

La disciplina giuridica dei danni da fauna selvatica in agricoltura tra strumenti di prevenzione e di ristoro

I. PREMESSA

Il tema di questa mia relazione si incentra sul sintagma “prevenzione del danno e responsabilità civile” con riferimento al pregiudizio arrecato dalla fauna selvatica all’attività agricola, che ruota attorno al concetto di *prevenzione e ristoro* che rappresenta il *fil rouge* dei diversi interventi dei relatori che mi hanno preceduto.

Il sintagma si compone di due termini dalla rilevante valenza giuridica, apparentemente distinti: il primo evoca interventi che il legislatore identifica con cui attuare misure da porre in essere *ex ante* con finalità prettamente conservativa della proprietà e dell’attività dell’impresa agricola rispetto al possibile danno arrecato dalla fauna selvatica, il secondo invece interessa gli strumenti civilistici per determinare il ristoro di quanto patito. In verità, tali concetti – come si dirà – si legano in una prospettiva comune segnata dal legislatore europeo e interno, e fatta propri anche dalla giurisprudenza più recente, per delineare gli ambiti per gli interventi dell’uomo nel rapporto tra fauna selvatica e attività dell’impresa agricola.

Prima di addentrarci nella disamina una considerazione preliminare pare essere opportuna: ogni qualvolta si tratta questo fenomeno – la cui rilevanza è da tempo ben nota alla comunità scientifica, forse meno a livello sociale – ci si confonde spesso con gli indirizzi politici e ideologici – che non si vogliono certamente mettere qui in discussione – che talvolta rischiano di non fare cogliere l’essenza del problema. Il fatto, prim’ancora che giuridico, è naturale e rileva sotto il profilo dell’interazione tra fauna selvatica e la

* Università di Firenze

presenza dell'uomo nell'ambiente e quindi l'attività dallo stesso esercitata in agricoltura. È una questione che si perde nel tempo, si direbbe che fa parte della storia dell'uomo in quanto la fauna selvatica ha spesso rappresentato per l'uomo una minaccia, nonché una preziosa risorsa alimentare, e la sua presenza nell'ambiente è sempre stata oggetto di controllo da parte dell'uomo al fine di proteggere se stesso o l'attività esercitata, oppure assicurare un corretto equilibrio dell'habitat naturale con la protezione della specie, anche attraverso il ricorso al loro contenimento. Il punto che qui interessa è tuttavia un altro ed è rappresentato dalla situazione non più tollerabile per i continui danni arrecati alle attività agricole che figurano in crescente aumento con impatti considerevoli sull'attività economica delle imprese agricole. Il tema della responsabilità civile per i danni arrecati dalla selvaggina sembra conservare una costante attualità segnato, da un lato, dall'incremento del numero e della varietà dei danni anche a fronte di una diversificazione delle specie che li determinano, dall'altro dal dibattito sempre acceso sia presso gli organi amministrativi che presso gli organi giurisdizionali. Ora, la prospettiva della dissamina giuridica pare non solo opportuna al fine di evidenziare le criticità del sistema, ma, senza alcuna presunzione, risulta essere fondamentale in quanto, si crede, l'impianto normativo impresso dal legislatore speciale, nel dirimere il contrasto tra gli interessi per la protezione di una componente ambientale e dall'altra la difesa degli interessi degli agricoltori determina l'impossibilità di garantire, da un lato, un equilibrio ambientale delle specie e, dall'altro assicurare un efficace ristoro del danno patito mediante l'applicazione della responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c.

Autorevoli autori hanno in passato avuto modo affrontare in questa prestigiosa sede il tema odierno segnalando le criticità e facendosi promotrice di nuove idee e iniziative¹. In questa direzione muove anche questa indagine che si propone di cogliere nei due profili summenzionati (*prevenzione* e *ristoro*), gli strumenti attraverso cui cercare di giungere a garantire l'equilibrio ambientale e lo strumento risarcitorio del danno patito. Tale percorso richiede di essere contestualizzato nel più ampio sistema della disciplina della tutela ambientale come indicata dal TFUE (art. 191 e ss.), a cui si riconduce la normativa in materia di tutela della fauna selvatica, relazionando tale tutela con gli istituti della proprietà e dell'impresa agricola, e di verificare la compatibilità dell'applicazione al caso di specie dei canoni civilistici per il ristoro del danno.

All'interno di questa dimensione il fenomeno dei danni causati dalla fauna

¹ *Danni causati dalla fauna selvatica all'agricoltura*, «I Georgofili. Quaderni», I, 2009; *Agricoltura e gestione razionale della fauna selvatica*, «I Georgofili. Quaderni», IV, 2013.

selvatica in agricoltura, presenta un complesso normativo assai articolato caratterizzato da una divergenza tra interessi giuridicamente rilevanti, pubblici e privati, che concorrono a rendere non sempre agevole il perseguimento di quell'equilibrio auspicato dal legislatore. La questione è particolarmente spinosa per il fatto che il quadro normativo attualmente vigente si erge su un regime protezionistico delle componenti ambientali, e quindi anche della fauna selvatica, che il legislatore europeo e interno hanno attuato attraverso un insieme di norme che a vario livello disciplinano il settore; in tal modo l'attuazione della tutela dell'ambiente richiede, in concreto, un temperamento di interessi, apparentemente divergenti, quali sono quelli in termini generali della tutela di una componente ambientale, quale è la fauna selvatica, e della tutela dell'esercizio dell'attività di impresa.

In termini generali, non può non essere rilevato che la tutela dell'ambiente pone complessi problemi – a tutti i livelli e in tutte le più varie dimensioni (globali, regionali e locali) – per gli operatori le cui attività incidono sulle risorse ambientali o che sono comunque coinvolte negli sviluppi degli equilibri ecologici oppure sono in contatto con il contesto ambientale. Ciò riflette peraltro l'acquisizione della dimensione giuridica che l'ambiente ha assunto negli ultimi decenni, seguito non solo dalla comunità internazionale, ma anche nell'Unione europea (che ispira tutte le sue politiche al principio dell'elevata tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile) e, da ultimo, nella traduzione, all'interno del nostro ordinamento, dei principi per la tutela dell'ambiente. La tutela dell'ambiente è difatti efficace se si hanno chiare le prospettive di lungo periodo e se si acquisisce la consapevolezza dei principi che regolano anche i settori specifici destinati a tutelare l'ambiente; allo stesso tempo l'azione di tutela deve essere temperata con la salvaguardia degli interessi privati suscettibili di venire in conflitto con le predette finalità di tutela. Vi sono, infatti, contingenze nelle quali una protezione indiscriminata dell'ambiente, o di una sua risorsa, può spiegare effetti pregiudizievoli per gli interessi altrettanto meritevoli di tutela dei privati, pregiudicandone l'attività di impresa.

Secondo una prospettiva metodologica dell'indagine, occorre far riferimento alle linee guida che si possono trarre dai principi costituzionali e mettere in luce gli interessi che la normativa è chiamata a regolamentare. L'ambiente come valore costituzionalmente tutelato dagli artt. 9, 32 e 117 Cost. pone all'interprete il problema attinente al significato del bilanciamento di tale valore con gli altri valori costituzionalmente riconosciuti, tra cui gli artt. 41, 42 e 44 Cost., e quindi l'interrogativo se ci si trovi innanzi a una posizione di supremazia sugli altri valori oppure in una situazione paritaria oggetto

di continuo giudizio di bilanciamento. Difatti, in termini generali, non può non essere rilevato che la tutela dell'ambiente pone complessi problemi – a tutti i livelli e in tutte le più varie dimensioni (globali, regionali e locali) – per gli operatori le cui attività incidono sulle risorse ambientali o che sono comunque coinvolte negli sviluppi degli equilibri ecologici oppure sono in contatto con il contesto ambientale. Ciò riflette peraltro l'acquisizione della dimensione giuridica che l'ambiente ha assunto negli ultimi decenni, seguito non solo dalla comunità internazionale, ma anche dall'Unione europea (che ispira tutte le sue politiche al principio dell'elevata tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile) e, da ultimo, nella traduzione, all'interno del nostro ordinamento, dei principi per la tutela dell'ambiente contenuti nel T.U. dell'ambiente (di cui al d.lgs. 152/2006 e succ. mod. int.).

2. IL DANNO DA FAUNA SELVATICA IN AGRICOLTURA

La sfera di indagine è quindi quella dell'evento dannoso provocato dalla fauna selvatica all'attività agricola di cui all'art. 2135, 1 co., c.c. (colture colpite da avifauna, allevamenti aggrediti da carnivori, vigneti o colture danneggiati da ungulati). Se *prima facie* la fattispecie in esame imporrebbe di ritenere il danno riferito a tutte le attività primarie codificate dalla citata norma del codice civile gli interventi normativi del legislatore regionale, e le pronunce della giurisprudenza, hanno tal volta escluso l'indennizzo per talune attività rispetto ad altre. Sia lecito, in questi termini, osservare, con stupore, la limitazione prevista da alcune leggi regionali per i danni arrecati dalla fauna selvatica ai boschi. Fattispecie questa che ha posto, di recente, in un evidente imbarazzo interpretativo la Suprema Corte che, sulla base del dato normativo regionale, ha escluso la tutela prevista ad un proprietario di "aree boscate" danneggiate dalla fauna selvatica².

