

LE MOTIVAZIONE DELLE LEGGI DELLA REGIONE TOSCANA

REDATTRICI: Nadia Pasotti – Gemma Pastore

1. PREMESSA

La motivazione della legge è argomento oggetto di approfondimenti generali da parte della dottrina, la quale, in particolare negli studi condotti nella seconda parte del secolo scorso, ha variamente rappresentato questioni teoriche e conclusioni, contrapponendo in particolare negli ultimi anni tesi favorevoli alla sua introduzione a quelle storicamente di segno negativo.

L'art. 39 dello Statuto della regione Toscana ha introdotto l'obbligo di motivazione delle leggi regionali, puntualmente attuato secondo le previsioni attuative dell'art. 9 della legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55, intitolata "Disposizioni in materia di qualità della normazione", a partire dalla legge regionale l.r. 4 febbraio 2009, n. 4 (Spese di rappresentanza del Consiglio regionale).

L'art. 9 della l.r. 55/2008 disciplina forma, contenuto e procedure per la motivazione delle leggi e dei regolamenti, stabilendo che la motivazione è contenuta in un preambolo, parte integrante del testo normativo, ed è composta da "visto" e da "considerato" e rinviando poi ulteriori specificazioni ad altri atti. Viene rimessa al regolamento interno del Consiglio la definizione delle modalità di voto della motivazione delle leggi, per la quale la legge dispone solo la votazione prima del voto finale, e viene previsto che ulteriori disposizioni possono essere stabilite dai regolamenti interni del Consiglio e della Giunta in relazione agli atti normativi di rispettiva competenza, sulla base di intese.

Alla luce di tale previsione legislativa sono stati quindi emanati gli artt. 141 e 142 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale 27 gennaio 2010, n. 12, che specificano modalità procedurali, ed è stata sottoscritta l'intesa del 2010 tra Giunta e Consiglio regionale al fine di normalizzare regole comuni per la redazione della motivazione delle leggi e dei regolamenti.

Quanto disposto dal complessivo quadro normativo di riferimento citato costituisce parametro di valutazione dell'esperienza concretamente maturata in Toscana a partire dal 2009 (la prima legge motivata si ricorda è la l.r. 4/2009) e con specifico riferimento al periodo aprile 2010-dicembre 2011, oggetto del presente rapporto.

L'analisi compiuta porta a concludere, in primo luogo, che è stato rispettato dal punto di vista formale quanto previsto dagli atti regolativi dell'istituto della motivazione.

Sul piano sostanziale l'insieme delle motivazioni formulate evidenzia aspetti che possono essere oggetto di riflessioni sotto diversi punti di vista.

Si ritiene utile dipanare il quadro generale delle problematiche riscontrate partendo dalle questioni afferenti alla tecnica legislativa, dal momento che essa costituisce la base per ulteriori considerazioni relative invece al merito della funzione del preambolo delle leggi.

Tali questioni derivano in particolare dal fatto che l'intesa sopra richiamata stabilisce che principale contenuto peculiare e specifico della motivazione è l'illustrazione delle finalità dell'intervento legislativo e l'indicazione degli strumenti attivati per il loro conseguimento. Da tale previsione sorge la questione del rapporto che deve correttamente sussistere tra il preambolo della legge e il suo articolo 1 da una parte, e la relazione illustrativa dall'altra.

In termini generali è poi possibile riflettere sulla forma e il linguaggio utilizzati sinora nella redazione del preambolo.

2. FINALITÀ DELLA LEGGE TRA PREAMBOLO E ARTICOLO 1

La funzione dell'articolo 1 delle leggi è cosa studiata e nota ai cultori della materia e investe necessariamente le questioni afferenti ai messaggi e ai linguaggi della politica.

Non va infatti dimenticato che le leggi sono qualificabili sotto numerosi profili (tecnici, giuridici, comunicativi), ma soprattutto va sempre tenuto presente che sono atti espressione della politica che li emana.

