

La gestione della fauna selvatica e gli interventi del legislatore regionale: razionalità del sistema e nuove prospettive normative

I. PREMESSA

Il tema dei danni da fauna selvatica in agricoltura rappresenta un problema complesso reso tale dagli interessi giuridicamente rilevanti che vi convergono (*i.e.* di stampo ambientale, di tutela dell'attività dell'impresa agricola, dell'esercizio venatorio, e della tutela della proprietà e della pubblica sicurezza), dalle fonti normative che a vario livello regolamentano il sistema delle tutele destinate alla fauna, nonché dalle difficoltà concrete di controllare l'azione di animali che per loro natura agiscono liberamente allo stato naturale¹. Non vi è dubbio che la tematica in esame pone anche problematiche assai particolari nell'ottica della sua definizione invitando il giurista a cimentarsi su un terreno non agevole le cui soluzioni non sono scontate e, per certi versi, opposte rispetto alle tradizionali questioni del diritto ambientale che si prospettano innanzi al paradigma determinato dall'azione dell'uomo e alla tutela dell'ambiente. Più precisamente, il tema dei danni da fauna selvatica in agricoltura evidenzia, nell'approccio al problema, le medesime esigenze dovendo coniugare interessi divergenti, pubblici (interesse alla tutela della fauna) e privati (tutela della sfera privata ed esercizio dell'impresa economica), con l'esigenza di garantire una sempre più efficace tutela ambientale avvertita anche in ragione di una crescente sedimentazione culturale. In questa prospettiva va evidenziato che la pro-

* *Università degli Studi di Firenze*

¹ In argomento, per una disamina completa del tema in una prospettiva interdisciplinare sia lecito rinviare a *I danni all'agricoltura dalla fauna selvatica: prevenzione e responsabilità*, a cura di N. Lucifero, Torino, 2015.

spettazione corretta del problema va collocata nell'ambito del territorio tenendo a mente i due fattori che vi interagiscono, la componente faunistica e l'attività dell'uomo, e soppesare gli interessi costituzionalmente protetti della libertà dell'impresa economica (art. 42), e dell'attività agricola in particolare (art. 44) e della tutela dell'ambiente i cui principi sono enunciati a livello europeo (art. 191 TFUE) in relazione ai quali assumono rilievo nell'ordinamento costituzionale e amministrativo le tecniche di governo (art. 117)².

² Sul concetto di ambiente si osserva che esso deve essere inteso come una nozione "aperta" in ragione della sua polivalenza di significati, in cui vengono rinvenuti una molteplicità di beni e interessi ancorché riconducibili a una unica sintesi descrittiva. A fronte dell'orientamento di quella dottrina più recente che ha ritenuto di contrapporre all'insegnamento di Giannini – che identificava nella nozione *de qua* una tripartizione dei significati riconducibili a tre gruppi di istituti giuridici distinti, la tutela delle bellezze paesaggistiche, la qualità della vita e quindi la lotta agli inquinamenti, e il governo del territorio – un'impostazione del fenomeno giuridico in modo unitario, la giurisprudenza si è pronunciata nel senso di una concezione unitaria dell'ambiente, sia in senso oggettivo (come bene giuridico) sia in senso soggettivo (come diritto fondamentale della persona). A tono G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di A. Predieri*, Milano, 1977, II, 1133, riferisce di una "polidimensionalità dell'ambiente", per il suo comprendere elementi eterogenei, e il suo identificarsi ora con i singoli fattori che lo compongono, ora con l'equilibrio tra questi, nella sua dimensione territoriale, paesaggistica, urbanistica che mal consente un rigido incasellamento negli schemi tradizionali dei diritti fondamentali. Tuttavia, se possono essere individuate le singole componenti dell'ambiente e possono, ciascuna, essere qualificate bene giuridico, non appena l'attenzione si sposta dai singoli elementi all'unitarietà dell'ambiente e alla globalità della tutela, l'ambiente perde il connotato di bene. L'ambiente, invero, si pone come punto di riferimento oggettivo di un interesse, la cui rilevanza si affranca dal collegamento necessario con altri interessi, ai quali pure l'ambiente è stato riportato per giustificare la tutela, per assumere rilevanza propria e autonoma. F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, p. 53, parla di un interesse "superindividuale", ossia di un interesse diffuso che diventa interesse pubblico con l'attribuzione, allo Stato, della legittimazione alla sua difesa, e interesse collettivo con la previsione di enti esponenziali legittimati a intervenire per la tutela. In argomento S. PATTI, (voce *Ambiente (tutela dell')*), in *Digesto civ.*, Torino, 1987, I, p. 289. Rileva la giurisprudenza costituzionale che «il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti ruoli, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione» (cfr. C. Cost. 28-5-1987, n. 210, in «Foro it.», 1988, p. 329; C. Cost., 30-12-1987, n. 641, in «Foro it.», 1988, p. 694). Sul punto osserva S. CARMIGNANI, *Tutela dell'ambiente e regime delle competenze*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, vol. 2, *Il Diritto agroambientale*, Torino, 2011, pp. 1-7, che il passaggio dalla «categoria di bene a quella di interesse fino ad approdare al significato di valore segna la progressiva configurazione dell'ambiente in termini di unitarietà, pur nella pluralità delle sue componenti e del suo atteggiarsi, e la graduale emersione della sua conseguente trasversalità, che non esaurisce la propria rilevanza in se stessa ma si consolida nell'ordinamento, imponendosi all'attenzione del legislatore come nozione che all'elemento naturalistico affianca, comprendendola, la considerazione della personalità umana e la tutela dell'individuo». La qualifica di ambiente quale bene pubblico è un dato

Su queste premesse si articola la presente relazione che si propone di esaminare il tema dell'evento pregiudizievole subito dall'agricoltore a causa della fauna protetta da una prospettiva parzialmente diversa: quello degli interventi legislativi regionali che negli ultimi anni si sono susseguiti con l'intento di porre in essere misure di prevenzione del danno. Invero, il momento storico attuale è caratterizzato da una forte attività del legislatore regionale, piuttosto che di quello statale, che in modo diverso è intervenuto in più occasioni a disciplinare la materia *de qua* nell'ottica di incidere – come detto, in via preventiva – sull'azione della fauna selvatica in agricoltura piuttosto che con interventi ex post.

