

Nicola LUPO

## La “motivazione” delle leggi alla luce del nuovo titolo V Cost.\*

SOMMARIO: 1. Due premesse: la moltiplicazione dei livelli di produzione normativa e l’influenza dei modelli comunitari – 2. La motivazione degli atti normativi dell’Unione europea: alcune ipotesi sulle ragioni di un’anomalia – 3. L’arricchimento del corredo motivazionale degli atti normativi in Italia negli ultimi anni – 4. Il progressivo venir meno delle ragioni che esentavano la legge dall’obbligo di motivazione – 5. Le “spinte” derivanti dal nuovo titolo V della Costituzione nella direzione di una “motivazione” delle leggi statali – 6. Conclusioni: cenno ai vantaggi e agli svantaggi legati all’introduzione di una motivazione delle leggi.

### 1. Due premesse: la moltiplicazione dei livelli di produzione normativa e l’influenza dei modelli comunitari

Nel riprendere, ai limitati fini di questa relazione, la assai ampia e delicata tematica della “motivazione” delle leggi<sup>1</sup>, desidererei muovere da due punti di partenza, di carattere ancor più generale ma ormai senz’altro acquisiti, il cui richiamo dovrebbe agevolare la comprensione dell’approccio che qui si è scelto di seguire.

Il primo punto di partenza è costituito dalla moltiplicazione dei livelli di produzione normativa, verificatosi con particolare evidenza negli ultimi decenni specie per le fonti primarie, che ha profondamente trasformato il ruolo della legge: essa sta diventando, in modo sempre più chiaro, strumento di collegamento tra i diversi soggetti, e gli interessi dei quali questi sono portatori<sup>2</sup>. In altri termini, la legge, da espressione della volontà generale, è diventata principalmente il modo attraverso cui coordinare il maggior numero di interessi particolari: “il ‘mito’ della legge è così caduto, la generalità sopravvivendo solo nel senso del procedimento e non anche del contenuto legislativo”<sup>3</sup>. Ne discende che quello del legislatore è diventato un mestiere sempre più difficile, sempre meno “libero” e, al contrario, sempre più condizionato dall’azione di soggetti esterni, e anzitutto di quelli che detengono poteri normativi.

---

\* Il presente contributo costituisce la rielaborazione, in **versione provvisoria**, di una relazione svolta a Torino, presso il Consiglio regionale del Piemonte, il 12 aprile 2002, nell’ambito di una riunione dell’Osservatorio legislativo interregionale.

<sup>1</sup> Sia consentito rinviare, anche per più accurate indicazioni bibliografiche, al nostro *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, a cura di U. De Siervo, Torino, Giappichelli, 2001, p. 67 s.

<sup>2</sup> Sul punto si sofferma la nota introduttiva al *Rapporto 2001 sullo stato della legislazione*, curato dall’Osservatorio sulla legislazione, Roma, Camera dei deputati, s.d. (ma 2002), p. 1 s.

<sup>3</sup> Così G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale*, vol. I (il sistema delle fonti del diritto), Torino, Utet, 1984, agg. 1990, p. 154 s. Il punto è sottolineato efficacemente da A. Manzella, *Tendenze attuali dei Parlamenti*, prolusione al convegno annuale dell’Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Valencia, settembre 2001, in corso di pubblicazione in *Quad. cost.*, 2002: “secondo il costituzionalismo moderno era l’estrema potenzialità dei contenuti sostanziali della legge che assegnava ai parlamenti una posizione centrale nel sistema politico. Ora sono le potenzialità di *regolazione processuale* della legge che attribuiscono ai parlamenti geometria centralità nella *governance plurale*” (corsivi nell’originale). Cfr. anche E. Cheli, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967, spec. p. 204 s. (“la pluralità di tipi di ‘legge formale’ che è dato constatare nell’ordinamento vigente è in sostanza il risultato della moltiplicazione - caratteristica della struttura democratica del sistema attuale - dei centri di produzione normativa dotati di natura rappresentativa, così come l’unicità del concetto di ‘legge formale’ riscontrabile nel regime parlamentare era il risultato di una organizzazione fondamentalmente accentrata delle attività di normazione primaria”),

Incidentalmente, e sin da ora, può rilevarsi che il nuovo titolo V della Costituzione italiana (sul quale si tornerà più avanti) ha preso atto di questi fenomeni ed in parte ha contribuito ad accelerarli ulteriormente: in quale misura si sia trattato di un presupposto e in quale di una conseguenza è questione aperta, e può forse costituire una chiave di lettura relativamente alle polemiche sull'eccessiva complessità del sistema istituzionale risultante da tale riforma. In buona sostanza, ogni volta che si riscontra la complessità del sistema, occorrerebbe domandarsi quanta di essa sia preesistente e quanta derivi dalla riforma costituzionale.

Il secondo punto di partenza è rappresentato dall'influenza, sull'ordinamento interno, dei modelli seguiti dal diritto comunitario: si tratta di modelli relativi ai contenuti delle discipline relative ai diversi settori, nei quali da decenni è in corso un forte processo di armonizzazione, spesso anche indipendentemente dall'adozione di una normativa comunitaria<sup>4</sup>; ma anche di modelli linguistici (è nota la delicatezza della traduzione di un testo normativo nelle diverse lingue ufficiali dell'Unione), di modelli relativi all'architettura istituzionale o a profili procedurali.

Ad esempio, relativamente a queste ultime categorie può segnalarsi come non si stia verificando tanto l'avvicinamento delle istituzioni comunitarie ai modelli nazionali, secondo quel che da tempo si è auspicato dai cultori di un approccio federalista forse eccessivamente semplicistico, ma piuttosto come l'Unione europea finisca spesso costituire una sorta di laboratorio dei concetti del *multi-level constitutionalism*, rinvenendosi nei caratteri "costituzionali" dell'Unione le tracce più evidenti delle trasformazioni subite dai tradizionali elementi costitutivi degli stati nazione (e, *in primis*, quelli di popolo e di sovranità)<sup>5</sup>.

Ad ogni modo, senza addentrarci oltre nel dibattito sui caratteri dell'ordinamento costituzionale europeo, si può ricordare l'uso di riportare le definizioni in testa all'atto normativo, diffusosi, com'è noto, anche nella legislazione più recente, soprattutto di quella attuativa (ma non solo); oppure il ricorso ai "libri bianchi", ossia a quegli strumenti diretti a illustrare una politica pubblica e i mezzi attraverso i quali attuarla, anteriormente alla formulazione di una vera e propria iniziativa legislativa.

## **2. La motivazione degli atti normativi dell'Unione europea: alcune ipotesi sulle ragioni di un'anomalia**

La "motivazione" degli atti normativi costituisce appunto un classico caso di possibile influenza, sugli ordinamenti degli stati nazionali, dei modelli proposti dall'Unione .

Com'è noto, l'art. 253 del trattato sulla Comunità europea ha compiuto la scelta di motivare tutti gli atti comunitari, anche quelli di natura normativa, prescrivendo che i regolamenti, le direttive e le decisioni, da qualunque organo siano adottati, debbano essere

---

<sup>4</sup> Ad esempio, relativamente alla disciplina dei contratti, cfr. V. Roppo, *Il contratto, e le fonti del diritto*, in *Politica del diritto*, 2001, p. 529 s., spec. 535 s., il quale osserva che "il fatto che la gran parte delle nuove discipline contrattuali degli anni '90 abbiano alle spalle direttive europee assoggetta la circolazione dei modelli a ritmi molto diversi da quelli tradizionali".

<sup>5</sup> Cfr., anche per ulteriori indicazioni, L. Torchia, *Una Costituzione senza Stato*, in *Diritto pubblico*, 2001, p. 405 s., spec. 421 s. Nella stessa ottica, cfr. A. Manzella, *L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1999, p. 923 s. e I. Pernice-F.C. Mayer, *De la constitution composée de l'Europe*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2000, p. 623 s.

corredati tanto di una motivazione quanto del riferimento alle proposte o ai pareri obbligatoriamente richiesti in esecuzione del trattato.

E, in effetti, tutti gli atti comunitari sono preceduti, nel testo pubblicato sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, da una serie di «considerando», i quali – ai sensi di un accordo interistituzionale in tema di qualità redazionale della legislazione comunitaria – «motivano in modo conciso le norme essenziali dell’articolato» (senza riprodurne o parafrasarne il dettato e senza contenere «enunciati di carattere normativo o dichiarazioni di natura politica») e devono essere oggetto di apposita numerazione (in modo, evidentemente, da renderne più agevole la citazione); nonché da una serie di “visto”, i quali concernono sia l’indicazione della base giuridica, sia quella delle “fasi essenziali del suo procedimento di formazione” (le proposte presentate, i pareri resi e le consultazioni effettuate)<sup>6</sup>.

La giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado per un verso ha valorizzato l’obbligo di motivazione posto dal trattato, stabilendo che tanto la congruità e la non contraddizione della motivazione quanto la scelta della base giuridica possono essere oggetto di sindacato giurisdizionale che può condurre all’annullamento dell’atto e ha altresì affermato che il dispositivo e la motivazione di una decisione “costituiscono un tutto inscindibile”, dovendo pertanto essere entrambi adottati dalla Commissione, nella sua collegialità<sup>7</sup>. Per altro verso, ha sfumato gli effetti di queste statuizioni con riferimento agli atti normativi, rilevando che la motivazione “deve essere adeguata alla natura dell’atto” e, più in particolare, che, quando si tratti di un regolamento, “la motivazione può limitarsi all’indicazione della situazione generale che ha causato la sua adozione nonché degli scopi generali che esso persegue”, mentre “non si può pretendere che essa specifichi i vari fatti, talvolta molto numerosi e complessi, in vista dei quali il regolamento è stato adottato, né, *a fortiori*, che essa ne fornisca una valutazione tecnica più o meno esauriente”, sempreché gli elementi di fatto e di diritto in questione “siano in armonia con il contesto normativo di cui fanno parte”<sup>8</sup>.

Senza soffermarsi oltre nella descrizione del sistema comunitario, sembra invece più utile domandarsi come mai l’obbligo di motivazione sia stato riferito, a livello appunto di Unione europea, anche agli atti normativi, contrariamente a quel che accadeva (ed accade tuttora) in larga parte degli stati membri. Al riguardo possono formularsi una serie di ipotesi (non necessariamente alternative tra di loro).

---

<sup>6</sup> Cfr. l’accordo interistituzionale (tra Parlamento europeo, Consiglio dell’Unione europea e Commissione delle Comunità europee) del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria (in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee n. C 073 del 17 marzo 1999, p. 1 s.), adottato in attuazione della dichiarazione n. 39 allegata all’atto finale del trattato di Amsterdam. Al riguardo, cfr. D. Boni, «Legiferare meglio»: una recente comunicazione in materia di semplificazione e codificazione nel diritto comunitario, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, p. 363 s., G. Verde, *Alcune considerazioni sulla semplificazione normativa nella prospettiva dell’ordinamento comunitario*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, cit., p. 1 s., spec. 21 s., A. Vedaschi, *Istituzioni europee e tecnica legislativa* Milano, Giuffrè, 2001, spec. p. 143 s. e A. Esposito, *La struttura e gli effetti degli atti giuridici comunitari nella ricerca della qualità della legislazione*, in corso di pubblicazione in *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, a cura di G. Recchia e R. Dickmann, Cedam, Padova, 2002.

<sup>7</sup> Cfr. rispettivamente Tribunale di primo grado, 24 gennaio 1995, causa T-5/93, Roger Trambly e altri/Commissione; Corte di giustizia, 29 marzo 1990, causa C-62/88, Grecia/Consiglio; Tribunale di primo grado, 25 giugno 1998, cause riunite T-371/94 e T-394/94, British Airways e altri/Commissione (le cui massime sono tutte riportate in *Codice dell’Unione europea*, a cura di L. Ferrari Bravo e V. Rizzo, II ed., Milano, Giuffrè, 2000, p. 781, 779 e 783).

<sup>8</sup> Si vedano, rispettivamente, le sentenze della Corte di giustizia 22 gennaio 1986, causa 250/84, Eridania e altri/Cassa conguaglio zucchero; 30 novembre 1978, causa 87/78, Welding/Hauptzollamt Hamburg-Waltershof; 24 gennaio 1991, causa C-27/90, Siipa/Oniflor (*ivi*, p. 777, 775 s. e 779).

In primo luogo, l'obbligo di motivazione si deve riconnettere all'assenza, in quell'ordinamento, di una chiara e completa distinzione tipologica tra atti normativi e atti amministrativi<sup>9</sup>: per effetto di questa caratteristica dell'ordinamento europeo – della quale si è invocato a più riprese, ma senza successo, il superamento – accade, ad esempio, che alla forma “regolamento” si faccia ricorso sia per l'emanazione di norme a carattere generale, sia per atti a contenuto puntuale e provvedimentale; e che, gli uni come gli altri, siano preceduti da una motivazione (che ovviamente assume caratteri e significati diversi).

In secondo luogo, all'esigenza, all'interno di un ordinamento a competenze enumerate, peraltro ricavabili implicitamente attraverso le norme materiali o anche attraverso l'indicazione di finalità, di fare esplicito riferimento, nel preambolo di ciascun atto, alla «base giuridica» sulla quale esso si è fondato<sup>10</sup>. E ciò a maggior ragione a partire dall'entrata in vigore del trattato di Maastricht, che ha obbligato le istituzioni comunitarie a giustificare l'intervento alla luce dei principi di sussidiarietà, nei settori che non sono di esclusiva competenza comunitaria, e di proporzionalità<sup>11</sup>.

In terzo ed ultimo luogo, alla più debole legittimazione democratica di tipo soggettivo che contraddistingue gli organi dell'Unione europea, con l'ovvia eccezione del Parlamento europeo<sup>12</sup>, e alla carenza di pubblicità che contraddistingue larga parte del processo decisionale che in tale ordinamento si svolge: la motivazione degli atti comunitari finisce quindi,

---

<sup>9</sup> Cfr. G. de Vergottini, *Note sugli atti normativi e amministrativi dell'ordinamento comunitario europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, p. 887 s., spec. 890, A. Tizzano, *La gerarchia delle norme comunitarie*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1996, p. 57 s. spec. 83 s., C. Pinelli, *Gerarchia delle fonti comunitarie e principi di sussidiarietà e proporzionalità*, ivi, 1999, p. 725 s. e G. della Cananea, *L'amministrazione europea*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, a cura di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2000, II, p. 1511 s., spec. 1570 s.

<sup>10</sup> Cfr. G. Tesaurò, *Eguaglianza e legalità nel diritto comunitario*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 1 s., spec. 11 s. e A. Manzella, *La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati membri*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, p. 531 s., spec. 535 s., per il quale “l'art. 2 TUE caratterizza l'Unione in termini di obiettivi anziché di competenze”.

<sup>11</sup> A tale scopo, il protocollo (n. 30) allegato al trattato sulla Comunità europea, adottato in occasione della firma del trattato di Amsterdam nel 1997, ha previsto una sorta di «scheda di sussidiarietà», richiedendo che le motivazioni di ciascuna proposta di normativa comunitaria siano esposte, onde giustificare la conformità della proposta ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, e altresì che le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo comunitario può essere conseguito meglio dalla Comunità siano confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi (per alcuni, interessanti esempi, cfr. *Legiferare meglio 2000*. Relazione della Commissione al Consiglio europeo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, Bruxelles, 30 novembre 2000, COM(2000) 772, 15 s.). Anche in questo caso, tali motivazioni sono oggetto di verifica da parte del Parlamento europeo, il quale (ai sensi dell'art. 58 del suo regolamento interno), durante l'esame di una proposta legislativa, verifica con particolare attenzione, oltre al rispetto dei diritti fondamentali, il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. In tema, cfr. C. Cattabriga, *Il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, in *Il trattato di Amsterdam*, a cura di A. Tizzano, Milano, Giuffrè, 1999, p. 107 s. e, ampiamente, C. Pinelli, *Gerarchia*, cit., p. 729 s. e Id., *Le regole sulla qualità della legislazione e il principio di sussidiarietà*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000, p. 62 s., spec. 68 s.

<sup>12</sup> Sull'annosa questione del cosiddetto deficit democratico dell'Unione europea cfr., tra gli altri, Ph.C. Schmitter, *How to Democratize the European Union – and why Bother?*, trad. it.: *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, Bologna, Il Mulino, 2000, spec. p. 9 s. e L. Siedentop, *Democracy in Europe*, London, 2000, trad. it.: *La democrazia in Europa*, Torino, Einaudi, 2001, spec. p. 31 s. Si veda inoltre il “libro bianco sulla governance”, Bruxelles, 25 luglio 2001, in [www.europa.eu.int/comm/governance](http://www.europa.eu.int/comm/governance) (ove sono comparsi anche i numerosi commenti inviati da istituzioni e soggetti vari). Nel dibattito scientifico cfr., tra gli altri, Ph.C. Schmitter, *What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished?*, e F.W. Scharpf, *European Governance: Common Concerns vs. the Challenge of Diversity*, entrambi Jean Monnet working papers, New York, 2001, in [www.jeanmonnetprogram.org](http://www.jeanmonnetprogram.org).

analogamente a quel che accade per gli atti giurisdizionali, per costituire un forte fattore di legittimazione della decisione di volta in volta assunta, non potendo questa desumersi dalla rappresentatività dell'organo né dalla pubblicità del suo processi di formazione<sup>13</sup>.