La loro forma è direttamente condizionata da questo aspetto, nella struttura e nel linguaggio, e quindi, pure nella sintesi richiesta dalla presente sede, va sottolineato che l'articolo 1 delle leggi è in generale il luogo della legge più sentito e utilizzato dalla politica per chiarire la propria volontà.

La valutazione negativa che in sede tecnica viene a volte rivolta all'art. 1 di solito si fonda sulla non consapevole sovrapposizione della questione delle norme manifesto a quella delle norme aventi propriamente valore di messaggio politico, ovvero di esplicitazione di indirizzi generali. Le due questioni in realtà non coincidono, anche se il discrimine spesso non è di semplice individuazione.

In ogni caso va considerata la valenza politica dell'art. 1 delle leggi nell'ambito del quale sono enunciati gli indirizzi politici che la legge assume, anche in termini linguistici persuasivi (competitività, solidarietà, sviluppo ecosostenibile, ecc).

Veloci osservazioni sull'utilizzo del linguaggio politico per la redazione della legge devono ricordare che tale linguaggio è finalizzato ad evocare valori, a creare empatia con chi ne è il destinatario, che non è un altro soggetto politico,

ma semplicemente il lettore della legge, da individuarsi nei termini più generali possibile.

Nei suoi confronti il linguaggio della politica nella legge deve creare consenso ed esorcizzare paure e la percezione dell'impatto di una parola sulla comunità è più avvertita dal politico di quanto non lo possa essere da parte di un tecnico.

Infine il linguaggio con il quale la politica inserisce nella legge i suoi precetti rappresenta sempre un punto di equilibrio: il risultato di un accordo politico raggiunto su un testo linguistico. Per questo motivo la duttilità del linguaggio è un elemento irrinunciabile per la politica, che deve usare parole che permettano la spendibilità della decisione e l'adattamento delle norme alla diversità e al cambiamento. Espressamente la politica chiede la possibilità di lasciare chiarire la propria volontà negli articoli iniziali della legge e soprattutto nell'articolo 1.

Come si sposa tutto ciò con la previsione toscana che sia il preambolo, e non la legge, a chiarire le finalità della legge stessa? L'intesa dichiara espressamente che di norma non devono più essere inseriti nell'articolato articoli iniziali dedicati alla mera enunciazione delle finalità della legge.

Tale enunciazione ha un evidente punto di origine tecnico, ma appare assolutamente corretta nella misura in cui sia il preambolo ad essere considerata la sede delle enunciazioni di merito e politiche relative al testo legislativo che segue e non gli articoli iniziali della legge.

La prassi legislativa analizzata al contrario evidenzia come sia tuttora sentita politicamente la necessità dell'enunciazioni delle finalità della legge nell'ambito dell'articolo 1, al quale spesso il legislatore regionale non ha rinunciato.

Ciò avviene nella misura in cui la politica non assume il preambolo quale parte della legge nella quale collocare i propri messaggi. Si rileva quindi una fase ancora aperta di metabolizzazione dell'istituto della motivazione della legge nell'ambito del sentire e delle prassi politiche, come testimoniato dal fatto che il preambolo non è oggetto di discussione e redazione politica.

Tale fattore rende incompleto lo strumentario della negoziazione legislativa, che caratterizza fisiologicamente tutto il procedimento legislativo, che si svolge ovviamente sul piano politico, ma che trova poi il suo punto di conclusione nella formulazione degli enunciati che compongono la legge.

Sotto tale profilo sembra che non sia del tutto sfruttata la potenzialità del preambolo, quale sede di enunciazione delle scelte e finalità della legge, nel momento in cui non viene utilizzato quale luogo di mediazione politica per quello che nel testo della legge non è inserito o va interpretato. Inoltre potrebbe politicamente essere usato in luogo delle norme programmatiche.

Nella prassi provvedono alla redazione del preambolo i tecnici incaricati dell'attività legislativa, ma questo condiziona la stessa finalità sostanziale della motivazione della legge, non essendo possibile in sede tecnica interpretare ed esplicitare argomentazioni politiche di merito, e spiega l'omologazione testuale, che spesso si riscontra tra il preambolo e la relazione illustrativa.

