativo e retributivo per il personale di pubblico impiego di nuova assunzione. In particolare si prevede la trasformazione del rapporto di lavoro da rapporto d'organico a rapporto a tempo indeterminato e l'applicazione di un nuovo regime retributivo che tenga conto delle retribuzioni del settore privato per medesime o equivalenti professionalità. Ciò in linea con gli indirizzi per una 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. A salvaguardia dei diritti acquisiti il personale di pubblico impiego già in ruolo mantiene il proprio status di organico e resta inquadrato nella qualifica corrispondente al proprio posto d'organico la quale si collega al Profilo di Ruolo mediante la tabella delle corrispondenza.

Nelle tre sedute che hanno vista impegnata la prima Commissione Consiliare si è avuto un ampio e articolato dibattito che ha portato anche all'accoglimento di numerosi emendamenti proposti dai consiglieri di minoranza ed alcuni proposti da consiglieri di maggioranza giungendo quindi all'approvazione del presente progetto di legge.

Eccellenze, Signori Segretari di Stato e Colleghi Consiglieri,

nella speranza di aver contribuito ad illustrare quanto discusso dalla Commissione Consiliare I in sede referente, chiedo al Consiglio Grande e Generale di approvare definitivamente la proposta di legge in discussione.

*Relatore di Maggioranza  
(Anna Maria Muccioli)*