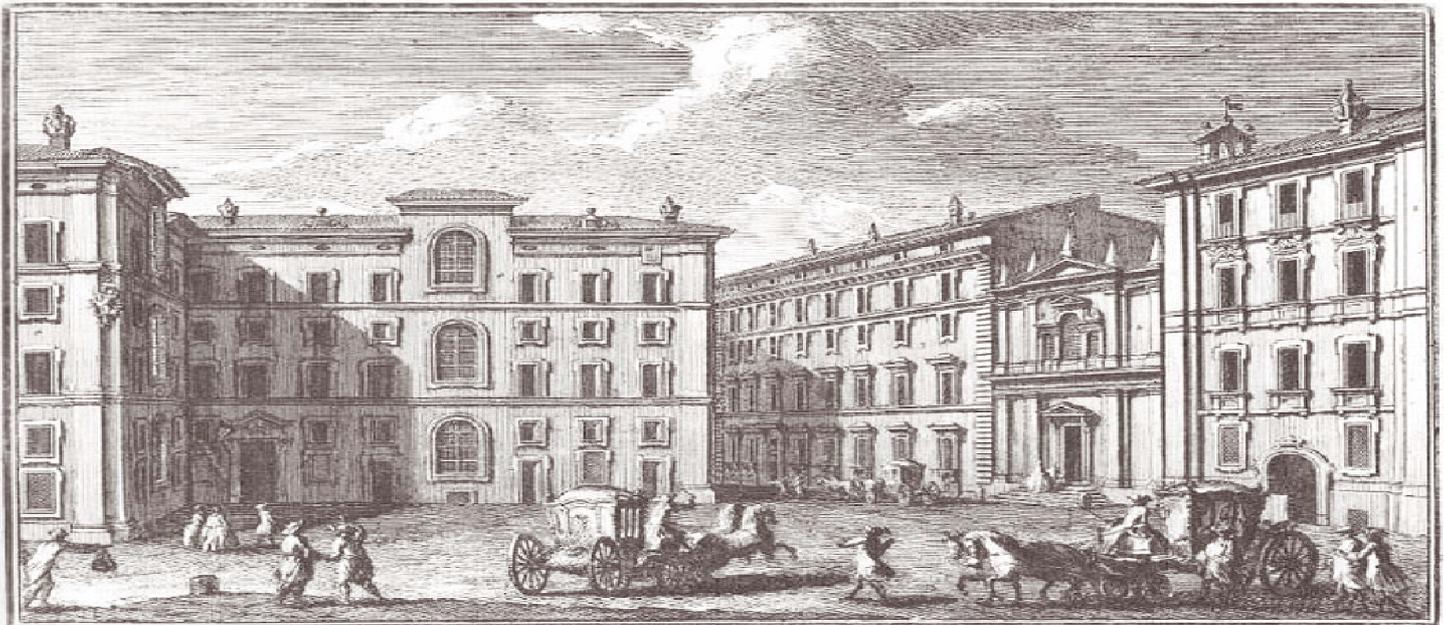




Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI



Senato della Repubblica
SERVIZIO PER LA QUALITA'
DEGLI ATTI NORMATIVI



*Seminario Romano
s. Caramenta che corrisponde sulla piazza di S. Ignazio a Chiesa di S. Matteo e Prospetto del Seminario Romano a Parte del Convento de S. Domenico*

Documentazione e ricerche

Il protocollo di intesa fra il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome per l'istituzione di un comitato paritetico

n. 95

19 luglio 2007



Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI



Senato della Repubblica
SERVIZIO PER LA QUALITA'
DEGLI ATTI NORMATIVI

Documentazione e ricerche

Il protocollo di intesa fra il Senato della Repubblica,
la Camera dei deputati e la Conferenza dei Presidenti
delle Assemblee legislative delle Regioni e delle
Province autonome per l'istituzione di un comitato
paritetico

n. 95

19 luglio 2007
XV LEGISLATURA

Nel presente dossier l'Osservatorio legislativo e parlamentare (Servizio Studi della Camera dei deputati) e l'Ufficio per la fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti in itinere (Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica) pubblicano il Protocollo di intesa fra il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Il testo del protocollo è preceduto da una breve scheda illustrativa.