3. PREAMBOLO E RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Ai sensi degli articoli 7 e 8 della l.r. 55/2008 le proposte di legge e i regolamenti sono corredati obbligatoriamente della relazione illustrativa delle finalità generali.

Brevemente va ricordato che l'esperienza legislativa italiana, sia statale che regionale, ha visto un incremento del c.d. "corredo motivazionale" dei progetti di legge.

Per effetto di questo processo virtuoso, i progetti di legge sono corredati da una variata documentazione di accompagnamento, costituita in generale dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnico-finanziaria, dalla relazione sull'ATN, dalla relazione sull'AIR.

La l.r. 55/2008 stabilisce per la Toscana che le proposte di legge siano corredate dalla relazione illustrativa delle finalità generali, della relazione tecnico-normativa e della relazione tecnico-finanziaria, e secondo quanto previsto dai regolamenti interni, dalla relazione sugli esiti dell'AIR, della scheda di legittimità, dalla scheda di fattibilità, dagli altri documenti idonei a fornire il più ampio quadro conoscitivo sulla proposta di legge e le sue finalità.

Tutti questi documenti ovviamente partecipano alla funzione di illustrare, giustificare e motivare la proposta di legge, dimodoché è risultato necessario chiarire il rapporto in particolare della relazione illustrativa con il preambolo.

Il decreto del Presidente della Giunta regionale 5 ottobre 2009, n. 171 recante le "Direttive del processo normativo e relative regole redazionali" stabilisce che *"la funzione essenziale della relazione illustrativa è quella di indicare i principi ispiratori e i contenuti del provvedimento. In presenza dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti normativi ... il contenuto della relazione deve raccordarsi ed essere coerente con quanto enunciato appunto nella motivazione: la relazione pertanto deve illustrare le finalità generali del provvedimento, il contenuto dei singoli articoli, con particolare riguardo al loro impatto sulla normativa vigente, e i prevedibili effetti del provvedimento, anche con riferimento alle esigenze cui esso intende rispondere e al contesto economico e sociale sul quale interviene."*

Risulta chiaro, alla luce degli atti sinora riportati, che sia il preambolo sia la relazione illustrativa condividono la funzione di illustrare le finalità generali dell'atto.

E' altrettanto evidente che l'illustrazione di tali finalità generali nei due diversi strumenti deve ovviamente essere coerente nei contenuti, ma si presupporrebbe una diversa prospettiva dal fatto che la relazione illustrativa è un documento accompagnatorio della legge affidato nella sua redazione alle strutture tecniche, mentre il preambolo ha tutt'altra valenza, come sopra già evidenziato.

Il fatto che entrambi i testi siano invece affidati contingentemente alla formulazione degli uffici conduce alla loro omologazione testuale. Tuttavia non sembra opportuno trarre da questo rilievo conclusioni dubitative sulla funzione o necessità della compresenza di preambolo e relazione illustrativa.

Infatti mentre la relazione illustrativa dovrebbe presentare un contenuto di natura tecnico giuridica della legge e dei singoli articoli e analitico rispetto a quello rimesso al preambolo, quest'ultimo dovrebbe dare conto delle ragioni politiche dell'intervento e della motivazione delle scelte effettuate alla luce del bilanciamento degli interessi in gioco.

Inoltre mentre i contenuti della relazione illustrativa sono un indispensabile ausilio di analisi della legge nel corso del suo iter di approvazione, e rimangono limitati nella conoscibilità e utilizzo nell'ambito di esso, i contenuti del preambolo sono parte integrante della legge e hanno natura politica, come sancito anche dal fatto che lo stesso è oggetto di votazione al pari dell'articolato. Ultima, ma non di importanza, è la notazione che il preambolo è oggetto di pubblicazione legale, quale parte integrante della legge, e finalizzato quindi alla conoscibilità e fruibilità da parte dei destinatari o lettori dell'atto normativo che con esso viene motivato, mentre la relazione "scompare" una volta emanata la legge.