Pur nei limiti di un mero cenno, occorre prendere atto che il giudizio di responsabilità civile³ pone le sue basi sull'evento dannoso che determina, a fronte del pregiudizio patito, la conseguenza risarcitoria in capo all'autore del danno secondo i principi della responsabilità aquiliana (art. 2043 c.c.).

² Cfr. Cass. Civ., 18.06.2014 n. 13906.

³ Sul tema v. F.D. BUSNELLI, *Problemi di inquadramento sistematico del danno alla persona*, in «Riv. crit. dir. priv.», 1987, 27; C. SALVI, *Il danno extracontrattuale. Modelli e funzioni*, Napoli, 1985; R. SCOGNAMIGLIO, *Appunti sulla nozione di danno*, in «Riv. trim. dir. proc. civ.», 1969, 464; Id., *Ingiustizia del danno*, in «Enc. giur.», 1996, 1; P. SCHLESINGER, *L'ingiustizia del danno nell'illecito civile*, in «Ius», 1960, 336.

In termini generali, la nozione giuridica di danno va individuata in stretta connessione con quella di risarcimento. Il danno è infatti il fenomeno, che consiste in un nocumento o un pregiudizio di una situazione giuridica tutelata dall'ordinamento, nei confronti del quale l'ordinamento stesso appresta quel peculiare rimedio che è il diritto del danneggiato al risarcimento. Può dirsi che il concetto di danno a cui ci si riferisce nel caso di specie rileva quale pregiudizio patrimoniale inteso come perdita subita dal patrimonio di un soggetto nell'ambito dell'attività economica d'impresa. Posto che in base ai principi generali della materia, ricostruibile dall'insieme della disciplina vigente nell'ordinamento interno, deve essere risarcito l'intero danno prodotto, si pone il problema di individuare i criteri di misurazione del *quantum* da risarcire (pregiudizio arrecato al bene perduto e il danno futuro conseguente al mancato guadagno).

Tuttavia, il meccanismo della responsabilità civile non opera sempre sull'automatica conseguenza del danno, a cui segue il risarcimento in ragione della combinazione dei fattori del danno, soggetto colposo e nesso eziologico, ma richiede anche la valutazione dell'ingiustizia che il legislatore comprende quale elemento essenziale della fattispecie risarcitoria. Se infatti è il predicato di ingiustizia del danno a legittimare l'attivazione della tutela risarcitoria, nel caso in cui il danno trovi una configurazione legislativa in termini di un "sacrificio" imposto dal legislatore al soggetto nell'interesse pubblico e la valutazione dell'evento pregiudizievole sfoci non già in un giudizio di disvalore bensì in una qualificazione di giuridicità del fatto lesivo, in tal caso si verte in una ipotesi di indennizzo. La previsione di uno strumento alternativo rispetto a quello risarcitorio, quale è l'indennizzo, un rimedio pecuniario a carattere compensativo – non dipende in via di esclusiva dal verificarsi di un danno, ma è subordinata alla formulazione di un giudizio di valore: se il generico danno trova qualificazione *ex* art. 2043 c.c. in termini di danno ingiusto, l'indennizzo riflette un bilanciamento degli interessi sottesi alle posizioni del soggetto danneggiante e del soggetto leso, ossia quale danno configurato dal legislatore come un sacrificio imposto al soggetto nell'interesse pubblico. Si tratta quindi di situazioni giuridiche assai diverse tra loro, ove l'indennizzo è portatore di fasci di interessi diversi rispetto al risarcimento: è svincolato dal valore venale del bene danneggiato e invece ancorato a una mera compensazione dell'interesse leso costituito dalla tutela indennitaria.

Muovendo, quindi, dalla constatazione che la determinazione dell'ingiustizia non può assumersi esclusivamente dal punto di vista del danneggiante o da quello del danneggiato, bensì in una considerazione correlativa di entrambi i fattori, si può mettere in luce che il danno, per potersi qualificare

“ingiusto”, deve caratterizzarsi come danno prodotto *non iure* e *contra ius*⁴, dove la qualificazione del danno come evento prodotto *non iure* rimanda alla valutazione operata dall’interprete della condotta del danneggiante in termini di antigiuridicità, mentre la qualificazione del pregiudizio come evento *contra ius* rinvia al profilo più strettamente oggettivo della lesione di un interesse meritevole di tutela; si arriva a indicare la duplice accezione del danno distinguendo tra “risarcimento” come tutela verso un danno prodotto *contra ius* e “indennizzo” come tutela verso un danno prodotto *secundum ius*⁵. A ben vedere, nella fattispecie di danno causato dalla fauna selvatica, l’antigiuridicità dell’evento pregiudizievole viene elisa dall’incidenza sulla lesione del diritto di una pluralità di fattori fatti propri dal legislatore con la legge 11 febbraio 1992, n. 157 in materia di *Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*. In questi termini, trovano spazio i limiti imposti alla proprietà fondiaria nonché i vincoli che ricadono sull’attività dell’impresa agricola in ragione degli interessi di rango superiore relativi alla tutela dell’ambiente e, in generale, alla salvaguardia dell’ecosistema⁶.

Si rammenti che la qualificazione giuridica della fauna quale bene pubblico, sancita dall’art. 1, co. 1, legge 157/92⁷, sottende concrete esigenze di conservazione della natura e dell’integrità ambientale nell’ambito dell’assetto e dell’utilizzo del territorio, considerata la stretta interrelazione tra *habitat* e fauna e tra quest’ultimo e il territorio, in genere, dove il vincolo conservativo è funzionale sia alla protezione della biodiversità (con riguardo

⁴ In argomento, F.D. BUSNELLI, *Illecito civile*, in «Enc. giur.», 1989, 1.

⁵ Si rinvia all’ampia trattazione di S. CARMIGNANI, *Danno da fauna selvatica e bilanciamento degli interessi tra illecito civile e legislazione speciale*, in «Dir. e giur. agr. e dell’amb.», 1998, 645; EAD., *Identità di vicende pregiudizievoli e differenza di qualificazioni giuridiche soggettive nel danno da fauna selvatica*, in «Dir. giur. agr. e dell’amb.», 2000, 713 e ss.

⁶ Pertanto la legge quadro, a cui le leggi regionali si sono conformate, da un lato si riferisce ai «danni non altrimenti risarcibili», dall’altro non prevede il ristoro integrale di essi, ma «contributi per il risarcimento», ancorché in base a criteri oggettivi predeterminati, nei limiti – variabili – dell’entità dei fondi, onde non gravare la Pubblica Amministrazione di oneri indeterminati e imprevedibili nel loro ammontare a causa di eventi non ascrivibili a suoi comportamenti illegittimi, ma ricollegantisi alla tutela di interessi superiori – protezione della fauna selvatica omeoterma e interesse collettivo alla protezione dell’*habitat* naturale – affidati alle sue cure, e in ragione dei quali è giustificato il sacrificio del danneggiato di non avere diritto all’integralità del risarcimento (cfr. Cass. Civ., S.U., 30.10.2013 n. 24466; in precedenza, in senso analogo, Cass. Civ., S.U., 29.09.2000 n. 1050).

⁷ Secondo cui «la fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell’interesse della comunità nazionale ed internazionale». In argomento, per un inquadramento generale della materia, sia lecito rinviare a N. LUCIFERO, *La caccia e la tutela della fauna selvatica*, in COSTATO L., GERMANÒ A., ROOK BASILE E. (diretto da), *Trattato di Diritto agrario, Il diritto agroambientale*, II, Torino, 2011, 443 e ss.

alle singole specie, e alle fasi vitali di ciascuna maggiormente critiche, ossia riproduzione e migrazione) che al mantenimento dell'equilibrio ambientale, e si giustifica unicamente con la fruibilità del patrimonio naturale da parte della collettività⁸. A tale conflitto, caratterizzato da una divergenza di interessi pubblici e privati, fa da sponda il bilanciamento degli interessi, tutt'altro che paritario, ove a fronte di finalità tese alla protezione della fauna selvatica, l'interesse privato a non ricevere danni alla proprietà e all'attività agricola soccombe all'interesse pubblico della conservazione ambientale collettivo della sua fruizione, che finisce per coinvolgere lo stesso danneggiato. Allo stesso modo, si osserva che l'attività dell'impresa agricola, che riflette una protezione specifica nei confronti dell'attività venatoria in forza del *favor* di cui all'art. 1, co. 2, l. 157/92, alla luce della protezione ambientale, come sopra generalmente intesa, esprime un interesse privato, circoscrivibile alla salvaguardia dell'attività produttiva e quindi all'integrità delle coltivazioni, di grado inferiore rispetto all'interesse pubblico che sottende alla protezione delle specie selvatiche.

