

I Sessione

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

RELAZIONI

Pasquale Costanzo,

Ordinario di Diritto costituzionale Università di Genova. Coordinatore del Dottorato di ricerca in Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi - Genova, Camerino e Perugia

LE TECNICHE LEGISLATIVE NELLA FORMAZIONE UNIVERSITARIA

1. Premessa. - Mi è stato attribuito il compito di riferire sui rapporti tra tecniche legislative e formazione universitaria.

Detto così, devo confessare che il mio ruolo si rivela assai poco impegnativo.

L'illustrazione dei casi nei quali può fino ad oggi rinvenirsi nell'insegnamento universitario italiano una qualche attenzione di tipo didattico per le problematiche e le tecniche di *drafting* non richiede infatti molto tempo; è ciò a motivo della loro scarsità e, sia pure detto, della loro sostanziale estemporaneità. Estemporaneità che, si badi bene, non è qui sinonimo di improvvisazione o trascuratezza, ma vuole più propriamente alludere ad esperienze dovute più a volenterose iniziative individuali che non alla programmazione di percorsi organici e stabili (1).

Mi pare però che questa scarsa collocazione delle tecniche legislative nei percorsi di studio universitari sia la conseguenza, più che di un disegno preordinato o della mancanza di consapevolezza circa l'importanza della materia, della più generale vischiosità che caratterizza l'ordinamento universitario che, al di là delle più disparate iniziative tese ad adeguare e ad aggiornare gli studi, sembra ricercare i modi della sua palingenesi più in nuove architetture dei vari percorsi che non, più sostanzialmente, nella revisione dei contenuti e delle metodologie didattiche.

Non deve comunque nemmeno sottovalutarsi il fatto che la materia risenta anche nell'Università delle incertezze che la contraddistinguono sul piano più generale e che questo Convegno si propone assai meritoriamente di mettere a fuoco.

Ma, dicevo, non può trattarsi di mancanza di consapevolezza. Risulta ormai quasi rituale ricordare come, proprio nell'Università e da parte di studiosi universitari, venne formulato negli anni '60 l'auspicio dell'avvio di una scienza della legislazione tesa ad integrare la formazione classica del giurista con la conoscenza e la padronanza degli aspetti tecnici della legislazione (2).

Com'è del pari noto, quest'auspicio non ebbe molto successo, né mette conto di ripercorrerne ancora qui le supposte ragioni (3). Resta il fatto che le ricadute di quell'iniziale dibattito furono e continuano ad essere assai scarse nell'Università italiana, almeno per quanto riguarda il livello della formazione, mentre in maniera quasi paradossale non sono invece mancati nello stesso ambito universitario approfondimenti teorici di grande spessore, producendosi anche momenti di forte fervore pratico a favore della formazione di una nuova categoria di specialisti, però orientato per lo più verso il mondo degli operatori esterni anziché verso l'Università stessa. Fenomeno, quest'ultimo, che potrebbe ancora leggersi (per rincarare la dose) come segno di ricettività e apertura maggiori di quelle manifestatesi in ambito accademico.

2. La formazione universitaria: la teoria. - Ma rimanendo al tema delle ricadute in campo formativo, questo scarso successo, prima ancora che con riferimento al piano organizzativo, ossia dei percorsi didattici, può misurarsi su quello strettamente formativo, vale a dire dei contenuti didattici.

Con riferimento ai contenuti, ho voluto infatti a puro titolo esemplificativo e senza alcuna pretesa di generalizzazione o di validità statistica, effettuare una verifica su quelli che dovrebbero costituire il primo veicolo informativo circa le problematiche in questione, cioè i manuali per lo studio del diritto costituzionale e del diritto pubblico in genere.

Devo dire che il risultato si è rivelato nel suo complesso piuttosto deludente: non solo guardando ai manuali di più vecchia data, per i quali potrebbe meglio comprendersi l'assenza di qualsiasi menzione alle problematiche oggi in discussione, ma anche con riferimento alla manualistica più recente, dove spesso tutto tende infatti ad esaurirsi nella descrizione più o meno dettagliata o critica

dell'*iter legis*.