Si conclude che non sussiste in realtà un problema di rapporto tra la relazione e il preambolo, dal momento che l'attuale sovrapposizione contenutistiche dei due atti deriva dal fatto che il preambolo è tuttora uno strumento in fase di assestamento.

4. FORMA DEL PREAMBOLO

Un'ulteriore serie di considerazioni sul piano della redazione formale del preambolo va rivolta alla forma per esso stabilita dalla l.r. 55/2008 con l'articolo 9.

Si tratta di una decisione di rango legislativo, che ovviamente ha condizionato gli atti attuativi, già descritti, che da essa non possono discostarsi. Tuttavia va riflettuto in merito all'orientamento assunto per questa parte dal legislatore toscano.

Gli atti istruttori relativi alla l.r. 55/2008 evidenziano esplicitamente che il modello che si è inteso seguire è quello degli atti normativi comunitari che

racchiudono nei considerando propedeutici all'articolato le ragioni, i criteri interpretativi, i principi afferenti alle norme emanate.

Tuttavia va anche rilevato che la forma del preambolo delle leggi della toscana, che distribuisce gli argomenti tra visto e considerato, richiama anche la forma della motivazione tradizionalmente usata per gli atti amministrativi, tutt'oggi esternati in forma scritta di decreto. Tale forma si compone essenzialmente dell'intestazione, del preambolo, che comprende la giustificazione (i visto) e la motivazione (i considerato) e infine il dispositivo che illustra la decisione o il comando.

Va riflettuto se la prassi operativa sinora seguita per la redazione dei preamboli delle leggi regionali avvicini questi ultimi più agli atti amministrativi che agli atti normativi comunitari.

La riflessione non è inopportuna, dal momento che proprio la forma del decreto comunemente usata per gli atti amministrativi è oggetto di critiche oramai più che decennali, proprio sotto il versante dell'efficacia comunicativa, che costituisce il portato intrinseco della trasparenza delle decisioni che lo Statuto toscano vuole garantire.

Dal punto di vista comunicativo infatti la forma del decreto è messa in discussione sia per quanto riguarda l'ordine gerarchico delle informazioni, che non corrisponde all'importanza delle stesse (nel decreto infatti sono posposte le informazioni più importanti inserite alla fine nel dispositivo) sia per quanto attiene al linguaggio, che spesso rende l'atto del tutto imperscrutabile.

Tali concetti sono riportati anche dalla Direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi, emanata dal Ministro della Funzione pubblica nel 2002.

La l.r. 55/2008 ha imposto la forma del preambolo delle leggi, seguendo appunto la tradizionale distribuzione in visto e considerato delle argomentazioni di fatto e di merito che sorreggono l'atto, ma andrebbe riflettuto se la trasparenza sostanziale che la motivazione della legge vuole garantire ai cittadini in merito alle scelte assunte dal legislatore non possa essere agevolata da una diversa, più libera forma accordata al preambolo.

L'esperienza comparata presenta diversi modelli di preambolo, alcuni discorsivi, assimilabili alla forma della relazione illustrativa, ovvero recanti l'enunciazione sintetica dei motivi di merito, altri formati da una sequenza di disposizioni, similmente a quanto avviene appunto per gli atti amministrativi o gli atti aventi valore di legge italiani.

Il preambolo configurato dalla l.r. 55/2008 appartiene a quest'ultima categoria.

Un'ulteriore osservazione deve essere rivolta al linguaggio utilizzato ai fini della redazione del preambolo: l'esposizione dei "motivi" che sostengono l'opportunità o la necessità della legge dovrebbe avvenire con un linguaggio

semplice e chiaro, adatto ad un lettore non necessariamente provvisto di nozioni giuridiche. La forma dovrebbe essere discorsiva e di immediata comprensione.

