

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
Roma 24 -25 settembre 2009

Aspetti teorici e formali della motivazione della legge:
l'esperienza toscana (l.r. 55/2008) alla luce della casistica straniera

A cura di: Silvio Boccalatte

Aspetti teorici e formali della motivazione della legge: l'esperienza toscana (l. 55/2008) alla luce della casistica straniera

1. I preamboli delle leggi toscane nel 2009: un esordio con omissione.

Il mio intervento ha ad oggetto la motivazione delle leggi regionali toscane da un punto di vista concreto, imperniato sullo scrutinio della casistica fornita dai preamboli che hanno corredato la produzione legislativa toscana nel 2009.

Com'è noto, l'art. 9, l.r. Tosc. 22 ottobre 2008, n. 55, ha disciplinato l'obbligo di motivazione della legge¹ già previsto dall'art. 39, comma 2, St. Tosc.: ai sensi dell'art. 21, l.r. Tosc. 55/2008 le disposizioni in materia di preambolo della legge "si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2009". Orbene, occupandomi ormai da alcuni anni dell'intrigante tema della motivazione della legge, devo affermare che, nei primi giorni di gennaio di quest'anno, ho consultato con notevole curiosità la banca dati del sito della Regione Toscana. In tale occasione ho potuto registrare una prima considerazione che vorrei condividere in questa sede: le prime tre leggi adottate nel 2009 (le nn. 1, 2 e 3) sono prive di preambolo; ciò deriva, ovviamente, dal fatto che le rispettive proposte sono state discusse e approvate nel corso del 2008.

La l.r. Tosc. 55/2008, in un certo senso, aveva già previsto il verificarsi (anche) di una simile ipotesi laddove, all'art. 11, statuisce espressamente che "la violazione, da parte di leggi regionali, delle norme statutarie in materia di qualità della normazione può essere sottoposta al giudizio del Collegio di garanzia": quindi, nonostante l'omissione del preambolo non sia certo un esordio benaugurante per la "vita" del neonato istituto della motivazione della legge, essa non costituisce alcun motivo di invalidità (a meno di non tentare ricostruzioni logico-sistematiche che reputo veramente troppo ardite).

La prima legge dotata di preambolo – per questo motivo annoverabile tra gli annali della tecnica legislativa della storia italiana – è stata, dunque, la l.r. Tosc. 4 febbraio 2009, n. 4: a questa hanno fatto seguito altri trentuno atti legislativi (ad oggi) in cui si è registrata la presenza del preambolo, senza soluzione di continuità. Siamo quindi davanti ad una casistica numericamente sufficiente per consentire alcune osservazioni sia sulla struttura di tali neonate partizioni della legge sia sulla loro corrispondenza al modello stabilito dalla l.r. Tosc. 55/2008 sia, infine, sulla loro eventuale capacità di integrare una forma di "motivazione".

2. Considerazioni generali sulla forma dei preamboli delle leggi toscane: l'assimilabilità formale al modello comunitario.

La l.r. Tosc. 55/2008 prevede esplicitamente che i preamboli si strutturino attraverso una teoria di "visto" e di "considerato".

Si tratta di un modulo formale ben noto al giurista italiano sia perché da sempre utilizzato (sebbene con qualche diversità) nei preamboli degli atti amministrativi e dei decreti-legge² sia perché presente anche negli atti comunitari:

¹ La medesima disposizione è rivolta anche ai regolamenti: in questa sede ci si limiterà alla motivazione delle leggi, in quanto la motivazione dei regolamenti non rappresenta certo un'innovazione nel panorama delle fonti del diritto italiano.

² I decreti legislativi sono soliti recare esclusivamente la menzione di dati normativi ritenuti rilevanti: ciò che, nel modello, adottato dal legislatore toscano corrisponderebbe ai soli "visto". Sui preamboli dei decreti-legge e

il legislatore toscano si è richiamato esplicitamente (così risulta nella relazione della “Commissione speciale per gli adempimenti statutari e il nuovo regolamento interno del Consiglio regionale”) proprio al prototipo europeo.

Non era l'unica possibile forma di preambolo, né era l'unica forma di preambolo esistente nel mondo. Seguendo una classificazione da me delineata già in altre sedi³ si possono enucleare almeno tre tipi di preamboli:

- a) *preambolo discorsivo lungo*: si esplica in discorsi argomentativi piuttosto complessi che, normalmente, riproducono la relazione illustrativa alla proposta di legge. Generalmente composto da più sezioni dedicate a motivare prima la legge nel suo complesso e, successivamente, specifiche disposizioni o raggruppamenti di disposizioni, questo tipo di preambolo trova il suo prototipo nell'ordinamento spagnolo, ma può rinvenirsi anche in Marocco e ad Andorra;
- b) *preambolo discorsivo breve*: è una variante del primo. In questo caso non si incorpora la relazione illustrativa, ma si prepone all'articolato una breve premessa (composta anche di poche frasi) in cui vengono sviluppate alcune argomentazioni e considerazioni generali sulla legge in oggetto. E' diffuso in molti Paesi dell'ex URSS (Bielorussia, Georgia, Armenia, Kazakistan, Kirghizistan, Russia, Tagikistan, Ucraina, Uzbekistan) e nella sua ex-sfera d'influenza (Ungheria). Da notare che questo modello sembra talvolta ricalcare (ampliandola) la forma dei *long titles* britannici.
- c) *sequenza di proposizioni separate*: si tratta di elenchi di proposizioni (o brevi periodi) tra di esse separate, anche graficamente. Si possono individuare, per la precisione, due sottotipi:
 - c1) meri elenchi di disposizioni richiamate in quanto ritenute rilevanti da parte del legislatore (è ciò che accade, ad esempio, in Algeria, Burkina Faso, Cambogia, Gibuti, Portogallo, Svizzera);
 - c2) elenchi di disposizioni ritenute rilevanti seguiti da elenchi di proposizioni aventi la funzione di indicare motivi e fini dell'atto legislativo. Esempi appartenenti a questo tipo si registrano in alcuni Paesi di area culturale britannica, in taluni Stati dell'America centrale e meridionale, nonché in esperienze isolate come São Tomé e Príncipe o la Lituania.

Posta la suddetta tassonomia, i preamboli delle leggi toscane, come i preamboli degli atti comunitari, appartengono al tipo c2).

Sugli aspetti formali dei preamboli toscani giovano comunque alcune precisazioni, da svolgersi in chiave comparatista:

- nelle leggi toscane si usa l'espressione “considerato”, mentre negli atti comunitari viene utilizzato il termine “considerando”;
- le frasi di cui si compongono i “visto” esordiscono sempre con la medesima parola (“visto”, appunto),⁴ mentre i “considerato” sono numerati e vengono collettivamente introdotti con l'espressione “considerato quanto segue”. Si tratta dell'esatta riproduzione del modello comunitario contemporaneo:⁵ ciò non

dei decreti legislativi ci si permette di rinviare a S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, Cedam, 2008, pp. 341 ss.

³ Si veda, da ultimo, S. BOCCALATTE, *Brevi osservazioni sulla nuova legge toscana in materia di qualità della normazione, con particolare riguardo all'obbligo di motivazione delle leggi*, in *Rass. Parl.*, 2009, gennaio-marzo, p. 198, e, più diffusamente, S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge*, cit., spec. pp. 193 ss.

