



Repubblica di San Marino
Segreteria di Stato per gli Affari Interni

UFFICIO DOCUMENTAZIONE	
CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE GENERALE	
PROT. N. 1068	
N°	1068
Data	15-04-11

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA AL PROGETTO DI LEGGE
"LEGGE SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO E SULL'ACCESSO AI
DOCUMENTI AMMINISTRATIVI"**

Il presente progetto di legge si colloca nell'ambito del percorso di riforma della Pubblica Amministrazione, tra le cui linee direttrici il programma di Governo ha posto gli obiettivi della trasparenza e certezza dell'attività amministrativa e dell'ampliamento delle norme a favore dei cittadini utenti.

Il presente progetto di legge si prefigge questo principale scopo attraverso la regolamentazione delle forme e dei contenuti del procedimento che porta alla emissione di atti e provvedimenti che incidono nella sfera giuridica, economica e sociale delle persone e nell'esercizio dei loro diritti nei confronti dell'amministrazione.

La trasparenza dell'azione amministrativa e la conformità ai criteri di obiettività, ragionevolezza, economicità e proporzionalità nell'esercizio del potere amministrativo ed autoritativo sono garantite attraverso norme di principio contenute nella Dichiarazione dei Diritti, in leggi ordinarie o ricavate in via giurisprudenziale, considerando l'attuale mancanza nell'ordinamento sammarinese di una disciplina legislativa generale e completa volta a regolare l'azione concreta della Pubblica Amministrazione che si concretizza nei provvedimenti i quali a loro volta scaturiscono dallo svolgersi del relativo procedimento.

Attraverso il presente progetto di legge tutti questi principi trovano compiuta attuazione mediante l'introduzione di una disciplina organica dell'attività con rilevanza esterna dell'amministrazione, strutturata attraverso la predeterminazione normativa dei poteri e delle modalità del suo esercizio mediante i procedimenti.

Alla Pubblica Amministrazione compete l'organizzazione e la gestione dell'attività amministrativa, attraverso un'azione articolata e complessa posta in essere da una pluralità di uffici e organi amministrativi, una serie coordinata e collegata di atti e di fatti imputati ad organi e soggetti diversi tendenti, nel loro insieme, alla produzione di un effetto giuridico.

L'azione amministrativa è sempre azione procedimentalizzata, a prescindere dalla sua regolamentazione in tal senso. E ciò non consiste solo in procedure e processi. Il riconoscimento del valore e della portata del procedimento amministrativo ai fini dei principi sopra richiamati e dei diritti dell'utenza, è condizione qualificante di ogni Stato moderno che, anche in tal modo, realizza le regole della democrazia garantendo la fondamentale esigenza che l'azione amministrativa sia preordinata alla cura di interessi pubblici, sia esplicitata, abbia più ridotti ambiti di discrezionalità, sia predisposta a render conto, sia partecipata, nella formazione dei relativi atti, dai soggetti sui quali tali atti si riverberano.

u



L'attività amministrativa di diritto pubblico si esprime in fattispecie complesse che constano appunto di una serie collegata di atti e di fatti, cioè procedimenti, deputata al raggiungimento di un risultato che giuridicamente si estrinseca nell'atto finale. L'atto amministrativo è uno strumento finalizzato a perseguire fini stabiliti dalla legge; non libero, neppure nei motivi dell'azione, ma vincolato alla cura di determinati interessi.

La conformità al perseguimento di questi interessi con l'azione concreta dell'amministrazione, deve poter essere controllata, a pena di invalidità degli atti, nell'ambito delle forme di tutela stabilite dall'ordinamento; diviene pertanto giuridicamente rilevante, e perciò controllabile, l'attività preparatoria dell'atto amministrativo nell'ambito della quale si formano i motivi dell'azione; la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi può consentire nelle varie fasi del processo di formazione dell'atto l'intervento dei soggetti interessati e l'accesso ai documenti amministrativi, favorendo l'istituto della partecipazione e rafforzando il principio di trasparenza.

Un nesso evidente lega il principio di imparzialità con quello del "giusto procedimento", ovvero il processo di assunzione di una decisione basato sul rispetto della regola del "contraddittorio". Con questo intendimento sono previsti i meccanismi atti a favorire la partecipazione del privato dalla fase istruttoria all'accesso al provvedimento amministrativo che lo riguarda. Sono inoltre previsti meccanismi a salvaguardia del criterio di buon andamento: l'attività amministrativa è retta da criteri di economicità e di efficacia ed è vietato aggravare il procedimento amministrativo se non per straordinarie e motivate esigenze.

