

AIDA GIULIA ARABIA

I limiti della motivazione delle leggi regionali. L'esperienza toscana a sei anni dall'introduzione dell'obbligo di motivare gli atti normativi

SOMMARIO: 1. Introduzione: motivare la legge? 2. Le disposizioni dello Statuto toscano e la sua attuazione. 3. Il contenuto dei preamboli: i "visto". 3.1 segue: i "considerato" 4. Il valore del preambolo nel contenzioso costituzionale 5. Considerazioni conclusive

1. Introduzione: motivare la legge?

La motivazione delle leggi, e per quel che qui interessa delle leggi regionali, è un tema che solo di recente - e soprattutto in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione - ha trovato nella dottrina un rinnovato interesse. Non che in passato non sia stato approfondito l'argomento, anzi, voci autorevoli¹ hanno dedicato ad esso pagine illuminanti, ancora oggi di grande utilità per chi si avvicina a simili studi.

Il pensiero giuridico tradizionale² - ma anche quello più moderno che ad esso è rimasto ancorato³ - partendo dal presupposto che la legge è atto politico, libero nel fine, ritiene il legislatore non obbligato a motivare le ragioni delle proprie scelte. Il Parlamento, in quanto autorità suprema, legittimata direttamente dal corpo elettorale, deve dar conto della sua attività legislativa solo in sede politica e, dunque, complessivamente alla fine del suo mandato. L'inesistenza di un obbligo di motivazione avrebbe, quindi, proprio "una giustificazione democratica"⁴, nel senso che il fondamento dell'autorità legislativa deriverebbe dalla legittimazione popolare e dalla correttezza del procedimento con cui la funzione viene concretamente esercitata. O meglio, sarebbero proprio le garanzie previste per il procedimento

¹ V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione degli atti legislativi*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1937, 415 ss.; G. LOMBARDI, *Motivazione (Diritto costituzionale)*, in *Nss. Dig. It.*, 1964, p. 954 ss.; C.M. IACCARINO, *Motivazione (Diritto costituzionale)*, in *Nss. Dig. It.*, 1968, p. 954 ss.; G. GAVAZZI, *La motivazione delle leggi*, in *Il Politico*, n. 1/1974, p. 173 ss.; P. CARETTI, *Motivazione (Diritto costituzionale)*, in *Enc. giur. Treccani*, XXIII, 1990, L. VENTURA, *Motivazione (degli atti costituzionali)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 1995, p. 30 ss..

² C. M. IACCARINO, *Studi sulla motivazione (con speciale riguardo agli atti amministrativi)*, Roma, Società Editrice del Foro italiano, 1933, p. 49 ss. e p. 129 ss.

³ L. GIANNITI, *Motivazione (Diritto costituzionale)*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 307-308; A. IANNUZZI, *Motivazione (dir.cost.)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, Giuffrè, 2006, p. 3557 ss..

⁴ Così espressamente G. GAVAZZI, *La motivazione*, cit., p. 178.

legislativo – pubblico, aperto al controllo dei cittadini anche attraverso la dialettica maggioranza-opposizione – a far venir “logicamente meno la necessità di una motivazione formale e puntuale”⁵. Anche gli altri atti normativi con forza di legge, prodotti dal governo (decreti legge e decreti legislativi), e quelli secondari (regolamenti), pur essendo tutti preceduti da un preambolo, non sono provvisti di una vera e propria motivazione. Il preambolo rende noti la fonte giuridica di legittimazione, le proposte, i concerti o i pareri richiesti ai fini dell'adozione dell'atto. La “giustificazione” dei decreti legge e dei decreti legislativi è stata normata dalla legge n. 400 del 1988 ed è legata ai limiti che il Governo incontra nell'esercizio della funzione normativa nel contesto della forma di governo parlamentare.

Il dover motivare configurerebbe, pertanto, una diminuzione dell'indipendenza della funzione legislativa e normativa e, più in particolare, dell’“intrinseca autorità della legge”⁶. Esso, inoltre, rappresenterebbe una operazione inutile, “perlomeno se si immagina la motivazione come strumento determinante nell'ambito dello scrutinio di legittimità costituzionale, e, specificamente, nel giudizio sulla ragionevolezza della legge”⁷, fondandosi quest'ultimo su “un sistema binario tra la legge e la realtà (fattuale e normativa)” e “non tra la legge e ciò che il legislatore dice della legge”⁸, o addirittura una operazione impropria, non potendo il legislatore preventivamente verificare l'adeguatezza delle norme ai fatti perché tale attività è, invece, tipica degli organi deputati all'applicazione della legge⁹.

Accanto a posizioni così estreme, anche in passato, però, non è mancato chi ha considerato possibile la necessità di dover motivare alcune tipologie di leggi come, ad esempio, quelle a contenuto provvedimentale che, perdendo i requisiti della generalità ed astrattezza, degraderebbero da atti liberi nel fine ad atti discrezionali, assumendo, quindi, le caratteristiche proprie degli atti amministrativi¹⁰, o quelle che devono soddisfare riserve di leggi rinforzate come ad esempio, quella prevista nell'art. 41 della Costituzione¹¹, atti, dunque, vincolati nei contenuti e, talvolta, anche nei fini, o, infine, le leggi in deroga alla

⁵ L. GIANNITI, *Motivazione*, cit. p. 308.

⁶ N. IRTI, *L'età della decodificazione*, IV ed., Milano, Giuffrè, 1999, p. 212. Secondo l'A., la legge motivata esplicitamente “non si affida a sé stessa, ma spera nel convincimento dei destinatari”.

⁷ S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in *federalismi.it*, 17/2007, p. 21 ss.

⁸ S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, Cedam, 2008, p. 427.

⁹ A. RUGGERI, *Linee emergenti e prospettive di "razionalizzazione" in tema di norme sulla normazione (a proposito di un progetto di riordino "organico" del sistema delle fonti)*, in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, IV, Torino, Giappichelli, 1999, p. 291.

¹⁰ C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 134 ss.

¹¹ Secondo A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, Ed. di Comunità, 1963, p. 305 ss., dalla riserva di legge, contenuta nell'art. 41, comma 3 Cost., per i programmi e i controlli sull'attività economica, si ricava che le leggi di programmazione o “di piano”, atti “a contenuto strutturale tipico”, hanno come parte ineliminabile l'elemento finalistico che se non indicato renderebbero impossibile sia “la pubblicità della scelta”, sia “il controllo dell'attuazione e dell'esecuzione” (p. 309).

disciplina generale ¹² e di sanatoria ¹³, soprattutto per i rilievi che la motivazione potrebbe assumere in sede di controllo di costituzionalità.

Ora, il rinnovato interesse per il ruolo della legge (sia statale che regionale) ha portato una parte della dottrina ¹⁴ ad individuare alcuni elementi che potrebbero giocare a favore dell'esplicitazione della motivazione degli atti normativi. In primo luogo, l'inversione del criterio di riparto delle competenze legislative (art. 117, commi 2 e 3, Cost.) avrebbe reso la legge statale un atto non più a competenze generali (in grado cioè di definire il proprio campo di azione) ¹⁵, richiedendo la motivazione del titolo in base al quale il legislatore statale interviene; in secondo luogo, l'art. 118 costituzionalizzando il principio di sussidiarietà verticale (comma 1) e orizzontale (comma 4), imporrebbe di rendere note le ragioni delle scelte allocative delle funzioni amministrative ¹⁶ e dello spazio lasciato all'iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale; infine, anche l'art. 117, comma 1, Cost. nel porre il vincolo comunitario e la previsione della necessaria conformità agli obblighi internazionali, imporrebbe di corredare i testi normativi, tanto statali che regionali, "di un più ricco apparato informativo-motivazionale" ¹⁷ che illustri le scelte compiute.

Secondo altra parte della dottrina ¹⁸, invece, non sarebbero solo le disposizioni costituzionali elencate ad avere in sé i presupposti per la previsione dell'obbligo di motivare le leggi e a rendere non più sufficiente la sola legittimazione soggettiva delle decisioni legislative, ma l'obbligo generalizzato di motivare gli interventi normativi risiederebbe proprio nella rigidità della Costituzione e, soprattutto, nell'espressione del principio generale racchiuso

¹² Per V. ITALIA, *La deroga nel diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1977, "gli atti deroganti" devono essere "chiaramente motivati" (p. 123). La motivazione della deroga si sostanzia, esclusivamente, secondo l'A. nella "indicazione delle norme costituzionali alle quali si fa richiamo e che costituiscono il supporto della legittimità degli atti deroganti stessi" (p. 123). La mancanza o l'incompletezza della motivazione dovrebbe essere sanzionata con l'illegittimità costituzionale della norma per eccesso di potere legislativo (p. 125). Contraria alla necessità della motivazione anche "di discipline che creino disparità di trattamento" come il caso delle leggi in deroga, è C. SALAZAR, *La motivazione nella più recente produzione legislativa: niente di nuovo sotto il sole*, in *Rassegna parlamentare*, 1996, p. 426. Secondo l'A., infatti, prevedere un obbligo di motivazione per questa tipologia di leggi significherebbe "schierarsi in favore della motivazione delle leggi *tout court*" dato il proliferare di leggi speciali, di leggi settoriali e di cd. "leggine".

¹³ M. MIDIRI, *Ponderazione degli interessi e scrutinio di ragionevolezza: un controllo sulla motivazione legislativa? (i catalogatori siciliani e i lavori preparatori della legge regionale)*, in *Nuove autonomie*, 1999, p. 411 ss.

¹⁴ N. LUPO, *La questione della "motivazione" delle leggi alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Iter legis*, 2002, p. 41 ss.

¹⁵ Sulla nozione di competenza generale, adoperata con riferimento alle attribuzioni statali, v. S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, Giuffrè, 1992, p. 29 ss.

¹⁶ La Corte costituzionale, nella sent. 303 del 2003, avrebbe richiesto di rendere esplicite le ragioni che determinano l'attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative da parte dello Stato. Sulla decisione citata, v. A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2776 ss.

¹⁷ N. LUPO, *La questione*, cit., p. 43.

¹⁸ M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011, in particolare, p. 243 ss.

nell'art. 117, comma 1, Cost. in base al quale la potestà legislativa (dello Stato e delle Regioni) deve essere esercitata nel rispetto della Costituzione (e dei valori in essa enunciati).

Tale disposizione, dunque, avrebbe creato non una regola per singoli casi, “ma l’espressione di un principio generale valido in tutte le ipotesi in cui venga esercitata l’attività legislativa, ovvero il criterio che consente di preservare la legalità costituzionale concorrendo a tipizzare l’esercizio del potere”¹⁹. Quest’ultimo, infatti, in uno Stato costituzionale di diritto, non “costituisce più il *prius* trovandosi ora subordinato alla Costituzione”²⁰ e la motivazione sarebbe, così, il giusto strumento per “segnare i confini fra lo spazio decisionale assoggettato al rispetto delle previsioni, dei valori e dei principi costituzionali e gli ambiti decisionali totalmente liberi, dando così rilevanza a ciò che può essere oggetto del sindacato costituzionale e ciò che entra nella sola responsabilità politica”²¹.