⁴ Interessante il caso della Repubblica Domenicana, ove i “visto” sono elencati dopo essere introdotti collettivamente dall'espressione “vistos”.

⁵ Sino al 1998 i “considerando” non erano numerati e ciascuno di essi esordiva con il vocabolo “considerando”; dal 1998 al 2000 era in vigore un regime transitorio che permetteva ambedue le forme di

accade in altre esperienze straniere in cui le leggi sono corredate dal preambolo. Nelle ex colonie britanniche, ad esempio, è possibile trovare casi in cui le proposizioni sono introdotte collettivamente dal vocabolo “*whereas*” seguito da un’elencazione numerica, ma anche ipotesi (generalmente meno recenti) in cui tale parola è replicata all’inizio di ogni singola frase. Allo stesso modo, il termine “*considerando*” si ritrova all’esordio di ogni proposizione presente nel preambolo nelle leggi della Repubblica Dominicana, dell’Honduras o del Guatemala, mentre Cuba, attuando lo stesso schema formale, utilizza la diversa espressione “*por cuanto*”. Si noti, peraltro, che in altre esperienze straniere (El Salvador, Nicaragua, Ecuador), ciascun “*considerando*” esordisce con la congiunzione “*Que*”.

- nella pubblicazione ufficiale, la parola “visto” e l’espressione “considerato quanto segue” non presentano un carattere tipografico diverso da quello degli altri vocaboli. Così accade anche negli atti comunitari, ma non nella maggior parte dei paesi le cui leggi sono motivate attraverso sequenze di proposizioni: generalmente, infatti, queste parole “chiave” sono scritte a caratteri capitali. Si noti che anche in Gran Bretagna e in molte ex colonie britanniche, la parola “*whereas*” è presente a caratteri capitali nelle pubblicazioni ufficiali;
- la numerazione dei “considerato” è realizzata attraverso cifre arabe seguite da un punto: ciò accade in ogni legge toscana, con l’eccezione della l.r. Tosc. 51/2009, ove le cifre dei “considerato” sono seguite da una parentesi tonda. Su questo aspetto, il legislatore toscano si distingue da quello comunitario, ove ogni “considerando” è numerato con cifra araba racchiusa in parentesi tonde. E’ solo il caso di rilevare che la numerazione (quando esiste) delle proposizioni facenti parte del preambolo varia notevolmente nelle esperienze straniere: gli “*whereas*” britannici contemporanei sono numerati esattamente come i “considerando” comunitari; in El Salvador e Nicaragua, invece, vengono utilizzate le cifre romane;
- la tecnica legislativa comunitaria presta notevole attenzione a dettagli formali cui, a prima vista, sfugge l’interesse immediato: ciò evidentemente al fine di uniformare e standardizzare un preciso modello di preambolo. Nelle regole del *drafting* comunitario contemporaneo, ad esempio, si precisa che ogni “visto” debba iniziare con la lettera minuscola e concludersi con una virgola, mentre ogni “considerando” debba incominciare con la lettera maiuscola e terminare con un punto (tranne l’ultimo “considerando”, o nel caso di presenza di un unico “considerando”, per cui è prevista la conclusione con la virgola).⁶ Nei preamboli delle leggi toscane, invece, si registrano vari cambiamenti: nelle prime leggi i “visto” esordiscono con la lettera maiuscola, i “considerato” con lettera minuscola, e ambedue i tipi di proposizioni terminano con punto e virgola. In due casi (leggi n. 9 e n. 17 del 2009) ciascun “considerato” inizia con lettera maiuscola e termina con un punto, dalla legge 20/2009, però, l’assetto formale si stabilizza: i “visto” continuano ad iniziare con lettera maiuscola e a terminare con punto e virgola, mentre i “considerato” iniziano con lettera maiuscola e terminano con punto e virgola. Ancora più ondivaga si presenta la punteggiatura con cui viene conclusa l’ultima proposizione dei “considerato”: sino alla l.r. Tosc. 9/2009 viene usato il punto, poi sembra prevalere il punto e

scrittura; dal febbraio 2000 l’unica modalità ammessa per la redazione dei “considerando” è quella indicata nel testo (cfr. S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge*, cit., p. 276).

⁶ Sino al febbraio 2000 i “considerando” terminavano con il punto e virgola.

virgola (anche quando si tratta di leggi i cui preamboli presentano un solo “considerato”, come nella l.r. Tosc. 13/2009), ma con numerose eccezioni (si tratta delle leggi n. 17, 31, 32, 38 e 39 del 2009) in cui viene ancora usato il punto.

Vi è poi il caso, del tutto particolare, della l.r. Tosc. 40/2009, in cui i “considerato” sono distinti in base alla partizione della legge cui si riferiscono: per ogni sezione la numerazione riparte da 1 e la chiusura è scandita da un punto per ogni sub-elenco di “considerato”; per l’ultimo “considerato” dell’ultimo sub-elenco viene usato il punto e virgola;

- anche per quanto riguarda la conclusione del preambolo si è cercato di riprodurre il modello comunitario, ma con risultati non uniformi.⁷ Nel *drafting* comunitario, il preambolo inizia con la menzione delle istituzioni che adottano lo specifico atto (ad esempio: “Il Parlamento Europeo e il Consiglio dell’Unione Europea”, generalmente, poi, queste parole sono scritte a caratteri capitali) e termina con la dichiarazione dell’adozione dell’atto (ad esempio: “Hanno adottato il presente regolamento”, anche questi vocaboli sono scritti a caratteri capitali): in questo modulo formale, evidentemente, il preambolo appare come una sorta di “inciso” posto tra il sintagma iniziale e la frase finale, in perfetta consequenzialità logico-sintattica.

Orbene, nelle leggi toscane n. 4, 7 e 9 del 2009 il preambolo segue alla formula di promulgazione (peraltro esplicitamente sancita dall’art. 17, l.r. Tosc. 55/2008), inizia con la parola “Preambolo” (scritta in caratteri normali e posta al centro della riga) e non è dotato di alcuna formula di chiusura: dopo l’ultimo “considerato” inizia senz’altro l’articolato. A partire dalla l.r. Tosc. 12/2009, invece, appare un’espressione di chiusura (“Si approva la seguente legge”), talvolta seguita da due punti (nelle leggi n. 12, 13 e 24 del 2009), ma generalmente priva di qualunque punteggiatura. Sulla tale formula di chiusura si possono formulare alcune considerazioni: in primo luogo, essa non è prevista da alcuna norma di diritto positivo; secondariamente, essa non risulta presente in alcuno dei progetti di legge da cui sono scaturite le leggi toscane del 2009.⁸ Principalmente, però, questa espressione di conclusione non si connette sintatticamente con la formula di promulgazione. Quest’ultima, infatti, è “IL CONSIGLIO REGIONALE / Ha approvato / IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA / Promulga”: dunque, aggiungere alla fine del preambolo la frase “Si approva la seguente legge” costituisce solo un’inutile e illogica ripetizione.

3. Osservazioni sui “visto”.

E’ ora giunto il momento di passare all’analisi dei contenuti dei preamboli delle leggi toscane: la bipartizione in “visto” e “considerato” favorisce uno studio separato di tali sezioni.

Iniziamo dai “visto”, che, secondo il modello “legale” fornito dall’art. 9, comma 2, l.r. Tosc. 55/2009, sono chiamati a indicare sia “il quadro giuridico di riferimento” sia “le fasi essenziali del procedimento di formazione dell’atto, quali i pareri obbligatori e le eventuali pronunce del Collegio di garanzia”.