### 3. L'arricchimento del corredo motivazionale degli atti normativi in Italia negli ultimi anni

E' noto che in Italia non sussiste un obbligo di motivazione né per le leggi né per gli altri atti normativi. Tuttavia, da tempo la dottrina ha rilevato che l'inesistenza di un obbligo di motivazione per le leggi e gli atti normativi non sembra di per sé comportare automaticamente l'irrelevanza della motivazione che eventualmente accompagni un atto appartenente a quella tipologia<sup>14</sup>, né escludere che in alcuni casi la motivazione delle rappresenti, se non un obbligo, almeno "un onere per le Camere"<sup>15</sup>.

Appunto in questa ottica va segnalato che l'esperienza italiana di questi ultimi quindici anni ha registrato un fenomeno di notevole rilevanza, che potrebbe dirsi di arricchimento del corredo motivazionale dei progetti di legge, sia in sede governativa, al momento cioè dell'elaborazione del testo del disegno di legge del governo, sia in sede parlamentare, nel corso della fase istruttoria che obbligatoriamente deve svolgersi, ai sensi dell'art. 72, primo comma, Cost., all'interno delle Commissioni parlamentari<sup>16</sup>.

Per effetto di questo processo, l'atto di iniziativa legislativa del governo, al momento della sua presentazione presso una delle due Camere, è ormai piuttosto ricco di documentazione di accompagnamento, che di regola consiste in quattro elementi:

a) della tradizionale relazione illustrativa, che, per prassi costante, se non addirittura per consuetudine costituzionale, ha sempre, accompagnato le iniziative legislative, da qualunque soggetto esse provenissero, sin dall'epoca statutaria<sup>17</sup>;

---

<sup>13</sup> Per la constatazione del rapporto inverso tra pubblicità del processo di formazione degli atti e loro motivazione cfr. L. G.(ianniti), *Motivazione*, in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. Ainis, Laterza, Roma-Bari, 2000, p. 307, per il quale lo "stesso modo di essere del procedimento legislativo (pubblico, aperto al controllo dei cittadini anche attraverso la dialettica maggioranza-opposizione)" farebbe "venire logicamente meno la necessità di una motivazione formale e puntuale, che invece accompagna gli altri atti normativi primari non approvati con queste garanzie". Del medesimo autore cfr. ora *Motivazione delle leggi e pubblicità dei lavori parlamentari*, testo della relazione svolta nella stessa riunione dell'Osservatorio legislativo interregionale, Torino, 12 aprile 2002, *paper*. Si tornerà sul punto *infra*, nelle considerazioni conclusive.

<sup>14</sup> Cfr. C.M. Jaccarino, *Studi sulla motivazione (con speciale riguardo agli atti amministrativi)*, Roma, Soc. ed. del Foro it., 1933, p. 130 e L.M. Diez-Picazo, *Los preámbulos de las leyes (En torno a la motivación y la causa de las disposiciones normativas)*, in *Estudios de Derecho Público en homenaje a Ignacio de Otto*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1993, p. 167 s., spec. 197 s.

<sup>15</sup> Si veda, anche per ulteriori indicazioni, M. Ainis, *L'entrata in vigore delle leggi. Erosione e crisi d'una garanzia giurisdizionale: la vacatio legis*, Padova, Cedam, 1986, spec. p. 214 s., per il quale "l'inserimento di una qualche forma di motivazione nel corpo della legge si renderebbe quantomai opportuno, ai fini del sindacato sull'uso della *vacatio legis*".

<sup>16</sup> Specificamente su tale fenomeno ci si è soffermati, oltre che nello scritto citato alla nota 1, in altri lavori: *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, in *Il ruolo delle Assemblee elettive*. Vol. II. *La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, a cura di M. Carli, Torino, Giappichelli, 2001, p. 227 s. e *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, in *Rassegna parlamentare*, 2001 p. 347 s. Nel testo figurano perciò solo indicazioni di carattere sintetico.

<sup>17</sup> Di consuetudine parlano F. Cuocolo, *Iniziativa legislativa*, in *Enc. del dir.*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971, p. 610 s., spec. 637, e P.G. Lucifredi, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 148 s. Sull'epoca statutaria, cfr. M. Mancini-U. Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, Camera dei deputati, 1887, p.

b) della relazione tecnico-finanziaria, prevista dall'art. 11-ter della legge n. 468 del 1978, introdotto dalla legge n. 362 del 1988, per i disegni di legge del governo, i disegni di legge di iniziativa regionale e del CNEL, nonché per gli emendamenti governativi, sempreché originino conseguenze finanziarie: intorno ad essa si sviluppa il ciclo della quantificazione-copertura degli oneri o, se si preferisce, l'istruttoria finanziaria dei progetti di legge<sup>18</sup>;

c) della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), disciplinata dalla direttiva 27 marzo 2000 della Presidenza del consiglio, "in risposta" all'art. 79 del regolamento della Camera, nella quale il Governo «verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente» (valutando perciò il rispetto delle norme costituzionali e comunitarie e delle aree di competenza attribuite ad altri soggetti normatori), e considera anche gli aspetti di corretta formulazione del testo (il rispetto, cioè, delle cosiddette regole di *drafting*), nonché il coordinamento con altri interventi normativi; come si vedrà più avanti, l'importanza di questa relazione si è notevolmente accresciuta a seguito dell'entrata in vigore del nuovo titolo V Cost.;

d) della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), prevista "in via sperimentale" dall'art. 5 della legge n. 50 del 1999 e dalle direttive 27 marzo 2000 e 21 settembre 2001 della Presidenza del consiglio dei ministri, e incaricata di valutare l'impatto dell'intervento sulle amministrazioni pubbliche, da un lato, e sui cittadini e sulle imprese, dall'altro; contiene, perciò, la descrizione degli obiettivi del testo, delle opzioni alternative, nonché l'analisi costi-benefici.

Negli ultimi tre casi, si tratta di relazioni trasmesse 'd'ufficio' dal Governo, con riferimento alle proprie iniziative legislative, ma che possono anche essere richieste dal parlamento sui progetti di legge provenienti da altri soggetti e anche sugli stessi disegni di legge governativi, ove abbiano subito rilevanti modifiche nel corso dell'*iter* parlamentare. La richiesta di relazione tecnico-finanziaria deve essere richiesta, dalla Commissione di merito o, come più spesso accade, dalla Commissione bilancio, a maggioranza; mentre le relazioni sull'AIR e sull'ATN possono essere richieste anche dalle minoranze parlamentari (quattro), ai sensi dell'art. 79 del regolamento della Camera.

Tali relazioni, in ogni caso, similmente a quel che accade per la relazione tecnico-finanziaria, dovrebbero essere oggetto di un apposito esame parlamentare e di una verifica (sulla base di studi compiuti dalle strutture di supporto): in questo modo, all'ampliamento del peso del Governo nel procedimento legislativo parlamentare corrisponderebbe la definizione di strumenti che chiamano il Governo ad assumersi, in modo chiaro e trasparente, le responsabilità che gli sono proprie, obbligandolo a fornire quelle informazioni delle quali è 'naturalmente' in possesso (spesso solo in alcune delle sue tante articolazioni) e consentendo la loro verifica in sede parlamentare.

Né deve sorprendere che, in tal modo, il Parlamento tenderebbe ad esercitare una funzione di controllo all'interno del procedimento legislativo: va anzi ribadito che l'idea che ogni procedimento parlamentare costituisca esercizio di una ben precisa funzione, pur essendo abbastanza diffusa nella manualistica, appare piuttosto ingenua e il più delle volte inidonea a rappresentare l'effettiva natura delle procedure seguite dai Parlamenti contemporanei. I procedimenti parlamentari sono infatti, di regola, assai difficilmente sussumibili all'interno di un'unica funzione, che in genere dovrebbe corrispondere a quella attribuita all'atto con cui essi si

---

197 s., i quali ricordano anche un paio di precedenti (del 1853 e del 1860) di disegni di legge privi di relazione o di rapporto «che dia ragione delle disposizioni in esso contenute».

