

**CORSO “QUALITA’ DELLA NORMAZIONE” 2009  
UNIVERSITA’ DI FIRENZE**

**LA MOTIVAZIONE DELLA LEGGE.  
IL CASO DELLA LEGGE REGIONALE TOSCANA  
22 ottobre 2008, n. 55**

**Paola Guidelli**

**SOMMARIO: 1.Premessa – 2 Evoluzione del quadro normativo di riferimento - 2.1** L’obbligo di motivazione nella dottrina -2.2 La motivazione degli atti normativi nell’ordinamento comunitario - 2.3 La motivazione degli atti normativi nell’ordinamento italiano - 2.4 Le tendenze evolutive alla luce della riforma del titolo V -**3. Il La legge Regionale Toscana sulla qualità della normazione - 3.1** I contenuti della legge:l’obbligo di motivazione delle leggi e dei regolamenti regionali -3.2 Funzione e valore della motivazione - 3.3 Giustiziabilità della violazione dell’obbligo di motivazione

**1. 1.Premessa**

Ai fini di un corretto approccio alla tematica della motivazione delle leggi è necessario muovere da premesse di carattere strettamente giuridico, tralasciando alle sedi più opportune le - pur interessanti - considerazioni di ordine linguistico e logico – filosofico.

La nozione di “motivazione” trova collocazione nell’ambito del diritto pubblico distinguendosi nettamente dai concetti “causa” e “motivo”del diritto privato: la prima rappresenta infatti la “ragione giustificativa” delle prestazioni contrattuali”, mentre con il secondo termine si individuano gli specifici e concreti interessi che muovono le singole parti e che, di norma, non emergono nel contratto.

La motivazione nel diritto pubblico costituisce invece la ragione della decisione assumendo caratteristiche diverse a seconda della categoria di atti a cui si riferisce, siano essi provvedimenti giudiziari, provvedimenti amministrativi o atti normativi. Per tale motivo la dottrina ha sempre trovato difficoltà ad elaborare sul piano teorico una nozione generale di motivazione distinguendo, in relazione alla tipologia dell’atto pubblico, nozioni diverse di volta in volta identificate: nell’estrinsecazione dei fini, nella ricostruzione del ragionamento seguito, ovvero nell’indicazione di fatti, delle circostanze e dei presupposti normativi, degli interessi pubblici coinvolti e delle valutazioni svolte dell’amministrazione.

Tale operazione risulta tanto più complessa per gli atti normativi, se si considera che i medesimi – a differenza delle categorie dei provvedimenti amministrativi e degli atti giurisdizionali, tra loro ontologicamente distinguibili - possono avere natura formale di atti amministrativi (regolamenti) o viceversa, averne in concreto il medesimo contenuto pur differenziandosi da essi sotto il profilo dell’iter genetico di formazione (leggi

provvedimento). Da qui la difficoltà della dottrina ad individuare una definizione unitaria di motivazione degli atti normativi, con particolare riferimento a quelli di rango primario<sup>1</sup>.

Nell'affrontare la tematica della motivazione, la dottrina più risalente<sup>2</sup> ne ha considerato la dimensione prevalentemente formale - cioè quella relativa alle modalità attraverso cui essa "si esplica in un testo scritto a corredo dell'atto legislativo" estrinsecando "un momento (...) di per sé meramente interno del processo formativo del volere" e cioè "il complesso dei motivi che hanno determinato una certa volontà"<sup>3</sup>.

L'evoluzione successiva della dottrina, partendo dal presupposto che la disposizione normativa altro non è che il risultato del procedimento decisionale del legislatore, ha invece evidenziato come l'individuazione degli specifici elementi della motivazione formale non possa prescindere da una ricostruzione, sul piano sostanziale, del processo decisionale.

Da qui la prospettiva che conduce a tenere distinte la "motivazione sostanziale" da quella "formale".

La prima riveste un carattere di complessità poiché riguarda tanto la c.d. "*occasio legis*" - ovvero i motivi più o meno remoti e contingenti, che hanno determinato la volontà del legislatore - quanto la "*ratio legis*", che presuppone la ricognizione dei motivi finali che presiedono alla formulazione della legge, ma anche dei fini od obiettivi e dei mezzi attraverso cui perseguirli.

La seconda costituisce l'"esposizione linguistica e concettuale" del percorso decisionale intrapreso dal legislatore e consiste essenzialmente in un'operazione che non necessariamente conduce alla riproduzione fedele della motivazione sostanziale, atteso che chi la compie inevitabilmente finisce per rappresentare il processo decisionale che ha portato alla legge, mediandolo attraverso il filtro soggettivo della propria comprensione.

Quindi, se da un punto di vista logico-teorico la motivazione sostanziale costituisce "requisito essenziale e strutturale" della legge - quantomeno sotto il profilo dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza - ciò non vale per la motivazione formale, la cui presenza non è intrinsecamente necessaria, ma può essere richiesta dall'ordinamento, ove esista una norma specifica che ne prescriva la presenza a pena d'invalidità.

Ai fini della presente trattazione viene in rilievo la motivazione nella sua dimensione formale la cui innegabile valenza comunicativa è finalizzata, non tanto a rappresentare l'iter decisionale, quanto a dotare la decisione intrapresa di idoneo apparato giustificativo<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Per un interessante ed esaustivo approfondimento dell'argomento cfr. S. BOCCALATTE *La motivazione della legge, profili teorici e giurisprudenziali* CEDAM 2008, in particolare il capitolo, *I profili teorici della motivazione degli atti legislativi: tra logica e linguaggio*, p. 1 ss. Cfr. anche M.S. GIANNINI, *Motivazione dell'atto amministrativo* in *Enc. Dir.* XXXVII, Milano Giuffrè 1977 p. 258.

<sup>2</sup> S. CRISAFULLI *Sulla motivazione degli atti legislativi*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, I p. 415 che definisce la motivazione come "enunciazione esplicita e implicita, contestuale o non, dei motivi che precedettero e determinarono l'emanazione di un atto giuridico", Cfr. anche C.M. IACCARINO *Studi sulla motivazione (con speciale riguardo agli atti amministrativi)*, Roma, Soc. Ed. del Foro It. 1933, p. 43. Cfr. anche la dottrina successiva G. LOMBARDI *Motivazione, Diritto Costituzionale* in *Noviss. Dig. It.* X, Torino, Utet 1975, p. 954 e M.S. GIANNINI *Motivazione dell'atto amministrativo*, cit. 258 che considera motivazione "in senso stretto" l'esposizione dei motivi, e motivazione in "senso lato" l'estrinsecazione degli altri elementi quali la finalità, la causa i fatti ecc.

<sup>3</sup> S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge, profili teorici e giurisprudenziali*, cit. 6-7.

<sup>4</sup> Cfr. S. BOCCALATTE *La motivazione della legge, profili teorici e giurisprudenziali* cit. p. 32-33.

## 2. Evoluzione del quadro normativo di riferimento

### 2.1 L'obbligo di motivazione nella dottrina

Le problematiche connesse all'esistenza di un obbligo implicito della motivazione degli atti legislativi e normativi e all'individuazione del relativo fondamento giuridico-costituzionale sono state oggetto di ampio dibattito nel nostro ordinamento sin dalla più antica tradizione filosofica, anche se l'approccio è stato prettamente teorico e, spesso, strumentale rispetto ad altre tematiche, nel presupposto di un'obiettiva impossibilità di imporre tale obbligo al legislatore.

Secondo la dottrina tradizionale l'insussistenza di tale obbligo è rinvenibile nella circostanza che il legislatore, quale "autorità suprema" ed "organo pubblico per eccellenza" trae la propria legittimazione dal corpo elettorale e non deve dare conto delle ragioni delle proprie scelte, se non in sede politica. Verrebbe quindi negata la funzione di ausilio e supporto all'attività dell'interprete assoluta dalla motivazione, in quanto essa consentirebbe di giungere alla sola "ratio soggettiva" – cioè la volontà storica del legislatore ma non anche alla "ratio oggettiva" cioè all'individuazione degli scopi "attualizzati" perseguiti dalla legge. Alla base di tale impostazione vi è anche la teoria dell'"eterogenesi" dei fini, secondo la quale la norma si distacca dalla volontà del Legislatore ed assume un significato autonomo in ragione del suo inserimento nel sistema delle norme e in un contesto sociale che tende ad evolversi nel tempo. Vi è quindi un naturale mutamento del fine originario della norma da cui deriva la conseguente flessibilità dell'attività interpretativa<sup>5</sup>.

In questa prospettiva la legge- quale espressione delle scelte del legislatore - rappresenta un atto politico libero nel fine (o al massimo discrezionale quando è richiesto il rispetto di determinati parametri, quali ad esempio la ragionevolezza) a fronte del quale, l'eventuale introduzione di un obbligo di motivazione, non solo non sarebbe necessaria, ma assumerebbe addirittura una duplice valenza negativa: per un verso essa costituirebbe una "deminutio" dell'autorità delle assemblee legislative mentre, sotto altro profilo offrirebbe una "minore resistenza" nei giudizi innanzi alla Corte costituzionale, poiché le giustificazioni in ordine alla coerenza della norma alle finalità e ai principi costituzionali assumerebbero inevitabilmente un ruolo determinante nel sindacato di ragionevolezza della legge.

Si è inoltre sostenuto che la motivazione, anche se obbligatoria, sarebbe comunque di dubbia utilità: a fronte di testi di legge spesso ambigui e poco chiari - in quanto frutto dei compromessi necessari a comporre la conflittualità all'interno dell'assemblea e ad ottenere il consenso per l'approvazione - essa risulterebbe infatti vaga e generica, evidenziando nulla di più di quanto già ricavabile dal dato letterale delle norme<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> I. SALZA, *L'ordinamento regionale - Le regole sulla qualità della normativa regionale*, 21-22 - Libro III *Drafting regionale e locale* di Grazzi r. Mostacci E. Salza I, Vivaldi E. in *Codice del Drafting* ideatore e coordinatore P. Costanzo in [www.tecnichenormative.it/libro3.html](http://www.tecnichenormative.it/libro3.html)

<sup>6</sup> Per la ricostruzione delle varie impostazioni dottrinali Vedi M. PICCHI *Della motivazione delle leggi statali e regionali* in *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino 2008 118. che richiama i seguenti autori: A. RUGGERI, *Stato e tendenze della Legislazione (tra molte ombre e qualche luce)* in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi degli anni 1996/98*, Giappichelli, Torino, 1999, 429 (nota 23); C. MORTATI *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1952, 98; L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*

Secondo altra interpretazione -diversamente dagli atti comunitari, dagli atti aventi forza di legge e dai regolamenti governativi ,che sono preceduti da preambolo con funzione di corredo giustificativo - l'inesistenza dell'obbligo di una motivazione puntuale e formale per la legge sarebbe invece da porre in relazione al carattere pubblico del procedimento legislativo soggetto, come tale, al controllo dei cittadini attraverso la dialettica tra maggioranza e opposizione,<sup>7</sup>.