⁷ In alcuni Paesi dell’America Latina i preamboli hanno formule di chiusura: in Guatemala, ad esempio, alla fine del preambolo appare la parola “decreta”, scritta a caratteri capitali, mentre in Honduras si può leggere “*Por tanto, decreta: la siguiente...*”. Formule simili si registrano anche in El Salvador, in Nicaragua e a Cuba.

⁸ Questo rilievo ha valore perlopiù sino alla l.r. Tosc. 30/2009, perché sino ad essa ho analizzato i testi dei progetti di legge di riferimento

3.1 Sulla quantità e sull'ordine di menzione dei dati normativi.

Come da me già osservato in altra sede,⁹ il “quadro giuridico di riferimento” indica un concetto ben più ampio di quanto previsto in sede comunitaria, laddove si utilizza l'espressione “base giuridica”: quest'ultima è costituita solo dalle disposizioni in forza delle quali un'istituzione si ritiene legittimata ad adottare un certo atto; il “quadro giuridico di riferimento”, invece, ricomprende la suddetta “base giuridica”, ma si estende anche alla menzione di ogni altra disposizione costituzionale, statutaria o legislativa (statale o regionale) che sia rilevante nella materia disciplinata dalla specifica legge cui si riferisce il preambolo.

Questo rilievo teorico appare confermato dalla casistica esaminata: mediamente, infatti, gli elenchi di “visto” delle leggi toscane sono composti da un numero di proposizioni superiore rispetto a quelli presenti negli atti comunitari (i quali si limitano alla sola indicazione della base giuridica e delle fasi essenziali del procedimento di formazione dell'atto), apparendo in qualche modo più simili ai corrispondenti riscontrati nelle leggi della Repubblica Dominicana, dell'Algeria, della Cambogia, nonché di taluni Paesi della penisola arabica.¹⁰

L'elencazione dei dati normativi esposti nei “visto” segue un ordine logico sufficientemente omogeneo: prima si menzionano le disposizioni costituzionali (che sono sempre presenti), cui seguono quelle statutarie, i riferimenti alla normativa comunitaria, le disposizioni legislative statali, le disposizioni sublegislative statali, le disposizioni legislative regionali, le disposizioni sublegislative regionali. In coda sono poi posti gli altri atti giuridici rilevanti (ad esempio una sentenza della Corte costituzionale: I.r. Tosc. 26/2009; o un ordine del giorno della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome: I.r. Tosc. 25/2009) e, infine, è il turno dei “pareri obbligatori e [del]le eventuali pronunce del Collegio di garanzia”. Quando si tratta di citare atti normativi scaturiti da accordi tra Stato e Regioni, i preamboli tendono a menzionarli dopo le fonti statali e prima delle leggi regionali: ne abbiamo esempi nella I.r. Tosc. 24/2009, in relazione ad un'intesa adottata in sede di conferenza unificata, e nella I.r. Tosc. 7/2009, in relazione ad un accordo Stato-Regioni. Nella frequente ipotesi in cui appaiano più atti appartenenti alla stessa categoria, i meno recenti vengono preposti ai più recenti.

L'ordine di precedenza poc'anzi indicato è seguito con un certo rigore in tutta la produzione legislativa toscana del 2009. Si registrano, invero, due eccezioni: nella I.r. Tosc. 21/2009 una legge statale viene citata nel “visto” immediatamente precedente a quello dedicato alla menzione di un regolamento CE; nelle leggi 22 e 26 del 2009, invece, viene alterato l'ordine cronologico di citazione tra atti legislativi statali.

3.2 Sulla citazione della “base giuridica” e dei dati normativi di rango costituzionale.

Si è appena rilevato come il primo “visto” sia sempre costituito dalle menzioni di disposizioni costituzionali. Per la precisione, nel primo visto si cita (*rectius*: il legislatore autoqualifica) la “base giuridica” della legge, la quale viene

⁹ Cfr. S. BOCCALATTE, *Brevi osservazioni*, cit., pp. 199 ss.

¹⁰ Ci si riferisce, per la precisione, alla casistica riscontrata in Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Oman e Qatar. Cfr. S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge*, cit., pp. 205-206.

generalmente¹¹ rintracciata in un comma dell'art. 117 Cost.: in rapporto al prototipo comunitario, però, la tecnica di citazione è diversa. Infatti, secondo le regole del *drafting* europeo, se la base giuridica è costituita da una specifica disposizione di un atto (ad esempio di un Trattato), la menzione di tale atto dovrà essere corredata dalla locuzione "in particolare" seguita dall'articolo rilevante (es.: "visto il trattato che istituisce la Comunità europea, e in particolare..."); nei preamboli toscani, al contrario, la forma della citazione della base giuridica è la seguente: "Visto l'articolo 117, quarto comma, della Costituzione".

Come già accennato, in diritto comunitario i "visto" si limitano all'indicazione della base giuridica e alle fasi essenziali di formazione dell'atto: le regole di *drafting* hanno particolare cura di escludere dai "visto" tutte le disposizioni che determinano il contenuto e le condizioni sostanziali dell'atto, così come le regole meramente procedurali.¹²

Il discorso è ovviamente diverso per i preamboli toscani, i quali hanno il compito di menzionare il "quadro giuridico di riferimento". Per la precisione: nello stesso "visto" (il primo) può ritrovarsi sia la base giuridica sia una qualunque altra disposizione costituzionale ritenuta rilevante dal legislatore. Nella l.r. Tosc. 4/2009 ("Spese di rappresentanza del Consiglio regionale"), ad esempio, il primo "visto" si presenta nella seguente formulazione letterale: "Visti gli articoli 117, quarto comma, e 121 della Costituzione". Ora: è evidente che l'art. 117, comma 4, Cost., è la base giuridica della legge, mentre l'art. 121 Cost. è la diversa disposizione costituzionale ove si menzionano gli organi necessari della Regione, tra cui anche il Consiglio. Quindi, il valore della citazione di queste due disposizioni è profondamente diverso: l'indicazione dell'art. 117, comma 4, Cost., rende edotto il lettore che la Regione Toscana ritiene di poter adottare quello specifico atto legislativo facendo uso della propria potestà legislativa residuale; la menzione dell'art. 121 Cost. contribuisce a definire il quadro giuridico di riferimento, ricordando la norma costituzionale che istituisce i Consigli regionali e ne definisce sinteticamente i principali poteri.

Questa commistione di informazioni concentrate nel primo "visto" non contribuisce certo a conferire chiarezza al preambolo, eppure si presenta anche in altri casi. Nella l.r. Tosc. 25/2009 ("Intervento di solidarietà per la Regione Abruzzo colpita dal terremoto del 6 aprile 2009"), ad esempio, il riferimento all'art. 117, comma 4, Cost., è accompagnato nuovamente con la citazione dell'art. 121 Cost., ma anche con l'indicazione dell'art. 2 Cost., quasi come se si volesse esprimere, in una sorta di linguaggio iniziatico, un concetto traducibile nei seguenti termini: "caro cittadino, la Regione Toscana, operando in virtù della propria potestà legislativa residuale, ha deciso di adempiere ai doveri di solidarietà che la Costituzione ritiene inderogabili, lo fa attraverso un impegno diretto dell'organo che è costituzionalmente preposto a rappresentare il popolo toscano, cioè il Consiglio regionale".¹³

In due soli casi, più correttamente, il legislatore toscano tiene distinte le disposizioni costituzionali definibili come base giuridica del proprio intervento da quelle che forniscono il livello costituzionale del quadro giuridico di riferimento. Si

¹¹ Non sempre, ovviamente: si veda, ad esempio la l.r. Tosc. 50/2009, ove la base giuridica è correttamente identificata nell'art. 122, comma 1, Cost.