<sup>18</sup> Su cui cfr. cfr., per tutti, A. Palanza, *L'informazione tecnica nelle procedure parlamentari: l'esperienza dei servizi del bilancio della Camera e del Senato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, p. 753 s.

concludono (sempre che un atto conclusivo esista): si è parlato, in proposito, di “principio della polivalenza dei procedimenti parlamentari rispetto alle funzioni delle Camere”<sup>19</sup>.

Oltre a queste relazioni vanno poi ricordate – anche perché consentono di muovere un altro passo nella direzione delle motivazioni date alle leggi dallo stesso legislatore parlamentare – le relazioni predisposte in parlamento, che nell’ordinamento italiano sono le relazioni delle Commissioni all’Assemblea. Si tratta di relazioni che sono predisposte successivamente alla votazione del testo da parte della Commissione e che devono essere stampate e distribuite, alla Camera, almeno 24 ore prima e, al Senato, almeno due giorni prima che si apra la discussione dell’Assemblea<sup>20</sup>. Si noti peraltro che entrambi i regolamenti consentono all’Assemblea, su domanda della Commissione, di autorizzare la Commissione, e quindi, per suo conto, il relatore, a riferire oralmente e che di questa possibilità le Commissioni tendono ad avvalersi piuttosto frequentemente, soprattutto allorquando sia estremamente ristretto l’intervallo tra la conclusione dell’esame in sede referente e l’iscrizione all’ordine del giorno dell’Assemblea<sup>21</sup>.

Quanto ai contenuti di tali relazioni, i regolamenti del Senato e della Camera (quest’ultimo prima della modifica intervenuta nell’autunno 1997), dicevano ben poco, limitandosi a richiedere che in esse si facesse menzione delle questioni pregiudiziali e sospensive - le quali, com’è noto, in sede referente non possono essere poste in votazione - e si riportassero, in allegato, i pareri delle commissioni “filtro” e, alla Camera, di quelli “rinforzati”<sup>22</sup>. Per il resto, il contenuto delle relazioni in questione è stato, nella prassi, assai vario ed è dipeso “da circostanze di fatto (come la natura dell’argomento, le qualità personali del relatore, dei componenti della Commissione e di quanti hanno preso parte a quei lavori)”<sup>23</sup>.

Alla Camera, nel corso della XIII legislatura, si è cercato di valorizzare il significato della relazione per l’Assemblea, prescrivendone alcuni contenuti prima nella circolare sull’istruttoria

---

<sup>19</sup> Così A. Manzella, *La funzione di controllo*, in Associazione italiana costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, p. 213 s. Si vedano anche L.M. Diez Picaso, *Los preámbulos de las Leyes*, cit., p. 176 e, volendo, il nostro *Algunas reflexiones sobre las funciones de los Parlamentos contemporáneos, entre la crisis de la función legislativa y la multifuncionalidad de los procedimientos parlamentarios*, in *Las Funciones de los Parlamentos en Italia y en España*, a cura di F. Pau Y Vall, Pamplona, Aranzadi Editorial, 2001, p. 117 s.

<sup>20</sup> Cfr., rispettivamente, l’art. 79, comma 14, del regolamento della Camera e l’art. 44, comma 5, del regolamento del Senato; per quest’ultimo ramo del parlamento rileva altresì l’art. 43, comma 4, ove stabilisce che “la relazione deve essere presentata nel termine massimo di dieci giorni dalla data dell’incarico” (ossia dalla conclusione dell’esame in sede referente).

<sup>21</sup> Cfr. l’art. 79, comma 14, del regolamento della Camera e l’art. 77, comma 2, del regolamento del Senato (ove si specifica che l’autorizzazione alla relazione orale deve aver luogo “con votazione per alzata di mano” e “per motivi d’urgenza”). Inizialmente tale deroga si riteneva giustificata “soltanto in caso di adozione integrale del testo originario da parte della Commissione”: cfr. V. Longi-M. Stramacci, *Le Commissioni parlamentari e la Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1953, p. 40 s. Una traccia di questa prassi è ancora presente nel regolamento della Camera, al comma 15 dell’art. 79, ove si consente alla Commissione di proporre all’Assemblea di discutere direttamente il testo del proponente, “adottandone la relazione”, solo qualora il progetto “sia approvato integralmente da una Commissione permanente all’unanimità, tanto nelle sue disposizioni quanto nella sua motivazione” (corsivo aggiunto). Si noti che questo è l’unico caso in cui nei regolamenti parlamentari si fa riferimento all’approvazione non solo di un testo normativo, ma anche della sua “motivazione”, contenuta, appunto, nella relazione illustrativa.

<sup>22</sup> Si vedano, nel regolamento del Senato, gli artt. 43, comma 3, 40, comma 7, e 39, comma 4; nonché, nel regolamento della Camera (nel testo anteriore alle modifiche dell’autunno 1997), gli artt. 79, comma 2, 73, comma 1-bis, 74, comma 3, 75, comma 2. Per la terminologia riportata nel testo cfr. A. Manzella, *Il parlamento*, II ed., Bologna 1991, Il mulino, p. 243 s.

<sup>23</sup> Così G. Bertolini, *L’attività «referente» delle Commissioni parlamentari nel procedimento di formazione della legge*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 2. Seminario 1991*, Milano, Giuffrè, 1992, p. 125.

legislativa e poi nelle nuove norme regolamentari introdotte nel settembre 1997 e nel luglio 1999. In particolare, rileva il comma 13 del nuovo art. 79 del regolamento della Camera, ove si è stabilito che “le relazioni per l’Assemblea danno conto delle risultanze dell’istruttoria legislativa svolta dalla Commissione con riguardo agli aspetti indicati nel comma 4” (e cioè dalla disposizione che indica la ‘griglia’ di elementi che la Commissione è tenuta a valutare)<sup>24</sup>[13]. Sempre nella direzione di una valorizzazione della relazione per l’Assemblea, si è inteso dare “compiuto significato” a quelle disposizioni che prevedono la stampa in allegato dei pareri delle Commissioni “filtro” e di quelli “rinforzati”, richiedendo, prima nella circolare a poi in apposite previsioni regolamentari - inizialmente riferite solo ai pareri del Comitato per la legislazione e poi, nel luglio 1999, estese ai pareri delle Commissioni bilancio e affari costituzionali - che “qualora la Commissione che procede in sede referente non abbia adeguato il testo del progetto di legge alle condizioni formulate nei pareri, deve indicarne le ragioni nella relazione per l’Assemblea”<sup>25</sup>.

In questo modo, si tende a rendere conoscibili, anzitutto ai parlamentari che non hanno partecipato ai lavori in sede referente e poi anche all’interprete, quali siano state le valutazioni che hanno spinto la Commissione a predisporre quel testo, e attraverso quale percorso si sia giunti ad esso: non a caso, successivamente all’entrata in vigore di queste previsioni, si è frequentemente adottata una diversa struttura formale della relazione, idonea a far emergere più chiaramente il lavoro istruttorio svolto in Commissione (e quindi: ambito di intervento normativo e rapporto con la legislazione vigente; elementi acquisiti nel corso dell’istruttoria; pareri espressi dagli organi parlamentari competenti; richieste istruttorie non ritenute essenziali al recepimento dell’istruttoria legislativa)<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Un riferimento alla relazione per l’Assemblea compare anche al comma 7 dell’art. 79 del regolamento della Camera, ove si assegna ad essa il compito di dare conto del tardivo o del mancato adempimento da parte del Governo alle richieste istruttorie formulate dalla Commissione. Nella circolare sull’istruttoria legislativa del 10 gennaio 1997 si richiede, inoltre, che nella relazione si dia conto delle “modalità di redazione del testo, mettendo in evidenza ogni eventuale difformità rispetto alle regole” per la formulazione tecnica dei testi legislativi.

<sup>25</sup> Così l’art. 74, comma 3, e l’art. 75, comma 2, del regolamento della Camera, come modificati il 20 luglio 1999, “modellati” entrambi sulla disposizione di cui all’art. 16-bis, comma 6, relativa al Comitato per la legislazione.

<sup>26</sup> Cfr. R. Dickmann, *L’istruttoria legislativa nelle Commissioni: profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, p. 243 s. Peraltro, l’adeguamento dei contenuti della relazione sembra risentire di un avvio piuttosto lento della disciplina sull’istruttoria legislativa in commissione (su cui cfr. F. Semeraro, *Prime riflessioni sull’attuazione della riforma del regolamento della Camera*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, p. 200 s.). Nel senso che il pieno ricorso a tutte le facoltà previste nella nuova disciplina del procedimento legislativo e il loro rendimento presuppongono un tempo di riconoscimento analogo a quello intercorso dopo l’introduzione dei nuovi strumenti conoscitivi nei regolamenti parlamentari del 1971, che pure hanno richiesto alcune legislature per poter essere sfruttati fino in fondo dalle Commissioni di Camera e Senato, cfr. A. Palanza, intervento alla tavola rotonda su *Prospettive ed evoluzione dei regolamenti parlamentari* in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 9. Seminario 1998*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 61 s.



