

Consiglio Regionale

Commissione di garanzia

**Parere della Commissione di garanzia 10 maggio 2012, n. 2.**

Presidente     Claudio Simonelli  
Componenti   Corrado Canfora  
                  Renzo Capelletto  
                  Francesco Dassano  
                  Gian Mario Giolito  
                  Jörg Luther

PARERE n. 2/2012

La Commissione di garanzia, nella seduta del 10 maggio 2012, presenti i componenti Claudio Simonelli, Corrado Canfora, Renzo Capelletto, Francesco Dassano, Gian Mario Giolito, Jörg Luther, sentito il relatore Jörg Luther, ha espresso il seguente parere:

1. Il Presidente della Regione Piemonte, on.le Roberto Cota, con nota del 4.5.2012 (Prot. CdG n. 001764/A01010), facendo seguito a quanto annunciato con precedente nota dello stesso giorno (Prot. CdG n. 0017632/A01010), ha presentato in merito al referendum abrogativo sulla caccia una richiesta di parere della Commissione di Garanzia ai sensi dell'art. 32 l.r. n. 4/73. La nota comunica l'avvenuta abrogazione della l.r. 4 settembre 1996, n. 70 e s.m.i. "*Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*" e segnala "*l'urgenza del parere, in considerazione degli adempimenti organizzativi in corso*", ricordando il D.P.G.R. n. 19 del 4 aprile 2012 con il quale è stato indetto per il 3.6. p.v. "*il referendum abrogativo di parti di articoli della citata l.r. n. 70/96*".

2. Quanto alla ricostruzione dei fatti e delle norme relativi al referendum in questione, il presente parere della Commissione di garanzia si limita a rinviare integralmente al precedente parere n. 1/2012 nel quale ha considerato tale referendum abrogativo "*tuttora ammissibile nei limiti ..... e nel rispetto del giudicato delle sentenze che hanno accertato la sussistenza ed attualità del diritto soggettivo alla prosecuzione della procedura referendaria*".

3. La richiesta di parere richiama come *jus superveniens* l'art. 40 della L.R. 4 maggio 2012, n. 5 "Legge finanziaria per l'anno 2012", il quale recita:

*"1. La legge regionale 4 settembre 1996, n. 70 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio", come modificata dalla legge regionale 29 giugno 2009, n. 19, dalla legge regionale 6 agosto 2009, n. 22 e dalla legge regionale 11 luglio 2011, n. 10, è abrogata.*

*2. Gli atti adottati in attuazione della l.r. 70/96, come modificata dalle ll.rr. 19/2009, 22/2009 e 10/2011 nonchè quelli adottati in attuazione della legge regionale 11 aprile 1995, n. 53 (Disposizioni provvisorie in ordine alla gestione programma della caccia e al calendario venatorio), conservano validità ed efficacia.*

*3. 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'articolo 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio" e dell'articolo 11 quaterdecies, 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".*

*4. Oltre a quanto previsto dalla legge 157/1992 è vietato:*

*usare più di due cani per cacciatore e più di quattro cani per comitiva, ad esclusione per la caccia al cinghiale e dei cani appartenenti ad una muta specializzata per i quali l'Ente Nazionale Cinofilia Italiana (ENCI) abbia rilasciato apposito brevetto di idoneità;*

*abbattere o catturare la femmina del fagiano di monte;*

*l'uso dei cani per la caccia di selezione agli ungulati, fatta eccezione per i cani da traccia, e per la caccia al cinghiale; e' facoltà della Giunta regionale consentirne l'uso in casi specifici;*

*causare volontariamente spostamenti della fauna selvatica al fine di provocarne la fuoriuscita da ambiti protetti e da zone di caccia riservata per scopi venatori;*

*usare fonti luminose atte alla ricerca della fauna selvatica durante le ore notturne, salvo i soggetti autorizzati; esercitare l'attività venatoria senza autorizzazione all'interno delle aree a caccia specifica.*

*5. Oltre a quanto previsto dall'articolo 31 della legge 157/1992 e dalla vigente normativa in materia tributaria e sulle armi, le seguenti violazioni sono così sanzionate:*

*a) abbattere o catturare la femmina del fagiano di monte: sanzione amministrativa da euro 500 a euro 3.000;*

*b) cacciare senza licenza, per non averla conseguita: sanzione amministrativa da euro 400 a euro 2.400;*

*c) cacciare nelle ore notturne: sanzione amministrativa da euro 500 a euro 3.000;*

*d) cacciare senza essere munito di tesserino venatorio rilasciato dalla Regione di residenza: sanzione amministrativa da euro 200 a euro 1.200;*