In una prospettiva di metodo, per affrontare compiutamente il tema che mi è stato assegnato occorre muovere dal contesto generale, e quindi dalle disposizioni normative dettate dalla legge quadro (l. 11 febbraio 1992, n. 157 “*Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*”) che dettano il contesto normativo specifico, per poi incentrarsi sulla più recente normativa regionale. A tali fini, come accennato, 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

che la legge 349/1986 e poi il Testo unico dell'ambiente imputano non tanto allo Stato quanto all'intera collettività, a favore della quale sono predisposti strumenti di controllo e di intervento. In dottrina con riferimento alle implicazioni con l'agricoltura, da ultimo, S. CARMIGNANI, *Agricoltura e ambiente, le reciproche implicazioni*, Torino, 2012. Sull'ambiente come bene giuridico v. Corte cost. 30.12.1987 n. 641; Corte cost. 24.02.1992 n. 67; Cass., 6.10.1979 n. 5172; Corte dei conti, 15.05.1973, n. 39. Sul punto v. Cass. 1.09.1995 n. 9211 in «Giust civ.», 1996, I, p. 777, ove la Suprema Corte rileva che «bisogna distinguere tra danno ai singoli beni di proprietà pubblica o privata, o a posizioni soggettive individuali, che trovano tutela nelle regole ordinarie, e danno all'ambiente considerato in senso unitario, in cui il profilo sanzionatorio, nei confronti del fatto lesivo del bene ambientale, comporta un accertamento che non è quello del mero pregiudizio patrimoniale, bensì della compromissione dell'ambiente, vale a dire della lesione “in sé”, del bene ambientale». Sul concetto di bene come *valore*, sia come obbiettivo dell'azione delle autorità pubbliche, sia come dovere di solidarietà per tutti i consociati, v. Corte cost. 15.07.1994 n. 302; Corte cost. 27.07.1994 n. 356. La Costituzione, come altre costituzioni europee, non teneva originariamente conto di espliciti riferimenti all'ambiente in ragione, all'epoca, di una scarsa sensibilità giuridica dei problemi ambientali. In merito, la dottrina ha tuttavia fatto riferimento a norme costituzionali per offrire un riconoscimento in termini oggettivi all'ambiente; in tal senso l'art. 9 in relazione alla tutela del paesaggio, e l'art. 32 che individua la tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo. A tali norme deve essere aggiunto anche l'art. 44 per la previsione, specifica per il settore agricolo, ma non estranea alla tutela ambientale, del razionale sfruttamento del suolo e degli equi rapporti sociali.

posizione di supremazia sugli altri valori oppure in una situazione paritaria oggetto di continuo giudizio di bilanciamento.

2. IL DANNO DA FAUNA SELVATICA IN AGRICOLTURA QUALE FATTISPECIE GIURIDICA COMPLESSA

La considerazione da cui occorre muovere, condivisa e pacificamente riconosciuta dalla comunità scientifica, è che il danno da fauna selvatica in agricoltura rappresenta una criticità che, con intensità diverse, coinvolge l'intero territorio nazionale³. Esso comprende situazioni assai diversificate, ancorché rivolte sempre all'attività agricola: si tratta di danni diretti e indiretti causati dalla fauna selvatica, in quanto il pregiudizio può essere provocato direttamente alle produzioni primarie, oppure determinarsi all'esito di atti commessi dalla fauna selvatica in danno di opere o strutture (ad es. idrauliche) presenti sul territorio dalle quali si genera il danno all'agricoltore (è questo il caso dei danni causati dai roditori alle opere di regimentazione delle acque o alle condutture idriche e agli argini così causando inondazione di vasta area). Pur trattandosi di fattispecie distinte, queste sono accomunate, in termini di nesso di causalità, dall'identità dell'agente causante il danno e per il pregiudizio subito dall'attività agricola. Ciò che rileva non è solo la forte diversificazione delle tipologie di danno ma soprattutto la rilevanza dell'evento pregiudizievole che si presenta su scala aziendale, in quanto il danno è tale da incidere sui fattori della produzione e quindi – per un considerevole arco temporale – sull'esercizio e sui risultati dell'impresa agricola. Per meglio dire, non si tratta di un evento circoscrivibile a un bene qualsiasi, bensì a una componente produttiva dell'azienda le cui conseguenze sono tutt'altro che temporalmente limitate in quanto il ripristino del danno patito avviene in base al ciclo vitale animale o vegetale oppure alla stagionalità della produzione (si pensi ai tempi di crescita di un impianto boschivo, oppure di un allevamento colpito da un attacco di carnivori) così comportando tempi e costi maggiori per il ripristino e, ancor di più, per la limitazione o addirittura per l'esclusione della presenza

³ La ricomparsa di tali selvatici è stata accolta, a buon ragione, come motivo di arricchimento e valorizzazione del patrimonio ambientale, ma, in assenza di adeguate politiche di gestione faunistica, è oggi fonte di una serie di problemi rilevanti per le elevate consistenze numeriche raggiunte. In argomento si vedano i resoconti dei lavori in AA.VV., *Danni causati dalla fauna selvatica all'agricoltura*, «I Georgofili. Quaderni», 2009; AA.VV., *Agricoltura e gestione razionale della fauna selvatica*, «I Georgofili. Quaderni», 2014, e da ultimo, AA.VV., *Irrazionali danni da fauna selvatica all'agricoltura e all'ambiente*, «I Georgofili. Quaderni», 2015.

del prodotto aziendale sul mercato così incidendo sul processo economico dell'attività imprenditoriale.