#### 4. Il progressivo venir meno delle ragioni che esentavano la legge dall'obbligo di motivazione

Su un diverso piano, grosso modo nello stesso arco temporale, si è progressivamente andata facendo strada la consapevolezza che le ragioni che erano alla base dell'esenzione delle leggi da ogni forma di motivazione possono considerarsi superate o in via di superamento<sup>27</sup>.

In primo luogo, l'idea che il parlamento sia l'organo politico per eccellenza, espressione diretta della sovranità popolare, e che, pertanto, la sua manifestazione di volontà, la legge, possa anche essere immotivata e, al limite, errata, senza che tale organo venga ritenuto responsabile. Con l'affermarsi della Costituzione rigida e del sindacato di legittimità costituzionale il quadro è, come si sa, notevolmente cambiato relativamente alle leggi 'errate', ove queste contrastino con norme o principi costituzionali, specie per effetto della notevole intensità raggiunta dal controllo sulla ragionevolezza delle leggi<sup>28</sup>. Inoltre, anche il 'mito' dell'irresponsabilità del legislatore sta progressivamente venendo meno<sup>29</sup>: "il fatto che anche negli ordinamenti europei continentali, e tra di essi l'Italia, si incominci a mettere in discussione la responsabilità del legislatore per illecito comunitario è certamente un elemento significativo per consentire di non considerare più preclusa la via della responsabilità interna, in quanto permette una prima presa d'atto, almeno a livello esistenziale prima ancora che razionale, del fatto che *The King can do wrong*"<sup>30</sup>.

In secondo luogo, l'idea che una motivazione occorra tendenzialmente solo per gli atti a contenuto puntuale, e sia comunque non necessaria per gli atti normativi. Prodotto di questa idea è, evidentemente, il contenuto dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, ove ha escluso dall'obbligo di motivazione, per la prima volta riferito indistintamente a tutti i provvedimenti amministrativi, gli atti normativi e quelli a contenuto generale<sup>31</sup>. Tuttavia, tale disposizione è stata oggetto di

---

<sup>27</sup> In particolare, cfr. F. Sorrentino, *Lezioni sul principio di legalità*, raccolte da E. Rinaldi, Torino, Giappichelli, 2001, p. 29 s. e R. Balduzzi, replica, in Senato della Repubblica-Servizio per la qualità degli atti normativi, *L'analisi di impatto della regolazione nel processo legislativo. Seminario di aggiornamento professionale*, Roma, Bardi, marzo 2002, p. 165 s., il quale riferisce di aver "inutilmente cercato in letteratura ragioni forti che ostino alla motivazione delle leggi e degli atti normativi".

<sup>28</sup> Come mostra anche il proliferare di studi monografici sul tema: cfr. G. Scaccia, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000, spec. p. 111 s. (ove sottolinea che l'individuazione della *ratio legis* costituisce il "passaggio logico fondamentale dei giudizi di eguaglianza e delle valutazioni di ragionevolezza della legge"); cfr. anche Id., «*Motivi della legge e lavori preparatori nel giudizio costituzionale*, in *Iter legis*, settembre-dicembre 1998, p. 15 s.) e A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001, spec. p. 385 s. Ad essi vanno poi aggiunti i recenti volumi collettanei *La discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza della Corte costituzionale (1988-1998)*, a cura di M. Scudiero e S. Staiano, Napoli, Jovene, 1999, spec. p. 179 s. e *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, a cura di A. Ruggeri e G. Silvestri, Milano, Giuffrè, 2000, spec. p. 54 s.

<sup>29</sup> In tema, cfr. M. Ruotolo, *Legge, diritto comunitario e responsabilità civile dello Stato*, in *Trasformazioni della funzione legislativa, I. "Vincoli" alla funzione legislativa*, a cura di F. Modugno, Milano, Giuffrè, 1999, p. 377 s. e soprattutto R. Bifulco, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, Padova, Cedam, 1999, spec. p. 11 s.

<sup>30</sup> Così G. Lombardi, *Illecito costituzionale e responsabilità del legislatore*, in *Legge in sostituzione di atto amministrativo. Atti preparatori e attuativi di atto legislativo. Responsabilità del legislatore e responsabilità dell'amministrazione e verso l'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 63 s., spec. 73. Specificamente sulla responsabilità dello Stato nel diritto comunitario cfr. R. Bifulco, *La responsabilità*, cit., p. 215 s., L. Fumagalli, *La responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 2000, spec. p. 280 s. e A. Saggio, *La responsabilità dello Stato e delle altre entità che esercitano funzioni pubbliche per violazioni del diritto comunitario, con particolare riferimento a quella derivante da attività normative*, in *Legge in sostituzione*, cit., p. 219 s.

<sup>31</sup> L'elemento di novità è sottolineato da G. Corso, *L'attività amministrativa*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 112 s., il quale ricorda che "prima che entrasse in vigore la legge, la giurisprudenza amministrativa escludeva l'esistenza di

critica tanto nel corso dei lavori preparatori quanto ad opera della dottrina successiva, essendosi rilevato sia che molti atti a contenuto generale - e in primo luogo gli strumenti urbanistici - abbisognano comunque di una motivazione, richiesta da norme speciali o da principi giurisprudenziali<sup>32</sup>, sia che l'esclusione degli atti normativi "risulta un po' troppo tradizionale", non tenendo in adeguata considerazione l'evoluzione della legislazione più recente<sup>33</sup>.

In terzo ed ultimo luogo, l'idea che l'obbligo di motivazione sussista, in via generale, solo per gli atti giurisdizionali: (privi di legittimazione democratica). Tale obbligo, in coerenza con la progressiva valorizzazione della trasparenza e della responsabilità (intesa come *accountability*) negli ordinamenti contemporanei<sup>34</sup>, tende ormai ad essere esteso a quasi tutti gli atti dei pubblici poteri, come forma ulteriore di legittimazione, che si affianca e talvolta si sostituisce a quella derivante dal riferimento, più o meno diretto, all'elezione da parte dei cittadini. In questo quadro, si è sostenuta la proponibilità di una «teoria unitaria della motivazione degli atti dei pubblici poteri», nell'ambito della quale anche la motivazione delle leggi potrebbe essere considerata come una forma di «legittimazione democratica oggettiva», la cui valorizzazione appare coerente con la tendenza degli stati contemporanei a privilegiare i «principi oggettivi di legittimazione, a scapito di quelli soggettivi»<sup>35</sup> e ad affermare «il principio della responsabilità di *tutti* i soggetti pubblici (e quindi anche del legislatore)»<sup>36</sup>.

---

un obbligo generalizzato di motivazione, traendo anche argomento (*a contrario*) dall'art. 111 Cost.: secondo cui "tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati". Cfr. ora anche B.G. Mattarella, *Il provvedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo*, cit., p. 705 s., spec. 769 s.

<sup>32</sup> Sul punto, cfr. R. Scarciglia, *La motivazione dell'atto amministrativo. Profili ricostruttivi e analisi comparatistica*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 234 s., il quale ritiene che l'esclusione disposta dall'art. 3, comma 2, della legge n. 241 del 1990 vada riferita, in conformità con quanto emerge dai lavori preparatori della legge, esclusivamente "agli atti generali a contenuto normativo". Inutile sottolineare, al riguardo, che molti problemi derivano dall'incertezza del confine tra atti amministrativi generali e atti normativi: sul problema cfr. G. Lasorella-C. Tucciarelli, *Atti di pianificazione e programmazione*, in *Norme secondarie e direzione dell'amministrazione*, a cura di U. De Siervo, Bologna, Il mulino, 1992, p. 109 s., L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il mulino, 1996, p. 46 s., G. Tarli Barbieri, *Atti regolamentari ed atti pararegolamentari nel più recente periodo*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. de Siervo, Torino, Giappichelli, 1999, p. 241 s. e ora G. della Cananea, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, Cedam, 2000, spec. p. 385 s., e la recensione a tale volume di G.U. Rescigno, in *Diritto pubblico*, 2001, p. 817 s., spec. 820 s.