CAMERA DEI DEPUTATI	
SERVIZIO STUDI	
OSSERVATORIO LEGISLATIVO E	
PARLAMENTARE	
<i>Consigliere</i>	Valerio Di Porto (2171)
<i>Documentarista</i>	Alessandro Orciuolo (2272)
<i>Segretari</i>	Paola Micone (9265)
	Annamaria Moretto (9409)
	Luca Falsini (9265)

SENATO DELLA REPUBBLICA	
SERVIZIO PER LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI	
UFFICIO PER LA FATTIBILITÀ AMMINISTRATIVA	
E PER L'ANALISI D'IMPATTO DEGLI ATTI <i>IN ITINERE</i>	
<i>Consigliere</i>	Luca Borsi (06.67063538)

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

file: OR0053.doc

INDICE

INTRODUZIONE	1
Protocollo di intesa fra il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome	7

INTRODUZIONE

Il 28 giugno 2007 i Presidenti del Senato e della Camera e il Coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome hanno siglato un protocollo di intesa volto ad istituire un comitato di raccordo tra il Parlamento e le Assemblee regionali.

Il comitato è costituito da tre deputati e tre senatori, designati dai Presidenti delle Camere, e da tre Presidenti dei Consigli regionali. Fa parte del comitato il Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali e possono essere invitati a partecipare tre deputati del Parlamento europeo designati dal Presidente tra i rappresentanti italiani.

La segreteria del comitato sarà assicurata congiuntamente dagli uffici delle Camere e dal Segretariato della Conferenza.

Il comitato svolge funzioni di consultazione e di approfondimento in merito ai rapporti tra i diversi livelli territoriali, al ruolo degli organi rappresentativi nei processi decisionali, all'organizzazione ed al funzionamento delle Assemblee, nonché con riguardo ai metodi della legislazione tra Stato e Regioni, riferendo, da un lato, ai Presidenti delle Camere, e, dall'altro, alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali.

La sigla del protocollo e l'istituzione del comitato segnano un salto di qualità nella collaborazione tra le Assemblee legislative, che si è andata intensificando anche a seguito delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, le quali hanno ridisegnato i ruoli dello Stato e delle Regioni e, all'interno delle Regioni, gli equilibri della forma di governo.

Di seguito si elencano le iniziative che il Comitato è chiamato a promuovere, tratteggiando la cornice entro la quale esse si innestano:

- **iniziative di studio e approfondimento tra le amministrazioni delle Assemblee e gli istituti di ricerca scientifica, a partire dalla formazione del rapporto annuale sulla legislazione.**

L'elaborazione del rapporto annuale sulla legislazione è stata promossa dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati fin dalla sua nascita nel 1998. Attorno al rapporto il Comitato ha intessuto e consolidato rapporti sempre più intensi e costanti con il sistema delle Assemblee regionali.

Il rapporto analizza, assumendo di anno in anno una diversa prospettiva, le dinamiche di interrelazione tra i diversi livelli di produzione normativa. Alla sua redazione partecipano gli uffici dei Consigli regionali, l'Osservatorio sulle fonti dell'Università di Firenze e l'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie del CNR.

La presentazione del rapporto avviene in occasione di riunioni interistituzionali. Il *Rapporto 2006 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea* è stato presentato nell'ambito di una riunione interistituzionale, svoltasi presso la Sala della Lupa della Camera dei deputati il 22 gennaio 2007, la quale ha dato avvio ad una intensificazione dei rapporti tra tutte le Assemblee legislative.