Soffermandoci ancora sul danno nella sua concreta manifestazione, non può non essere osservato come il pregiudizio, seppur coinvolga direttamente l'agricoltore in quanto si produce sulla sua struttura aziendale, indirettamente colpisca l'intera collettività perché incide sulle risorse ambientali, paesaggistiche e sul territorio in genere⁴. E a più evidente esempio di quanto testé rilevato, può essere indicato il danno che un bosco può patire, in quanto l'azione della fauna lo danneggia in modo irreparabile o può alterare in maniera sensibile i meccanismi di autoregolazione degli ecosistemi oppure può ostacolare il loro recupero così pregiudicando la componente forestale di cui l'intera collettività beneficia in termini di ambiente o di paesaggio. Il tema rileva pertanto e nuovamente nell'ambito del rapporto tra fauna selvatica e territorio per cui si appalesa necessaria una gestione faunistica che garantisca la distribuzione più efficace delle specie, in quanto il sovrannumero o l'isolamento dei selvatici negli *habitat* sono fenomeni che più hanno contribuito alla riduzione della biodiversità e alla perdita di efficienza di molte zone boscate.

Sempre nell'ottica di una classificazione della fattispecie del danno, effettuata anche sulla scorta della casistica giurisprudenziale, va rilevato che le specie selvatiche – tutte rientranti nella categoria dei beni pubblici indisponibili dello Stato ai sensi dell'art. 1 della l. 157/92 – che hanno determinato il danno possono essere sottoposte a regime di protezione diversificati dettato da specifiche disposizioni che prevedono tutele differenziate. Taluni sono causati da animali *particolarmente protetti* in quanto tutelati ai sensi dell'art. 2 della l. 157/92; da specie protette da convenzioni internazionali, da altre specie non protette per i quali è consentita l'attività venatoria (art. 18 l. 157/92); oppure da altre per le quali, ancorché rientranti nella categoria di fauna selvatica, non si applica la l. 157/92 e che perciò non trovano un regime di tutela in alcuna disposizione normativa (art. 2, co. 2, l. 157/92). Da ciò discende che il danno in quanto generato da specie diverse, protette o non protette, può essere oggetto di una altrettanto diversa attività di prevenzione.

⁴ L'eccessiva espansione demografica delle specie faunistiche determina un ulteriore pregiudizio che va oltre la sfera di interesse dell'agricoltore coinvolgendo l'intera collettività in quanto è capace di incidere sull'ambiente nella misura in cui causa, sia pure in modo diverso, la diminuzione della biomassa vegetale colpendo i soprassuoli boschivi, talune specie forestali e gli *habitat*.

3. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO. PREVENZIONE DEL DANNO E RISARCIMENTO CIVILE

In questo articolato contesto il quadro normativo di riferimento a livello nazionale è rappresentato dalla l. 157/1992 in materia di tutela della fauna selvatica il cui impianto è particolarmente segnato dalla qualifica giuridica della fauna selvatica che, l'art. 1 prevede quale *patrimonio indisponibile dello Stato* e pertanto di bene pubblico non disponibile, che lo Stato, attraverso gli enti territoriali, custodisce e controlla a beneficio dell'intera collettività⁵.

Seppur brevemente merita osservare che la disciplina dettata dal legislatore speciale in materia di danni da fauna selvatica non può essere limitata alla sola fase risarcitoria, ma richiede una disamina più ampia che prenda in considerazione sia la fase di intervento preventiva sia quella del ristoro del pregiudizio causato all'agricoltore. È difatti indubbio che in capo alla Pubblica Amministrazione vi siano degli obblighi istituzionali di controllo e di gestione della fauna selvatica sul territorio in linea con la funzione preventiva che le è affidata dalla legge. Un sistema di regole che a ben vedere si ricava dal combinato disposto dell'art. 14 e 26 della legge quadro: ma se la *prevenzione* rappresenta il fine primario, in quanto regola posta per garantire un assetto equilibrato della presenza della fauna sul territorio, il *ristoro*, invece, è indice di una previsione eventuale e successiva a tutela dell'imprenditore agricolo danneggiato dalla fauna selvatica. E ciò in quanto la tutela della fauna selvatica si persegue attraverso regole di prevenzione, ossia garantendo l'equilibrio delle specie selvatiche sul territorio (la c.d. "densità ottimale") che concretamente si attua attraverso la pianificazione faunistico venatoria (art. 10), e quindi i censimenti e i controlli posti in essere dagli enti territoriali, e conseguentemente il contenimento delle specie in eccesso. È chiaro, infatti, che la prevenzione del danno da fauna selvatica in agricoltura si attua garantendo un adeguato equilibrio del numero di specie nell'*habitat* naturale in modo da rendere possibile una regolare conservazione degli animali selvatici sul territorio, e quindi anche l'attività agricola. Tale finalità, si rinviene nella legge quadro in materia di *protezione della fauna selvatica* con il riconoscimento della caccia quale attività complementare alla tutela ambientale, evidenziandone il profilo relazionale, finalizzato anche alla conservazione dell'equilibrio ecologico⁶.

⁵ In argomento, per un inquadramento generale della materia, sia lecito rinviare a N. LUCIFERO, *La caccia e la tutela della fauna selvatica*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di Diritto agrario, Il diritto agroambientale*, II, Torino, 2011, p. 443 e ss.

⁶ Conferma di quanto osservato si rinviene, da ultimo, nel correttivo della legge quadro impressa dall'art. 26 della l. 6.8.2013, n. 97, che reca "*Disposizioni per l'adempimento degli adempimen-*

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 venatorio⁷. 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, a cui corrisponde anche un diverso regime normativo, e dei diversi enti territoriali coinvolti nella gestione⁸.

ti derivanti dall'appartenenza dell'Italia 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 adottare le misure necessarie per preservare, mantenere o adeguare le popolazioni di tutte le specie selvatiche che vivono nel territorio europeo a un livello corrispondente alle esigenze ecologiche, scientifiche, turistiche e culturali, in modo che le misure adottate non provochino un deterioramento dello stato di conservazione delle varietà e degli *habitat* (cfr. 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»).