In questo quadro, ancor più commendevoli appaiono allora le eccezioni, anche se non omologabili tra loro per la prospettiva adottata ed il peso attribuito all'argomento. Citerei in proposito esemplarmente l'ultima edizione del manuale di Barile, Cheli e Grassi(4), nel quale però il problema della buona tecnica legislativa risulta esclusivamente filtrato dalla notizia dell'emanazione delle due circolari parlamentari del 1986 e del 1997 e della novità costituita dall'introduzione del Comitato per la legislazione al fine di migliorare la qualità dei testi legislativi.

Un sensibile passo avanti sembra pertanto rappresentato dal manuale (che si potrebbe in certo senso definire di nuova generazione) di De Vergottini (5), in cui si riferisce come il miglioramento della qualità della formulazione dei testi sia stato oggetto di circolari sia della Presidenza del consiglio, sia della Camera, dandosi conto dell'istituzione presso le due Camere di servizi di *drafting*, e dove il tema dell'iniziativa legislativa è affrontato, rilevandosi preliminarmente come l'iniziativa stessa presupponga l'esigenza di rispettare alcune regole tecniche di formulazione dei progetti di legge tali che le disposizioni del testo appaiano coerenti, logiche, comprensibili e quindi in caso di approvazione agevolmente attuabili.

Pur se con l'inevitabile sintesi propria di queste opere, un miglior assestamento, se così si può dire, della problematica nell'ambito di un manuale si rinviene invece nel *Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano* di Pizzorusso nel cui indice analitico compare addirittura la voce "tecnica legislativa", mentre nel testo si chiarisce come le leggi in quanto atti scritti dovrebbero essere redatte mediante una particolare tecnica che ne dovrebbe agevolare l'applicazione (in nota si rileva peraltro come il fiorire di studi e di corsi sulla tecnica legislativa - il riferimento è invero anche qui ad iniziative extrauniversitarie - non ha prodotto alcun sensibile miglioramento sulla tecnica impiegata dal legislatore) (6).

Si farebbe però torto ad un inarrivato Maestro della nostra materia, se si omettesse di ricordare come la complessiva problematica avesse già ottenuto una certa considerazione da parte dello stesso Mortati nel suo manuale (che, anche per quest'aspetto, conferma la levatura eccezionale dell'opera). Mortati sottolineava infatti l'esigenza di un'adeguata elaborazione tecnico-giuridica dei progetti di legge, anche se le osservazioni successive lascerebbero intendere come le preoccupazioni dell'illustre costituzionalista riguardassero soprattutto il versante di quella che noi oggi chiamiamo fattibilità. Vi si lamenta infatti come nel nostro Paese non si presti al problema un'attenzione sufficiente e si individuano tra i fattori critici la scarsa funzionalità dei troppo numerosi uffici legislativi dei ministeri e la deficiente utilizzazione di mezzi informativi da parte del Parlamento (7).

Ma la mia rapida (e ripeto: insufficiente) ricerca ha riguardato anche alcuni manuali di diritto parlamentare.

Anche qui il risultato che ne è emerso è che solo pochi autori dedicano attenzione all'argomento. Tra questi, la Mazzoni Honorati, la quale dedica un paragrafo alla tecnica legislativa, che si segnala per la chiarezza nell'illustrazione delle problematiche e per la completezza delle indicazioni di corredo (8). Anche Di Ciolo e Ciaurro, nell'appendice di aggiornamento occasionata dalle recenti modifiche dei regolamenti parlamentari, riservano un paragrafo alla riorganizzazione del procedimento legislativo e agli strumenti per migliorare la qualità delle leggi, in particolare individuando nella nota circolare del 1986 un primo momento di attenzione ai problemi di *drafting* formale e in quella del 1997 un più evoluto approdo al *drafting* sostanziale (9). Per il resto e salvo errore, fa un certo effetto che altri manuali più o meno blasonati non facciano alcun cenno alla problematica in questione.