Correlata al principio di buon andamento è la figura del responsabile del procedimento che, oltre a contribuire a superare la spersonalizzazione del rapporto tra cittadino e amministrazione, ha il compito di condurre l'istruttoria nel rispetto degli adempimenti previsti e di concludere il procedimento con un provvedimento espresso entro i termini massimi fissati dalla legge.

La partecipazione degli interessati alla formazione delle pratiche amministrative, la predisposizione di regole di accesso chiare e trasparenti, la semplificazione dei processi di costituzione degli atti e la concreta definizione dei termini temporali e del responsabile del procedimento, contribuiscono ad affermare, dunque, i principi di legalità, trasparenza, imparzialità, buon andamento ed efficacia e sono diretti a migliorare il rapporto con l'utenza.

Con il presente progetto di legge si colma una lacuna del nostro ordinamento. Infatti, i Paesi con i quali la Repubblica di San Marino si rapporta in ambito bilaterale e nel contesto delle organizzazioni internazionali hanno compiuto questa forma di progresso da tempo sulla base di indicazioni sovranazionali e di uno sviluppo interno che hanno prodotto norme anche diversificate aderenti alla cultura amministrativa e sociale di riferimento e al complesso delle disposizioni che regolano materie concomitanti.

ll



Vi è inoltre la volontà di rendere più fattiva e concreta la partecipazione di San Marino all'Accordo parziale allargato del Consiglio d'Europa volto alla creazione del Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO), un meccanismo che opera per la promozione della applicazione dei principi direttivi finalizzati appunto alla lotta contro la corruzione, mediante la predisposizione e la adozione di alcune proposte normative che si collocano nell'ambito degli orientamenti del Gruppo "GRECO" in materia di contrasto al reato di corruzione nei confronti delle autorità e dei funzionari sia a livello pubblico che privato, come pure degli indirizzi contenuti nelle specifiche Convenzioni del Consiglio d'Europa (fra cui la Convenzione Penale contro la Corruzione ed il relativo Protocollo, firmata da San Marino nel 2003 e la Convenzione Civile contro la Corruzione). Alla luce delle indicazioni proposte dall'incaricato Gruppo di Lavoro inter-dipartimentale, nelle proprie relazioni, si è evidenziata l'esigenza di intervenire prevedendo disposizioni giuridiche volte a prevenire l'esercizio di un'influenza indebita sui pubblici agenti: nel testo ivi proposto, in particolare, si rafforzano alcune pre-condizioni normative affinché sia garantito che l'Amministrazione agisca nell'interesse generale, senza favorire alcuno con indebiti vantaggi, senza privilegiare interessi personali o di terzi, senza compiere atti di corruzione propria o impropria.

Il presente progetto di legge prevede che ogni ufficio effettui la ricognizione degli atti e provvedimenti di competenza, li renda espliciti e conoscibili, fissi per ciascuno di essi i vari passaggi ed i tempi di risposta, instauri un appropriato ed efficiente/efficace rapporto con i destinatari anche attraverso l'uso degli strumenti tecnologici. Si tratta di un impegno cospicuo per ogni unità organizzativa, un impegno che si accompagna a quello dell'analisi dei processi e ad altri adempimenti molto importanti per migliorare la funzionalità ed il rapporto con l'utenza, richiesti dagli interventi di riforma sia legislativi che organizzativi. Tutto ciò è diretto anche a recuperare la credibilità di un'amministrazione che nelle sue articolazioni è talvolta percepita come autoreferenziale.

La struttura del progetto di legge è suddivisa in titoli che ripercorrono le varie fasi del procedimento amministrativo dal suo inizio, individuando le regole per l'accesso al documento che scaturisce da esso, i criteri di efficacia del provvedimento, le soluzioni applicabili in caso di invalidità o irregolarità dello stesso. Questo tipo di trattazione risponde all'esigenza di rendere chiari diritti, doveri ed opportunità.

Il Titolo I, dedicato alle Disposizioni Generali, nell'esprimere i criteri cui deve uniformarsi l'azione amministrativa, elenca i principi costituzionali e le disposizioni normative che la legge si propone di attuare (art.1).