¹² Cfr. S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge*, cit., p. 274.

¹³ Le stesse disposizioni costituzionali sono citate anche nel primo "visto" della l.r. Tosc. 43/2009 ("Intervento di solidarietà per Viareggio colpita dal disastro ferroviario del 29 giugno 2009"), sebbene in un ordine diverso: prima l'art. 2, poi l'art. 117, quarto comma, infine l'art. 121.

tratta della l.r. Tosc. 29/2009 (“Norme per l’accoglienza, l’integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana”), i cui primi due “visto” sono i seguenti: “Visto l’articolo 117, terzo e quarto comma della Costituzione; Visti gli articoli 2, 3 e 10 della Costituzione”; e la l.r. Tosc. 44/2009 (“Modifiche alla legge regionale 24 dicembre 2008, n. 69 (Legge finanziaria per l’anno 2009)”), i cui primi due visto si presentano così: “Visto l’articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione; Visto l’articolo 119, commi primo e secondo della Costituzione”.

3.3 *Sulla menzione dei dati normativi sub costituzionali.*

Dopo la citazione delle disposizioni costituzionali, i “visto” toscani procedono senz’altro a delineare il quadro giuridico nel quale si colloca l’intervento legislativo.

Va immediatamente registrata una tendenza piuttosto chiara: tranne nei rari casi poc’anzi ricordati, il legislatore non menziona le norme costituzionali sostanziali di riferimento, citando, invece, le corrispondenti disposizioni statutarie. Un buon esempio è fornito dalla l.r. Tosc. 14/2009 (“Modifiche alla legge regionale 27 ottobre 2008, n. 57 (Istituzione del fondo di solidarietà per le famiglie delle vittime di incidenti mortali sul luogo di lavoro)”: il preambolo ad un simile intervento legislativo avrebbe potuto ragionevolmente contenere l’indicazione degli artt. 4 e 32 della Costituzione, che certamente avrebbero contribuito a delineare il quadro giuridico nel quale va a collocarsi tale legge; al contrario, nel preambolo, al secondo “visto”, si cita solo l’art. 4, comma 1, lettera a), dello Statuto, il quale elenca “il diritto al lavoro e ad adeguate forme di tutela della dignità dei lavoratori, il diritto alla sicurezza dei luoghi di lavoro, all’istruzione, alla formazione permanente, alla conoscenza” quali finalità perseguite dalla Regione Toscana.

Ammesso (e non si sa sino a che punto concesso...) che la scelta di “favorire” le norme statutarie rispetto a quelle costituzionali sia stata adottata consapevolmente, essa non è condivisibile perché non contribuisce a fornire una rappresentazione sufficientemente completa del quadro giuridico di riferimento, come invece richiederebbe l’art. 9, l.r. Tosc. 55/2008.

Sempre sulla citazione dei dati normativi di rango sub-costituzionale vanno formulate cinque osservazioni specifiche:

- a) *la forma delle citazioni non è costante.* Nella maggior parte dei preamboli, i “visto” che menzionano un determinato articolo di un atto normativo si presentano linguisticamente così: “Visto l’articolo X della legge Y (Titolo della legge)”. In qualche caso, però, lo schema muta, riprendendo pienamente il modello comunitario: “Vista la legge X (Titolo della legge), ed in particolare l’articolo Y”.¹⁴ Nel preambolo della l.r. Tosc. 9/2009 la forma varia ancora, realizzando una sorta di ibrido tra le precedenti: “Visto in particolare il titolo IV, capo I e capo II, del reg. (CE) 555/2008...”;
- b) *il contenuto dei “visto” non è costante.* Generalmente il “visto” si compone dei soli estremi dell’atto normativo citato (data, numero, titolo tra parentesi), magari con l’indicazione di uno specifico articolo; in qualche caso, però, si forniscono anche informazioni sul contenuto della disposizione menzionata, così accade, ad esempio, nel terzo “visto” del preambolo alla l.r. Tosc. 12/2009: “Vista la legge regionale 6 agosto 2001, n. 36 (Ordinamento contabile della Regione Toscana), ed in particolare l’articolo 13, comma 1, lettera c), secondo cui contestualmente alla legge di bilancio la Giunta regionale può presentare all’approvazione del Consiglio regionale un progetto di legge finanziaria al fine

¹⁴ A mero titolo d’esempio cfr. il terzo “visto” del preambolo alla l.r. Tosc. 12/2009.

- di apportare qualsiasi modifica alla legislazione regionale che risulti necessaria all'adozione del bilancio annuale e del bilancio pluriennale;”;
- c) *spesso manca qualunque riferimento alla fonte dei principi fondamentali della materia.* Quando la base giuridica viene rinvenuta nell'art. 117, comma 3, Cost., sorgerebbe la (legittima e naturale) aspettativa di ritrovare nei “visto” l'indicazione delle leggi da cui il legislatore regionale ha tratto i principi fondamentali della materia, cui è costituzionalmente obbligato ad attenersi. In molti casi, però, all'indicazione dell'art. 117, comma 3, Cost., segue senz'altro la menzione della disciplina regionale ritenuta rilevante:¹⁵ mi permetto di affermare che si tratta di un'omissione piuttosto grave. Secondo i fautori dell'introduzione della motivazione della legge, uno dei (tanto declamati) fattori positivi consisterebbe proprio nel favorire l'interazione tra i vari livelli di normazione, “dando la voce” ai Consigli regionali che potrebbero così “dialogare” con lo Stato e con la stessa Corte costituzionale: in questo senso il lettore dei preamboli toscani non ottiene proprio alcuna indicazione significativa. Al contrario, piuttosto: l'impressione che si coglie è che il legislatore toscano non indichi la legislazione statale da cui ha inteso trarre i principi fondamentali della materia allo scopo di “tenersi le mani libere” in ogni sede, anche (e, forse, soprattutto) in un eventuale contenzioso davanti alla Corte costituzionale;
- d) *spesso non sono menzionate le disposizioni abrogate.* Nella ricostruzione del quadro giuridico di riferimento, è evidente che i “visto” dovrebbero segnalare la normativa regionale che la nuova disciplina va ad abrogare (perlomeno) esplicitamente. In qualche ipotesi ciò effettivamente accade (ad esempio nella l.r. Tosc. 4/2009), ma nella maggior parte dei casi non viene menzionata nemmeno un'intera legge esplicitamente ed interamente abrogata o (peggio ancora) abrogata e sostituita: il lettore ne potrà venire a conoscenza solo dall'ultimo (o penultimo) articolo, tipicamente dedicato alle “abrogazioni”. Pur constatando tale omissione, bisogna registrare (per fortuna) la tendenza a citare nei “visto” la normativa regionale che la legge andrà a modificare;¹⁶
- e) *dulcis in fundo: si constata la presenza di errori gravi nella citazione dei dati normativi inseriti nei “visto”.* L'errore più grave tra quelli da me riscontrati (ma non escludo che ve ne possano essere altri) è certamente contenuto nei “visto” del preambolo alla l.r. Tosc. 7/2009. Il terzo “visto”, infatti, cita “l'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 1955, n. 854 (Decentramento dei servizi dell'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità pubblica)”. Orbene, la l.r. Tosc. 7/2009 reca come data di promulgazione il 6 marzo 2009 e la proposta di legge da cui è scaturita era stata depositata il 7 agosto 2008: il DPR 854/1955, però, è una delle innumerevoli vittime del celeberrimo “taglia leggi”, cioè dell'art. 24, D.L. 112/2008, che lo ha abrogato con decorrenza dal centottantesimo giorno successivo al 25 giugno 2008. Questo elemento (di non secondaria importanza) è sfuggito completamente sia alla commissione sia all'Aula: siccome la proposta di legge (avanzata dalla Giunta regionale) era priva di preambolo, e nella discussione in Aula il preambolo non è stato nemmeno menzionato, la paternità di questo errore va attribuita ai lavori svolti in commissione.

