

I Sessione

"La rete e l'e-laboratorio della formazione per le tecniche legislative"

DISCUSSIONE CON GLI ATTORI DELLA FORMAZIONE

Raffaella Benvenuti, *Settore Legislativo Ufficio verifica di attuazione delle leggi regionali della Giunta Regione Lazio*,

Maria Laura Piccinini, *Dipartimento della Presidenza e degli Affari legislativi e giuridici della Giunta Regione Toscana - Area Attività istituzionali*

L'ESPERIENZA REGIONALE NELL'AMBITO DELLA FORMAZIONE PER LE TECNICHE LEGISLATIVE

La validità della tecniche legislative, quale strumento di supporto all'attività di produzione normativa, registra ormai un riconoscimento sempre più generalizzato. A tale riconoscimento si accompagna la consapevolezza della necessità di una costante attività di studio e aggiornamento degli addetti al settore, che ha dato luogo, negli ultimi anni, a numerosi corsi promossi dagli stessi organismi legislativi nonché da scuole specializzate ed università. In particolare non sono mancate lodevoli iniziative da parte delle stesse regioni che hanno dimostrato forte sensibilità all'argomento.

Già a partire dagli anni '80, sono state realizzate, in ambito regionale le prime iniziative formative che hanno poi visto un interessante ed articolato sviluppo negli anni '90.

È importante sottolineare che le attività svolte in questi anni nel campo formativo, hanno consentito di realizzare strumenti di lavoro e di monitoraggio nell'ambito della produzione legislativa. Un esempio importante in questo senso è costituito dall'esperienza della Provincia autonoma di Trento, dove, su iniziativa del settore legislativo del Consiglio, è stata introdotta una relazione annuale di osservazioni tecniche sulla produzione normativa provinciale dell'anno precedente. In essa vengono rilevati gli errori formali (es. l'uso, all'interno di un comma, dei trattini anziché delle lettere), l'uso delle abrogazioni (con particolare riferimento a quelle tacite), il ricorso alle modifiche non testuali e alle norme intrusive, vengono poi presi in considerazione i diversi profili del drafting.

Sulla base delle esigenze e delle esperienze vissute dalle singole realtà regionali e delle Province Autonome, nel corso del tempo, è maturata sempre più l'esigenza di formulare una base comune di "regole" che venisse a costituire strumento di lavoro per tutti gli operatori del settore legislativo. A questo scopo, nel 1991, su impulso della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee dei Consigli regionali e delle Province autonome, un gruppo di lavoro nazionale coordinato dall'Osservatorio legislativo interregionale si è occupato della elaborazione di un manuale di drafting intitolato "Regole e Suggerimenti per redazione dei Testi Normativi". Nel 1992 il Manuale è stato formalmente adottato con decisione della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee dei Consigli Regionali e Province Autonome. Si è quindi dato mandato ai Presidenti delle Assemblee Regionali di formalizzarne l'adozione all'interno della singole Regioni per costituire così un vincolo al suo rispetto nell'ambito dell'iter legislativo.

Il vivo interesse mostrato fino ad oggi nei confronti delle Tecniche legislative, invita a compiere alcune riflessioni proprio in ambito di formazione, e la sede del seminario appare particolarmente idonea a far ciò.

Innanzitutto occorre approfondire come sia stata affrontata fino ad oggi la problematica concernente la formazione del personale in questo specifico settore. Si tratta di capire in quali ambiti formativi si siano mosse le singole Regioni, e quali siano state le principale esigenze emerse dall'esperienza quotidiana di lavoro, al fine di permettere, eventualmente, l'individuazione di un cammino comune che consenta di creare delle tipologie di corsi formativi capaci di garantire uniformità di contenuti e metodologie.

Per questo l'esperienza delle regioni non può e non deve rimanere fine a sé stessa ma deve costituire la base di partenza per la creazione di un patrimonio formativo comune.

Fra le molte riflessioni possibili nell'ambito della formazione in materia di tecniche legislative si coglie l'occasione per sottolinearne una, che è nata proprio in occasione di alcune esperienze formative all'interno di uffici regionali: una diffusione delle tecniche legislative oltre l'ambito ristretto degli addetti ai lavori, presso gli uffici che operano la prima stesura dei testi, precedendo il lavoro dell'esperto o

collaborando con esso, potrebbe creare una più generalizzata consapevolezza delle "regole" e del perché di esse, favorendo quindi una migliore produzione normativa.