⁷ Il ricorso al prelievo venatorio, disciplinato per garantire l'equilibrio delle specie attraverso il contenimento, è previsto dalla L. 157/92 che, una volta esperiti i «metodi ecologici», autorizza al contenimento della popolazione faunistica con la cattura oppure l'abbattimento attraverso l'attività dei cacciatori. L'art. 19 *bis* – anch'esso parzialmente novellato dall'art. 27 della l. 97/2013 – rappresenta uno strumento per l'esercizio, da parte delle Regioni, del prelievo in deroga per l'avifauna previsto 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'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (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. *Ex plurimis*», Corte cost. 278/2012, 116/2012 e 106/2012 e da ultimo, 303 del 12.12.2013. Sul tema delle deroghe sia consentito rinviare a N. LUCIFERO, *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.», 2006, p. 227.

⁸ A tali fini sottende lo strumento normativo di maggiore rilievo nell'impianto normativo vigente nell'organizzazione del territorio rappresentato dalla pianificazione faunistico-venatoria di tutto il territorio agro-silvo-pastorale (art. 10) con cui perseguire «la conservazione delle

Se la *ratio legis* deve essere individuata 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, a causa della distribuzione di una serie di istituti assai diversi tra loro. La pianificazione, da attuarsi su base provinciale (o città metropolitane), determina una ripartizione, nel 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 altre che trovano applicazione sulla base della normativa di fonte europea (tra cui ad esempio le Z.P.S.).

4. (SEGUE) IL RISTORO DEL DANNO DA FAUNA SELVATICA IN AGRICOLTURA

Se quanto sopra riportato rileva ai fini della *prevenzione*, parallelamente trovano luogo le disposizioni previste a tutela del *ristoro* del danno causato all'agricoltore che il legislatore ha previsto nelle forme non del risarcimento pieno e integrale, bensì di un indennizzo in misura fissa e percentuale che con margini minimi di discrezione la Pubblica Amministrazione può erogare sulla base di una dotazione finanziaria di un fondo non illimitata. Merita a tale proposito osservare – perché questo rappresenta ancora oggi una questione apparentemente controversa⁹ – che, seppure la legge a più riprese fa riferimento (forse con troppa leggerezza) a un concetto di *risarcimento*, in verità di *indennizzo* si tratta, la cui *ratio legis* poggia proprio sulla qualifica giuridica della fauna di cui si è detto, e quindi alle esigenze di pubblico interesse connesse alla tutela, anche in attuazione di obblighi internazionali, della fauna selvatica e dall'altra dall'assenza di ogni profilo di illegittimità nella condotta dell'amministrazione che è tenuta all'osservanza di un obbligo di solidarietà che impone di non sacrificare a dette esigenze i contrapposti interessi dell'agricoltore. In altre parole, muovendo 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

effettive capacità riproduttive, il contenimento naturale delle specie, il conseguimento della densità ottimale, la sua conservazione mediante la riqualificazione delle risorse ambientali e la regolamentazione del prelievo venatorio».

⁹ In giurisprudenza, da ultimo, cfr. TAR Veneto, 22.11.2017, n. 1043; TAR Ancona, 20.11.2017, n. 871.

fattori, si può mettere in luce che il danno, per potersi qualificare “ingiusto”, deve caratterizzarsi come danno prodotto non solo *non iure* ma anche *contra ius*¹⁰, dove la qualificazione del danno come evento prodotto *non iure* rimanda alla valutazione operata dall’interprete della condotta del danneggiante in termini di anti-giuridicità, mentre la qualificazione del pregiudizio come evento *contra ius* rinvia al profilo più strettamente oggettivo della lesione di un interesse meritevole di tutela. In tal modo si perviene a indicare il danno in una duplice accezione: un danno prodotto *contra ius* un danno prodotto *secundum ius* e a distinguere il “risarcimento” come conseguenza del primo, e l’“indennizzo” come effetto del secondo¹¹. Si deve pertanto considerare che la circostanza per cui i danni in parola vengono indennizzati mediante la previsione dell’indennizzo rifletta quei fondamenti di cui si è detto in precedenza su cui poggia la legge quadro.

Ciò tuttavia non impedisce agli agricoltori danneggiati di agire nei confronti dello Stato (o meglio degli enti territoriali competenti) ai sensi dell’art. 2043 c.c. per ottenere il ristoro del danno in modo integrale¹². In altri termini, la circostanza che in Italia la fauna selvatica sia *ex lege* classificata come bene pubblico non disponibile, implica tra le altre cose che lo Stato attraverso i suoi enti territoriali sia responsabile della sua gestione e del suo controllo, ma altresì dei danni arrecati dalla stessa fauna, ma non che i risarcimenti debbono coprire integralmente le perdite subite dagli agricoltori se non a fronte di una sentenza che accerti una responsabilità della Pubblica Amministrazione a fronte di un comportamento colposo per non aver provveduto ai suoi obblighi istituzionali di sorveglianza e di intervento per fronteggiare le situazioni di pericolo causate dalla fauna agli agricoltori. Tali ultime considerazioni trovano conforto in un recente orientamento della giurisprudenza di merito¹³ secondo cui le competenze

¹⁰ In argomento, F.D. BUSNELLI, *Illecito civile*, in «Enc. giur.», 1989, 1.

¹¹ Il *vulnus* si pone come evento prodotto *secundum ius* e non, come nell’ipotesi risarcitoria, *contra ius*, e alla tutela risarcitoria, legata all’esistenza di un illecito, si sostituisce quella forma di compensazione dell’interesse leso costituita dalla tutela indennitaria. Così S. CARMIGNANI, *Agricoltura e ambiente. Le reciproche implicazioni*, Torino, 2012, p. 201. Sul punto si rinvia all’ampia trattazione sempre 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, p. 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, p. 713 e ss.

