

Liber Amicorum per Pasquale Costanzo

Diritto costituzionale in trasformazione

V

La democrazia italiana in equilibrio

COLLANA DI STUDI DI CONSULTA ONLINE

7

Liber Amicorum per Pasquale Costanzo

Vol. V – La democrazia italiana in equilibrio

Collana di studi di Consulta OnLine (E256917), 7

ISBN: 978-88-945618-5-2



2020 by Consulta OnLine Associazione giuridica scientifico-culturale C.F. 90078670107

info@giurcost.it

PATRIZIA VIPIANA

La motivazione delle leggi regionali, con specifico riguardo alla regione Toscana

SOMMARIO: 1. Cenni sulla motivazione delle leggi in generale - 2. La motivazione delle leggi regionali - 3. La previsione, nello statuto della Toscana, dell'obbligo di motivare le leggi e la disciplina attuativa contenuta nella l. r. n. 55/2008 nonché nel regolamento interno del Consiglio regionale - 4. Cenni sull'esaminabilità della motivazione delle leggi toscane - 5. La prassi sulla motivazione delle leggi toscane nell'ultimo decennio - 6. L'esportabilità dell'obbligo di motivazione alle leggi delle altre Regioni nonché alle leggi statali

1. Cenni sulla motivazione delle leggi in generale

Tra le numerose tematiche su cui il professor Costanzo lascia un rilevante contributo deve senz'altro annoverarsi il *drafting* normativo¹: a questo ampio tema è riconducibile anche lo specifico oggetto della presente disamina ossia la motivazione² delle leggi, che si analizzerà riguardo alle leggi regionali ed in particolare a quelle della Toscana, unica Regione finora ad aver introdotto da più di dieci anni l'obbligo di motivare le leggi; prima di svolgere tale disamina, però, merita effettuare qualche cenno sulla motivazione delle leggi in generale, anzi con precipuo riferimento alle leggi statali.

Mentre l'obbligo di motivazione è costituzionalmente previsto per i provvedimenti giurisdizionali (art. 111, comma 6, Cost.) nonché per gli atti dell'autorità giudiziaria restrittivi di alcune libertà (artt.: 13, comma 2, richiamato dal successivo 14, secondo comma; 15, comma 2; 21, comma 3, Cost.) e legislativamente sancito per i provvedimenti amministrativi (art. 3 l. n. 241/1990 e successive modifiche³), non sussiste un'espressa previsione costituzionale che imponga di motivare le leggi, in quanto atti politici per eccellenza; peraltro la Costituzione prescrive che siano motivati taluni atti di rilievo politico adottati da organi costituzionali monocratici (il messaggio di rinvio di una legge alle Camere da parte del Presidente della Repubblica: art. 74, comma 1, Cost.; il decreto del Capo dello Stato che disponga lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta: art. 126, comma 1, Cost.) o collegiali (le mozioni delle Camere di fiducia e sfiducia al Governo: art. 94, comma 2, Cost.; analogamente, la mozione di sfiducia del Consiglio regionale nei confronti del Presidente della Giunta: art. 126, comma 2, Cost.).

Nel passato l'ammissibilità in generale della motivazione delle leggi statali è stata esclusa sia alla luce di un argomento formale cioè la mancanza di un disposto costituzionale contemplante l'obbligo di motivare le leggi⁴, sia in base ad un argomento sostanziale ovvero la natura politica della legge: in quanto atto approvato dalle Camere, elette direttamente dal popolo, la legge esprime al più alto livello la sovranità popolare e quindi non deve giustificare le scelte in essa contenute poiché

¹ Il prof. Costanzo è ideatore e coordinatore del "Codice di *drafting*" articolato in più libri, tra cui uno sul *drafting* regionale e locale: v. la Rivista telematica *Tecniche normative* (www.tecnichenormative.it).

² In linea generale, la motivazione è l'enunciazione dei motivi che hanno determinato l'adozione di un atto giuridico, compiuta dallo stesso organo che ha adottato l'atto. Sulla motivazione nell'ambito costituzionalistico cfr. P. CARETTI, *Motivazione I) Diritto costituzionale*, in in *Enc. Giur.*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, vol. XXIII, *passim*.

³ Come è noto, tale disposto al comma 1 stabilisce che la motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria; peraltro al comma 2 prevede che la motivazione non è richiesta per gli atti normativi e quelli a contenuto generale.

⁴ Anche in epoca prerепubblicana si sottolineava la mancanza di una previsione costituzionale dell'obbligo di motivare le leggi: V. CRISAFULLI, *Sulla motivazione degli atti legislativi*, in *Rivista di diritto pubblico* 1937, I, 415 ss., in part. 425-6 e 439.

racchiude in sé la giustificazione della propria esistenza⁵; peraltro, *a contrario*, potrebbe ravvisarsi nella motivazione delle leggi una valenza democratica in quanto essa spiegherebbe ai cittadini come si è formata la scelta delle Assemblee parlamentari, la cui attività è espressione di democrazia rappresentativa.

Invece la motivazione è stata considerata ammissibile, anzi opportuna per due particolari categorie di leggi: da un lato, per le leggi-provvedimento che, avendo un contenuto particolare e concreto, risultano simili sotto il profilo oggettivo ai provvedimenti amministrativi, sottoposti (come ricordato più sopra) all'obbligo di motivazione; dall'altro lato, per le leggi disciplinanti ambiti in cui la Costituzione ha posto limiti o vincoli al legislatore (ad es. una materia coperta da riserva di legge rinforzata), riguardo alle quali può configurarsi il vizio di eccesso di potere legislativo e la motivazione sarebbe utile ai fini del sindacato di costituzionalità sulle medesime⁶. Del resto, la motivazione è doverosa negli atti con forza di legge, tenuti ad illustrare le ragioni dell'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo, soprattutto nei decreti-legge i quali devono dar conto che ricorrano i casi straordinari di necessità e urgenza cui è costituzionalmente subordinata l'adozione di tali atti.

Più recentemente però è prevalsa la tesi favorevole alla generale ammissibilità della motivazione delle leggi statali, sulla base di due argomenti⁷.

Un argomento consiste nell'analogia con l'obbligo di motivazione previsto, per gli atti normativi a livello europeo, già dall'art. 190 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea (TCEE) e dall'art. 253 del Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE, nella versione consolidata del 2002), con formulazione identica⁸ e più recentemente dall'art. 296, par. 2, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ove si stabilisce che gli «atti giuridici... sono motivati e fanno riferimento alle proposte, iniziative, raccomandazioni, richieste o pareri previsti dai trattati»⁹; dunque come gli atti normativi dell'UE sono soggetti all'obbligo di motivazione, così anche le leggi statali dovrebbero essere motivate.