*e) cacciare a rastrello in più di tre persone: sanzione amministrativa da euro 100 a euro 600 per ogni trasgressore;*

*f) abbattere o catturare capi di fauna selvatica in violazione dei limiti di carniere posti dal calendario venatorio: sanzione amministrativa da euro 200 a euro 1.200;*

*g) esercizio dell'attività venatoria per un numero di giornate superiore a quelle consentite: sanzione amministrativa da euro 200 a euro 1.200;*

*h) posta alla beccaccia e caccia da appostamento sotto qualsiasi forma al beccaccino: sanzione amministrativa da euro 400 a euro 2.400;*

*i) caccia di selezione agli ungulati in difformità alle disposizioni regionali: sanzione amministrativa da euro 50 a euro 300;*

*l) abbattimento di capo diverso per specie da quello assegnato nella caccia di selezione agli ungulati: sanzione amministrativa da euro 400 a euro 2.400;*

*m) abbattimento di capo diverso per sesso da quello assegnato nella caccia di selezione agli ungulati: sanzione amministrativa da euro 150 a euro 600;*

*n) abbattimento di capo diverso per classe da quello assegnato nella caccia di selezione agli ungulati: sanzione amministrativa da euro 100 a euro 600;*

*o) abbattimento di ungulato senza essere ammesso alla caccia di selezione: sanzione amministrativa da euro 800 a euro 4.800;*

*p) effettuare in qualunque forma il tiro a volo su uccelli, al di fuori dell'esercizio venatorio salvo quanto disposto dall'art. 10, comma 8, lettera e) della legge 157/1992: sanzione amministrativa da euro 200 a euro 1.200;*

*q) mancato recupero dei bossoli delle cartucce da parte del cacciatore: sanzione amministrativa da euro 50 a euro 300;*

*r) allevamento di specie di fauna selvatica senza autorizzazione della Provincia: sanzione amministrativa da euro 200 a euro 1.200; la sanzione è triplicata nel caso si tratti di cinghiale o di specie alloctona;*

s) produrre, vendere e detenere trappole per la fauna selvatica e reti da uccellazione senza autorizzazione, salvo che si tratti di strumenti di cattura autorizzati: sanzione amministrativa da euro 200 a euro 1.200;

t) addestrare o allenare cani di qualsiasi razza, o consentire che gli stessi vaghino liberi senza

u) controllo o sorveglianza nelle campagne fuori dai tempi o dai luoghi consentiti: sanzione amministrativa da euro 100 a euro 600, la sanzione viene triplicata nelle zone di protezione e nelle zone di caccia privata;

u) usare più di due cani per cacciatore e più di quattro cani per comitiva, ad esclusione per la caccia al cinghiale e dei cani appartenenti ad una muta specializzata per i quali l'ente nazionale cinofilia italiana (ENCI) abbia rilasciato apposito brevetto di idoneità: sanzione amministrativa da euro 50 a euro 300 per ogni cane in più;

v) prendere o detenere uova, nidi e piccoli nati di mammiferi e uccelli appartenenti alla fauna selvatica salvo le eccezioni indicate dall'articolo 21, comma 1, lettera o), della legge 157/1992: sanzione amministrativa da euro 100 a euro 600;

z) rimuovere, danneggiare o rendere inidonee al loro uso tabelle legittimamente apposte, tabellazione abusiva dei terreni in attualità di coltivazione, recinzione per bestiame al pascolo e ondi chiusi: sanzione amministrativa da euro 100 a euro 600;

aa) trasporto all'interno dei centri abitati e nelle zone ove è vietata l'attività venatoria, ovvero a bordo di veicoli di qualunque genere o nei giorni non consentiti per l'esercizio venatorio di armi da sparo per uso venatorio che non siano scariche e in custodia: sanzione amministrativa da euro 400 a euro 2.400;

bb) uso dei cani in violazione del comma 4, lettera e): sanzione amministrativa da euro 200 a euro 1.200;

cc) esercitare la caccia senza autorizzazione all'interno delle aree a caccia specifica: sanzione amministrativa da euro 300 a euro 1.800;

dd) violazioni delle disposizioni del calendario venatorio, della legge 157/92 e delle disposizioni del presente articolo non espressamente sanzionate: sanzione amministrativa da euro 200 a euro 1.200.

6. Le sanzioni amministrative di cui al comma 5 sono irrogate e introitate, ai sensi della legge regionale 1° luglio 2011 n. 9, dalle amministrazioni provinciali e sono utilizzate dalle stesse per interventi in materia faunistico-venatoria.