¹⁵ Si vedano, a mero titolo d'esempio, le leggi n. 12, 13 e 16 del 2009.

¹⁶ A mero titolo d'esempio si veda la l.r. Tosc. 14/2009.

Purtroppo l'errore poc'anzi identificato non può essere semplicemente archiviato come una "svista". Infatti, nel primo "visto" della l.r. Tosc. 7/2009 viene menzionato l'art. 117, comma 3, Cost., il quale, evidentemente, costituisce l'autoqualificazione della base giuridica della legge: l'interprete è dunque autorizzato a ritenere che il DPR 854/2008 (il quale era un decreto legislativo) vada considerato fonte dei principi fondamentali della materia su cui insiste la legge? O meglio: il riferimento al DPR 854/2008, sebbene abrogato, deve essere direttamente inteso come riferimento ai principi fondamentali della materia che in esso sono (erano) contenuti? E allora: bisogna ritenere che il legislatore toscano si sia sentito vincolato all'ottemperanza di tali principi fondamentali? Sebbene nella sola veste di principi fondamentali della materia, dobbiamo ritenere che il legislatore abbia voluto rinviare al DPR 854/2008? In conclusione: l'interprete è autorizzato a trarre ancora qualche dato da un provvedimento legislativo abrogato?

Ecco: siamo davanti a un caso di scuola, ad un vero e proprio esempio da manuale di come l'introduzione dei preamboli non costituisca uno strumento per facilitare l'interpretazione e l'applicazione del diritto, ma, al contrario, possa far sorgere complicazioni imprevedute. Complicazioni evitabili, di cui francamente non si sentiva proprio la necessità.¹⁷

Non si tratta dell'unico errore, ve ne sono altri, veniali, ma comunque in grado di ingenerare confusione nel cittadino, proprio lo stesso cittadino che, con l'introduzione della motivazione, tanto avrebbe dovuto guadagnare in "comprensione" della legge. Più precisamente, nelle l.r. 35 e 45 del 2009, ambedue leggi di bilancio i cui preamboli sono pressoché identici, il quarto "visto" recita così: "Vista la legge 24 dicembre 2008, n. 70 (Bilancio di previsione per l'anno 2009 e pluriennale 2009-2011)". Esposta in questa forma sembrerebbe una legge statale e non ci si accorgerebbe di nulla se non si notasse la singolarità del "luogo" della citazione: posizionata dopo la menzione di una legge regionale, il che contraddice l'ordine di priorità generalmente adottato dai preamboli toscani ed illustrato nel precedente paragrafo 3.1. Ad esito di un semplice accertamento si può invece constatare che la "legge 24 dicembre 2008, n. 70", a dispetto di come è stata citata, è una legge regionale e non statale.

4. Osservazioni sui "considerato".

4.1 Motivazione della legge o delle disposizioni?

Passare all'analisi dei "considerato" significa, principalmente, porsi il problema di come e quanto i preamboli delle leggi toscane costituiscano motivazioni delle leggi cui afferiscono. A parte gravi problematiche di teoria generale che affliggono da sempre la definizione di "motivazione" e, in particolare, di "motivazione della legge",¹⁸ l'art. 9, comma 3, l.r. Tosc. 55/2008, prevede che i "considerato" debbano motivare, "in modo conciso, le disposizioni essenziali

¹⁷ Nella fattispecie discussa nel testo si può effettivamente ritenere di essere davanti solo a un mero errore, cui non attribuire alcun significato. Se però si fosse di opposto avviso, varrebbero alcune osservazioni generali che priverebbero la questione di reale portata pratica: infatti, ogni "visto" interpretabile come indicazione di leggi statali da cui trarre i principi fondamentali della materia, costituirebbe comunque una autoqualificazione legislativa, di per sé priva di qualunque valore vincolante. Sulle autoqualificazioni normative (e, specificamente, legislative) ci si permette di rinviare a S. BOCCALATTE, *Annullare il nulla? Osservazioni minime in tema di autoqualificazione della "base giuridica" della legge*, in *Giur. Cost.*, 2007, pp. 4344 ss.

¹⁸ Non è la sede appropriata per sviluppare uno studio approfondito di questo argomento. Sul punto ci si permette di rinviare senz'altro a S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge*, cit., pp. 1 ss.

dell'articolato senza riprodurre o parafrasare il dettato normativo”, formulando “adeguata spiegazione dei motivi dell'eventuale mancato o parziale accoglimento dei pareri” obbligatori e delle pronunce del Collegio di garanzia.

Ricalcando pedissequamente il diritto comunitario, la l.r. 55/2009 non richiede testualmente la motivazione “della legge” (è bene precisarlo), ma la motivazione delle “disposizioni essenziali dell'articolato”, il che è qualcosa di molto diverso: ogni disposizione ha motivi e fini che si ricollegano ai motivi e ai fini dell'atto legislativo, ma non coincidono necessariamente con essi. Come ho già detto in altra sede,¹⁹ talvolta una disposizione costituisce il cardine dell'intero documento normativo, dunque la sua motivazione non è effettivamente distinguibile dalla motivazione dell'atto legislativo; in altri casi la motivazione della legge è ben separata dalla motivazione delle singole disposizioni. La scelta operata dalla l.r. Tosc. 55/2009 non sembra essere stata pienamente consapevole dei complessi rapporti che legano la motivazione della disposizione con la motivazione della legge: nella volontà di riprodurre un modello ritenuto (apoditticamente) desiderabile – il modello comunitario –, il legislatore toscano non ha considerato le ragioni (appunto...) che sono alla base dell'obbligo di motivazione in chiave europea e che ne condizionano la stessa modalità espressiva.

Sarebbe stato certamente più opportuno che la l.r. Tosc. 55/2008 avesse operato una distinzione tra motivazione dell'atto legislativo e motivazione delle disposizioni essenziali.

4.2 Una proposta di duplice classificazione dei “considerato” toscani.

Nel quadro poc'anzi delineato, l'analisi dei “considerato” presenti nei preamboli delle leggi toscane adottate nel 2009 si presenta su due piani distinti che è bene affrontare separatamente: in primo luogo è infatti opportuno studiare e classificare i “considerato” intesi come insieme, cioè come partizione unitaria del preambolo; secondariamente si passerà a valutare la formulazione dei “considerato” intesi come singole proposizioni.

