

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma, 11 e 12 giugno 1998

Il riconoscimento della professionalità agli esperti legistici

A cura di:
Loredana Conti

Il riconoscimento della professionalità agli esperti legislativi

Premessa

1. Evoluzione delle professioni nel mondo del lavoro

L'evoluzione del mondo del lavoro sia nel settore pubblico che in quello privato ha creato nuove professionalità.

Nell'ambito pubblico e nella particolare fattispecie regionale, si è sviluppata una professionalità strettamente inerente all'attività legislativa degli organi consiliari.

Si è risvegliata una cultura della legislazione e della conseguente qualità della produzione normativa (1).

Si è presa coscienza di come la chiarezza e la trasparenza legislativa possa incidere sull'evoluzione dello stesso assetto istituzionale.

E' nata l'esigenza di affinare delle tecniche che permettessero di ottenere su vasta scala prodotti legislativi chiari e trasparenti. Sono queste le tecniche legislative che possono definirsi come interventi antecedenti l'adozione di norme o interventi su norme già vigenti, posti in essere per ottenere il raggiungimento, con il massimo di efficacia, delle finalità e degli obiettivi prefissati in specifico dalle norme stesse e più in generale dall'ordinamento.

(1) Il miglioramento della qualità legislativa è stato sentito notevolmente negli anni '80. Tuttavia era già emerso autorevolmente nel 1978 in seguito alla relazione del Ministro Giannini "Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato"

Il fine delle tecniche legislative (2) è quello di fornire un insieme sistematico di norme razionalmente funzionali alla metodologia redazionale degli atti, sotto il profilo della chiarezza, sinteticità, della non contraddittorietà, dell'applicabilità, della verificabilità.

In questo ambito la figura dell'esperto legislativo è di estrema attualità e diventa strategica.

Non deve quindi essere dispersa la professionalità acquisita in questi anni sia nel settore pubblico dello Stato e delle Regioni che presso centri di ricerca od associazioni ed enti di diritto privato.

2. Necessità di un riconoscimento nell'ambito dell'Unione europea

→ Per garantire che questa professionalità non vada dispersa deve essere riconosciuta come tale e cioè dotata di una propria peculiarità.

E' necessario che sia distinta da professionalità già riconosciute che hanno affinità culturale, ma trovano applicazione in settori diversi e in attività differenti.

Il primo passo è un riconoscimento autonomo non solo negli enti che l'utilizzano, ma a livello nazionale e comunitario con una definizione univoca di esperto legislativo.

.....

(2) Fanno parte delle tecniche legislative :

l'analisi di fattibilità delle leggi, che consiste nella valutazione dell'idoneità a perseguire le finalità per cui si propone l'adozione del provvedimento. E' una valutazione ex ante.

L'analisi di implementazione, che consiste nella valutazione degli effetti prodotti dalle disposizioni in relazione agli obiettivi previsti. E' una valutazione ex post.

Il drafting legislativo che consiste nell'insieme di regole e suggerimenti per la redazione di testi normativi, in relazione al linguaggio, alla modalità di scrittura, alla struttura dell'atto normativo, ai riferimenti e alle modifiche di testi normativi.

Questo riconoscimento è una diretta applicazione delle normative comunitarie in tema di qualità della redazione legislativa (3), che sollecita la formazione di professionalità che possono, a giusta ragione, essere individuate nei requisiti che sono propri dell'esperto legistico.

3. Necessità di una univoca definizione dell'esperto legistico

Per addivenire ad un riconoscimento nazionale e comunitario è necessario individuare uniformemente i requisiti che deve possedere l'esperto legistico.

La definizione può essere desunta dall'attività finora svolta al fine di fornire un prodotto normativo sempre più leggibile alla pluralità dei cittadini.

Vanno quindi considerate oltre a professionalità strettamente giuridiche, professionalità in campi diversi, quali ad esempio quelle in campo telematico e nell'uso dei sistemi computerizzati ad ausilio della redazione normativa.