Per altra dottrina, in uno Stato sociale, la legge, dovendo realizzare anche l’uguaglianza sostanziale richiesta dalla Costituzione, appare sempre più “strumento per la realizzazione di una politica pubblica che con la legge ha solo il suo inizio”²², con conseguente attenuazione delle caratteristiche della generalità e dell’astrattezza.

In tale ottica la motivazione costituisce lo strumento privilegiato per “giustificare” il superamento delle caratteristiche proprie della legge, nonché consentire l’accertamento dell’idoneità a raggiungere i risultati che si propone²³.

L’obbligo di motivazione risponderebbe, così, all’opportunità di agevolare la verifica della coerenza con i limiti previsti dall’ordinamento costituzionale.

2. Le disposizioni dello Statuto toscano e la sua attuazione.

A rompere con la tradizione – dell’assenza di un obbligo formale di motivazione delle leggi – è la regione Toscana che, proprio in occasione dell’elaborazione del nuovo Statuto, ha previsto all’art. 39, comma 2, che “le leggi e i regolamenti sono motivati, nei modi previsti dalla legge”. L’unicità di tale disposizione nel sistema giuridico italiano²⁴ è solo in parte venuta meno con l’introduzione di altre due norme, una dello Statuto dell’Emilia-Romagna, l’altra dello Statuto della Lombardia, che, rispettivamente, disciplinano la motivazione nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi con istruttoria pubblica (art. 17,

¹⁹ M. PICCHI, *L’obbligo*, cit., pp. 249-250.

²⁰ M. PICCHI, *ibid.*, p. 300.

²¹ M. PICCHI, *ivi*.

²² M. CARLI, *Motivare le leggi: perchè no?*, in A. Pisaneschi e L. Violini (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessant’anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grotanelli de’ Santi*, Milano, Giuffrè, 2007, I, p. 259.

²³ M. CARLI, *ivi*.

²⁴ Sottolinea l’esclusività della norma statutaria toscana, M. CARLI, *Art. 39. Elenco delle fonti*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 197. Va sottolineato, comunque, che per gli atti amministrativi, un obbligo di motivazione dotato di portata generale è previsto dall’art. 3, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

comma 2)²⁵ e l'obbligo di motivazione per le commissioni consiliari in caso di mancato accoglimento delle osservazioni e proposte avanzate, in sede di consultazione, da enti locali, forze sociali ed economiche (art. 36, comma 3). Le disposizioni degli Statuti delle regioni Toscana e Lombardia sono inseriti nei titoli dedicati alle fonti normative, pur se nel caso della seconda regione richiamata, in un articolo dedicato alla "partecipazione al procedimento legislativo", mentre nello Statuto dell'Emilia-Romagna, la disposizione è collocata nel titolo rubricato "persone, collettività e partecipazione".

La disposizione toscana rimane, pertanto, unica, per essere prevista per la generalità degli atti normativi (leggi e regolamenti) e non solo per alcune fasi del procedimento legislativo o per attività ad esso collegate.

Il legislatore toscano ha dato attuazione alla disposizione statutaria con la legge n. 55 del 2008²⁶, raggruppando in un unico atto principi, regole e strumenti a cui l'ordinamento regionale deve adeguarsi per migliorare la qualità della normazione. In particolare, la legge disciplina la programmazione normativa, la snellezza delle procedure, la semplicità, chiarezza, comprensibilità e organicità delle norme, la manutenzione e il riordino normativo, l'analisi preventiva e la verifica successiva dell'impatto della normazione, il contenimento degli oneri amministrativi. Individua, poi, gli strumenti a supporto della qualità: il programma di azione amministrativa, la documentazione a corredo delle proposte di legge e di regolamento (AIR, VIR, ATN, schede di legittimità, scheda di fattibilità), i testi unici (distinti tra innovativi e di mero coordinamento), la legge generale di manutenzione²⁷, il rapporto annuale sulla legislazione, la comunicazione legislativa. Infine, per quello che qui maggiormente interessa, la legge disciplina all'art. 9 la motivazione delle leggi, oggetto specifico delle considerazioni che seguono, e dei regolamenti²⁸.

Tra i tanti atti possibili²⁹ con i quali esplicitare la motivazione, il legislatore toscano sceglie di inserirla in un preambolo³⁰, cioè in un insieme di enunciati linguistici che, nella struttura

²⁵ La norma statutaria è stata impugnata dal Governo davanti alla Corte costituzionale che, comunque, ha rigettato la questione con sent. n. 379/2004. L'impugnativa è, in realtà, risultata immediatamente paradossale, non avendo proceduto nello stesso senso con l'art. 39 dello Statuto toscano, bensì con l'art. 54, comma 3, che prevede l'esclusione dell'obbligo di motivazione per gli atti amministrativi meramente esecutivi. Anche in questo caso, però, la Corte aveva dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale con sent. 372/2004. Su questa vicenda, cfr. T. GROPPI, *Per l'Emilia, Toscana e Umbria, la Consulta indica i limiti agli statuti. E colpisce la pretestuosità delle censure avanzate dal Governo*, in *Dir. e Giust.*, 2004, 47, p. 16 ss.

²⁶ Sulla quale, v. P.L. GETI, *Prove tecniche di normazione. Brevi note sulla legge regionale toscana sulla qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1/2009, p. 1 ss..

²⁷ Esercitata periodicamente per la correzione di errori materiali, l'adeguamento dei rinvii, l'inserimento nelle leggi di contenuti obbligatori per disposizioni comunitarie o nazionali, l'adeguamento a sentenze della Corte costituzionale, della Corte di giustizia della UE, della Corte europea dei diritti dell'uomo.

²⁸ La decisione di non trattare anche della motivazione dei regolamenti risiede nel fatto che quest'ultima non rappresenta un'innovazione nel panorama delle fonti del diritto italiano e, comunque, per problematiche e aspetti diversi a cui risponde, richiederebbe un'analisi separata.

²⁹ Come ad esempio, una motivazione contenuta in atto separato (motivazione cd. *aliunde*), o in una relazione allegata all'atto normativo, o addirittura in una parte dell'articolato. Quasi sempre sono i primi articoli dell'atto

dell'atto normativo, sono collocati dopo il titolo e prima dell'articolato³¹. Il preambolo, parte integrante del testo normativo, è composto dai "visto" e dai "considerato" e di essi, la legge ne fornisce una sommaria specificazione. L'art. 9 della legge, poi, rimette al regolamento interno del Consiglio³² sia la definizione delle modalità di voto della motivazione, per la quale la legge n. 55 dispone solo la votazione prima del voto finale³³, sia (rinviando in questo caso anche al regolamento interno della Giunta) la previsione di ulteriori specificazioni sulle caratteristiche dei "visto" e dei "considerato", in relazione agli atti normativi di rispettiva competenza, sulla base di intese.

Ai sensi della legge n. 55, integrata dall'atto di intesa Consiglio-Giunta approvato con decreto n. 1/2011³⁴, emanato al fine di uniformare e standardizzare un preciso modello di preambolo, i "visto" indicano il quadro giuridico di riferimento e le fasi essenziali del procedimento di formazione dell'atto, quali i pareri istituzionali e obbligatori (della prima commissione, del Consiglio delle autonomie locali, della commissione per le pari opportunità) e le pronunce eventuali del Collegio di garanzia³⁵. La parte dedicata alla

normativo (spesso rubricati come finalità, oggetto, ambito di applicazione), non recanti alcuna prescrizione, ad enunciare, appunto, gli indirizzi politici che l'intervento assume.

³⁰ L. GIANNITI, *Preambolo*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 347.

³¹ Già la dottrina tradizionale considerava il preambolo la sede ottimale dove inserire la motivazione. L'interprete, infatti, non avrebbe avuto alcun dubbio sull'inerenza dell'apparato motivazionale all'intero atto e non solo a singole disposizioni. Cfr. in tal senso, C.M. IACCARINO, *Studi sulla motivazione*, cit., p. 133.

³² Il regolamento interno dell'Assemblea legislativa (n. 12/2010) specifica, agli artt. 141 e 142, alcune modalità procedurali. In particolare, l'art. 141, rubricato "Cura della qualità della normazione" dispone al comma 2 che gli atti in approvazione della Commissione siano, tra l'altro, "corretti nella coerenza tra la motivazione e le corrispondenti disposizioni normative e non contenenti norme intrusive, estranee alla motivazione ed alle finalità dell'atto". L'art. 142 è dedicato, invece, all'emendabilità e approvazione del preambolo. Secondo la norma richiamata: "1. Gli emendamenti al testo di una proposta di legge, quando incidono sulla motivazione, devono contenere anche la relativa proposta di modifica del preambolo. 2. Gli emendamenti che modificano soltanto il testo del preambolo, sono ammessi purché sia mantenuta la coerenza tra la motivazione e il testo dell'articolato. 3. Il Presidente del Consiglio dichiara inammissibili gli emendamenti in contrasto con le disposizioni dei commi 1 e 2". Inoltre, secondo i commi 4 e 5 dell'articolo in esame, "il preambolo è posto in votazione complessivamente prima del voto finale" e "qualora, dopo l'approvazione degli articoli, il Consiglio non approvi il preambolo, il Presidente del Consiglio rinvia l'atto in commissione per la formulazione di una nuova proposta di preambolo. La commissione riferisce al Consiglio entro il termine assegnato. Il Consiglio vota esclusivamente il nuovo preambolo ed il testo finale nella sua interezza".

³³ Critica l'inserimento di tale disposizione nella legge e non, invece, nel regolamento interno come sarebbe stato più appropriato, S. BOCCALATTE, *La nuova legge toscana sulla qualità della normazione: osservazioni a prima lettura sulle disposizioni in materia di motivazione della legge*, in *federalismi.it*, n. 2/2009, p. 16.

³⁴ In una prima fase di sperimentazione - si legge nel *Rapporto sulla legislazione della regione Toscana 2010-2011*, in www.parlamentiregionali.it/Rapporti sulla legislazione - allo scopo di facilitare la redazione delle motivazioni e cercare di dare omogeneità ai preamboli, gli uffici legislativi del Consiglio e della Giunta si erano dotati di linee guida comuni che, opportunamente modificate, sono state tradotte nell'atto di intesa richiamato.

³⁵ Ai sensi dell'intesa nei "visto" delle leggi occorre, innanzitutto, fare riferimento all'art. 117 Cost. ed al comma che identifica la specifica competenza esercitata: al comma 3 se concorrente, al comma 4 se residuale o ad entrambi se la proposta riguarda materie a diversa competenza, al comma 5 qualora la legge sia attuativa di atti comunitari, al comma 7 nei casi in cui la legge contenga interventi specifici in materia di pari opportunità e politiche di genere.

motivazione vera e propria è, però, quella dei “considerato” che espongono, in maniera concisa, le ragioni di adozione dell’atto motivando le disposizioni essenziali dell’articolo senza riprodurre o parafrasare il dettato normativo. Inoltre, i “considerato” devono spiegare i motivi del mancato o parziale accoglimento dei pareri obbligatori e delle pronunce del Collegio di garanzia ³⁶.

