REPUBBLICA DI SAN MARINO
SEGRETERIA DI STATO PER GLI AFFARI INTERNI

RELAZIONE ILLUSTRATIVA AL PROGETTO DI LEGGE QUALIFICATA

"RIFORMA DEL BOLLETTINO UFFICIALE DELLA REPUBBLICA DI SAN MARINO"

Il presente progetto di legge qualificata si pone l'obiettivo di modernizzare e semplificare le procedure e le modalità di pubblicazione di atti e documenti nel Bollettino Ufficiale della Repubblica di San Marino, nonché di chiarire e ripristinare la corretta funzione del Bollettino Ufficiale attraverso la ridefinizione degli atti oggetto di inserimento nel medesimo Bollettino Ufficiale e la riforma delle norme sostanziali in materia.

Tali norme, allo stato attuale, costituiscono una vera e propria congerie di disposizioni sovrappostesi nel tempo, in ambiti e per obiettivi anche molto diversi fra loro, che hanno portato ad una ridondanza ed a qualche confusione, tali da far considerare talvolta smarriti il vero scopo e la vera utilità della pubblicazione: ciò in relazione alla ratio stessa dell'istituto, da un lato, e alle esigenze ed opportunità dell'era dell'informazione, dall'altro.

La semplificazione, l'ammodernamento e financo le riforme vanno, in questo ambito, di pari passo con l'applicazione delle nuove tecnologie e con una maggiore attenzione al servizio da rendere all'utenza: giusto e doveroso, dunque, che all'obiettivo di semplificare e modernizzare le forme si aggiunga quello di riformare il Bollettino Ufficiale attraverso la rilettura in chiave moderna della sua stessa funzione.

Di conseguenza quattro fondamentali interventi.

Il primo per distinguere la funzione del Bollettino Ufficiale in relazione agli atti in esso pubblicati. Più precisamente ci si riferisce all'opportunità di distinguere chiaramente la pubblicazione degli atti normativi - per i quali spesso la pubblicazione è fase fondamentale per l'iter formativo incidendo sulla loro applicabilità e quindi sulla loro efficacia - dalla pubblicazione degli altri atti per i quali, invece, il Bollettino Ufficiale è utilizzato per fini di pubblicità e cioè di mera divulgazione quale informazione-conoscenza. La funzione della pubblicazione è diversa, infatti, dalla funzione della pubblicità nelle premesse e negli effetti sia giuridici che pratici. Va da sé che l'efficacia della pubblicazione nei termini sopra indicati opera quando ciò sia previsto da norme generali o speciali che disciplinano l'iter di formazione dell'atto, norme che non sono modificate con il presente progetto di legge. Questo intervento chiarificatore consente di precisare, alleggerire e correggere alcune incongruenze della normativa vigente. Come nel caso, non raro, in cui le disposizioni prevedono l'inserimento di atti nel BU senza tuttavia specificare la

sezione pertinente e soprattutto senza indicare o consentire di comprendere la valenza del medesimo inserimento e cioè se esso sia finalizzato ad una vera e propria pubblicazione dell'atto o invece alla sola conoscenza.

In secondo luogo, con il presente progetto di legge si attua immediatamente un consistente ridimensionamento dell'elenco degli atti da pubblicare nella Parte Ufficiale, e si rinvia a decreto delegato la prevedibile drastica riduzione degli atti della Parte Amministrativa, previa verifica ed appropriata selezione di quanto dovrà essere ancora pubblicato sul BU e di quanto, invece, potrà essere pubblicato con altre forme o soltanto essere reso pubblico. La collocazione di molta parte dei suddetti atti nel Bollettino Ufficiale non ha più motivo d'essere, in quanto prevista da norme non più attuali, talvolta cadute in desuetudine o addirittura mai applicate anche a causa della loro incongruenza rispetto alla stessa ratio istitutiva, al valore, alle modalità di pubblicazione e alle mutate esigenze giuridiche e pratiche.

In terzo luogo, si riformano le modalità e le forme di pubblicazione a scopo di semplificazione, economia e certezza con l'eliminazione di alcuni passaggi che, oltre ad aggravare le procedure e ad essere antieconomici, non danno piena certezza e a volte nemmeno l'immediata evidenza della data di pubblicazione da cui decorrono i termini per l'entrata in vigore di alcuni atti.

Questi interventi sono accompagnati dalla pubblicazione on line del Bollettino Ufficiale ed in generale, sia per le pubblicazioni diverse che per le forme di pubblicità notizia, dall'uso delle nuove tecnologie per fornire all'utenza un servizio più efficiente ed appropriato e assicurare risparmi di tempo e di denaro.