7. Le tasse di concessione regionale di cui ai numeri d'ordine 16 e 17 del titolo II della tariffa delle tasse sulle concessioni regionali approvata con decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230 vengono rideterminate come nell'allegata tabella A e si applicano a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo all'entrata in vigore della presente legge.

8. Le entrate derivanti dalle tasse di concessione regionale come determinate dalla tabella di cui al comma 7, ed introitate su appositi capitoli dell'UPB 0902, sono iscritte ai sensi della legge 11 febbraio 1992, n. 157 su capitoli di spesa, da istituire nell' UPB DB 11111, relativi alle materie inerenti la gestione faunistico-venatoria di seguito specificate:

fondo regionale per il risarcimento da parte delle province dei danni arrecati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole istituito ai sensi dell'art. 26 della legge 157/1992; fondo regionale per il risarcimento da parte degli ATC e CA dei danni arrecati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole istituito ai sensi dell'art. 26 della legge 157/1992; fondo regionale per l'utilizzo dei terreni agricoli inclusi nel piano faunistico-venatorio, istituito ai sensi dell'articolo 10 della legge 157/1992; contributi per il perseguimento dei fini istituzionali da parte degli ATC e dei CA; contributi alle province per interventi in materia faunistico-venatoria; spese per il finanziamento di studi, ricerche, consulenze, indagini ed attività in materia faunistico-venatoria.

9. I singoli stanziamenti annuali nei capitoli su indicati vengono stabiliti con legge di approvazione del bilancio regionale."

4. La richiesta di parere è ammissibile e la Commissione di Garanzia è competente ad esprimere il proprio parere ai sensi dell'art. 32 della l.r. n. 4/1973, il quale stabilisce, per il caso di sopravvenuta abrogazione parziale o totale dell'oggetto del referendum (co. 1) e di sostituzione dello stesso *“da altra disciplina della medesima materia, senza modificazioni né dei principi ispiratori della disciplina preesistente, né dei contenuti essenziali dei singoli precetti”* (co. 2), che l' *“annullamento della procedura referendaria o la sua prosecuzione, secondo quanto disposto dai commi 1 e 2, sono stabiliti dal Presidente della Giunta con proprio decreto motivato, previo parere conforme della Commissione di garanzia”* (co. 3). A tal riguardo preme alla Commissione di garanzia sottolineare subito che l'articolo 32, comma 1 l.r. n. 4/1973 dispone che ad avvenuta abrogazione della legge cui il referendum si riferisce *“Le operazioni relative non hanno più corso”*. Tale disposizione implica la sospensione immediata delle operazioni in attesa del parere della Commissione, da rendersi nel termine di trenta giorni di cui all'articolo 6 della l.r. n. 25/2006.

Il parere espresso in sede di riesame dell'ammissibilità del referendum non può implicare alcun giudizio sulla statutarietà e costituzionalità della legge abrogatrice, né sulla risarcibilità di danni dei promotori del referendum. Non è invece precluso alla Commissione di garanzia esaminare se la legge abrogatrice sia in tutto o in parte inapplicabile per contrasto con diritto dell'Unione europea, con l'effetto di impedire l'annullamento della procedura referendaria.

5. Nel merito l'art. 40, co. 1, l. r. n. 5/2012, frutto di un emendamento, ha integralmente abrogato la l.r. n. 70/1996 contenente le disposizioni oggetto della richiesta riformulata in seguito al parere precedente della Commissione. Tale abrogazione investe anche l'art. 58 della l.r. n. 70/1996 che aveva a sua volta abrogato le leggi regionali precedenti oggetto della richiesta referendaria nella sua versione originaria. Secondo la dottrina e la giurisprudenza costituzionale più recente (Corte costituzionale sent. n. 13/2012), l'abrogazione legislativa di una norma abrogatrice non può produrre una reviviscenza *“in via generale e automatica”* della legge già abrogata. In *“ipotesi tipiche e molto limitate”*, quali ad es. il *“ripristino di norme a séguito di abrogazione disposta dal legislatore rappresentativo, il quale può assumere per relationem il contenuto normativo della legge precedentemente abrogata. (...) sia la giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, sia la scienza giuridica ammettono il ripristino di norme abrogate per via legislativa solo come fatto eccezionale e quando ciò sia disposto in modo espresso.”* Nel caso di specie, l'art. 40, co. 2, l.r. n. 5/2012 contiene una disposizione retroattiva finalizzata alla conservazione degli atti pregressi e anche le altre disposizioni non intendono espletare effetti retroattivi tali da produrre mediante rinvio implicito la reviviscenza della legislazione anteriore. Poiché *“l'abrogazione non si limita a sospendere gli effetti di una legge, ma toglie alla stessa efficacia sine die”* (sent. n. 13/2012), l'abrogazione della clausola di abrogazione esplicita di cui all'art. 58 l.r. n. 70/1996 non equivale ad un ordine di reviviscenza esplicito. In mancanza di una reviviscenza della normativa precedente risulta pertanto precluso il ripristino del quesito referendario originario.