L'esperienza dei corsi-concorsi: Regioni a confronto.

Nell'indagine svolta sono state prese in considerazione le esperienze relative ai corsi-concorsi organizzati da alcune regioni.

Ciò che ne è risultato è altamente ricco di significato in quanto si è rilevato che il ricorso a questo tipo di reclutamento-formazione è strettamente collegato al sistema organizzativo della regione stessa così che la stessa si attiva a seconda che debba:

1) creare specifiche figure professionali da inserire in determinate aree di attività individuate nella propria struttura organizzativa;

oppure

2) procedere alla formazione di personale da rendere comunque operativo all'interno del proprio contesto organizzativo indipendentemente dall'esistenza di specifici profili;

oppure

3) creare personale qualificato che non necessariamente verrà inserito in apposite aree di attività al quale si ritiene di dover dare una formazione globale per meglio operare nelle strutture dell'ente.

Si è comunque rilevato in particolare che nei corsi-concorsi presi in considerazione, è sempre presente la tematica concernente le Tecniche Legislative, indipendentemente dal fatto che il personale formato si trovi poi ad operare nei settori specifici quali appunto i legislativi. Per questo, diventa importante capire il valore che viene attribuito a questa disciplina nei contesti organizzativi regionali.

Le esperienze che di seguito verranno valutate riguardano tre regioni a Statuto Ordinario ed in particolare: Lazio, Toscana e Liguria, nonché le esperienze maturate nella Regione Autonoma della Valle d'Aosta e nella Provincia Autonoma di Bolzano.

Regione Lazio: da una esperienza formativa e concorsuale nasce il tecnico legislativo.

Nel 1994, attraverso un corso-concorso pubblico a 30 posti di istruttore direttivo esperto in consulenze giuridiche e tecniche legislative VII q.f., la Regione Lazio ha provveduto a reclutare e formare personale da destinare alle strutture legislative di Giunta e Consiglio.

Il Corso formativo è stato preceduto da una selezione iniziale in diritto costituzionale, amministrativo e regionale in base alla quale è stato reclutato il personale da formare, e si è concluso con una seconda prova selettiva, scritta ed orale avente ad oggetto le materie del corso.

Il Corso è durato 3 mesi e si è svolto presso l'Istituto di Studi Giuridici del Lazio "A.C. Jemolo" ed è stato articolato sulle seguenti materie: Diritto costituzionale e Fonti del Diritto, Tecnica legislativa teorica e pratica, Informatica giuridica teorica e pratica compreso il corso di addestramento presso il CED Corte di Cassazione, Diritto amministrativo, Diritto regionale, Diritto tributario, Scienza delle Finanze, Contabilità di Stato.

Le lezioni sono state tenute da docenti universitari, funzionari di Camera e Senato Funzionari dell'Istituto della Documentazione Giuridica del C.N.R. e del C.E.D. della Corte di Cassazione.

Impiego del tecnico legislativo

Va fatto presente che la Regione Lazio con L.r. 5 maggio 1990, n. 41 nel prevedere specifiche aree di attività, compresa l'area legislativa, ha avuto la possibilità di collocare il personale formato attraverso il corso-concorso nel seguente modo:

Legislativo Consiglio Regionale: con funzioni di supporto ed assistenza tecnico giuridica alle commissioni consiliari, studio e ricerca giuridica e rapporti con la Comunità Europea.

Legislativo Giunta Regionale: con funzioni di assistenza e consulenza legislativa al Presidente e componenti della Giunta nonché alle strutture degli assessorati per la redazione dei testi normativi e drafting in senso stretto, attività di studio e ricerca, di interpretazione e di verifica dell'attuazione delle Leggi regionali.

L'aggiornamento del tecnico legislativo

Oltre alla formazione conseguita al corso, il personale una volta in servizio è stato ulteriormente aggiornato e formato attraverso:

- Corso di formazione per la consultazione del sistema informativo automatizzato presso la Camera dei Deputati avente come scopo quello di conoscere le metodologie di accesso alle banche dati della Camera, per la ricerca legislativa, giurisprudenziale, nonché per l'attività parlamentare compresa quella ispettiva;
- Corso di addestramento alla consultazione delle banche dati presso il Senato della Repubblica avente come scopo quello di conoscere le metodologie d'accesso alle banche dati del Senato per la ricerca legislativa, nazionale, regionale, europea nonché per l'intera attività parlamentare.
- Corso di perfezionamento post-universitario per consulenti d'assemblea, autorizzato dalla Regione, tenutosi presso la facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"
- Corso di aggiornamento per i tecnici legislativi di Giunta e Consiglio realizzatosi dal 18 maggio al 15 Giugno 1999 presso l'Istituto di Studi Giuridici del Lazio "A.C. Jemolo" articolato in cinque giornate della durata di quattro ore ciascuna. Il corso ha avuto ad oggetto l'approfondimento degli ambiti disciplinari relativi alle procedure di formazione della legge e di notifica delle leggi all'U.E, alla legimatica, alla copertura finanziaria e nuova legislazione di contabilità, al diritto regionale con particolare riferimento alle leggi bassanini e alla redazione del testo legislativo e dei testi unici, nonché alla progettazione del testo legislativo e all' analisi di fattibilità ed alla redazione degli atti amministrativi.

L'esperienza formativa della Regione Toscana

Nel Giugno 1997, la Regione Toscana ha bandito una serie di corsi - concorsi interni per ottava qualifica funzionale, per profili differenziati, fra cui quello di funzionario giuridico amministrativo esperto in Tecniche legislative. Per poter accedere al corso formativo, è stato necessario espletare due prove preselettive di cui una, comune a tutti i profili messi a concorso, relativa alle seguenti materie:

- Fonti del diritto comunitario e rapporti con il diritto degli stati membri;

Lo Statuto della Regione Toscana;

- Il sistema delle Autonomie Locali (L. 142/1990; l.r. 77/1995)
- Le procedure di programmazione (l.r. 26/1992)
- Le innovazioni introdotte dal decreto legislativo 29/1993;
- Il procedimento amministrativo (L. 241/1990; l.r. 9/1995);
- L'atto amministrativo elementi e patologie;
- La responsabilità della P.A.;
- Elementi di contabilità regionale;
- Elementi di controllo di gestione e sistemi organizzativi;
- La gestione dei progetti;
- I prodotti applicativi di informatica e di comunicazione usati dalla Regione Toscana.

La seconda prova scritta, specifica per il profilo che qui interessa, ha presentato quesiti di diritto amministrativo, costituzionale, regionale e comunitario, oltre che attinenti ad elementi di tecniche legislative (drafting, e analisi di fattibilità).

Il corso che è seguito è stato articolato in 126 ore di lezione, con sessioni specifiche sui tre profili principali delle tecniche legislative: drafting, analisi di fattibilità e analisi d'implementazione, oltre ad un modulo sulle tecniche della comunicazione scritta. Ampia parte delle lezioni è stata poi dedicata agli aspetti della legimatica e della documentazione telematica, quale corollario indispensabile per l'attività del tecnico legislativo. Sono stati inoltre previsti moduli di diritto comunitario e sul sistema della Programmazione regionale.

Al termine del corso si è svolta una prova finale relativa al complesso delle materie oggetto del corso.

Impiego del personale formato

Il personale risultato vincitore del corso-concorso, benché avesse ricevuto una specifica formazione nella

materia, non ha ottenuto il riconoscimento del relativo profilo in quanto questo non risulta previsto dalla l.r. Toscana 51/1989 "Testo unico delle leggi sul personale". Pertanto l'inquadramento è avvenuto indistintamente nell'ambito del profilo giuridico - amministrativo. Tuttavia, stante la delegificazione della materia dei profili professionali, ed essendo quindi possibile integrare l'elenco di quelli esistenti senza necessità di intervento legislativo l'amministrazione ha fornito garanzie al personale interessato, di provvedere in tal senso in sede di applicazione del nuovo contratto collettivo nazionale.

L'esperienza formativa della Regione Liguria

Anche la Regione Liguria recentemente ha sperimentato la formazione del personale attraverso il corso-concorso. Trattasi di un corso-concorso interno a 41 posti di VIII q.f. nel profilo amministrativo. Il corso formativo, della durata di 39 ore, è stato articolato in modo da consentire agli allievi di poter ottenere una conoscenza globale di varie discipline comprese le tecniche di redazione delle leggi e valutazione della fattibilità.

Impiego del personale formato.

Il personale, è stato distribuito presso le strutture regionali e non necessariamente presso gli uffici legislativi rivestendo comunque il profilo amministrativo previsto nel bando. La Regione comunque prevede ulteriori corsi formativi di carattere generale, per il personale di 8 q.f., aventi come scopo quello di garantire un approccio globale con le strutture.