Dall'effettuata ricognizione emerge, come sopra anticipato, che la vigente disciplina in materia prevede la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale di una serie piuttosto copiosa e variegata di atti.

Il Decreto n.3 del 31 gennaio 1924 è il primo documento che regolamenta la struttura e le modalità di redazione, pubblicazione e distribuzione del Bollettino Ufficiale. In esso è previsto che il BU sia composto di due parti: la prima per l'inserimento di leggi e decreti del Consiglio Grande e Generale e della Reggenza; la seconda per l'inserimento di deliberati, comunicati, notizie che interessano la generalità dei cittadini e che comunque provengono dagli organi del Governo e dai pubblici Uffici; gli annunzi giudiziari; gli avvisi e le comunicazioni degli Enti giuridici o delle società regolarmente riconosciute.

Con la legge 5 maggio 1979 n.26 è stata istituita la Parte Amministrativa del Bollettino Ufficiale nella quale si sarebbero dovuti collocare per estratto gli atti amministrativi del Congresso di Stato concernenti l'assunzione ed il licenziamento

del personale, la spesa, l'interesse pubblico ed i regolamenti nonchè gli atti amministrativi del Consiglio Grande e Generale e di Commissioni in attuazione di leggi e comportanti spesa. Questa norma, in modi e tempi diversi, ha trovato un'applicazione molto parziale; si pensi che nei primi anni '90 è nato il "Bollettino informativo degli atti del Governo", e successivamente sono stati istituiti i siti web del Consiglio Grande e Generale e delle delibere del Congresso di Stato oltre alle nuove disposizioni sulla pubblicità degli atti del Congresso di Stato, recepite nel Regolamento n.4/2007.

Inoltre, il Decreto del 1924 e la legge del 1979 sono stati in gran parte modificati e/o integrati da disposizioni normative successive ma il vigente Bollettino Ufficiale rimane sostanzialmente suddiviso in due parti: la Parte Ufficiale (seppure più "complicata" rispetto al Decreto medesimo) e la Parte Riservata alle Inserzioni.

La Parte Ufficiale si compone di 3 sezioni:

1. la raccolta delle leggi e dei decreti e delle notificazioni ufficiali. Trovano collocazione in tale ambito gli atti normativi comprese le ordinanze emanate dai Capitani Reggenti, gli eventuali relativi errata corrige e le notificazioni ufficiali sulla nomina dei Capitani Reggenti;
2. la parte amministrativa con l'inserimento degli atti indicati nella legge n.26/1979 e in disposizioni legislative diverse;
3. le inserzioni in cui vengono collocate attualmente le delibere di ratifica dei decreti – legge e dei decreti delegati; le lettere credenziali o le comunicazioni di entrata in vigore di convenzioni internazionali; le nomine e le sostituzioni di membri delle Commissioni di nomina consiliare e una serie composita di atti.

Nella Parte Riservata alle Inserzioni trovano invece spazio, tra le altre cose e solo a titolo esemplificativo i decreti di riconoscimento delle società emessi dal tribunale; l'autorizzazione concessa dal Congresso di Stato all'attività bancaria e l'eventuale revoca, nonché tutta una serie di atti ugualmente eterogenei.

Come si vede, l'attuale suddivisione/classificazione deve trovare una migliore e più chiara definizione.

Il presente progetto di legge prevede che il Bollettino Ufficiale sia strutturato in due sole Parti: la Parte Ufficiale (senza sezioni al proprio interno) ed una Parte in cui sono unificate la Parte Amministrativa e quella Riservata alle Inserzioni denominata "Parte Amministrativa e Inserzioni".

Nella Parte Ufficiale saranno inseriti tutti gli atti normativi e le deliberazioni ed atti ad essi connessi. Si tratta principalmente di atti per i quali la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale costituisce requisito indispensabile d'efficacia e condicio sine qua non di entrata in vigore nonché degli atti a questi collegati. L'articolo 3 del progetto di legge elenca gli atti da inserire in questa Parte: gli atti normativi

promulgati dai Capitani Reggenti e le ordinanze emesse dagli stessi, i contratti di lavoro e le delibere del Consiglio Grande e Generale di ratifica degli accordi contrattuali, dei decreti legge e dei decreti delegati. Le comunicazioni di entrata in vigore di Convenzioni Internazionali, i dispositivi delle sentenze del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme nei sindacati di legittimità costituzionale, l'avviso di cui all'articolo 7 della Legge 28 novembre 1994 n.101, la pronuncia del Collegio Garante sull'ammissibilità dei referendum confermativi, i regolamenti adottati da organi costituzionali (come il Regolamento interno del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme adottato dal Collegio medesimo ai sensi dell'articolo 38 della legge qualificata n.55/2003 ed il Regolamento recante la disciplina per le procedure di nomina e di concorso per il reclutamento dei magistrati adottato ai sensi dell'articolo 3, sesto comma, della legge qualificata n.145/2003) e gli eventuali errata corrige relativi agli atti di cui sopra.