In particolare, l'art. 14 della Dichiarazione dei Diritti eleva a principio costituzionalmente tutelato l'obbligo della Pubblica Amministrazione a conformarsi a

U



criteri di legalità, imparzialità ed efficienza; ovvero sancisce il dovere dell'Amministrazione a svolgere la propria azione in modo conforme alla legge, a non violare il principio di eguaglianza, che peraltro è sancito all'art. 4 della Dichiarazione, e ad impiegare i mezzi di cui dispone in funzione dell'effettivo raggiungimento di risultati. D'altra parte, l'art. 3, commi 14 e 15 della Dichiarazione dei Diritti, mentre attribuisce al Congresso di Stato il potere di dirigere l'Amministrazione pubblica, ponendo però a suo carico un generale dovere di trasparenza nello svolgimento della sua azione, sancisce l'autonomia della Pubblica Amministrazione, riconducendone l'attività sotto l'egida dell'art. 14 della Dichiarazione dei Diritti.

Da questo quadro costituzionale scaturisce l'esigenza di introdurre nell'ordinamento sammarinese un moderno strumento affinché il quadro di riferimento costituzionale sopra sommariamente delineato trovi effettiva attuazione. Uno strumento che permetta alla Pubblica Amministrazione di svolgere la propria missione in modo coerente ed efficace, ma anche uno strumento che correlativamente realizzi la tutela dell'interesse del cittadino a non subire passivamente l'azione amministrativa, senza poter in nessun modo moderarne lo svolgimento e gli effetti, senza poter in nessun modo contribuire alla sua corretta esplicazione e senza poter difendere i propri diritti ed interessi legittimi nella fase in cui il provvedimento viene progettato e costruito, dovendo rimandare questa difesa all'eventuale contenzioso finale. Un contenzioso che ha i suoi costi economici e sociali, e che potrebbe, in moltissimi casi, essere evitato proprio permettendo una commisurata partecipazione del destinatario del provvedimento al procedimento.

Scopo di una legge che disciplini il procedimento attraverso il quale si perviene al provvedimento è dunque non soltanto quello di dare all'Amministrazione dello Stato uno strumento generale che guidi il modo di esplicarsi della sua attività di tutela e realizzazione dell'interesse pubblico, ma anche di aprire al cittadino una porta che gli permetta di confrontarsi in modo trasparente, oggettivo, uguale per tutti con l'Amministrazione, nel momento in cui l'azione di quest'ultima è sollecitata da un'istanza specifica del privato, ovvero è tale da incidere sulla sua sfera dei diritti e degli interessi. E' in tale sede che la proporzionalità dell'attività della Pubblica Amministrazione può trovare modo di esplicarsi proprio anche grazie al confronto con il privato che ne subisce gli effetti.

Del resto, l'obbligo del contraddittorio con i soggetti interessati è sancito costituzionalmente dall'art. 14, comma 2, della Dichiarazione dei Diritti, accanto al vincolo di predeterminare con legge l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi.

Le disposizioni legislative cui il presente progetto di legge è chiamato a conformarsi sono contenute nella Legge Costituzionale e nella Legge Qualificata sul Congresso di Stato, rispettivamente all'art. 2, comma 1 e all'art.16, entrambi indicanti i rapporti tra il potere politico e quello amministrativo in un'ottica di separazione delle competenze e di autonomia operativa.

ll



La coerenza con le finalità, anche riorganizzative, espresse nella Legge Quadro di Riforma della Pubblica Amministrazione è manifestata attraverso il richiamo agli articoli della medesima che esplicitano gli obiettivi della riforma (artt. 1 e 5 della Legge n.105/2009).

Dopo aver delineato il quadro costituzionale di riferimento, il progetto di legge definisce l'ambito di applicazione soggettivo (l'Amministrazione, i soggetti titolari di diritti soggettivi e interessi legittimi destinatari del provvedimento, i gestori di pubblici servizi) ed oggettivo, escludendo tutti quei procedimenti ed atti che presentano carattere speciale e nei confronti dei quali restano applicabili le norme che li regolano nonché gli atti emessi dall'amministrazione in applicazione di norme di diritto privato (cosiddetti non autoritativi).

