



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Roma, 11 aprile 2007

Prot. 2869

AI SIGNORI MINISTRI

LORO SEDI

Caro Collega / Come Collega,

L'inflazione normativa rappresenta un costo eccessivo per i cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione. Essa penalizza il nostro sistema Paese, ne rallenta la modernizzazione e ne limita le capacità competitive. E' largamente condivisa, dunque, la convinzione circa la necessità di intervenire per ridurre e semplificare il carico normativo.

Per conseguire questo obiettivo è però necessario, ancor prima di eliminare la normativa superflua esistente, evitare il ricorso eccessivo e immediato alla produzione di nuove disposizioni, soprattutto di rango legislativo. Un'azione di governo efficace deve infatti essere capace di sciogliere i nodi applicativi e di far fronte ai problemi in via amministrativa, senza necessariamente ricorrere allo strumento normativo.

In questa direzione, l'elaborazione delle politiche di settore di Tua competenza dovrà essere costantemente ispirata, pertanto, al canone della priorità del ricorso a soluzioni di tipo amministrativo e, di conseguenza, al criterio della residualità del ricorso alla nuova produzione normativa, secondo un principio di stretta necessità.

A tal fine, i competenti uffici del Tuo dicastero dovranno svolgere, in modo sistematico, un'attenta valutazione preventiva da condurre alla stregua delle regole e dei parametri di seguito individuati.

È innanzitutto necessario che gli uffici proponenti muovano da una corretta e meditata diagnosi della problematica da trattare, poiché solo una volta chiarito il problema da affrontare e individuati gli obiettivi della singola iniziativa è possibile considerare e motivare adeguatamente le diverse opzioni di intervento.

Ampio spazio andrà riservato, come anticipato, alle opzioni alternative alla regolazione. A tal fine, occorrerà preliminarmente avviare l'utilizzo effettivo ed attento degli strumenti offerti dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), nonché dalla verifica dell'impatto della

UFFICIO CENTRALE DEL DOCUMENTO - ROMA

regolamentazione (VIR). Attraverso queste analisi, se seriamente compiute, è infatti possibile, in via preventiva, confezionare norme capaci di risolvere i problemi e, in via successiva, valutare l'efficacia del loro stesso intervento, eventualmente apportando i necessari correttivi, anche e prioritariamente mediante il ricorso a strumenti amministrativi e gestionali.

Merita in questo contesto di essere richiamata la recente linea di tendenza, manifestatasi soprattutto nei nuovi statuti regionali, volta a far precedere la produzione normativa da una sorta di inchiesta pubblica e di istruttoria motivazionale, capaci di rendere la norma più condivisa (e, quindi, più efficace e meno contestata) e, allo stesso tempo, più chiara e comprensibile (e anche sotto questo profilo, dunque, suscettibile di minori liti e dubbi interpretativi).

Nel quadro delle opzioni alternative, si deve in primo luogo considerare la cd. opzione zero, consistente nel non avanzare alcuna nuova proposta di regolazione, ossia nel mantenere la situazione normativa esistente. Questa opzione comporta che bisogna privilegiare il lavoro di miglioramento dell'applicazione delle norme vigenti, attraverso l'emanazione di circolari applicative o di direttive, oppure tramite la divulgazione di informazioni e consigli su come ottemperare alle prescrizioni normative, oppure ancora mediante un'intensificazione delle ispezioni e dei controlli già previsti dall'ordinamento, senza però fare immediato appello alla modifica normativa.

In secondo luogo, occorrerà prendere in considerazione la possibilità di ricorrere all'attivazione dei meccanismi di regolazione spontanea della società civile, ossia alle opzioni volontarie e di autoregolazione, nelle quali non è previsto alcun tipo di sanzione o comunque di intervento diretto da parte dello Stato. Su questa linea è quanto mai necessario prestare adeguato spazio applicativo agli strumenti non autoritativi e negoziali di cui è provvista l'amministrazione, anche alla luce della recente riforma della legge sul procedimento.

Più in generale, un buon governo è soprattutto quello che sa dare soluzione ai problemi con provvedimenti persuasivi, ben motivati, capaci di guadagnarsi con la loro intrinseca giustizia il consenso dei cittadini, anche con uno "stile" rispettoso della partecipazione, del contraddittorio e delle ragioni (sostanziali, prima che formali) della legittimità degli atti.

In terzo luogo, si dovrà attentamente valutare la possibilità di incidere positivamente mediante le opzioni di regolazione tramite informazione, le quali ricorrono quando il comportamento dei destinatari diretti può essere indotto e modificato anche soltanto tramite la divulgazione di informazioni chiare e pertinenti sull'attività dagli stessi svolta.