Un altro – e più significativo – argomento a favore dell'ammissibilità della motivazione delle leggi statali si desume dalla revisione del Titolo V, per l'esattezza dagli artt. 117 e 118 Cost. come modificati con l. cost. n. 3/2001:

dall'art. 117, comma 1, Cost., laddove sottopone l'esercizio della potestà legislativa dello Stato al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, deriva che le leggi statali dovrebbero essere motivate al pari degli atti normativi dell'UE (come si è ricordato poc'anzi);

dall'art. 117, comma 3, Cost., disciplinante la potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, si ricava che il legislatore statale dovrebbe motivare le leggi con cui intervenga, non limitandosi a stabilire i principi fondamentali, nelle materie soggette a tale potestà;

⁵ V. quanto afferma la sentenza della Corte cost. n. 14/1964, punto 3 del *Considerato in diritto*: «non è necessario che l'atto legislativo sia motivato, recando la legge in sé, nel sistema che costituisce, nel contenuto e nel carattere dei suoi comandi, la giustificazione e le ragioni della propria apparizione nel mondo del diritto».

⁶ Cfr. C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968, 134 ss. riguardo al primo tipo di leggi (l'autore precisa, 137-8, che la motivazione può ricavarsi «dalla intitolazione ... o dal testo» della legge «o venire indicata per *relationem*») e 244 ss. riguardo al secondo tipo di leggi.

⁷ Su di essi può vedersi N. LUPO, *La "motivazione" delle leggi alla luce del nuovo titolo V Cost.*, nelle relazioni per il 2002 dell'Osservatorio legislativo interregionale ospitato dal sito del Consiglio regionale della regione Toscana (<https://www.consiglio.regione.toscana.it/>).

⁸ «I regolamenti, le direttive e le decisioni... sono motivati e fanno riferimento alle proposte o ai pareri obbligatoriamente richiesti in esecuzione del presente trattato».

⁹ Sulla motivazione degli atti dell'UE, che comprende una serie di "considerando" e di "visto", cfr. A. MAFFEO, *L'obbligo di motivazione degli atti delle istituzioni dell'Unione europea letto attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it) n. 3/2018, il quale fa notare (3) che il disposto del TFUE ha un ambito applicativo più ampio dei disposti del TCEE e del TCE: si confrontino invero le citazioni riportate nel nostro testo e nella nota precedente.

dall'art. 118, comma 1, Cost., il quale prevede il conferimento di funzioni amministrative ai livelli territoriali via via superiori sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, discende che la legge statale con cui competenze dalle Regioni fossero conferite allo Stato dovrebbe essere motivata per dimostrare l'effettiva necessità di tale conferimento ed il rispetto dei summenzionati principi.

Sebbene in astratto si riconosca l'ammissibilità della motivazione delle leggi statali, occorre sottolineare che la prassi non evidenzia leggi motivate in senso proprio cioè composte da un preambolo recante la motivazione e dal testo della disciplina; al più si rinvencono – anche recentemente – leggi il cui articolo iniziale contiene una sintetica esplicitazione delle finalità perseguite dal legislatore¹⁰.

2. La motivazione delle leggi regionali

Tratteggiata la tematica dell'ammissibilità della motivazione delle leggi in generale ma principalmente di quelle statali, d'ora in avanti si farà esclusivo riferimento alle leggi regionali.

È di tutta evidenza, per cui non è il caso di soffermarsi sul punto, che valgono altresì per queste ultime gli argomenti a favore dell'ammissibilità della motivazione delle leggi statali – illustrati nella seconda parte del paragrafo precedente – in particolare il riferimento ai novellati artt. 117 e 118 Cost.:

dall'art. 117, comma 1, Cost., laddove sottopone l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni – oltre che dello Stato – al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, deriva che le leggi regionali – al pari di quelle statali – dovrebbero essere motivate, così come lo sono gli atti normativi dell'UE in base all'art. 296 TFUE¹¹;

dall'art. 118, comma 1, Cost., il quale prevede il conferimento di funzioni amministrative ai livelli territoriali via via superiori sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, discende che la legge regionale con cui competenze degli enti subregionali fossero conferite alla Regione dovrebbe essere motivata per dimostrare l'effettiva necessità di attuare tale conferimento ed il rispetto dei summenzionati principi, in particolare quello di sussidiarietà¹².

Invece merita soffermarsi ad analizzare se siano applicabili altresì alle leggi regionali gli argomenti – richiamati nella prima parte del paragrafo che precede – contro l'ammissibilità della motivazione delle leggi, quello formale (mancata previsione dell'obbligo di essa) e quello sostanziale (natura della legge), che si esamineranno in ordine inverso.

Riguardo all'argomento sostanziale, il divieto di motivazione in virtù della natura della legge sembra meno plausibile riguardo alle leggi regionali che in riferimento a quelle statali, se non altro perché le prime possiedono con maggior frequenza una natura provvedimentale (ad esempio le Regioni molto spesso adottano leggi-provvedimento per stabilire il calendario venatorio); riguardo alle leggi-provvedimento regionali la motivazione è ammissibile, anzi opportuna perché, come ha

¹⁰ Un esempio recentissimo di siffatte leggi è dato dalla l. 28 febbraio 2020, n. 17 "Norme riguardanti il trasferimento al patrimonio disponibile e la successiva cessione a privati di aree demaniali nel Comune di Chioggia", il cui art. 1, comma 1, esordisce: «La presente legge ha lo scopo di ...».

¹¹ La consapevolezza di conformarsi ad una regola sancita per gli atti normativi dell'Ue ha mosso il legislatore toscano ad approvare la legge n. 55/2008: v. testo relativo alla nt. 19.

¹² Il legislatore regionale deve spiegare perché ha ritenuto non applicabile la regola, sancita dall'art. 118, comma 1, Cost, della tendenziale spettanza ai Comuni della generalità delle funzioni amministrative

sostenuto anche la Corte costituzionale, il legislatore della Regione dovrebbe spiegare le ragioni per cui ha legiferato quello che poteva essere il contenuto di un provvedimento amministrativo¹³.

Riguardo all'argomento formale, occorre (mentre i rilievi svolti sinora valgono per le leggi di tutte le Regioni) distinguere tra Regioni a statuto speciale e quelle a statuto ordinario.

Il divieto di motivazione per la mancata previsione costituzionale di essa potrebbe valere, come per quelle statali, anche per le leggi delle Regioni a statuto speciale, il cui procedimento formativo è regolato rispettivamente dalla Costituzione e dagli statuti regionali speciali (che, come noto, sono fonti di grado costituzionale), ma non vale per le leggi delle Regioni a statuto ordinario: siccome il procedimento formativo di queste ultime leggi è disciplinato dagli statuti regionali ordinari, essi configurano la sede idonea per la previsione – o meno – dell'obbligo di motivare le rispettive leggi. La correttezza dell'individuazione dello statuto come fonte per prevedere il suddetto obbligo è stata esplicitamente riconosciuta dalla Corte costituzionale nella sent. n. 6 dicembre 2004, n. 379 ove, riferendosi alla motivazione di atti legislativi, afferma essere «evidente che la fonte statutaria di una Regione possa operare proprie scelte» al riguardo¹⁴: quest'ultima espressione lascia intendere che lo statuto regionale potrebbe introdurre l'obbligo di motivazione, come anche non introdurlo.

Peraltro, l'argomento formale, cioè che la motivazione delle leggi debba essere prevista dalla fonte costituzionale o statutaria (rispettivamente per le Regioni a statuto speciale o ordinario), non sembra decisivo rispetto agli altri argomenti che militano a favore dell'ammissibilità della suddetta motivazione; eppure viene richiamato, sia pur genericamente cioè senza specificare la sede della previsione, da documenti come il Rapporto sulla legislazione¹⁵.