Alcune posizioni intermedie -traendo spunto dalle norme costituzionali "programmatiche" che impongono il perseguimento di determinati scopi e fini- individuano nella motivazione lo "strumento necessario" per giustificare le scelte operate dal legislatore in funzione del fine da perseguire ovvero le ragioni dell'eventuale deviazione dalla regola generale, nell'ottica della tutela dei destinatari dei provvedimenti e del conseguente sindacato di legittimità costituzionale,<sup>8</sup>.

In sostanza con l'avvento dello Stato sociale, il legislatore incontra non solo limitazioni in negativo, ma anche il vincolo delle azioni positive che la Costituzione - attraverso le norme programmatiche - gli impone di intraprendere e rispetto alle quali graverebbe l'obbligo di motivare le scelte compiute (o non compiute).

L'evoluzione dottrinale più recente ha infine posto in rilievo come, alla luce dei principi introdotti da una costituzione di tipo rigido, la motivazione rappresenti un essenziale strumento di controllo dei pubblici poteri e sia dovuta quando vi sia una "responsabilità politica" - quindi anche in caso di atti legislativi - con beneficio per l'intera società, per i soggetti direttamente interessati ma anche per l'attività interpretativa dell'autorità giudiziaria e della stessa Corte costituzionale. Inoltre essa, inducendo il legislatore ad una maggiore ponderazione delle scelte e temperamento degli interessi coinvolti, contribuirebbe a rendere più trasparenti sia i rapporti tra corpo elettorale e organi rappresentativi che la dialettica tra le forze politiche, restituendo legittimazione democratica e autorevolezza alle istituzioni<sup>9</sup>.

## 2.2 La motivazione degli atti normativi nell'ordinamento comunitario

La moltiplicazione dei livelli di produzione normativa verificatasi negli ultimi decenni ha determinato un profondo mutamento del significato della legge che, da espressione della volontà generale, è divenuta "il principale strumento di collegamento tra i

---

1956,1024 ss; A MOSCARINI, *Ratio legis e valutazione di ragionevolezza della legge*, Giappichelli, Torino, 1996, 28 ss.; G. GAVAZZI *la motivazione delle leggi in Il Politico*, 1974, 173 ss ; G. SCACCIA "Motivi" della legge e lavori preparatori nel giudizio costituzionale, in *Iter legis*, 1998,16; G.U. RESCIGNO, *Sulla attribuzione del principio di sussidiarietà (note per l'audizione dell'11 dicembre 2006 presso la commissione Affari costituzionali congiunte di Camera e Senato)* in *www-astrid-online. it* 7 ;S. BOCCALATTE *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto legge alla luce della sentenza 171/2007*, in *www.federalismi.it*, 17/2007, 22.

<sup>7</sup> G. GIANNITI, *Motivazione delle leggi pubblicità dei lavori parlamentari in www.consiglio.regione.toscana.it.*, 2002,13 ss; F.SORRENTINO *Lezioni sul principio di legalità*. Giappichelli, torino,2007, 33; M. Picchi *Della motivazione delle leggi statali e regionalicit*, p.117-120

<sup>8</sup> R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Giuffrè, Milano, 1988, 307 ss; , E. CHELI *Atto Politico e funzione d'indirizzo politico*, Giuffrè, Milano. Cfr. anche M. PICCHI *Della motivazione delle leggi statali e regionali* cit. 119.

<sup>9</sup> Cfr. P. CARETTI, *Motivazione (Diritto Costituzionale)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1990, 51 ss. ;G.U. RESCIGNO, *Sull'attuazione del principio di sussidiarietà*, cit.,7; M. PICCHI "Della motivazione delle leggi statali e regionali"cit, p.119-120.

diversi soggetti e gli interessi di cui questi sono portatori”<sup>10</sup>, e rispetto alla quale il requisito della generalità connota ormai il solo aspetto del “procedimento e non anche del contenuto legislativo”<sup>11</sup>

Un ulteriore elemento di rilievo è rappresentato dall’incidenza del diritto comunitario sull’ordinamento interno sia con riguardo ai contenuti delle discipline relative ai diversi settori, rispetto ai quali è in corso un forte processo di armonizzazione, sia in relazione ai modelli linguistici istituzionali e procedurali.

In tale prospettiva deve collocarsi l’uso di riportare le definizioni in testa all’atto normativo, diffusosi, anche nella legislazione più recente ed il ricorso ai c.d. “libri bianchi”, cioè quegli strumenti finalizzati ad illustrare le politiche e i mezzi con cui darvi attuazione, anteriormente alla formulazione di una vera propria iniziativa legislativa.<sup>12</sup>

La “motivazione” degli atti normativi costituisce appunto l’espressione più significativa dell’influenza che i modelli proposti dell’Unione esercitano sugli ordinamenti degli stati nazionali.

L’art. 253 del trattato sulla Comunità europea ha disposto che tutti gli atti comunitari debbano essere corredati da una motivazione nonché dei riferimenti alle proposte o ai pareri obbligatoriamente richiesti in esecuzione del trattato.

In attuazione di tale disposizione tutti i regolamenti, le direttive e le decisioni -da qualunque organo adottati- sono preceduti da una serie di “visto” contenenti i richiami e le indicazioni in ordine alla c.d. “base giuridica” e alle “fasi essenziali del suo procedimento di formazione” (rappresentate dalle proposte presentate, dai pareri resi, dalle consultazioni effettuate), nonché da un insieme di “considerando”, che - ai sensi di un accordo interistituzionale in tema di qualità redazionale della legislazione comunitaria<sup>13</sup> - “motivano in modo conciso le norme essenziali dell’articolato”, evitando di riprodurne o parafrasarne il dettato o di riportare “enunciati di carattere normativo o dichiarazioni di

---

<sup>10</sup> N. LUPO “La “motivazione” delle leggi alla luce del nuovo titolo V Cost; Rapporto 2001 sullo stato della legislazione, curato dall’Osservatorio sulla legislazione, Roma, Camera dei deputati, s.d. (ma 2002), p. 1.

<sup>11</sup> Così G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, vol. I (il sistema delle fonti del diritto), Torino, Utet, 1984,agg. 1990, p. 154 e ss. Sull’argomento vedi anche A. MANZELLA, *Tendenze attuali dei Parlamenti*, prolusione al convegno annuale dell’Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Valencia, settembre 2001, in *Quad. cost.*, 2002 il quale afferma: “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 geometrica centralità nella governance plurale” 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”).

<sup>12</sup> N. LUPO *La “motivazione” delle leggi alla luce del nuovo titolo V Cost*” cit p. 2. Con riguardo al processo di armonizzazione della disciplina dei contratti, cfr. V. Roppo, *Il contratto, e le fonti del diritto*, in *Politica del diritto*, 2001, p. 529 s., spec. 535 s.

<sup>13</sup> 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.).

natura politica” e che devono essere appositamente numerati al fine di renderne più agevole la citazione<sup>14</sup>.

Occorre peraltro evidenziare che nell’ordinamento comunitario l’obbligo di motivazione, in primo luogo, è da porre in stretta correlazione con l’assenza di una chiara e completa distinzione tipologica tra atti normativi e atti provvedi mentali.

In secondo luogo, essa trova giustificazione nell’assetto ordinamentale a competenze enumerate -spesso rinvenibili in modo implicito attraverso l’indicazione delle finalità- che comporta la necessità di un esplicito riferimento, nel preambolo di ogni atto, alla “base giuridica” sulla quale il medesimo si fonda. E ciò tanto più dall’entrata in vigore del trattato di Maastricht, che impone alle istituzioni comunitarie di giustificare i propri interventi alla luce dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Da ultimo, si deve peraltro rimarcare come la motivazione degli atti comunitari assuma spesso una forte valenza di legittimazione della decisione di volta in volta assunta, a fronte della scarsa rappresentatività e della debole legittimazione democratica di tipo soggettivo degli organi dell’Unione nonché della carenza di pubblicità dei processi decisionali che si svolgono in tale ordinamento di natura “derivata”.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> N. LUPO *La “motivazione” delle leggi alla luce del nuovo titolo V Cost*, cit. 3 . L’autore opportunamente evidenzia che 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 ed affermando che il dispositivo e la motivazione di una decisione “costituiscono un tutto inscindibile”, e devono pertanto essere entrambi adottati dalla Commissione, nella sua collegialità (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); mentre per altro verso, ha attenuato tali statuizioni rilevando che la motivazione degli atti normativi, “deve essere adeguata alla natura dell’atto” e, più in particolare, in caso di regolamento, “la motivazione può limitarsi all’indicazione della situazione generale che ha causato la sua adozione nonché degli scopi generali che esso persegue”, non potendosi 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”, a condizione che gli elementi di fatto e di diritto “siano in armonia con il contesto normativo. di cui fanno parte”(cfr. 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; 24gennaio 1991, causa C-27/90, Siipa/Oniflhor (*ivi*, p. 777, 775 s. e 779).

<sup>15</sup> Cfr. N. LUPO *La “motivazione” delle leggi alla luce del nuovo titolo V Cost*” cit . 4 ss. 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) Bruxelles, 25 luglio 2001, in [www.europa.eu.int/comm/governance](http://www.europa.eu.int/comm/governance)). cfr anche M. PICCHI , *Della motivazioni delle leggi statali e regionali*” in *Osservatorio delle fonti* “ 2008 ”, 121- 122 la quale osserva come l’obbligo di motivazione degli atti comunitari abbia determinato il tentativo di estendere tale obbligo anche all’interno del nostro ordinamento , quantomeno con riguardo alle fonti secondarie di attuazione. A tale proposito il TAR Lazio , sez II ter con Sentenza n. 2478/2006 ha accolto il ricorso proposto contro il decreto del Ministero delle politiche Agricole e Forestali con il quale era stato disposta l’immediata entrata in vigore del Regolamento CE 1782/2003 che disciplina il nuovo regime di aiuti comunitari anziché istituire, come consentito dal regolamento , uno specifico regime transitorio. Il Tar ha fondato tale decisione proprio sull’assenza di motivazione in relazione alla mancata adozione della disciplina transitoria: il giudice dopo aver richiamato l’art 253 del Trattato che impone la motivazione degli atti comunitari , ha ritenuto quindi che il regolamento impugnato “ in quanto atto normativo di attuazione della normativa comunitaria” , non possa ritenersi esentato in modo assoluto (.....) “dall’onere di dar conto delle ragioni” delle scelte effettuate che incombe sugli organi che stabiliscono le norme primarie in sede comunitaria e ,*a fortiori*, deve estendersi anche “agli atti normativi di livello secondario”. In appello , il Consiglio di Stato ha tuttavia accolto le argomentazioni del Ministero ritenendo che l’obbligo esistente a livello comunitario non comporti un

## 2.3 La motivazione degli atti normativi nell'ordinamento italiano

In Italia non sussiste un obbligo di motivazione né per le leggi né per gli altri atti normativi<sup>16</sup>.