Ne risulta la necessità di effettuare un'analisi delle professionalità che concorrono alla ricerca della qualità del prodotto legislativo.

→ L'esperto legistico deve essere visto come più soggetti portatori di professionalità differenti ma concorrenti, che non necessariamente coesistono in un'unica persona.

A questo proposito deve verificarsi, in funzione delle specifiche professionalità concorrenti, quali debbano coesistere per formare un esperto legistico.

.....
→ (3) Risoluzione Consiglio Europeo 26/11/1974 relativa all'automazione della documentazione giuridica; Risoluzione Consiglio europeo 26/11/1974 sulla codificazione degli atti; Risoluzione Consiglio europeo dell'8/6/1993 relativa alla qualità redazionale della legislazione comunitaria; Raccomandazione OCSE del 9/3/1995.

E' importante anche ricordare le conclusioni del Consiglio europeo di Cannes del 1995, la costituzione di un gruppo indipendente (gruppo "Monitor") sulla semplificazione legislativa e amministrativa (1994), la Relazione del gruppo "Monitor" (1995), la Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sui risultati dell'iniziativa "Slim"

(progetto pilota di semplificazione della legislazione nel mercato unico - proposte concrete contro l'eccesso di regolamentazione), (COM 96-559 def.; COM 97-618 def.), la Relazione della Commissione al Consiglio europeo intitolata " Legiferare meglio - Relazione sulla applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, sulla semplificazione e la codificazione".

4 Necessità di costituire un'associazione professionale

Quanto sopra è anche la premessa per la costituzione di uno specifico organismo con il compito di vagliare il possesso dei requisiti e di attestare la specifica professionalità. Ciò risulta conseguente alla necessità di addivenire ad un riconoscimento univoco sia per essere tutte le domande vagliate dallo stesso soggetto, sia perché un'analisi di questo tipo garantisce maggiore obiettività di quanto possano fare i singoli enti che usufruiscono al loro interno di queste professionalità.

5. Collocazione delle professionalità nell'ambito delle strutture interne degli enti pubblici

Come ultimo tema va svolta l'ipotesi di previsione di collocazione unitaria dell'esperto legistico nelle strutture dell'ente pubblico attraverso una analisi delle situazioni esistenti.

Sviluppo delle tesi esposte in premessa

1. Sviluppo delle professionalità nel mondo del lavoro con particolare riferimento all'esperto legistico

Nelle Regioni e nello Stato si sono create delle figure che sono riconducibili alla figura dell'esperto legistico. Le prime figure sono individuabili nei soggetti a cui è stato attribuito il compito di consulenti di assemblea.

Questa figura in un primo tempo è stata individuata come consulente giuridico alla redazione degli atti normativi e già in questa fase è stata connotata da una sua specifica peculiarità. Infatti nell'ambito delle strutture organizzative dei soggetti con potestà legislativa veniva distinta dall'attività dell'avvocatura.

La distinzione portava alla costituzione di figure che potevano appartenere o ai legislativi o alle Commissioni consiliari e parlamentari.

C'è fin da questo momento la consapevolezza che le professioni sono distinte. Esse però non sono ancora connotate in modo autonomo (tranne che per le attività dei legislativi) e vengono viste come competenze generalizzate di carattere amministrativo.

Per ricoprire dette funzioni spesso non è richiesta specifica professionalità (es. Regione Piemonte).

Non si è ancora formata la coscienza che la redazione normativa necessita di professionalità specifiche.

La situazione si evolve quando la normazione comunitaria e statale dà l'avvio a un processo di affinamento della qualità dei testi normativi e studiosi dettano norme generali per la redazione dei testi, rivalutando la cultura legislativa (4).

(4) Si riportano in nota documenti ufficiali attinenti la qualità redazionale dei testi normativi.