Certo, si potrebbe anche obiettare che lo studio del diritto pubblico non è in definitiva l'unico approccio possibile al *drafting*, potendo le relative problematiche essere implicate anche in particolari prospettive di Filosofia del diritto o di Teoria generale (10) e financo di Linguistica (11): ma qui, se mai, il grado di accidentalità è ancora più alto, dipendendo non da ragioni, per così dire, obiettive come quelle costituite dall'ambito materiale di una certa disciplina, sibbene dalle opzioni metodologiche e culturali dei singoli docenti.

3. La formazione universitaria: la didattica. - Le osservazioni appena fatte, se possono essere utili per dare il senso del ruolo attribuito alle tecniche legislative a livello informativo, per quanto riguarda cioè le nozioni impartite agli studenti che si avvicinano al tema delle fonti e dell'attività legislativa in particolare, possono però fornire anche un primo contributo per introdurre il livello più propriamente formativo, per quanto concerne cioè la formazione di una specifica figura di giurista.

Infatti, pregiudiziale al momento della formazione professionale, risulta senz'altro quello dell'individuazione del profilo professionale di colui che dovrà poi far uso in concreto delle tecniche apprese nel percorso di studi universitario.

Se si eccettua infatti Mortati, il quale paventava che ne potesse derivare la formazione di nuovi uffici, incrementandosi così la burocratizzazione degli apparati parlamentari (12), nelle notazioni degli Autori appena menzionati è anche possibile cogliere un rinvio diretto od indiretto all'esistenza di figure di esperti in tecniche legislative destinati a supportare il compito di chi sia chiamato in prima persona ad elaborare la legislazione.

Qui nasce però il primo interrogativo (prescindo qui deliberatamente dalla *vexata quaestio* del rapporto tra livello tecnico e livello politico (13)). L'apprendimento delle tecniche legislative va considerato un corredo della più generale formazione di base del giurista oppure integra un livello specialistico che va a stratificarsi su quello già posseduto da chi abbia già conseguito la laurea e, in questo ultimo caso, la laurea a cui si pensa è solo quella in giurisprudenza o potrebbe invece essere di tipo sociopolitico, economico, sociologico, ecc.?

La risposta comunemente fornita e recepita - mi pare - anche dall'ordinamento didattico nazionale (se ne farà cenno più avanti) sembra per vero orientata nel senso dell'individuazione di un livello specialistico, che però non preclude affatto che già nel normale *iter* curriculare che conduce alla laurea si creino le occasioni di un avvicinamento dei discenti alla problematica in questione.

Ora, per quanto riguarda più in particolare le occasioni di avvicinamento nei percorsi di studi di base, mette conto di ricordare come da qualche tempo nel settore scientifico-disciplinare N09X (*Istituzioni di diritto pubblico*) trovi posto la disciplina denominata *Metodologie e tecniche della legislazione*, così che l'inserimento della materia in questo settore ha, tra l'altro, permesso di ipotizzarne l'attivazione non solo presso la Facoltà di Giurisprudenza, ma in ogni altra Facoltà in cui siano presenti insegnamenti giuspubblicistici (14). Una simile offerta didattica pare anzi tanto più opportuna, se si concorda sul fatto che la preparazione di base non debba necessariamente essere prodotta dalla Facoltà di Giurisprudenza.

Ciò che, si badi bene, non è in contraddizione col fatto, di cui nessun sembra dubitare, che il nostro operatore debba essere "provvisto di una approfondita preparazione di scienza giuridica" (15).

Infatti, se, per quest'aspetto, il mandato formativo potrebbe già essere sicuramente assolto dalla laurea in giurisprudenza (almeno da quella sinora conosciuta perché tutto il mio ragionamento è probabilmente destinato da essere rivisto con la riforma), la scelta esclusiva di tale percorso di studi renderebbe però problematico far fronte agli altri aspetti su cui anche c'è certezza che debbano andare a comporre questa figura professionale.