Se dunque in astratto si può ritenere ammissibile la motivazione delle leggi regionali, in concreto bisogna verificare se le Regioni, e quali, la prevedano: attualmente essa risulta prevista solo in Toscana.

3. La previsione, nello statuto della Toscana, dell'obbligo di motivare le leggi e la disciplina attuativa contenuta nella l. r. n. 55/2008 nonché nel regolamento interno del Consiglio regionale

L'obbligo di motivare le leggi regionali – ma nel prosieguo si parlerà *tout court* di leggi, qualora non vi sia il rischio di confonderle con quelle statali – è stato introdotto dallo statuto della Regione Toscana pubblicato in data 11 febbraio 2005. L'art. 39, inserito¹⁶ nel Titolo III sulle fonti normative (che comprende anche l'art. 44 sulla qualità delle fonti normative), sancisce al comma 2 che le «leggi

¹³ Sul punto ci permettiamo di rinviare a P. VIPIANA, *Legge-provvedimento regionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche - Aggiornamento*, 2010, 261 e 262, nt. 73 ove sono citate sentenze della Corte costituzionale. Del resto, la motivazione è ammissibile, anzi opportuna anche per le leggi-provvedimento statali, come accennato *supra*, nt. 6.

¹⁴ Citazione tratta dal punto 5 del *Considerato in diritto*, ove la Corte ricorda che la motivazione di atti legislativi «è la regola nell'ordinamento comunitario»; sulla sent. n. 379/2004 – che ha deciso questioni di costituzionalità dello statuto dell'Emilia-Romagna, non di quello della Toscana su cui ci si soffermerà nel paragrafo seguente – v. G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali*, in *Le Regioni* 2005, 590: «la sentenza ammette espressamente che gli Statuti regionali possano imporre la motivazione degli atti normativi».

¹⁵ Il manuale *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi* promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e Province autonome, al punto 40 lett. c) annovera, tra gli elementi del testo ufficiale dell'atto normativo, «quando l'ordinamento lo prevede, un preambolo o premessa, in cui sono ricordate le basi giuridiche dell'atto (“visto...”) e le sue motivazioni (“considerato...”)»: si noti l'inciso iniziale che allude ad una previsione di carattere generale, per cui sembra da escludersi che il legislatore possa di volta in volta decidere se motivare o meno le proprie leggi.

¹⁶ Si noti che l'art. 39 stat. Toscana sulla motivazione degli atti normativi non è stato impugnato davanti alla Corte costituzionale nel giudizio, conclusosi con la sent. n. 372/2004, riguardo ad altre disposizioni di tale statuto fra cui l'art. 54, comma 3, sulla motivazione degli atti amministrativi (è stata dichiarata la infondatezza della questione di costituzionalità di tale disposto).

e i regolamenti sono motivati, nei modi previsti dalla legge»: dunque prevede espressamente la motivazione richiedendola per entrambe le fonti, legislative e regolamentari (anche se in questo scritto ci si occuperà solo delle prime), ma demanda per intero la disciplina di essa ad una futura legge.

La suddetta disposizione statutaria è significativa perché introduce l'obbligo, non la mera facoltà, di motivare le leggi, anche se durante i lavori preparatori era emerso un orientamento contrario alla doverosità generalizzata in quanto proponeva di demandare alla futura legge regionale la determinazione non solo dei modi, ma anche dei "casi" in cui effettuare la motivazione¹⁷: l'accoglimento di tale proposta avrebbe condotto a distinguere leggi per le quali la motivazione sarebbe stata obbligatoria e altre per cui sarebbe stata facoltativa, mentre il vigente art. 39, comma 2, sancisce l'obbligatorietà di essa per tutte le leggi.

La previsione dell'art. 39, comma 2, dello statuto toscano è stata valutata favorevolmente, sia subito dopo l'entrata in vigore di quest'ultimo sia in anni più recenti, per la sua innovatività e la sua originalità¹⁸: infatti lo statuto toscano era quando fu adottato (rispetto agli altri statuti allora vigenti) ed è ancor oggi (dopo che si è conclusa la fase di adozione di tutti i nuovi statuti ordinari) l'unico a prevedere l'obbligo di motivazione delle leggi.

Lo statuto toscano ha introdotto la motivazione al fine di realizzare maggior trasparenza e democraticità nel procedimento legislativo regionale: come si legge nella relazione del presidente della Commissione incaricata di redigere lo statuto, «la regola della democrazia è... la trasparenza... far sapere cosa si è fatto e perché»; siccome tale l'obbligo di motivazione è già soddisfatto dagli atti normativi dell'Unione europea, «la previsione statutaria è anche un modo per avvicinarsi all'Europa»¹⁹.

Benché molto rilevante in quanto originale, l'art. 39, comma 2, Stat. Tosc. risulta una disposizione generica, in quanto si limita alla mera previsione dell'obbligo di motivare le leggi, e non autoapplicativa: perciò è alla legge, alla quale esso rinvia, che compete disciplinare specificamente le modalità di esplicitarsi della motivazione, cioè come quest'ultima dev'essere articolata e quale grado di precisione deve avere (anche a seconda dell'importanza della legge cui è riferita), aspetti determinanti l'effettiva utilità della motivazione medesima²⁰.

Il rinvio dell'art. 39, comma 2, stat. Toscana al legislatore per la disciplina della motivazione è stato svolto, peraltro non tempestivamente ossia più di quattro anni dopo l'entrata in vigore dello statuto, dalla l. r. 22 ottobre 2008, n. 55 "Disposizioni in materia di qualità della normazione": l'art. 1, comma 2, annovera specificamente tra le finalità della legge la disciplina della motivazione delle

¹⁷ Sui lavori preparatori dell'art. 39 Stat. Tosc. si veda M. CARLI, *Commento all'art. 39*, in P. CARETTI – M. CARLI – E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005, 196, il quale riferisce altresì che nel testo non definitivo dell'articolo in esame era previsto il termine di un anno entro cui il legislatore avrebbe dovuto approvare la disciplina della motivazione, ma siffatta previsione è stata soppressa perché avrebbe sminuito l'innovatività dell'aver introdotto l'obbligo di motivare le leggi. Tuttavia, bisogna ricordare che la legge disciplinante la motivazione è intervenuta più di quattro anni dopo (v. il prosieguo del nostro testo).

¹⁸ V. rispettivamente: G. PUCCINI, *Introduzione* al Titolo III "Le fonti normative", in P. CARETTI – M. CARLI – E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005, 190 (la «portata innovativa appare direttamente proporzionale all'estrema tenacia e vischiosità delle remore di ordine teorico-concettuale e di ordine politico-istituzionale, che hanno fin qui impedito l'introduzione di un obbligo del genere a livello statale») e, a distanza di una decina/quindicina di anni, T. GIOVANNETTI – E. MALFATTI – P. PASSAGLIA, *Le fonti del diritto*, in P. CARROZZA – R. ROMBOLI – E. ROSSI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Giappichelli, Torino, 2015, 222 e P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, 191.

¹⁹ Citazione riportata da M. CARLI, *Commento*, cit., 197; l'autore ivi sottolinea che la motivazione della legge consente di accertare il rispetto dell'art. 118, commi 1 e 6, Cost. da parte del legislatore regionale.

