

CONSIDERAZIONI SULLA DELIBERA CONSIGLIO DEI MINISTRI

20 GENNAIO 2015

POTERE SOSTITUTIVO EX ART. 8 LEGGE N. 131/2003

Com'è noto, il Consiglio dei Ministri si è avvalso del potere di cui all'art. 8 – comma 4° - della legge 131/2003 anticipando al 20 gennaio la chiusura della caccia al Tordo Bottaccio, alla Cesena e alla Beccaccia, nei confronti di quelle (Regioni) che non avevano ritenuto di modificare il loro calendario venatorio.

A prescindere dalla competenza residuale delle Regioni in materia di caccia derivante dall'art. 117 Cost., l'art. 120 comma 2 della stessa stabilisce che il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni nel caso, tra gli altri, di mancato rispetto della normativa comunitaria.

Tale precetto risponde invero al principio di sussidiarietà e di “leale collaborazione fra Stato e Regione” (vedasi ad es. art. 14 punto 15 della legge n. 157/92), per cui, se la Regione non provvede, ad essa può sostituirsi il Governo. Il sistema del potere sostitutivo, quindi, fonda la sua ragione sul concetto che il Presidente del Consiglio (o il Ministro competente) adotta, in caso di inerzia dell'organo Regionale competente, i necessari provvedimenti (anche di natura normativa). Quanto detto, già previsto dal citato art. 117, è ripetuto dall'art. 8 punto 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (che riguarda l'attuazione dell'art. 120 della Costituzione).

In particolare il punto 2 dell'art. 8 di tale legge precisa che, se l'esercizio del potere sostitutivo è necessario per porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria,

gli atti di cui al punto 1 sono adottati dal Governo, il quale è dunque legittimato dalla legge a tale esercizio.

Si pone però il problema sulla legittimità (prima ancora che sul merito) della delibera del Consiglio dei Ministri 20 gennaio 2015 con la quale, in forza del potere sostitutivo di cui si è detto, è stata disposta la chiusura della caccia per le specie tordo bottaccio, cesena e beccaccia a partire dalla stessa data del 20 gennaio 2015, con ciò annullando di fatto quanto disponevano i calendari venatori delle singole Regioni (caccia effettuabile fino al 31 gennaio 2015).

Risulta evidente che il potere sostitutivo del Governo si è tradotto di fatto in un potere di annullamento che dalla legge 131/2003 non traspare.

Si argomenta, infatti, che:

- il potere di stabilire i calendari venatori spetta alle Regioni in forza della distribuzione della competenza legislativa residuale stabilita dall'art. 117 Costituzione e dagli artt. 9, 10 e 14 della legge sulla caccia 11 febbraio 1992, n. 157 (che demandano le competenze in materia "de qua" alle Regioni);
- il potere di determinare i periodi di caccia spetta alle Regioni in forza di quanto espressamente dispone l'art. 18 della citata l. n. 157/92 e quindi l'avervi provveduto non configura un comportamento omissivo ma semmai l'emanazione di un atto amministrativo (calendario venatorio) non conforme alle direttive comunitarie, il che tuttavia non appare consentire un potere sostitutivo di annullamento da parte del Governo;

- una siffatta intromissione crea un conflitto di attribuzione ed agevola il Governo evitandogli di adire correttamente la prevista via della giurisdizione amministrativa per l'annullamento dell'atto Regionale o, in alternativa, il ricorso al giudice delle leggi per un conflitto di attribuzione che dovesse nascere allorché la Regione non intendesse adeguarsi alla diffida del Governo di procedere alla riforma del calendario;
- la delibera del Governo si manifesta così come un atto definitivo, in quanto sottrae ad ogni grado di sindacato giurisdizionale amministrativo di legittimità le conseguenze del suo operato, travolgendo il principio della necessità del rispetto dei gradi di giurisdizione. Com'è noto, un atto può dirsi definitivo solo quando ha esaurito i gradi di giurisdizione possibili (ovvero quando è emanato da un organo "superiorem non recognoscens", oppure infine quando tale è definito per legge ove trattasi di atto di alta amministrazione o di insindacabilità politica: il che non pare nel caso di specie).

Quanto finora osservato riguarda la legittimità dell'atto collegiale del Consiglio dei Ministri.

Anche nel merito si evidenziano fondati motivi di impugnativa.

Giova premettere che i cacciatori sono cittadini probi abilitati all'uso di armi e pertanto meritevoli di essere tutelati nei loro interessi venatori; appaiono invece continuamente frustrati e spesso privi di tutela, mentre con le risorse che essi versano alle casse pubbliche si provvede a ripopolare la fauna delle campagne e dei boschi: in altri termini essi rappresentano quasi misconosciuti i primi tutori

dell'ambiente, per la salvaguardia del quale, oltre al loro operare quotidiano, versano anche contributi all'erario.

Tornando al caso di specie, la Commissione Europea aveva avviato una mera procedura informativa senza cioè notificare al Governo una specifica procedura di infrazione per violazione della Direttiva Uccelli 2009/147/CE (che vieta la caccia nei periodi di nidificazione e di migrazione pre-nuziale).

Era stata perciò chiesta semplicemente una verifica. E a tal riguardo i calendari venatori che autorizzavano la caccia fino al 31 gennaio 2015 per tali specie erano legittimi perché approvati nel pieno rispetto di quanto espressamente prevede la legge 157/92 all'art. 18 punto 1 lett. b) anche con la collaborativa intesa preventiva del Ministero dell'Ambiente.

Pure sotto questo aspetto il potere sostitutivo esercitato dal Governo sembra violare il principio costituzionale della leale collaborazione tra Enti e Istituzioni, posto che alcune Regioni non si erano adeguate alla anticipata chiusura della caccia per giustificati motivi in quanto erano in possesso di dati scientifici che avallavano le loro delibere sui rispettivi calendari venatori.

Infine, con il discusso potere sostitutivo la delibera del Consiglio dei Ministri ha tenuto in non cale il disposto del punto 5 dell'art. 8 della legge n. 131/2003 in virtù del quale i provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionali alle finalità perseguite e nel caso di specie mancava sempre e comunque la "probatio"

della causa (procedura d'infrazione) che avrebbe potuto consentire l'applicazione dell'art. 8 legge 131/2003 ovvero il potere sostitutivo del Governo.