Sia chiaro: non voglio qui affatto avvallare l'idea (che sembra qualche volta affiorare) per cui il nostro "legista" (chiamiamolo convenzionalmente così) sia una specie di Pico della Mirandola, esperto non solo in diritto, ma anche in economia, statistica, scienze sociali, ecc. ecc.; e al quale si chiede che sia sì particolarmente dotto, ma non troppo distaccato dalle cose del mondo e quindi anche edotto "della conoscenza del sistema nella realtà dell'agire" (16).

Tuttavia, almeno a livello minimale, resta ineludibile la risoluzione del problema del rapporto tra preparazione giuridica e preparazione (ma forse sarebbe meglio dire "preparazioni") di altra natura. Ciò che, a sua volta, pone sul tappeto il modo stesso di lavorare del "legista", nel senso cioè rendere impensabile un suo apporto solitario ed esclusivo, laddove l'inclinazione più logica del "mestiere" sembrerebbe invece quella dell'inserimento in una struttura pluripersonale di "legisti", insomma un "team" di "drafters", ciascuno chiamato a dare lo specifico apporto della sua particolare preparazione. Così che, retroagendo, la preparazione giuridica dovrebbe costituire soltanto il comune *plafond* formativo, auspicandosi per il resto un'articolazione abbastanza varia di percorsi di studio. Mi sentirei quindi di escludere che il nostro operatore debba essere di necessità laureato in giurisprudenza, rinviando invece - questa volta sì necessariamente - la formazione giuridica al livello specialistico a cui facevo poc'anzi riferimento.

In questo stesso senso, va dunque sostanzialmente approvato il percorso formativo disegnato dal decreto 16 dicembre 1996 del MURST (17). Tale decreto, infatti, predisponendo il modello di una Scuola di specializzazione in "Metodi e tecniche per la formazione e l'attuazione delle leggi", da un lato, ammette alla scuola indistintamente i laureati delle facoltà di giurisprudenza, scienze politiche, economia e sociologia, e, dall'altro lato, rende prevalente nel relativo percorso di studi lo svolgimento di attività didattiche in aree a forte contenuto giuridico (che, se mai, dovrebbe essere

ulteriormente potenziato anche sul versante privatistico - ad es. con una disciplina di *Dottrine generali del diritto civile* - che invece non trova nella normativa alcuna menzione).

Un'ulteriore conferma di questa prospettiva può poi essere rinvenuta nel fatto che la Scuola di specializzazione che ho appena ricordato fa parte del pacchetto delle Scuole di specializzazione del settore giuridico, derivandone ancora che il suo più naturale incardinamento, sotto il profilo della provvista di insegnamenti, sia quello presso la Facoltà di Giurisprudenza.

4. Le esperienze formative in corso nell'Università: il Dottorato di ricerca in metodi e tecniche della formazione della valutazione delle leggi. - Venendo ora alla descrizione delle poche esperienze in materia di formazione universitaria sulle tecniche legislative a me note (per cui mi scuso per le eventuali involontarie dimenticanze in cui potrò incorrere), è necessario ancora precisare come le previsioni tratte dall'ordinamento didattico nazionale a cui ho fatto poc'anzi riferimento risultano perlopiù successive o coeve alle esperienze formative in questione ed anzi - si potrebbe ragionevolmente argomentare - persino in certa misura indotte da queste. Circostanza, quest'ultima, esemplarmente visibile nelle stesse denominazioni sia della disciplina, sia della Scuola di specializzazione.

Come si sarà già capito, dunque, il mio primo riferimento è all'esperienza del Dottorato di ricerca in "*Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi*", di cui si completa nel corrente anno accademico il primo ciclo triennale (XII).