¹² Infatti, giova rilevare che l’art. 26 l. 157/1992 fa riferimento ai «danni non altrimenti risarcibili arrecati alla produzione agricola e alle opere approntate sui terreni coltivati e a pascolo dalla fauna selvatica» quale via residuale per soddisfare il danno patito.

¹³ Cfr., da ultimo, T. RAVENNA, 19.03.2016, n. 349; in senso conforme App. Firenze, 9.08.2012 n. 1105.

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 imponendo un esercizio attivo da parte dell'ente territoriale. Invero, l'ente competente per materia e per territorio, oltre a esercitare la normale sorveglianza istituzionale sulla fauna selvatica, è 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»¹⁴. La qualificazione illecita della condotta omissiva della pubblica amministrazione 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. Può quindi ritenersi che l'applicazione dell'art. 2043 c.c. finalizzato al risarcimento dell'intero danno patito deve, però, trovare la sua principale ragione e fondamento nelle omissioni dell'amministrazione rispetto alla funzione preventiva che alla stessa è affidata dalla legge con conseguente violazione dell'obbligo sulla stessa incombente di adeguare costantemente le misure di sicurezza.

Ora, anche attraverso questa pronuncia non si può non osservare lo stretto legame che intercorre con gli strumenti della *prevenzione* e del *ristoro* anche nella prospettiva dell'azione risarcitoria ove si consideri come il legislatore speciale non si sia limitato a dettare l'art. 26 l. n. 157/1992 disciplinando le modalità di risarcimento senza occuparsi della loro prevenzione.

Infine, assunto che in via principale il ristoro del danno è affidato allo strumento dell'indennizzo non può non rilevarsi una ulteriore criticità dettata

¹⁴ Cfr. App. Firenze, 9.08.2012 n. 1105, *cit.*

dalla disciplina degli aiuti di stato in quanto i contributi corrisposti tramite indennizzo agli agricoltori ricadono nel c.d. regime *de minimis* per il quale è previsto un limite nel corrispettivo riconosciuto all'agricoltore pari a euro 15.000 in tre anni (art. 3 reg. 1408/2013). Da tale disposizione consegue un ulteriore limite per l'agricoltore sotto il profilo dell'entità delle somme indenizzabili nell'arco del triennio. Va ricordato che più di recente le Istituzioni UE hanno preso atto del problema e fatto proprio l'idea che i danni in parola vanno risarciti, ma a condizioni che i singoli Stati membri e/o le imprese adottino misure di prevenzione del fenomeno proporzionali alla minaccia¹⁵.

5. GLI INTERVENTI DEL LEGISLATORE REGIONALE: PREVENZIONE DEL DANNO E RAZIONALITÀ DEL SISTEMA

Nel contesto attuale, nonostante l'incremento dei danni in agricoltura e l'accentuarsi delle criticità ad essi connessi per il settore primario, la disciplina a livello nazionale è rimasta sostanzialmente invariata, salvo i correttivi che sono stati apportati per volontà del legislatore UE. Maggiore è stato invece lo sforzo a livello regionale, dove si sono susseguiti interventi normativi molto diversi tra loro, ancorché riconducibili a una più generale logica di prevenzione del danno della fauna selvatica in agricoltura. Una azione che tuttavia si è spesso resa vana a seguito del controllo di legittimità della Corte Costituzionale. In proposito, infatti, va osservato che in tema di competenze legislative tra Stato e Regione come indicate dal Titolo V della Costituzione, l'art. 117 Cost. nel dettare il riparto delle competenze legislative assegna allo Stato la competenza esclusiva relativamente alla *protezione dell'ambiente e dell'ecosistema* – per la quale il legislatore statale ha, nondimeno, previsto un ampio decentramento delle proprie competenze normative e amministrative a livello degli enti territoriali – mentre nessuna menzione è fatta per la materia della caccia. Ne risulta, pertanto, un quadro di competenze assai frammentato e dai confini delle materie non facilmente identificabili, nel quale lo Stato ha attribuito alle Regioni un potere legislativo *sui generis*, subordinato a quello statale, e ha distribuito fra Regioni e province le relative funzioni amministrative¹⁶.

¹⁵ Cfr. *Orientamenti dell'UE per gli aiuti di stato nel settore agricolo 2014/2020* del 1.7.2014.

¹⁶ 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), le quali, seppur in modo differenziato mantengono l'intera competenza, oppure delegano a loro volta (come in passato con le provincie) in tutto o in parte alle rispettive Città metropolitane le funzioni amministrative di competenza regionale.

In non poche occasioni gli interventi normativi regionali hanno interessato la riconduzione di talune specie, ritenute particolarmente nocive, nell'ambito della fauna oggetto di prelievo venatorio, oppure modificando il calendario venatorio estendendo il periodo di caccia ad altre specie, con il fine di diminuire i danni causati in agricoltura da tali animali.

Tali interventi normativi regionali, attuati per lo più facendo ricorso alla disciplina dell'esercizio delle deroghe di cui all'art. 19 *bis* che prescrive uno specifico *iter* procedimentale per le deroghe, subordinando l'adozione dell'atto amministrativo¹⁷ al parere preventivo dell'ISPRA e prevedendo che l'intenzione regionale di adottare il provvedimento di deroga debba essere comunicata all'ISPRA entro il mese di aprile di ogni anno per la formulazione del relativo parere nei quaranta giorni successivi, hanno tuttavia subito il controllo di legittimità costituzionale della Corte. Si tratta di tipiche leggi-provvedimento, in quanto le disposizioni che esse contengono sono prive di astrattezza e generalità, e sono destinate a esaurire i propri effetti contingenti con lo spirare della stagione di caccia. Esse, piuttosto che a comporre interessi in conflitto secondo apprezzamenti propri della discrezionalità legislativa, tendono a tradurre in regole dell'agire concreto, e per il caso di specie, un complesso di valutazioni, basate su elementi di carattere squisitamente tecnico-scientifico: ciò, al fine di introdurre, in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali (art. 18, l. 157/1992) un elemento circoscritto di flessibilità all'interno dell'altrimenti rigido quadro normativo nazionale¹⁸.