Il conflitto tra gli interessi meritevoli di tutela, come sopra brevemente tratteggiato, e la conseguente priorità di quelli pubblici su quelli privati si riflettono, al verificarsi dell'evento dannoso, negando il fatto pregiudizievole dell'illiceità in quanto fattispecie dannosa ipotizzata e accettata nella predeterminazione della fattispecie giuridica dalla legge come evento possibile da ricondursi nell'ambito dei vincoli e dei limiti imposti alla situazione giuridica soggettiva del proprietario delle colture. In altri termini, la previsione e l'accettazione normativa del danno da parte degli animali selvatici alle coltivazioni, unitamente all'inevitabilità del danno, fanno venir meno l'antigiuridicità del fatto illecito che legittima la pretesa risarcitoria, riconducendo la fattispecie nell'ambito della tutela indennitaria in luogo di quella risarcitoria, con il conseguente obbligo per la P.A. di corrispondere un indennizzo al coltivatore, indipendentemente e a prescindere dall'individuazione di un criterio di imputazione, in funzione della sola prova del verificarsi dell'evento dannoso, con il conseguente ristoro del solo prodotto perduto.

⁸ Peraltro, la stessa l. 157/91, al pari della l. 6-12-1991, n. 394 in materia di aree protette, mette in luce il rilievo accordato alla tutela degli animali selvatici, un valore quest'ultimo a cui la stessa attività venatoria si è conformata nel disegno normativo e che si esprime ancor prima nell'esigenza di una conservazione delle diverse specie e del mantenimento della variabilità genetica. Da qui discende il valore relazionale della fauna selvatica nel rapporto con l'uomo in quanto bene fruibile dalla collettività. Così S. CARMIGNANI, *Danno da fauna selvatica e bilanciamento degli interessi tra illecito civile e legislazione speciale*, cit., 650.

3. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Dopo tali necessarie premesse di carattere generale è il caso di riportare il contesto normativo relativo alla *prevenzione* e al *ristoro*, con l'auspicato obiettivo di porre in luce, oltre alla normativa applicabile, l'interazione tra i due distinti momenti relativi all'evento del danno nel rapporto tra fauna selvatica e agricoltura. Se nel caso della *prevenzione* sarà necessario osservare il contesto normativo e gli obblighi imposti ai soggetti preposti, il regime della responsabilità civile per i danni da fauna selvatica in agricoltura richiede di verificare quali conseguenze comporti l'attuale impianto normativo e il tema dell'appartenenza della fauna selvatica all'applicazione dei canoni civilistici della responsabilità al ristoro del danno alla stregua della costante evoluzione giurisprudenziale.

Occorre fin da subito rilevare che il quadro giuridico di riferimento si caratterizza per un tessuto normativo assai complesso, nel quale alla proprietà pubblica della fauna selvatica, sancita dall'art. 1, co. 1, legge 157/92, si sovrappongono competenze di altri enti pubblici minuziosamente definiti non solo dalla legge statale, ma anche da quella regionale che a sua volta, *il sa va san dire*, presenta profili e contenuti differenti a seconda della singola Regione. In proposito va premesso che il problema si segnala in primo luogo a livello di competenze legislative tra Stato e Regione come dettate dal Titolo V della Costituzione, in quanto l'art. 117 Cost., nel delineare il riparto delle competenze legislative, assegna allo Stato la «protezione dell'ambiente e dell'ecosistema», per la quale il legislatore statale, ha ciò nondimeno, previsto un ampio decentramento delle proprie competenze normative e amministrative a livello degli enti territoriali e non menziona la materia della caccia. Ne risulta, pertanto, un quadro di competenze assai frammentato, nel quale lo Stato ha attribuito alle regioni un potere legislativo *sui generis*, subordinato a quello statale, e distribuito fra regioni e province le relative funzioni amministrative. La stessa l. 157/1992, pur disciplinando in modo assai dettagliato la materia della protezione faunistica e quella del prelievo venatorio, ha assegnato alle regioni la competenza relativa «alla gestione ed alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica» (art. 1, co. 3) che, a sua volta, ha delegato in tutto o in parte alle province di ogni singola regione, in modo differenziato, le funzioni amministrative di competenza regionale⁹. Da tali disposizioni si desume

⁹ L'art. 3 della L. 157/1992, dispone che le regioni a statuto ordinario provvedono a «emanare norme relative alla gestione ed alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica in conformità alla presente legge, alle convenzioni internazionali ed alle direttive comunitarie», delegando

che le regioni hanno una competenza essenzialmente normativa, mentre alle province spetta, nell'ambito del loro territorio, l'esplicazione delle concrete funzioni amministrative e di gestione.

3.1. (segue) Sotto il profilo della prevenzione

Se *prima facie*, l'art. 14, co. 14, l. 157/1992¹⁰ rappresenta il principale riferimento normativo in materia di *prevenzione*, si crede, che il tema debba essere interpretato in una prospettiva parzialmente diversa, e diretta alla salvaguardia dell'ambiente sotto il profilo della conservazione del suo equilibrio e del mantenimento delle specie selvatiche.

In particolare, sia lecito osservare, che il riferimento normativo summenzionato riflette una norma di carattere generale finalizzato a regolamentare l'erogazione dei contributi per attuare misure di protezione della proprietà o delle produzioni agricole al fine di impedire o limitare l'ingresso degli animali selvatici nella proprietà facendo ricorso alle tecnologie di cui si è detto poc'anzi (installazione di recinzioni lungo il confine della proprietà, l'utilizzo dei repellenti, etc.). In altri termini, tali interventi sono espressione di una applicazione tecnico-ingegneristica di strumenti di protezione finalizzati a prevenire il danno; ma sotto un profilo prettamente giuridico la prevenzione del danno da fauna selvatica in agricoltura si attua garantendo un adeguato equilibrio il numero di specie l'*habitat* naturale in modo da garantire una regolare conservazione delle specie selvatiche sul territorio, e quindi anche l'attività agricola. Tale finalità è auspicata dal legislatore interno mediante la legge quadro in materia di *protezione della fauna selvatica* e al riconoscimento della caccia quale attività complementare alla tutela ambientale, evidenziandone il profilo relazionale, finalizzato anche alla conservazione dell'equilibrio ecologico.

Conferma di quanto osservato si rinviene dalla recente riforma della legge quadro impressa dall'art. 26 della l. 6.8.2013, n. 97, che reca "Disposizioni per l'adempimento degli adempimenti derivanti dall'appartenenza dell'Italia

invece alle province di attuare *la disciplina regionale ai sensi dell'art. 14, co. 1, lett. f, della l. 8 giugno 1990, n. 14*, cioè in virtù dell'autonomia a essa attribuita dalla legge statale.

¹⁰ La norma dispone espressamente «che l'organo di gestione degli ambiti territoriali di caccia provvede all'erogazione di contributi per il risarcimento dei danni arrecati alle produzioni agricole dalla fauna selvatica e dall'esercizio dell'attività venatoria nonché alla erogazione di contributi per interventi, previamente concordati, ai fini della prevenzione dei danni medesimi».

all'Unione europea" (la c.d. legge europea 2013), che ha parzialmente modificato la l. 157/1992 in seguito alle procedure europee di infrazione e inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, e che propone spunti di riflessione che muovono nella direzione di individuare strumenti di prevenzione del danno in agricoltura. Tali modifiche si collocano nel solco dell'adeguamento della legge quadro alla Dir. 2009/147/CE, che impone agli Stati membri di adottarle misure necessarie per preservare, mantenere o adeguare le popolazioni di tutte le specie selvatiche che vivono nel territorio europeo una varietà e una superficie sufficiente di *habitat*. Il riferimento è all'art. 1, co. 1 *bis*, della legge quadro che prevede che «lo Stato, le Regioni e le province autonome (...) adottino le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie». Quando il legislatore riformista esplicitamente invita gli enti territoriali ad adottare «le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione (...) tenendo conto delle esigenze economiche», evidenzia una relazione di stretta interdipendenza tra la tutela ambientale e lo strumento venatorio. In tal senso, il prelievo venatorio, ove posto in essere nei limiti definiti dalla legge, rappresenta, nell'ottica del legislatore, lo strumento privilegiato per garantire l'equilibrio faunistico e la conservazione degli *habitat*.