Lo schema adottato dalla regione sembrerebbe rispondere allo schema dottrinale secondo cui i “visto” esprimerebbero la “giustificazione”, i “considerato” la “motivazione” vera e

Successivamente, si deve fare riferimento alla lettera dell’art. 4 dello Statuto (Finalità principali) od eventualmente al comma dell’articolo 3 (Principi generali) cui la legge si riferisce; inoltre, devono essere citati gli eventuali altri articoli dello Statuto di cui la legge costituisce attuazione. In caso di recepimento di atti comunitari, va fatto riferimento agli stessi (il riferimento deve essere contenuto anche nel titolo della legge). In caso di competenza concorrente, va citata la legge-quadro o comunque la legge o le leggi statali di riferimento per l’esercizio della competenza stessa. In caso vi siano una o più norme statali che qualificano i livelli essenziali delle prestazioni considerati dalla legge, occorre fare riferimento ad esse, elencandole in ordine cronologico di approvazione. Quando l’intervento legislativo sia imposto da una sentenza della Corte costituzionale o della Corte di giustizia delle Comunità europee, vanno citati gli estremi delle sentenze. Nel caso di legge di modifica testuale, nei “visto” deve essere citata la legge regionale che viene modificata. Se le leggi da modificare sono diverse vanno elencate in ordine cronologico. Infine, non devono essere menzionati ulteriori atti normativi, anche se si tratta di atti citati nell’articolo; ugualmente, in una legge di abrogazione non deve essere citata la legge che si abroga. Per quanto riguarda la parte della motivazione che deve essere inserita nel corso dei lavori del Consiglio, nei “visto” si devono richiamare i pareri obbligatori e le pronunce del Collegio di garanzia (favorevoli, contrari, sottoposti a condizioni o osservazioni).

³⁶ Più in particolare, ai sensi dell’atto di intesa già richiamato, sotto un unico “Considerato quanto segue” devono essere elencate tutte le argomentazioni con le quali si esplicitano le ragioni della legge. Le argomentazioni sono numerate analogamente a quanto viene fatto per i commi di un articolo e ogni argomentazione è chiusa con il punto e virgola. Non vanno inserite formule quali “Ritenuto opportuno”, “Valutato”, “Atteso”, “Preso atto”, “Tutto ciò premesso” e simili. L’esposizione dei “considerato” deve rispettare un ordine logico-cronologico. Eventuali riferimenti nel “considerato” alla legge che si sta motivando devono essere indicati usando l’espressione “la presente legge” e non “la presente proposta”. Ai sensi della legge sulla normazione, la motivazione non deve consistere nella mera riproduzione o parafrasi del contenuto dell’articolo, né in affermazioni generiche (quali ad esempio “considerato necessario intervenire nella materia” o simili). La motivazione deve riferirsi, in particolare, ad aspetti quali: a) il tipo di competenza esercitata (di norma, nei soli casi in cui l’individuazione della competenza si presenti particolarmente problematica); b) le finalità dell’intervento (conseguentemente, di norma, non devono più essere inseriti articoli iniziali dedicati alla mera enunciazione delle finalità della legge); c) l’indicazione degli strumenti attivati per conseguire le finalità; d) le motivazioni delle esigenze di unitarietà per l’eventuale mantenimento alla regione di funzioni amministrative e gestionali, non conferite agli enti locali, o di regolazione dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni conferite; e) le motivazioni di eventuali specifiche disposizioni di carattere derogatorio, transitorio, di differimento dell’efficacia, di retroattività. Nei casi di leggi a contenuto necessariamente non omogeneo (legge di manutenzione, legge di semplificazione, legge finanziaria, legge comunitaria e simili) è opportuno che i punti del “considerato” corrispondano alle partizioni della legge, raggruppando le relative argomentazioni omogenee. Per la legge di approvazione del bilancio, la motivazione, di norma, si limita a dare atto della rispondenza alle previsioni del bilancio. Per quanto riguarda la parte della motivazione che deve essere inserita nel corso dei lavori del Consiglio, qualora siano pervenuti pareri che contengono osservazioni o condizioni o che sono contrari, nel “considerato” si deve dare atto che le osservazioni e condizioni espresse sono state integralmente accolte, con conseguente modifica del testo, oppure si deve esprimere la motivazione del mancato accoglimento, totale o parziale, del parere. A tal fine, i pareri devono indicare con chiarezza le specifiche disposizioni oggetto di osservazioni o condizioni ed i contenuti delle medesime.

propria ³⁷. In realtà, il modello è mutuato dalla normativa europea, obbligatoriamente motivata ai sensi dell'art. 296 TFUE (ex art. 253 TCE) ³⁸.

3. Il contenuto dei preamboli: i “visto”

Nell'intenzione del legislatore toscano, dunque, la motivazione costituisce una tecnica diretta a migliorare la qualità delle fonti normative e, come già messo in luce, la sede naturale e tecnicamente corretta per attuare la norma statutaria che ne ha introdotto l'obbligo è stata proprio la legge in materia di qualità della normazione ³⁹.

Ciò detto, cosa emerge dall'esperienza maturata nella regione a partire dall'entrata in vigore dell'obbligo di motivare gli atti normativi?

Per tentare di dare una risposta al quesito sono preliminari le analisi – sia pure brevi – del contenuto dei preamboli e del loro eventuale valore in sede di giudicato costituzionale.

Per quanto riguarda il contenuto dei preamboli, essi sono chiamati ad indicare – come già accennato – sia il “quadro giuridico di riferimento” sia le “fasi essenziali del procedimento di formazione dell'atto, quali i pareri obbligatori e le eventuali pronunce del Collegio di garanzia”. Il “quadro giuridico di riferimento” è senz'altro un concetto più ampio del concetto di “base giuridica” (richiesta, invece, per gli atti comunitari), costituita quest'ultima solo da quelle disposizioni da cui le istituzioni traggono la legittimazione ad adottare determinati atti

³⁷ G.U.RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, Zanichelli, p. 20.

³⁸ L'obbligo di motivazione degli atti comunitari è strettamente collegato alla circostanza che in origine l'ordinamento europeo (nel Trattato CECA) si caratterizzava per una distinzione poco netta tra funzione amministrativa e funzione normativa. Successivamente tale obbligo è rimasto anche quando divenne chiaro che gli atti delle Istituzioni avevano un precipuo contenuto normativo e la giustificazione della sua permanenza, perciò, è stata riconnessa ai caratteri dell'ordinamento europeo quale ente a competenze attribuite. Pertanto, esso risponde all'esigenza di verificare che l'Unione europea non travalichi le proprie competenze, permettendo la verifica della base giuridica su cui l'intervento si fonda. Nel più recente passato, la motivazione è stata riconnessa anche al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità dell'azione europea e il destinatario principale è, in tal senso, la Corte di giustizia in fase di controllo. Nel dettaglio si rinvia a S. MANGIAMELI, *La motivazione degli atti normativi europei*, relazione presentata al convegno *Motivare la legge? Le norme tra politica, amministrazione, giurisdizione*, tenutosi a Roma il 3 aprile 2014, i cui atti sono in corso di pubblicazione per i tipi dell'editore Giuffrè.

³⁹ Tipologia di legge che anche altre Regioni hanno emanato senza, però, prevedere e disciplinare in essa l'istituto della motivazione. Cfr. al riguardo l.r. Abruzzo n. 26/2010 e l.r. Liguria n. 13/2011. Entrambe le leggi individuano tra i principi per il miglioramento della qualità della normazione: l'analisi tecnico-normativa, l'analisi di impatto della regolamentazione, l'analisi di fattibilità, la consultazione, la verifica di impatto della regolamentazione, le clausole valutative, la semplificazione, la manutenzione, il riordino del sistema normativo e il *drafting* normativo. In più, la legge ligure stabilisce la disciplina generale della semplificazione amministrativa individuando le modalità operative e gli strumenti per: rimuovere o ridurre gli oneri e gli adempimenti amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese; ridurre i tempi burocratici; garantire l'omogeneità sul territorio regionale nella conduzione delle procedure e dei procedimenti amministrativi sia nelle modalità di accesso, sia nell'*iter* istruttorio; facilitare l'accesso ai servizi della pubblica amministrazione da parte dei cittadini e delle imprese favorendo la modalità dell'interlocutore unico; estendere l'uso dell'innovazione tecnologica nei rapporti fra pubblica amministrazione, cittadini ed imprese; favorire la rilevazione e la diffusione delle buone pratiche.

giuridici⁴⁰. Il “quadro giuridico di riferimento” comprende allora non solo la “base giuridica” vera e propria ma anche la menzione di ogni altra disposizione costituzionale, statutaria o legislativa (statale e regionale) rilevante nella materia dell'intervento legislativo. Nelle leggi motivate toscane, la parte dedicata ai “visto” rispetta nella maggior parte dei casi le indicazioni contenute nell'intesa Consiglio-Giunta già richiamata: le fonti sono citate secondo un ordine logico sufficientemente omogeneo: si citano prima le fonti costituzionali, poi, di seguito e nell'ordine, quelle statutarie, comunitarie, statali (legislative e sublegislative), regionali (legislative e sublegislative). Di seguito sono citati altri eventuali atti giuridici rilevanti come le sentenze della Corte costituzionale o un ordine del giorno della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e province autonome. Si indicano, poi, gli estremi dei pareri obbligatori e delle eventuali pronunce del Collegio di garanzia. Infine, è il turno delle intese o accordi tra Stato e Regioni (di solito menzionati dopo le leggi statali e prima delle leggi regionali).

Pur mantenendo distinte, nella maggior parte dei casi, le disposizioni costituzionali definibili come base giuridica da quelle che, invece, costituiscono più propriamente il quadro giuridico di riferimento, non mancano eccezioni a tale regola. Soprattutto nel primo “visto”, infatti, in alcune ipotesi, oltre alla base giuridica vera e propria (art. 117, commi 3 o 4 o entrambi, Cost.), vengono menzionate insieme altre disposizioni costituzionali ritenute significative dal legislatore, elemento questo che potrebbe indurre a rendere poco chiaro il preambolo⁴¹. Oppure tali disposizioni non vengono menzionate, preferendo, invece, dare risalto alle corrispondenti disposizioni statutarie⁴². Spesso nei “visto” – coerentemente con

⁴⁰ In tal senso S. BOCCALATTE, *La nuova legge toscana sulla qualità della normazione: osservazioni a prima lettura sulle disposizioni in materia di motivazione della legge*, in *federalismi.it*, n. 2/2009, p. 12.