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'irrilevanza della motivazione che, eventualmente accompagni un atto appartenente a quella tipologia<sup>17</sup>, né escludere che in alcuni casi la motivazione delle leggi rappresenti, se non un obbligo, almeno "un onere per le Camere"<sup>18</sup>.

In questa ottica va segnalato che l'esperienza italiana degli anni ha registrato un fenomeno di notevole rilevanza, che ha prodotto un "arricchimento" del c.d. "corredo motivazionale" dei progetti di legge, sia in sede governativa, cioè al momento dell'elaborazione del testo del disegno di legge del governo, sia in sede parlamentare, nel corso della fase istruttoria che, ai sensi dell'art. 72, primo comma Cost., deve svolgersi all'interno delle Commissioni parlamentari.

Per effetto di questo processo, l'atto di iniziativa legislativa del governo, al momento della sua presentazione presso una delle due Camere, è corredato di documentazione di accompagnamento<sup>19</sup>. In tal modo, il Parlamento può esercitare una

---

ricaduta con riguardo alle determinazioni dei singoli stati membri tenuti ad attuarli. Peraltro lo stesso Consiglio finisce per ricavare dallo stesso preambolo e dai lavori preparatori a cui nega rilevanza, la ragione della mancata adozione della disciplina transitoria, argomentando come tale scelta risulti supportata *ob relationem*, dalle motivazioni esplicitate in sede di Conferenza dei Presidenti Stato /Regioni/Province Autonome e di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome.

<sup>16</sup> Occorre tuttavia ricordare che in una primissima fase di applicazione dello Statuto Albertino, i progetti di legge presentati alla Camera c.d. "subalpina" erano preceduti dall'esposizione dei motivi in forma di preambolo. Tale tecnica legislativa non era accettata pacificamente e fu oggetto di specifico dibattito nella seduta del 27 agosto 1849, ove il deputato Jacquemoud propose con successo di sopprimere un preambolo approvato e presentato dalla Commissione all'Assemblea. Peraltro il Senato, nelle sedute del 14 e 15 settembre 1849, soppresse un preambolo in un progetto di legge già approvato dalla Camera, e quest'ultima ne prese semplicemente atto tramite la mera votazione di un ordine del giorno. (Su queste vicende si vedano M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano. Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Camera dei Deputati, 1887, p. 196, nonché N. LUPO, *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. cit., pp. 72 s., n. 18)

<sup>17</sup> C.M. IACCARINO, *Studi sulla motivazione (con speciale riguardo agli atti amministrativi)*, cit. p. 130.

<sup>18</sup> M. AIMIS, *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 quanto mai opportuno, ai fini del sindacato sull'uso della *vacatio legis*")

<sup>19</sup> Costituita da: a) della tradizionale relazione illustrativa, che, per prassi costante, ha sempre, accompagnato le iniziative legislative da qualunque soggetto esse provenissero, sin dall'epoca statutaria; b) la relazione tecnico-finanziaria, per i disegni di legge del governo, i disegni di legge di iniziativa regionale e del CNEL, nonché per gli emendamenti governativi, da cui scaturiscano conseguenze finanziarie; c) la relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) attraverso la quale si compie un'analisi relativa all'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, sotto il profilo del rispetto delle norme costituzionali e comunitarie e delle competenze, degli aspetti di corretta formulazione del testo (*drafting*), nonché il coordinamento con altri interventi normativi; d) la relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), che contiene la valutazione dell'impatto dell'intervento sulle amministrazioni pubbliche, sui cittadini e sulle imprese, nonché la descrizione degli obiettivi del testo, delle opzioni alternative, nonché l'analisi costi-benefici.

funzione di controllo all'interno dei procedimenti legislativi che sono spesso difficilmente riconducibili ad un'unica funzione.<sup>20</sup>

A tale documentazione si affiancano le relazioni delle Commissioni al Parlamento<sup>21</sup>.

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 e che danno conto di vari elementi (quali le questioni pregiudiziali e sospensive, l'ambito di intervento normativo e il rapporto con la legislazione vigente; elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria; pareri espressi dagli organi parlamentari competenti, modalità di redazione del testo ecc).

Va inoltre ricordato che l'introduzione della motivazione tramite un preambolo, è già presente oltre che negli atti amministrativi, nei decreti legislativi e nei decreti-legge.

In base all'art. 14, comma 1, L. n. 400/1988, il preambolo del decreto legislativo deve contenere "l'indicazione della legge di delegazione, della deliberazione del Consiglio dei ministri e degli altri adempimenti del procedimento prescritti dalla legge di delegazione", mentre, l'art. 15, comma 1, della L. n. 400/1988, dispone che il preambolo del decreto-legge rechi "l'indicazione delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza di cui all'art. 77 Cost. che ne giustificano l'adozione, nonché della deliberazione del Consiglio dei ministri". Queste disposizioni trovano il loro fondamento nella necessità di legittimare l'"invasione" da parte dell'esecutivo di una prerogativa che non gli è propria, cioè la funzione legislativa.

Ai sensi dell'art. 77 1 comma Cost., il decreto delegato trova il proprio fondamento in una legge di delegazione: in questo caso la potestà legislativa esercitata dal governo trova la propria legittimazione nella volontà dello stesso del Parlamento, pertanto nel preambolo devono essere esplicitati, non tanto i motivi dell'intervento, quanto l'agire in nome e per conto "del legittimo titolare" di tale potere.

Nel caso di decreto-legge di cui all'art. 77 comma 2 della Cost., il Governo deve invece esporre al Parlamento le ragioni eccezionali di necessità e urgenza in base alle quali

---

<sup>20</sup> N. LUPO *La "motivazione" delle leggi alla luce del nuovo titolo V Cost.* cit. 6 e ss. ; Cfr. A. Manzella, *La funzione di controllo*, in Associazione italiana costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 2001, p. 213 che parla, di "principio della polivalenza dei procedimenti parlamentari rispetto alle funzioni delle Camere"

<sup>21</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, dove 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). Peraltro entrambi i regolamenti consentono all'Assemblea, su richiesta della Commissione, di autorizzare la Commissione stessa, e quindi, per suo conto, il relatore, a riferire oralmente. A questa possibilità le Commissioni spesso ricorrono, soprattutto quando sia estremamente ristretto l'intervallo tra la conclusione dell'esame in sede referente e l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea (art. 79, comma 14, del regolamento della Camera e l'art. 77, comma 2, del regolamento del Senato). Cfr. anche il 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 se il progetto è "approvato integralmente da una Commissione permanente all'unanimità, tanto nelle sue disposizioni quanto nella sua motivazione" contenuta nella relazione illustrativa. 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".

abbia ritenuto opportuno ricorrere a tale strumento superando, anche solo temporaneamente, la separazione dei poteri<sup>22</sup>.

#### **2.4 Le tendenze evolutive alla luce della riforma del titolo V .**

Nelle impostazioni più recenti è andata affermandosi la consapevolezza del progressivo affievolimento delle ragioni che giustificavano l'esenzione delle leggi da ogni forma di motivazione.

In primo luogo, è venuta meno l'idea che il Parlamento sia l'organo politico per eccellenza, espressione diretta della sovranità popolare, e che, pertanto, la legge, quale manifestazione della sua volontà possa anche essere immotivata e, al limite, errata, senza che tale organo venga ritenuto responsabile.

L'introduzione nel nostro ordinamento della Costituzione rigida e del conseguente sindacato di legittimità costituzionale ha notevolmente mutato il quadro di riferimento, quantomeno con riguardo alle leggi errate, ove queste contrastino con norme o principi costituzionali.

Tale obbligo, in coerenza con la progressiva valorizzazione della trasparenza e della responsabilità in atto negli ordinamenti contemporanei, si estende ormai a quasi tutti gli atti dei pubblici poteri, rappresentando una forma ulteriore di "legittimazione democratica oggettiva", che si affianca e talvolta si sostituisce, all'elezione da parte dei cittadini<sup>23</sup>.

Una parte della dottrina più sensibile all'evoluzione dei fenomeni istituzionali e normativi ha recentemente sottolineato che la mancata previsione, nel nostro ordinamento, della motivazione per gli atti normativi appare come "un punto da rivedere sul piano istituzionale"<sup>24</sup> quanto meno con riferimento agli atti normativi del Governo.

---

<sup>22</sup> Per un interessante approfondimento in ordine alla motivazione e alla "evidente mancanza dei requisiti di necessità e urgenza" del decreto-legge si rinvia alle considerazioni di S. BOCCALATTE *tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Si veda anche BOCCALATTE, *La motivazione della legge, profili teorici e giurisprudenziali* cit. 153-158 che ricorda come sotto il profilo sostanziale un obbligo di motivazione di portata generale sia rinvenibile nell'art 3 della L. 241 del 1990, anche se la medesima ne esclude l'applicazione per gli atti normativi e gli amministrativi a contenuto generale. Tale disposizione è stata peraltro oggetto di critica tanto nel corso dei lavori preparatori quanto ad opera della dottrina successiva, e la quale ha evidenziato che molti atti a contenuto generale - e in primo luogo gli strumenti urbanistici - necessitano di una motivazione, richiesta da norme speciali o da principi giurisprudenziali (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").

<sup>23</sup> N. LUPO *La "motivazione" delle leggi alla luce del nuovo titolo V Cost. cit.*, 9; Cfr G. Scaccia, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000, spec. p. 111 e ss.; 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.

<sup>24</sup> Così V. CERULLI IRELLI, *Legislazione delegata e delegificazione*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, cit., p. 149 s., spec. 168.). cfr. ID *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.). Cfr. anche G.U. RESCIGNO, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000, p. 152 s., spec. 163.) che ha espresso la tesi della necessità di una motivazione, rilevando l'esistenza di una "tendenza, europea e mondiale, a giustificare l'esistenza delle leggi mediante

Un ulteriore elemento di attualizzazione della tematica della motivazione degli atti normativi è rappresentato dalla Riforma costituzionale introdotta dalla L. Cost. n. 3 del 2001.