6. L'abrogazione della l.r. n. 70/1996, contenente le disposizioni rese oggetto del procedimento referendario, è stata accompagnata da *“altra disciplina della materia”* (art. 32, co. 2, l.r. n. 4/1973) che contiene una serie di norme già contemplate nella predetta legge, in particolare una norma di competenza per l'adozione del calendario venatorio (co. 3 dell' art. 40, l.r. 5/2012, cfr. art. 45 l.r. n. 70/1996), alcuni divieti di uso di cani e di determinate modalità della caccia (co. 4, art.40, l.r. 5/2012 cfr. 49 co. 1 c), i) q), r) l.r. n. 70/1996), nonché il divieto di caccia alla femmina del fagiano di monte (co. 4 art.40, l.r. 5/2012, cfr. tuttavia art. 45 co. 4 l.r. n. 70/1996) e una nuova disciplina delle sanzioni amministrative (art. 53). A questo si aggiunge una riproduzione della disposizione dell'art. 54 co. 2 l.r. n. 70/1996 in materia di tasse di concessione, con nuova tabella allegata.

7. A tal riguardo la Commissione mette innanzitutto in rilievo che la disciplina della materia contenuta nell'art. 40 l.r. n. 5/2012 non ha prodotto modificazioni “dei principi della disciplina preesistente” (art. 32 co. 2 l.r. n. 4/1973). Sebbene abbia formalmente abrogato anche le disposizioni generali della l.r. n. 70/1996 (art. 1-4), restano applicabili i principi di detta legge in quanto già stabiliti dall'art. 1 della l. n. 157/1992, a suo tempo legge quadro. Restano applicabili anche i principi delle direttive comunitarie e della Convenzione di Berna richiamate dalla legge, cui aveva fatto rinvio anche l'abrogato art. 1 co. 2 l.r. n. 70/1996. Inoltre non è stato abrogato l'art. 5 dello Statuto secondo cui la Regione “*valorizza il paesaggio e le bellezze naturali*”, “*si adopera affinché la fauna*” sia “*tutelata*” e riconosce “*il rispetto dei diritti degli animali, promuovendone la cura e la presenza nel proprio territorio al fine di garantire una corretta convivenza con l'uomo*” (art. 6).

8. La sostanziale continuità dei principi viene supportata anche da una ricostruzione delle intenzioni del legislatore, manifestate anche nel dibattito consiliare. Secondo l'assessore proponente, l'emendamento alla legge finanziaria approvato serviva innanzitutto ad evitare il referendum per realizzare “*un risparmio di oltre 20 milioni di euro in un periodo economicamente delicatissimo, risorse che potranno essere destinate al settore sociale.*” L'abrogazione dovrebbe aprire un periodo di transizione breve seguito da un'iniziativa legislativa di riforma: “*dopo 16 anni dall'approvazione, la Legge Regionale 1996 non è più adeguata ai cambiamenti nel frattempo intercorsi: mutamento delle condizioni in cui si esercita la caccia, cambiamento della fauna, del territorio e delle attività condotte sullo stesso. È necessaria e indispensabile una legge nuova, moderna, che da un lato concepisca la caccia in tutte le sue sfumature (obiettivi, potenzialità, funzionalità per il territorio) e dall'altra allinei la normativa piemontese a quella delle Regioni confinanti, realtà ancora molto lontane dalla nostra*”. L'abrogazione della legge 70/96 tuttavia non lascerebbe il Piemonte, in ambito venatorio, in una situazione di vuoto legislativo, “*in quanto fino ad approvazione della nuova legge, vige la normativa nazionale, vale a dire la 157/92*” (Comunicato stampa del 3 maggio 2012).

9. Per quanto riguarda i “contenuti essenziali dei singoli precetti” della l.r. n. 70/1996 resi oggetto della richiesta di referendum riformulata nel parere precedente, vanno presi in considerazione separatamente i quattro obiettivi del quesito referendario, cioè:

- (1) cancellare 25 specie selvatiche, 17 uccelli e 8 mammiferi, dall'elenco delle specie cacciabili;
- (2) cancellare la domenica dall'elencazione dei giorni nei quali la caccia è consentita, vietando di conseguenza la caccia di domenica;
- (3) eliminare le eccezioni previste per il divieto di cacciare su terreno coperto da neve;
- (4) abolire il privilegio concesso alle aziende faunistico-venatorie di avere esentate le specie oggetto di incentivazione faunistica dai limiti di carniere giornaliero e stagionale.