⁴¹ Così nella l.r. n. 4/2009, in materia di spese di rappresentanza del Consiglio regionale, l'art. 117, comma 4, è citato insieme all'art. 121. La prima è la base giuridica, la seconda contribuisce a definire, invece, il quadro giuridico di riferimento rinviando alla norma costituzionale che istituisce i Consigli regionali e ne definisce le competenze. Nella l.r. n. 43/2010, di modifica della l.r. n. 62/2007, di disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto, sono citati insieme gli artt. 117 (comma 4) e 123 Cost. La prima norma è la base giuridica, la seconda contribuisce a delimitare il quadro giuridico richiamando la norma costituzionale che disciplina lo Statuto e il procedimento di adozione. Anche in molte leggi cd. “provvedimento” vengono menzionate insieme (nello stesso “visto”) base giuridica e quadro giuridico di riferimento. Ad esempio, nel preambolo della l.r. n. 14/2010, recante interventi di sostegno al reddito dei lavoratori disoccupati, vengono citati insieme l'art. 117, comma 3, e l'art. 38 Cost., in quello della l.r. n. 57/2011, recante interventi di solidarietà per la Lunigiana colpita dall'alluvione del mese di ottobre 2011, vengono citati insieme l'art. 2, l'art. 117, comma 4, e l'art. 121 Cost., mentre nella l.r. n. 58/2011, recante l'istituzione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, sono citati insieme gli artt. 117 (peraltro senza specificare il comma) e 119 Cost.. Anche nella l.r. n. 30/2012, recante interventi di solidarietà per l'Emilia-Romagna colpita dal terremoto del maggio 2012, vengono citati insieme l'art. 2, l'art. 117, comma 4, e l'art. 121 Cost. Così come nella l.r. n. 7/2014, recante disposizioni per la celebrazione del 70° anniversario della Liberazione, vengono citati insieme gli artt. 9, 11 e 117, comma 4, Cost.

⁴² Così nella l.r. n. 14/2009, di modifica di altra legge regionale istitutiva del fondo di solidarietà per le famiglie di incidenti mortali sul lavoro, è citato l'art. 4, comma 1, dello Statuto e non anche gli artt. 4 e 32 della Costituzione; nella l.r. n. 21/2010, Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali, è citato l'art. 4, comma 1, lett. b) e m), dello Statuto e non l'art. 9 della Costituzione; nella l.r. n. 19/2011, in materia di

quanto stabilito nell'intesa prima richiamata – non si fa menzione delle disposizioni abrogate che restano, invece, relegate ad una delle ultime disposizioni dell'articolato⁴³ e, in alcuni casi, già indicate nel titolo della legge⁴⁴ – anche se non mancano esempi di doppie citazioni (sia nei “visto” che in disposizioni *ad hoc*)⁴⁵ o addirittura di triple citazioni (titolo della legge, “visto” e disposizioni *ad hoc*)⁴⁶ – mentre appaiono sempre le citazioni della normativa che la legge andrà a modificare⁴⁷. Per quanto riguarda, poi, il riferimento alla fonte dei principi fondamentali della materia (nel caso in cui la base giuridica sia l'art. 117, comma 3), in tutte le leggi nuove sono sempre citate le norme statali da cui si traggono i principi⁴⁸, in alcuni casi

promozione della sicurezza stradale, e nella l.r. n. 18/2012, in materia di utilizzazione di talune tipologie di farmaci, sono richiamati l'art. 4, comma 1, lett. c) dello Statuto e non anche l'art. 32 della Costituzione; nella l. r. n. 45/2013, recante interventi per il sostegno finanziario in favore di famiglie e di lavoratori in difficoltà, per la coesione e il contrasto al disagio sociale, si cita solo l'art. 4, comma 1, lett. g) dello Statuto e non anche l'art. 29 della Costituzione.

⁴³ Così, ad esempio, nella l.r. n. 59/2009, in materia di tutela degli animali, che abroga la l.r. n. 43/1995, o nella l.r. n. 44/2013, in materia di programmazione regionale, che abroga la l.r. n. 49/1999, o ancora nella l.r. n. 5/2014, recante disposizioni in materia di alienazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica, che abroga la l.r. n. 46/2006.

⁴⁴ V., ad esempio, la l.r. n. 33/2012 (sostegno della regione alla trasformazione di Fidi Toscana S.p.a.) che nel titolo elenca le 7 leggi abrogate per intero e le 6 leggi abrogate parzialmente richiamandole di nuovo all'art. 4 dedicato appunto alle abrogazioni; la l.r. n. 21/2014 (disciplina della Conferenza delle autonomie sociali) che già nel titolo indica l'abrogazione della precedente disciplina della Conferenza contenuta nella l.r. n. 20/2007 che viene nuovamente richiamata nell'art. 15 relativo alle abrogazioni.

⁴⁵ Si citano nei “visto” della l.r. n. 21/2012, in materia di difesa dal rischio idraulico e tutela dei corsi d'acqua, le norme abrogate della l.r. n. 66/2011. Così in quelli della l.r. n. 69/2011, in materia di istituzione dell'autorità idrica toscana e delle autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, si citano le leggi abrogate (l.r. n. 81/1995, 26/1997, 25/1998 e 20/2006) che vengono richiamate nuovamente negli articoli dedicati alle abrogazioni (di intere leggi o di singole disposizioni).

⁴⁶ V., ad esempio, l.r. n. 9/2011, di istituzione dell'ufficio stampa per le attività di informazione del Consiglio regionale, che nel titolo elenca le 2 leggi (nn. 43/2006 e 5/2010) che disciplinavano in precedenza la materia, poi, le richiama nei “visto” e, infine, nell'art. 8 dedicato alle abrogazioni. Così come la l.r. n. 27/2013, recante disposizioni di semplificazione settoriale, che già nel titolo indica l'abrogazione parziale della l.r. n. 40/2009, poi, richiamata nei “visto” e nell'art. 9 recante le abrogazioni.

⁴⁷ Così, ad esempio, l.r. n. 38/2009, di modifica del Testo unico in materia di commercio, richiama nei “visto” la l.r. n. 28/2005; la l.r. n. 67/2010, contenente modifiche alla legge di disciplina del servizio sanitario regionale, cita la l.r. n. 40/2005; la l.r. n. 20/2011, di modifica del Testo unico in materia di beni, istituti e attività culturali, rinvia alla l.r. n. 21/2010; la l.r. n. 2/2012, di modifica della legge istitutiva del servizio fitosanitario regionale, cita la l.r. n. 64/2011; la l.r. n. 21/2013, di modifica del Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo, cita la l.r. n. 42/2000; la l.r. n. 4/2014, di modifica della legge in materia di attività agrituristiche, cita la l.r. n. 30/2003.

⁴⁸ Ad esempio, nella l.r. n. 21/2010, Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali, alla citazione dell'art. 117, comma 3, Cost. segue la citazione del Codice dei beni culturali (d.lgs. n. 42/2004) e di altre leggi statali fondamentali per l'individuazione dei principi; nella l.r. n. 49/2011, in materia di impianti di radiocomunicazione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, dopo le norme costituzionale e statutaria si richiamano il d.lgs. n. 36/2001 (legge quadro sulla protezione delle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), il d.lgs. 259/2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche) e il d.lgs. n. 177/2005 (Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici); nella l.r. n. 27/2012, recante interventi per favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica, oltre all'art. 117, commi 2 e 3, Cost., si citano la legge n. 366/1998 (norme per il

con una sovrapposizione di elenchi perché alcune disposizioni statali appaiono già nel titolo della legge ⁴⁹; nell'ipotesi di leggi di modifica, in alcuni casi, sono richiamate anche nella legge modificante ⁵⁰, in altri, invece, i principi vanno ricercati nei "visto" (perché in essi indicati) delle leggi che si vanno a modificare (quindi, si tratta di una sorta di rinvio implicito al precedente atto) ⁵¹. Non mancano, però, esempi di leggi (nuove) in cui, pur essendo citato il titolo competenziale dell'art. 117, comma 3, Cost., manca qualsiasi riferimento ai principi statali ⁵².

finanziamento della mobilità ciclistica) e il regolamento recante norme per la definizione delle caratteristiche tecniche delle piste ciclabili (DM n. 557/1999); nella l.r. n. 22/2013, in materia di defibrillatori semiautomatici esterni nell'ambito della pratica fisica e sportiva, oltre all'art. 117, comma 3, Cost., vengono richiamati numerosi atti normativi statali, primo fra tutti la legge n. 120/2001, in materia di utilizzo dei defibrillatori semiautomatici in ambiente extraospedaliero.

⁴⁹ V., ad esempio, la l.r. n. 46/2010, recante disposizioni relative al patto di stabilità territoriale ai sensi dell'art. 77 ter, comma 11, del d.l. n. 112/2008 (disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008; la l.r. n. 50/2010, concernente disciplina di cattura di uccelli da richiamo appartenenti alle specie cacciabili per l'anno 2010 ai sensi dell'art. 4 della legge n. 157/1992 (norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e della l.r. n. 3/1994 (di recepimento della legge statale richiamata); la l.r. n. 8/2012, recante disposizioni urgenti in materia di alienazione e valorizzazione di immobili pubblici, in attuazione dell'art. 27 del d.l. n. 201/2011 (disposizioni per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011; la l.r. n. 26/2012 di istituzione della Commissione regionale per il paesaggio ai sensi dell'art. 137 del d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

⁵⁰ V., ad esempio, la l.r. n. 58/2010, di modifica della l.r. n. 16/1999, in materia di raccolta e commercio dei funghi epigei spontanei, oltre alla legge regionale richiamata rinvia alla legge n. 352/1993, contenente norme quadro in materia di raccolta e commercializzazione dei funghi epigei freschi e conservati; la l.r. n. 50/2011, di modifica delle ll.rr. nn. 20/2006 e 28/2010, rispettivamente in materia di tutela delle acque dall'inquinamento e in materia di scarichi nei corpi idrici superficiali, oltre alle due leggi richiamate, cita il d.lgs. n. 152/2006 che ha dettato norme in materia ambientale; la l.r. n. 6/2012, recante disposizioni in materia di valutazioni ambientali e di modifica di varie leggi regionali, oltre alle ll.rr. nn. 10/2010, 49/1999, 56/2000, 61/2003, 1/2005, cita il d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), il d.lgs. n. 152/2006 (Norme in materia ambientale), il d.lgs. n. 128/2010 di modifica del precedente; la l.r. n. 25/2013, di determinazione dei parametri urbanistici ed edilizi e di modifica della l.r. 1/2005 sul governo del territorio, rinvia al Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (DPR n. 380/2001).

⁵¹ Cfr., ad esempio, la l.r. n. 70/2010, di modifica della l.r. n. 40/2005 (disciplina del servizio sanitario regionale) e della l.r. n. 25/2001 (disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sull'attività di trasporto sanitario); la l.r. n. 65/2011, di modifica della l.r. n. 16/2000 (riordino in materia di igiene e sanità pubblica, veterinaria, igiene degli alimenti, medicina legale e farmaceutica); la l.r. n. 9/2012, di modifica della l.r. n. 26/2009 (disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della regione); la l.r. n. 11/2013, di modifica della l.r. n. 64/2009 (disciplina delle funzioni amministrative di progettazione, costruzione ed esercizio degli sbarramenti di ritenuta e dei relativi bacini di accumulo).