4.2.1 I “considerato” come partizione unitaria del preambolo, cioè come “elenchi”.

Lo scrutinio della produzione legislativa toscana permette di distinguere almeno quattro tipi di elenchi di “considerato”:²⁰

a) equilibrati

Si tratta di teorie di “considerato” non particolarmente lunghe (spesso non più di una decina o una dozzina di proposizioni) in cui si riescono a scorgere, in primo luogo, le necessità su cui la legge dichiara di voler intervenire e gli scopi complessivi che essa enuncia di voler perseguire, e, secondariamente, i fini delle disposizioni essenziali. Si possono considerare “equilibrati” perché i “considerato” destinati alla motivazione dell'intera legge non prevalgono su quelli destinati alle singole disposizioni e perché i “considerato” generici, declamatori o tautologici sono inesistenti o molto rari. In definitiva, il legislatore non si spinge a cercare di spiegare ogni singolo ganglio della normativa, ma, al contempo, non si limita

¹⁹ S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge*, cit., p. 30.

²⁰ Sul punto va però svolta una precisazione metodologica: ogni tassonomia è, per sua stessa natura, una semplificazione. A parte gli esempi prototipici che saranno presentati per illustrare le caratteristiche, in buona parte dei preamboli si registrano caratteristiche afferenti a più di una categoria: spesso si può decidere di attribuire una lista di “considerato” a un tipo piuttosto che a un altro applicando un criterio di prevalenza.

nemmeno a qualche affermazione generica e banale, inoltre è riscontrabile una continuità logica tra un “considerato” e l’altro, tanto da poter intravedere una sorta di “discorso” motivazionale.

Un buon esempio può essere fornito dalla l.r. Tosc. 38/2009 (“Modifiche alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del commercio, testo unico in materia di commercio, n sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti)” *sic!*) che probabilmente è corredata dal miglior preambolo confezionato dal legislatore toscano: su di esso vale la pena soffermarsi brevemente. Il primo “considerato” menziona i rilievi sollevati dalla Commissione europea nell’ambito di una procedura d’infrazione, nonché la normativa statale di riferimento (ma perché questa non è stata citata anche nei “visto?”); i “considerato” 2 e 3 ricollegano gli scopi complessivi della legge ad alcune linee d’intervento; tutti i successivi “considerato” (da 4 a 10) indicano i fini delle principali disposizioni. Nonostante si sconti comunque un discreto livello di genericità, esiste una consequenzialità logica nell’elenco dei “considerato”, non appaiono affermazioni squisitamente declamatorie, vengono risparmiati eclatanti casi di tautologia: in definitiva vengono individuate effettivamente le disposizioni (dal legislatore ritenute) essenziali e solo di quelle viene fornita l’indicazione degli specifici fini (si noti che i “considerato” sono 10, mentre la legge è composta da 24 articoli);

b) *complessi*

Si tratta della degenerazione per eccesso del tipo precedente. Questi elenchi di “considerato” si caratterizzano per essere troppo lunghi e complessi: scontano il tentativo di voler motivare tutto, e, per questa ragione, contengono di tutto. Tra le indicazioni degli scopi generali della legge e le tautologie, le corrette esposizioni di motivi e fini di singole disposizioni e le mere declamazioni politiche, il lettore non è in grado di cogliere una consequenzialità logica tra un “considerato” e l’altro: l’ipertrofia dei “considerato” pregiudica ogni utilità di questi preamboli.

Un esempio può ritrovarsi nella l.r. Tosc. 30/2009 (“Nuova disciplina dell’Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana ARPAT”): i primi 6 “considerato” cercano di descrivere il mutamento del quadro giuridico complessivo, senza però far capire a quale necessità si voglia far fronte riformando l’ARPAT, a ciò seguono (veramente in ordine sparso) dichiarazioni tautologiche, come quella contenuta nel “considerato” n. 11,²¹ (o anche nei “considerato” n. 16 o 21), mere riformulazioni delle disposizioni presenti nell’articolato,²² e anche pregevoli motivazioni capaci di illustrare il motivo e lo scopo di una determinata disposizione;²³

²¹ “Diviene strategica una nuova definizione delle attività istituzionali che, anziché rinviare ad una elencazione dettagliata, individui le aree di competenza dell’ARPAT, per una più chiara comprensione del ruolo alla stessa affidato”.

²² Si veda il “considerato” n. 23: “Laddove previsto dalla normativa vigente, al finanziamento pubblico concorrono anche quote derivanti da forme di compartecipazione a tributi o tariffe per servizi ambientali, oltre che gli oneri posti, sempre dalla normativa statale vigente, a carico dei privati in attuazione del principio ‘chi inquina paga’”.

²³ Si veda il “considerato” n. 20: “Poiché il ruolo dell’ARPAT si sostanzia nello svolgimento di attività a supporto degli enti pubblici competenti in materia di tutela ambientale e della salute, e in considerazione della necessità, evidenziata dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato (decisione del 4 novembre 2002) di individuare correttivi idonei ad eliminare l’effetto discorsivo derivante dalla commistione tra attività pubblicistica di controllo e attività privatistica di consulenza, le attività rese ai soggetti privati si devono limitare ai soli casi in cui la normativa vigente imponga a questi ultimi di avvalersi necessariamente ed esclusivamente dell’ARPAT”.

c) *di maniera*

Questa categoria è, in un certo senso, l'opposto della precedente: qui il legislatore non motiva praticamente alcunché ed adempie all'onere impostogli dalla l.r. Tosc. 55/2008 attraverso stanche formulette tautologiche.

Un esempio piuttosto chiaro è fornito dalla l.r. Tosc. 7/2009 ("Disciplina delle strutture veterinarie pubbliche e private"), nel cui preambolo si contano solo 3 "considerato": il primo enuncia "la necessità" di introdurre "la classificazione tipologica delle strutture veterinarie"; nel secondo si indica "l'opportunità di una maggiore tutela dell'utenza" e nel terzo si aggiunge "l'opportunità di prevedere un'attività di vigilanza e controllo da parte delle aziende" USL. Leggendo questo preambolo rimane in sospeso un'inquietante domanda che, però, dovrebbe costituire il fulcro del concetto stesso di motivazione: perché? Cioè: perché il legislatore ritiene di aver adottato tale legge e le disposizioni essenziali di cui essa si compone?

d) *nelle leggi di bilancio e di rendiconto*

Si tratta di una *species* afferente al tipo c) e si può riscontrare nelle l. 13, 34, 35 e 45 del 2009: la caratteristica di avere ad oggetto la stessa categoria di leggi milita in favore di una trattazione separata.

Si riscontrano due prototipi: il primo è fornito dalla l.r. Tosc. 13/2009 (Bilancio di previsione per l'anno 2009 e bilancio di pluriennale 2009-2011. Prima variazione). In questo caso vi è un solo "considerato" il cui tenore letterale si commenta da solo: "la necessità di adeguare gli stanziamenti del bilancio di previsione per l'anno 2009 e del bilancio pluriennale 2009-2011 in funzione delle necessità di spesa che si prevedono di realizzare nel corso dell'esercizio di riferimento". Giova notare che la Regione Toscana può (inconsapevolmente, si ritiene) vantare un illustre precedente per questo stile di preamboli: ci si riferisce agli "*Appropriation Act*" e ai "*Consolidate Fund Act*" in uso nel Regno Unito, che sono sempre dotati di preamboli di significato pressoché identico a quelli toscani e la cui forma non è molto dissimile.²⁴

Il secondo prototipo si ritrova nella l.r. Tosc. 34/2009 ("Rendiconto generale per l'anno finanziario 2008"), ove i "considerato" sono due, anch'essi tali da non meritare altro che una loro semplice trascrizione: "1. I risultati della gestione del bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2008 risultano evidenziati dal conto del bilancio e dal conto generale del patrimonio relativi a tale esercizio, con particolare riferimento all'avanzo finanziario ed al risultato complessivo di amministrazione; 2. Occorre pertanto procedere all'approvazione del rendiconto generale della Regione relativo all'esercizio 2008, costituito dai documenti indicati al punto 1 e dagli altri allegati prescritti dalla normativa vigente;".