Rapporto Giannini, (1978); Rapporto della Commissione Barettoni-Arleri (1979/1981); Relazione della Commissione di studio della Camera dei deputati sulla fattibilità delle leggi (1991) Manuale per la redazione dei testi della Regione Toscana (1984);

Circolari del Presidente del Senato e della Camera sulla formulazione tecnica dei testi normativi (pubblicate su G.U. n.123 del 29/5/86 unitamente al testo delle regole e raccomandazioni); Manuale statale per la formazione dei testi (1986); Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi dell'Osservatorio legislativo interregionale (1991) (il gruppo di studio era stato istituito dalla conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province Autonome);

Da questo momento risulta impossibile non riconoscere l'esistenza di una nuova professionalità.

continuazione della nota 4

Codice di stile delle Commissioni scritto ad uso delle Amministrazioni Pubbliche - Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento funzione pubblica (1993); Costituzione gruppo di lavoro "legislazione regionale" (1996); Circolari dei Presidenti del Senato e della Camera in tema di istruttoria legislativa nelle Commissioni (1997); Modifica del regolamento della Camera (1997).

Bibliografia: Manuale Rescigno; Codice degli atti normativi-Pattaro-Sartor-Capelli; Tecniche per l'analisi di fattibilità dei testi normativi-Giachi.

Convegni: Convegno Fattibilità ed applicabilità delle leggi" - Rimini 1983; Convegno "Fonti , tecniche legislative e fattibilità delle leggi" - Palermo 1989 ; Giornata di studio "Legimatica, informatica per legiferare" - Firenze 1994; Seminario "Produzione legislativa e analisi di fattibilità delle leggi"-Genova 1996; Convegno nazionale "Applicazione e tecnica legislativa"- Bologna maggio 1997 e giugno 1997"Strumenti per il drafting e linguaggio delle leggi"; Seminario nazionale di studio "I testi unici e la semplificazione normativa del nuovo ordinamento della Repubblica- Bari 1998- Con sessione Pre-Congressuale sulla legimatica; Seminario sulla tecnica di fattibilità delle leggi - Bologna 1998.

Per quanto concerne l'Europa: Regole di tecnica della legislazione dell'UE (1976/94), della Svizzera (1995), Olanda (1972/95), Regno Unito (Renton Report, 1975), Germania (1991/96), Austria (1990); Manuale de estilio del lenguaje administrativo - Spagna; Raccomandazione OCSE sulla comunicazione con i cittadini (1987); Raccomandazione OCSE sulla qualità degli interventi normativi (1995).

E' importante anche ricordare le conclusioni del Consiglio europeo di Cannes del 1995, la costituzione di un gruppo indipendente (gruppo "Monitor")sulla semplificazione legislativa e amministrativa (1994),la Relazione del gruppo "Monitor" (1995), la Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sui risultati dell'iniziativa "Slim "(progetto pilota di semplificazione della legislazione nel mercato unico - proposte concrete contro l'eccesso di regolamentazione), (COM 96-559 def.;COM 97-618 def.),la Relazione della Commissione al Consiglio europeo intitolata " Legiferare meglio - Relazione sulla applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, sulla semplificazione e la codificazione".

La diffusione dei mezzi telematici e multimediali modifica anche l'approccio di analisi e rende necessario acquisire nuove tecniche (5). Si deve coordinare il sistema ai nuovi mezzi. Si studiano programmi di supporto, creando nuovi sistemi di ricerca e di studio. Le stesse procedure devono essere adattate ai nuovi sistemi.

Questo comporta da parte di chi lavora nel settore un adeguamento alle nuove necessità che conferisce loro professionalità nuove e più articolate.

(5) Vedi esperienze Regione Toscana -Manuale Giachi e Regione Piemonte - Sistema Arianna; Relazione del Coordinatore del Consiglio regionale Piemonte Dr.ssa M.Rovero intitolata "Contributo alla Commissione per lo Statuto", ove si auspica che nello Statuto della Regione Piemonte sia fatto riferimento all'attività inerente la "qualità della produzione legislativa regionale". Parimenti viene proposto nella Regione Toscana. Vedasi anche proposte di modifica agli Statuti delle Regioni Piemonte e Toscana.