⁵² Cfr., ad esempio, la l.r. n. 16/2009 sulla cittadinanza di genere che cita solo l'art. 117, commi 3, 4 e 7, Cost. e l'art. 4 dello Statuto, senza alcun richiamo alla legislazione nazionale che giustifichi il richiamo al comma 3. In questo caso l'omissione è, forse, temperata dal richiamo al comma 7 (le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive). Anche nella l.r. n. 20/2009, in materia di ricerca e innovazione, e nella l.r. n. 41/2012, recante disposizioni di sostegno dell'attività vivaistica e per la qualificazione e

Il mancato richiamo di questi ultimi, però, potrebbe spiegarsi con l'assenza di leggi quadro se non addirittura con la difficoltà a ricavare i principi impliciti "in via di astrazione generalizzatrice"⁵³ dall'intero complesso della legislazione statale vigente. Comunque sia, anche se l'indicazione di leggi statali da cui trarre i principi fondamentali (ma lo stesso discorso vale richiamando il diverso titolo di competenza residuale ex art. 117, comma 4, Cost.) costituirebbe, una autoqualificazione legislativa, priva di qualunque carattere precettivo e di qualunque valore vincolante per l'interprete⁵⁴, il richiamo di tali leggi potrebbe, in ogni caso, contribuire a fare chiarezza sui criteri applicati dal legislatore regionale in ordine al riparto delle competenze e, pur avendo un valore puramente ricostruttivo-informativo, contribuirebbe a "favorire l'interazione tra i vari livelli di normazione", dando voce al Consiglio regionale che potrebbe "così dialogare con lo Stato e con la stessa Corte costituzionale"⁵⁵. Inoltre, proprio perché la previsione della motivazione degli atti normativi è nata per rispondere a necessità di "buona legislazione", richiamare i principi statali risponderebbe anche ad una più attenta informazione e, quindi, ad una migliore comunicazione dell'attività del legislatore.

valorizzazione del verde urbano, appare il rinvio, nella prima legge, al solo comma 3, nella seconda anche al comma 4 e nuovamente al solo art. 4, comma 1, dello Statuto (lett. m) e lett. n.), senza alcuna menzione di disposizioni statali da cui trarre i principi. Anche nella legge finanziaria 77/2009 vengono citati i commi 3 e 4 e, poi, solo la l.r. n. 36/2001, recante l'ordinamento contabile della regione. Nelle leggi finanziarie successive, invece, vengono citate sempre le disposizioni statali di principio. Si tratta soprattutto del richiamo alla legislazione statale sulla crisi, dettata per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo (cfr. ll.rr. n. 65/2010, n. 66/2011, n. 77/2012, n. 77/2013).

⁵³ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2013, II ed., p. 152. Sulla "piena fungibilità tra principi impliciti e principi espressi" sia nel vigore del vecchio testo costituzionale che, almeno, nell'immediatezza della riforma costituzionale, v. A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 2/, 2002, p. 314 ss.. Sul punto, si era già espressa la dottrina nella vigenza del Titolo V originario. In particolare, v. S. MANGIAMELI, *Principio "posto" e principio "desunto": una differenza del tutto risolta?*, in *Rivista Giuridica dell'Urbanistica*, 3-4/1990, p. 451 ss.

⁵⁴ La Corte costituzionale ha sempre ritenuto irrilevanti le autoqualificazioni in sede di scrutinio di costituzionalità. Infatti, è giurisprudenza costante della Corte ritenere che "l'autoqualificazione di una disposizione non vale, di per sé, a rendere effettiva l'esistenza del titolo di competenza" (sent. 287/2012). Tra le ultime, cfr., sent. n. 130/2013 e 39/2014. Secondo la dottrina, se il Giudice delle leggi "dovesse rispettare le autoqualificazioni legislative, si giungerebbe al paradosso della sua sottoposizione all'operato del legislatore". Così S. BOCCALATTE, *Annullare il nulla? Osservazioni minime in tema di autoqualificazione della "base giuridica" della legge*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 4354, a commento della sentenza 387/2007 con la quale la Corte sembra attribuire, invece, rilevanza ad un'autoqualificazione annullando la sola enunciazione della base giuridica di un intervento legislativo. Ma "annullarla", sostiene, ancora l'A. "vuol dire annullare il nulla", dato che "la mera enunciazione di una base giuridica - così come ogni autoqualificazione - si risolve in un'espressione linguistica priva di significato giuridico, che dunque non può ledere niente e nessuno" (p. 4355).

⁵⁵ Così espressamente S. BOCCALATTE in una Rassegna contenente una prima analisi relativa alle leggi motivate del 2009 (anno di prima applicazione della legge toscana sulla normazione), *Aspetti teorici e formali della motivazione della legge: l'esperienza toscana (l.r. n. 55/2008) alla luce della casistica straniera*, in consiglio.regione.toscana.it/leggi_e_banche_dati/Oli/Relazioni_monografiche/anno_2009.

Infine, per concludere l'analisi dei contenuti dei "visto", in alcuni casi viene citato l'art. 117 Cost. senza specificare di quale comma si tratti ⁵⁶, in altri si citano solo la norma statutaria e le disposizioni statali e regionali senza indicare la norma sulla competenza ⁵⁷, in altri ancora si cita l'art. 117, comma 2 (spesso senza l'indicazione della lettera di riferimento e spesso insieme al comma 3 o al comma 4), un apparente paradosso visto che si tratta di disposizione relativa a materie di competenza statale ma coerente con il criterio (individuato dalla Corte costituzionale) della trasversalità della materia. Le leggi che citano il comma 2 dell'art. 117 Cost. sono, infatti, prevalentemente leggi in materia ambientale ⁵⁸, ma anche in materia di coordinamento informativo del sistema statistico e informatico ⁵⁹ o in materia di tutela della concorrenza ⁶⁰.

3.1 segue: i "considerato"

Passando, ora, al contenuto dei "considerato" questi – come già accennato – devono motivare "in modo conciso, le disposizioni essenziali dell'articolato senza riprodurre o parafrasare il dettato normativo", formulando "adeguata spiegazione dei motivi dell'eventuale mancato o parziale accoglimento dei pareri obbligatori e delle pronunce del Collegio di garanzia". Motivare le disposizioni essenziali dell'articolato è cosa molto diversa dalla motivazione della legge nel suo complesso: i motivi e i fini delle singole disposizioni si ricollegano ai motivi e ai fini dell'atto legislativo, ma possono anche non coincidere con essi ⁶¹. Questa scelta, peraltro, può portare, come avvenuto, ad un paradosso, vale a dire a non esternare motivazioni di disposizioni, comunque, rilevanti. Nella finanziaria per il 2012 (l.r. 66/2011), ad esempio, nel Titolo VII ("disposizioni diverse"), molte delle XI Sezioni che

⁵⁶ V., ad esempio, la l.r. n. 6/2010 che ha istituito la giornata per un equo sviluppo globale; la l.r. n. 67/2013, ma anche le nn. 68, 69 e 70/2013, di istituzione di alcuni nuovi comuni per fusione di altri, citano l'art. 117 e insieme l'art. 133 Cost. che prevede la possibilità, per le Regioni, di istituire con leggi "nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni". Ma anche la l.r. n. 58/2011, che ha previsto interventi urgenti per fronteggiare la grave emergenza determinata dall'alluvione in Lunigiana, cita l'art. 117 (e insieme l'art. 119) senza alcuna indicazione del comma di riferimento.

⁵⁷ V., ad esempio, la l.r. n. 13/2012, di modifica della l.r. n. 52/2006, concernente la determinazione dell'importo della tassa automobilistica, che cita l'art. 4 dello Statuto, il d.lgs. n. 504/1992 (riordino della finanza degli enti territoriali) che attribuisce alle Regioni la potestà di determinare con leggi gli importi della tassa automobilistica, e la richiamata l.r. n. 52/2006.

⁵⁸ V. ad esempio, la l.r. n. 67/2009, di modifica della l.r. n. 25/1998, recante norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati; la l.r. n. 10/2010 che ha dettato norme in materia di valutazione ambientale strategica, di valutazione di impatto ambientale e di valutazione strategica; la l.r. n. 6/2012, recante disposizioni in materia di valutazioni ambientali.

⁵⁹ V., ad esempio, la l.r. n. 54/2009 sull'istituzione del sistema informativo e del sistema statistico regionale.

⁶⁰ V., ad esempio, la l.r. n. 52/2012, recante disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del d.l. n. 1/2012 (disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo e la competitività); la l.r. n. 13/2013, recante modifiche alle ll.rr. n. 28/2005 e n. 52/2012, in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione dei carburanti.

⁶¹ S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge*, cit., p. 30.

compongono il Capo I sono prive di motivazione. Eppure tra le Sezioni, la XI, è rubricata come “Costi della politica”, aspetto sicuramente di notevole impatto e parte rilevante dell'intera legge. È vero che il Capo I della Sezione richiamata all'art. 151 contiene modifiche alla legge elettorale regionale n. 25/2004 riducendo (“a far data dalla prima elezione del Consiglio regionale successiva all'entrata in vigore di apposita legge di modifica dell'art. 6 dello Statuto della regione”) a quaranta il numero dei membri del Consiglio, ma tale disposizione appare assolutamente inutile, trattandosi esclusivamente di una disposizione “manifesto”, dettata solo per produrre effetti politico-elettorali. La regione, tra l'altro, non era tra quelle che avrebbero dovuto votare e, comunque, sarebbero state (anche in caso di elezioni) autoapplicative le disposizioni statali del decreto legge n. 138/2011 che, per contenere i costi della politica regionale, aveva fissato il limite massimo dei consiglieri e dei componenti delle Giunte. Per non parlare, poi, della sede dove tale disposizione è stata inserita. Forse l'assenza di motivazione di questo Capo si spiega proprio per questo motivo: una disposizione ad effetti differiti di una legge ordinaria, collocata in una legge finanziaria, senza aver prima modificato la norma statutaria di riferimento⁶².

Ma anche l'assenza di motivazione dei successivi Capi (II e III), della sezione indicata della legge finanziaria in esame, contenenti disposizioni in materia di trattamento indennitario dei consiglieri regionali e di soppressione dell'assegno vitalizio, risulta difficile da capire, dal momento che si tratta di disposizioni rilevanti che avrebbero meritato una precisa e puntuale motivazione.

Comunque sia, l'esame dei “considerato” evidenzia, innanzitutto, un'eterogeneità di esposizione dei contenuti, fatto questo che potrebbe derivare dalla varietà delle persone coinvolte e della provenienza da più centri di produzione⁶³.

Spesso l'esposizione dei motivi che sostengono l'opportunità o la necessità della legge – che dovrebbe avvenire in modo semplice e chiaro per facilitare il lettore sprovvisto di nozioni giuridiche – è, invece, lungo, complesso e molto tecnico. Ad esempio il preambolo della legge in materia di impianti di radiocomunicazione (l.r. n. 49/2011) è lunghissimo: 19 articoli e 25 “considerato” difficilmente decifrabili, così come quello della l.r. n. 11/2011, in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica, con 17 considerato e 10 articoli (di cui uno relativo all'entrata in vigore). Ma lo stesso è per la legge in materia di alienazione e valorizzazione di immobili pubblici (n. 8/2012) con 11 articoli e 15 considerato. Anche nelle

⁶² La legge di modifica dello Statuto, di adeguamento alle disposizioni statali, arriverà nel 2013 (l.r. n. 18), dopo che già la Corte costituzionale, con sentenza n. 198/2012, aveva riconosciuto legittime le disposizioni del decreto legge n. 138/2011 pur essendo, la materia della composizione dei Consigli e delle Giunte, legata alla forma di governo regionale di competenza dello Statuto. Sulla sentenza si rinvia ai commenti critici della dottrina e, in particolare, a S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. Cost.*, 2013, 2869 ss.; M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *Amministrazione in cammino*; F. GHERA, *Limite della armonia con la Costituzione e le leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012.