4.2.2 *I "considerato" intesi come singole proposizioni.*

Sotto questo profilo, lo scrutinio della produzione legislativa toscana premette di distinguere almeno sei tipi di "considerato":²⁵

a) *completi*. Si tratta di "considerato" che contengono l'enunciazione del motivo e del fine di una disposizione (o gruppo di disposizioni), magari accennando

²⁴ Cfr. S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge*, cit., pp. 225-226.

²⁵ La tassonomia che si propone costituisce un'applicazione concreta di quanto presentato, in chiave puramente teorica, in S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge*, cit., pp. 35-36

- anche alla sintesi della disposizione stessa.²⁶ buoni esempi si possono trovare nei “considerato” n. 18²⁷ e 20²⁸ della l.r. Tosc. 30/2009;
- b) *parziali*. In questi “considerato” si ritrova la menzione del fine della disposizione (la quale viene spesso sinteticamente enunciata) o del suo motivo: a differenza della casistica indicata *sub a)*, nello stesso “considerato” non si trova la contemporanea indicazione sia del motivo sia del fine della disposizione. A questa categoria sono riconducibili numerosi “considerato”: a mero titolo d’esempio si può vedere il “considerato” n. 6 della l.r. Tosc. 22/2009;²⁹
- c) *descrittivi*. Appartengono a questo tipo i “considerato” che, singolarmente presi, si limitano spesso solo ad enunciare un fatto o una situazione, ma che, letti in combinato con quelli ad essi immediatamente successivi o precedenti, integrano forme di motivazione completa o parziale. Spesso questi gruppi di “considerato” costituiscono motivazioni dell’intero atto legislativo e non di singole disposizioni. Un chiaro esempio può essere fornito dai primi tre “considerato” della l.r. Tosc. 25/2009;³⁰
- d) *tautologici*. Non spiegano alcunché: si limitano ad enunciare l’opportunità di un certo intervento normativo, mentre la risposta alla domanda “perché” resta completamente omessa. Un esempio di questa casistica, piuttosto abbondante e di fatto integrante la mera riformulazione di una parte di articolato, può essere rinvenuto nel “considerato” n. 3 della l.r. Tosc. 31/2009;³¹
- e) *sulla base giuridica*. Si tratta di “considerato” riconducibili alla categoria *sub d)*, ma che hanno come oggetto la base giuridica della legge, peraltro già enunciata nel primo “visto”:³² si badi che queste proposizioni non spiegano perché la Regione abbia deciso di autoqualificare la base giuridica del proprio intervento legislativo, ma si limitano a ribadire la scelta. Un esempio chiarissimo è costituito dal “considerato” n. 1 della l.r. Tosc. 20/2009;³³

²⁶ E’ solo il caso di notare che sintetizzare la disposizione (o il gruppo di disposizioni) cui si riferiscono motivi e fini significa enucleare i mezzi con cui il legislatore intende affrontare le esigenze e perseguire gli scopi. Su questi concetti ci si permette di rinviare a S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge*, cit., pp. 1 ss.

²⁷ “A seguito del mutamento del quadro istituzionale e del completamento del trasferimento delle funzioni di amministrazione attiva agli enti locali, è necessario nella programmazione delle attività dell’ARPAT assicurare un ruolo di impulso agli enti istituzionali titolari delle funzioni pubbliche di protezione ambientale. A tal fine occorre definire un maggiore raccordo tra gli enti pubblici che si avvalgono dell’ARPAT attraverso l’istituzionalizzazione di una apposita conferenza permanente, che si articola a livello regionale e provinciale, in cui vengano recepite le richieste, previste le relative risorse finanziarie e garantita la multireferenzialità nei confronti dei diversi soggetti istituzionali afferenti il campo dei controlli e della tutela ambientale;”.

²⁸ Già riportato *supra* alla nota n. 23.

²⁹ “Si modifica inoltre l’articolo 10 della L.R. n. 36/2008, al fine di raccordare il termine di scadenza previsto per l’inoltro della domanda di autorizzazione da parte dei soggetti già in possesso di licenza comunale con i tempi necessari alla province per procedere all’istruttoria, nonché di eliminare la sanzione per il mancato rispetto di tale termine che comportava il divieto di presentare una nuova domanda prima di un anno, impedendo di fatto al titolare di licenza di proseguire la sua attività;”.

³⁰ “1. Nella notte del 6 aprile 2009 la Regione Abruzzo è stata devastata dal terremoto, con ingenti perdite di vite umane e vastissime distruzioni e danneggiamenti; 2. E’ dovere dell’assemblea legislativa della Toscana, che rappresenta la comunità regionale, esprimere il sostegno morale e materiale alla comunità abruzzese così duramente colpita; 3. A tal fine, si ritiene opportuno destinare una consistente parte, quantificata in 500.000,00 Euro, dell’avanzo di amministrazione accertato al termine dell’esercizio 2008 del bilancio del Consiglio regionale;”.

³¹ “L’opportunità di introdurre tre fattispecie di illecito amministrativo, punite con tre diverse sanzioni pecuniarie, la prima relativa al trasporto di cadavere in assenza della prescritta autorizzazione comunale, la seconda relativa al trasporto di cadavere senza il rispetto delle modalità previste dall’articolo 3, comma 3, e la terza relativa alle mancate verifiche previste dall’articolo 3, comma 6, da parte degli addetti al trasporto;”.

³² Simmetricamente, questi “considerato” sono generalmente i primi della lista.

³³ “La Regione Toscana ha competenza legislativa concorrente in materia di ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi, che esercita nel rispetto della legislazione statale e dell’autonomia universitaria e delle istituzioni di alta cultura;”.

f) *manifesto*. Simili alla casistica rubricata *sub d)*, questi “considerato” se ne distinguono perché non costituiscono mere riproposizioni delle disposizioni legislative, ma sono formulati con tono declamatorio e retorico. Non sono ovviamente in grado di spiegare e motivare alcunché: sono dichiarazioni politiche per le quali il preambolo è solo un mezzo di diffusione. Un esempio da manuale (ma se ne potrebbero citare tanti altri, troppi) è certamente costituito dal “considerato” n. 3 della l.r. Tosc. 32/2009.³⁴

5. Conclusioni.

Ovviamente la produzione legislativa toscana dell'anno 2009 non è ancora terminata, dunque ci si può ancora aspettare novità e spunti di riflessione prima di trarre conclusioni definitive sul primo anno di efficacia dell'obbligo di motivazione della legge.

Nondimeno ci si permette di avanzare già da ora una valutazione complessivamente molto negativa dei preamboli sin qui apparsi: in quelle che dovrebbero essere motivazioni, prevalgono affermazioni generiche, scontate, tautologiche. Molto spesso il preambolo diviene il luogo adatto per contenere declamazioni di carattere esclusivamente politico che non possono trovare spazio nell'articolato; al contrario non vi sono elementi sufficienti, al di là di informazioni ovvie e banali, a comprendere i motivi e i fini che hanno spinto il legislatore ad intervenire.