E' interessante ricordare che presso la Regione Toscana fu previsto fin dai primi studi sulla fattibilità un ufficio dati dotato di tre dirigenti a supporto dell'attività legislativa. I dirigenti erano portatori di professionalità economiche, statistiche e organizzative. Cooperavano con l'Ufficio Legislativo che curava la parte strettamente giuridica. L'idea di base era che l'analisi di fattibilità è anche flusso informativo, che investe campi diversi non solo giuridici, necessariamente collegati nella produzione finale di una globale analisi legislativa di fattibilità.

Si deve ricordare che già la Commissione Barettoni avanzava la proposta di istituire presso il Parlamento un "Ufficio fattibilità delle leggi" (Ufl). L'Ufl avrebbe dovuto esprimere pareri sui provvedimenti legislativi e svolgere un'attività di studio, ricerca, acquisizione di dati per grandi settori di programma e di intervento.

Si ricordano anche alcuni significativi lavori presentati con carattere di ufficialità dalle Regioni Toscana e Liguria:

Regione Toscana: Progetto per il sistema di controllo di gestione (1984);

L'analisi di fattibilità presso il Consiglio regionale della Toscana (1996).

Regione Liguria: Semplificazione e snellimento delle leggi regionali al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa della Regione. Introduzione dell'analisi di fattibilità amministrativa delle leggi regionali (documento allegato alla delibera G.R. n. 3149 del 28/9/1995); Circolare Presidente della G.R. "L'analisi di fattibilità delle leggi regionali" (1997)

L'evoluzione avviene senza che a livello nazionale o comunitario venga riconosciuta in modo sistematico questa insieme di professionalità. La mancata definizione su ambiti generali della qualifica di esperto legislativo viene sentita come una carenza e viene avviato il processo di identificazione in una categoria professionale anche se non formalmente riconosciuta ma tuttavia esistente di fatto. E' sufficiente citare i convegni susseguitisi in questi anni (6).

1.1 Effetti dell'evoluzione descritta

L'evoluzione avvenuta impedisce che si possa disconoscere oggi la necessità che i redattori di testi normativi debbano possedere specifiche professionalità e che la loro scelta non possa prescindere dalla verifica del suo possesso, siano essi reperiti all'interno delle strutture organiche che selezionati per concorso pubblico. Ne consegue che deve definirsi in modo univoco cosa è richiesto ad un esperto legislativo.

.....

6) Vedi nota (4) pag.6

2.1 Definizione di esperto legislativo

L'esperto legislativo è colui che applica le tecniche legislative nella definizione data nelle premesse (7).

Non si palesa la necessità di riservare la qualifica agli operatori pubblici, concorrendo al perfezionamento della qualità della legislazione anche enti di ricerca quali per esempio l'Università o enti di diritto privato (vedasi ad esempio l'attività di consulenza per i sistemi computerizzati e degli uffici Legislativi delle grandi imprese e degli enti pubblici economici).

Passando ad esaminarne i compiti, essi possono riassumersi "nell'analisi ed individuazione di soluzioni con riguardo ai problemi connessi alla formulazione degli atti normativi comunitari, statali, regionali, avvalendosi delle tecniche legislative".

Ciò comporta una pluralità di professionalità che spaziano dal linguista al giurista, all'esperto in informatica ed economia.

In particolare modo va distinta l'avvocatura dalla tecnica legislativa, perché la loro affinità potrebbe creare incertezza nella definizione della tecnica legislativa.

Tale distinzione si basa sulla differenza di compiti che vede un'attività di difesa in giudizio per la prima e quindi di interpretazione della norma, mentre per la seconda è applicazione di norme che regolano la tecnica legislativa al fine di produrre prodotti legislativi sempre più chiari e trasparenti (8).

(7) Vedi punto uno premesse.