Il Titolo I prosegue nell'enunciazione di una serie di principi operativi, alcuni dei quali erano impliciti nella disciplina vigente: dalla necessità di garantire che l'azione amministrativa, quando è discrezionale, ossia si esplica attraverso una scelta tra i diversi modi di tutela dell'interesse pubblico e la graduazione degli interessi dei privati che devono subire un sacrificio, sia rigorosamente conforme ad alcuni criteri (art. 2); all'esigenza di collaborazione tra uffici per una maggiore efficienza del servizio (art.3); all'opportunità di un utilizzo più moderno e funzionale dei sistemi telematici ed informatici nelle comunicazioni interne e con i privati (art.4); all'obbligo a concludere un procedimento con l'adozione di un provvedimento espresso nei casi previsti dalla legge (art.5); alla definizione di un termine massimo entro il quale questo obbligo deve essere adempiuto (art.6); al richiamo della disciplina sul silenzio, disciplina già in vigore per effetto dell'articolo 10, comma 2 della Legge 28 giugno 1989, n. 68 (art.7).

Con il Titolo II cominciano a delinarsi i vari passaggi del procedimento amministrativo con riferimento anzitutto ai soggetti che possono dare impulso a tale processo: l'Amministrazione, d'ufficio, sulla base di una adeguata valutazione discrezionale o in esecuzione di norme di legge o regolamento, nonché i soggetti interessati, cioè coloro che abbiano un diritto soggettivo o un interesse legittimo a che sia adottato un provvedimento (artt. 8 e 9), presentando un'istanza con le forme e le modalità di cui all'art. 10 o anche per mezzo di un rappresentante (art. 11).

Al fine di garantire la certezza e la trasparenza anche in fase di inizio del procedimento, l'Amministrazione è tenuta a darne comunicazione agli interessati, indicando tutta una serie di elementi che consentono di seguire il procedimento in ogni fase, di conoscere l'Amministrazione competente, il responsabile, i termini entro i quali deve concludersi, l'ufficio presso cui gli atti possono essere esaminati (art.13).

Affinché la tutela dei diritti soggettivi e interessi legittimi possa essere compiutamente realizzata, ai soggetti interessati è garantita la partecipazione al procedimento, ovvero la facoltà di intervenire. Alle medesime condizioni possono essere ammessi a partecipare i portatori di interessi pubblici o diffusi (organi, enti

u



pubblici, gruppi sociali, soggetti privati) che possano subire pregiudizio dal provvedimento.

Cercando di mediare tra un interesse alla partecipazione, cui sono potenzialmente orientati tutti i soggetti che si trovano sotto differenziati aspetti ad avere a che fare con la P.A. e l'esigenza che l'azione amministrativa non subisca intralci, si è scelta la strada di identificare in modo tassativo i soggetti ammessi alla partecipazione nei destinatari del provvedimento, poiché gli strumenti di tutela giurisdizionale esistenti consentono a tutti i potenziali interessati e controinteressati di tutelare pienamente i propri interessi.

Le esigenze della partecipazione, tuttavia, non possono non cedere di fronte ad ipotesi procedurali per le quali è richiesta celerità al fine di provvedere in situazioni per le quali la tempestività è essenziale e per tutte le altre ipotesi, contemplate dal comma 3 dell'art. 14, in cui l'azione dell'Amministrazione assume caratteristiche ispettive e di controllo per l'accertamento e la repressione di illeciti ovvero quando siano in gioco l'ordine pubblico interno o le relazioni internazionali.

L'art. 15 concerne i diritti dei soggetti che intervengono, diritti funzionali alla realizzazione della partecipazione e volti ad ottenere un provvedimento finale che sia il più possibile il risultato del convergere di atteggiamenti collaborativi della Pubblica Amministrazione e del destinatario, con la conseguenza di ridurre in materia sensibile il contenzioso in materia.