⁶³ Così si legge nel *Rapporto sulla legislazione della regione Toscana 2009-2010*, p. 121, in [www.parlamentiregionali.it](http://www.parlamentiregionali.it/Rapporti)>Rapporti sulla legislazione.

leggi provvedimento i "considerato" sono spesso più numerosi delle disposizioni. Ad esempio, nella legge che ha previsto un intervento di solidarietà per l'Emilia-Romagna colpita dal terremoto (l.r. n. 30/2012) ai 5 "considerato" corrispondono 3 articoli, di cui uno con la formula dell'entrata in vigore.

Ancora più complicati risultano i preamboli in cui si spiega il mancato accoglimento dei pareri obbligatori. Ad esempio, nella l.r. 79/2012 (nuova disciplina dei consorzi di bonifica), il punto dei "considerato" dedicato alle motivazioni del mancato accoglimento del parere del Consiglio delle autonomie locali - articolato in 5 lunghi punti - risulta difficilmente comprensibile.

In altri casi - ad esempio, l.r. n. 46 del 2011 (misure urgenti per la transizione alla tecnologia del digitale terrestre) - i preamboli sono, invece, assimilabili alle relazioni illustrative. Si presentano, pertanto, in forma discorsiva e risultano molto più chiari.

In talune ipotesi, nei "considerato" viene ripetuta la base giuridica già presente nei "visto" elemento assolutamente inutile perché in molte leggi l'individuazione del tipo di competenza esercitata è pacifica (ai sensi dell'intesa Consiglio-Giunta richiamata in precedenza, il tipo di competenza va esplicitata nei soli casi in cui la sua individuazione si presenti particolarmente problematica). Nella l.r. n. 58/2009, in materia di prevenzione e riduzione del rischio sismico, la specificazione che il Titolo V riformato abbia fatto rientrare la protezione civile e il territorio nella competenza concorrente non sembra possa essere messa in dubbio. Così come nella l.r. n. 56/2012, in materia di denominazione dei beni del patrimonio regionale, la specificazione che la materia "è attribuibile alla competenza legislativa residuale delle regioni" è assolutamente inutile. La disponibilità del patrimonio regionale, infatti, non potrebbe essere attribuita che alla regione stessa.

In altri casi i "considerato" ricalcano le disposizioni dell'articolato. Ad esempio nella l.r. 61/2012, che ha istituito l'anagrafe pubblica dei consiglieri regionali, il punto 7 del "considerato" è assolutamente uguale all'art. 6 tranne per la citazione sui finanziamenti ricevuti superiori a 150 euro di cui si esplicita che il valore è mutuato da una circolare del Presidente del Consiglio. Nel caso di specie, sicuramente, sarebbe bastato indicare solo questa parte della circolare da cui ha tratto origine il limite fissato nella norma.

Altro aspetto problematico è la modifica del preambolo che, per prassi consolidata, avviene nell'articolato. Tale prassi, molto probabilmente origina da un'ipotesi dottrinale⁶⁴ che, nell'immediatezza della promulgazione della l.r. n. 55/2008 evidenziava, nel caso di modifica di disposizioni essenziali e, quindi, nel mutare delle ragioni alla base del primo intervento del legislatore, il bisogno di dover novellare o integrare anche i preamboli. L'essere il preambolo "parte integrante del testo normativo" avrebbe comportato che le modifiche avvenissero "in base ad una specifica volontà del legislatore che nella nuova legge" avrebbe dovuto "inserire un articolo di modifica *in parte qua* della motivazione"⁶⁵.

⁶⁴ P.L. GETI, *Prove tecniche*, cit. p. 7.

⁶⁵ P.L. GETI, *ibid.*

Dal 2009 al 2014, infatti, seguendo questa ipotesi, 20 leggi contengono norme di modifica (o di abrogazione) di alcuni punti del preambolo di 23 leggi⁶⁶. Anche se si tratta di pochi casi, forse, occorrerebbe ripensare e magari modificare tale procedura. La modifica della parte argomentativa dei “considerato” da un lato appesantisce il procedimento di formazione delle leggi, dall’altro potrebbe, “trasformandola” in norma, alterare la natura del preambolo che resta, comunque, strumento di guida alla lettura del singolo atto legislativo. Le novelle del preambolo non hanno, invece, fondamento dal momento che la modifica dei testi normativi non incide sui motivi che a suo tempo erano alla base dell’originaria deliberazione legislativa. E ciò sarebbe confermato dalla circostanza che ogni preambolo serve semplicemente a dar conto della legge a cui accede. Ciò non toglie che eventuali e particolari esigenze quali, ad esempio, modifiche sostanziali che alterano le ragioni iniziali della originaria previsione normativa, potrebbero richiedere anche di integrare espressamente i preamboli di una precedente legge. In questo caso, però, sarebbe sufficiente che il nuovo preambolo – e non l’articolato – modificasse quello precedente.

Infine, due ultime considerazioni generali.

La prima riguarda la presenza di formule contenenti i fini che il legislatore si prefigge con l’intervento normativo. L’introduzione dei “considerato” avrebbe dovuto portare a non prevedere titoli di leggi con cui “veicolare”⁶⁷ le motivazioni e, soprattutto, articoli rubricati come “finalità”, “oggetto”, “obiettivi”, “ambito di applicazione”, formule che racchiudono, sia pur brevemente, i motivi della legge. Avendo inserito in altra parte del testo normativo (il preambolo appunto) la motivazione del perché dell’intervento legislativo, nelle leggi toscane motivate tali formule sarebbero dovute scomparire. Nella legislazione regionale del periodo 2009-2014, invece, su 164 leggi nuove emanate (le leggi di manutenzione non hanno articoli con “finalità” e quant’altro)⁶⁸, 35 leggi contengono articoli rubricati come “finalità della

⁶⁶ In particolare, modificano il preambolo l’art. 1 della l.r. n. 11/2010 e l’art. 1 della l.r. n. 12/2010; l’art. 1 della l.r. n. 4/2011, l’art. 2 della l.r. n. 17/2011, l’art. 1 della l.r. n. 20/2011 e l’art. 96 della l.r. n. 66/2011; l’art. 3 della l.r. n. 6/2012, l’art. 6 della l.r. n. 21/2012, gli artt. 19, 119, 122 e 125 della l.r. n. 29/2012, l’art. 1 della l.r. n. 71/2012 e l’art. 1 della l.r. n. 82/2012; l’art. 9 della l.r. n. 8/2013, gli artt. 12 e 22 della l.r. n. 9/2013, l’art. 6 della l.r. n. 77/2013 e l’art. 12 della l.r. n. 45/2013; l’art. 1 della l.r. n. 43/2014, l’art. 1 della l.r. n. 56/2014; l’art. 9 della l.r. n. 68/2014, l’art. 1 della l.r. n. 78/2014 e l’art. 1 della l.r. n. 85/2014.

⁶⁷ Parla di questa funzione, che talora il legislatore fa assumere al titolo delle leggi, R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L’arte di preparare le leggi*, III ed., Milano, Giuffrè, 2004, p.111. Come esempi di titoli di leggi (del periodo 2009-2014) con finalità, v. l.r. n. 24/2009, misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell’economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente; l.r. n. 45/2012, agevolazioni fiscali per favorire, sostenere e valorizzare la cultura del paesaggio; l.r. n. 45/2013, interventi di sostegno finanziario in favore delle famiglie e dei lavoratori in difficoltà, per la coesione e per il contrasto al disagio sociale; l.r. n. 5/2014, alienazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica (ERP) finalizzata alla razionalizzazione e valorizzazione degli immobili di ERP. Le finalità presenti nel titolo sono ripetute anche nei rispettivi primi articoli delle leggi indicate.

⁶⁸ Con una particolarità da segnalare. La l.r. n. 24/2014, che è una legge di modifica della l.r. n. 73/2005 (norme per la promozione e lo sviluppo del sistema cooperativo), sostituisce l’art. 1 relativo proprio ai principi e alle finalità.

legge”⁶⁹, mentre in altre 36 leggi i primi articoli contengono l’“oggetto” (spesso completato con le espressioni “con l’obiettivo di”, “al fine di”, “dispone per”)⁷⁰, “ambito di applicazione” e “definizioni”. L’ancoraggio alla tradizione, forse ancora spiegabile nella prima fase di sperimentazione della legge n. 55⁷¹, è difficile da spiegare a sei anni di distanza dall’introduzione dell’obbligo di motivazione delle leggi. Tra l’altro la presenza di formule simili è pienamente in contrasto con le dichiarazioni contenute nell’atto di intesa del 2011 che espressamente prevedono il divieto di inserire nell’articolato enunciazioni relative alle finalità della legge. Si tratta di ripetizioni inutili che provano la mancata considerazione della significatività del preambolo da parte della politica che ancora ritiene l’articolato il posto giusto dove collocare i propri messaggi. D’altra parte il preambolo non è oggetto di discussione e redazione politica; alla sua redazione provvedono, infatti, le strutture del Consiglio e della Giunta incaricate dell’attività legislativa. Pertanto, ai tecnici spesso può risultare difficile esplicitare le argomentazioni politiche di merito e questo spiega anche l’“omologazione testuale”⁷² che spesso si riscontra tra il preambolo e la relazione illustrativa.

La seconda considerazione, invece, di ordine ancora più generale, riguarda il rapporto tra i “visto”, i “considerato” e gli articoli.

Considerando i vari anni, il numero dei “considerato” delle leggi è sempre maggiore al numero dei “visto” (nel 2009, primo anno di entrata in vigore della legge, erano addirittura superiori di 227 unità) tranne che nel 2013, segno forse della necessità di dover ricostruire in modo più ampio e minuzioso il quadro giuridico degli interventi⁷³. Non dimentichiamo che il 2013 è stato l’anno in cui gli ordinamenti regionali hanno dovuto adeguare la loro legislazione ad alcuni provvedimenti statali sulla crisi⁷⁴, quindi, i riferimenti a tali atti normativi cui rinviare sono stati molti anche nella regione Toscana. Se si guarda, invece, alle

⁶⁹ Cfr., ad esempio, l.r. n. 29/2009, in materia di accoglienza, integrazione e tutela dei cittadini stranieri; l.r. n. 6/2010, di istituzione della Giornata per un equo sviluppo globale; l.r. n. 19/2011, in materia di promozione della sicurezza stradale; l.r. n. 41/2012, in materia di attività vivaistica e valorizzazione del sistema del verde urbano; l.r. n. 57/2013, recante disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione della ludopatia; l.r. n. 65/2014, in materia di governo del territorio.

⁷⁰ V., ad esempio, l.r. n. 9/2010, in materia di qualità dell’aria ambiente, l.r. n. 21/2010, che ha dettato norme sulle sponsorizzazioni e sul marchio del Consiglio regionale, l.r. n. 21/2010, Testo unico delle disposizioni in materia di beni e attività culturali, l.r. n. 28/2010, che ha dettato norme straordinarie in materia di scarichi superficiali.