(8) L'avvocatura è diretta esclusivamente alla tutela in giudizio; si basa su un'interpretazione della norma dottrinale e giurisprudenziale, mentre l'esperto legislativo ha il compito di applicare norme di redazione secondo criteri prefissati e di garantire la loro applicazione in tutte quelle accezioni, che garantiscono una lettura chiara e trasparente della legge in termini linguistici, tecnici e di stile.

La distinzione è già stata ravvisata nel passato e ha portato alla creazione di due diverse specializzazioni, configurate nelle strutture organiche come uffici legali (o per l'appunto avvocature) e uffici legislativi.

L'esistenza riconosciuta di differenti strutture (avvocatura e servizi legislativi) a livello di organizzazione interna degli enti pubblici è un presupposto del riconoscimento della diversificazione.

La stessa richiesta per l'avvocatura di un titolo all'esercizio della professione, non richiesto nell'altro caso, conferma la diversità.

In effetti le prestazioni sono differenti conglobando l'esperto legistico professionalità più variegate.

Può invece essere richiamata l'affinità per chiedersi se similmente all'avvocatura debba richiedersi un'abilitazione alla professione di esperto legistico o se questa può risolversi in una certificazione di qualità.


La certificazione presuppone però l'esistenza di un organismo super partes che attesti il possesso della qualità professionale (9).

2.2 Sviluppi del concetto di professionalità nei contratti di lavoro

Strumento importante per acquisire un riconoscimento della professionalità è che questo sia contrattualmente riconosciuto.

.....,.....

(9) Normativa UE: Direttive 89/48 del 21/12/88; 91/51 del 18/6/92, Direttive relative ai vari ordini es. avvocatura 77/249/CEE del 22/3/77; Decreti legislativi 27/1/92 n. 115 - 2/5/1994 n. 319. Disegno di legge delega in materia di libere professioni.

 E' importante sottolineare come il vigente contratto di lavoro del comparto pubblico consideri come elemento di qualità l'esercizio di attività professionale attribuendole un valore anche economico.

Ne consegue che è implicita la possibilità teorica del riconoscimento della professionalità di esperto legistico nell'ambito dei contratti di lavoro.

E' importante che la figura dell'esperto legistico rientri formalmente nelle categorie contrattuali, perché ne consegue un implicito riconoscimento della peculiarità della sua professione.

L'art.35 del contratto riconosce l'area direttiva a chi eserciti attività professionale con assunzione di responsabilità, complessità delle competenze attribuite, specializzazione dei compiti affidati e responsabilità di procedimento.

Sono queste caratteristiche ravvisabili nell'esperto legistico, al quale non possono certo essere disconosciute alla luce delle attuali attribuzioni.

Tale professionalità è un requisito che sarà sempre più utile nell'attività dei Consigli regionali ed è opportuno che gli stessi enti nel loro interesse chiedano che venga riconosciuta.

3. Riconoscimento a livello comunitario - Necessità dell'esistenza di un'associazione internazionale o quanto meno nazionale

La professionalità, per essere certificata come facoltà di esercitarla, deve essere riconosciuta come professionalità specifica non solo all'interno degli enti, ma anche all'esterno e su base uniforme nell'ambito territoriale di riconoscimento.

Perché ciò possa avvenire è indubbio che debba essere certificata uniformemente e con criteri omogenei e cioè da un organismo unitario almeno a livello centrale.

Questo compito viene garantito per le altre professioni o dagli ordini o da associazioni, quando si tratti di professioni, non regolamentate.

Nel nostro caso potrebbe individuarsi in un'associazione, non essendo una professione regolamentata.

L'attestazione di professionalità potrebbe avvenire con certificazione di qualità (10).

E' un concetto che a livello nazionale è utilizzato ove non vi siano specifici ordini, ma si sia in presenza di associazioni non regolamentate.

Il problema deve essere però affrontato tenendo conto della diversa ~~funzione che la certificazione di associazione non regolamentata ha~~ rispetto all'iscrizione ad un albo professionale (vedasi il disegno di legge delega in materia di libere professioni art.1 lettera D punto aa).