²⁰ Cfr. G. PUCCINI, *Introduzione*, cit., 194: il rendimento della previsione dell'obbligo di motivare le leggi «dipende per intero... dai "modi" di assolvimento di tale obbligo... ed in particolare dal grado di specificità» della motivazione. Sulla non autoapplicatività dell'art. 39 Stat. Tosc., v. M. CARLI, *Commento*, cit., 198.

fonti normative regionali, in attuazione dell'art. 39 Statuto; l'intero art. 9 è dedicato alla motivazione, precisando la sede ove è collocata, il contenuto che deve possedere e le modalità con cui dev'essere votata. La disciplina di quest'ultimo aspetto concerne solo le leggi, mentre quella degli altri aspetti è riferita sia alle leggi sia ai regolamenti, anche se nel prosieguo si illustrerà solo la motivazione delle leggi.

Riguardo anzitutto alla sede, la motivazione della legge è collocata in un preambolo²¹, che costituisce parte integrante del testo legislativo (art. 9, comma 1): tale precisazione è importante perché conferisce al preambolo della legge un valore giuridico; invece spesso, quando si parla del preambolo di un atto, s'intende un enunciato che precede il testo dell'atto, ma rimane distinto da tale testo, assumendo rilevanza solo politica.

Quanto poi al contenuto, la motivazione della legge consta di due parti, che elencano una i "visto" e l'altra i "considerato", ossia gli elementi caratteristici della motivazione di altri atti giuridici come i provvedimenti amministrativi: questo disposto risulta apprezzabile, mentre il configurare la motivazione come testo discorsivo enunciante le finalità perseguite dal legislatore avrebbe comportato l'assimilabilità di essa alla relazione illustrativa del progetto di legge.

I "visto" (art. 9, comma 2) indicano il quadro giuridico di riferimento e le fasi principali del procedimento formativo della legge, come i pareri obbligatori e le eventuali pronunce del Collegio di garanzia previsto dall'art. 57 dello Statuto: riguardo a queste ultime – espressamente indicate dal disposto legislativo in esame – occorre che, nell'approvare (dopo averla riesaminata) la legge su cui il Collegio aveva espresso un giudizio di non conformità rispetto allo statuto, il Consiglio regionale dia conto di aver visionato la pronuncia dell'organo di garanzia²²; quanto ai pareri obbligatori – genericamente richiamati dal suddetto art. 9 – il medesimo Consiglio deve attestare di aver preso visione soprattutto di quelli espressi dal Consiglio delle autonomie locali (oltre che su altri atti) sulle proposte di legge riguardanti l'attribuzione e l'esercizio delle competenze degli enti locali, in base all'art. 66, comma 3, Stat. Toscana²³.

I "considerato" (art. 9, comma 3) illustrano concisamente le ragioni che hanno indotto a formulare le principali disposizioni del testo legislativo, senza però riprodurre o parafrasare gli enunciati di esso, ed altresì spiegano in maniera adeguata i motivi dell'eventuale mancato o parziale accoglimento dei pareri e delle pronunce menzionati poco sopra (dal comma 2 del medesimo articolo).

La legge toscana in esame si limita a tratteggiare in cosa consistono i "visto" e i "considerato", ma aggiunge (art. 9, comma 5) che ulteriori specificazioni sulle caratteristiche e sui contenuti di entrambi gli elementi della motivazione della legge possono essere stabilite dal regolamento interno del Consiglio regionale sulla base delle intese di cui al successivo art. 20 (intese tra Consiglio e Giunta

²¹ Talvolta (v. i regolamenti consiliari citati nel prosieguo del paragrafo) ci si riferisce indifferentemente alla motivazione ed al preambolo, operando così una identificazione tra contenuto e contenitore.

²² Riguardo al Collegio di garanzia statutaria si tornerà nel paragrafo che segue, a proposito del controllo esercitato da tale organo specificamente sulla motivazione delle leggi regionali.

²³ Il comma 4 dell'art. 66 Stat. Toscana prevede che, qualora il parere del Consiglio delle autonomie locali sia contrario o condizionato all'accoglimento di modifiche, il legislatore regionale possa disattenderlo, ma «con motivazione espressa»: si ha un caso particolare di obbligo – per l'esattezza, un onere – di motivazione, riguardante leggi adottate in una determinata materia (competenze degli enti locali) e in una specifica ipotesi (eventuale scostamento dal parere del Consiglio delle autonomie), mentre l'art. 39 Stat. sancisce un generale obbligo di motivazione cioè concernente leggi approvate in qualsiasi materia e in qualunque ipotesi. Deve comunque osservarsi che l'art. 10 della l. r. 4 giugno 2008, n. 34 "Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia" richiama quest'ultimo disposto statutario prevedendo che, qualora il Consiglio regionale non adegui la legge ai rilievi del Collegio approvandola nuovamente senza modifiche, «la motivazione del mancato adeguamento è espressa ai sensi della legge regionale che disciplina la motivazione delle leggi... ai sensi dell'articolo 39 dello Statuto» (viene fatto un richiamo a quella che sarebbe stata approvata pochi mesi dopo ossia alla l. r. n. 55/2008).

riguardo alla predisposizione di regole comuni per redigere la motivazione rispettivamente delle leggi e dei regolamenti). Dunque, il grado di accuratezza della motivazione, già abbastanza alto in base alla disciplina legislativa, è suscettibile di venir ancora aumentato dalla successiva disciplina regolamentare; tuttavia spetterà poi al legislatore determinare quanto debba essere puntuale la motivazione di ogni legge.

L'accuratezza della motivazione non dovrebbe peraltro essere confusa con la sua ampiezza (ed invero l'art. 9 suddetto prevede che la medesima sia formulata in modo conciso), anche perché un preambolo troppo lungo, soprattutto se sproporzionato rispetto all'articolato legislativo, non gioverebbe alla qualità della redazione della legge.

All'accuratezza (nel senso di specificità ovvero non vaghezza) della motivazione dovrebbe accompagnarsi un altro requisito molto importante di quest'ultima cioè la coerenza: nel preambolo dovrebbero venire indicate solo le ragioni che hanno condotto ad approvare la disciplina contenuta nell'articolato legislativo, mentre sarebbe preferibile omettere altre considerazioni, magari attinenti alla materia oggetto della legge, ma che non hanno determinato le scelte compiute dal legislatore.

Riguardo infine alle modalità con cui è votata, la motivazione della legge è posta in votazione prima del voto finale, nei modi stabiliti dal regolamento interno del Consiglio regionale (art. 9, comma 4): essa è da ritenersi debba essere votata dopo il voto articolo per articolo poiché l'approvazione dell'articolato legislativo dovrebbe precedere quella dei motivi per i quali la disciplina è stata adottata, anche se nella struttura della legge il preambolo (contenente la motivazione) precede il testo degli articoli.

La disciplina della motivazione dettata dalla l. r. n. 55/2008 richiedeva di essere specificata ad opera del regolamento consiliare interno: al riguardo si sono avuti, nel giro di pochi anni, tre interventi del Consiglio regionale.