Le esperienze formative delle Regioni a Statuto Speciale e delle Province autonome: in particolare la Valle d'Aosta e la Provincia di Bolzano

La Valle d'Aosta

Tra le esperienze maturate in questi anni, significative appaiono, ai fini dell'analisi globale, anche quelle vissute dalla Valle d'Aosta la quale, pur non realizzando dei veri e propri corsi-concorsi, ha realizzato un proprio piano formativo capace di creare delle figure operative nel settore delle tecniche legislative. Difatti a partire dal 1992 sono stati banditi una serie di concorsi (l'ultimo nel 1998) per reclutare personale da destinare agli uffici legislativi del Consiglio e delle Giunte. Trattasi comunque di personale amministrativo di VIII q.f. privo del profilo di tecnico legislativo, nei confronti del quale si è reso necessario avviare un corso intensivo di tecniche legislative in quanto ci si è resi conto come non fosse sufficiente l'aver semplicemente superato la prova concorsuale per operare in questo settore.

Il corso formativo è stato tenuto dagli stessi dirigenti che hanno potuto così comunicare una vera esperienza creata sul campo e tale da permettere la formazione di personale da rendere poi operativo. Allo stato attuale appare evidente come la Regione Valle d'Aosta stia sentendo sempre di più la necessità di adottare delle linee formative capaci di qualificare il personale in precisi ambiti, difatti ultimamente è stato approvato il Piano di Formazione del Personale del Consiglio regionale per l'anno 1999 dove viene previsto la riqualificazione del personale già operante presso il Consiglio al fine di creare nuove professionalità e figure di esperti con particolare riguardo a:

- tecniche legislative, drafting e fattibilità delle leggi;
 - tecniche di ricerca e documentazione;
- procedure parlamentari;
- analisi delle politiche pubbliche, intesa come nuova figura da collocarsi preferibilmente a livello dirigenziale.

L'esperienza formativa della Provincia autonoma di Bolzano.

A seguito dell'espletamento di due concorsi per l'assunzione di Ispettori/ispettrici amministrativi/ve VIII q.f. la Provincia autonoma di Bolzano ha intrapreso da circa 2 anni un progetto di formazione rivolto al personale vincitore dei due concorsi in questione. In particolare la Provincia, in collaborazione con l'Accademia Europea di Bolzano ha realizzato dei progetti formativi che tenessero conto di taluni ambiti disciplinari e con particolare riguardo alla redazione e traduzione di testi normativi (drafting. Storia della

tecnica legislativa, esempi di leggi ben scritte, iter legislativo, codice del manuale di stile) ed ancora esercitazioni su disegni di legge formulati scorrettamente. Al termine del corso sono stati svolti gli esami aventi ad oggetto le materie del corso.

Quale futuro per i tecnici legislativi?

Dai modelli formativi considerati, viene spontaneo porgersi delle domande che si ritiene costruttivo sottoporre all'attenzione degli addetti ai lavori, con la speranza di dar vita ad un dibattito che consenta, almeno in parte, di raggiungere l'obiettivo presuntuoso che ci si è posti fin dall'inizio: individuare, se possibile, un percorso comune.

- Tenuto conto che a livello Statale è stato bandito un concorso a 5 posti per dirigenti esperti in redazione di testi normativi nel ruolo dei Consiglieri della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ci si chiede se il requisito della specializzazione e della professionalità richiesto nel campo delle tecniche legislative, possa un domani essere richiesto, al pari dello Stato, anche in campo regionale?
- La tecnica legislativa è meglio considerarla come disciplina da destinare alla formazione globale del personale, o come disciplina specifica e di specializzazione da riservare a personale che opererà esclusivamente nel settore legislativo?
- Nell'ambito della formazione del tecnico legislativo quali potrebbero essere gli ulteriori ambiti disciplinari da ritenersi fondamentali (oltre al drafting, alle tecniche, all'analisi di fattibilità ecc.)?
- È giusto o meno ritenere il tecnico legislativo un professionista specializzato?
- Il tecnico legislativo deve necessariamente svolgere il proprio compito all'interno delle strutture legislative oppure è preferibile individuare una sua diversa collocazione?
- Dalle esperienze vissute dalle regioni è possibile individuare un percorso formativo comune che consenta di giungere all'articolazione di corsi di specializzazione per tecnici legislativi regionali?