Il Titolo III contribuisce in modo decisivo alla trasparenza nell'attività della Pubblica Amministrazione nel definire la competenza e la responsabilità nel procedimento amministrativo. Questo progetto di legge si viene, così, a saldare con la Legge di riforma della Dirigenza nella Amministrazione dello Stato già varata nel luglio 2009. Nel Titolo III, inoltre, prende corpo il sistema composto dalle norme contenute nella Dichiarazione dei Diritti, nelle Leggi Costituzionale e Qualificata sul Congresso di Stato, e nella Legge Quadro per la riforma della Pubblica Amministrazione. Da questo sistema emerge la necessità di riformulare i principi che stanno alla base dell'azione amministrativa ponendoli alla prova di due criteri di profonda portata pragmatica: quello dell'effettività e quello, che gli è strettamente connesso, della responsabilità. In tal modo sia il buon andamento sia la trasparenza si traducono da mere enunciazioni di principio in precisi precetti che da una parte permettono una rapida individuazione delle competenze e dall'altro attribuiscono alla funzione dirigenziale i relativi doveri con un criterio di predeterminazione che permetta di identificare senza difficoltà un responsabile e senza cadere nell'indeterminatezza. E' questa la logica che ha presieduto alla individuazione del responsabile del procedimento in modo semplice ed efficace (artt. 16 e 17), riconoscendo il ruolo della linea gerarchica. Da sottolineare, tra le norme dedicate ai responsabili del procedimento (art. 17), il richiamo al divieto di esercitare a fini clientelari le competenze ad essi attribuite e al dovere di astenersi da comportamenti



volti ad ottenere vantaggi indebiti per compiere o omettere atti che rientrano nei propri doveri o compiere atti contrari al proprio ufficio (rispettivamente corruzione impropria e corruzione propria).

Sono ispirate dalla medesima *ratio* di garanzia di buon andamento, le norme sulle funzioni del responsabile (art. 18), il quale, in qualità di agente dell'Amministrazione, può acquisire d'ufficio documenti e accertare d'ufficio fatti ai fini dell'istruttoria del procedimento. In tal modo, si è anche posto un raccordo tra questo progetto di legge e quello relativo alla documentazione amministrativa, stabilendo all'art. 19 l'obbligo del responsabile del procedimento di acquisire i documenti che l'Ufficio di cui fa parte e in generale l'Amministrazione dello Stato detengono in via istituzionale o che comunque possiedono.

Nel corso del procedimento può rendersi necessaria, ai fini dell'adozione del provvedimento finale, l'acquisizione di pareri e valutazioni tecniche. In presenza di tali eventualità, l'art.20 stabilisce i termini massimi entro i quali questi vanno emessi; il mancato rispetto dei termini, anche per i pareri obbligatori e le valutazioni necessarie, permette all'ufficio richiedente di procedere anche in mancanza di essi. Si evita così che l'inerzia di un ufficio possa riflettersi sull'azione amministrativa paralizzandola. Alla stessa metodologia si ispirano le altre norme che disciplinano la materia.

Il principio della motivazione del provvedimento, esso pure enunciato dal citato art. 14, comma 2 della Dichiarazione dei Diritti, trova piena e circostanziata attuazione sia quanto all'autorità competente ad emetterla ed al contenuto (art.21), sia quanto alle sue modalità di esplicazione concreta ed ai suoi limiti, che sono funzionali alla tutela dei diritti e degli interessi dei privati (art. 22). Pertanto, posto un obbligo generale di motivazione in forma scritta nei cosiddetti atti vincolati (atti che costituiscono un obbligo di legge per l'Amministrazione senza alcuna discrezionalità e senza alcuna valutazione sul caso concreto), il rinvio agli estremi di legge serve in modo sufficiente a permettere al destinatario del provvedimento di avere chiare le ragioni per le quali questo è stato emanato. Nei casi in cui l'urgenza è prioritaria rispetto agli interessi dei soggetti coinvolti, il provvedimento può essere validamente emesso anche in carenza di motivazione; resta fermo che l'interessato possa richiedere la motivazione entro i termini previsti dalla legge per impugnare l'atto.

Per quanto riguarda i provvedimenti che attribuiscono vantaggi economici, l'Amministrazione è chiamata a determinare a monte i criteri cui attenersi, la cui osservanza deve risultare dai singoli provvedimenti stessi (art. 23). Le modalità ed i contenuti della comunicazione del provvedimento finale sono indicati all'art. 24.

L'accessibilità ai documenti amministrativi viene configurata come principio generale dell'attività amministrativa, inteso a rafforzare le garanzie di trasparenza e imparzialità dell'attività amministrativa e di favorirne la partecipazione. Il diritto di accesso è la traduzione più diretta del principio di trasparenza dell'azione amministrativa: esso si traduce in concreto nel diritto dei soggetti che intervengono nel



procedimento di prendere visione degli atti del procedimento, di estrarne copia quando possibile o di riceverli in consultazione attraverso posta elettronica gratuita, salve le limitazioni fissate all'esercizio del diritto di accesso.