Va tuttavia osservato che sul piano pratico tale equilibrio risulta assai difficile da raggiungere anche in ragione della destinazione differenziata del territorio agro-silvo-pastorale e dei diversi enti territoriali coinvolti. A tali fini sottende lo strumento normativo di maggiore rilievo nell'impianto normativo vigente nell'organizzazione del territorio rappresentato dalla pianificazione faunistico-venatoria (art. 10) di tutto il territorio agro-silvo-pastorale con cui perseguire «la conservazione delle effettive capacità riproduttive e al contenimento naturale delle specie, e al conseguimento della densità ottimale e alla sua conservazione mediante la riqualificazione delle risorse ambientali e la regolamentazione del prelievo venatorio». Se la *ratio legis* si deve individuare nel conseguimento di una densità ottimale delle specie del patrimonio faunistico attraverso la riqualificazione delle risorse ambientali e nella regolamentazione del prelievo venatorio, va detto che – in concreto – si determina un sistema fortemente frammentato, attraverso una distribuzione su base provinciale di una serie di istituti assai diversi tra loro. La pianificazione, da attuarsi su base provinciale, determina una distribuzione del territorio di oasi di protezione, zone di ripopolamento e cattura, centri pubblici o privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale (art. 10. co. 7 e 8). A tali istituti, giova rammentare, si aggiungono altre realtà con finalità prettamente protezionistiche, tra cui anche i parchi e le

aree protette, o altri che trovano applicazione sulla base della normativa di fonte europea (tra cui ad esempio le Z.P.S.).

In un tale contesto, segnato da un regime di tutela delle risorse ambientali, il contenimento delle specie faunistiche è rimesso principalmente allo strumento del prelievo venatorio, che tuttavia non risulta sufficiente ad adeguare la popolazione faunistica, cresciuta e proliferata in modo eccessivo, differenziato e incontrollato, che nella ricerca di spazi e di cibo invadono le aree private causando considerevoli danni alle colture agrarie o all'allevamento di animali.

Va detto che tuttavia, la L. 157/92 pur obbligando gli enti territoriali a una continua attività di controllo della fauna selvatica prevede il ricorso, una volta esperiti i «metodi ecologici», al contenimento della popolazione faunistica con la cattura oppure l'abbattimento attraverso l'attività dei cacciatori. L'art. 19 *bis* – anch'esso parzialmente novellata dall'art. 27 della l. 97/2013 – rappresenta uno strumento per l'esercizio da parte delle regioni del prelievo in deroga per l'avifauna previste dall'art. 9 della Dir. 2009/147/CE con cui il legislatore europeo legittima il prelievo venatorio di talune specie anche «per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque» (art. 9, par. 1, lett. a, Dir. 2009/147/CE). Le deroghe disposte con atto amministrativo da parte delle regioni possono essere attuate «solo in assenza di altre soluzioni soddisfacenti», e previo parere dell'I.S.P.R.A. Va tuttavia osservato che, nella pratica, il ricorso allo strumento del prelievo in deroga da parte delle regioni, ha trovato una difficile applicazione a fronte di una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui, spetta allo Stato, nell'esercizio della potestà esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema *ex* art. 117, 2 co., lett. s), Cost., stabilire «standard minimi e uniformi di tutela della fauna, ponendo regole che possono essere modificate dalle Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela»¹¹. Di fatto i provvedimenti regionali sono finiti ripetutamente avanti la Consulta risolvendosi in un conflitto di competenze azionato da parte dello Stato per la ritenuta illegittimità costituzionale della norma regionale. Ne è così nato un nutrito contenzioso che ha visto la Corte costituzionale valutare se le disposizioni regionali costituiscono una disciplina della materia che implica una soglia di protezione dell'ambiente inferiore rispetto a quella stabilita dalla legge statale. Quando la disposizione regionale non fissa una soglia minima inderogabile almeno uguale a quella stabilita dalla disciplina statale, è pacificamente

¹¹ *Ex plurimis*, Corte cost. 278/2012, 116/2012 e 106/2012 e da ultimo, 303 del 12.12.2013.

ritenuto un affievolimento dei livelli di tutela da questa prefigurati. Quanto ora detto rileva il tenore della questione nonché il peso della valutazione degli interessi contrapposti nell'esigenza primaria di salvaguardare quella «garanzia degli standard minimi ed uniformi di tutela della fauna selvatica».

L'art. 19 L. 157/92, invece, prevede piani di abbattimento per le altre specie selvatiche in particolari circostanze (per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali e ittiche), a seguito di un controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia. Tale controllo, esercitato selettivamente, viene praticato di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici su parere dell'ISPRA. Qualora l'Istituto verifichi l'inefficacia dei predetti metodi, le regioni possono autorizzare piani di abbattimento. Tali piani di regola sono posti in essere dai proprietari o conduttori dei fondi purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché cacciatori.

In modo analogo dispone la Dir. 92/43/CEE (Direttiva *Habitat*) che, auspicando uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni delle specie, prevede l'attuazione di deroghe, «con la cattura e l'uccisione di specie animali autorizzate», per prevenire gravi danni, segnatamente alle «colture, all'allevamento e ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque» (art. 16).

In altri termini, i riferimenti normativi summenzionati si caratterizzano per perseguire la prevenzione attraverso un intervento sulle specie selvatiche fortemente protezionistico in quanto fondato su un regime di *mantenimento* e di *adeguamento* delle popolazioni, non sottoposte a vincolo di protezione, nel contesto ambientale dove il contenimento della specie rappresenta una situazione estrema su cui intervenire. Questa impostazione normativa incide notevolmente sotto il profilo degli strumenti della prevenzione: infatti, seppur più onerosi in termini di impegno economico, sia dei privati che delle risorse pubbliche, si tende a prediligere l'attuazione di costosi sistemi di protezione delle proprietà o delle singole colture, non sempre efficaci e comunque con impatti assai diversi tra le diverse specie; in via residuale si ricorre al prelievo venatorio (abbattimento o cattura, con conseguente spostamento delle specie in altri territori) delle specie ritenute in eccesso ricorrendo all'impiego, volontario, dei cacciatori, quali soggetti abilitati all'abbattimento di animali a cui viene affidato il compito di contenere il numero delle specie.

3.2. (segue) Sotto il profilo del risarcimento

Quando ci si accinge a esaminare il tema del ristoro del danno ci si scontra di fronte a una cospicua e costante giurisprudenza, segnata dalle molteplici

sentenze delle Sezioni Unite della Suprema Corte. Il passaggio dalla precedente concezione della fauna selvatica quale *res nullius* alla nuova concezione ha avuto un effetto dirompente nella definizione del problema del danno da fauna selvatica: sotto il vigore del T.U. del 5.6.1939, n. 1016 la soluzione veniva fatta derivare dalle premesse accolte sulla proprietà della selvaggina. Invece, l'innovazione introdotta dalla L. 968/1977, che ha trovato conferma nella vigente L. 157/1992, ha dato luogo a notevoli perplessità ermeneutiche alle quali una copiosa giurisprudenza – tutt'altro che giunta al suo termine e, come si vedrà a breve, in continua evoluzione – ha tentato di dare le dovute soluzioni¹². Ciò che si coglie dall'*iter* giurisprudenziale è il susseguirsi di decisioni che hanno condotto alla definizione dei diversi profili che interessano la fattispecie giuridica evidenziando – nella pratica – l'inidoneità dell'attuale sistema normativo a compensare il danno patito dagli agricoltori.

È bene rammentare che nel sistema normativo vigente, il ristoro del danno da fauna selvatica è affidato alla legge speciale di cui agli artt. 26, co. 1¹³, e 14, co. 14¹⁴, L. 157/1992. Inoltre, si rammenta l'art. 15 della l. 394/1991 dispone che l'«Ente parco è tenuto ad indennizzare i danni provocati dalla fauna selvatica del parco». Si tratta di norme specifiche dalla portata generale, la cui formulazione tutt'altro che felice, ha aperto notevoli dubbi agli interpreti soprattutto circa la riconduzione della fattispecie lesa ai canoni civilistici postulati dall'art.

¹² Innovazione che rispondeva a una diffusa presa di coscienza della necessità di uno sviluppo e miglior tutela dei valori relativi alla protezione dell'ambiente naturale, valori che avevano già trovato nella Costituzione un rilievo attraverso l'art. 9, nonché in alcune leggi regionali che sotto vari profili erano pervenute ad individuare la fauna come bene ambientale (cfr. L.R. Toscana del 4.07.1974 n. 35 che stabiliva all'art. 1 che «ai fini della protezione e della razionale gestione delle risorse faunistiche e territoriali della Regione, per assicurare a tutti i cittadini la corretta fruibilità dei beni insostituibili e irriproducibili costituiti dalla fauna e dall'ambiente che di essa si caratterizza la Regione si propone di assumere iniziative atte ad assicurare la conservazione e l'incremento del patrimonio faunistico») dalla giurisprudenza che già prima della nuova legge aveva condannato per furto i bracconieri nei parchi naturali (cfr. Cass. pen. 12.12.1977 in «Foro it.», Rep., 1978), nonché alla dottrina che aveva tentato di superare la qualifica di *res nullius* considerandola quale bene culturale appartenente al patrimonio indisponibile dello Stato quali i beni d'interesse storico, artistico e paesaggistico (P. CENDON, *Proprietà riserva e occupazione*, Napoli, 1977, p. 43). Per una ricostruzione storica cfr. M. COMPARTI, *Responsabilità civile per i danni da selvaggina*, in «Riv. dir. agr.», I, 1986.