Come si evince chiaramente dall'elencazione sopra illustrata, in questa Parte saranno indicati, oltre agli atti di produzione legislativa e di normazione secondaria – ancorché quest'ultima limitata ai soli Regolamenti promulgati dalla Reggenza e da altri organi costituzionali - tutti quegli atti che incidono a vario titolo sulle fonti normative. Così sono le sentenze del Collegio Garante che possono dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma, la presentazione di un referendum confermativo che blocca l'entrata in vigore di una legge; la comunicazione dell'entrata in vigore di una convenzione internazionale per la quale è già stato promulgato il relativo decreto consiliare di *exequatur*; la deliberazione del Consiglio Grande e Generale che ratifica un decreto legge o un decreto consiliare o la dichiarazione della intervenuta loro decadenza per mancata ratifica nei termini.

Nel Bollettino Ufficiale "Parte Amministrativa e Inserzioni" troveranno invece collocazione tutta una serie di atti emanati da vari Uffici e Organi pubblici. Qualora le speciali norme di riferimento stabiliscano che l'efficacia di tali atti è condizionata dalla loro pubblicazione, questa sarà validamente effettuata attraverso l'affissione, a cura dell'Ufficio emittente, di copia conforme dell'atto medesimo all'Albo dell'Ufficio stesso.

Come sopra anticipato, il progetto di legge rinvia ad un decreto delegato l'individuazione degli atti da inserire in questa Parte del Bollettino Ufficiale. Il decreto, oltre ad una ricognizione degli atti già oggetto di inserimento, potrà indicare ulteriori atti al momento non previsti e soprattutto disporre l'esclusione dalla pubblicazione di atti che nel tempo, in virtù di norme giuridiche o di prassi, sono rientrati tra i documenti da diffondere sul Bollettino e la cui pubblicazione in tale sede oggi può essere superata o eventualmente sostituita.

Per la ricognizione di cui sopra sono stati coinvolti tutti gli uffici pubblici, ai quali è stato richiesto di indicare quali documenti o atti da loro prodotti sono

attualmente oggetto di pubblicazione sul BU, in virtù di quali disposizioni normative, il valore attribuito alla pubblicazione – e cioè se dalla stessa derivi o meno l'efficacia dell'atto – l'eventuale onere a carico del richiedente l'inserzione ed il suggerimento circa l'esclusione o meno della pubblicazione e/o della pubblicità.

Tutti i provvedimenti normativi e gli atti che necessitano di pubblicazione sul Bollettino Ufficiale saranno inseriti in formato elettronico nel portale on line appositamente creato, mediante apposite credenziali.

La pubblicazione on line degli atti della Parte Ufficiale sarà a cura della Segreteria Istituzionale, contestualmente all'affissione di copia conforme degli stessi all'Albo del Palazzo Pubblico. L'atto si intenderà pertanto formalmente pubblicato compiuti il suo inserimento on line nel Bollettino Ufficiale e l'affissione ad valvas palatii. Il sistema indicherà con certezza la data di pubblicazione e, di conseguenza, la data di entrata in vigore dell'atto, che da essa decorre.

Sarà così sostituita l'attuale procedura di pubblicazione degli atti normativi, particolarmente gravosa perché consistente nell'affissione di copia conforme dell'atto all'Albo di Palazzo Pubblico, del Tribunale Unico e di ogni Casa del Castello ad opera di Ufficiale Giudiziario. Attualmente, la pubblicazione degli atti sul Bollettino Ufficiale – Parte Ufficiale avviene a distanza di tempo rispetto alla pubblicazione ad valvas pur prevalendo, a mente delle disposizioni vigenti in materia, in caso di difformità, l'atto pubblicato sul Bollettino Ufficiale rispetto a quello pubblicato ad valvas.

Non va sottaciuto, peraltro, che in taluni casi la vigente norma speciale di riferimento non esprime chiaramente se con l'espressione "ad valvas" (senza ulteriore specificazione) si intenda l'Albo del Palazzo Pubblico o di altra sede o di più sedi.