Parallelamente all'adozione della legge e al fine di garantire la tempestiva operatività della disciplina in essa contenuta, il Consiglio regionale approvava una prima modifica al proprio regolamento interno²⁴: tale delibera del 2008 richiedeva che la motivazione fosse contenuta già nella proposta di legge, prevedeva la correzione della motivazione e la verifica della corrispondenza tra essa e l'articolato legislativo nonché ammetteva la possibilità di emendare la medesima²⁵.

Tali disposti erano significativi perché dimostravano che la motivazione era ritenuta parte integrante della legge ossia un elemento necessario di quest'ultima, anche sotto il profilo dell'emendabilità: veniva addirittura previsto che potesse venire emendata solo la motivazione, non il testo della disciplina contenuta nella legge.

La modifica regolamentare del 2008 veniva compiuta per consentire l'immediata applicabilità della legge n. 55/2008, ma il Consiglio si riservava di effettuare nel prosieguo la revisione integrale del suo regolamento interno: due anni dopo è stato adottato il regolamento 27 gennaio 2010, n. 12

²⁴ La delibera modificante il regolamento interno del Consiglio regionale ha consentito di rispettare il termine previsto dall'art. 21, comma 2, l. n. 55/2008: v. inizio del paragrafo seguente. Essa è pubblicata nello stesso numero del Bollettino Ufficiale della Regione Toscana (29 ottobre 2008, n. 34) in cui è stata pubblicata la l. r. n. 55/2008.

²⁵ La delibera del 2008 di modifica del regolamento consiliare da un lato sostituiva l'art. 89, il cui comma 2 riformulato disponeva che le proposte di legge dovessero «contenere un preambolo con la motivazione redatta ai sensi della legge regionale sulla normazione», dall'altro lato aggiungeva gli artt. 105-ter e 105-quater. L'art. 105-ter prevedeva che il presidente della commissione consiliare disponesse che gli atti in approvazione venissero se necessario «corretti nella motivazione, in coerenza con le corrispondenti disposizioni normative» (comma 2, lett. c) e potesse far effettuare il coordinamento tecnico dei testi da essa approvati, anche riguardo alla «coerenza tra motivazione e corrispondenti disposizioni normative» (comma 3); l'art. 105-quater dedicato interamente alla motivazione, oltre a prevedere la votazione di questa prima del voto finale (disposto ricalcante l'art. 9, comma 4, legge n. 55), stabiliva che gli emendamenti al testo di una proposta di legge, se incidenti sulla motivazione, dovessero «contenere anche la... proposta di modifica della motivazione» e ammetteva emendamenti modificanti solo il testo della motivazione purché fosse «mantenuta la coerenza tra la motivazione e il testo dell'articolato».

che da un lato riprendeva i disposti della delibera consiliare del 2008 sulla necessità della presenza del preambolo nella proposta di legge, sulla coerenza tra motivazione e articolato legislativo nonché sulla emendabilità della motivazione, dall'altro lato disciplinava ampiamente le modalità di voto sulla motivazione, che invece non erano state specificate dalla suddetta delibera²⁶.

Dopo un quinquennio è stato approvato un altro regolamento consiliare interno, il regolamento 24 febbraio 2015, n. 27 a tutt'oggi in vigore.

In alcuni disposti esso conferma la disciplina della motivazione contenuta in quello previgente: anzitutto stabilisce (art. 125, comma 2) che le proposte di legge «devono essere composte da un preambolo e da uno o più articoli»; inoltre prevede (art. 151, commi 2, lett. c, e 3) che il presidente della commissione, quando necessario, «dispone che gli atti in approvazione dalla commissione siano... corretti nella coerenza tra la motivazione e le corrispondenti disposizioni normative e non contenenti norme intrusive, estranee alla motivazione ed alle finalità dell'atto» e «può disporre... coordinamento tecnico dei testi approvati dalla commissione, anche per quanto attiene alla coerenza tra motivazione e corrispondenti disposizioni normative»; ancora sancisce (art. 140, commi 1 e 2) che gli «emendamenti al testo di una proposta di legge, quando incidono sulla motivazione, devono contenere anche la relativa proposta di modifica del preambolo» e che emendamenti modificanti «soltanto il testo del preambolo sono ammessi purché sia mantenuta la coerenza tra la motivazione e il testo dell'articolato»²⁷.

In altri disposti il summenzionato regolamento del 2015 riformula in maniera più organica la disciplina della motivazione dettata in quello previgente: riguardo alle modalità di voto (art. 144, commi 7-11) anzitutto stabilisce che, concluso il voto sugli emendamenti e sugli articoli, «sono posti in votazione gli altri emendamenti al preambolo e il preambolo» poi «si procede al voto finale sulla legge»²⁸; inoltre ribadisce che il preambolo «è posto in votazione complessivamente prima del voto finale»; infine prevede che, se dopo l'approvazione degli articoli il Consiglio non approvi il preambolo, il Presidente del Consiglio «rinvia l'atto in commissione per la formulazione di una nuova proposta di preambolo» indi il Consiglio «vota esclusivamente il nuovo preambolo ed il testo finale»²⁹.

Riguardo al regolamento del 2015 è da segnalare soprattutto l'ultima disposizione richiamata, la quale prevede un'ipotesi che risulta rara a verificarsi, data la stretta interrelazione tra articolato legislativo e motivazione (se venisse approvata la prima, dovrebbe essere approvato anche il secondo), ma che è molto significativa perché conferisce autonomo rilievo al preambolo.

Le tre successive modifiche del regolamento consiliare interno, evidenziando il progressivo perfezionamento della normazione sull'obbligo di motivare le leggi, rivelano lo sforzo del Consiglio regionale toscano di sistematizzare la disciplina attuativa della legge n. 55/2008, dando una

²⁶ Il regolamento del 2010: similmente alla delibera del 2008 di modifica del regolamento consiliare, prevedeva (art. 119, comma 2) che le proposte di legge fossero composte da un preambolo e da uno o più articoli, richiedeva la coerenza tra motivazione e testo della legge (art. 141, comma 2, lett. c, e comma 3) e disciplinava l'emendabilità della motivazione (art. 142, commi 1 e 2); a differenza della suddetta delibera, disciplinava ampiamente le modalità di voto sulla motivazione (artt. 136, commi 5, 6 e 7, nonché 142, commi 4 e 5), non specificate in quella delibera.

²⁷ Diversa dalla emendabilità del testo e del preambolo di una proposta di legge è l'ipotesi della modifica di una disciplina legislativa preesistente senza che venga adeguata la motivazione: in tal caso, per modificare il preambolo, dovrebbe intervenire la legge di manutenzione prevista dall'art. 13 l. r. n. 55/2008 con la competenza fra l'altro di inserire «contenuti divenuti obbligatori per disposizioni ... regionali» (tra questi rientra l'obbligo di motivazione).

²⁸ Il disposto in esame prevede altresì che, qualora una proposta di legge consti di un solo articolo, si effettua un'unica votazione per approvare l'articolo, il preambolo e la legge nel suo complesso e che, qualora tutti gli articoli di una proposta di legge siano stati respinti, il Presidente del Consiglio non dà luogo alla votazione del preambolo e al voto finale, dichiarando che la proposta è respinta.