⁷¹ Nel 2009, infatti, ben 13 leggi contenevano le “finalità” nell’articolato. Ad onor del vero, le leggi con formule simili sono in diminuzione: 5 nel 2010, 4 nel 2011, 6 nel 2012, 4 nel 2013 e 3 nel 2014.

⁷² Così si legge testualmente nel *Rapporto sulla legislazione* della regione Toscana aprile 2010-dicembre 2011, p. 75, in [www.parlamentiregionali.it>Rapporti](http://www.parlamentiregionali.it/Rapporti) sulla legislazione.

⁷³ Nel 2013, infatti, il numero dei “visto” è pari a 436, quello dei “considerato” a 415. Nel 2014, invece, i “visto” ritornano ad esser inferiori ai “considerato”: 382 contro 474, così come nel 2012 (529 e 565), nel 2011 (368 e 464), nel 2010 (256 e 338) e nel 2009 (318 e 545).

⁷⁴ Per un’analisi dell’incidenza della legislazione statale dettata dalla crisi economica sull’assetto del sistema regionale e delle autonomie, cfr., S. MANGIAMELLI, *Il sistema territoriale e la crisi*, in ID., *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 39 ss.

dimensioni fisiche dei preamboli, tra tutte le tipologie di leggi, rientrano nella classe di minor ampiezza - e questo vale tanto per i “visto” quanto per i “considerato” - le leggi di approvazione del bilancio e il rendiconto, mentre in quella di maggior ampiezza, la legge finanziaria e la legge annuale di manutenzione (o, in alcuni casi, altre leggi di novellazione)⁷⁵ che intervenendo su un ampio numero di leggi richiede molteplici rinvii normativi e numerose “motivazioni”, arrivando a contenere, ad esempio, quella del 2012 (l.r. n. 29) ben 74 “visto” e 65 “considerato”. Anche alcune leggi di riordino, però, contengono numerosi “visto” e “considerato”. Ad esempio, la l.r. n. 65/2014, che ha dettato norme per il governo del territorio, composta da ben 256 articoli, ha un preambolo articolato in 32 “visto” e 28 “considerato”.

In alcuni casi, poi, il numero dei “visto” e/o dei “considerato” supera addirittura il numero degli articoli. Anche in questo caso si tratta soprattutto di leggi di manutenzione (o di interpretazione autentica)⁷⁶ dove è richiesta una più precisa esplicitazione del perché si interviene nuovamente su disposizioni precedentemente approvate.

4. Il valore del preambolo nel contenzioso costituzionale

Sono state di qualche utilità le leggi motivate nell'attività dell'interprete e, in particolar modo, nel giudizio di legittimità costituzionale?

Innanzitutto un dato generale.

Nel periodo 2009-2014, su 22 giudizi in via principale - quelli in via incidentale hanno riguardato leggi non motivate perché emanate negli anni precedenti l'obbligo statutario - solo

⁷⁵ Ad esempio, la l.r. n. 6/2012, che ha modificato una serie di leggi in materia di valutazioni ambientali, conta 18 “considerato” ma interviene a modificare numerose disposizioni di 5 leggi regionali.

⁷⁶ Cfr., ad esempio, le ll.rr. n. 66/2009, modifiche alla [legge regionale 1 dicembre 1998, n. 88](#) (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal [decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112](#)), alla [legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91](#) (Norme per la difesa del suolo) e alla [legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1](#) (Norme per il governo del territorio), in materia di porti di interesse regionale, navigazione interna, controlli sulla sicurezza sismica delle opere e delle infrastrutture di competenza statale (22 considerato e 13 articoli); n. 37/2010, modifiche alla [legge regionale 9 gennaio 2009, n. 3](#), Testo unico delle norme sui consiglieri e sui componenti della Giunta regionale (5 considerato e 1 articolo); n. 56/2011, modifiche alla [legge regionale 21 marzo 2011, n. 11](#) (Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia. Modifiche alla [legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39](#) “Disposizioni in materia di energia” e alla [legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1](#) “Norme per il governo del territorio”) (6 considerato e 3 articoli); n. 81/2012, misure urgenti di razionalizzazione della spesa sanitaria. Modifiche alla [l.r. 51/2009](#) , alla [l.r. 40/2005](#) e alla [l.r. 8/2006](#) (13 considerato e 7 articoli); n. 80/2013, interpretazione autentica dell'[articolo 13, comma 6, della legge regionale 6 novembre 2012, n. 61](#), in materia di anagrafe pubblica dei consiglieri e degli assessori regionali e trasparenza patrimoniale e associativa dei componenti degli organi della Regione e dei titolari di cariche istituzionali di garanzia e di cariche direttive (8 considerato e 1 articolo).

in tre casi ⁷⁷ la Corte è intervenuta richiamando esplicitamente il preambolo della legge sottoposta al suo esame. Si è trattato, in due casi, di leggi riguardanti il medesimo oggetto, nel terzo caso, invece, solo di un richiamo del preambolo nel “considerato in diritto”, essendo pacifica – per giurisprudenza consolidata – l'attribuzione della competenza.

L'esiguità del dato spinge immediatamente ad una risposta negativa.

Nella sentenza n. 266/2010 ⁷⁸ la Corte nel risolvere la questione di legittimità costituzionale della l.r. Toscana n. 53/2009 (e della l.r. Lombardia n. 19/2009), in tema di cattura degli uccelli selvatici da richiamo, pur considerando il preambolo indicativo di alcuni presupposti richiesti dalla normativa comunitaria, non ritiene l'esplicitazione delle ragioni della scelta compiuta tra tutte quelle possibili, idonea a giustificare una deroga al divieto di caccia e di cattura così come contemplato – in presenza di situazioni eccezionali – dal diritto comunitario. Nella sua decisione la Corte sottolinea la necessità per le istituzioni degli Stati membri di dover spiegare i motivi, i presupposti e le condizioni dell'intervento normativo, non rinvenendoli, nel caso in esame, nemmeno nella motivazione che, “seppur formalmente esistente, risulta fondata su petizioni di principio prive di alcun riferimento alle condizioni concrete che avrebbero potuto, in ipotesi, giustificare la deroga adottata” ⁷⁹. Secondo la Corte, dunque, trattandosi di fonte subordinata, il legislatore di quest'ultima avrebbe dovuto dare atto della scelta compiuta rispetto ai requisiti indicati da disposizioni di rango superiore: e ciò sia nel caso del legislatore toscano, che motiva formalmente, sia nel caso degli altri legislatori regionali. La sentenza in esame, infatti, dichiara che tale onere di motivazione non è stato rispettato neppure dalla legge della Lombardia oggetto del medesimo giudizio. È solo un rilievo aggiuntivo quello sulla legge toscana che così come costruita, anche se non fosse stata motivata formalmente, sarebbe stata, comunque, dichiarata illegittima per mancanza di motivazione sostanziale al pari della legge lombarda. Nel sottolineare la differenza tra motivazione sostanziale e motivazione formale della legge la Corte rimarca, dunque, l'importanza della prima rispetto alla seconda: l'illegittimità contestuale di due leggi simili (di cui una formalmente motivata) ne costituisce la prova.

Le motivazioni della successiva sentenza che ha visto menzionato il preambolo sono sostanzialmente identiche a quelle della citata decisione n. 266. Le Regioni ci riprovano e la Corte conferma. Il Giudice delle leggi, infatti, nella sentenza 190/2011 – che riguarda lo stesso tipo di legge ⁸⁰ di quella oggetto della sentenza del 2010 – pur mettendo in luce lo sviluppo (nel preambolo) “di qualche ulteriore linea argomentativa”, evidenzia, come già in

⁷⁷ In realtà anche in una quarta sentenza il preambolo è richiamato nel “ritenuto in fatto”, non ripreso, comunque, nella decisione vera e propria. Si tratta della sent. 314/2010.

⁷⁸ Sulla quale più nel dettaglio v. M. PICCHI, *Un altro caso di motivazione obbligatoria della legge (nell'attesa del riconoscimento del principio generale)*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 4006 ss.

⁷⁹ Così espressamente la sentenza al punto 7 del *Considerato in diritto*.

⁸⁰ Si tratta della l.r. Toscana n. 50/2010, recante la disciplina dell'attività di cattura di uccelli da richiamo appartenenti alle specie cacciabili per l'anno 2010 (e della l.r. Lombardia n. 10/2010, recante l'approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2010/2011).

passato, che l'affermazione secondo cui “non esiste al momento altra condizione soddisfacente a fronte delle richieste pervenute se non quella del metodo delle catture” (punto 11 del preambolo), “è fondata su di una mera petizione di principio”⁸¹. Secondo la Corte, infatti, tale affermazione non chiarisce perché una campagna di rilevamento in cattività, promossa e realizzata per tempo, non sia idonea a soddisfare il fabbisogno necessario dei richiami vivi, costituendo, in tal modo e anche secondo il parere dell'Istituto superiore per la prevenzione e la ricerca ambientale (ISPRA), una valida alternativa alla cattura dei medesimi. Questa sentenza, come la precedente, dichiara l'illegittimità costituzionale della legge toscana, corredata da preambolo, e della legge della regione Lombardia, non formalmente motivata.

Infine, nella sent. 108/2012 il preambolo viene richiamato nel “considerato in diritto” non come elemento su cui fondare il giudizio ma come aspetto preliminare per confermare e rafforzare la giurisprudenza della Corte in materia di formazione professionale. Nella sentenza in esame, il Giudice delle leggi, contrariamente a quanto avviene nella maggior parte dei casi in cui è chiamato a decidere in quale materia rientri la normativa, sancisce sin da principio che le norme sottoposte al suo esame rientrano nella competenza legislativa residuale della regione in materia di formazione professionale e non, come sostiene lo Stato, in quella concorrente delle professioni, riconoscendo, in particolare, la competenza della regione nel programmare e regolamentare un percorso di formazione obbligatorio, “assecondando e valorizzando così una precisa caratterizzazione territoriale del lavoro”⁸². In effetti, la “valorizzazione dell'attività di panificazione con la previsione, per i responsabili dell'attività produttiva, della partecipazione obbligatoria a corsi di formazione e di aggiornamento professionale” era uno dei punti del preambolo della l.r. n. 18/2011 sottoposta al giudizio della Corte.

5. Considerazioni conclusive

Quale utilità può avere, in sintesi, la motivazione delle leggi regionali?

Se si ritiene che l'utilità risieda in una migliore qualità del prodotto normativo, deve osservarsi che la motivazione non ha comportato effettivamente un miglioramento della qualità della legislazione. Sotto il profilo formale, l'unico effetto che sembra aver prodotto l'introduzione della motivazione delle leggi è quello di averne fatto aumentare le dimensioni fisiche sottoponendo l'interprete ad un compito ulteriore: la lettura del preambolo.