L'intesa del 2010 tra Giunta e Consiglio ha di fatto spogliato la motivazione del suo carattere prevalentemente "politico" riconducendo i "considerato" ad un elenco di adempimenti previsti dalla legge. Nella maggior parte dei casi infatti si leggono preamboli molto "tecnici" che ripercorrono la sequenza degli articoli, parafrasandone semplicemente il contenuto.

Ad esempio la recente legge regionale 6 ottobre 2011, n. 49 (Disciplina in materia di impianti di radiocomunicazione) è preceduta da una motivazione lunghissima: 19 articoli con 25 punti di "considerato" non immediatamente comprensibili e appesantiti anche dall'ulteriore spiegazione del parere del Consiglio delle autonomie locali che ne sottolinea il carattere prettamente tecnico e dunque oscuro al cittadino.

Ancora più oscura è la motivazione dell'accoglimento parziale delle osservazioni del CAL nella legge regionale 5 agosto 2011, n. 40 di modifica di varie leggi.

Invece, la legge regionale 21 settembre 2011, n. 46 (Misure urgenti per la transizione alla tecnologia digitale terrestre) contiene un lungo preambolo, in forma abbastanza discorsiva, assimilabile alla relazione illustrativa.

5. MODIFICA DEL PREAMBOLO

Ulteriori riflessioni possono essere rivolte alla questione delle modalità di aggiornamento e revisione della motivazione, in conseguenza alle modifiche legislative successive di un testo di legge.

Poiché i "visto" forniscono 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.

Nella ipotesi di novella legislativa, qualora vengano 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".

Poiché 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 deve inserire un articolo di modifica inerente la motivazione.

Finora si contano solo 4 leggi regionali nelle quali un articolo modifica espressamente il preambolo della legge che si va a modificare o, come nel caso della l.r. 17/2011, dove l'articolo 2 abroga espressamente il punto 5 del preambolo della l.r. 64/2010.

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 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/motivazionale che è propria del preambolo.

Sotto tale profilo potrebbe essere valutata la maggiore coerenza della modifica effettuata con atto di pari livello o genere, e quindi andrebbe riflettuto sull'opportunità di modificare il preambolo di una legge con il preambolo della legge successiva di modifica.

L'aggiornamento dei "visto" appare meno problematico e potrebbe essere qualificato come una "regola applicabile d'ufficio", tecnicamente obbligata e priva di risvolti politici, almeno per quanto riguarda la citazione di leggi, anche se la citazione di una legge nuova potrebbe essere necessaria proprio per l'aggiornamento dei "considerato".

Diverso è il caso dei pareri di altre commissioni o di organismi (Consiglio delle autonomie locali, Commissione per le pari opportunità, parere istituzionale della Prima commissione consiliare, eventuali pareri secondari di altre commissioni), rispetto ai quali le commissioni consiliari devono integrare il preambolo con gli elementi essenziali del procedimento e con le relative determinazioni in ordine al contenuto di tali pareri, che il più delle volte riportano osservazioni e raccomandazioni scritte in forma generica ed è poi difficile valutare effettivamente quanto si accoglie o meno.

Inoltre esiste sempre la possibilità che un parere si fondi su presupposti non perfettamente pertinenti, sia perché la volontà politica può prevalere su ogni altra considerazione, sia perché semplicemente vi sono difetti di valutazione. Diventa pertanto problematico motivare il non accoglimento. Oltretutto, considerato che un parere obbligatorio in genere riporta varie considerazioni su diversi aspetti del testo in esame, motivare solamente il non accoglimento di una parte di queste considerazioni non mette in rilievo quanto invece la commissione ha accolto, poiché nella motivazione prevale solamente l'aspetto del "discostamento".

Infine, considerati i numerosi pareri obbligatori da inserire nella motivazione, vi è il rischio di un ulteriore appesantimento dell'atto: si potrebbe ipotizzare che questo obbligo non discenda da una collaborazione tra le diverse parti per un miglioramento della legge, ma di voler rimarcare la forza della propria decisione rispetto ad un'altra.