In particolare, sulla base degli indirizzi concordati il 22 gennaio, si è dato vita dapprima a 5 commissioni di studio interregionali per la riforma dei regolamenti delle Assemblee e della connessa legislazione e si è poi siglato, il 28 giugno, il protocollo di intesa qui esaminato;

- **la collaborazione e lo scambio di esperienze nel campo della innovazione delle procedure di Assemblea e della organizzazione delle strutture di supporto alle Assemblee, con specifico riguardo, tra l'altro, a:**
 - **l'armonizzazione delle fonti dell'ordinamento regionale e l'equilibrio nei rapporti tra gli organi che compongono la forma di governo regionale;**
 - **il rafforzamento dell'istituzione e dell'autonomia organizzativa e funzionale delle Assemblee legislative;**
 - **lo sviluppo e l'integrazione delle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo nell'ambito delle politiche complesse;**
 - **lo sviluppo delle procedure relative ai rapporti tra i diversi livelli territoriali, con specifico riguardo alla partecipazione alla fase ascendente e discendente di formazione del diritto comunitario. In questo ambito, in particolare, rientrano l'attuazione della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari) e l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, anche nella prospettiva di**

quanto stabilito dal protocollo allegato al Progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa;

- **lo sviluppo degli strumenti di partecipazione, comunicazione e informazione tra le Assemblee legislative, i cittadini, le Comunità territoriali ed altre istituzioni;**
- **lo sviluppo e il coordinamento delle tecniche di buona legislazione.**

L'ambito della collaborazione tra le Assemblee legislative qui richiamato investe molteplici profili, in una prospettiva finalizzata a rafforzare il ruolo delle Assemblee legislative e lo sviluppo degli strumenti di partecipazione in un sistema, ispirato al principio di sussidiarietà:

- che si dispiega su più livelli (comunitario, statale e regionale), ciascuno dei quali è titolare di una quota del processo decisionale;
- che ha visto, a livello regionale, a partire dalla metà degli anni Novanta e più intensamente con i successivi processi di riforma costituzionale (1999 e 2001), una forte dinamicità e responsabilizzazione delle Giunte e, frequentemente, una difficoltà dei Consigli nell'incidere sulle politiche regionali;
- nel quale le diverse funzioni delle Assemblee (funzioni legislative, di indirizzo e di controllo) necessitano di sempre maggiore integrazione nell'ambito di politiche complesse, nelle quali alla legge si affiancano altri strumenti.

Più nel dettaglio:

- l'armonizzazione delle fonti fa riferimento alla necessità di individuare, nell'ambito dell'ordinamento regionale, la fonte idonea alla disciplina dei diversi aspetti che concorrono a formare l'assetto istituzionale (a partire dalla forma di governo) in coordinamento con le altre fonti, promuovendo le necessarie connessioni tra statuti, leggi e regolamenti interni consiliari;
- "lo sviluppo e l'integrazione delle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo nell'ambito delle politiche complesse" fa riferimento ad una visione integrata di tali funzioni, che concorrono a processi complessi, dei quali costituiscono parti integranti l'istruttoria legislativa, le attività di

indirizzo ed infine il controllo sull'attuazione e la valutazione degli effetti delle leggi;

- il riferimento allo “ sviluppo e il coordinamento delle tecniche di buona legislazione” investe un campo di azione tipico delle Assemblee legislative e fa seguito all'impegno all'unificazione dei manuali di drafting in uso – rispettivamente – presso le istituzioni statali e regionali, già assunto dalle Assemblee legislative statali e regionali in occasione della riunione interistituzionale tenutasi l'8 novembre 2004.

Si segnala che i due manuali in materia di *drafting* attualmente in uso a livello statale ed a livello regionale hanno avuto distinte modalità di approvazione e sono frutto di diversi approcci.

A livello statale, le “Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi” costituiscono oggetto di tre identiche circolari emanate contestualmente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dalle Presidenze delle due Camere il 20 aprile 2001, in sostituzione di analoghe circolari adottate nel 1986. Il manuale nasce da una collaborazione ed un'intesa tra le istituzioni che esercitano il potere esecutivo e le istituzioni che esercitano il potere legislativo ed individua criteri comuni e condivisi.