Sotto il profilo più sostanziale, l'utilità dell'obbligo di motivare verrebbe meno nei casi in cui una determinata legge non venga coordinata con il resto della normativa della materia come, ad esempio, nell'ipotesi della legge che ha disciplinato l'attività ricettiva dell'albergo diffuso (l.r. n. 71/2013) che non è stata inserita nella sua sede naturale, vale a dire nel Testo

⁸¹ Così espressamente la sentenza al punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

⁸² Come sottolinea C. BERTOLINO, *Nuovi spazi di intervento per le Regioni in materia di “professioni” e “formazione professionale”?* nella nota a commento della sentenza richiamata, in *Le Regioni*, 2012, p. 1057.

unico delle leggi regionali sul turismo (l.r. n. 42/2000); ciononostante uno dei “visti” richiama proprio la l.r. n. 42, mentre il “considerato” definisce “punto di forza del modello di ospitalità dell'albergo diffuso è quello di promuovere in modo innovativo uno sviluppo turistico di qualità”. Questo è un tipico caso di come la politica non voglia rinunciare ai suoi messaggi: probabilmente la veste autonoma della legge ha dato maggior risalto all'intervento normativo, mentre nel Testo unico le disposizioni sulla materia sarebbero “scomparse”. Verrebbe da concludere, parafrasando Pascal, che la politica ha le sue ragioni che la ragione non conosce. Nemmeno con l'esternazione della motivazione.

Di scarsa utilità risulta la motivazione sotto il profilo della comunicazione e informazione al cittadino. Infatti, data la confusione e la redazione dei preamboli, a volte – e soprattutto per alcune tipologie di leggi – che appaiono incomprensibili già agli addetti ai lavori o agli studiosi, la percezione da parte dei cittadini è alquanto bassa. La provenienza dagli uffici tecnici, poi, sembra complicare ulteriormente le cose. Come già notava la dottrina meno recente⁸³, la motivazione dovrebbe essere formulata dall'autore dell'atto e non da altro soggetto, in quanto l'identità di provenienza serve a contraddistinguere la motivazione dall'interpretazione (o da altre forme di esplicazione). In realtà, invece, spesso si tratta di interpretazione o commento della volontà del politico e non di motivazione vera e propria da parte di questo. Probabilmente, tale inconveniente potrebbe essere superato con un confronto costante degli Uffici legislativi con la classe politica: gli scambi di informazione dovrebbero favorire una migliore conoscenza della volontà politica e rendere più facile il “trasferimento” di quest'ultima nel preambolo, assolvendo così al vero ruolo che quest'ultimo dovrebbe rivestire: comunicazione immediata dei messaggi politici a vantaggio della maggiore chiarezza dell'articolato.

Così come strutturata, l'esternazione della motivazione sembra, invece, un fatto puramente burocratico, in altri termini il riempimento di un formulario ad opera degli Uffici (che sicuramente compiono uno sforzo notevole) e non un fatto con cui l'opinione pubblica possa valutare la bontà della decisione e la mancanza di arbitrio e irrazionalità dell'esercizio del potere.

Ma se il precetto è chiaro, non sarà chiara anche la motivazione? Allora il vero problema è proprio questo: è alla chiarezza delle norme che bisogna puntare e non a quella dei preamboli, privi di qualsiasi valore normativo. Ad esempio, come fa ad essere chiara una legge – e non si tratta di legge finanziaria, bensì di legge di settore sulla tutela dei cittadini stranieri (l.r. n. 29/2009) – con articoli di 78 commi e preamboli che la motivano con solo 15 “considerato”? Se i “considerato” devono motivare l'essenziale, allora vuol dire che molte di quelle norme non sono tali.

Ciò detto, gli elementi emersi da queste brevi osservazioni non escludono l'utilità dell'istituto della motivazione delle leggi regionali ma portano necessariamente ad un ripensamento dell'obbligo di motivare (e questo vale tanto per la Toscana quanto per altre

⁸³ V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione*, cit., p. 415 e G. LOMBARDI, *Motivazione*, cit., p. 954.

Regioni che volessero seguirne la strada). Da questo punto di vista perciò le disposizioni statutarie (e legislative) sulla motivazione, richiederebbero una revisione che, se per un verso non escludono il potenziamento di altri strumenti per il miglioramento della qualità sostanziale degli atti normativi⁸⁴, dall'altro – anche per superare problemi di qualità e di leggibilità delle motivazioni stesse – dovrebbero limitarsi a rendere obbligatori – e poco importa se in una premessa o in un preambolo (se non addirittura nella relazione illustrativa che magari, rivista ed integrata in caso di emendamenti al progetto di legge iniziale, potrebbe essere pubblicata, separatamente, di seguito alla legge)⁸⁵ – pochi e significativi elementi.

In questo caso, la motivazione dovrebbe dar conto, innanzitutto, della base giuridica e non, come accade, del quadro giuridico di riferimento che, soprattutto per alcune tipologie di leggi – ad esempio, di manutenzione generale e finanziarie – produce preamboli lunghi, spesso complicati e pieni di ripetizioni: ad esempio, nelle leggi indicate le stesse disposizioni sono richiamate, nei “visto”, in alcuni casi nei “considerato” e nella rubrica degli articoli; un po' troppo se della qualità della legislazione si è fatto un punto di forza e la Toscana è stata, in questo senso, da sempre, un modello per le altre Regioni⁸⁶. La base giuridica, allora, andrebbe richiamata solo nelle leggi provvedimento, nelle leggi nuove di riordino o, comunque, nelle leggi settoriali – che, sebbene apparentemente di minore impatto, potrebbero, invece, rivestire notevole rilevanza economica e sociale – e nelle leggi istituzionali. Nelle leggi di modifica di tali tipologie, invece, il richiamo della base giuridica sarebbe solo un'inutile ripetizione perché essa coinciderebbe con quella della legge originaria. Quest'ultima, tra l'altro, di immediata individuazione perché nel titolo della legge modificante sono già presenti gli estremi della legge modificata.

In sintesi, richiamare la base giuridica potrebbe servire ad indicare con quale logica il legislatore regionale interpreta e applica il riparto delle competenze previsto in Costituzione, ivi comprese le indicazioni della legislazione statale da cui si desumono i principi. Tra l'altro, il richiamo della base giuridica potrebbe essere utile anche nel nuovo riparto delle competenze

⁸⁴ Che pure indicano il fondamento delle scelte dei legislatori, come ad esempio, le relazioni sull'analisi tecnico-normativa (ATN) e sull'analisi di impatto della regolazione (AIR) o quelle sulla valutazione di impatto della regolazione (VIR) e le schede di fattibilità, più propriamente rivolte agli effetti e all'attuazione della legge. In particolare, sull'AIR che “vuole, tra l'altro spiegare perché si interviene con nuove regole e quali obiettivi si vuole raggiungere” (dunque, “motivare quel che si vuole fare”), v. M. CARLI, *Analisi di impatto della regolazione e motivazione degli atti regolatori*, in *Rassegna Astrid*, 15/2009, pp.2-3. Inoltre, anche C. DEODATO, *L'analisi di impatto della regolazione: adempimento burocratico o strumento di buona politica?*, in *giustamm.it*, n.2/2014, p. 15, sottolinea che le valutazioni richieste dall'AIR comportano “una vera e propria motivazione della proposta normativa”.

⁸⁵ Risolvendo, così, problemi di aggravio di lavoro per gli Uffici tecnici di supporto all'attività legislativa che, oltre ad elaborare le relazioni illustrative, devono predisporre anche i preamboli.

⁸⁶ A partire dall'elaborazione e, poi, dalla revisione (1992, 2002, 2007), del Manuale *drafting* fino ad arrivare alle previsioni statutarie e alla legge sulla qualità della normazione del 2008, passando per numerose altre iniziative (seminari e corsi di formazione) e strumenti (clausole valutative, note informative, missioni valutative) tutti diretti al potenziamento della qualità formale e sostanziale degli atti normativi.

per come appare nel disegno di legge di revisione del Titolo V⁸⁷ che, se da un lato prevede la scomparsa della potestà concorrente e l'attrazione alla competenza esclusiva statale di molte materie prima "condivise" con le Regioni, dall'altro, apre un varco ai legislatori regionali in tutte quelle materie per le quali lo Stato dovrebbe intervenire solo con "disposizioni generali e comuni" o con "disposizioni di principio".

Inoltre, il richiamo della base giuridica potrebbe giovare ad interpretare anche la competenza residuale: a rendere cioè visibile non solo la capacità dei legislatori regionali di disciplinare in modo originale determinati ambiti materiali (che in futuro, tra l'altro, saranno elencati), ma anche la capacità di attraversare spazi nuovi di intervento "in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato."

In secondo luogo, la motivazione dovrebbe indicare le fasi essenziali del procedimento di formazione dell'intervento atteso che gli Statuti regionali (compreso quello della Toscana) prevedono procedimenti differenziati. Quasi tutte le Carte statutarie contemplano l'espressione di pareri obbligatori da parte dei Consigli delle autonomie locali su determinate proposte di legge e l'espletamento di una fase consultiva, tra l'approvazione e la promulgazione dell'atto normativo, con Organi o Consulte di garanzia statutaria, che possono fornire interpretazioni della legislazione di principio contenuta negli Statuti medesimi concretizzando, in questo modo, il contenuto stesso delle disposizioni programmatiche e dei principi espressi dalla Carta statutaria. Dar conto dei pareri ed evidenziare il dissenso del Consiglio regionale rispetto ad essi, metterebbe in risalto il ruolo effettivo svolto da tali organismi che, comunque, sono stati un elemento di assoluta novità della fase statutaria apertasi con la riforma costituzionale del 1999, e soprattutto aiuterebbe a valorizzare le attività di consultazione e le procedure partecipative che si sono svolte durante l'iter di formazione della legge⁸⁸.

Infine, la motivazione dovrebbe esternare le finalità – benché prive di valore precettivo – che hanno ispirato e giustificato l'intervento normativo nel suo complesso e non quelle relative alle singole disposizioni (sia pure essenziali). Si avrebbero così, pur non volendo abbandonare l'idea del preambolo (nel caso della regione Toscana), motivazioni meno articolate e sicuramente più leggibili. Proprio per evitare gli inconvenienti di cui si è dato conto. La vera *ratio legis*, vale a dire la motivazione sostanziale, va ricercata, invece, nel precetto (e nel suo rapporto con la realtà fattuale e normativa). Ne sono d'esempio le decisioni della Corte costituzionale (sentt. nn. 266/2010 e 190/2011) che nel desumere la *ratio* di due leggi regionali di deroga, di cui una formalmente motivata, le dichiara entrambe incostituzionali per mancanza di motivazione sostanziale. E questo perché la motivazione degli atti legislativi,

⁸⁷ Ddl Cost. A.C. 2613-A e abb. (*Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*).

⁸⁸ Sul fatto, tra l'altro, che l'attività dei CAL e degli Organi di garanzia statutaria potrebbe "sollecitare l'introduzione di forme di motivazione delle leggi", v. M. ANGELONE, *La motivazione delle leggi profili funzionali ed implicazioni sistematiche*, in P. PERLINGERI, *Sulle tecniche di redazione normativa nel sistema democratico*, Napoli, ESI, 2010, p. 138.



racchiusa in qualsiasi formula (preambolo, disposizione *ad hoc*, formula di promulgazione, titolo della legge), “non costituisce norma giuridica, ma semplice manifestazione di scienza: non atto di volontà, insomma, ma proposizione logica”⁸⁹.

⁸⁹ V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione*, cit., p. 436.