Secondo parte della dottrina, l'inversione del criterio di ripartizione delle competenze legislative avrebbe reso la legge statale un atto non più libero nei fini, imponendo di esplicitare il titolo competenziale che giustifica l'intervento. Inoltre la previsione del vincolo comunitario e internazionale posto dall'art 117 1 comma Cost. avrebbe comportato la necessità di corredare i testi normativi statali di un adeguato "apparato informativo – motivazionale"(soprattutto se tale vincolo risulti idoneo ad obbligare il legislatore a rispettare tutti gli obblighi internazionali e comunitari precedentemente assunti).

A ciò si aggiunga l'ingresso in Costituzione, ad opera dell'art 118 Cost., dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, differenziazione e adeguatezza nell'attribuzione delle funzioni amministrative ai vari livelli di governo che hanno imposto di esplicitare le ragioni in ordine all'allocazione delle funzioni amministrative. In tal senso la Corte costituzionale ha richiesto di esplicitare le ragioni che determinano l'attrazione in via sussidiaria delle funzioni amministrative da parte dello stato<sup>25</sup>.

In questa prospettiva, occorre peraltro ricordare che i nuovi Statuti regionali in alcuni casi hanno introdotto espressamente l'obbligo di motivazione per il legislatore, superando, anche i rilievi di illegittimità sollevati dal Governo: è il caso del'art. 39 dello Statuto della Regione e della art 17 dello Statuto dell'Emilia Romagna la cui trattazione è rinviata ai paragrafi che seguono.

### **3. Il La legge Regionale Toscana sulla qualità della normazione**

#### **3.1 I contenuti della legge :l'obbligo di motivazione delle leggi e dei regolamenti regionali**

La Regione Toscana ha recentemente provveduto a disciplinare, con legge 22 ottobre 2008, n. 55 (pubblicata nel B.U.R.T. n. 34 del 29 ottobre 2008) intitolata "Disposizioni in materia di qualità della normazione", alcuni aspetti di tecnica legislativa e

---

documenti pubblici (conoscibili), ed in base alla quale sarebbe "sommamente opportuno che anche le leggi avessero un preambolo, nel quale le Camere (o i Consigli regionali) spiegano accuratamente ed ufficialmente per quali ragioni hanno voluto l'atto da esse approvato". CFR N. LUPO *La "motivazione" delle leggi alla luce del nuovo titolo V Cost. cit.*,<sup>12</sup> il quale evidenzia come queste istanze siano state recepite in parte anche sul piano politico e della prassi istituzionale, citando i seguenti esempi: a) il rapporto sulle questioni istituzionali predisposto dal Ministro Maccanico, che 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" (A. Maccanico, *Rapporto sulle questioni istituzionali*, Dipartimento per le riforme istituzionali, Roma, dicembre 2000, spec. p. 48 s. ); b) il primo messaggio di rinvio del Presidente Ciampi alle Camere, che ha ritenuto meritevole di ulteriore esame parlamentare (in esito al quale, tale norma è stata poi soppressa) un progetto di legge volto a prevedere che gli accordi collettivi relativi al personale sanitario siano resi esecutivi con D.P.R., in deroga al regime generale della contrattazione collettiva di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 29 del 199 , sul presupposto che la disposizione oggetto di rinvio teneva completamente celata la propria ratio" in quanto "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". (Cfr. A.C., XIII legislatura, doc. I, n. 4. )

<sup>25</sup> Cfr M. PICCHI, *Della motivazione delle leggi statali e regionali cit*, p. 124 .

di qualità delle fonti che trovano la propria base giuridica negli articoli 44 (Qualità delle fonti normativi) e 39 (Elenco delle fonti) dello St. Reg. Tosc., dando corpo e contenuto a specifiche disposizioni<sup>26</sup>.

Gli argomenti trattati dalla legge sono organizzati in tre capi: il primo capo è dedicato alla qualità della normazione in senso stretto, il secondo agli elementi formali delle fonti normative, il terzo e ultimo si occupa delle disposizioni di attuazione delle norme dalla legge stessa che, in vari punti dell'articolato rinvia a indicazioni più dettagliate e puntuali da definirsi con regolamento interno.

A questo proposito occorre ricordare che con opportuna decisione la Commissione speciale, su proposta dell'Ufficio di presidenza, ha approvato per l'aula anche uno stralcio delle norme regolamentari di dettaglio e di attuazione dell'articolato di rango legislativo al fine di rendere immediatamente applicabili le relative disposizioni. L'articolato è composto da 21 articoli dettagliatamente illustrati nella relazione di accompagnamento .

In questa sede, tralasciando gli ulteriori aspetti afferenti la tecnica legislativa, ci soffermeremo ad approfondire la motivazione delle leggi e dei regolamenti, espressamente disciplinata dall'articolo 9 della legge regionale toscana n. 55/2008. Tale disposizione rappresenta il primo tentativo di dare concreta attuazione alla previsione - unica nell'intero sistema giuridico italiano<sup>27</sup> - dello Statuto della Toscana che, all'art 39 comma 2 dispone: "le leggi e i regolamenti sono motivati, nei modi previsti dalla legge".

Come autorevolmente sostenuto, fare leggi più chiare risponde un obiettivo politico, di democrazia<sup>28</sup>. Nell'ordinamento italiano, a fronte della cattiva redazione di testi di legge spesso dal contenuto oscuro, non omogeneo e lacunoso, dell'eccessiva proliferazione di leggi e regolamenti mal coordinati tra di loro, nonché della permanenza di norme superate e desuete, si è diffusa una crescente difficoltà nella comprensione della legge da parte dei destinatari.

---

<sup>26</sup> Le disposizioni sono state inserite nel Titolo III dello Statuto, rubricato "Le fonti normative", proprio ad evidenziarne l'importanza ai fini della certezza del diritto. Si elencano qui di seguito i seguenti articoli: l'art. 39, comma 2 ("Le leggi e i regolamenti sono motivati, nei modi previsti dalla legge"); l'art. 43, comma 2 ("La legge prevede altre forme dirette a favorire la conoscenza e l'applicazione delle leggi e dei regolamenti"); l'art. 44, comma 6 ("La legge e i regolamenti interni, del Consiglio e della Giunta, stabiliscono gli obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative e le modalità di formazione, approvazione e mantenimento dei testi unici"); l'art. 45, comma 2 ("La legge regionale sulla normazione disciplina l'inserimento nelle leggi, ai fini di valutarne gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie"); l'art. 42, comma 6 ("Gli organi regionali possono approvare regolamenti interni di organizzazione, nei casi previsti dallo Statuto o dalla legge"). Per un esauriente analisi sui contenuti della legge qui esaminata vedi S. BOCALATTE, *La nuova legge toscana sulla qualità della normazione: osservazioni e prima lettura sulle disposizioni in materia di motivazione della legge* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2/2009, 1-21. Si veda anche R. TARCHI, *Le fonti del diritto - il Consiglio regionale. Scheda illustrativa*, in AA.VV., *Idee e proposte per il nuovo statuto della Regione Toscana*, seminario tenuto alla Certosa di Pontignano il 5 luglio 2001, reperibile nel sito internet del Consiglio regionale Toscana alla pagina [www.consiglio.regione.toscana.it/istituzione/lavoripreparatoristatuto/schede\\_seminario\\_file/schede\\_seminario\\_Pontignano.htm](http://www.consiglio.regione.toscana.it/istituzione/lavoripreparatoristatuto/schede_seminario_file/schede_seminario_Pontignano.htm)

<sup>27</sup> Cfr G. PUCCINI, *Forma di regione e forma di governo in Toscana nella nuova disciplina statutaria delle fonti normative regionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10 gennaio 2007, p. 18; G. PUCCINI, *Introduzione*, (al) *Titolo III - Le fonti normative*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, cit., p. 190; M. CARLI, *Art. 39*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, cit., p. 197.

<sup>28</sup> M. CARLI Seminario sulla qualità della normazione organizzato dalla Commissione speciale (guidato da Piero Pizzi come presidente e Lucia Franchini come vice presidente)

Con l'obbligo di motivazione l'assemblea regionale esprime quali sono gli scopi, gli obiettivi, le ragioni delle scelte compiute sin dall'inizio del procedimento, superando la contraddizione che imponeva la motivazione esplicita di atti a contenuto particolare, e perciò riguardanti pochi destinatari, e non anche per le norme generali astratte che coinvolgono la generalità dei cittadini.

La motivazione della norma rappresenta quindi un ulteriore fonte di legittimazione che si aggiunge a quella derivante dal mandato elettivo conferito ai legislatori dai cittadini sovrani, una legittimazione democratica puntuale e oggettiva che consenta ai cittadini di esercitare un controllo informato sulla ragione delle leggi, sulla loro opportunità, sulla loro coerenza e sulla loro efficacia<sup>29</sup>.

La portata dirompente di tale regola statutaria - che costituisce l'esito di un ampio dibattito in ordine all'opportunità di corredare di motivazione le leggi toscane- appare di tutta evidenza tanto che durante l'esame in Assemblea è stata aggiunta l'espressione "nei modi previsti dalla legge" proprio per contenere la portata di tale obbligo<sup>30</sup>.

Peraltro, previsioni analoghe – anche se di minore impatto - si possono ritrovare in altri Statuti.

In particolare si segnala l'art. 17, comma 2, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, in base al quale l'eventuale "istruttoria" che può precedere ogni provvedimento, anche legislativo, "si svolge in forma di pubblico contraddittorio, cui possono partecipare, anche per il tramite o con l'assistenza di un esperto, oltre ai Consiglieri regionali ed alla Giunta regionale, associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. Il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie".

Operando un raffronto tra le due norme statutarie si nota in primo luogo che, a differenza dell'art. 39, comma 2, St. Tosc., la previsione statutaria dell'Emilia Romagna non prevede un obbligo generalizzato di motivazione della legge, prescrivendola solo quando l'adozione del provvedimento legislativo sia stata preceduta da un'istruttoria pubblica; in secondo luogo si può evidenziare anche una differenza sotto il profilo contenutistico: mentre la Toscana ha previsto genericamente che le leggi debbano essere motivate, l'Emilia-Romagna si è limitata ad imporre la motivazione esclusivamente "con riferimento alle risultanze istruttorie".