Risulta quindi importante verificare l'esistenza di organismi comunitari o nazionali che possano svolgere questa attività.

~~Va segnalata l'esistenza di un'associazione italiana per le tecniche legislative (AITLE) con la quale ci si potrebbe rapportare per l'esame del problema.~~

-
- (10) La normazione europea prevede l'esistenza di ordini e associazioni non regolamentate (direttiva 89/48/CEE). Queste ultime non esistono in tutti i paesi europei, ma solo in alcuni. Oltre all'Italia si può citare Belgio, Spagna. La differenza tra iscrizione ad albo od ad associazione non riconosciuta nasce dalla richiesta di diverso titolo per l'iscrizione. Per gli ordini è necessaria un'abilitazione preventiva (es: avvocatura, ingegneri ecc.), per le associazioni è sufficiente autocertificazione di professionalità. L'abilitazione è una verifica del grado di preparazione professionale di norma conseguita dopo tirocinio e/o esame finale. Deve essere conseguita prima dell'esercizio della professione, ne costituisce il presupposto. La valutazione di professionalità spetta ad un soggetto terzo rispetto all'ordine e al richiedente l'iscrizione. L'autocertificazione è una dichiarazione personale, in cui, chi richiede l'adesione all'associazione, certifica la professionalità acquisita in ambito lavorativo e di studio. La valutazione della professionalità spetta alle associazioni in base a criteri che ognuna stabilisce a livello nazionale. La valutazione può dar luogo a gradi diversi di certificazione di qualità in funzione della preparazione culturale e professionale posseduta (es. tirocinanti, esperti). La certificazione non costituisce abilitazione alla professione che può essere svolta indipendentemente dall'adesione. La sua importanza nel mercato del lavoro dipende dalla credibilità dell'associazione di appartenenza. L'associazione si configura come un'associazione di categoria (disegno di legge delega in materia di libere professioni, art.1 lettera D punto aa).

Si valuta anche positivamente l'ipotesi che membri dell'associazione siano enti istituzionali quali ad esempio i Consigli regionali (11), perché sarebbero soggetti super partes capaci di giudizi obiettivi e di raccordo a livello nazionale per l'individuazione uniforme del possesso di specifica professionalità all'atto dell'ammissione degli iscritti.

Positivo sarebbe anche prevedere l'iscrizione dell'associazione nella Consulta delle professioni non regolamentate (12).

Si è parlato di associazione e non di ordini volutamente perché si ritiene debba essere seguito con attenzione l'evolversi del principio di liberalizzazione delle professioni rispetto alla tenuta di albi professionali a favore di una associazione di categoria (13).

.....
(11) Nel caso in cui l'iscrizione fosse riservata a persone fisiche potrebbero iscriversi, quali membri onorari, i Presidenti dei Consigli regionali o loro delegati.

(12) ~~La Consulta delle professioni non regolamentate è organo di consulenza del CNEL. La partecipazione delle associazioni alla Consulta è decisa dal CNEL stesso su loro richiesta. Al momento non esistono criteri prefissati per l'ammissione. Si prevede in futuro di stabilirli (disegno legge delega libere professioni).~~

(13) ~~L'indirizzo attuale è quello di non prevedere la costituzione di nuovi ordini e di limitarne l'esistenza futura alle sole aree: tutela della salute (professioni mediche), tutela in giudizio (avvocatura), certificazione della fede pubblica (notai).~~

4. Collocazione delle professionalità nell'ambito delle strutture interne degli enti pubblici

4.1. Situazione esistente in alcune Regioni campione

Regione Piemonte

Nella Regione Piemonte l'attività di consulente di assemblea è stato attribuito agli uffici legislativi di Consiglio e di Giunta e ai dirigenti responsabili delle Commissioni consiliari (in numero di 4). I legislativi per regolamento dovevano essere interpellati per pareri specifici sui progetti di legge (14).