10. L'art. 40, co. 1, l.r. n. 5/2012 ha abrogato anche le disposizioni relative alle specie cacciabili di cui agli artt. 44, 45 e 46 l.r. n. 70/1996, oggetto della richiesta di referendum abrogativo riformulata. Tuttavia, in base all'art. 40, co. 3, l.r. n. 5/2012 si applicano al calendario venatorio come “vincoli e criteri” le disposizioni dell'art. 18, co. 1, l. n. 157/1992 che qualificano come specie cacciabili tutte le 25 specie di uccelli e di mammiferi oggetto della richiesta referendaria nella versione oggi sottoposta a referendum:

quaglia (*Coturnix coturnix*)  
tortora (*Streptopelia turtur*)  
starna (*Perdix perdix*)  
pernice rossa (*Alectoris rufa*)  
cesena (*Turdus pilaris*)  
tordo bottaccio (*Turdus philomelos*)

tordo sassello (*Turdus iliacus*)  
germano reale (*Anas platyrhynchos*)  
beccaccino (*Gallinago gallinago*)  
colombaccio (*Columba palumbus*)  
cornacchia nera (*Corvus corone*)  
beccaccia (*Scolopax rusticola*)  
cornacchia grigia (*Corvus corone cornix*)  
gazza (*Pica pica*)  
pernice bianca (*Lagopus mutus*)  
fagiano di monte (*Tetrao tetrix*)  
coturnice (*Alectoris graeca*)

-----

coniglio selvatico (*Oryctolagus cuniculus*)  
volpe (*Vulpes vulpes*)  
camoscio “alpino” (*Rupicapra rupicapra*)  
capriolo (*Capreolus capreolus*)  
cervo (*Cervus elaphus*)  
daino (*Dama dama*)  
muflone (*Ovis musimon*)  
lepre bianca (*Lepus timidus*).

Sotto questo profilo quindi non risulta mutato il “contenuto essenziale” dei singoli precetti oggetto della richiesta referendaria accolta con l’indizione del referendum.

11. Alle specie sopra elencate si aggiungono numerose altre specie di uccelli e mammiferi, tra cui le seguenti sei specie oggetto della richiesta originaria del referendum del 1987:

allodola (*Alauda arvensis*),  
folaga (*Fulica atra*),  
gallinella d’acqua (*Gallinellus chloropus*),  
pavoncella (*Vanellus vanellus*),  
alzavola (*Anas Crecca*),  
marzaiola (*Anas querquedula*).

L’aggiunta di nuove specie cacciabili comporta un’ulteriore liberalizzazione della caccia, ripristinando i precetti oggetto della richiesta referendaria originaria, da ritenersi suscettibile di essere sul punto parzialmente riprodotta. Sempre che la revoca del divieto di caccia non comporti violazione delle disposizioni della direttiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 concernente la conservazione degli uccelli selvatici che include tali specie nell’allegato II, ma sancisce il dovere di adottare le misure necessarie per mantenere la popolazione di tutte le specie di uccelli “*a un livello che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative*” e facendo in modo che le misure non provochino un deterioramento dello stato di conservazione degli uccelli e dei loro habitat (recepito all’art. 1, co. 1bis, l. n. 157/1992).

12. Una volta accertato che la nuova legge non ha prodotto modificazioni dei principi della disciplina preesistente, né dei contenuti essenziali dei singoli precetti, resta tuttavia da verificare la trasferibilità del quesito alla nuova disciplina. Tale verifica richiede un’analisi comparativa della disciplina nuova con quella preesistente in termini di compatibilità. A questo riguardo, la Commissione ha valutato due interpretazioni possibili.

Da un lato, la disposizione di cui all’art. 40, co. 3, l.r. n. 5/2012, in particolare l’inciso “*nel rispetto dei vincoli e dei criteri stabiliti dall’articolo 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157*” può essere interpretata come un rinvio dinamico e formale alla fonte. L’abrogazione della legge regionale n.

70/1996 produrrebbe di conseguenza la riespansione dell'applicabilità delle disposizioni della l. n. 157/1992, derogate dalla l.r. n. 70/96, al territorio della Regione Piemonte. Prescrivendo l'applicazione delle norme della legge statale come norme statali, l'art. 40, co. 3, l.r. n. 5/2012 non sarebbe oggetto idoneo di trasferimento della richiesta perché il referendum abrogativo si trasformerebbe da referendum su fonti regionali in referendum su fonti statali in ambito territoriale regionale, trasferimento incompatibile con la delimitazione degli ambiti di operatività degli istituti di democrazia diretta di cui agli articoli 77 e 122 della Costituzione.