Altra differenza di pregnante rilievo è costituita dalla particolare collocazione delle due norme: non a caso la disposizione toscana è infatti inserita nel Titolo dello Statuto dedicato alle "fonti del diritto", diversamente da quella emiliano-romagnola che è invece posizionata nel Titolo rubricato "persone, collettività e partecipazione"<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Cfr. la *Relazione di e del progetto di legge 302 sulla qualità della normazione* presentata in aula dal Presidente della commissione speciale per l'attuazione dello statuto e per il nuovo regolamento del consigli regionale della Toscana A. Antichi, nella quale si evidenzia come la diffusa incertezza nella comprensione della legge ha portato alla famosa sentenza della corte costituzionale del 24 marzo '88 n. 364 con la quale la Consulta di fatto ha sancito la rinuncia dello stato a pretendere il rispetto del principio su cui si fonda l'autorità di ogni ordinamento giuridico e cioè l'inescusabilità dell'ignoranza della legge.

<sup>30</sup> Invero l'obbligo di motivazione delle leggi compariva nell'art. 42, comma 4, della bozza di Statuto pubblicata nel luglio del 2003 anche se detta previsione è stata quasi ignorata durante la fase di consultazione pubblica. (cfr. verbale della seduta di consultazioni svoltasi ad Arezzo il 9 settembre 2003, reperibile nel sito internet della Regione Toscana).cfr. S. BOCCALATTE, cit in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

<sup>31</sup> Va notato che la disposizione emiliano-romagnola sulla motivazione (anche) della legge è scaturita da un dibattito decisamente più limitato rispetto a quanto si può constatare dai lavori preparatori dello Statuto della Regione Toscana. Nella relazione predisposta dal gruppo di esperti nominati dalla Commissione per la

Alla luce di tali considerazioni appare come un'inspiegabile discrasia che il Governo abbia ritenuto di impugnare l'art. 17 dello Statuto emiliano-romagnolo e non abbia invece censurato il ben più pregnante obbligo contemplato dall'art. 39, comma 2, St. Reg. Tosc. davanti alla Corte costituzionale, la quale peraltro, si è pronunciata sulla questione con una sentenza di rigetto (C. cost., sent. 6 dicembre 2004, n. 379). La Corte operando un richiamo "culturale" alla tecnica normativa comunitaria, ha ritenuto infondate le censure di illegittimità costituzionale dell'art.17 dello statuto dell'Emilia Romagna, argomentando che la previsione di un istruttoria pubblica che può precedere l'adozione del provvedimento finale nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, "rappresenta l'inserimento anche a livello statutario di istituti già sperimentati e funzionanti, anche in alcune delle maggiori democrazie contemporanee". Risultano pertanto "infondati i rilievi sollevati nel ricorso governativo, che muovono da una pretesa violazione dei canoni di buona amministrazione per gli atti di natura amministrativa, o della riserva del potere legislativo al Consiglio regionale per gli atti legislativi: questi istituti, infatti, non sono certo finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi".

La contraddizione e – come autorevolmente affermato- la pretestuosità delle censure dell'esecutivo appare tanto più evidente se si considera che lo stesso Governo aveva impugnato l'art. 54, comma 3, dello Statuto toscano, contestando l'esclusione dell'obbligo di motivazione per gli atti amministrativi meramente esecutivi ivi prevista : da un lato si ascrive alla Regione Emilia –Romagna un eccesso di motivazione, dall'altro si imputa alla Toscana di non motivare abbastanza.<sup>32</sup>

La formulazione dell'art. 9, l. r. Tosc. 55/2008, ha consentito di dare soluzione sia ad un dubbio "topografico" sia ad un "timore politico"<sup>33</sup>.

Il dubbio "topografico" si poneva in relazione alla legge che avrebbe dovuto contenere la disciplina in materia di obbligo di motivazione. L'art. 39, comma 2, St. Reg. Tosc., infatti, si limita a rinviare genericamente ad una "legge", rendendo quindi ipotizzabile che le regole sulla motivazione possano essere comprese in una qualunque legge. Al contrario, l'art. 45, comma 2, St. Reg. Tosc., prevede testualmente che la disciplina sull'inserimento nelle leggi, ai fini di valutarne gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie, debba essere compresa nella "legge regionale sulla normazione".(si veda l'art. 5, comma 2, l. r. Tosc. 55/2008.)

Il Legislatore ha optato per la soluzione di raggruppare nello stesso testo l'attuazione di quasi tutte le regole riguardanti la qualità della formazione: in questa prospettiva, la l.r. Tosc. 55/2008 sembra superare il ristretto ambito di "auto-

---

Revisione dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, infatti, non se ne fa nemmeno menzione (cfr. la relazione "*principi fondativi e istituti di partecipazione*, realizzata dall'Avv. Borioni: tutti i lavori preparatori dello Statuto della Regione Emilia-Romagna sono reperibili sul relativo sito internet istituzionale),

<sup>32</sup>S. BOCCALATTE, *La nuova legge toscana sulla qualità della formazione*, cit. in [www. Federalismi.it](http://www.Federalismi.it), 5 ; T. GROPPI, *Per Emilia-Romagna, 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, pp. 16 ss.

<sup>33</sup> Termini virgolettati di S. BOCCALATTE *La nuova legge toscana sulla qualità della formazione*, cit. in [www. Federalismi.it](http://www.Federalismi.it), 5

qualificazione” posto dall’art. 1, che prescrive la mera attuazione degli artt. 44 e 39 dello Statuto<sup>34</sup>

Il “timore politico” era invece riferito al rischio che l’obbligo di motivazione delle leggi rimanesse, di fatto, disatteso in quanto troppo “dirompente” rispetto alla consolidata tradizione della tecnica legislativa italiana. Tale timore era stato ampiamente avvertito già durante la fase di discussione del progetto di nuovo Statuto in seno alla relativa Commissione speciale, ove era stato infatti proposto un emendamento (poi rigettato) al testo dell’art. 42 (che nella numerazione definitiva sarebbe divenuto l’attuale art. 39 finalizzato a porre un termine (un anno dall’entrata in vigore dello Statuto) entro il quale il Consiglio Regionale avrebbe dovuto varare la legge sulla normazione.<sup>35</sup>

Passando all’analisi della disposizione in oggetto, occorre evidenziare la scelta del legislatore toscano di collocare la motivazione in un “preambolo”, cioè in un insieme di enunciati linguistici che, nella struttura dell’atto normativo, si pongono dopo il titolo e prima dell’articolato, anche se non vi sarebbero impedimenti di ordine giuridico a prevedere una motivazione “*aliunde*”-cioè contenuta in atto separato, costituita da una apposita relazione- oppure direttamente inserita in uno o più articoli della legge, posti nell’esordio dell’atto normativo, o all’inizio di ciascuna partizione del testo, ovvero nella sua parte finale<sup>36</sup>

Si noti come nella legislazione contemporanea frequentemente si possono già trovare articoli d’esordio di leggi o di partizioni di leggi che non recano alcuna prescrizione, ma aventi l’esclusiva funzione di autoqualificare finalità, oggetto o base giuridica dell’intervento legislativo stesso.

Tali autoqualificazioni si configurano sempre più spesso anche come *incipit* di singoli articoli, realizzando una commistione di precetti e argomentazioni che, nello sforzo di autogiustificare l’operato del legislatore, appare poco opportuna in quanto non agevola, ma anzi, finisce per ostacolare l’attività interpretativa contribuendo al complessivo deterioramento della tecnica di redazione dei testi normativi.

La dottrina, nell’affrontare il tema della motivazione della legge, lo ha posto in correlazione con alcune riflessioni sull’opportunità, sul valore e sul contenuto dei preambolo, che è stato (ed è attualmente) ritenuto il luogo più idoneo a contenere la motivazione, in ragione della sua peculiare posizione, che indurrebbe l’interprete ad una presunzione di inerenza del corredo motivazionale a tutto l’atto legislativo anziché alle singole norme.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> I primi due commi dell’art. 1, l. r. Tosc. 55/2008, rubricato “Finalità della legge” così recitano: “1. La presente legge, attuativa dell’articolo 44 dello Statuto, stabilisce la disciplina generale dell’attività normativa regionale al fine di assicurare la qualità delle leggi e dei regolamenti e la collaborazione, a questo scopo, tra tutti i soggetti che sono coinvolti nella loro stesura ed approvazione. 2. La presente legge disciplina la motivazione delle fonti normative regionali, in attuazione dell’articolo 39 dello Statuto”

<sup>35</sup> Sedute della Commissione speciale Statuto del 1 dicembre 2003 e del 19 aprile 2004.

<sup>36</sup> Come ad esempio, in molti *public acts* britannici l’articolo dedicato a sancire lo *short title* è collocato alla fine della legge (al contrario delle *private laws*, ove di prassi si pone all’inizio: cfr. AA.VV., *Erskine May’s Treatise on The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London, Butterworths, 1997, p. 461).

<sup>37</sup> S. BOCCALATTE, *Annullare il nulla? Osservazioni minime in tema di autoqualificazione della “base giuridica” della legge*, in *Giur. Cost.*, 2007, pp. 4344 ss. Sull’opportunità e il contenuto dei preamboli si veda R. BIN, *Atti normativi*, cit., p. 295 (in relazione agli enunciati programmatici); V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione*, cit., pp. 426 ss.; L. GIANNITI, voce “Preambolo”, cit., in M. AINIS, *Dizionario costituzionale*, cit., p. 348; C. M. IACCARINO, *Studi sulla motivazione*, cit., p. 133.

e anche . C. M. IACCARINO, *Studi sulla motivazione*, cit., p. 133.

La scelta del preambolo come “contenitore” della motivazione non comporta, di per sé, l’utilizzo di un predeterminato schema formale. Avendo riguardo alle tecniche di redazione, e tenendo presente anche le realtà straniere, è infatti possibile identificare almeno tre tipi di preamboli di seguito indicati.

Il “preambolo discorsivo lungo” è costituito da un complesso di discorsi spesso molto lunghi, che incorporano la relazione illustrativa alla proposta di legge e sono di norma composti di una prima parte destinata ad esplicitare i motivi delle scelte politico-giuridiche complessive che sottendono alla nuova legge, seguita da una seconda parte dedicata alla motivazione delle singole disposizioni o gruppi di disposizioni.<sup>38</sup>

Il “preambolo discorsivo breve” consiste in una premessa all’articolato che, pur non riproducendo la relazione illustrativa, riporta in poche righe le considerazioni fondamentali in ordine alla legge.

Il terzo tipo di preambolo rappresenta una sequenza di proposizioni tra di esse separate e può presentarsi in due sotto-modelli, e cioè:

- a) meri elenchi di disposizioni che vengono richiamate in quanto considerate rilevanti dal legislatore;
- b) elenchi di disposizioni richiamate dal legislatore, seguite da proposizioni ed enunciati finalizzati ad esplicitare motivi e finalità dell’atto legislativo similmente a quanto avviene negli atti amministrativi e nei decreti-legge italiani.<sup>39</sup>

Nei sotto-modelli ora richiamati generalmente ogni proposizione compresa nel preambolo si distingue graficamente poiché costituisce un capoverso a parte ed esordisce sempre con la medesima parola (che normalmente viene evidenziata nel testo, ad esempio mediante la scrittura a caratteri maiuscolo).