²⁹ Il regolamento del 2015 racchiude in un unico articolo (144, commi 7-11) i disposti sulle modalità di votare la motivazione che nel regolamento del 2010 erano collocati in articoli distinti (136, commi 5-7, e 142, commi 4 e 5).

soluzione ai problemi che si erano posti all'indomani dell'approvazione di quest'ultima, in particolare (per quanto riguarda l'oggetto del presente saggio) quelli relativi alla possibilità di emendare la motivazione e alle modi per votarla.

Sulla motivazione delle leggi la Regione Toscana ha dunque adottato una compiuta disciplina a tre livelli, con un grado via via maggiore di approfondimento: da quella statutaria molto concisa, a quella legislativa più ampia, a quella regolamentare (del regolamento interno del Consiglio) ancora più ampia; tale articolata disciplina costituisce un modello di tecnica normativa per l'introduzione dell'obbligo di motivare le leggi.

4. Cenni sull'esaminabilità della motivazione delle leggi toscane

Dopo aver preso in esame come è disciplinata la motivazione delle leggi in Toscana, merita accennare alle modalità con cui essa può venire considerata in sede di controllo (per usare un termine generico) sulle leggi medesime: al riguardo si devono distinguere gli interventi effettuabili da due diversi organi, uno regionale cioè il Collegio di garanzia statutaria, l'altro statale ossia la Corte costituzionale.

La motivazione è esaminabile dal Collegio di garanzia statutaria, cui l'art. 57 Stat. Toscana affida la verifica della rispondenza delle fonti normative regionali allo statuto³⁰.

Anzitutto il suddetto organo, nell'accertare la conformità statutaria di una legge regionale, deve controllare se la motivazione è presente e quindi risulta rispettato l'art. 39, comma 2, Stat. che ne prevede l'obbligo³¹, anche se è praticamente da escludersi che venga approvata una legge priva di motivazione perché in base all'art. 45, comma 1, Stat. le commissioni consiliari esercitano controlli preventivi sulle proposte di legge, le quali a norma dell'art. 125, comma 2, regolamento interno del Consiglio (menzionato nel par. prec.) devono contenere un preambolo oltre all'articolato legislativo.

Inoltre il Collegio di garanzia dovrebbe, anche se ciò non emerge direttamente dal suddetto disposto, accertare se la motivazione sia stata formulata e votata correttamente, cioè nell'osservanza delle prescrizioni legislative e regolamentari attuative del disposto statutario; è invece dubbio se il medesimo organo possa altresì verificare che la disciplina contenuta nella legge sia corrispondente ai motivi esposti nel preambolo, perché ciò comporterebbe un controllo penetrante sulle scelte del legislatore regionale.

La motivazione può essere esaminata altresì dalla Corte costituzionale, nel giudizio di costituzionalità sulle leggi regionali: non tanto come oggetto esclusivo di esso, siccome è altamente improbabile che tale giudizio si instauri solo sul preambolo di una legge e non anche sul testo della medesima (soprattutto nei giudizi attivati in via incidentale, perché difetterebbe il requisito della rilevanza), quanto piuttosto come elemento da considerare in relazione alla disciplina introdotta dalla legge, soprattutto se di carattere provvedimentale.

Ciò si è verificato nella sentenza della Corte costituzionale 22 luglio 2010, n. 266 dichiarante l'incostituzionalità, per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., dell'art. 2 l. r. Toscana 17 settembre 2009, n. 53 ("Disciplina dell'attività di cattura degli uccelli selvatici da richiamo per l'anno 2009 ...") il quale autorizzava la cattura delle specie di uccelli ivi indicate, in deroga al divieto di cattura

³⁰ Si veda il comma 1; il successivo comma 3 prevede che il giudizio di non conformità allo statuto comporta il riesame della fonte normativa ritenuta non conforme.

³¹ In base all'art. 11 della l. r. n. 55/2008, il Collegio di garanzia è competente ad accertare la «violazione, da parte di leggi ... regionali, delle norme statutarie in materia di qualità della normazione» tra cui è annoverabile quella che prevede l'obbligo di motivazione delle leggi regionali (art. 39, comma 2, Stat.). In particolare, il Collegio di garanzia può controllare se è espressamente motivata, come richiede l'art. 66, comma 4, Stat. Tosc., la legge regionale disciplinante le competenze degli enti locali che abbia disatteso il parere contrario del Consiglio delle autonomie locali.

previsto da alcune direttive europee: la Corte sottolinea che la motivazione della legge toscana è insufficiente a salvare il suddetto disposto dalla declaratoria d'illegittimità costituzionale in quanto «la motivazione, seppure formalmente esistente, risulta fondata su petizioni di principio prive di alcun riferimento alle condizioni concrete che avrebbero potuto, in ipotesi, giustificare la deroga adottata»³²; dalle parole del giudice costituzionale sembra desumersi che la motivazione non solo deve sussistere, ma anche dovrebbe essere sufficiente a spiegare le ragioni delle scelte del legislatore³³.

5. La prassi riguardo alla motivazione delle leggi toscane dell'ultimo decennio

Dopo aver analizzato, sotto vari aspetti, la disciplina sull'obbligo di motivare le leggi in Toscana, occorre illustrare la prassi relativa all'osservanza di tale obbligo, anche per verificare l'effettiva utilità della motivazione.

Premesso che l'applicabilità dell'art. 9 l. r. n. 55/2008 è stata sancita (art. 21, comma 2, della legge in parola) a decorrere dal 1° gennaio 2009, si tratta di esaminare se e come sono state motivate le leggi toscane: mentre alcune ricognizioni sono state effettuate dopo pochi mesi o pochi anni da quando il suddetto obbligo fu introdotto³⁴, manca una disamina a più largo raggio che copra la dozzina di anni da siffatta introduzione ad oggi.

Dall'analisi svolta sulle leggi toscane dell'ultimo dodicennio emerge che l'obbligo di motivazione è stato (a partire dalla l. r. 4 febbraio 2009, n. 4 "Spese di rappresentanza del Consiglio regionale") rispettato da tutte le suddette leggi, anche da quelle contenenti una disciplina ridottissima come la modifica di un articolo di una legge anteriore³⁵ o la mera abrogazione di una legge precedente³⁶; il suddetto obbligo è stato osservato altresì dalle leggi regionali statutarie cioè modificanti alcune disposizioni dello statuto³⁷.

La motivazione delle leggi toscane può essere analizzata (si citeranno soprattutto leggi degli ultimi anni, perché quelle meno recenti sono state già prese in esame nelle suddette ricognizioni) sotto due diversi profili, quantitativo e qualitativo.

Riguardo al profilo quantitativo, si tratta di considerare la lunghezza della motivazione che può essere esaminata sia in senso assoluto, cioè riguardo alla somma dei "visto" e dei "considerato" che la compongono, sia in senso relativo, cioè nel rapporto tra tale lunghezza e quella dell'articolato legislativo.

Nel primo senso può rilevarsi che nella grande maggioranza delle leggi il preambolo comprende un numero abbastanza basso (qualche unità o una decina/quindicina) di "visto" e di "considerato",

³² Citazione tratta dal punto 7 del Considerato in diritto (la sentenza fa riferimento alla direttiva 79/409/CEE e alla direttiva 2009/147/CE, che ha abrogato la precedente): dunque la Corte ha accertato l'esistenza della motivazione, ma ne ha affermato la inadeguatezza. Invece la Regione aveva sostenuto che il preambolo della l. r. n. 53/2009 esplicitava «chiaramente le ragioni giustificative della autorizzazione in deroga» (punto 5.1 del Ritenuto in fatto).