Gli errori e le incertezze formali sono scusabili in questo primo momento di applicazione di una novità assoluta, qual è certamente la motivazione della legge nella tradizione giuridica italiana: i veri problemi sono ben altri.

Alcune tra le problematiche più gravi scaturiscono dall'analisi delle discussioni tenutesi in Aula sulle proposte di legge.³⁵ In tale sede il preambolo viene menzionato solo tre volte, in relazione alle leggi n. 16, 24 e 29 del 2009. Nei primi due casi il dibattito sul preambolo è del tutto marginale (anzi: nella l.r. Tosc. 16/2009 si tratta di una citazione *en passant*), molto più approfondita risulta invece la discussione sul preambolo della l.r. Tosc. 29/2009, sulla quale giova soffermarsi brevemente. La legge n. 29/2009 è un intervento normativo ad alto “valore ideologico” in quanto ha ad oggetto “norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana”: è un tema evidentemente delicatissimo e di urgente attualità. Non a caso, il preambolo di tale intervento legislativo non motiva praticamente alcunché: si registra quella che, con ogni probabilità, è la più elevata concentrazione di “considerato” tautologici e manifesto di tutta la legislazione toscana. Orbene, nel dibattito sul preambolo la maggioranza difende i propri “considerato”-manifesto, mentre l'opposizione propone un emendamento-manifesto interamente sostitutivo. Ciò che si svolge in Consiglio regionale è solo un confronto di declamazioni politico-ideologiche da collocare dopo la formula di promulgazione e prima dell'articolato. Curiosamente, un Consigliere interviene per dichiarazione di voto prima dell'approvazione del preambolo (mi consta che questa sia l'unica volta in cui è accaduto), ma nelle sue considerazioni non si ritrova nemmeno un accenno al contenuto letterale del

³⁴ “E' importante valorizzare il ruolo delle associazioni di volontariato in grado di assicurare una mobilitazione significativa di volontari e sollecitare iniziative volte al reperimento delle risorse”.

³⁵ Il dato è verificato solo sino alla l.r. Tosc. 30/2009.

preambolo stesso: solo valutazioni politico-ideologiche del tutto generali e generiche.

Queste constatazioni ci conducono ad un'ulteriore riflessione: la ricaduta pratica dell'obbligo di motivazione non comporta una maggior riflessione sul contenuto delle leggi e, magari, un miglioramento della loro qualità. Anzi: la l.r. Tosc. 29/2009, appena citata come l'unica in cui si è svolto un dibattito avente ad oggetto il preambolo, reca un articolo – l'art. 6 – dotato di ben 78 commi; e non si tratta di una legge finanziaria. Com'era ampiamente prevedibile, l'obbligo di motivazione è solo un'opportunità in più per riempire gli atti legislativi di contenuti che sarebbero loro alieni: in ogni altro senso, esso viene considerato un "appesantimento" procedurale, da eludere nella pratica. La scarsa stima riservata al preambolo emerge anche da un altro dato: nonostante sia formalmente presente una motivazione, ben 6 leggi recano anche articoli dedicati ad esplicitare le "finalità" o gli "obiettivi" perseguiti dal legislatore (si tratta delle leggi n. 7, 9, 20, 24, 32; l'art. 2 l.r. Tosc. 39/2009 esplicita gli obiettivi dell'ente che viene istituito con la legge stessa). Sono ripetizioni inutili: se il preambolo fosse considerato veramente significativo, non sorgerebbe, evidentemente, la necessità di riformulare le finalità della legge ed inserirle esplicitamente nell'articolato.

Ma quale utilità, in conclusione, possono avere questi preamboli? Ben poca sotto il profilo della "trasparenza" e dell'informazione per il cittadino: il proliferare di tautologie e declamazioni politiche non è certo di alcuna utilità, mentre citare nei "visti" documenti abrogati può essere addirittura fuorviante (anche per gli operatori del diritto). Giova anche notare come la fase di redazione dei preamboli sia quasi esclusivamente relegata al dibattito in commissione e, ovviamente, al lavoro delle strutture burocratiche di supporto. Questo elemento, invero, è proprio curioso: la motivazione della legge, introdotta quale strumento (tra l'altro) di trasparenza, viene elaborata nella fase "meno trasparente", i cui verbali non sono nemmeno disponibili *online*.

Anche quando i "considerato" recano affermazioni riconducibili a forme di motivazione (dell'atto legislativo o di singole disposizioni), essi sono comunque latori di indicazioni talmente scontate da essere inutili per il cittadino e, ovviamente, ancor di più per la Corte costituzionale nell'ambito di un eventuale giudizio di legittimità.

Rimane solo una vera questione: ciò che si è registrato nel 2009 costituisce una fenomenologia "patologica", cui si può porre rimedio attraverso una riforma dell'art. 9, l.r. Tosc 55/2008 o tramite l'esperienza che maturerà nel tempo, oppure si tratta di una fenomenologia "fisiologica", naturalmente connaturata all'introduzione della motivazione e dunque riconducibile, "a monte", a un'errata valutazione teorica della sua possibile utilità?

Azzardo una risposta: è "fisiologica", non "patologica".

Tutti gli esempi di motivazione delle leggi che si possono ritrovare nelle esperienze straniere tendono a ricalcare gli stessi difetti (formali e contenutistici), abbinati alla constatazione giurisprudenziale della assenza di vincolatività di qualunque modalità di preambolo. Non è un caso – viene da aggiungere – che l'evoluzione spontanea della tecnica legislativa negli ultimi duemila anni abbia relegato le ipotesi di leggi corredate da motivazione a una casistica tutto sommato molto limitata per numero e importanza: il linguaggio precettivo puro costituisce probabilmente la migliore forma di espressione della norma.

Sempre ci si lamenta delle leggi “scritte male”: corredarle di preamboli crea *ex novo* il problema dei preamboli “scritti male”, con tutte le problematiche interpretative che ne possono scaturire (e di cui un buon esempio si è già potuto fornire con l’errore nei “visto” della l.r. Tosc. 7/2009). Piuttosto che costringere il legislatore a scrivere (di mala voglia) preamboli privi di utilità, metodologia che si auspica venga abbandonata quanto prima, molto più opportuno sarebbe concentrarsi su altri strumenti di *drafting*: le relazioni illustrative e le relazioni delle Commissioni all’Aula, ad esempio, potrebbero costituire un importante momento di riflessione endoprocedimentale. Attualmente, però, molto spesso tali relazioni sono confuse, prive di contenuti, talvolta scadono nel banale o travalicano addirittura il confine dell’assurdo: orbene, potrebbe essere utile standardizzare tali atti sotto profili sia formali sia contenutistici, sanzionandone il mancato rispetto tramite precise conseguenze giuridiche, quali l’improcedibilità della stessa proposta di legge.

Un aspetto fondamentale, comunque, deve essere sempre tenuto ben chiaro: ogni intervento di *drafting* (soprattutto formale, ma anche sostanziale) può costituire sempre e solo un tentativo di “cura sintomatologica” a problemi di produzione normativa ben più profondi e strutturali, connaturati al ruolo stesso dell’operatore pubblico nell’economia e nella vita degli individui.