¹³ Art. 26, co. 1, l. 157/1992: «per far fronte ai danni non altrimenti risarcibili arrecati alla produzione agricola e alle opere approntate sui terreni coltivati e a pascolo dalla fauna selvatica, in particolare da quella protetta, e dall'attività venatoria, è costituito a cura di ogni regione un fondo destinato alla prevenzione e ai risarcimenti al quale affluisce anche una percentuale dei proventi cui all'art. 23».

¹⁴ Art. 14, co. 14, l. 157/1992: «l'organo di gestione degli ambiti territoriali di caccia provvede, altresì, all'erogazione di contributi per il risarcimento dei danni arrecati alle produzioni agricole dalla fauna selvatica e dall'esercizio dell'attività venatoria, nonché alla erogazione di contributi per interventi, previamente concordati, ai fini della prevenzione dei danni medesimi».

2043 c.c. Va detto che al di là di apparenti discrasie terminologiche l'intento del legislatore speciale è stato quello di contemplare dei rimedi per compensare celermente i privati lesi dai danneggiamenti della fauna selvatica.

La questione risulta intrinsecamente connessa a quella della qualificazione del ristoro come risarcimento o come indennizzo. Si tratta di due situazioni giuridiche distinte: il diritto al risarcimento è finalizzato a riportare il patrimonio dei soggetti lesi nella situazione *quo ante* come se il pregiudizio non si fosse mai verificato, invece per indennizzo si intende la prestazione in denaro con funzione compensativa dovuta in presenza di un danno non antiggiuridico, e non corrispondente al valore commerciale del bene leso o perduto. Si tratta a ben vedere di due situazioni distinte: i danni da fauna selvatica infatti sarebbero stati previsti e accettati dal legislatore come una conseguenza inevitabile e il conflitto tra gli interessi meritevoli di tutela, come sopra brevemente tratteggiato, e la conseguente priorità di quelli pubblici su quelli privati si riflettono, al verificarsi dell'evento dannoso, negando il fatto pregiudizievole dell'illiceità in quanto fattispecie dannosa ipotizzata e accettata nella predeterminazione della fattispecie giuridica dalla legge come evento possibile da ricondursi nell'ambito dei vincoli e dei limiti imposti alla situazione giuridica soggettiva del proprietario delle colture. In altri termini, la previsione e l'accettazione normativa del danno da parte degli animali selvatici alle coltivazioni, unitamente all'inevitabilità del danno, fanno venir meno l'antigiuridicità del fatto illecito che legittima la pretesa risarcitoria, riconducendo la fattispecie nell'ambito della tutela indennitaria in luogo di quella risarcitoria, con il conseguente obbligo per la P.A. di corrispondere un indennizzo al coltivatore, indipendentemente e a prescindere dall'individuazione di un criterio di imputazione, in funzione della sola prova del verificarsi dell'evento dannoso.

Non può essere questa la sede per entrare nel dettaglio dei singoli profili che hanno interessato l'evoluzione giurisprudenziale, sia invece sufficiente ricostruire la situazione giuridica soggettiva del soggetto danneggiato muovendo attraverso le pronunce della Suprema Corte ed evidenziando i proficui risultati a cui è pervenuta la Cassazione attraverso molteplici *revirements*.

Uno dei primi nodi ermeneutici cui la Cassazione è stata chiamata a pronunciarsi è quello relativo alla situazione giuridica soggettiva del soggetto danneggiato e, quindi, se si verte in materia di diritti soggettivi o interessi legittimi. Se le sentenze più datate individuavano in capo agli agricoltori danneggiati una situazione giuridica affievolita di interesse legittimo alla concessione degli indennizzi previsti dalle disposizioni di legge in materia, la cui cognizione spetterebbe all'Autorità amministrativa, la Cassazione con una serie di pronunce a Se-

zioni Unite si è espressa in ordine all'esistenza di una posizione giuridica attiva di diritto perfetto del danneggiato¹⁵. Tale orientamento ha altresì superato una posizione intermedia della giurisprudenza che aveva definito situazioni distinte a seconda che i danneggiamenti fossero avvenuti in zone qualificate come oasi di protezione o zone di ripopolamento e cattura, per cui veniva riconosciuto un diritto soggettivo al ristoro, oppure che i fondi ricadessero nell'ambito di un parco, per cui si sarebbe riconosciuta l'azionabilità di un mero interesse legittimo. Va considerato che più di recente si è giunti anche a rilevare che, mentre la posizione soggettiva del privato che pretende il rispetto della procedura di accertamento dei danni subiti e della proporzione tra entità del danno accertato e stanziamento erogato è di diritto soggettivo, perché disciplinato da norme di relazione contenute nella legge, l'interesse del medesimo a ottenere l'integrale risarcimento del danno come accertato dalla Provincia è legittimo, perché la norma che dispone il sacrificio economico costituisce un vincolo alla proprietà e all'impresa per la tutela di interessi pubblici e dipende dall'ammontare dei fondi assegnati dalla Regione alla Provincia (che nella specie è di molto inferiore al limite massimo risarcibile)¹⁶.

Ulteriore questione dibattuta in giurisprudenza è quella relativa all'ente legittimato passivo chiamato al ristoro del danno. Il tema riconduce alla complessa articolazione dei vari enti coinvolti nella gestione e organizzazione della materia faunistica. In tema di danni arrecati dagli animali selvatici alla produzione agricola, si è affermato che l'azione risarcitoria debba essere proposta nei confronti della Regione a norma dell'art. 26 L. 157/199, trattandosi di fattispecie diversa da quella aquiliana, ma che – con riferimento a quest'ultima – non si può in astratto escludere che dei danni debba rispondere l'autore da individuarsi in base ai principi di cui all'art. 2043 c.c. in un diverso caso è stata ritenuta responsabile la provincia, anziché la regione, con riguardo all'erogazione degli indennizzi gravanti sul fondo regionale, in considerazione del fatto che i poteri connessi erano esercitati dalla provincia. In sintesi, sembra potersi statuire che l'azione per i danni arrecati alle produzioni agricole e alle opere approntate sui terreni coltivate deve essere proposta nei confronti

¹⁵ In tal senso, il proprietario si trova a vantare nei confronti della P.A. un diritto soggettivo al risarcimento dei danni provocati alla coltivazione dalla selvaggina protetta, senza che sussista alcun potere discrezionale della P.A. con riguardo all'*an* ed al *quantum debeatur* e, conseguentemente, la relativa controversia rientra nella giurisdizione del giudice ordinario. Cfr., Cass., S.U., 04-5-2004, n. 8430, in «Dir. giur. agr. amb.», 2005, 314. In precedenza, Cass., S.U., 10-8-1999, n. 587, in «Danno e resp.», 1999, 1096; Cass., sez. I, 7-8-1997, n. 7301 in «Dir. giur. agr. amb.», 1999, 49; Cass., S.U., 27-10-1995, n. 11173, in «Dir. giur. agr. amb.», 1996, 615; T. Roma, 23-2-1994 in «Foro it.», 1994, I, 3232.

¹⁶ Cfr. Cass. Civ., S.U., 30.10.2013 n. 24466, *cit.*

delle province, degli ambiti territoriali di caccia o dei comprensori alpini in ragione del luogo nel quale si è verificato il danno; viceversa la regione ha esclusivamente l'obbligo di istituire il fondo destinato al risarcimento dei danni provocati dalla fauna selvatica stabilendo la concreta disciplina della gestione di tale fondo. A tale conclusioni si è giunti anche sulla base della giurisprudenza relativa ai sinistri stradali provocati dalla fauna selvatica ove si è rilevato che l'imputazione all'ente responsabile risponde sulla base dei poteri concretamente affidati, nel singolo caso, per l'amministrazione del territorio e della gestione della fauna con autonomia decisionale sufficiente a consentire loro di svolgere l'attività in modo da poter amministrare i rischi di danni a terzi che da tali attività derivino¹⁷.

Quanto all'autorità giudiziaria competente, è pacifico per orientamento consolidato che la giurisdizione spetta al giudice ordinario (e non al giudice amministrativo) quale organo competente a conoscere dei giudizi fondati su pretese risarcitorie per danni causati dalla fauna selvatica. A tale conclusioni si è giunti anche considerando la sentenza della Cass., S.U., 500/1999 secondo cui il diritto al risarcimento è indipendente e autonomo dalla situazione giuridica lesa, pur quando la lesione sia collegata a una precedente posizione di interesse legittimo.