6. LA MOTIVAZIONE DELLE LEGGI NELL'AMBITO DEL CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Argomento di assoluto interesse, anche per la sua novità, è l'utilizzazione delle argomentazioni esposte nel preambolo delle leggi in sede di contenzioso costituzionale.

Tenuto conto della valenza interpretativa che il preambolo ha nei confronti della legge, si presume che, con il perfezionarsi dell'istituto sul piano formale e sostanziale, potrebbe consolidarsi l'attenzione ad esso nell'ambito degli atti afferenti il contenzioso costituzionale (ricorsi, memorie difensive, sentenze).

La recente sentenza 266/2010 della Corte costituzionale costituisce un caso specifico di studio ai fini ora esposti.

La decisione ha ad oggetto la legge della Regione Lombardia 6 agosto 2009, n. 19 e la legge della Regione Toscana 17 settembre 2009, n. 53, entrambe in tema cattura degli uccelli selvatici da richiamo.

Tali leggi sono state impugnate in quanto ritenute illegittime poiché, in entrambi i casi, l'autorizzazione alla gestione degli impianti di cattura di alcune specie appartenenti alla fauna selvatica a scopo di richiamo sarebbe stata rilasciata «in assenza dei presupposti e delle condizioni poste» dall'art. 9 della direttiva 409/79/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici), in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.. Inoltre veniva lamentata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e inoltre, sempre in entrambi i casi, l'adozione dei piani di cattura in parola sarebbe stata rilasciata in mancanza del parere favorevole del competente Istituto superiore per la protezione e ricerca ambientale (ISPRA), che, invece risulta prescritto dall'art. 4 della legge n. 157/1992, quale standard minimo ed uniforme di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema inderogabile per il legislatore regionale.

La difesa regionale aveva sostenuto l'infondatezza o l'inammissibilità della questione sollevata appellandosi anche al contenuto del preambolo.

Osservava infatti che secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la possibilità di derogare al regime limitativo della caccia prevista dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE sarebbe ammissibile al ricorrere di tre condizioni: innanzitutto che non risulti percorribile un'altra soluzione soddisfacente; in secondo luogo, che sussista uno dei motivi tassativamente elencati dal citato art. 9, n. 1, lettere a), b) e c); in terzo luogo, che la deroga sia adottata con le prescritte formalità indicate al n. 2 del medesimo articolo.

Quanto al primo requisito, si affermava che il preambolo della l.r. 53/2009 esplicitava chiaramente le ragioni giustificative della autorizzazione in deroga delle amministrazioni provinciali all'attivazione dei relativi impianti di

cattura, affermando che «la disponibilità degli uccelli da utilizzare come richiami vivi risulta essere largamente insufficiente rispetto al fabbisogno accertato, in rapporto al numero dei cacciatori e al quantitativo di richiami utilizzabile da ciascuno di essi» e che, «nonostante numerose iniziative inerenti l'attività di allevamento attuate da privati, allo stato attuale non si riesce a colmare il divario tra il suddetto fabbisogno e la disponibilità effettiva», con il conseguente diffondersi del «fenomeno dell'acquisizione illegale di uccelli da richiamo con grave danno alle popolazioni delle specie di appartenenza».

La Corte costituzionale con la sentenza 266/2010 invece ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE (oggi riprodotto nell'art. 9 della direttiva 2009/147/CE), l'art. 2 della legge della Regione Toscana in quanto la motivazione di «consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di uccelli in piccole quantità», 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.»

Il mancato assolvimento dell'obbligo di motivazione risulta ancora più evidente per la Corte alla luce del parere negativo espresso dall'ISPRA, secondo il quale i dati sulla disponibilità degli uccelli da richiamo avrebbero evidenziato come la riproduzione in cattività costituisca una valida alternativa alla cattura e la principale fonte di approvvigionamento per i cacciatori.

In breve la pronuncia della Corte considera che le indicazioni riportate nel preambolo della legge 53/2009 danno conto dell'occasione e di alcuni presupposti richiesti dalla normativa comunitaria, ma non anche dalle ragioni della scelta compiuta fra tutte quelle possibili, tanto da fare risultare la deroga alla disciplina comunitaria non giustificata.