L'attuale struttura organica ha cambiato questo assetto; ha previsto una direzione "processo legislativo" che ingloba Commissioni, Aula, Legislativo. La direzione delle Commissioni è stata affidata a funzionari di ottava qualifica ed è previsto un unico dirigente responsabile per l'organizzazione delle stesse.

Esistono due esperti alla direzione con compito di approfondire specifici problemi su richiesta della direzione.

Il settore legislativo è nelle previsioni potenziato rispetto alla situazione preesistente (esiste la previsione di 4 VII q.f. e 4 VIII q.f., più un capo settore e due VI q.f.) e ha il compito di supportare con pareri l'analisi dei progetti di legge.

In futuro quando l'organico sarà completo, l'esame sarà sistematico su tutti i progetti di legge sia della Giunta che presentati da singoli Consiglieri.

Tale esame comprenderà anche la fattibilità delle leggi.

E' stato previsto un settore per lo sviluppo informatico a cui è affidato lo studio dei processi informatici nell'ente. Il settore è coadiuvato dal GSI-Piemonte (ente di consulenza esterno).

(14) art.31 e art. 111 Regolamento Consiglio

All'articolo 43 della legge di riorganizzazione dell'ente (L.R. 51/97) prevede che il coordinatore delle direzioni generali del Consiglio svolga il controllo della qualità tecnica della produzione normativa, avvalendosi delle strutture consiliari.

La formazione avviene internamente all'ente e si basa su un sistema autoformativo organizzato per gruppi di lavoro (15)

Non è verificata l'acquisizione di particolare professionalità con test finale; non è finalizzata al riconoscimento di professionalità peculiare ma è intesa come formazione generica.

Essendo riservata al personale interno e non portando ad attestazione di professionalità specifica non è riconoscibile dal mercato del lavoro come tale.

Regione Lazio

Nella Regione Lazio l'esperto legistico è stato ritenuto figura professionale specifica.

Essa trova collocazione nei legislativi di Giunta e di Consiglio e per la sua assunzione è stato previsto un apposito concorso pubblico per laureati in discipline giuridiche.

E' allestito all'interno dell'ente un percorso formativo a cui hanno partecipato i vincitori del concorso. Il percorso formativo prevede anche un corso specifico presso l'Università con esame e attestato finale.

L'attestato finale appare come un riconoscimento di titolo professionale post laurea.

E' riconoscibile pertanto nel mondo del lavoro come tale e non solo all'interno dell'ente.

L'esperto legistico è inquadrato al settimo ed ottavo livello presso gli uffici legislativi.

Il personale a cui è stato riconosciuto l'esercizio di questa specifica professionalità è iscritto presso l'associazione italiana tecnici legislativi (AITLE).

(15) Si rinvia ai progetti che costituiscono "il laboratorio giuridico" quale sistema di autoformazione. Alla formazione partecipa anche il personale della G.R. presso cui sono stati individuati i referenti legistici.

Regione Veneto

L'attività di controllo di legittimità e di drafting è svolto da due servizi istituiti presso il Consiglio Regionale: il servizio "assistenza legislativa" e il servizio "progettazione legislativa".

Il primo servizio ha funzioni di supporto per l'attività delle Commissioni, che hanno compiti più burocratici; il secondo svolge una consulenza nella redazione di progetti di legge, testi unici, redazione normativa in genere.

Il controllo di legittimità e il drafting è effettuato su tutti i progetti di legge e i disegni di legge. Il servizio legislativo della Giunta Regionale ha funzioni di consulenza agli assessorati e compiti di avvocatura.

Nei due servizi del Consiglio regionale sono rispettivamente previste 6 posizioni di 8° q.f. in posizione di staff e due dirigenti. Alle posizioni di staff è probabile venga riconosciuta la qualifica di area direttiva (con conseguente riconoscimento dell'indennità) nella riorganizzazione in corso.

Si riconosce alla professionalità, richiesta per lavorare nel legislativo, una specificità comprensiva di conoscenze giuridiche, informatiche, di applicazione delle tecniche legislative. E' questa la professionalità dell'esperto legistico.