<sup>33</sup> Così il sen. Elia, nel suo intervento nel corso dei lavori preparatori della legge n. 241 del 1990, ove sottolinea che "ormai abbiamo un avvicinamento, anche nel campo normativo, ai testi di tipo anglosassone, in cui - anche se non c'è una motivazione in senso proprio - tuttavia è implicita una sorta di motivazione sostanziale, in quanto vengono fissate le finalità del testo e gli obiettivi che si vogliono raggiungere nei primi articoli" (A.S., X legislatura, 1a commissione, res. sten., 19 luglio 1990, p. 13). In dottrina, cfr. M. Cammelli, *Introduzione alla tavola rotonda su "Testi unici e semplificazione delle regole giuridiche"*, Bari 5 giugno 1998, in *Iter legis*, gennaio-aprile 1999, p. 207 s., il quale rileva che l'art. 3 della legge n. 241 del 1990, ove esclude dall'obbligo di motivazione gli atti di regolazione, va in una direzione esattamente opposta da quella indicata dall'OCSE. Ritiene invece "ovvia" l'esenzione dell'obbligo di motivazione per gli atti normativi (ma non per gli atti a contenuto generale) G. Corso, *L'attività*, cit., p. 114.

<sup>34</sup> Cfr., da ultimo, G. Amato-F. Fourquet, *Tornare al futuro. La sinistra e il mondo che ci aspetta*, Roma-Bari, Laterza, 2002, spec. p. 27 s.

<sup>35</sup> Le espressioni virgolettate sono tratte da A. Romano Tassone, *Sulla c.d. «funzione democratica» della motivazione degli atti dei pubblici poteri*, in *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*. Atti del seminario di Messina, 7-8 maggio 1993, a cura di A. Ruggeri, Torino, Giappichelli, 1994, p. 33 s.; cfr. anche Id., *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Milano, Giuffrè, 1987, spec. p. 70 s. In un'ottica non dissimile cfr. L. Ventura, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino, Giappichelli, 1995, spec. p. 118 s. e 205 s., il quale sottolinea a più riprese «la strumentalità della parte motiva dell'atto al valore democratico», evidenziando peraltro, «nell'esperienza costituzionale fin qui trascorsa, la

Alla luce di questa evoluzione, si comprende come mai, negli ultimi anni, sia stato da più parti prospettato il superamento dell'esenzione dall'obbligo di motivazione per le leggi e per gli atti normativi.

Senza alcuna pretesa di completezza, si può ricordare che una parte della dottrina più sensibile ed attenta all'evoluzione dei fenomeni istituzionali e normativi ha recentemente sottolineato che la mancata previsione, allo stato del nostro ordinamento, della motivazione per gli atti normativi appare "un punto da rivedere sul piano istituzionale"<sup>37</sup>, quanto meno con riferimento agli atti normativi del Governo<sup>38</sup>, e che al riguardo occorrerà procedere ad una "rimeditazione"<sup>39</sup>.

La tesi della necessità di una motivazione è stata a più riprese espressa da Giuseppe Ugo Rescigno, il quale, dopo aver rilevato l'esistenza di una "tendenza, che è europea e mondiale, prima ancora che italiana, per cui anche le leggi debbono in qualche modo giustificare la propria esistenza mediante documenti pubblici (conoscibili), ha affermato che sarebbe "sommamente opportuno che anche le leggi avessero un preambolo, nel quale le Camere (o i Consigli regionali) spieghino accuratamente ed ufficialmente per quali ragioni hanno voluto l'atto da esse approvato"<sup>40</sup>.

Anche il rapporto sulle questioni istituzionali predisposto dal Ministro Maccanico, sul finire della XIII legislatura, ha segnalato come, "al fine di assicurare efficacia agli adempimenti istruttori richiesti con crescente frequenza dalla recente normazione, è difficile continuare ad escludere il ricorso alla motivazione"<sup>41</sup>.

Infine, sul piano della prassi istituzionale, va segnalato il primo messaggio di rinvio del Presidente Ciampi alle Camere, il quale si è fondato, tra l'altro, sul fatto che la norma legislativa oggetto di rinvio – un articolo volto a prevedere che gli accordi collettivi relativi al personale sanitario siano resi esecutivi con d.P.R., in deroga perciò al regime generale della contrattazione collettiva di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 29 del 1993 – "tiene completamente celata la propria *ratio*, in quanto è stata introdotta nel testo della legge per via di un emendamento di iniziativa parlamentare, messo ai voti ed approvato senza alcuna illustrazione, in assenza di dichiarazioni di voto e in mancanza di prese di posizione del Governo". Dunque, un progetto di legge contenente una deroga al d.lgs. n. 29 del 1993 introdotta con un emendamento parlamentare "non

---

vulnerazione costante di tale principio, a causa del mancato ricorso alla motivazione o a causa della sua insufficienza».

<sup>36</sup> L'espressione appartiene a R. Bifulco, *La responsabilità*, cit., p. 22 s. e 241.

<sup>37</sup> Così V. Cerulli Irelli, *Legislazione delegata e delegificazione*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, cit., p. 149 s., spec. 168.

<sup>38</sup> Nel senso di prospettare l'introduzione di un obbligo di motivazione degli atti normativi del Governo, cfr. V. Cerulli Irelli., *Parlamento, Governo e funzione normativa*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 12. Seminario 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 49 s., spec. 57. Al riguardo cfr. anche A. Ruggeri, *I paradossi delle esperienze di normazione, attraverso i rapporti tra Parlamento e Governo sul piano delle fonti (e dal punto di vista della forma di Stato e della teoria della Costituzione)*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000, p. 109 s., spec. 130 s.

<sup>39</sup> In questi termini, cfr. E. Balboni, *La funzione di governo, oggi*, bozza provvisoria della relazione al convegno dell'Associazione italiana costituzionalisti, Palermo, 8-10 novembre 2001 (disponibile sul sito [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)).

<sup>40</sup> Cfr. G.U. Rescigno, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000, p. 152 s., spec. 163.

<sup>41</sup> A. Maccanico, *Rapporto sulle questioni istituzionali*, Dipartimento per le riforme istituzionali, Roma, dicembre 2000, spec. p. 48 s.

motivato" è stato ritenuto meritevole dal Presidente della Repubblica di un ulteriore esame parlamentare, in esito al quale, in effetti, tale norma è stata soppressa<sup>42</sup>.

## 5. Le “spinte” derivanti dal nuovo titolo V della Costituzione nella direzione di una “motivazione” delle leggi statali

La riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione, introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, costituisce probabilmente un ulteriore fattore che spinge nella direzione di un arricchimento del corredo motivazionale dei progetti di legge e fors’anche in quella dell’introduzione di qualche forma di motivazione degli atti normativi. E ciò per gli effetti originati sulle forme di esercizio dell’attività legislativa statale e regionale da una serie di disposizioni e di principi che ora trovano un riconoscimento costituzionale esplicito.

Né – sia detto per inciso – una ‘spinta’ siffatta deve sorprendere, considerato che la riforma posta in essere dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 appare a tal punto rilevante da riverberarsi pesantemente, e in più parti, sul resto della carta costituzionale, imponendo di rivedere istituti anche non interessati in modo diretto dall’intervento legislatore costituzionale. In questo caso, quella che sembra imporsi è una “rilettura” dei caratteri della funzione legislativa statale, per come disciplinata dall’art. 70 Cost.

Un primo elemento che dovrebbe incoraggiare la motivazione delle leggi statali è costituito dall’inversione del criterio di riparto delle competenze legislative contenuta nel nuovo art. 117 Cost.: com’è stato correttamente osservato, l’enunciazione delle materie di competenza legislativa statale rende necessario che ogni legge statale debba essere ‘motivata’ sul punto, individuando cioè espressamente “il titolo in base al quale interviene”, richiedendo cioè l’individuazione di una “base giuridica” per ogni intervento del legislatore statale<sup>43</sup>. Più in generale, si è osservato che il nuovo art. 117 Cost., “impedendo ormai alla legge (qualunque essa sia e a qualunque soggetto sia imputata) di porsi come elemento unificante a carattere generale dell’ordinamento complessivo ha come conseguenza quella di mutare la natura e il concetto stesso di legge”<sup>44</sup>, che sicuramente non può più intendersi come atto libero nel fine e nell’individuazione del suo campo di azione<sup>45</sup>.

Appunto in questa opera di individuazione o di esplicitazione della “base giuridica” dell’intervento legislativo statale attraverso l’indicazione di una o più delle “etichette” presenti

---

<sup>42</sup> Cfr. A.C., XIII legislatura, doc. I, n. 4. Su di esso sia consentito rinviare al nostro *Verso una motivazione delle leggi? A proposito del primo rinvio di Ciampi*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, p. 362 s.