Ma per attenuare il sospetto di autobiografismo (essendo il sottoscritto coordinatore di questo Dottorato), vorrei immediatamente sottolineare il fatto che il Dottorato non è nato in una situazione di vuoto pneumatico, ma è sorto, per così dire, alla confluenza di esperienze di vario tipo già presenti in ambito accademico nel settore che qui interessa. Più in particolare, per quanto riguarda le tre sedi universitarie consorziate nel Dottorato, ricorderei innanzi tutto l'esperienza dell'Università di Perugia, presso la cui Facoltà di Scienze Politiche è stato attivato a far data già dal 1993 il primo insegnamento di *Tecnica della legislazione* sotto la docenza di Margherita Raveraira, che ha in parallelo allestito un gruppo di studio sulle tecniche legislative (18).

Nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Camerino, erano invece in corso al momento della costituzione del Dottorato ricerche di tipo individuale secondo però un più ampio ventaglio di prospettive, nel senso cioè di dare il necessario rilievo anche alle metodologie d'indagine extragiuridiche, specie sul versante economico e delle politiche pubbliche (19).

Di tipo strettamente giuridico-istituzionale era invece la prospettiva di chi vi parla, all'epoca in servizio presso la sede camerte, ma partecipante al progetto di ricerca CNR in corso presso l'Università di Genova, terza sede consorziate, denominato significativamente *I modi di formazione della legge* (sotto la responsabilità scientifica di Victor Uckmar). Possono peraltro ascrivere alla scuola genovese gli studi anche di Riccardo Guastini e di Giuseppe G. Florida, il primo, profondo conoscitore degli aspetti filosofico-linguistici del documento normativo, il secondo, sperimentatore di innovative applicazioni mutate dal campo informatico alle strutture normative.

Il disegno formativo del Dottorato (20) si sviluppa secondo un percorso binario per ognuno dei tre anni del ciclo, vale a dire, al primo anno, concentrandosi sull'analisi dei processi e dei contesti politico-istituzionali di formazione delle norme e sui metodi e tecniche di analisi della normazione; al secondo anno, approfondendo i temi dell'analisi dei processi di attuazione delle norme (fonti subordinate, attuazione burocratica e giurisprudenziale), nonché della valutazione dell'impatto politico-istituzionale e socio-economico della legislazione; e finalmente nell'ultimo anno, procedendo ad una sorta di bilancio sia in merito ai rapporti tra diritto comunitario e legislazione nazionale (ricadute del diritto comunitario sul sistema interno delle fonti, sull'organizzazione dei pubblici poteri e sulle situazioni soggettive), sia in merito agli effetti di *feed-back* da parte degli ordinamenti giuridici nazionali sui modi di formazione del diritto comunitario.

Le tesi di Dottorato in corso abbracciano del resto praticamente tutti questi sottocampi di studio, andando dall'analisi dell'esperienza del Comitato parlamentare per la legislazione allo studio della possibile riconfigurazione dell'attività servente delle burocrazie parlamentari per effetto del potenziamento della funzione di *drafting*, dall'indagine sull'uso delle tecniche legislative nella legislazione comunitaria all'utilizzo delle tecnologie informatiche nella valutazione e nella redazione dei testi normativi.

Il Dottorato infine ambisce a costituire un osservatorio permanente di tutti quanti i fenomeni che

vanno sviluppandosi nel mondo delle tecniche legislative, prestando particolare attenzione a quelli di valenza istituzionale, nella convinzione che il vero "salto di qualità" nella nostra materia può essere costituito solo da prese di posizione forti proprio laddove l'attività legislativa si compie. Del resto, ciò è avvalorato dalla diversa velocità che la materia ha al livello statale rispetto a quello regionale, dove gli studi e le sperimentazioni hanno sopravanzato quelle parlamentari. In questo senso, il Dottorato ha cercato, ad es., di cogliere e di razionalizzare il segnale forte che era provenuto dai progetti della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali (21).

Occorre peraltro anche indicare sia pur rapidissimamente (e questa mi pare una sede acconcia) le criticità del Dottorato che sono poi in sostanza quelle dell'istituzione del Dottorato in Italia come terzo livello nei percorsi di studio universitari, vale a dire l'esiguità delle risorse disponibili, fino ad oggi distribuite con criteri non proprio esemplari in sede ministeriale e dal prossimo anno fatte rientrare nella provvista finanziaria delle diverse sedi universitarie (in nome della solita autonomia universitaria) per cui è facile la previsione di un'ennesima puntata della guerra tra poveri a cui l'autonomia ci ha ormai abituati... Va da sé che penuria di risorse significa sia esiguità dei posti con borsa, sia scarsa capacità di manovra a livello formativo.