Ciò rilevato non pare vi possano essere dubbi circa *l'an*. Invece è più complessa la questione legata alla discrezionalità della P.A. circa il *quantum debeatur*. La questione risulta intrinsecamente connessa a quella sopradetta della qualificazione del ristoro come risarcimento o come indennizzo. Si tratta di due situazioni giuridiche distinte: il diritto al risarcimento è finalizzato a riportare il patrimonio dei soggetti lesi nella situazione *quo ante* come se il pregiudizio non si fosse mai verificato, invece per indennizzo si intende la prestazione in denaro con funzione compensativa dovuta in presenza di un danno non antiggiuridico, e non corrispondente al valore commerciale del bene leso o perduto. Si tratta a ben vedere di due situazioni distinte: i danni da fauna selvatica infatti sarebbero stati previsti e accettati dal legislatore come una conseguenza inevitabile e il conflitto tra gli interessi meritevoli di tutela, come sopra brevemente tratteggiato, e la conseguente priorità di quelli pubblici su quelli privati si riflettono, al verificarsi dell'evento dannoso, negando il fatto pregiudizievole dell'illiceità in quanto fattispecie dannosa ipotizzata e accettata nella predeterminazione della fattispecie giuridica dalla legge come evento possibile da ricondursi nell'ambito dei vincoli e dei limiti imposti alla situazione giuridica soggettiva del proprietario delle colture. In

¹⁷ Cfr. Cass. 8.01.2010 n. 80; in senso conforme Cass. 13.12.1999 n. 13956.

altri termini, la previsione e l'accettazione normativa del danno da parte degli animali selvatici alle coltivazioni, unitamente all'inevitabilità del danno, fanno venir meno l'antigiuridicità del fatto illecito che legittima la pretesa risarcitoria, riconducendo la fattispecie nell'ambito della tutela indennitaria in luogo di quella risarcitoria, con il conseguente obbligo per la P.A. di corrispondere un indennizzo al coltivatore, indipendentemente e a prescindere dall'individuazione di un criterio di imputazione, in funzione della sola prova del verificarsi dell'evento dannoso.

A fronte di una evoluzione giurisprudenziale non uniforme, sembra potersi propendere nella definizione della situazione giuridica protetta in capo al coltivatore danneggiato nel ricondurre al diritto soggettivo al ristoro del danno in quanto la norma di riferimento esprime un quadro normativo che nel dettaglio delinea i diritti e i doveri in capo a ciascuna delle parti scaturenti a seguito dell'evento dannoso, dove le eventuali valutazioni della P.A. circa il *quantum* non sembra dover implicare l'esistenza di un potere discrezionale in capo all'organo pubblico, tantomeno estendibile all'*an*. In questi termini, pare corretto ritenere che in caso di mancata corresponsione dell'indennizzo da parte della P.A., la tutela indennitaria viene assistita dal rimedio risarcitorio in quanto viene violato un obbligo imposto dalla legge.

A queste conclusioni si potrebbe opporre che il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) impone criteri tali da scongiurare disparità di trattamento tra i titolari dei diritti sacrificati e fra questi e i titolari dei diritti non interessati da provvedimenti della P.A. In altri termini non è sufficiente affermare, ai fini del ristoro, che la P.A. debba provvedere a erogare gli indennizzi attingendo ai fondi regionali all'uopo costituiti e alimentate da tasse e imposte anche di privati; la discrezionalità sul *quantum* non si crede possa essere ritenuta indiscriminata al punto da potersi legare alle disponibilità dei fondi regionali. Il combinato disposto dell'art. 26 e 14 determinano obblighi in capo alla P.A. di ristorare i danni e, a tali fini, obbligano l'ente pubblico a erogare fondi per ristorare i danni, ma – si badi – non «ha inteso affatto subordinare il ristoro dei danni all'esistenza di detti finanziamenti ma soltanto indicare lo strumento finanziario con cui far fronte all'obbligo risarcitorio»¹⁸. In altri termini, deve potersi ritenere che la consistenza del fondo non deve poter rappresentare un pregiudizio in capo all'agricoltore danneggiato, perché questa è una questione di competenza della P.A. la quale è obbligata a ristorare l'agricoltore anche facendo leva ad altri strumenti contemplati dal nostro ordinamento (i.e. la tutela assicurativa). Que-

¹⁸ Cass. Civ. S.U. 30. 12.1998, n. 12901; in senso conforme Cass., S.U., 20.04.2006, n. 9159.

sta tesi, si crede, garantirebbe una maggiore equità tra le parti e rappresenta la soluzione più adeguata e maggiormente garantista per le ipotesi di pregiudizio. Tale strumento, certamente auspicabile, garantirebbe gli imprenditori agricoli, nei limiti dei massimali assicurativi, il ristoro per gli eventi cagionati dalla fauna selvatica, e allo stesso tempo garantirebbe agli enti territoriali la possibilità di non doversi curare delle erogazioni degli indennizzi. Va peraltro osservato che allo stato già talune leggi regionali hanno previsto la possibilità di stipulare polizze per danni provocati dalla fauna selvatica alla proprietà privata nonché alle persone. Tuttavia, a lato pratico, non si rinviene una concreta implementazione di tali strumenti anche in considerazione di una difficile sostenibilità economica dello strumento assicurativo da parte della P.A.

3.3. (segue) *Una tendenza evolutiva*

Abbandonato da tempo il ricorso alla presunzione stabilita nell'art. 2052 c.c. – relativo ai danni cagionati da animali in custodia – in quanto inapplicabile con riguardo alla selvaggina, il cui stato di libertà è incompatibile con un qualsiasi obbligo di custodia da parte dello Stato la più recente giurisprudenza – anche a fronte di una continua sollecitazione proveniente dalla dottrina – ha ipotizzato l'applicabilità dei principi generali della responsabilità extracontrattuale di cui all'art. 2043 c.c. con l'accertamento di un comportamento colposo ascrivibile all'ente pubblico. A ben vedere la norma in questione contempla tra i suoi requisiti il nesso eziologico – di cui occorre fornire la prova – della colpa o del dolo, in capo al soggetto destinatario della richiesta risarcitoria. Nel caso di specie l'agricoltore danneggiato dovrà, tra le altre cose, fornire in giudizio la prova quanto meno della colpa in capo all'ente pubblico legittimato passivo. A tale proposito merita richiamare una autorevole dottrina che da tempo ha osservato che l'amministrazione pubblica è tenuta a osservare il principio del *neminem ledere* nel senso cioè che è tenuta – anche nelle attività discrezionali – ad adottare tutte le misure di diligenza e di prudenza necessarie a evitare la lesione di diritti assoluti altrui e quindi danni a terzi¹⁹. Vale in particolare considerare che la responsabilità in questione si collega a precise attività positive colpose, perché contrarie alla regola di diligenza richiesta nel

¹⁹ In tal senso COMPARTI, *Responsabilità civile per i danni da selvaggina*, cit., p. 865, e in dettaglio pp. 840-843, il quale auspicava da tempo l'inquadramento della materia nelle azioni di responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c. in conformità anche all'esperienza francese ed «in vista di una tutela non più procrastinabile delle esigenze concrete e giuste dei coltivatori alla difesa dei prodotti e delle colture».

caso e al principio del *neminem ledere*: specifici elementi per la imputazione a titolo di colpa potranno ravvisarsi, ad esempio, nella effettuazione di lanci di animali selvatici in stagioni o in luoghi non opportuni, o anche in chiare omissioni sempre colpose, quali la passiva tolleranza della incontrollata proliferazione degli animali, la mancata adozione di strumenti di prevenzione tra cui anche il prelievo venatorio o la cattura delle specie selvatiche in aumento.

Ora, proprio in base all'art. 2043 c.c., di recente la giurisprudenza di merito²⁰ con riferimento al danno causato dalla fauna selvatica a un argine che ha determinato una inondazione di una vasta area agricola. Tale pronuncia ha fatto proprio tali istanze osservando che le competenze faunistico-venatorie degli enti territoriali locali, come disegnate dalla legge quadro n. 157/1992, non sono esclusivamente orientate alla tutela, ma anche al controllo degli animali selvatici; pertanto richiedono un esercizio attivo di controllo da parte dell'ente territoriale.