<sup>43</sup> Cfr. M. Olivetti, *Ampliate le competenze normative delle regioni*, in *Guida al diritto*, cit., p. X.

<sup>44</sup> Così F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico “esplosivo”*, in *Le regioni*, 2001, p. 1153 s., spec. 1172 s. Ad avviso di questo autore, perciò, “ora tutte le leggi, a qualunque legislatore imputate, sono sempre caratterizzate dal principio di competenza”.

<sup>45</sup> Invero, secondo alcuni autori (in particolare F. Modugno, voce *Legge in generale*, in *Enc. del dir.*, vol. XXIII, Milano, 1973, p. 873 s. e ora Id., *A mo’ di introduzione. Considerazioni sulla “crisi” della legge*, in *Trasformazioni della funzione legislativa. II*, cit., p. 1 s., spec. 36 s.), l’esistenza di una Costituzione rigida avrebbe già comportato un superamento della competenza generale del legislatore statale. Tuttavia, tale tesi è rimasta sinora minoritaria, essendo invece prevalsa l’opinione secondo cui “sebbene nel vigente ordinamento la legge non sia più il massimo tra gli atti produttivi di diritto, essendo subordinata alla costituzione, essa rimane tuttavia l’atto normale o ordinario in cui si esprime il processo di integrazione politica” (così G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., p. 154 s. e Id., *Il diritto mite*, Torino, Einaudi 1992, p. 208 s.; non diversamente, cfr. A. Pizzorusso, *Delle fonti del diritto (art. 1-9)*, in *Commentario del codice civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano, 1977, p. 176 s. e L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 173 s.).

nei commi secondo o terzo dell'art. 117 Cost. è consistita, finora, l'attività consultiva svolta, a partire dall'entrata in vigore del nuovo titolo V Cost., dalle Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato<sup>46</sup>. Se è vero che tale attività consultiva – che delibere delle due Giunte per il regolamento hanno esplicitamente riferito, sul piano del parametro, al nuovo titolo V Cost. e potenziato, sul piano dell'oggetto, estendendola anche agli emendamenti presentati in Assemblea – non sembra aver realizzato, per il momento, un filtro particolarmente efficace rispetto alle “invasioni di campo” del legislatore statale, va però evidenziato che in tal modo il legislatore ha iniziato a compiere quell'operazione di “aggancio” alle materie al testo costituzionale che il nuovo titolo V Cost. richiede, a pena di vanificazione di quella che è spesso considerata “l'innovazione più vistosa” della riforma costituzionale<sup>47</sup>. Semmai, un “filtro” più penetrante ed efficace potrà realizzarsi per effetto dell'attività della Commissione parlamentare per le questioni regionali, una volta che questa sarà integrata da rappresentanti delle regioni e degli enti locali, secondo quanto previsto dai regolamenti parlamentari, in attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001<sup>48</sup>.

Un secondo elemento che gioca in favore dell'esplicitazione della motivazione delle leggi è costituito dalla previsione, nell'art. 118, primo comma, Cost., dei criteri di sussidiarietà (verticale), differenziazione e adeguatezza nella attribuzione delle funzioni amministrative ai vari livelli di governo: com'è stato acutamente osservato, si tratta di un principio “di ordine procedurale e non di ordine sostanziale”, che cioè “non dice mai una volta per tutte chi è competente per una determinata azione, ma indica il percorso che bisogna compiere per confermare o modificare una competenza”<sup>49</sup>. Anche e forse ancora più chiaramente, in questo caso, l'effettività della previsione costituzionale è perciò in larga parte legata a profili di carattere procedimentale. E anche in questo caso è probabile che l'esistenza di una Commissione parlamentare nella quale siano presenti anche i rappresentanti di regioni ed enti locali – sempreché questa sia coinvolta anche sui progetti di legge che ripartiscono le funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 Cost. – dovrebbe far sì che l'individuazione del livello territoriale a cui attribuire la funzione amministrativa di volta in volta in questione avvenga in

---

<sup>46</sup> Si vedano le sedute della Giunta per il regolamento della Camera del 16 ottobre 2001 e quella del Senato del 23 ottobre 2001. Cfr. in proposito C. Di Andrea, *L'attuazione del nuovo Titolo V in Parlamento. Annotazioni sulla verifica dell'esistenza della “competenza legislativa” nel procedimento di approvazione delle leggi statali*, in corso di pubblicazione in *Le regioni*, 2002, n. 1.

<sup>47</sup> Così, ad esempio, P. Cavaleri, *La nuova autonomia legislativa delle regioni*, in *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, V, c. 199 s.

<sup>48</sup> Sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, cfr., con posizioni variegata, R. Bifulco, *Le ombre sul futuro della seconda Camera federale*, in *Guida al diritto*, cit., p. XX s., Id., *In attesa della seconda Camera federale*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, Giappichelli, 2001, p. 211 s., S. Ceccanti, *Ipotesi sulle conseguenze regolamentari della revisione costituzionale del Titolo V della Parte II rispetto alla Commissione Bicamerale per le Questioni Regionali*, C. Fusaro, *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, S. Mangiameli, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, R. De Liso, *Osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale di riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione. Problemi interpretativi e di attuazione*, R. Bin, *La Commissione bicamerale integrata, tra democrazia e corporativismo*, L. Gianniti, *Considerazioni sull'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, E. Balboni, *La bicameralina non è un camerino (ma nemmeno un luogo equivoco)*, tutti in *Forum di Quaderni costituzionali* ([www.mulino.it](http://www.mulino.it)), nonché G. Falcon, *Il big bang del regionalismo italiano*, in *Le regioni*, 2001, p. 1141 s., spec. 1148 s. e, volendo, il nostro *Alcune riflessioni sul Parlamento alla luce del nuovo titolo V Cost.*, in *Amministrazioneincammino*, gennaio 2002 ([www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)). Tra i contributi apparsi sulla stampa quotidiana, cfr. G. Busia, *Autonomie con ingresso alla Camera*, in *Il sole 24 ore*, 27 novembre 2001, p. 8.

<sup>49</sup> Le espressioni virgolettate nel testo appartengono a G.U. Rescigno, *Stato sociale e principio di sussidiarietà*, versione provvisoria della relazione al convegno di Genova, 25 gennaio 2002, in [www.costituzionale.unige.it](http://www.costituzionale.unige.it).

esito ad un confronto con i rappresentanti regionali e degli enti locali; anzi, in questa chiave acquisterebbe un suo senso anche la partecipazione dei rappresentanti degli enti locali nella Commissione integrata, altrimenti difficilmente spiegabile<sup>50</sup>.

Un ragionamento non dissimile deve farsi anche con riferimento al principio di sussidiarietà “orizzontale”: benché esso sia stato enunciato dall’art. 118, quarto comma, Cost. con una formula debole<sup>51</sup>, sembra che tale principio ponga un onere di giustificazione dell’intervento pubblico (o, viceversa, della scelta di coinvolgere soggetti privati)<sup>52</sup> e, al tempo stesso, sia idoneo a preconstituire un limite all’iperregolazione<sup>53</sup>. Ma, poiché si tratta di valutazioni che rivestono carattere ampiamente discrezionale, si è sostenuto che “la legge, e gli atti normativi in generale, almeno per questa parte, dovrebbero essere motivati nel testo ufficiale, contro la prassi costituzionale e le norme vigenti che dicono il contrario, così come sono motivati i regolamenti comunitari: solo in tal modo diventa possibile verificare se il percorso argomentativo che è imposto dal principio di sussidiarietà è stato oppure non è stato rispettato”<sup>54</sup>.

Infine, in quarto ed ultimo luogo, anche l’esplicitazione del vincolo comunitario e l’introduzione del vincolo internazionale ad opera dell’art. 117, primo comma, Cost. contribuiscono a rendere più pressante l’esigenza di corredare i testi normativi statali (e regionali) di un più ricco apparato informativo-motivazionale. Specie ove si interpreti il vincolo come idoneo ad obbligare il legislatore a rispettare tutti gli obblighi internazionali e comunitari precedentemente assunti<sup>55</sup>, vi è infatti la necessità che il legislatore parlamentare si confronti

---

<sup>50</sup> Critico sulla presenza, nella Commissione integrata, di rappresentanti degli enti locali è R. Bifulco, *In attesa della seconda camera federale*, cit., p. 218: “se è vero che ‘la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni’, secondo quanto dispone il nuovo art. 117, 1° comma, ci si chiede quale sia il titolo sulla cui base viene permesso agli enti locali di partecipare, sebbene in forma indiretta, all’esercizio della funzione legislativa”. Diversamente, cfr. C. Fusaro, *Lontani surrogati*, cit., per il quale tale scelta “è in linea con la politica istituzionale degli ultimi anni, fondata su un singolare ‘federalismo a più livelli’, che pone regioni ed enti locali costituzionalmente sullo stesso piano (ancorché con funzioni diverse)” e con l’assegnazione ai comuni delle “funzioni amministrative generali”.