D'altro lato, la stessa disposizione può essere interpretata come un rinvio statico e recettizio, tale da riprodurre all'interno dell'ordinamento regionale una norma identica a quella contenuta nella legge statale oggetto del rinvio. In tal caso, l'art. 40, co. 3, l.r. n. 5/2012 potrebbe essere considerato oggetto idoneo di trasferimento della richiesta unitamente alle norme recepite dalla legge statale, cioè in relazione a quelle specie indicate nell'art. 18, co. 1, l. n. 157/1992 interessate dal *petitum* referendario.

Nel primo caso, il referendum dovrebbe essere annullato, nel secondo proseguito con una riformulazione del quesito.

13. La preferenza della Commissione per la prima interpretazione del rinvio formale si è formata sulla base dei seguenti argomenti.

Il rinvio statico e recettizio è innanzitutto congruente con la volontà manifesta del legislatore di evitare il referendum, anche se il carattere provvedimentale non è stato esplicitato come tale nella legge stessa e solo desumibile dal contesto del procedimento legislativo e dai lavori preparatori del Consiglio regionale.

Sul piano letterale, sono possibili entrambe le interpretazioni, anche perché la qualità formale della norma di rinvio non corrisponde ai canoni della qualità della legislazione di cui all'art. 48 dello Statuto. La mancata aggiunta di un passo del tipo "e successive modifiche ed integrazioni" non impone una lettura come rinvio ricettizio, risultando la norma oggetto del rinvio a sua volta già più volte modificata, da ultimo dall'art. 42, co. 2, lett. b) della legge 4 giugno 2010, n. 96 (Legge comunitaria 2009). Pertanto, per entrambe le interpretazioni è indispensabile una precisazione interpretativa aggiuntiva, nel caso del rinvio mobile del tipo "e successive modifiche ed integrazioni"; nel caso di quello statico "e successive modifiche ed integrazioni fino all'entrata in vigore della presente legge".

Sotto il profilo sistematico dei diversi commi dell'art. 40 l.r. n. 5/2012, le formule del rinvio generico dei commi 4 e 5 ("*oltre a quanto previsto dalla legge 157/1992*", "*vigente normativa in materia tributaria e sulle armi*") hanno un significato sicuramente dinamico. Sarebbe irragionevole che quello specifico del comma 3 all'art. 18 l. n. 157/1992 ("vincoli e criteri") si discostasse da questa tecnica legislativa optando invece per quella opposta del rinvio statico trattandosi pur sempre di rinvii all'interno dello stesso articolo. Nè rileva la qualificazione del secondo rinvio contenuto nell'art. 40, comma 3, all'*articolo 11 quaterdecies, 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"* che non è qualificato dall'inciso "rispetto dei vincoli e dei criteri stabiliti dal", ma si limita "*al rispetto ...dell'articolo 11 quaterdecies...*"

Inoltre la differenza dell'indeterminatezza è solo graduale, essendo anche l'art. 18 l. n. 157/1992 composto da una pluralità di disposizioni in materia di specie cacciabili e periodi di attività venatoria, contenente peraltro ulteriori rinvii secondo la tecnica del c.d. "rinvio a catena".

Inoltre, la norma oggetto del rinvio presenta a sua volta più di un aspetto di intrinseca dinamicità. Al secondo comma prevede la derogabilità dei termini "*per determinate specie in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali*" in base ad un procedimento particolare demandato in modo generico alle Regioni e diverso da quello di adozione del calendario venatorio e delle disposizioni relative alla stagione venatoria, con competenza da ridefinire in attuazione delle

disposizioni dello Statuto. Al terzo comma autorizza il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste, d'intesa con il Ministro dell'Ambiente a recepire nuovi elenchi delle specie "entro sessanta giorni dall'avvenuta approvazione comunitaria o dall'entrata in vigore delle convenzioni internazionali" nonché, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica, a disporre variazioni dell'elenco delle specie cacciabili. A prescindere dalla questione aperta (e non bisognosa di risposta in questa sede), se quest'ultima disposizione implichi solo una regolamentazione integrativa o anche una delegificazione parziale della disciplina delle specie cacciabili, l'interpretazione del rinvio come solo formale risulta più adeguata alla natura dinamica della disciplina richiamata.