Nel vigore della revisione della Parte II del Titolo V della Costituzione, si è aggiunto che legittimamente la legge dello Stato, nell'esercizio di una competenza che le è riservata in via esclusiva, può vietare che la funzione amministrativa regionale venga esercitata in via legislativa¹⁹. In tale area riservata di competenza, per quanto la funzione amministrativa debba essere allocata al livello di governo reputato idoneo ai sensi dell'art. 118 Cost., il compito sia di individuare questo livello, sia di disciplinare forma e contenuto della funzione, non può che spettare al legislatore statale²⁰.

¹⁷ Soggetto all'annullamento del Consiglio dei ministri se adottato in violazione delle disposizioni della legge n. 157 del 1992 e della dir. 2009/147 del 30 novembre 2009 concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

¹⁸ Nel caso delle specie cacciabili, sia dei periodi aperti all'attività venatoria, implichi l'incisione di profili propri della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che fanno capo alla competenza esclusiva dello Stato, il legislatore nazionale ha perciò titolo per imporre alle Regioni di provvedere nella forma dell'atto amministrativo, anziché in quella della legge.

¹⁹ Cfr. Corte Cost. n. 44 del 2010; Corte Cost. n. 271 e n. 250 del 2008; Corte Cost. (ord.) n. 405 del 2008.

²⁰ Cfr. Corte Cost. n. 43 del 2004.

Ora, a fronte al susseguirsi di interventi normativi di tal fatta, l'orientamento della Consulta ha statuito che la selezione delle specie cacciabili compete al legislatore statale poiché implica «l'incisione di profili propri della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che fanno capo alla competenza esclusiva dello Stato»²¹. Pertanto la fattispecie in esame, in base alla giurisprudenza della Corte, rientra nella materia ambientale. Invero, il bene ambiente afferisce a un interesse pubblico di valore costituzionale primario²² e assoluto²³.

In altri termini, il confine che l'orientamento della Corte costituzionale ha stabilito tra la competenza Statale in materia di tutela dell'ambiente e quella regionale in materia di caccia è sostanzialmente identificato nel punto in cui la modifica della norma regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente sull'intero territorio nazionale²⁴.

Ne consegue che pur spettando alle regioni la disciplina della caccia, e principalmente la sua gestione, o meglio la sua “programmazione”, spetta allo Stato vigilare affinché vengano garantiti gli *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna selvatica. Questa tutela uniformante a livello nazionale è volta a prestare quelle minime garanzie che in qualche modo possono incidere sulla tutela della medesima fauna selvatica determinando l'inosservanza delle limitazioni di tempo, luogo, specie da abbattere, mezzi e/o strumenti per l'abbattimento. Pertanto, è in questo punto che va tracciato il confine tra tutela della fauna selvatica e la caccia, a cui in più occasioni si è fatto riferimento. Un limite, innanzitutto, fatto proprio dal legislatore statale, *ex art.* 1, co. 2, della legge 157/92, che eleva detta limitazione a principio fondamentale della materia della caccia²⁵; e, successivamente, dal giudice delle leggi attraverso una ormai consolidata giurisprudenza volta a frenare l'esercizio del prelievo venatorio al fine di garantire la sopravvivenza delle specie. Quindi sembra potersi affermare che il complesso normativo indirizzato a salvaguardare gli «standard minimi ed uniformi di tutela della fauna selvatica», predisposti dal legislatore statale, corrisponde con quelle disposizioni che incidono sui limiti sull'attività venatoria modificando il periodo venatorio, aumentandolo o li-

²¹ *Ex multis*, cfr. Corte Cost. n. 20 del 2012; Corte Cost. 191 del 2011; Corte Cost., n. 226 del 2003 e Corte Cost. n. 536 del 2002.

²² Cfr. Corte Cost. n. 151 del 1986.

²³ Cfr. Corte Cost. n. 617 del 1987.

²⁴ In tal senso, da ultimo, Corte Cost. n. 139 del 2017.

²⁵ Cfr. art. 1, co. 2, legge 157/92: «L'esercizio dell'attività venatoria è consentito purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica e non arrechi danno effettivo alle produzioni agricole».

mitandolo, oppure modificando le specie cacciabili, i luoghi, i modi o i mezzi della caccia.

Da ultimo, va segnalato il diverso approccio seguito dal legislatore toscano con la L.R. Toscana del 9 febbraio 2016 n. 10, *Legge obbiettivo per la gestione degli ungulati in Toscana*²⁶, il quale, con un intervento maggiormente organico ha dettato una disciplina fortemente segnata da misure di stampo preventive. La legge, ancorché circoscritta alla gestione degli ungulati, che rappresentano la principale causa dei danni in Toscana, si propone di attuare una *gestione straordinaria* delle specie attuate, in sintesi, attraverso una pianificazione faunistico-venatoria e la previsione di soglie di abbattimento ritenute idonee a ripristinare l'equilibrio delle specie sul territorio (art. 1). Un sistema che, in dettaglio si articola attraverso la previsione di aree maggiormente critiche, e la definizione di obbiettivi di abbattimento delle specie al fine di ripristinare l'equilibrio faunistico sul territorio, nonché favorendo la creazione di filiere alimentari per la selvaggina.

La L.R. Toscana 10/2016, pur presentando dei limiti e talune disposizioni dalla difficile attuazione, risponde a ben vedere a una *ratio legis* ben precisa e meritevole di considerazione che si indentifica nel voler tentare di risolvere il problema dei danni della fauna in agricoltura *ex ante* attraverso misure di prevenzione. Un approccio condivisibile soprattutto in questa materia caratterizzata dalla naturale interazione delle specie sul territorio e quindi sull'attività dell'impresa agricola. Un fatto questo fisiologico, ove i danni causati dalla fauna non possono essere rimessi al mero strumento dell'indennizzo, peraltro insufficiente a garantire una sorta di ristoro adeguato dell'agricoltore, ma richiede concrete ed efficaci misure di prevenzione attraverso cui perseguire una gestione delle specie sul territorio.