³³ Su tale sentenza, v. M. PICCHI, *Un altro caso di motivazione obbligatoria della legge (nell'attesa del riconoscimento del principio generale)*, in *Giur. cost.* 2010, in particolare paragrafo 5 (ove l'autrice distingue i tre casi di assenza totale, insufficienza e contraddittorietà della motivazione).

³⁴ Cfr. per i primi mesi del 2009 S. BOCCALATTE, *Aspetti teorici e formali della motivazione della legge: l'esperienza toscana (l. r. 55/2008) alla luce della casistica straniera*, intervento all'Osservatorio legislativo interregionale, Roma 24-25 settembre 2009, reperibile nelle relazioni per il 2002 dell'Osservatorio legislativo interregionale ospitato dal sito del Consiglio regionale della regione Toscana (<https://www.consiglio.regione.toscana.it/>); A. G. ARABIA, *I limiti della motivazione delle leggi regionali. L'esperienza toscana a sei anni dall'introduzione dell'obbligo di motivare gli atti normativi*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Giuffrè, Milano, 2015, 35 ss.

³⁵ V., ad es., l. r. n. 41/2019, che modifica un articolo della l. r. n. 42/1998.

³⁶ Cfr., ad es., l. r. n. 43/2017, che abroga la l. r. n. 21/2003.

³⁷ Dalla l. r. n. 1/2010 alla l. r. n. 4/2019.

mentre in alcune leggi il preambolo contiene un numero o molto esiguo o molto cospicuo di tali elementi: da una parte si riscontrano leggi il cui preambolo racchiude due “visto” e un “considerato”³⁸ o due “visto” e due “considerato”³⁹, dall’altra parte leggi il cui preambolo è costituito da decine di “visto” e di “considerato”⁴⁰. In particolare il preambolo è molto lungo in tutte le leggi finora adottate, dalla l. r. 75/2009 alla l. r. n. 51/2020, di “manutenzione dell’ordinamento regionale”⁴¹ e precisamente la massima lunghezza si riscontra nel preambolo della l. r. 18 giugno 2012, n. 29 recante ben settantaquattro “visto” e sessantacinque “considerato”; molte presentano la caratteristica per cui il preambolo risulta redatto in corrispondenza con la struttura della legge, ossia i “considerato” sono riferiti specificamente ai singoli capi e alle singole sezioni che compongono il testo legislativo: in genere la numerazione è unica per tutti i “considerato”, talora invece è distinta per ogni gruppo di “considerato” anche se in tal caso non emerge con immediatezza il numero complessivo dei medesimi⁴².

Nel secondo senso cioè quanto al rapporto fra la lunghezza del preambolo e quella dell’articolato legislativo, solitamente una legge che contiene un’ampia disciplina reca anche una motivazione particolareggiata, ma si rinvengono casi in cui la motivazione è sproporzionata rispetto al testo cioè leggi o composte da un lungo preambolo e da un solo articolo oppure da una breve motivazione e da un cospicuo articolato legislativo⁴³.

Riguardo al profilo qualitativo, si tratta di valutare la chiarezza della motivazione, in particolare con riferimento alla linearità dell’esposizione dei motivi e alla specificità (nel senso di non genericità) delle ragioni addotte: sotto il primo aspetto, una motivazione formulata in modo farraginoso non aiuta a comprendere i fattori che hanno determinato l’intervento legislativo⁴⁴; sotto il secondo aspetto, una motivazione vaga non è utile a giustificare le scelte compiute dal legislatore, come la Corte costituzionale ha messo in luce riguardo alla l. r. n. 53/2009 scrutinata nella sentenza n. 266/2010 (*supra*, all’inizio del paragrafo).

In particolare dovrebbe essere effettuata in modo assai preciso la motivazione di alcune leggi aventi carattere delicato, ad esempio quelle di interpretazione autentica e quelle che disciplinano il conferimento alla Regione di compiti degli enti subregionali: nelle leggi del primo tipo, il preambolo deve spiegare i motivi per cui il legislatore ha ritenuto necessario fornire la corretta interpretazione di una precedente disciplina legislativa, come è stato fatto in modo accurato dal preambolo della l. r. 16 ottobre 2018, n. 57 ove il legislatore regionale ha illustrato anche le conseguenze sanzionatorie derivanti dalla interpretazione ritenuta scorretta⁴⁵; nelle leggi del secondo tipo, la motivazione deve

³⁸ Cfr. le ll. rr. nn. 13/2009, 8/2011, 73/2013, 6 e 55/2015.

³⁹ V. le ll. rr. nn. 82/2014 e 56/2015.

⁴⁰ Come la l. r. n. 29/2012 che si citerà nell’immediato prosieguo del testo.

⁴¹ Prevista dall’art. 13 della l. r. n. 55/2008, il cui art. 9 disciplina la motivazione. V. le ll. rr. nn. 75/2009, 10/2011, 29/2012, 47/2013, 58/2016, 70/2017, 3/2019 e 51/2020.

⁴² La numerazione separata si trova nella l. r. n. 75/2009, la numerazione unica nelle altre leggi di manutenzione; nelle ll. rr. n. 70/2017, 3/2019 e 51/2020 i “considerato” non sono riferiti ai capi e alle sezioni del testo legislativo, mentre nelle altre leggi di manutenzione il preambolo ha struttura articolata.

⁴³ Anziché citare casi riconducibili alle due ipotesi, si accenna ad un altro aspetto. Talora fra due preamboli che presentano consistenza simile (una decina o dozzina di elementi): uno può risultare lungo, se la legge è composta da un solo articolo, come nel caso della l. r. n. 37/2010 avente un preambolo con 5 *visto* e 5 *considerato* e un unico articolo; l’altro può risultare breve, se la legge è formata da numerosi articoli, come nel caso della l. r. n. 2/2019 recante un preambolo con 5 *visto* e 7 *considerato* ed un testo con oltre 30 articoli.

⁴⁴ La «leggibilità del preambolo diventa in alcuni casi problematica, o comunque assai complessa»: T. GIOVANNETTI – E. MALFATTI – P. PASSAGLIA, *Le fonti del diritto*, cit., 222-3.