A livello regionale, il manuale elaborato dall'Osservatorio legislativo interregionale recante “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi” è il frutto di una approfondita attività svolta da un gruppo di lavoro istituito dall'Osservatorio stesso nel 1999, che ha concluso i propri lavori nell'autunno 2001, tenendo anche conto della circolare congiunta della Presidenza del Consiglio e delle Presidenze della Camera e del Senato dell'aprile dello stesso anno. L'Osservatorio ha discusso ed approvato il manuale nelle sedute del 6 dicembre 2001 e del 7 febbraio 2002, raccomandandone l'adozione ai Consigli ed alle Giunte regionali. E' attualmente in corso – e dovrebbe terminare entro il mese di settembre 2007 – la revisione della prima parte del manuale.

I singoli profili richiamati in questa parte del protocollo sono già oggetto di approfondimento da parte delle commissioni di studio istituite a seguito della riunione del 22 gennaio 2007;

- **la creazione di sistemi informativi comuni.**

Si tratta di un tema che assume peculiare rilievo nell'ottica della collaborazione tra le Assemblee legislative, anche con specifico riguardo alla partecipazione ai processi normativi di derivazione comunitaria, sia in fase ascendente, sia in fase discendente;

- **la informatizzazione degli strumenti per la consultazione, la ricerca e il riordino della legislazione vigente.**

Si segnala in proposito che l'articolo 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 ha istituito presso la Presidenza del Consiglio un fondo (pari a 25 miliardi di lire) destinato al finanziamento di iniziative volte a promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente con un duplice obiettivo:

- a) facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini;
- b) fornire strumenti per l'attività di riordino normativo.

La definizione del programma, delle forme organizzative e delle modalità di funzionamento del fondo sono state demandate ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa con i Presidenti delle due Camere. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ha dato attuazione a tale previsione, in data 24 gennaio 2003, ha individuato i contenuti del programma ed istituito un comitato guida, formato dai Segretari generali delle tre istituzioni (Presidenza del Consiglio, Senato della Repubblica e Camera). Il Comitato guida si è raccordato con altre istituzioni sia a livello centrale (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione/CNIPA, Ministero della giustizia, Corte di cassazione, Dipartimento per gli affari regionali), sia a livello regionale (per il tramite della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali¹), perseguendo l'obiettivo di creare un unico portale di accesso alle leggi statali e regionali e, in prospettiva, al diritto comunitario²;

- **la trasmissione della documentazione tra le Assemblee legislative.**

¹ Nella dichiarazione conclusiva concordata tra tutte le istituzioni partecipanti alla richiamata riunione interistituzionale dell'8 novembre 2004 si fa riferimento alla necessità di coordinare il progetto in atto a livello statale con l'analogo progetto di informatizzazione delle leggi regionali.

² L'attività del Comitato guida si è per ora concentrata sugli atti normativi - primari e subprimari - di fonte statale, per i quali (se pubblicati dal 30 maggio 2001, data d'inizio della XIV legislatura) un accordo con il CED della Corte di Cassazione prevede la loro conversione nel formato elettronico XML (secondo gli standard emanati con le circolari AIPA n. 35 del 6 novembre 2001 e n. 40 del 22 aprile 2002) e l'inserimento in un database, che permetterà la ricerca degli atti sia nella loro versione originaria sia nella versione derivante da eventuali novelle, annotati al fine di segnalare abrogazioni e modifiche implicite e pubblicati su un sito gestito dalle tre istituzioni responsabili del progetto. E' stato poi avviato uno studio di fattibilità per il recupero degli anni precedenti (1861-2001) e per l'estensione all'intero stock pregresso delle procedure applicate sperimentalmente agli atti normativi pubblicati dal maggio 2001.