A tale ultima tipologia di preambolo sembra fare riferimento l’art. 9, l. r. Tosc. 55/2008, il quale precisa che la motivazione si compone di “visto” e “considerato”. Questa suddivisione sembra configurare lo schema dottrinale che distingue la “giustificazione” dalla “motivazione”: La prima, consistente nell’enunciazione degli stati di fatto e di diritto – la c.d. base giuridica- su cui si fondano i motivi, sarebbe espressa dai “visto”, mentre la seconda, consistente nell’enunciazione in concreto dei “motivi”, sarebbe esplicitata dai “considerato”<sup>40</sup>.

Dalla relazione illustrativa presentata all’Assemblea dalla “Commissione speciale per gli adempimenti statutarî e il nuovo regolamento interno del Consiglio regionale” risulta che il modello cui si richiama il legislatore toscano è costituito dagli atti normativi comunitari, i quali, come abbiamo già visto, sono obbligatoriamente motivati in forza degli artt. 253 (ex 190), TCE59 e 162 TEuratom.

---

<sup>38</sup> E’ il caso dell’ordinamento spagnolo, ove peraltro non vi è un obbligo di motivazione della legge.: Infatti, ai sensi dell’art. 88 Cost. Sp., nonché degli artt. 124 Reg. Cam. Dip. e 108, comma 1, Reg. Sen., è necessario solamente corredare ogni proposta di legge con una “*Exposición de Motivos*”, cioè una relazione illustrativa che diviene un preambolo (e dunque è sottoposta a specifica discussione e approvazione) solo se in sede di esame in Commissione si è deciso di incorporarla nel documento legislativo.

<sup>39</sup> Così come nei rari casi di leggi dotate di preamboli in Gran Bretagna e nei Paesi appartenenti alla sfera d’influenza culturale britannica, parte degli Stati del Centro e del Su America.

<sup>40</sup> La dottrina non è unanime sull’utilità di questa distinzione: alcuni autori come G. U. RESCIGNO, *L’atto normativo*, cit., p. 20, ne evidenziano l’essenzialità, mentre altri L. VENTURA, *Motivazione*, cit., p. 17, sono di parere opposto.

La legge prevede che i “visto” devono indicare il “quadro giuridico di riferimento” e “le fasi essenziali del procedimento di formazione dell’atto”, con specifico riguardo ai pareri e alle pronunce del Collegio di garanzia (art. 9, comma 2).

Attraverso tale formulazione si è cercato di dare ingresso nell’ordinamento italiano a quanto statuito sia nei suddetti articoli dei Trattati comunitari sia nel principio 10 dell’“Accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria” (di seguito: “Accordo interistituzionale”), in base al quale “i visto indicano la base giuridica dell’atto e le fasi essenziali del suo procedimento di formazione”. L’espressione “quadro giuridico” risulta peraltro di più ampio respiro rispetto alla nozione di “base giuridica”, (che indica la sola disposizione in forza della quale una istituzione ritiene di poter emanare un atto giuridico) e sembra poter comprendere :

- a) l’indicazione della norma costituzionale che autorizza il legislatore regionale a legiferare in materia in forza del riparto della competenze legislativa di cui all’art. 117 Cost.;
- b) le eventuali altre norme costituzionali e statutarie di cui l’atto legislativo costituisce, in qualche modo, una esecuzione o una estrinsecazione;
- c) ogni altro atto normativo regionale, statale, comunitario o internazionale rilevante nella materia disciplinata dalla legge cui si riferisce il preambolo.

Possono altresì essere inserite nell’elenco dei “visto” anche le leggi che, con tale atto legislativo, siano abrogate, sostituite o modificate, le leggi statali dalle quali la Regione ha tratto i principi fondamentali da rispettare nell’ambito dell’art. 117, comma 3, Cost. ovvero le leggi statali che stabiliscono i livelli essenziali delle prestazioni di cui all’art. 117 comma 1 lettera m) Cost. nonché le leggi statali e regionali che dettano la normativa generale cui si vuole ricondurre l’oggetto disciplinato dalla legge.

Con riguardo alle “fasi essenziali del procedimento di formazione dell’atto”, nonché ai “pareri obbligatori”, va rilevato che tale formulazione letterale riproduce acriticamente gli artt. 253 TCE e 162 TEuratom. Peraltro -a differenza dei processi di formazione degli atti comunitari, rispetto ai quali i pareri obbligatori acquistano un ruolo fondamentale- nell’ordinamento regionale il riferimento alle “fasi essenziali” e dei “pareri obbligatori” avrà un suo specifico rilievo limitatamente per i regolamenti (salvo casi particolari, come i pareri obbligatori del Consiglio delle autonomie locali, di cui all’art. 66 St. Reg. Tosc.),

L’art. 9, comma 2, lett. b), indica espressamente tra i “Visto” anche “le eventuali pronunce del Collegio di garanzia di cui all’articolo 57 dello Statuto”: è chiaro che in tale sede detti pareri vengono in rilievo con riguardo alla loro esistenza, mentre, per il contenuto trovano collocazione nei “considerato”.

Il successivo comma 3 dell’art 9 prevede infatti che i “considerato” forniscano “adeguata spiegazione dei motivi dell’eventuale mancato o parziale accoglimento dei pareri e delle pronunce del Collegio di Garanzia di cui al comma 2, lettera b)”. Ciò era già deducibile dal disposto dell’art. 57 St. Tosc., ed era stato esplicitamente confermato dall’art. 10, della legge Regione Toscana 4 giugno 2008, n. 34 (“Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia”) il quale prevede che il Consiglio o la Giunta, nel caso ritengano di non adeguare l’atto ai rilievi del Collegio, approvandolo nuovamente senza modifiche, devono dare motivazione del mancato adeguamento “con le modalità previste della legge regionale che disciplina la motivazione delle leggi e dei regolamenti ai sensi dell’articolo 39 dello Statuto”.

L'art. 10, l. r. Tosc. 34/2008, prevede anche una disciplina transitoria che così recita :“Fino all’entrata in vigore della legge (di cui all’art. 39 dello Statuto), la motivazione è contenuta in apposito ordine del giorno di accompagnamento della legge regionale oppure nella deliberazione di approvazione del regolamento regionale”. (si ritiene che l’efficacia di tale norma transitoria sia terminata il 31 dicembre del 2008, atteso che ai sensi dell’art. 21, comma 2, l. r. Tosc. 55/2008, le disposizioni in materia di motivazione della legge “si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2009”).

Il riferimento “all’eventuale mancato o parziale accoglimento dei pareri” deve essere posto in stretta connessione anche con l’operato del Consiglio delle autonomie locali che, ai sensi dell’art. 66, St. Reg. Tosc., “esprime parere obbligatorio sulle proposte di legge e di regolamento che riguardano l’attribuzione e l’esercizio delle competenze degli enti locali” (comma 3) .

Gli organi regionali, in caso di parere del Consiglio delle Autonomie locali che sia contrario o che preveda condizioni per all’accoglimento di modifiche, lo possono disattendere con motivazione espressa” (comma 4): tale previsione statutaria trova ora puntuale riscontro nel disposto della l. r. Tosc.55/2008.

Sotto un profilo generale l’articolo in esame delinea il ruolo dei “considerato” mutuando esattamente quanto previsto dal principio 10 dell’“Accordo interistituzionale” in relazione ai “considerando” comunitari: “i ‘considerato’ motivano, in modo conciso, le disposizioni essenziali dell’articolato senza riprodurre o parafrasare il dettato normativo”.

Anche la scelta di ridurre l’obbligo di motivazione alla spiegazione delle sole disposizioni “essenziali” è da ricondurre ad un’un’elaborazione effettuata in ambito europeo, e recepisce esattamente l’orientamento della costante giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee.<sup>41</sup>

Si deve tuttavia notare che nella formulazione del principio 10 dell’“Accordo interistituzionale” è presente un elemento non considerato dal legislatore regionale: i “considerando” comunitari infatti “non contengono enunciati di carattere normativo o dichiarazioni di natura politica”.

Secondo alcuni commentatori una specificazione analoga sarebbe stata quanto mai opportuna – se non necessaria- anche in relazione ai “considerato” della leggi Toscana : sussiste infatti il timore che, il preambolo possa divenire la sede ideale ove collocare sia “norme” c.d. di compromesso su cui non si è ottenuto il pieno accordo nella maggioranza (e per tale motivo relegate in una sezione dell’atto legislativo il cui valore è non è ancora univocamente chiaro), sia enunciati politico – culturali e declamazioni retoriche che, dovrebbero più opportunamente trovare collocazione nelle relazioni illustrative<sup>42</sup>.

Ai sensi dell’art. 9, comma 5, l. r. Tosc. 55/2008, “ulteriori specificazioni sulle caratteristiche ed i contenuti dei ‘visto’ e dei ‘considerato’ possono essere stabilite dai regolamenti interni del Consiglio e della Giunta in relazione agli atti normativi di rispettiva competenza, sulla base delle intese di cui all’articolo 20”.

---

<sup>41</sup> Spesso chiamata a decidere sulla sufficienza o meno dell’apparato motivazionale, la Corte di Giustizia delle Comunità Europea , nella stragrande maggioranza dei casi, ha ritenuto che l’atto normativo rispettasse l’obbligo di motivazione sancito nei trattati. Alcuni autori come BOCCALATTE rinvergono la spiegazione di ciò in un elemento processuale. Infatti, nella giurisprudenza della Corte, l’onere di provare l’insufficienza della motivazione sembra gravare sul ricorrente (cfr., ad esempio, CGCE, sent. C-120/99, cit., pti.30 e 54)

<sup>42</sup> BOCCALATTE , *La nuova legge toscana sulla qualità della formazione* cit. 15

Tale ultimo articolo prevede infatti che: “Il Consiglio e la Giunta, con uno o più atti adottati d’intesa, definiscono regole sulla qualità normativa, in attuazione di quanto previsto dalla presente legge e in conformità alle regole stabilite di comune accordo fra le regioni e fra le regioni e lo Stato, e le forme e le modalità di collaborazione fra le strutture tecniche che presidiano la qualità”.

Il successivo comma 4 dell’articolo 9 al suo comma 4, disciplina una regola chiaramente afferente al diritto parlamentare e quindi più correttamente collocabile all’interno del regolamento del Consiglio: “la motivazione delle leggi è posta in votazione prima del voto finale”. Peraltro, la disposizione rinvia proprio al regolamento interno del Consiglio la definizione delle modalità .