Certo, le novità nella nuova disciplina dei dottorati non mancano: mi riferisco soprattutto al potenziamento della possibilità di convenzionamento del Dottorato con altri soggetti pubblici e privati interessati alla formazione nel campo delle tecniche legislative: convenzionamento che potrebbe dispiegarsi addirittura a livello di cogestione e corresponsabilità delle attività formative. In questo senso, vedrei bene per il Dottorato il costituirsi di sinergie con i più diretti interessati che sono sì le assemblee legislative statali e regionali, ma anche tutti i soggetti pubblici dotati di rilevante autonomia regolamentare nonché i soggetti privati desiderosi di attrezzarsi nel campo della negoziazione legislativa.

5. Segue: altri percorsi di studio universitari e postuniversitari. - Proseguendo ora nella nostra ricognizione delle attività formative in ambito universitario, occorre innanzi tutto chiarire che il Dottorato non ha comunque emarginato (né era nelle sue intenzioni) le esperienze da cui, come ho ricordato, ha tratto originariamente linfa. Mi riferisco in particolare al succitato corso perugino in *Tecnica della legislazione* che ha consentito il radicamento stabile in un percorso di studi della corrispondente didattica con esiti di rilievo anche in sede di scelta delle tesi di laurea (22), nonché al progetto strategico CNR genovese su *I modi di formazione della legge* che ha dato luogo ad un cospicuo coinvolgimento di docenti, ricercatori e neolaureati e alla pubblicazione di numerosi studi sull'argomento (23).

A quanto appena ricordato, occorre ora aggiungere, a livello universitario, la multiforme attività di ricerca svolta presso il Centro Interdipartimentale di Ricerca in Filosofia del Diritto e Informatica Giuridica (CIRFID) di Bologna, sotto la direzione di Enrico Pattaro: tra i settori di ricerca figurano infatti sia la *Tecnica della legislazione*, sia l'*Informatica legislativa*, mentre per quanto riguarda il campo che qui più interessa, cioè quello dello specifico campo della formazione nella tecnica della legislazione, l'attività del CIRFID risulta dispiegata a diversi livelli: il *Corso di laurea in Giurisprudenza*, dove la tecnica della legislazione rappresenta un'ampia parte del corso di *Informatica giuridica*; la *Scuola di specializzazione in Informatica giuridica e European Legal Informatics Study Programme (EULISP)* (24), nel cui ambito la tecnica legislativa è prevista al secondo anno come insegnamento complementare; *Seminari e conferenze* sui diversi profili dell'informatica giuridica, che implicano, in misura sempre maggiore, aspetti connessi con la tecnica legislativa, mentre infine, sin dal primo ciclo di *Dottorato di ricerca in Informatica Giuridica e Filosofia del Diritto* istituito presso il CIRFID (V ciclo di dottorato), sono stati previsti percorsi formativi attinenti le tecniche legislative.

Tra le esperienze più recenti, che mette conto ancora di menzionare, c'è senz'altro quella della Scuola Superiore di Studi Universitari S. Anna di Pisa, che ha dato vita nel corrente anno accademico, sotto la direzione del prof. Emanuele Rossi, ad un ciclo di seminari organizzati in collaborazione con la Camera dei Deputati sul tema: "Parlamento e Governo nel procedimento legislativo", in prosecuzione dell'esperienza avviata lo scorso anno mediante la riflessione sulla riforma del regolamento della Camera (25). All'interno del ciclo, ha trovato infatti opportuna collocazione anche la trattazione di argomenti attinenti alle tecniche legislative come il Comitato per la legislazione o l'informazione tecnica per l'istruttoria legislativa.