Solo all'esito di questi passaggi propedeutici, ossia nel momento in cui nessuna delle predette alternative regolatorie dovesse risultare percorribile, si potranno allora prendere in considerazione interventi di regolazione diretta.

In tale evenienza, l'amministrazione dovrà individuare lo strumento normativo più funzionale all'inserimento della nuova disciplina nell'ordinamento giuridico, utilizzando la gamma di possibilità che l'attuale assetto delle fonti offre.

In questa scelta, gli interventi di livello secondario avranno la precedenza rispetto al ricorso alla legislazione primaria.

Infatti, l'Amministrazione, ai suoi diversi livelli, dispone di strumenti di normazione secondaria e tecnica che ben possono, se correttamente utilizzati, sopperire al bisogno di normazione senza dover impegnare il Parlamento nella produzione normativa primaria.

Ciascuna amministrazione di settore dovrà dunque provvedere in prima battuta ad individuare, anche alla stregua della ormai copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale, gli spazi di intervento dello Stato in sede di normazione secondaria e di normativa tecnica, con particolare riguardo ai settori di legislazione esclusiva statale oggi disciplinati da regolamenti o, comunque, con riguardo a quei settori che consentano in ogni caso un ampliamento dell'intervento statale. In questa direzione, è strettamente necessaria l'individuazione e l'utilizzazione degli spazi di intervento regolamentare in sede di delegificazione, alla stregua del meccanismo di cui all'art. 20 della legge n. 59 del 1997 e successive modifiche e integrazioni.

Infine, ove la ricognizione delle esigenze di normazione e degli strumenti disponibili dovesse condurre alla motivata conclusione della indispensabilità del ricorso alla norma primaria, si dovrà allora osservare, sul piano della decretazione delegata, il seguente percorso:

- procedere prioritariamente all'esercizio delle deleghe non ancora scadute e all'emanazione di decreti correttivi di deleghe già esercitate. In tal senso, soprattutto lo strumento della codificazione appare strategico per procedere alla razionalizzazione ed alla semplificazione dei diversi settori dell'amministrazione; processo, questo, che si attua anche attraverso la riduzione del numero complessivo delle relative norme: il raggruppamento delle disposizioni normative in un unico *corpus* è infatti l'occasione per l'abrogazione di quelle superflue e ridondanti, nell'ottica di una formulazione dei precetti più essenziale e limpida, più agile e leggibile per il cittadino;

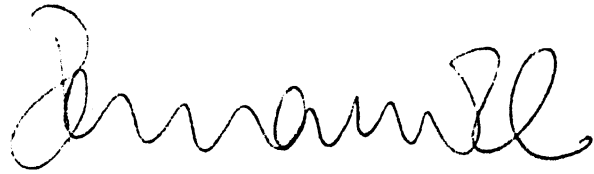
- sfruttare l'ampiezza della delega cd. "taglia-leggi" di cui alla legge n. 246 del 2005 (art. 14, comma 12 e ss.), tenuto soprattutto conto che i principi ed i criteri contenuti nell'art. 20 della legge n. 59 del 1997, richiamati dalla stessa legge di semplificazione per il 2005, sono ampi e possono consentire, in certi casi, una vera e propria riforma di settore, nonché rilevanti modifiche dell'assetto delle competenze e di tutti i connessi aspetti organizzativi e procedurali;

- ricorrere altresì alla delega per il riordino degli adempimenti burocratici per le imprese, prevista dall'art. 5 della stessa legge n. 246 del 2005.

Il nuovo metodo di lavoro deve poi tenere conto, trasversalmente, della necessità di un effettivo dialogo tra i diversi livelli di governo e, secondo il fondamentale canone della leale cooperazione, con le autonomie territoriali. A tal fine si deve ricorrere, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, anche per la definizione di interventi alternativi alla legislazione dello Stato e dunque quale vera e propria opzione regolatoria, agli strumenti di cooperazione tra Stato e autonomie, quali gli accordi di cui all'art. 4 del decreto legislativo n. 281 del 1997 e le intese per l'armonizzazione delle rispettive legislazioni previste dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, con il supporto degli uffici del Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali, verificherà il rigoroso rispetto delle indicazioni contenute nella presente nota, anche al fine di precludere l'iscrizione alle riunioni preparatorie del Consiglio dei ministri delle iniziative non conformi alle indicazioni medesime.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Romano Prodi". The signature is fluid and cursive, with a prominent initial "R" and a long, sweeping tail.