La Corte costituzionale nella pronuncia accoglie la tesi secondo la quale le istituzioni degli Stati membri devono dare conto delle ragioni delle proprie scelte quanto lo imponga la disciplina comunitaria di settore, dovendo spiegare i motivi i presupposti e le condizioni dell'intervento normativo. Risulta quindi evidenziata la differenza fra motivazione sostanziale e veste formale di esternazione di questa ed esaltata la prima a fronte della necessità di dare conto delle ragioni delle scelte compiute.

La sentenza 266/2010 a prima vista evoca una delle argomentazioni portate dalla dottrina a sostegno delle tesi negative all'introduzione della motivazione delle leggi, consistente nel rilievo che la motivazione rende le leggi meno resistenti nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, impedendo un'interpretazione adeguatrice delle norme nella misura in cui essa irrigidisce il significato e la portata da attribuire alle norme emanate.

Questo versante argomentativo va tuttavia distinto da quello – appunto relativo alla fattispecie oggetto della sentenza 266/2010 - in cui la discrezionalità

legislativa è vincolata, in termini di legittimità, al rispetto di criteri imposti da disposizioni di rango superiore.

Quando una fonte è in grado di condizionarne un'altra imponendo obiettivi, limiti, vincoli o presupposti, la fonte subordinata deve spiegare la scelta compiuta con riferimento ai requisiti indicati dalla prima.

Tale onere motivazionale secondo condivisibili commenti è accentuato dalla riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione. La legge costituzionale 3/2001, che a tale riforma ha provveduto, nell'invertire il criterio di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, nell'introdurre il principio di sussidiarietà verticale (specificato nelle sue caratteristiche procedurali dalla Corte costituzionale con la sentenza 303/2003), nonché il principio di adeguatezza e differenziazione, e infine nel sancire espressamente il vincolo comunitario e internazionale al comma 1 dell'art. 117 Cost., avrebbe imposto la necessità di motivare le ragioni dell'intervento legislativo a fronte della maggiore discrezionalità derivante ai legislatori dalla flessibilità applicativa dei principi citati (cfr. M. Picchi *"Un altro caso di motivazione obbligatoria della legge (nell'attesa del riconoscimento del principio generale)"*, in Giur. Cost. 5/2010, p. 4006 e ss.).

In tali casi è necessario verificare, e anche dimostrare, che le scelte compiute in via legislativa siano oggettivamente e razionalmente assunte nell'ambito dello spazio decisionale rimesso al legislatore regionale, ma questo avviene per le leggi di tutte le regioni e quindi indipendentemente da un obbligo di motivazione mediante l'uso del preambolo, come realizzato solo nell'ordinamento toscano.

Tanto è vero che con la sentenza in esame la Corte dichiara che tale onere di motivazione non è stato rispettato né dalla Lombardia, né dalla Toscana. Quanto alla legge della Lombardia viene rilevata la completa omissione di qualsiasi cenno in ordine alla sussistenza delle condizioni e dei presupposti richiesti dalla direttiva. Quanto alla legge della Regione Toscana tale rilievo viene arricchito dalla notazione sull'inidoneità del preambolo formulato ad assolvere a tale obbligo di motivazione.

Infatti dalla innovazione statutaria della Toscana che ha sancito la motivazione delle leggi, realizzata poi attraverso lo strumento del preambolo, non deriva la conclusione che la motivazione delle leggi sia estranea agli altri ordinamenti regionali, visto che anche in essi le scelte legislative devono essere in casi specifici motivate (ricordando in proposito per completezza anche la particolare previsione dell'art. 17 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna che prevede la motivazione delle leggi in relazione ai provvedimenti legislativi preceduti da istruttoria pubblica).