Ma si può già dire che Pisa continuerà ad essere un polo di attrazione per la nostra materia: ciò grazie all'attivazione ad opera di Antonio Martino di un *Master* in Scienza della Legislazione per cui si prevede la partecipazione di altri docenti sia dell'Ateneo pisano, sia esterni (26).

Del resto, tale ruolo attivo dell'ambiente accademico pisano non può considerarsi casuale, potendosi anzi considerare il naturale sbocco degli interessi di studio coltivati in quell'Università e di cui il più significativo esponente è sicuramente Alessandro Pizzorusso. Di Pizzorusso non è necessario ricordare qui la cospicua serie di studi dedicata alla tecnica legislativa e più in generale al processo legislativo (27); mi pare però doveroso sottolineare come l'opera di Pizzorusso costituisca uno dei rari esempi di proiezione internazionale degli studi italiani di legistica, apprezzabile non solo grazie al contributo di carattere scientifico (28), ma anche attraverso la fattiva partecipazione ad associazioni ed eventi di carattere internazionale (29).

6. Teoria e didattica universitaria extramoenia (cenni). - Come si vede e salvo - ripeto - difetto d'informazione da parte mia (ma anche il fatto che esperienze come quelle in questione non abbiano un'adeguata risonanza potrebbe già costituire un aspetto problematico), il quadro sulla formazione in punto di tecniche legislative in ambito universitario non è poi così ampio. Tuttavia tale quadro è suscettibile di dilatarsi, se si considera l'attività formativa sulle tecniche legislative svolta da parte di docenti universitari, che potrei designare come "extramoenia", vale a dire all'esterno del circuito strettamente accademico.

Qui anzi le varie iniziative sono connotate da una certa brillantezza sia per formule organizzative, sia per determinati esiti teorici e pratici. Ci si potrebbe certo interrogare sulle ragioni di questo miglior attecchimento fuori dell'Università e la risposta più ovvia rimane quella già da me accennata all'inizio, ossia la migliore qualità del terreno di coltura in cui le tecniche legislative hanno messo radice.

Peraltro, di questo *gap* culturale, l'Università non è completamente responsabile, nel senso almeno che qui si coglie con buona evidenza anche quella che è una peculiarità delle tecniche legislative e quindi anche dell'attività di formazione. Mi riferisco precisamente al fatto che trattandosi di "tecniche", la loro "aspettativa" è maggiore laddove sono appunto presenti "tecnici" con un'immediata esigenza di formazione.

Occorre comunque ribadire che questo orientamento della formazione, se presenta indubitabili meriti (non ultimo, quello di carattere promozionale vuoi nei confronti di un certo tipo di preparazione di coloro che operano a stretto contatto con i diversi organi legislativi, vuoi soprattutto per l'influenza culturale che, attraverso tale via, è indirettamente in grado di esercitare sul ceto politico), costituisce però un'attuazione piuttosto parziale di quel modello di giurista-legista al quale facevamo all'inizio riferimento, difettando soprattutto la garanzia di una preparazione organica e multisettoriale per la quale l'Università risulta sicuramente attrezzata.

Ecco comunque fiorire i corsi per tecnici operanti presso le strutture consiliari delle Regioni: è il caso esemplare dell'esperienza dell'Osservatorio regionale (di cui però è stato e resta *magna pars* un professore universitario e pioniere per molti aspetti nella materia come Giuseppe U. Rescigno), ma anche dell'Istituto superiore per l'addestramento del personale delle Regioni e degli Enti locali (qui ritroviamo, tra gli altri, Sergio Bartole, Riccardo Guastini e Giuseppe G. Florida).

La stessa Scuola di scienza e tecnica della legislazione dell'ISLE presenta in buona sostanza le stesse caratteristiche: ossia, da un lato, quella di operare "gomito a gomito" con le assemblee legislative dello Stato, e dall'altro, di vedervi all'opera, sotto la guida ora di Rodolfo Pagano e prima di Mario d'Antonio, numerosi e autorevoli docenti universitari, tra cui mi piace ricordare, per il suo notevole impegno didattico e scientifico nella nostra materia, Michele Ainis.