A questo risultato conduce anche la considerazione che la definizione con disposizioni statali delle specie cacciabili, proprio per l'effetto di produrre come norma di esclusione implicita un divieto di caccia per tutte le altre specie, attua il valore della tutela dell'ambiente e opera quindi in materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, nella quale dovrebbe valere, in linea di principio, un divieto di riproduzione regionale della normativa statale. La qualificazione della disposizione esaminata come rinvio mobile anziché statico non solo converge con l'orientamento maggioritario della dottrina e della giurisprudenza giuspubblicistica che consiglia di optare nel dubbio per quello mobile (cfr. Rinvio statico o dinamico? Ricerca FIRB dell'Università di Genova, 2005 in: <http://www.costituzionale.unige.it/dottorato/Rinvio.htm>), ma appare anche coerente con i principi costituzionali supremi dello Stato di diritto e della democrazia che informano l'interpretazione delle leggi. Per quanto la maggiore certezza del rinvio statico sembri più conforme al principio dello stato di diritto e al principio di responsabilità democratica del legislatore, l'interpretazione come rinvio formale garantisce di evitare dubbi di incostituzionalità in casi di future modifiche delle norme oggetto del rinvio che, peraltro, sono dotate della legittimazione democratica garantita dalla costituzione nazionale.

Dovendosi quindi optare per l'interpretazione della disposizione come norma di rinvio solo formale, per questa parte del quesito referendario deve pertanto escludersi la trasferibilità del quesito, non potendo il referendum regionale avere per nuovo oggetto la legge statale.

14. L'art. 40, co. 1, l.r. n. 5/2012 ha abrogato anche la disciplina della caccia domenicale di cui all'art. 47 commi 1 e 2, periodi 1 e 2 ("e domenica") l.r. n. 70/1996. Tuttavia, in base all'art. 40, co. 3, l.r. n. 5/2012 si applicano i commi 5 e 6 dell'art. 18 l. n. 157/1992 che pongono limiti numerici alle giornate di caccia e dispongono il silenzio venatorio nei giorni di martedì e venerdì. La nuova disposizione del legislatore regionale autorizza la Giunta a definire in sede di calendario venatorio le giornate di caccia o di consentirne la libera scelta al cacciatore. Sarà la Giunta a decidere con tale provvedimento se vietare o meno la caccia domenicale nel rispetto dei vincoli e criteri definiti dalla legge statale, richiamata con rinvio formale (cfr. punti 12 e 13 del presente parere). Non essendo riprodotta nell'ordinamento regionale una norma che permette esplicitamente la caccia nella giornata della domenica, è stato reso tecnicamente impossibile trasferire il quesito sulle nuove disposizioni. Infatti, non solo non è possibile trasferire il quesito da una fonte regionale a una fonte statale (l'art. 11 co. 2 l.r. n. 4/1973 lo esclude anche per i regolamenti di attuazione di leggi dello Stato), ma non è nemmeno possibile trasformare in sede di trasferimento un referendum abrogativo in un referendum "additivo" di una disposizione scritta *ex novo* nella legge vigente. L'art. 82 co. 1 dello Statuto stabilisce in effetti che "l'approvazione della proposta di referendum produce l'abrogazione della norma o dell'atto oggetto di referendum", ma non autorizza la Commissione di garanzia e il Presidente della Regione a trasformare la richiesta di abrogazione nella richiesta di una pronuncia additiva o sostitutiva della legge da parte dei cittadini elettori della Regione.

15. L'art. 40, co. 1, l.r. n. 5/2012 ha abrogato anche l'art. 49, co. 1, lett. l) contenente il divieto di caccia su terreni coperti da neve. Tuttavia, in base all'art. 40, co. 4, l.r. n. 5/2012 ("oltre a quanto



previsto dalla legge 157/1992”) si applica il divieto di cui all’art. 21, comma 1 lett. m), l. n.157/1992: “cacciare su terreni coperti in tutto o nella maggior parte di neve, salvo che nella zona faunistica delle Alpi, secondo le disposizioni emanate dalle regioni interessate”. In parziale contrasto con tale precetto l’abrogata disposizione aveva stabilito una “eccezione per la caccia al cinghiale ed alla volpe, [a]i tetraonidi nella zona alpina, agli ungulati oggetto di piani di prelievo selettivo e salvo quanto disposto dall’art. 29”. In seguito all’abrogazione non sono allo stato attuale vigenti simili disposizioni derogatorie. Per quanto risulti possibile una nuova produzione di norme derogatorie per la “zona faunistica delle Alpi” ai sensi dell’art. 11 l.r. n. 5/2012, tali norme non sarebbero “disposizioni relative alla stagione venatoria” adottabili dalla Giunta regionale in base all’art. 40, co. 3, l.r. n. 5/2012 e pertanto sarebbero riservate alla competenza dello stesso Consiglio ex art. 28, co. 3, dello Statuto. La nuova disciplina delle eccezioni ha in ogni caso un contenuto essenzialmente diverso da quella oggetto del *petitum* referendario, sia nella versione originaria, sia in quella riformulata.