Il presente progetto di legge, pertanto, mira non solo a semplificare le procedure e a ridurre i costi, ma anche ad offrire un miglior servizio all'utenza e ad assicurare certezza.

Il nuovo formato del Bollettino Ufficiale - disponibile unicamente on line, sull'esempio dell'esperienza francese con il *Journal Officiel* e belga con le *Moniteur Belge* - consentirà la pubblicazione degli atti in tempi brevissimi; eviterà l'intervento redazionale tra testo promulgato e testo pubblicato e dunque eviterà questo potenziale tipo di errori; darà fruibilità massima ed un più rapido ed agevole reperimento degli atti da parte degli utenti; svolgerà un'importante funzione di dematerializzazione di atti e documenti, con un significativo abbattimento dell'uso della carta ed una conseguente riduzione dei costi, relativi altresì alla stampa e alla spedizione. Altri vantaggi non trascurabili sono l'agevole ed unica archiviazione nonché la conservazione degli atti e documenti contenuti nel Bollettino Ufficiale che, a differenza del formato stampato, non subiscono deterioramenti

L'innovazione, che si colloca nell'ambito del più ampio progetto per l'introduzione e l'utilizzo di un sistema di gestione documentale che vedrà progressivamente coinvolti tutti gli uffici pubblici, si basa sull'uso di un apparato che garantirà non solo l'inalterabilità dell'atto pubblicato elettronicamente e la sua corrispondenza all'atto originale (in caso di difformità prevale comunque l'originale), ma anche il medesimo valore di quest'ultimo. A tal fine saranno individuati, con il supporto di tecnici ed esperti in materia, gli strumenti e le procedure atti a garantire l'autenticità e il pieno valore giuridico dell'atto riportato sul Bollettino Ufficiale on line, norme e procedure che saranno oggetto di apposito Regolamento.

I suddetti accorgimenti tecnici sono (per il momento) previsti per la sola Parte Ufficiale poiché solo per questa sono sicuramente necessarie procedure così garantiste di autenticità, inalterabilità e sicurezza.

Per quanto concerne gli atti che - a mente del decreto delegato sopra detto - andranno nella Parte Amministrativa e Inserzioni, l'inserimento informatico dell'atto sarà effettuato dall'Ufficio emittente e a ciò abilitato, in apposita sezione del portale internet del BU, secondo quanto sarà previsto con Regolamento.

Per questa Parte non sono necessarie procedure di autenticità come per la Parte Ufficiale poiché l'inserimento di tali atti nel BU è effettuato a semplici fini conoscitivi. Inoltre, si potranno prevedere anche termini temporali diversi.

La Parte Ufficiale potrà essere consultata gratuitamente da tutti; per coloro che sceglieranno di abbonarsi tramite apposita registrazione sul portale internet sarà messo a disposizione un servizio di comunicazione che informerà, in tempo reale, dell'avvenuta pubblicazione di ciascun atto.

La consultazione della Parte Amministrativa sarà consentita ai soli utenti abbonati: le modalità ed i costi saranno indicati con Regolamento.

L'art. 8 dispone in merito alla disciplina da applicare alle inserzioni relative agli anni precedenti il 2011. Il Congresso di Stato potrà impartire, qualora necessario o opportuno, direttive per eventualmente snellirne le modalità.

Ecc.mi Capitani Reggenti,
On.li Consiglieri,

la redazione del Bollettino Ufficiale in formato elettronico è prevista a partire dal 1° gennaio 2011; l'approvazione del presente progetto di legge in tempi celeri consentirà, nel frattempo, di adottate le disposizioni applicative e tecniche necessarie alla sua attuazione ed al suo buon funzionamento.

REPUBBLICA DI SAN MARINO
SEGRETERIA DI STATO PER GLI AFFARI INTERNI

In conclusione, preme far presente che il progetto di legge allegato modifica, fra le altre, anche alcune norme contenute nel Regolamento Consiliare e nella Legge Qualificata n.55/2003.
Tenuto conto che l'ambito di riferimento e la materia sono istituzionali oltre che amministrativi, e che si tratta di progetto di legge qualificata, si confida che lo stesso possa trovare ampio accoglimento da parte del Consiglio Grande e Generale.

San Marino, 6 settembre 2010/1710 d.F.R.

Il Segretario di Stato per gli Affari Interni
Valeria Ciavatta

Piazza della Libertà, 2 - 47890 Repubblica di San Marino - Tel. 0549.882425 - Fax 0549.885080 - e-mail: segreteria.interni@gov.sm