Il quadro normativo impone dunque di ritenere che l'ente competente per materia e per territorio, oltre a esercitare la normale sorveglianza istituzionale sulla fauna selvatica, sia tenuto a intervenire per fronteggiare situazioni di pericolo cagionate dalla condotta delle popolazioni animali, se non in via preventiva generalizzata, quanto meno a fronte di specifiche e fondate segnalazioni di rischio. Davanti a «un fenomeno che assume spessore, per così dire, “sociale”, un fenomeno risaputo e studiato, relativo alla perniciosa ed abituale interferenza di talune specie selvatiche con la sicurezza delle strutture agricole, la P.A.» non può omettere di dare risposte, ma deve efficacemente attivarsi. «Non si discute dunque di un evento isolato ed imponderabile, ma di un problema ben inquadrato nella realtà sociale, rispetto al quale l'ente preposto alla gestione della fauna selvatica non può rimanere inerte, ma deve offrire risposte istituzionalmente corrette, secondo la stessa logica che gli impone, attraverso gli appositi fondi di dotazione, di farsi carico di problemi sociali analoghi, come ad esempio i danni cagionati dalla fauna selvatica alle colture agricole». La qualificazione illecita della condotta omissiva della P.A. passa insomma attraverso l'individuazione del fatto che avrebbe dovuto innescare una reazione attuale. L'obbligo violato suscettibile di radicare la responsabilità dell'ente ex art. 2043 c.c. non assume pertanto carattere universale e preventivo, ma si concretizza nell'emergenza di un problema sociale, di cui l'ente è tenuto positivamente a occuparsi.

Ora, anche attraverso questa pronuncia, che si coglie con favore, non si può non osservare lo stretto legame che intercorre tra gli strumenti della *prevenzione* anche nella prospettiva dell'azione risarcitoria. Il legislatore speciale

²⁰ Cfr. App. Firenze, 9.08.2012 n. 1105.

non si limitato a prevedere l'art. 26 l. n. 157/1992, disciplinando le modalità di risarcimento dei «danni non altrimenti risarcibili arrecati alla produzione agricola e alle opere approntate sui terreni coltivati e a pascolo dalla fauna selvatica» senza occuparsi della loro prevenzione.

In realtà è nella norma la regola della prevenzione che impone un regime di condotta e una responsabilità di comportamento in capo alla pubblica amministrazione. Dal che si ricava agevolmente che il legislatore ha assegnato agli enti territoriali la “gestione” e il “controllo” della fauna selvatica con il fine di consentire agli enti pubblici competenti la finalità della prevenzione degli incidenti provocati dai selvatici. Tant'è che un più accurato esame della normativa vigente consente di constatare come il «controllo della fauna selvatica», all'esito di una esaustiva attività di censimento, venga disciplinato dall'art. 19 della l. n. 157/1992 attraverso l'«abbattimento» di parte della popolazione di determinate specie insediate in un ambito territoriale motivatamente pianificato dalle regioni.

Il seppur timido indirizzo giurisprudenziale citato sembra voler muoversi nella direzione da tempo auspicata dalla dottrina nel senso di ritenere applicabile l'art. 2043 c.c. con il duplice fine di un risarcire interamente il danno patito e di esaltare la funzione preventiva della responsabilità e di rafforzare l'onere della amministrazione di adeguare costantemente le misure di sicurezza. In tal caso è auspicabile che anche la Corte di Cassazione²¹, sulla base anche dell'esperienza maturata con riferimento ai continui sinistri stradali causati da fauna selvatica, consideri la necessità di una revisione del proprio orientamento a sostegno di una responsabilità per comportamento della pubblica amministrazione, in modo da garantire un equo ristoro degli agricoltori colpiti da danni talvolta irreparabili e tali da compromettere i risultati e l'andamento economico di una intera annata agraria.

4. CONCLUSIONI

La prospettiva giuridica conferma l'assunto da cui si è mossi, ossia che ci si trova innanzi a *danni irrazionali* causati dalla fauna selvatica a cui non si rie-

²¹ È questo un diverso profilo della questione in esame che, tuttavia, riflette il medesimo problema ossia la crescita delle specie selvatiche e l'assenza di un loro controllo. Va detto che nel caso di specie trova applicazione la normativa di carattere generale, pertanto l'ente territoriale dovrà risarcire il danno ai sensi dell'art. 2043 c.c. In giurisprudenza, *ex multis*, cfr. Cass. 26.04.2014 n. 9276; Cass. 26.02.2013 n. 4806; Cass. S.U., (ord.) 2.12.2011, n. 25764; Cass. 12.03.2010, n. 6129; Cass. 04.03.2010, n. 5202.

sce a porre freno. Il sistema normativo, troppo frammentario anche a fronte di una distribuzione delle competenze tra i diversi enti territoriali, risulta incapace di intervenire in una gestione pianificata razionale della fauna selvatica. La finalità protezionistica impressa dal legislatore europeo e interno, non è capace di garantire quell'equilibrio tra fauna selvatica e attività agricola auspicato dalla legge quadro anche a fronte di una difficoltà degli enti territoriali di esercitare un controllo sul proprio territorio di competenza. I continui, e crescenti, danni che si susseguono sulle diverse attività primarie che rimangono per lo più prive di ristoro, portano gli agricoltori a sostenere costi ingenti per porre in essere strumenti di protezione della proprietà, o utilizzando sostanze e prodotti per proteggere le colture o il bosco dagli attacchi dei selvatici, che per lo più risultano non sempre efficaci²².

Anziché prediligere un approccio di insieme al problema, che su scala regionale potrebbe determinare una pianificazione maggiormente dettagliata e precisa, si prediligono interventi saltuari e per lo più non coordinati. In questo contesto occorre intervenire con misure di urgenza volte a ripristinare l'equilibrio attraverso un contenimento della fauna selvatica che nei singoli territori causano continui danni facendo ricorso a prelievi in deroga attuati in via di urgenza. Occorre in altri termini volgere verso un concreto intervento di prevenzione (ma anche di protezione) delle specie, attraverso una loro riduzione, anziché insistere nella direzione di garantire o implementare gli indennizzi agli agricoltori.

In una prospettiva maggiore, occorre riflettere sull'attualità dell'impianto normativo vigente, nato – si ribadisce – per disciplinare principalmente la caccia, piuttosto che attuare una gestione delle specie sul territorio come si evince dall'evoluzione normativa dal T.U. del 5.6.1939 n. 1016 sulla caccia, alla vigente legge n. 157/92 in materia di “Protezione della fauna selvatica omeoterma e prelievo venatorio”. Occorre porre le mani a una revisione dell'intero impianto normativo vigente con interventi legislativi, non volti al contenimento di una specie piuttosto che di una altra (come palesato in recenti proposte di legge parlamentare)²³, ritenuta a priori più dannosa, bensì mediante una maggiore riflessione finalizzata a una gestione delle specie sul territorio, mediante un controllo dei selvatici e il contenimento delle specie

²² Tali considerazioni si rinvergono anche nella recente Risoluzione n. 8-00085 approvata nella seduta del 29.10.2014 dalla XIII Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati nelle more della pubblicazione di questo articolo.

²³ Il riferimento è, da ultimo, alla Proposta di legge n. 963 presentata il 16.05.2013 alla Camera dei Deputati in materia di “Disposizioni per il contenimento dei danni causati dai cinghiali alle produzioni agricole”.

attraverso il prelievo venatorio. Occorre in altri termini passare da una gestione venatoria a una gestione delle specie selvatiche. In questa prospettiva *de jure condendo*, l'obiettivo auspicabile è definire una nuova dimensione ove gli interessi pubblici e privati possano convergere in una equilibrata gestione della fauna selvatica. Il riferimento all'attività agricola, quale attività che già di per sé persegue il fine individuato dal legislatore della valorizzazione del territorio e del patrimonio ambientale, e della conservazione dell'ambiente, può acquisire rilievo nella prospettiva di individuare la gestione della fauna selvatica, anche attraverso la caccia, nella sfera delle attività agricole²⁴. A seguito di una modifica della natura giuridica della fauna selvatica – che avvicinerebbe il nostro paese al sistema normativo degli altri Stati membri – gli agricoltori presenti sul territorio potrebbero essere i soggetti titolari di esercitare, previa autorizzazione amministrativa e in conformità alle disposizioni normative in merito ai limiti di tempo, spazio, specie e mezzi, l'abbattimento della fauna selvatica, con l'auspicabile finalità di perseguire il fine della sua immissione sul mercato attraverso una filiera alimentare della selvaggina che allo stato non risulta ancora del tutto regolamentata²⁵.