La pratica di votare per ultimo il preambolo -già prevista negli *interna corporis* degli ordinamenti dell’area culturale britannica e, a livello di prassi interna, nell’ordinamento comunitario- trova la sua ovvia giustificazione nell’esigenza di assicurare la corrispondenza finale tra il tenore dell’articolato e il preambolo stesso.

Con deliberazione del Consiglio del 14 ottobre 2008 n. 302, è stato aggiunto il Capo XII *bis* (“Disposizioni di attuazione della legge regionale sulla qualità della normazione”), che regola in via transitoria l’attuazione della legge sulla qualità della normazione. Con riguardo alla motivazione l’art. 105 quater (“emendabilità e approvazione della motivazione”), ha previsto che: “1. Gli emendamenti al testo di una proposta di legge, quando incidono sulla motivazione, devono contenere anche la relativa proposta di modifica della motivazione .2. Emendamenti che modificano soltanto il testo della motivazione sono ammessi purché sia mantenuta la coerenza tra la motivazione e il testo dell’articolato 3. La motivazione è posta in votazione complessivamente prima del voto finale.”

Con riguardo ai primi due commi, in sede di prima applicazione si ritiene applicabile in via analogica, la disciplina relativa alla presentazione degli emendamenti delle proposte di leggi e regolamento, con l’ulteriore limite della generale coerenza e del coordinamento del significato della motivazione rispetto all’articolato.<sup>43</sup>

Peraltro la presentazione di un emendamento al testo della proposta che comporti modifiche anche alla motivazione, pone alcuni problematiche interpretative derivanti dalla previsione di cui all’art. 105 quater, il quale espressamente dispone che gli emendamenti in questione “devono contenere anche la relativa proposta di modifica della motivazione”.

Tale disposizione, in ragione della sua rigida formulazione, assume una valenza imperativa che ha portato alcuni commentatori a paventare il rischio di improcedibilità per gli emendamenti privi della motivazione. Ovviamente, ai fini di un’interpretazione congruente alla *ratio* della norma (assicurare che la coerenza tra motivazione e articolato non sia inficiata con la presentazione degli emendamenti) si dovranno tenere distinti gli emendamenti che effettivamente comportano la necessità di modificare la motivazione

---

<sup>43</sup> PETER LEWIS GETI *Prove tecniche di normazione. brevi note sulla legge regionale toscana sulla qualità della formazione in Osservatorio sulle Fonti 1/2009* in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it) .6. Si fa riferimento alla disciplina prevista nel Reg. interno del Consiglio in base alla quale gli emendamenti sono improponibili se “estranei all’oggetto della discussione o formulati in termini sconvenienti” ovvero se “in contrasto con deliberazioni già adottate dal Consiglio regionale sull’argomento nel corso della discussione” (art. 96). Gli emendamenti su uno stesso articolo sono discussi nello stesso momento, salvo il potere del Presidente di suddividere la discussione in rapporto agli emendamenti ovvero alle diverse parti dell’articolo (art. 98). Gli emendamenti devono essere presentati almeno 24 ore prima della discussione degli articoli cui si riferiscono, ovvero oltre tale termine se sono presentati da tre consiglieri o da un componente della Giunta, ovvero ancora in corso di seduta (art. 99).

rispetto agli emendamenti meramente tecnici che, limitandosi a sostituire, aggiungere o togliere alcuni termini e locuzioni, non costituiscono un'innovazione rilevante della proposta.

Ci si chiede inoltre se tale norma debba trovare rigida applicazione anche per gli emendamenti presentati di consiglieri o se invece, in coerenza con lo spirito di altre norme della l.r. 55/2008 (ad esempio l'art. 7, c. 3 secondo cui, con riferimento alla documentazione a corredo delle proposte di legge di iniziativa consiliare, "la relazione illustrativa può sostituire la relazione tecnico-normativa"), gli emendamenti alla motivazioni possano essere presentati successivamente ovvero in caso di reale necessità.

Tale impostazione, secondo alcuni commentatori, sarebbe avvalorata dalla previsione secondo cui il Presidente di commissione può disporre la correzione della motivazione, per renderla coerente con il dettato normativo (art. 105 *ter*, c. 2, lett. c) reg. int.), in considerazione del fatto, nel corso della discussione, il dibattito potrebbe non consentire un'analisi della legge nel suo complesso e quindi anche della motivazione). La posizione *super partes* del presidente sarebbe quindi una garanzia del rispetto coordinamento tra gli enunciati normativi e la motivazione, e quindi dei principi contenuti nella legge n. 55/2008.

La menzionata delibera che ha modificato il regolamento interno del Consiglio, ha inoltre sostituito l'art. 89 (Presentazione delle proposte di legge e regolamento) che, nella vigente versione, al comma 2 dispone: "Le proposte di legge e di regolamento devono essere redatte in articoli e contenere un preambolo con la motivazione redatta ai sensi della legge regionale sulla normazione (...)"; mentre il successivo comma 4 prevede: "Salvo quanto disposto dal comma 5, per le proposte di legge e di regolamento prive dei requisiti dei documenti di cui ai commi 2 e 3 il Presidente del Consiglio invita il proponente a completare entro un congruo termine la documentazione oppure ad indicare, con la collaborazione degli uffici, la quantificazione e la copertura delle maggiori spese o minori entrate. Decorso inutilmente il termine assegnato, che può essere prorogato, la proposta di legge o di regolamento è dichiarata improcedibile".

Alla luce del dettato delle due norme non vi sono dubbi che le proposte di legge o di regolamento privi di preambolo sia senz'altro soggetti alla sanzione dell'improcedibilità.

Qualche perplessità invece emerge per quanto riguarda le proposte di legge e di regolamento corredate da motivazione non conforme alle disposizioni della legge di normazione: ci si chiede infatti fino a che punto possa spingersi la valutazione da parte del Presidente in ordine alla correttezza dei "visto" e "considerato". Se non vi sono difficoltà a ravvisare l'improcedibilità delle proposte che presentino un preambolo palesemente carente dei requisiti previsti dalla legge (ad esempio motivazione incompleta ovvero non rispettosa degli elementi strutturali prescritti dalla legge), *quid iuris*, nel caso di preambolo che non rispetta il criterio della "concisione"?

Ulteriori dubbi interpretativi riguardano l'individuazione delle modalità di aggiornamento e revisione della motivazione, in conseguenza alle modifiche legislative successive di un testo di legge o regolamento. Poiché i "visto" forniscono all'operatore del diritto il quadro normativo che giustifica una determinata scelta, indicando altresì gli atti presupposti o comunque connessi, la motivazione dell'atto modificato dovrà essere integrata con l'indicazione della legge che ha modificato anche solo una minima parte del disposto normativo, al fine di consentire all'interprete una agevole ricostruzione dell'evoluzione del testo nel corso degli anni, nonché di una maggiore certezza della legge applicabile e delle ragioni che hanno determinato la modifica successiva.

*A fortiori*, nell'ipotesi di novella legislativa, qualora vengano ad essere modificate "disposizioni essenziali" del testo ovvero siano mutate le ragioni di fondo che giustificavano le scelte operate dal legislatore, dovranno essere modificati o integrati i "considerato".

Alcune problematiche interpretative sono sorte anche in relazione all'individuazione del procedimento di approvazione della motivazione nelle ipotesi sopracitate .

L'art. 9, c. 4 della legge n. 55/2008 dispone infatti che "la motivazione delle leggi è posta in votazione prima del voto finale".

Considerato che la motivazione costituisce "parte integrante del testo normativo", la successiva modifica della motivazione non può che avvenire in base ad una specifica volontà del legislatore che nella nuova legge dovrà inserire un articolo di modifica inerente la motivazione (come del resto avviene anche per le modifiche al preambolo delle leggi statutarie ).

Tale soluzione tuttavia presenta qualche inconveniente: da una parte crea un inevitabile appesantimento al procedimento di formazione delle leggi, con riferimento alle modifiche alla parte argomentativa dei "considerato", d'altra parte si profila il rischio -sia pure molto remoto- che la motivazione introdotta o modificata con articolo di legge possa assumere una "valenza precettiva" o, perlomeno, un più pregnante significato politico, rispetto alla funzione meramente discorsiva che è propria della motivazione.

L'aggiornamento dei "visto" appare invece meno problematico tanto che, come suggeriscono alcuni commentatori, potrebbe essere qualificato come una "regola applicabile d'ufficio", tecnicamente obbligata e priva di risvolti politici<sup>44</sup>.

In sede di prima applicazione della legge regionale n. 55/20008 con riguardo alle proposte di legge ai regolamenti di competenza della Giunta sono state formulate apposite "Linee guida" in ordine ai contenuti e alle tecniche redazionali dei "visto" e "considerato" . In tali documenti -a valenza meramente interna- si declinano, ai fini dell'applicazione pratica, i principi e le regole già contenuti nelle disposizioni, con particolare riferimento a talune tipologie di leggi (di manutenzione, legge di semplificazione ecc.) e a specifiche situazioni che comportano oggettive difficoltà sotto il profilo redazionale e del coordinamento con il testo di legge (ad esempio, la modifica di leggi anteriori al 1 gennaio 2009 – data da cui decorre l'obbligo di motivare gli atti normativi - quindi prive di motivazione)

### **3.2 Funzione e valore della motivazione**

In merito al valore che la motivazione (e quindi, il preambolo) acquisterà nel contesto dell'atto legislativo, sono sorti alcuni dubbi interpretativi. L' art. 9, comma 1, l. r. Tosc. 55/2008, prevede che " la motivazione delle leggi e dei regolamenti è contenuta in un preambolo, parte integrante del testo normativo ed è composta dai 'visto' e dai 'considerato' . Muovendo dal dato puramente letterale , la formulazione della disposizione non chiarisce se l'inciso "parte integrante del testo normativo" debba riferirsi al preambolo o alla motivazione : a seconda dell'interpretazione vi sono infatti due possibili letture:

- 1) nel primo caso il legislatore avrebbe inteso configurare il preambolo come una sezione dell'atto normativo, limitandosi, dunque, ad escludere la possibilità di forme di

---

<sup>44</sup> PETER LEWIS GETI *Prove tecniche di formazione cit.*,7

motivazione *aliunde*; tale approccio interpretativo consente di rimanere sul piano meramente formale al contempo però, rende la disposizione sostanzialmente *inutiliter data*: di per sé, infatti, la parola “preambolo” si riferisce ad una sezione dell’atto giuridico, dunque precisare che esso è parte integrante dell’atto normativo risulterebbe ridondante .