Nel Titolo IV si affronta il delicato argomento dell'accesso ai documenti amministrativi da parte di soggetti estranei all'Amministrazione.

La regola di base, enunciata all'art. 25, è che un interesse all'accesso dei privati è giuridicamente garantito per legge quando questo è strumentale ad esercitare i mezzi di tutela di un diritto o di un interesse legittimo. Non dunque un diritto indiscriminato ad accedere alla documentazione amministrativa, ma un interesse legittimo che può e deve essere riconosciuto ai soggetti titolari di diritti e interessi, permettendo loro di procurarsi gli elementi utili a tutelare la loro posizione. A tale scopo l'art. 26 dà la nozione di documentazione amministrativa ai fini generali e per l'applicazione della presente legge.

La regola di base, contenuta nel secondo comma dell'art. 27 è che i documenti accessibili sono quelli completi e definitivi in relazione ad un procedimento concluso con l'emanazione di un provvedimento definitivo; unica eccezione è l'accesso, previsto all'interno della partecipazione, per i soggetti ammessi ad intervenire nel procedimento ai sensi dell'art. 15 comma 1 lettera b. L'Amministrazione, all'interno di questo ambito, è tenuta a dare accesso ai documenti richiesti sempreché, ai sensi dell'art. 25, accerti l'esistenza di un interesse personale e diretto alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti del soggetto richiedente. Permane, dunque, un potere dell'Amministrazione che si esplica all'interno dei confini stabiliti dall'art. 25 e che consiste nel potere di accertamento dell'interesse del soggetto privato che richiede l'accesso.

Per altro verso, se i documenti sono stati pubblicati in senso formale, ovvero se è stata data loro pubblicità informale, ma piena, quale la pubblicazione su un sito internet dell'Amministrazione, l'interesse all'accesso si intende già soddisfatto (art. 27, comma 3). I commi successivi individuano le regole per inoltrare la richiesta di accesso alla Pubblica Amministrazione.

Gli artt. 28, 29 e 30 disciplinano le modalità della consultazione e dell'esercizio dell'accesso con l'indicazione dei limiti ai quali l'interesse ad accedere è subordinato, limiti che si possono giustificare di fronte ad interessi generali o particolari prevalenti, e che subordinano il diritto di accesso al diritto alla riservatezza.

L'art. 31 sancisce alcuni obblighi generali dell'Amministrazione per garantire la pubblicità, formale o sostanziale, dei documenti amministrativi in funzione della trasparenza della sua azione facendo salva, tuttavia, la necessità della tutela dei privati alla riservatezza in ordine ai dati di natura personale. In questo ordine di idee si colloca l'art. 32 che disciplina la responsabilità nell'utilizzazione delle informazioni desunte dai documenti per i quali è concesso l'accesso, ricollegando questa utilizzazione alle finalità di cui all'art. 25 e al contempo vietando con sanzione specifica ogni utilizzazione esorbitante e comunque ogni sfruttamento di tipo

u



commerciale; la medesima *ratio* ha ispirato la norma di cui all'art. 33 in materia di utilizzazione di documenti pubblici. Le norme sanzionatorie di cui all'art. 34 chiudono il cerchio delle relative tutele sotto il profilo della garanzia dell'interesse generale prevalente.

Il Titolo V introduce una serie di norme in ordine alla disciplina del provvedimento amministrativo, con riferimento alla sua efficacia, esecutività ed esecutorietà. Tali norme sono ispirate alla piena ed intera riconduzione della disciplina del provvedimento amministrativo al principio di legalità: non esistono infatti poteri amministrativi impliciti, ma i poteri sono quelli previsti dalla legge.

L'immediata eseguibilità dei provvedimenti amministrativi efficaci è sancita dall'art. 35, fatte comunque salve le norme sul controllo preventivo di legittimità.

Dei provvedimenti che limitano la sfera giuridica dei soggetti interessati (ad esempio i provvedimenti di esproprio), affinché acquistino efficacia, deve essere data comunicazione ai destinatari. La regola della comunicazione è derogata in caso di provvedimenti aventi carattere cautelare ed urgente che, quindi, producono immediatamente i loro effetti. Sono fatti salvi alcuni casi in cui l'Amministrazione può valutare la sussistenza di circostanze che richiedano l'inserimento nell'atto interessato di una clausola, motivata, di immediata efficacia.