²⁴ Giova rammentare che l'orientamento della dottrina più datata non riteneva la caccia, al pari della pesca, materie appartenenti all'agricoltura e, in particolare riconducibile all'impresa agricola. Autorevole dottrina rilevava che nei casi relativi alla caccia e alla pesca "ricorre un'attività semplicemente estrattiva, da non confondere con l'attività di allevamento che forma il contenuto tipico della produzione agricola. Per tale ragione l'oggetto del diritto agrario non può andare confuso con quello del diritto minerario". Così, A. CARROZZA, *Agricoltura (teoria generale)*, in «Digesto civ.», Torino, 1987, 224. A favore di una riconduzione di queste attività depongono, tuttavia, motivi pratici e atteggiamenti tradizionali, e si svolgono peraltro nello stesso ambiente. Così E. CASADEI, *Caccia e pesca nelle acque interne*, in *Raccolta sistematica degli usi agrari*, diretta da E. BASSANELLI e A. CARROZZA, Bologna, 1985, I, 211. A ciò si aggiunga che la legislazione italiana non ha mai ritenuto queste due attività proprie dell'attività agricola nella misura in cui l'attività dell'uomo è esterna alla cura e allo sviluppo degli esseri animali. Tuttavia, a fronte di una evoluzione della disciplina della pesca segnata, inizialmente, dall'imbarazzo per il legislatore interno per l'art. 32 del Trattato di Roma (oggi 38 TFUE) che comprende tra i prodotti agricoli, accanto a quelli del suolo e dell'allevamento, anche quelli della pesca e, successivamente, risolta con il recente d.lg. 18-5-2001 n. 226, attraverso cui si è raggiunta la "parificazione" dell'imprenditore ittico a quello agricolo *ex art.* 2135 cod. civ., e, in seguito, con il d.lg. 26-5-2004 n. 153 e 154, entrambi modificati dal d.lgs. 9.01.2012 n. 4, con cui è stato disciplinato in modo specifico l'attività diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in mare e, è stato disposto l'elaborazione di programmi nazionali della pesca e dell'acquacultura con l'obiettivo di perseguire la tutela della biodiversità e la curabilità delle risorse ittiche; la caccia invece, pur divergendo dalla disciplina dell'impresa agricola in quanto conserva ancora una finalità riconducibile nell'ambito della tutela dell'*habitat* ambiente quale strumento per garantire l'equilibrio tra le specie, presenta profili di convergenza con la normativa sulla sicurezza alimentare.

²⁵ La particolarità della disciplina del mercato degli alimenti è infatti rappresentato dal momento dell'immissione del prodotto nel mercato, è pertanto il suo ingresso nel canale distributivo che lo rende destinatario delle regole sulla sicurezza alimentare. Sulla base del coordinamento dell'art. 2 e 3, comma 17, del citato reg. 178/02 il legislatore comunitario qualifica il cacciatore quale

RIASSUNTO

L'indagine giuridica si incentra sulla fattispecie del danno all'attività agricola causato dalla fauna selvatica che sollecita notevoli problemi applicativi in considerazione della normativa speciale, e della necessità di contemperare gli interessi privati e pubblici, ponendo interrogativi e nodi ermeneutici a cui la dottrina e la giurisprudenza hanno tentato in diversi momenti di porre rimedio. Muovendo dalla nozione giuridica di danno e di risarcimento, l'indagine si propone di esaminare l'attuale normativa vigente e in particolare, alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale, di verificare la compatibilità dell'applicazione al caso di specie dei canoni civilistici per il ristoro del danno. Il quadro di insieme che scaturisce si caratterizza per un sistema normativo, troppo frammentario anche a fronte di una distribuzione delle competenze tra i diversi enti territoriali, che risulta incapace di intervenire in una gestione pianificata razionale ed efficace della fauna selvatica. In una prospettiva evolutiva occorre porre le mani a una revisione dell'intero impianto normativo vigente della legge 157/92 attraverso interventi legislativi, non volti al contenimento di una specie piuttosto che di una altra ritenuta a priori più dannosa bensì mediante una riflessione dai più ampi contenuti finalizzata a una "gestione" delle specie sul territorio, mediante un controllo dei selvatici e il contenimento delle specie attraverso il prelievo venatorio. Occorre in altri termini passare da una "gestione venatoria" a una "gestione delle specie" selvatiche attraverso un controllo delle specie sul territorio in modo da garantire un equilibrio del loro numero nelle singole aree, e quindi un sistema di gestione degli *habitat*.

ABSTRACT

The article focuses on the legal situation of the damages caused by wildlife in agriculture that causes several problems due to the special applicable law that needs to balance private and public interests; in this respect, several questions and hermeneutical nodes are placed to which doctrine and jurisprudence tried in different moments to remedy. The survey, moving from the legal concept of damages and compensation, aims to examine the current legal system and, in particular, in the light of evolving case law, to verify the compatibility of the application to the case of the fees for the statutory rest of the damage. The overall picture provide a complex scenario characterized by a regulatory system fragmented even in the face of a distribution of powers between the different local authorities, which is unable to plan a rational management of wildlife. It is necessary to

"impresa alimentare" in funzione del suo ruolo fondamentale di essere un soggetto capace di immettere alimenti nel circuito distributivo quando vende, cede o regala la cacciagione a terzi e non quando è indirizzata all'uso domestico (così A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Diritto agrario*, in *Trattato dell'Unione europea*, diretto da G. AJANI, G.A. BENACCHIO, Torino, 2006, 351). Pur potendo rilevare che anche alla selvaggina sono applicabili i principi generali in materia di sicurezza alimentare contenuti nel regolamento stesso nonché nei provvedimenti correlati, tra cui la disciplina in materia di igiene per gli alimenti di origine animale di cui al Reg. CE 29.4.2004 n. 853 che configura la selvaggina, sia selvatica che di allevamento, quale tipologia di carne sottoposta al regime della normativa di riferimento, va detto che la filiera della selvaggina presenta oggi molteplici lacune specialmente nella regolamentazione dell'immissione del prodotto sul mercato.

start a revision of the general Law 157/92, but not through a law which aims to contain some animal rather than another considered *a priori* more harmful, but with a new law for the “management” of the species, the monitoring of wildlife and the containment of the species also through hunting. In other words we should pass from a “hunting management” to a “management of the wildlife” through a control of the species on the territory in such a way as to ensure a balanced number in the individual areas, and then a system of management of habitats.

BIBLIOGRAFIA

- BUSNELLI F.D. (1987): *Problemi di inquadramento sistematico del danno alla persona*, in «Riv. crit. Dir. priv.», 27.
- CARMIGNANI S. (1998): *Danno da fauna selvatica e bilanciamento degli interessi tra illecito civile e legislazione speciale*, in «Dir. e giur. agr. e dell'amb.», 645.
- CARMIGNANI S. (2000): *Identità di vicende pregiudizievoli e differenza di qualificazioni giuridiche soggettive nel danno da fauna selvatica*, in «Dir. giur. agr. e dell'amb.», 713.
- CARMIGNANI S. (2012): *Agricoltura e ambiente. Le reciproche implicazioni*, Torino.
- COMPORTI M. (1986): *Responsabilità civile per i danni da selvaggina*, in «Riv. dir. agr.», I.
- FRANCARIO L. (1992): *Le imprese agricole nella nuova legge sulla caccia*, in «Dir. giur. agr. amb.», 518.
- FRANZONI N. (1993): *Fatti illeciti*, Bologna.
- GALLO C.E. (2014): *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, in Ferrara R., Sandulli M.A. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Milano, 399.
- GERMANÒ A. e ROOK BASILE E. (2014): *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino.
- GRAZIANI C.A. (2011): *Le aree naturali protette*, in COSTATO L., GERMANÒ A., ROOK BASILE E. (diretto da), *Trattato di Diritto agrario, Il diritto agroambientale*, II, Torino, 401.
- LUCIFERO N. (2011): *La caccia e la tutela della fauna selvatica*, in COSTATO L., GERMANÒ A., ROOK BASILE E. (diretto da), *Trattato di Diritto agrario, Il diritto agroambientale*, II, Torino, 443.
- LUCIFERO N. (2006): *Le deroghe al prelievo venatorio ai sensi dell'art. 9 della Direttiva 79/409/CEE ed il riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di caccia.*, in «Dir. giur. agr. amb.», 227.
- MASINI S. (1989): *Sulla responsabilità civile dello Stato per i danni cagionati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole*, in «Giur. agr. it.», 484.
- MESSINETTI D. (1997): *Danno giuridico (voce)*, in «Enc. del dir.», Milano, 469.
- ROMAGNOLI E. (1989): *Esercizio della caccia e chiusura dei fondi: primi appunti*, in «Giur. agr. it.», 455.
- ROOK BASILE E. (a cura di) (2006): *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost. Problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricola*, Atti dell'incontro del Convegno di Siena 25/26-2005, Milano, 141.
- SALVI C. (1985): *Il danno extracontrattuale. Modelli e funzioni*, Napoli.
- SCHLESINGER P. (1960): *L'ingiustizia del danno nell'illecito civile*, in «Ius», 336.
- SCOGNAMIGLIO R. (1969): *Appunti sulla nozione di danno*, in «Riv. trim. dir. proc. civ.», 464.
- SCOGNAMIGLIO R. (1996): *Ingiustizia del danno*, in «Enc. giur.», 1.