Il personale ha seguito corsi di formazione interni tenuti dal dott. Ugo Rescigno. Questi corsi non hanno rilasciato alcun attestato.

Ha anche seguito corsi esterni presso l'ISAPREL (ente interregionale di formazione professionale). I corsi non prevedevano esame finale, ma veniva rilasciato attestato finale di frequenza.

Regione Toscana

Nella Regione Toscana la figura dell'esperto legistico è riassunta negli uffici legislativi della Giunta e del Consiglio, nell'Area di controllo di fattibilità delle leggi e per il settore informatico, nell'Area personale.

Il personale di 8° q.f. ha riconosciuto la qualifica di 'professional' (indennità area direttiva).

↳ Sono stati effettuati corsi interni sulle tecniche legislative. Il personale ha partecipato parzialmente al corso post laurea per la preparazione al concorso per funzionario parlamentare.

Regione Lombardia

La struttura preposta al controllo di legittimità e applicazione tecniche legislative è il servizio legislativo del Consiglio regionale. Collaborano i funzionari delle Commissioni consiliari.

Nell'ambito del servizio legislativo sono riconosciute indennità di area direttiva.

I corsi di formazione sono stati fatti presso l'IREF (ente strumentale della Regione per la formazione). A fine corso è stato rilasciato attestato di frequenza; non è stato sostenuto esame finale.

Regione Emilia Romagna

Le funzioni sono qui svolte dal servizio legislativo del Consiglio regionale e dalle Commissioni consiliari.

Al personale di 8° q.f. viene riconosciuta l'unità operativa; a quello di 7° il professional con attribuzione per alcuni della indennità di area direttiva.

Il personale è stato formato con corsi interni di consultazione banche dati, con un corso presso il CIRFID (Centro interdipartimentale di ricerca in filosofia del diritto e informatica dell'Università di Bologna), a termine corso è stato rilasciato un attestato di frequenza. Si sta attivando un corso di diritto parlamentare con l'Università La Sapienza di Roma.

4.2 Confronto delle situazioni esistenti

Una prima riflessione deve essere rivolta al fatto che solo la Regione Lazio ha inquadrato nelle proprie strutture l'esperto legistico dopo specifico concorso pubblico. Ha cioè riconosciuto a livello organico l'esistenza di questa professionalità.

Anche la formazione ha un carattere più peculiare.

Consiste in un percorso prestabilito che prevede anche una specializzazione post laurea con esame ed attestato finale.

Se si vuole ripercorrere la situazione delle altre Regioni campione deve notarsi che il percorso formativo è per lo più a livello interno e

soprattutto non prevede esami finali; gli attestati sono, quando presenti, di sola frequenza.

E' importante sottolinearlo perché solo un percorso univoco e attestato da titolo professionale può avere i requisiti di riconoscibilità a livello nazionale e comunitario, tenuto conto che questa professionalità è rintracciabile anche nei funzionari del Parlamento europeo ed è quindi una professionalità non limitata al territorio nazionale.

4.2 Ipotesi di inserimento nelle strutture pubbliche

Dal raffronto delle situazioni nelle Regioni campione emerge che la figura dell'esperto legislativo è presente nei legislativi della Giunta e dei Consigli.

La specificità delle competenze richieste e del lavoro svolto rende imprescindibile il riconoscimento di questa professionalità nei legislativi, che si configurano sempre più come servizi ad alta specializzazione giuridica, linguistica, di analisi di fattibilità (ex ante, ex post) delle norme, economica, in drafting e con buona conoscenza degli strumenti informatici a disposizione della ricerca e dell'analisi sulle normative vigenti o da redigere.

Questo non esclude che la figura dell'esperto legislativo sia presente in altre strutture organiche.

Lo sarà ogni volta che i servizi coopereranno all'applicazione delle tecniche legislative. Ogni ente dovrà verificarne la presenza.