

Nota illustrativa di opinione dissenziente

Nel darsi norme di funzionamento, ulteriori rispetto a quelle deliberate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, la Commissione di Garanzia ha previsto che ciascun commissario possa documentare le ragioni dell'eventuale dissenso (art. 5, comma quinto, Deliberazione n. 1/2010).

E' facoltà di cui intendo avvalermi per rendere esplicito e motivare quale sia la circoscritta ma dirimente ragione del dissenso che rispettosamente esprimo nei confronti del parere espresso a maggioranza dalla Commissione, a seguito di richiesta presentata dal Presidente della Regione Piemonte in materia di referendum abrogativo sulla caccia.

Condivido, infatti, l'affermazione - ampiamente argomentata nel parere - secondo cui l'art. 40 l.r. n. 5/2012 non ha prodotto modificazioni *"dei principi della disciplina preesistente"* né - con riferimento alla prima parte del quesito referendario sulla riduzione delle specie cacciabili - *"dei contenuti normativi essenziali dei singoli precetti"*; donde la sussistenza *"per una parte rilevante del quesito referendario [dell]a situazione disciplinata all'art. 32 co. 2 l.r. 4/1973"*.

Motivo di dissenso è, tuttavia, l'affermata non trasferibilità alla nuova disciplina di quella parte del quesito relativa alla riduzione delle specie cacciabili: dissenso che cercherò brevemente di motivare.

Il citato art. 40 - norma abrogatrice della legge regionale 4 settembre 1996, n. 70 e al quale mi riferirò di seguito senza ulteriori precisazioni - al terzo comma, prevede: *"la Giunta regionale, sentito l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), adotta con proprio provvedimento il calendario venatorio e le disposizioni relative alla stagione venatoria nel rispetto dei vincoli e dei criteri stabiliti dall'art. 18 della legge 11 febbraio 1992 n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio" e dell'art. 11 quattordicesimo, comma 5 della legge 2 dicembre 2005 n. 248 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, recante misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria"*.

Il rinvio alla normativa statale contenuto nella parte da me sottolineata della disposizione è stato qualificato come "formale" (o "mobile" o "non recettizio") dalla maggioranza dei Commissari i quali hanno fatto da ciò discendere, con assoluto rigore logico-giuridico, che la trasferibilità del quesito referendario alla nuova disciplina veniva ad essere irrimediabilmente impedita.

Si comprende, così, come il dissenso riguardante la trasferibilità del quesito - *rectius*, della prima parte del quesito perché, per il resto, approvo pienamente il giudizio di non trasferibilità espresso dalla Commissione - non sia altro che la conseguenza della diversa qualificazione giuridica attribuita al rinvio del terzo comma art. 40 che, appunto, io considero "materiale" (o "statico" o "recettizio").

§§§§§

Questa mia convinzione si fonda anzitutto sul dato letterale dell'art. 40 che, dopo il rinvio che ho trascritto sopra, nel comma immediatamente successivo elenca taluni divieti, per lo più ripresi dalla disciplina abrogata, preceduti dalla locuzione *"Oltre a quanto previsto dalla legge 157/1992"*.

La vicinanza nel testo dei due richiami normativi - quello del terzo e del quarto comma dell'art. 40 - rende ancora più evidente la differenza *"della struttura linguistica della norma rinviante"* (mutuo l'espressione da Corte cost. n. 311/1993, su cui *infra*): nel primo caso, abbiamo uno specifico rinvio a due norme di legge statali (la seconda delle quali rimuove un vincolo di carattere temporale contenuto nella legge del 1992 sulla caccia di selezione agli ungulati, che si può opinare non sia più vigente); nel secondo caso, un generico rinvio ai divieti diffusamente contenuti nel corpo dell'intera legge-quadro sulla caccia (talmente generico da far addirittura dubitare che di rinvio in senso tecnico si tratti e non piuttosto di mero richiamo alle competenze statali in materia ambientale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. -s).

Orbene, nella sentenza della Consulta citata poco sopra, una questione interpretativa analoga a quella che qui ci occupa è stata affrontata e risolta nei termini seguenti: *"che si tratti di mero rinvio formale, privo di efficacia novatrice della fonte delle norme richiamate, è attestato, sul piano della struttura linguistica della norma rinviante, dal rilievo che il richiamo si riferisce genericamente al regolamento, cioè a un complesso di norme non meglio determinate, laddove, perché sia possibile configurare un rinvio recettizio (superando la*

presunzione favorevole al rinvio formale), occorre che il richiamo sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua”.