L'art. 36 dispone che la Pubblica Amministrazione possa sospendere, per gravi ragioni e limitatamente al termine che deve essere espressamente indicato nel provvedimento di sospensione, sia l'efficacia sia l'esecuzione del provvedimento, interrompendo *ex nunc* la produzione di effetti; la sospensione può essere successivamente prorogata o differita, per una sola volta, ovvero ridotta, ovviamente in presenza di specifici interessi.

L'art. 37 riconduce la cosiddetta esecutorietà del provvedimento amministrativo al principio di legalità, secondo la moderna impostazione comune ad altri ordinamenti. Laddove un provvedimento produca obblighi o limitazioni della sfera giuridica dei terzi, segnatamente nei casi in cui esso imponga un *facere* ai destinatari, esso può essere eseguito coattivamente, in caso di inottemperanza di questi ultimi, soltanto laddove ciò sia previsto dalla legge e, comunque, nei modi e nei termini indicati nel provvedimento da eseguire. Per gli obblighi relativi al pagamento di somme di denaro si prevede l'applicazione delle misure relative all'esecuzione coattiva per i crediti statali.

Nelle more del controllo di legittimità è facoltà dell'Amministrazione ritirare con richiesta scritta e motivata il provvedimento; di conseguenza esso non sarà più esecutivo (art. 38).

In primis, il Titolo VI introduce sul piano normativo un istituto, quello dell'irregolarità, fino ad ora frutto di una elaborazione della giurisprudenza e della dottrina. Esso disciplina alcune anomalie di minima rilevanza, tali da non dare luogo ad invalidità dei provvedimenti amministrativi, dal momento che l'interesse pubblico non ne risulta leso. Si ritiene, in pratica, che l'irregolarità non comporta conseguenze

u



per il regime giuridico dell'atto che resta valido. La legge in esame positivizza, quindi, l'istituto dell'irregolarità relativa alla violazione di regole sulla corretta redazione degli atti, prescriventi adempimenti di carattere formale, o comunque marginali rispetto alla sostanza della fattispecie, prevedendo la possibilità di redigere *errata corrige* in caso di errore materiale chiaramente riconoscibile incorso in fase di redazione (art. 39) o di procedere a rettifica per errore sostanziale o errore materiale di natura differente da quello sanabile con *errata corrige* (art. 40).

Il legislatore ha previsto altresì alcuni strumenti volti a convalidare l'atto adottato in presenza di vizi, ispirati dall'intenzione di farne salvi gli effetti, ove possibile: la ratifica, una dichiarazione di volontà dell'organo competente ad emanare l'atto, volta a eliminare i vizi di un provvedimento che potrebbe essere annullabile; la sanatoria che interviene nei casi previsti dalla legge a convalidare un provvedimento carente dei presupposti per la sua adozione (art. 41).

Seguono le norme relative alla disciplina dell'invalidità dei provvedimenti amministrativi. L'art. 42 sancisce la nullità del provvedimento adottato in difetto assoluto di attribuzione (cosiddetta carenza di potere), ovvero in violazione o elusione del giudicato, oppure espressamente stabilita da norme di legge. Il comma 2 dell'articolo 42 assegna alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di nullità del provvedimento amministrativo.

L'articolo 43 riafferma, in termini generali, che la violazione di norme giuridiche, il vizio di eccesso di potere, nonché quello sulla competenza degli organi amministrativi, comportano l'invalidità del provvedimento nella forma dell'annullabilità.

Il comma 2 dell'articolo 43 introduce il concetto secondo cui le violazioni di carattere formale o procedimentale non danno luogo ad annullabilità del provvedimento laddove il contenuto dello stesso non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Una volta riconosciuto che esso ha un contenuto conforme a quanto prescritto dalla legge la violazione meramente formale o procedimentale non rileva come causa di invalidità. Alla base di tale previsione vi è la convinzione secondo cui la illegittimità "formale" assume rilievo, ai fini dell'annullamento, solo quando essa riverbera i propri effetti, diretti o indiretti, sul contenuto del provvedimento. Le ipotesi alle quali ci si riferisce sono, soprattutto, quelle di atti vincolati in cui l'adozione del provvedimento sia doverosa (oltre che vincolata) per l'amministrazione ed in relazione ai quali i vizi procedurali o formali riscontrati non abbiano avuto alcuna influenza sulla correttezza sostanziale del provvedimento. La mancata comunicazione dell'avvio del procedimento, inoltre, non consente di invocare l'annullabilità del provvedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto dello stesso non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato. Gli strumenti giurisdizionali utili in materia di annullamento di atti amministrativi sono il ricorso al Giudice Amministrativo ed il ricorso in opposizione.