6. CONCLUSIONI. LA TUTELA DELLA FAUNA SELVATICA NELLA PROSPETTIVA DELLA SUA GESTIONE

Le considerazioni ora espresse inducono a una ulteriore riflessione. Se la prevenzione, come si è detto, deve rappresentare la linea guida dell'intervento del legislatore in una logica di "gestione" delle specie allora il problema richiede di essere affrontato in modo assai diverso e più complesso.

I più recenti interventi legislativi regionali, e talune proposte di riforma a

²⁶ Si veda altresì il D.P.G.R. Toscana del 5 settembre 2017 n. 48/R, *Regolamento di attuazione della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 e della legge regionale 9 febbraio 2016, n. 10.*

livello nazionale²⁷, anziché prediligere un approccio organico e di insieme al problema sembrano preferire interventi saltuari che interessano talune specie oppure singoli profili della materia. Invece, occorre riflettere sull'attualità dell'impianto normativo vigente, nato per disciplinare principalmente la caccia, piuttosto che attuare una gestione delle specie sul territorio²⁸. Invero, occorre porre mano a una revisione dell'intero impianto normativo vigente della legge quadro 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 maggiore riflessione 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 loro controllo sul territorio in modo da garantire un equilibrato numero nelle singole aree, e quindi un sistema di gestione degli *habitat*. Si tratta di un approccio più ampio al problema in esame che evoca lo sviluppo sostenibile come motore del cambiamento della cultura della protezione dell'ambiente: se lo sviluppo sostenibile comporta una ricerca di equilibrio tra lo sviluppo economico (e quindi le attività imprenditoriali), le politiche sociali e la tutela dell'ambiente, esso impone il superamento di quell'approccio settoriale (per ambiti ambientali aggrediti ovvero per tipologie di aggressione) che, per lungo tempo, ha caratterizzato le politiche ambientali ed esprime in modo pieno la vocazione trasversale dell'interesse ambientale²⁹. Il tema quindi si sposta e si prospetta sotto il profilo della prevenzione, quale attività dell'uomo sulla fauna attraverso cui garantire un generale livello di conservazione delle specie e assicurare la naturale evoluzione delle specie, e contestualmente garantire una presenza sul territorio non invasiva della sfera di attività dell'uomo.

Si tratta di una diversa visuale che trae origine dall'evento dei danni in agricoltura causati dalla fauna selvatica e da esso ricava il presupposto per sviscerare l'impianto normativo che, in più occasioni, si presenta non sempre

²⁷ 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*".

²⁸ 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*".

²⁹ La pretesa della protezione dell'ambiente nel caso di specie si concretizza in una tutela nei confronti della protezione di una specie selvatica in quanto l'uso distorto dell'ambiente può danneggiare le sue componenti, ma altresì gli interessi del cittadino, e a tali fini richiede interventi dell'amministrazione pubblica per prevenire il danno, oppure per assicurare l'adozione di provvedimenti favorevoli che eliminino il danno o garantiscano il cittadino con il conseguente ristoro a tutela di interessi collettivi e individuali.

adeguato alle evoluzioni naturali, economiche e sociali che si sono verificate negli ultimi decenni e che sono alla base del crescente problema legato alla fauna selvatica sul territorio. Il punto da cui occorre muovere in una prospettiva *de jure condendo* potrebbe essere rappresentato dalla definizione di una nuova dimensione, ove gli interessi pubblici e privati possano convergere in una equilibrata gestione della fauna selvatica sul territorio con la duplice finalità, conservativa delle specie faunistiche e garante dell'equilibrio delle stesse sul territorio, nel rispetto delle altre componenti ambientali e dell'attività economica dell'impresa agricola.

In altri termini, quanto rilevato pone la questione sotto il profilo che intercorre tra agricoltura e ambiente nella dimensione dell'esercizio dell'attività agricola e, in particolare, della capacità dell'impresa di produrre, oltre ad alimenti, energia, anche servizi sotto il profilo ambientale. L'impresa agricola in altri termini non si limita a produrre compatibilmente con l'ambiente ma giunge a produrre per l'ambiente, ossia ottimizzando l'impiego dei fattori produttivi per il soddisfacimento di un fine anche di tipo ambientale, ad esempio attraverso la conservazione e il ripristino di una specie ambientale. Invero, l'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, e che, si rammenti, già ha come propria l'attività venatoria unitamente a quella agrituristica, potrebbe acquisire un ruolo assai rilevante nella gestione della fauna selvatica, anche attraverso le attività di gestione del contenimento effettuato tramite il prelievo venatorio. In questa prospettiva una nuova dimensione della normativa faunistica ove gli interessi pubblici e privati possano convergere in una equilibrata gestione della fauna selvatica. Si prospetterebbe in questo modo una gestione della fauna selvatica non più solo pubblica ma affidata anche ai privati e, in particolare, all'attività dell'impresa agricola che consentirebbe agli agricoltori presenti sul territorio di essere i soggetti chiamati a esercitare, previa autorizzazione amministrativa e in conformità alle disposizioni normative in merito ai limiti di tempo, spazio, specie e mezzi, l'attività di contenimento della fauna selvatica, con la finalità di perseguire il fine della sua immissione sul mercato attraverso una filiera alimentare della selvaggina (commestibile) che allo stato non risulta del tutto regolamentata soprattutto nella sua fase iniziale, ossia quella dell'immissione del prodotto nel mercato, con evidenti lacune in termini di tracciabilità del prodotto e individuazione del soggetto responsabile [*rectius*: "dell'impresa alimentare"]³⁰.