Dal punto di vista testuale, pertanto, risulta più coerente con il criterio interpretativo usato dal giudice delle leggi, di qualificare come rinvio recettizio quello operato dal Consiglio regionale piemontese: conclusione che viene rafforzata, sempre sul piano letterale, dalla constatazione che il legislatore regionale non ha utilizzato espressioni quali “*e successive integrazioni e modifiche*” che sarebbero state pressoché sicuro indice della volontà di rinviare dinamicamente alla norma statale.

§§§§§

Alle medesime conclusioni mi conduce anche l'utilizzo di altro criterio ermeneutico: lo scopo perseguito dall'estensore della norma rinviante, a seconda che abbia avuto essenzialmente di mira la certezza del diritto piuttosto che lo sviluppo di una normativa aggiornata in parallelo alla disciplina oggetto di rinvio.

Con il richiamo alla legge statale fatto nel terzo comma dell'art. 40 il Consiglio regionale ha voluto perseguire l'obiettivo di dare certezza giuridica alla materia circoscrivendo, nel modo più dettagliato e puntuale possibile, l'attività amministrativa della Giunta e fugando ogni possibile dubbio su quali fossero le disposizioni di legge statale da considerare nella predisposizione del calendario venatorio. Quest'ultimo deve avere natura di atto amministrativo (cfr. Corte cost. n. 20/2012) e anche in previsione della sua impugnabilità si spiega che il Consiglio regionale non si sia limitato ad abrogare la l.r. 70/96 ma abbia cercato di non lasciare alcun margine di dubbio circa la “riespansione” della normativa nazionale di riferimento, tanto più nel mutato assetto di competenze statali e regionali delineato dalla riforma del Titolo V Cost.

Se, dunque, lo scopo della norma abrogatrice era dichiaratamente di annullare la procedura referendaria in corso, è altrettanto sicuro che il legislatore regionale ha voluto perseguire, al contempo, anche altri obiettivi certo legittimi ma che l'abrogazione, da sola, non avrebbe consentito di raggiungere.

Naturalmente si potrebbe osservare che, se al Consiglio regionale stava tanto a cuore la certezza del diritto in materia di compilazione del calendario venatorio, nulla avrebbe impedito di trascrivere la richiamata norma statale nell'emendamento alla legge finanziaria (e lo stesso si potrebbe osservare a proposito delle sanzioni regolate nei commi successivi). A questa obiezione è facile rispondere che sarebbe stata non poco ostacolata la leggibilità del provvedimento: caso in cui si ammette comunemente che l'utilizzo del rinvio (pur con i problemi interpretativi che spesso determina) non sia affatto in contrasto con la buona tecnica compilativa della legge.

Per scrupolo, è doveroso verificare ancora se il legislatore regionale, nel rinvio contenuto nel terzo comma dell'art. 40, abbia perseguito “anche” o “ancor più” lo scopo di tenere aggiornata la normativa. La risposta non può che essere negativa perché la redazione del calendario venatorio, imposto alla Giunta entro tempi strettissimi, era tale da rendere del tutto teorica la possibilità di una modifica, entro il 15 giugno 2012, della legislazione dello Stato in materia ambientale con effetti diretti sulle legislazioni regionali in materia di caccia. Ancora sul piano temporale o, per meglio dire, della prevedibile durata dell'assetto normativo conseguente all'abrogazione della l.r. 70/96, è appena il caso di ricordare le plurime proposte di legge sulla caccia già presentate in Consiglio e l'aspettativa condivisa di una nuova disciplina entro tempi brevi, ritenuta “*necessaria*” e “*indispensabile*” dallo stesso assessore proponente l'emendamento abrogativo (cfr. il comunicato stampa diffuso dall'assessorato dopo l'approvazione dell'art. 40).

§§§§§

Da ultimo, ed in assoluta concordanza con l'esito dell'indagine ermeneutica sin qui condotta, si consideri ancora la giurisprudenza costituzionale che, nei giudizi di legittimità nei confronti di disposizioni di leggi regionali che rinviino a norme primarie statali, è tendenzialmente nel senso che si debba considerare la norma statale “incorporata” in quella regionale in forza di un rinvio recettizio (per un elenco delle pronunce che avvalorano questa affermazione, richiamo senz'altro lo studio di S. Boccalatte che si può rintracciare nella ricerca FIRB dell'Università di Genova, 2005 citata anche nel parere della Commissione: cfr. <http://www.costituzionale.unige.it/dottorato/Rinvio.htm>).

Torino, 10 maggio 2012

Il Commissario
Gian Mario Giolito