16. L’art. 40, co. 1, l.r. n. 5/2012 ha abrogato anche la disciplina dei limiti di carniere nelle aziende faunistico-venatorie e in quelle agriturismo-venatorie (art. 20, co. 8, l.r. n. 70/1996) oggetto del referendum indetto. In base all’art. 16, co. 4, l. n. 157/1992 (“aziende faunistico-venatorie e aziende agri-turistico-venatorie”), norma non oggetto di rinvio specifico ma auto-applicabile, la caccia è quindi consentita “nel rispetto della presente legge” (l. n. 157/1992) e con una deroga solo al divieto di cumulo di forme di esercizio venatorio di cui all’art. 12, co. 5, l. n.157/1992. Il rispetto della legge statale include l’osservanza del calendario venatorio che dovrà contenere “indicazione del numero massimo di capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria” (art. 18, co. 5, l. n.157/1992) ed essere adottato dalla Giunta regionale (art. 40, co. 3, l.r. n. 5/2012). I terreni delle aziende sono qualificabili in sede di pianificazione come “aree a gestione privata della caccia” (art. 10, co. 5, l. n. 157/1992), con la conseguenza che l’esercizio della caccia in tali aree, in deroga alla norma permissiva di cui all’art. 16, co. 4, l. n.157/1992, presuppone un’ulteriore autorizzazione *ad personam*. Risultando quindi il regime differenziato a favore delle aziende abrogato nella disciplina del carniere e non ripristinabile nel calendario venatorio, la nuova disciplina ha un contenuto essenziale diverso da quella oggetto del *petitum* referendario, sia nella versione originaria, sia in quella riformulata.

17. All’evidenziata impossibilità giuridica di trasferire il referendum sulle nuove disposizioni non è neppure possibile rimediare, estendendo il quesito all’intero art. 40 l.r. n. 5/2012. Al di là del fatto che tale articolo contiene disposizioni di legge tributaria (co. 7) e concerne il bilancio (co. 8 e 9). Inoltre l’abrogazione referendaria della norma, che dichiara abrogata la legge contenente le disposizioni oggetto del referendum, non potrebbe comportare – per ragioni analoghe a quelle esposte al punto 5 del presente parere - la reviviscenza della legge abrogata e, al contempo, con lo stesso atto referendario, l’abrogazione parziale delle disposizioni oggetto del referendum nella sua versione riformulata.

18. La Commissione di garanzia non può non rilevare che l’effetto di eludere la prosecuzione del referendum indetto senza accogliere anche solo in parte il *petitum* referendario appare pregiudizievole per l’istituto statutario del referendum, destinato invece a “realizzare il rapporto tra gli orientamenti che maturano nella comunità regionale e l’attività degli organi regionali” (art. 77 co. 1 dello Statuto). Anche i tempi dell’approvazione della legge *de qua* a oltre un mese dall’indizione del referendum non risultano congrui rispetto al dovere di favorire l’esercizio del referendum (art. 77, co. 2, Statuto), né alle esigenze di tempo per i lavori della stessa Commissione di garanzia (art. 6 l.r.n. 25/2006: trenta giorni) e al rispetto del valore statutario dell’economicità dell’azione della Regione.

19. In conclusione, la Commissione di garanzia ritiene che l'art. 40 l.r. n. 5/2012 produce abrogazione ai sensi dell'art. 32, co. 1, l.r. n. 4/1973 della legge cui il referendum si riferisce e che, pur sussistendo per una parte rilevante del quesito referendario la situazione delineata all'art. 32, co. 2, l.r. n. 4/1973, cioè pur essendo l'abrogazione "*accompagnata da altra disciplina della medesima materia, senza modificazione né dei principi ispiratori della disciplina preesistente, né dei contenuti normativi essenziali*", risulta, per effetto dei limiti tecnici posti alla trasferibilità del quesito, giuridicamente precluso che il referendum si svolga sulle nuove disposizioni.

Il presente parere, adottato con la maggioranza prevista dall'art. 3, co. 2, della Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 35/2008, è trasmesso al Presidente della Giunta regionale e, ai sensi degli artt. 92, co. 3, dello Statuto e 7, co. 1, della l.r. n. 25/2006, al Consiglio regionale.

Così deciso in Torino, nella sede del Consiglio regionale del Piemonte, il 10 maggio 2012.

Claudio Simonelli  
*(Presidente)*

Jörg Luther  
*(Estensore)*