Si riconosce il potere di annullamento d'ufficio di un provvedimento illegittimo, in presenza di determinati presupposti, in capo all'organo che lo ha emanato o altro organo previsto dalla legge; non sono fissati, in questo caso, termini perentori che circoscrivono nel tempo il potere di annullamento della Pubblica Amministrazione, essendo sufficiente che quest'ultimo sia esercitato in ragionevole collegamento logico e causale con la situazione illegittima da rimuovere. La convalida del provvedimento annullabile può essere disposta in presenza di ragioni di interesse pubblico e sempre che ciò avvenga entro un ragionevole lasso di tempo (art.44).

L'art. 45 contiene principi in materia di revoca del provvedimento amministrativo ad efficacia durevole. La revoca, che non ha effetto retroattivo, può essere disposta solo per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero per il mutamento della situazione di fatto, ed anche a seguito di una nuova valutazione degli interessi originari. Le eventuali controversie in materia vengono attribuite alla giurisdizione del giudice amministrativo, fatta salva la possibilità di procedere con ricorso in opposizione.

Da ultimo, le norme transitorie e finali di cui al Titolo VIII.

L'art. 46 è diretto ad adeguare nel modo più efficace l'attività amministrativa alle nuove norme; in tal senso dispone che gli uffici che adottano provvedimenti effettuino una ricognizione dei provvedimenti medesimi anche ai fini di esplicitare il procedimento di ciascuno ed adempiere appieno alle disposizioni del progetto di legge. Entro novanta giorni dalla sua entrata in vigore, dovrà essere dunque predisposto quanto necessario con il coordinamento, le direttive e l'eventuale supporto da parte di uffici dell'amministrazione designati dal Congresso di Stato fino alla nomina degli organi della Funzione Pubblica. E' infine precisato che i procedimenti amministrativi già avviati rimangono regolati dalle norme in vigore al momento del loro inizio.

Gli oneri a carico dell'utente che si riferiscono ai procedimenti/provvedimenti in termini di imposte, tasse e tributi o di diritti d'ufficio, saranno rivisti con decreto delegato in modo da commisurare gli oneri alla portata del procedimento/provvedimento e da superare modalità (quale quella dell'applicazione della marca a bollo) e onerosità pratiche che mal si conciliano con la filosofia del presente progetto di legge e della riforma in generale.

Ecc.mi Capitani Reggenti,
On.li Consiglieri,

il presente progetto di legge ha l'obiettivo di tradurre la necessità di determinare previamente i criteri generali dell'azione amministrativa, al fine di porre su un piano di uguaglianza coloro che ne sono destinatari, stabilendo in modo quanto più possibile generale ed astratto come debba esercitarsi il potere amministrativo. Il



Repubblica di San Marino
Segreteria di Stato per gli Affari Interni

principio di legalità discende, infatti, direttamente da quello di uguaglianza e serve a limitare l'arbitrarietà dell'amministrazione, imponendo la predeterminazione di criteri d'azione, al fine di assicurare l'osservanza del principio costituzionale contenuto nell'art. 14 della Dichiarazione dei Diritti. Il potere amministrativo può essere esercitato solo nella misura in cui trovi fondamento in una previa disposizione di legge (cui si ricollega la tipicità degli atti amministrativi); inoltre il principio di legalità opera alla stregua di una tutela dei privati nei confronti dei poteri pubblici, poiché vincola questi ultimi al perseguimento dell'interesse pubblico.

L'accoglimento del presente progetto di legge da parte del Consiglio Grande e Generale consentirà di proseguire l'avviato processo di riforma della Pubblica Amministrazione e di attribuire certezza alle procedure di formazione degli atti amministrativi consentendo altresì un maggiore coinvolgimento degli utenti ed una migliore qualità dei servizi.

Il Segretario di Stato per gli Affari Interni
Valeria Ciavatta