³⁰ La particolarità della disciplina del mercato degli alimenti è infatti rappresentata dal momento

Tale obbiettivo richiederebbe una modifica della norma speciale relativa alla natura giuridica della fauna selvatica, avvicinando in tal modo il nostro paese al sistema normativo degli altri Stati membri circa l'esercizio dell'attività venatoria, ma non pregiudicherebbe assolutamente il regime di protezione delle specie in quanto esso, come detto, è affidato nello specifico alle fonti summenzionate di diritto ambientale, internazionale e interno, nonché alla regolamentazione statale. Certamente la definizione del problema della prevenzione dei danni da fauna selvatica può trovare altre soluzioni, intervenendo, come detto, con una attività di abbattimento di talune specie, piuttosto che su altre, ritenute maggiormente dannose, ma in tal modo si rischia di perdere di vista il nocciolo del problema che invece – si crede – richiede di considerare nella sua interezza la questione della gestione della fauna selvatica sul territorio. La conclusione che si prospetta in questi termini si basa sulla convinzione di dover coniugare la difesa di una componente dell'ambiente e l'interesse privato in una prospettiva diversa, forse più complessa, ma paradossalmente più funzionale a garantire un ordine che è naturale e sociale contemporaneamente.

RIASSUNTO

Questo contributo si propone di esaminare il tema dell'evento pregiudizievole subito dall'agricoltore a causa della fauna protetta dalla prospettiva degli interventi legislativi regionali che negli ultimi anni si sono susseguiti con l'intento di porre in essere misure di prevenzione del danno. Il momento storico attuale è infatti caratterizzato da una forte attività del legislatore regionale, piuttosto che di quello statale, che in più occasioni è intervenuto a disciplinare la materia nella prospettiva di rispondere all'azione dannosa della fauna selvatica in agricoltura. Il tema dei danni da fauna selvatica in agricoltura presenta una complessità di base e una serie di implicazione giuridiche e si basa sull'assunto che questa questione non può essere affrontata in una logica unicamente risarcitoria. La prospettiva quindi deve essere quella in primo luogo della prevenzione, quale attività

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, par. 17, del reg. 178/02 il legislatore comunitario qualifica il cacciatore quale "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. 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.

dell'uomo sulla fauna attraverso cui garantire un generale livello di conservazione delle specie e assicurare la naturale evoluzione delle specie, e contestualmente garantire una presenza sul territorio non invasiva della sfera di attività dell'uomo. Si tratta di una diversa visuale che trae origine dall'evento dei danni in agricoltura causati dalla fauna selvatica e da esso ricava il presupposto per riflettere sull'attualità dell'impianto normativo che, in più occasioni, si presenta non sempre adeguato alle evoluzioni naturali, economiche e sociali che si sono verificate negli ultimi decenni e che sono alla base del crescente problema legato alla fauna selvatica sul territorio. Il punto da cui occorre quindi muovere, in una prospettiva *de jure condendo*, è rappresentato dalla definizione di una nuova dimensione, ove gli interessi pubblici e privati possano convergere in una equilibrata gestione della fauna selvatica sul territorio con la duplice finalità, conservativa delle specie faunistiche e garante dell'equilibrio delle stesse sul territorio, nel rispetto delle altre componenti ambientali e dell'attività economica dell'impresa agricola.

ABSTRACT

This article aims to examine the issue of the event suffered by the farmer because of the protected wildlife from the perspective of the regional law. The current historical moment is in fact characterized by a strong activity of the regional legislator, rather than of the state legislator, which on several occasions has intervened to regulate the matter with a view to responding to the harmful action of wildlife in agriculture. The issue of damage from wildlife in agriculture has a basic complexity and a series of legal implications and is based on the assumption that this issue cannot be dealt with in a purely compensatory logic. Therefore, the perspective must be that of prevention, as a human activity on the fauna through which to ensure a general level of conservation of the species and ensure the natural evolution of the species, and at the same time guarantee a non-invasive presence in the sphere of the human activity. It is a different view that originates from the event of damage in agriculture caused by wildlife and from it derives the prerequisite for reflecting on the actuality of the regulatory system that, on several occasions, is not always adequate to natural evolutions, economic and social events that have occurred in recent decades and which are at the base of the growing problem related to wildlife in the area. The point from which we must therefore move, in a *de jure condendo* perspective, is represented by the definition of a new dimension, where public and private interests can converge in a balanced management of wildlife on the territory with the dual purpose of conserving wildlife species and guarantor of the balance of the same on the territory, respecting the other environmental components and the economic activity of the agricultural enterprise.

BIBLIOGRAFIA

- BUSNELLI F.D. (1987): *Problemi di inquadramento sistematico del danno alla persona*, in «Riv. crit. Dir. priv.», p. 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.», p. 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.», p. 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.», p. 518.

- FRANZONI N. (1993): *Fatti illeciti*, Bologna.
- GERMANO' A. e ROOK BASILE E. (2016): *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino.
- GIANNINI M.S. (1985): *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, p. 79 e ss.
- 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, p. 401.
- LUCIFERO N. (2015): *I danni all'agricoltura dalla fauna selvatica: prevenzione e responsabilità*, Torino.
- 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, p. 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.», p. 227.
- MASINI S. (1989): *Sulla responsabilità civile dello Stato per i danni cagionati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole*, in «Giur. agr. it.», p. 484.
- MESSINETTI D. (1997): *Danno giuridico (voce)*, in *Enc. del dir.*, Milano, p. 469.
- ROMAGNOLI E. (1989): *Esercizio della caccia e chiusura dei fondi: primi appunti*, in «Giur. agr. it.», p. 455.
- ROOK BASILE (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, p. 141.
- SALVI C. (1985): *Il danno extracontrattuale. Modelli e funzioni*, Napoli.
- SCHLESINGER P. (1960): *L'ingiustizia del danno nell'illecito civile*, in *Ius*, p. 336.
- SCOGNAMIGLIO R. (1969): *Appunti sulla nozione di danno*, in «Riv. trim. dir. proc. civ.», p. 464.
- SCOGNAMIGLIO R. (1996): *Ingiustizia del danno*, in «Enc. giur.», I.