- 2) nella seconda ipotesi il legislatore avrebbe invece inserito tale inciso per attribuire alla motivazione, indipendentemente dalla sua collocazione , un qualche valore normativo .

Ciò porterebbe al paradosso di dover dedurre norme da enunciati che non sono “disposizioni” e che, per definizione e natura, svolgono una funzione argomentativa e non precettiva . A tale proposito, la dottrina prevalente, da sempre dubita sulla possibilità che gli enunciati contenuti nei preamboli assumano un valore “giuridico”.<sup>45</sup>

Tuttavia si è sostenuto che, ove una fonte a ciò competente (lo Statuto, per le leggi regionali) espressamente attribuisca valore normativo ad una motivazione (anche se introdotta in un preambolo) risulta non agevole confutare la legittimazione – se non l’obbligo- dell’interprete a dedurre il valore -sia pur *latu sensu* - normativo delle proposizioni della motivazione.

Tale evenienza potrebbe ravvisarsi nell’art. 9, comma 1, l.r. Tosc. 55/2008, che integra il contenuto di un espresso rinvio operato alla legge da parte dell’art. 39, comma 2, St. Reg. Tosc..

Tale interpretazione genera sotto il profilo pratico non poche problematiche derivanti dalla evidente difficoltà di dedurre norme da enunciati descrittivi e argomentativi. Ci si chiede ad esempio se l’interprete possa dedurre dal preambolo qualunque norma, anche in antinomia con quanto previsto nell’articolato, e ammettendo tale ipotesi, quale interpretazione dovrebbe prevalere.

In una tale prospettiva, la motivazione della legge -che nell’intenzione del legislatore toscano -costituisce una tecnica finalizzata a migliorare la qualità e la fruibilità delle leggi<sup>46</sup>- potrebbe dar luogo a dubbi interpretativi e contenziosi. Se si trae spunto dagli ordinamenti stranieri ove normalmente la motivazione - per espressa statuizione ovvero sulla base di consolidati orientamenti di dottrina e giurisprudenza- acquista una valenza di mero strumento di ausilio all’interpretazione (la cui rilevanza peraltro è peraltro limitata ad ipotesi tendenzialmente residuali) si dovrà preferire l’interpretazione deducibile dall’articolato della legge rispetto alle argomentazioni desumibili dal preambolo.

---

<sup>45</sup> Sul punto si segnala una copiosa dottrina : secondo L. PALADIN, Osservazioni sulla discrezionalità e sull’eccesso di potere del legislatore ordinario, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1956, p. 1044, n. 139 il valore giuridico di una motivazione della legge eventualmente inserita in un preambolo è “molto dubbio”; per G. SCACCIA, “*Motivi della legge*”, cit., p. 17, “i ‘motivi’ ...sono generalmente confinati nei preamboli, cioè in parti della legge che non hanno, per comune riconoscimento, valore normativo e conseguentemente non possono risultare mai vincolanti per l’interprete”. Si veda anche V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione*, cit., p. 426, nonché V. CRISAFULLI, voce “*Disposizione (e norma)*”, in *Enc. del Dir.*, XIII, Milano, Giuffrè, pp. 204 ss.

Sotto un profilo storico , G. TARELLO, *L’interpretazione della legge*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 69, n. 56, nota che “il preambolo era il risultato di una concezione che riconosceva all’atto formale di legislazione una funzione meramente dichiarativa di una legge preesistente e superiore (ad es. il ‘diritto di natura’ o la ‘la volontà del popolo di cui il legislatore è mera voce e mero strumento’) e di conseguenza una natura sostanzialmente eteronoma. Quando si è cessato di credere che tali atti normativi fossero sostanzialmente eteronomi, si è affermata la ‘teoria’ secondo cui il Preambolo è privo valore di legge”.

<sup>46</sup> Si veda le già menzionata relazione illustrativa di presentazione della proposta.

### 3.3 Giustiziabilità della violazione dell'obbligo di motivazione

Da ultimo occorre soffermarsi ad analizzare un aspetto strettamente connesso con l'obbligo di motivazione.

*Quid iuris* , Se una legge disattende la disciplina dettata dall'art. 9, l.r. Tosc. 55/2008?

Secondo alcuni commentatori l'unica conseguenza ravvisabile è quella espressamente prevista dall'art. 11, l.r. Tosc. 55/2008 e cioè la sottoposizione dell'atto al Collegio di garanzia di cui all'art. 57 St. Reg. Tosc.: tale organo non ha alcun potere di annullamento, ma, ai sensi dell'art. 8, l.r. Tosc. 34/2008, può solo provocare una nuova delibera del Consiglio e, nel caso questo disattenda i rilievi del Collegio, scatterà l'obbligo di motivazione in ordine a tale scelta, che dovrà essere spiegata nel preambolo dell'atto legislativo. La violazione delle regole in materia di motivazione, dunque, non troverebbe alcuna sanzione tramite la giustizia costituzionale.

Secondo altri autorevoli commentatori è possibile sostenere, che le previsioni contenute nello Statuto in materia di qualità della formazione, ivi compreso l'obbligo di motivazione, rientrando a buon titolo "tra i principi fondamentali dell'organizzazione e funzionamento" costituiscono uno dei contenuti necessari dello Statuto, ai sensi dell'art. 123 Cost. Conseguentemente le disposizioni della legge regionale di attuazione possono essere considerate norme "interposte", la cui violazione potrebbe determinare un motivo autonomo di illegittimità della legge regionale, in caso di assenza o insufficienza della motivazione<sup>47</sup>

E' stato peraltro osservato che, proprio in ragione del fatto che la motivazione è definita "parte integrante del testo normativo", la Corte Costituzionale potrebbe essere investito di questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto un "visto" o un "considerato", qualora ritenga integrato il requisito della rilevanza. In questi casi è probabile - come sostiene una parte della dottrina- che il Giudice delle leggi adotti nei confronti della motivazione la stessa posizione assunta nei confronti delle c.d. "autoqualificazioni" normative considerandole cioè, alla stregua dell'esposizione di un mero convincimento del legislatore, del tutto privo di valore normativo e dunque, intrinsecamente inidoneo a violare la Costituzione.<sup>48</sup>

Peraltro la Corte costituzionale ha già avuto modo di affrontare il tema della motivazione degli atti legislativi.

In alcune sentenze concernenti la verifica dei necessari presupposti dei decreti - legge (Sentt. n. 171/2007 e 128/2008) la Corte ha ritenuto che la carenza dei suddetti presupposti vada verificata alla stregua degli indici "intrinseci ed estrinseci" alla disposizione impugnata.

La rilevanza di tali indici giustifica infatti un 'indagine non limitata al mero testo della norma impugnata o anche al documento normativo, ma occorre prendere in esame il

---

<sup>47</sup> R. LIBERTINI, *La qualità normativa in rapporto alla procedura legislativa ed alle regole di tecnica legislativa da inserire nello Statuto regionale nel regolamento interno*, in M. Carli (a cura di) *Il ruolo delle assemblee elettive. La qualità della Legislazione nei nuovi Statuti regionali*, Giappichelli, Torino 2001, vol II. 3 ss.

<sup>48</sup> S. BOCCALATTE, *La nuova legge toscana sulla qualità della formazione* 21 cit ritiene che sarebbe stato più appropriato confinare la motivazione in una relazione separata dall'atto legislativo, proprio per scongiurare il rischio di processi costituzionali altrimenti pacificamente evitabili, e, prima ancora, di eccezioni di illegittimità costituzionale dannose per la celere amministrazione della giustizia.

titolo, il preambolo , il testo degli articoli , i lavori preparatori della legge con particolare attenzione alla relazione governativa del disegno di legge. Secondo la Corte il controllo di costituzionalità non mira a verificare la mera enunciazione dei presupposti ma è orientato ad accertarne in concreto l'esistenza: viene quindi in rilievo la c.d. motivazione sostanziale, che può essere ricostruita indipendentemente dalla sua estrinsecazione formale nel testo o nel preambolo.

In altre occasioni la Corte ha invece assunto posizioni completamente diverse . E' il caso della sentenza 342/2006 in materia di indennizzo ai soggetti danneggiati da vaccinazioni ed emotrasfusioni.

In questo caso la Corte, compie un "inversione dell'onere della prova" ritenendo non censurabile la lamentata assenza di una giustificazione di scelte differenti a fronte di situazione assimilabili, ove non vi siano indicazioni scientifiche che dimostrino l'arbitrarietà di tale differenziazione.

In particolare la Consulta ha ritenuto che, ove vengono in gioco diritti sociali ed il principio solidaristico, la determinazione del contenuto e le modalità di realizzazioni dell'intervento sono rimessi alla discrezionalità del legislatore, ovviamente con il limite della palese ragionevolezza od irrazionalità ovvero della lesione del nucleo minimo di garanzia<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> M PICCHI *Della motivazione* cit. 126-128e ss. Secondo la dottrina prevalente, l'obbligo di esplicitare i presupposti straordinari di necessità e urgenza dei decreti legge ", non si tradurrebbe un vero e proprio obbligo di motivazione dei decreti legge , ponendosi invece come "*ius singulare*".

## ABSTRACT

### **LA MOTIVAZIONE DELLA LEGGE. IL CASO DELLA LEGGE REGIONALE TOSCANA 22 ottobre 2008, n. 55**

**Paola Guidelli**

Il presente lavoro affronta la complesse tematiche della motivazione degli atti normativi e della ricostruzione del fondamento giuridico di un eventuale obbligo in tal senso.

Dopo una premessa volta a circoscrivere i confini della nozione giuridica di motivazione nell'ambito del diritto pubblico, si prosegue con un breve excursus dell'evoluzione della dottrina e del quadro storico - normativo di riferimento, con uno sguardo particolare ai modelli del diritto comunitario nonché alle esperienze dell'ordinamento italiano, viste alla luce del nuovo assetto costituzionale.

La trattazione si sofferma poi ad esaminare i contenuti dell'innovativa legge regionale Toscana 22 ottobre 2008, n. 55 "Disposizioni in materia di qualità della normazione" che all'art. 9 disciplina modalità e contenuti della motivazione delle leggi e dei regolamenti regionali, in attuazione di specifica previsione statutaria.

In particolare, si analizzano le varie problematiche teorico-pratiche sottese all'introduzione nell'ordinamento regionale – esperienza pressoché unica nel panorama italiano - di uno specifico obbligo di motivare leggi e regolamenti, sia con riguardo alla valenza e alla funzione del corredo motivazionale, sia sotto il profilo delle possibili conseguenze sul piano giuridico - costituzionale in caso di violazione di siffatto obbligo.