La differenza si ritrova negli strumenti adottati, dal momento che, in assenza del preambolo, spesso la motivazione è rappresentata nell'ambito delle stesse disposizioni della legge, a partire dall'enunciazione dell'articolo 1,

comunemente utilizzato proprio per chiarire la base giuridica della potestà legislativa utilizzata, gli oneri attuativi imposti da fonti di rango superiore ai quali si adempie, il rapporto competenziale tra la Regione e gli enti locali.

Altrettanto comunemente la motivazione degli interventi è chiaramente illustrata nei documenti di accompagnamento, utilizzabili quale ausilio interpretativo anche in sede contenziosa, ma si è già evidenziato come nei confronti della collettività tale documentazione ha il limite di non avere spazi di divulgazione.

Tali ultime questioni richiamano la distinzione tra motivazione sostanziale e formale della legge. La prima riguarda sia i motivi occasionali che hanno originato il provvedimento legislativo, sia i motivi finali della legge, che comprendono fini, obiettivi e mezzi attraverso i quali gli stessi sono perseguiti.

La motivazione formale della legge è invece l'esposizione linguistica del percorso decisionale effettuato e consiste in un'operazione che non necessariamente porta alla riproduzione fedele della motivazione sostanziale.

Quindi da un punto di vista logico la motivazione sostanziale costituisce un requisito essenziale e strutturale della legge, mentre la motivazione formale non è intrinsecamente necessaria, ma può essere richiesta dall'ordinamento ove esista una norma specifica che ne prescriba la presenza a pena di nullità.

Il caso della sentenza 266/2010, in conclusione, non conferma la tesi secondo la quale la motivazione indebolisce la legge regionale nell'ambito del giudizio di costituzionalità, dal momento che le caratteristiche della controversia erano tali da portare comunque alla declaratoria di illegittimità costituzionale, come appunto avvenuto nei confronti della regione Lombardia.

Piuttosto la pronuncia in esame mette in rilievo la patologia dell'insufficienza della motivazione rappresentata nel preambolo della legge.

Lo statuto risulta solo formalmente rispettato nel momento in cui quanto formulato nel preambolo è inidoneo a spiegare le scelte assunte dal legislatore regionale e appare confermato quanto sostenuto da autorevole dottrina secondo la quale il vizio di illegittimità della legge regionale per violazione dell'art. 39 dello Statuto toscano è configurabile solo in caso di assenza del preambolo, ma non nel caso della sua rilevata inidoneità a rappresentare un'efficace motivazione della legge.

7. COMMENTO ALLE TABELLE ALLEGATE

Si vedano le tabelle riepilogative allegate in appendice.

La prima legge con preambolo è la l.r. n. 4 del 4 febbraio 2009: nel 2009 sono state promulgate 62 leggi, 19 delle quali sono state modifiche a leggi preesistenti non fornite di preambolo; il numero diminuisce nel 2010 ove, a fronte di 50 leggi approvate, 16 hanno modificato leggi senza preambolo. Nel

2011 si contano 53 leggi, di cui 18 attengono a modifiche di leggi senza preambolo (ad eccezione di alcune che modificano più leggi, con o senza preambolo).

Nelle tabelle sono annotati il numero dei punti dei “CONSIDERATO” confrontato con il numero degli articoli. Nelle leggi dal 2009 ad oggi che hanno modificato leggi vigenti senza il preambolo, si nota che in circa la metà dei casi la consistenza numerica dei punti del “CONSIDERATO” è superiore o uguale al numero degli articoli della legge di modifica. Questo sta a significare che la motivazione ha richiesto una stesura laboriosa per dare conto non solo dei motivi che hanno indotto il legislatore ad intervenire con modifiche a norme vigenti, ma anche a spiegare in che cosa consistono puntualmente tali modifiche.

La lunghezza del preambolo si fa più accentuata dopo la sigla della intesa fra Giunta e Consiglio e, a partire dal 2010, rispetto al contenuto dei “CONSIDERATO” si nota una descrizione accurata di tutto l’articolato dal punto di vista tecnico e si affievolisce notevolmente il carattere politico della “motivazione” così come intesa nello Statuto.