A quest'ordine di iniziative vanno infine ascritti anche i corsi a cui in parte si è già accennato organizzati dal CIRFID di Bologna, in particolare il *Corso post-universitario in Informatica giuridica* che ha già consentito di introdurre alla tecnica della legislazione e all'informatica giuridica numerosi funzionari di organi legislativi, in particolare della Regione Emilia Romagna, nonché i *Seminari* organizzati sia dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, aventi ad oggetto lo studio dell'attività degli uffici legislativi (30) sia dalla Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, avente ad oggetto le tecniche di redazione degli atti normativi (31).

7. Quali prospettive? - Ci si potrebbe ora conclusivamente interrogare sulle possibili future

prospettive della formazione universitaria nel campo delle tecniche legislative.

Certo: se si guarda agli strumenti formativi, non potrebbe negarsi che l'ordinamento universitario, almeno sulla carta, ne offra una certa gamma. Abbiamo, del resto, constatato come sia possibile attivare insegnamenti appositi in una pluralità di corsi di laurea, che è in funzione un Dottorato di ricerca, mentre le tabelle prefigurano persino una Scuola di specializzazione.

Si è costretti tuttavia a riconoscere che una risposta netta e conclusiva è resa difficoltosa dal quadro poco stabile e in parte anche poco perspicuo che caratterizza in questo momento non solo i percorsi di studio ma tutta quanta l'Università. Per accennare solo a qualche problema, si pensi alla prevista triennializzazione dei corsi di laurea che comporterà di necessità la diluizione degli attuali livelli di preparazione di primo livello o ancora al rapporto con questo livello degli ulteriori percorsi di studio (ad es., la specializzazione resterà o cederà il posto a masters o formule simili?).

Ma, per rimanere strettamente nell'ambito che qui interessa, è comunque indubbio che la formazione universitaria sulle tecniche legislative dovrà essere particolarmente rinforzata almeno sotto un duplice profilo. Il primo è quello dei contenuti formativi, con una forte attenzione, da un lato, al quadro comunitario e alle interazioni con le fonti interne sia sul piano del *drafting* formale, sia su quello della fattibilità; e, dall'altro lato, ai nuovi fenomeni normativi che si stanno originando per effetto della delegificazione. A quest'ultimo proposito, leggendo l'art. 1, 2° comma, della legge n. 50 del 1999, laddove sono previste forme stabili di consultazione delle organizzazioni interessate ai processi di regolazione e semplificazione, mi sono chiesto se per caso il nostro "legista" non possa essere anche l'interfaccia giusta tra fonti di produzione e "utenti" nell'ambito di simili consultazioni. Il secondo profilo riguarda gli strumenti formativi, con la necessaria introduzione di *stages* o di percorsi addestrativi "sul campo", poiché solo per questa strada si potrà probabilmente costruire una figura professionale aggiornata e "spendibile" su un mercato del lavoro più ampio.

Un mercato del lavoro (e mi piace concludere con questa nota augurale) che comincia per fortuna a registrare le specificità della nostra figura professionale. Infatti, a parte il rilievo che, a questo stesso fine, ha anche la previsione contenuta nella predetta legge n. 50, il cui art. 3, 1° comma, impone di reperire gli esperti tra soggetti anche estranei all'amministrazione dotati di elevata professionalità, tra l'altro, nei settori della redazione di testi normativi, dell'analisi economica e della valutazione d'impatto, sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 32 del 23 aprile 1999, 4a *Serie speciale*, si trova pubblicato il bando di un concorso per esami a cinque posti di dirigente esperto in redazione di testi normativi nel ruolo di consiglieri della Presidenza del Consiglio, tra i cui requisiti sono indicati, oltre alle lauree in giurisprudenza, economia, scienze politiche o equipollenti, il dottorato di ricerca in materie giuridiche, docenze, pubblicazioni, e finalmente corsi postlauream con insegnamenti relativi alla redazione di testi normativi nonché *stages* nel campo della redazione normativa.