L'obiettivo indicato dal protocollo sembra riferirsi, oltre che all'invio (materiale o informatico) della documentazione, anche e soprattutto alla reciproca messa a disposizione di materiale documentale, che sta già trovando una prima implementazione a livello sperimentale attraverso l'accesso ai rispettivi siti internet ed alla creazione, nel sito della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, di un'area riservata cui possono accedere tutte le Assemblee;

- **l'attività di formazione del personale.**

Si tratta di un altro ambito di attività già sperimentato sia attraverso apporti formativi della Camera e del Senato al personale delle Regioni sia attraverso corsi di formazione organizzati dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali a favore di più Assemblee legislative. Proprio la Conferenza potrebbe costituire, in prospettiva, il punto di snodo per iniziative di formazione condivise tra i Consigli regionali.

**PROTOCOLLO DI INTESA FRA IL SENATO DELLA REPUBBLICA, LA
CAMERA DEI DEPUTATI E LA CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE
ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE
AUTONOME**

1. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, di intesa con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, promuovono la formazione di un Comitato per il raccordo e lo scambio di esperienze fra le assemblee legislative sui temi istituzionali di comune interesse relativi al ruolo degli organi rappresentativi nei processi decisionali, al loro buon funzionamento, allo sviluppo e alla collaborazione tra le rispettive amministrazioni di supporto e ai metodi della legislazione. Il Comitato è aperto alla partecipazione del Parlamento europeo.

2. Il Comitato è composto da tre senatori e tre deputati rispettivamente designati dai Presidenti delle due Camere, dal Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali e da tre Presidenti di Consigli regionali, designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Il Comitato è collegialmente presieduto da un rappresentante di ciascuna componente designato con le medesime modalità. I membri del Comitato cessano a seguito della fine del mandato degli Organi che hanno provveduto a designarli.

3. Possono essere invitati a partecipare alle riunioni del comitato tre deputati del Parlamento europeo designati dal Presidente del Parlamento tra quelli eletti in Italia.

4. Il segretariato del Comitato è assicurato, congiuntamente, dagli Uffici del Senato e della Camera e da quelli della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

5. Il Comitato promuove:

- iniziative di studio e approfondimento tra le amministrazioni delle Assemblee e gli istituti di ricerca scientifica, a partire dalla formazione del rapporto annuale sulla legislazione;
- la collaborazione e lo scambio di esperienze nel campo della innovazione delle procedure di Assemblea e della organizzazione delle strutture di supporto alle Assemblee, con specifico riguardo, tra l'altro, a:
 - l'armonizzazione delle fonti dell'ordinamento regionale e l'equilibrio nei rapporti tra gli organi che compongono la forma di governo regionale;
 - il rafforzamento dell'istituzione e dell'autonomia organizzativa e funzionale delle Assemblee legislative;
 - lo sviluppo e l'integrazione delle funzioni legislative, di indirizzo e di controllo nell'ambito delle politiche complesse;
 - lo sviluppo delle procedure relative ai rapporti tra i diversi livelli territoriali, con specifico riguardo alla partecipazione alla fase ascendente e discendente di formazione del diritto comunitario. In questo ambito, in particolare, rientrano l'attuazione della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari) e l'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, anche nella prospettiva di quanto stabilito dal protocollo allegato al

Progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa;

- lo sviluppo degli strumenti di partecipazione, comunicazione e informazione tra le Assemblee legislative, i cittadini, le Comunità territoriali ed altre istituzioni;
- lo sviluppo e il coordinamento delle tecniche di buona legislazione;
- la creazione di sistemi informativi comuni;
- la informatizzazione degli strumenti per la consultazione, la ricerca e il riordino della legislazione vigente;
- la trasmissione della documentazione tra le Assemblee legislative;
- l'attività di formazione del personale.

6. Il Comitato trasmette periodicamente ai Presidenti delle Assemblee legislative rapporti sui problemi da esso approfonditi e proposte per il miglioramento dei metodi della legislazione e lo sviluppo della collaborazione tra di esse e tra le rispettive amministrazioni.

Roma, 28 giugno 2007