⁴⁵ Il legislatore, interpretando autenticamente l’art. 14 l. r. n. 8/2006 il quale prevede la presentazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per le piscine private ad uso collettivo, ha chiarito che la Scia dev’essere presentata solo per le nuove piscine, non per quelle già in esercizio: invece, ritenendo che dalla legge regionale si

illustrare le ragioni per cui il legislatore ha attratto a livello regionale competenze degli enti subregionali ovvero dimostrare che è stato rispettato il principio di sussidiarietà (che ammette siffatta attrazione se c'è necessità di un esercizio unitario di quelle competenze da parte della Regione)

Nella disamina sulla motivazione delle leggi toscane infine occorre segnalare quelle, non infrequenti, il cui preambolo è stato modificato da leggi successive: si è dunque verificata l'ipotesi, prevista dai regolamenti consiliari citati nel paragrafo che precede, della emendabilità della motivazione. Invero quest'ultima è stata modificata nella grande maggioranza dei casi in misura contenuta, mentre in qualche caso con notevole ampiezza, come la l. r. 1° marzo 2019, n. 13 dimostra⁴⁶; inoltre la modifica ha riguardato talvolta sia il preambolo sia l'articolato legislativo⁴⁷, talaltra soltanto il preambolo⁴⁸: la prassi ha così risposto affermativamente al quesito, postosi all'indomani della introduzione dell'obbligo di motivare le leggi, se fosse emendabile la sola motivazione; significativo è poi il caso della l. r. 18 ottobre 2013, n. 57 la cui motivazione è stata emendata una prima volta dalla l. r. 23 gennaio 2018, n. 4 contestualmente al testo legislativo, e poi modificata una seconda volta dalla – di pochi mesi posteriore – l. r. 30 maggio 2018, n. 27, indipendentemente dal testo legislativo cioè senza che fossero apportate modifiche a questo⁴⁹.

6. L'esportabilità dell'obbligo di motivazione alle leggi delle altre Regioni nonché alle leggi statali

L'accurata disciplina sulla motivazione delle leggi e la complessivamente apprezzabile prassi attuativa nella Regione Toscana forniscono un esempio per le altre Regioni riguardo alla previsione e all'osservanza (la prima ovviamente preliminare alla seconda) dell'obbligo di motivare le leggi.

A tutt'oggi però, anche se si è da più parti sostenuta l'opportunità della motivazione delle leggi⁵⁰, nessuna delle altre Regioni ha introdotto il suddetto obbligo in via generale⁵¹, né risulta siano in corso di approvazione delle proposte volte ad introdurlo: ciò stupisce soprattutto con riguardo alle Regioni i cui statuti disciplinano le tematiche relative alla qualità della normazione⁵², mentre istituti come le clausole valutative rientranti in quelle tematiche sono previsti sia dallo statuto toscano sia da altri statuti⁵³.

desumesse anche per queste ultime la doverosità della Scia, le autorità competenti avevano sanzionato casi di mancata presentazione. V. la motivazione anche della l. r. n. 80/2013.

⁴⁶ Nel preambolo di tale legge, dopo il considerato 12, sono stati aggiunti i considerato da 12-*bis* a 12-*octies* ad opera della l. r. n. 50/2019: la lunghezza del preambolo è così stata quasi raddoppiata.

⁴⁷ Cfr. le ll. rr. nn. 86/2016, 62/2018, 19/2019 e prima ancora le nn. 66/2012, 46/2013 nonché 30, 35 e 46/2015.

⁴⁸ Si veda la l. r. n. 27/2018 su cui si tornerà nel prosieguo.

⁴⁹ In tal caso si sono susseguite le due ipotesi menzionate in precedenza cioè la modifica contestuale del preambolo e dell'articolato legislativo e la modifica solo del preambolo.

⁵⁰ Tale opportunità pare desumersi anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 266/2010 menzionata nel paragrafo precedente che, scrutinando (oltre alla legge toscana ivi citata) una legge della Lombardia priva di motivazione (lo statuto lombardo non la prevede), sembra ritenere auspicabile quest'ultima laddove sottolinea: «deve rilevarsi la completa omissione di qualsiasi cenno in ordine alla sussistenza delle condizioni e dei presupposti richiesti ...» (punto 7 del Considerato in diritto).

⁵¹ Neanche le Regioni i cui statuti prevedono che il Consiglio regionale debba motivare gli atti (tra cui le leggi relative alle funzioni degli enti locali) adottati disattendendo il parere contrario del Consiglio delle autonomie locali: art. 81, comma 2, stat. Basilicata e art. 54, comma 8, stat. Lombardia (altri statuti prevedono che, per discostarsi da tale parere, il Consiglio regionale deve approvare l'atto a maggioranza assoluta).

⁵² Cfr. gli artt: 40 stat. Abruzzo, 44 stat. Basilicata, 53 stat. Emilia-Romagna, 44 stat. Lombardia, 34 stat. Marche, 37 stat. Molise, 48 stat. Piemonte e 23 stat. Veneto.

⁵³ Le clausole valutative sono espressamente menzionate dall'art. 45, comma 2, stat. Toscana e dagli artt. 53, comma 2, stat. Emilia-Romagna; 45, comma 2, stat. Lombardia; 37, comma 2, stat. Molise; esse risultano implicitamente previste dall'art. 23, comma 2, stat. Veneto («modalità... per valutare gli effetti realizzati nell'applicazione delle leggi»).

Qualora una Regione intendesse introdurre la motivazione delle sue leggi, dovrebbe adottare una previsione statutaria ed una successiva disciplina legislativa e regolamentare (del regolamento interno), ma anzitutto la prima, che a tutt'oggi manca nelle Regioni diverse dalla Toscana.

La motivazione delle leggi non è stata introdotta nemmeno a livello statale: non si è quindi realizzato l'auspicio formulato in sede dottrinale secondo cui anche a tale livello, dopo il "precedente" della Toscana, si sarebbe pervenuti ad introdurre l'obbligo di motivare le leggi⁵⁴; eppure in altri ambiti la disciplina legislativa regionale (proprio della Toscana) è stata anticipatrice di quella statale, come riguardo all'introduzione del dibattito pubblico⁵⁵.

Qualora si volesse introdurre l'obbligo di motivazione delle leggi statali, dovrebbero essere adottate un'esplicita previsione costituzionale (anche se esso si desume già dagli artt. 117 e 118 Cost. come illustrato nel par. 1) e una conseguente disciplina legislativa e dei regolamenti parlamentari: riguardo alla prima (la statuizione a livello costituzionale risulterebbe necessaria per imporre un vincolo al legislatore) merita però osservare che il suddetto obbligo non è previsto nelle recenti proposte di revisione costituzionale in esame alle Camere ed in particolare nel testo di legge costituzionale, approvato da queste ultime e in attesa di essere sottoposto a referendum, sulla riduzione del numero dei parlamentari⁵⁶.

Da quanto rilevato emerge dunque l'attuale mancanza di volontà di estendere l'obbligo di motivazione a tutte le leggi, statali e regionali, anche se sussisterebbero validi argomenti a favore dell'estensione: l'obbligo di motivare le leggi toscane resta così un *unicum* nel panorama legislativo italiano e presumibilmente rimarrà tale nel breve, e forse medio, periodo.

⁵⁴ M. CARLI, *Commento*, cit., 198, avendo riguardo alla motivazione delle leggi in Toscana affermava: «Se l'esperienza sarà positiva, sarà probabilmente seguita a livello statale, come già avvenuto per alcune previsioni degli statuti del 1970 anticipatrici della legge n. 241/1990, confermando una tendenza ormai pluridecennale di recepimento a livello statale di nuove normative sperimentate con successo a livello regionale».

⁵⁵ L'istituto del dibattito pubblico è stato previsto inizialmente dalle ll. rr. Toscana nn. 69/2007 (poi abrogata) e 46/2013, successivamente a livello nazionale dal d. lgs. n. 50/2016.

⁵⁶ Testo pubblicato in *Gazz. Uff. serie gen*, 12 ottobre 2019, 1 s.: invero il testo concerne aspetti strutturali delle Camere, non la formazione delle leggi.