<sup>51</sup> Sono stati in effetti presentati, e respinti, una serie di emendamenti rivolti ad introdurre il principio di sussidiarietà “orizzontale” all’interno dell’art. 5 Cost., adottando una formula più chiaramente volta ad evidenziarne il significato di limite all’azione dei pubblici poteri (cfr. A.C., XIII legislatura, allegato A alla seduta del 19 settembre 2000). Per le prime “reazioni” a questa previsione si vedano gli atti di un convegno dell’Associazione “San Martino” svoltosi a Lecce il 19-20 ottobre 2001 sul tema “*Lo Stato sussidiario?*” (un accurato resoconto del convegno, a cura di L. Lamberti e R. Marzulli, è in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)).

<sup>52</sup> Cfr. ancora G.U. Rescigno, *Stato sociale*, cit., p. 25, il quale ad esempio cita le seguenti valutazioni che il legislatore dovrebbe compiere: “la struttura privata X raggiunge o no gli standard previsti? Presenta costi superiori a quelli che dovrebbe sostenere una corrispondente struttura pubblica?”. Ma si tratta di valutazioni che, in ottica liberista, possono essere facilmente “girate”, ponendo l’onere giustificativo a carico dell’intervento pubblico.

<sup>53</sup> Sul principio di sussidiarietà come limite all’iperregolazione cfr. C. Pinelli, *Le regole sulla qualità della legislazione*, cit., p. 70 s. e A. Maccanico, *Rapporto sulle questioni istituzionali*, cit., p. 41 s.

<sup>54</sup> Così G.U. Rescigno, *Lo stato sociale*, cit., p. 25.

<sup>55</sup> Sulla questione dell’interpretazione da darsi al primo comma dell’art. 117 Cost. si è sviluppato un intenso dibattito in dottrina, avviato da M. Luciani, *Camicia di forza federale*, in *La stampa*, 3 marzo 2001, p. 1 (del quale cfr. anche Id., *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)). Tra gli altri, cfr. C. Pinelli, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l’ordinamento internazionale e con l’ordinamento comunitario*, in *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, cit., c. 194 s., E. Cannizzaro, *La riforma “federalista” della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Forum*, cit., T. Groppi, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., 133 s., spec. 137 s., A. D’Atena, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l’Unione Europea*, relazione al convegno di Bologna del 14 gennaio 2002 su *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione* e F. Sorrentino, *Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario. Nuovi profili costituzionali*

anche con la normazione prodotta (e a quella in via di elaborazione) a questi livelli, se non altro al fine di procedere, eventualmente, alla denuncia del trattato internazionale. E perché ciò accada sembra indispensabile che il Governo corredi tutti i progetti di legge all'esame delle Camere di una analisi tecnico-normativa nella quale si dia conto dell'esistenza, o dell'inesistenza, di vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, dal momento che, in particolare, questi ultimi, com'è noto, non sono tutti posti a conoscenza del legislatore parlamentare.

Si potrebbe osservare che il rispetto di tutte queste previsioni contenute nel nuovo titolo V Cost. è rimesso esclusivamente ai giudici e quindi, nel caso delle leggi (statali e regionali), al giudice costituzionale. Sembra peraltro che la sussistenza di una qualche forma di "motivazione", nel corso dei lavori preparatori e fors'anche a corredo del testo approvato, possa appunto contribuire a far comprendere meglio il perché dell'intervento, restituendo anche spazio (almeno "in prima battuta", in questa delicatissima fase di prima attuazione del nuovo testo costituzionale) alle sedi in cui si sviluppa il circuito dell'indirizzo politico; a condizione però che queste sedi, lungi dall'invocare un'ormai inesistente libertà assoluta della politica, siano consapevoli dei forti condizionamenti derivanti dall'azione di altre autonomie riconosciute e tutelate, in forma oggi ancora più chiara ed ampia, dal testo costituzionale<sup>56</sup>.

## **6. Conclusioni: cenno ai vantaggi e agli svantaggi legati all'introduzione di una motivazione delle leggi**

La ricostruzione che qui si è proposta non intende condurre alla conclusione della necessità di introdurre un obbligo di motivazione delle leggi e degli atti normativi in genere. Si è infatti consapevoli che la previsione di un tale obbligo porterebbe con sé, oltre ad alcuni dei vantaggi che qui si sono evidenziati, anche problemi di peso certo non indifferente: basti pensare alla individuazione dei soggetti (tecnici o politici?) incaricati della elaborazione delle motivazioni nel corso di tutte le fasi dei procedimenti di produzione normativa; al problema della qualità delle motivazioni stesse<sup>57</sup>; alla questione del grado di vincolo che esse sono idonee a determinare nell'interprete; o infine ai dilemmi che sorgerebbero in caso di contrasto tra motivazione di un atto e disposizioni normative in esso contenute.

Effettivamente, è difficile dire, in generale *a priori*, se prevalgano i vantaggi o gli svantaggi. Anche il dato comparato non fornisce indicazioni univoche. Di particolare interesse è l'esperienza spagnola, nella quale i preamboli delle leggi sono tuttora – e pressoché senza soluzioni di continuità rispetto al regime franchista – piuttosto diffusi<sup>58</sup>, ma vi sono autorevoli opinioni contrarie al loro utilizzo, sulla base di una serie di considerazioni, tra le quali il fatto che

---

*dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario*, relazione al convegno di Genova del 23 marzo 2002 su *Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario* (entrambe in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)).

<sup>56</sup> Sul peso crescente degli elementi di tipo tecnocratico nella *governance* contemporanea, e sulla necessità per i parlamenti di adeguare i propri strumenti informativi e di accrescere il livello di trasparenza del proprio operato, cfr. *The future of parliamentary democracy: transition and challenge in European governance*, a cura di T.R. Burns e Y. Meny, relazione presentata alla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea, Roma, 22-24 settembre 2000, *paper* (in [www.camera.it/\\_cpueg/](http://www.camera.it/_cpueg/)).

<sup>57</sup> Ad esempio, R. Balduzzi, replica, cit., p. 165 s., pur esprimendosi in favore di un arricchimento del corredo motivazionale delle leggi, rileva che, in fondo, "la motivazione comporta la creazione di una norma in più".

<sup>58</sup> Cfr. L.M. Díez Picaso, *Los preambulos*, cit., p. 179 s. e 204 s. e J. Tajadura Tejada, *Exposiciones de motivos y preámbulos*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 44, 1998, p. 141 s.

essi sono privi di valore normativo, forniscono un apporto interpretativo superfluo e non sono richiesti dalla carta costituzionale<sup>59</sup>.

Ciò non vuol dire, però, che sia bene si debba persistere nel ritenere operante un divieto di motivare gli atti legislativi e normativi. Occorre infatti, per un verso, considerare che già in qualche caso si è proceduto alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale di relazioni di accompagnamento riferite a (importanti) decreti legislativi, come quello contenente il nuovo codice di procedura penale del 1988 e quello sul giudice unico di primo grado, senza con ciò creare eccessivo “scandalo”<sup>60</sup>. Per altro verso, si è ricordato come negli ultimi anni si sia comunque realizzato un arricchimento del corredo informativo dei progetti di legge, che in qualche modo sarebbe probabilmente utile fosse portato a conoscenza degli interessati, al fine di comprendere meglio le ragioni del legislatore (anche per poterle confrontare con quelle dei giudici).

---

<sup>59</sup> Il riferimento è a F. Santaolalla Lopez, *Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 33, 1991, p. 47 s., spec. 56 s.

<sup>60</sup> Per il nuovo codice di procedura penale di cui al decreto legislativo 22 settembre 1988, n. 447, cfr. la relazione sul testo definitivo, pubblicata in Gazzetta ufficiale, serie generale, 24 ottobre 1988, n. 250, suppl. ord. n. 2. Per il decreto legislativo 19 febbraio 1998, recante norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado, cfr. l'estratto della relazione (è stata espunta la parte relativa alle tabelle allegate al decreto legislativo) pubblicata in Gazzetta ufficiale, serie generale, 20 marzo 1998, n. 66, suppl. ord. n. 2.