

NICOLA LUCIFERO¹

Gestione del rischio e responsabilità per i danni da fauna selvatica in agricoltura

¹ Università degli Studi di Firenze, Dip. DAGRI

I. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il tema presenta una complessità sul piano sistematico ove si considerino i due ambiti disciplinari presi in esame – ossia, la gestione del rischio¹ e le disposizioni deputate a ristorare l'imprenditore agricolo a fronte dei danni causati dalla fauna selvatica² – che, se apparentemente possono sembrare riconducibili a un medesimo schema normativo in quanto destinati a una gestione dell'evento calamitoso in agricoltura, a ben vedere presentano profonde distinzioni non solo per il diverso modello regolatorio adottato, ma prim'ancora per la natura stessa dell'evento pregiudizievole.

Gli interventi normativi più recenti nel contesto della gestione del rischio in agricoltura hanno sollevato non pochi problemi ermeneutici per l'estensione degli strumenti di tutela previsti per gli agricoltori colpiti dai danni causati dalla fauna selvatica nel contesto della più ampia disciplina della gestione del rischio. Tale modifica normativa se da un lato ha previsto nuove coperture relative a eventi calamitosi in agricoltura (tra cui le avversità atmosferiche, epizootie, fitopatie o infezioni parassitarie) segnando l'evoluzione del sistema della gestione del rischio, dall'altro sollecita alcune riflessioni con riferimento all'efficacia di tali disposizioni con particolare riferimento alla fattispecie in esame.

¹ D.lgs. 29 marzo 2004, n. 102, come modificato dall'art. 1, co. 1, lett. b), d.lgs. 26 marzo 2018, n. 32.

² Legge 11 febbraio 1992, n. 157 in materia di *Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*.

In termini generali, occorre considerare che l'indagine sull'evento dannoso causato dalla fauna selvatica investe i profili della responsabilità e della risarcibilità del pregiudizio patito dall'imprenditore al pari della copertura del rischio attraverso gli strumenti assicurativi per ristorare i costi e le perdite generate dagli eventi naturali, alcuni dei quali sono assolutamente non prevedibili e si manifestano in modo violento e catastrofe e altri, pur prevedibili, si verificano in modo ripetuto al punto da terminare l'emergere di danni altrettanto ingenti alle produzioni agricole. Tutti questi eventi, in quanto determinati da fattori ingovernabili da parte dell'uomo, o perché imprevedibili o perché insormontabili, possono produrre modifiche nell'ecosistema e interferenze nelle attività antropiche determinando un pregiudizio che si manifesta non solo nella perdita della produzione o di singoli beni aziendali, ma ancor più per l'effetto che tali eventi possono determinare sul mercato ove opera abitualmente l'agricoltore.

La questione, per le considerazioni ora esposte, non può essere quindi limitata al solo danno, ma per gli effetti che questo produce sull'attività dell'impresa risulta fortemente collegato alla sostenibilità finanziaria aziendale, financo all'accesso al credito³. Invero, il legame tra il rischio creditizio e i rischi della produzione agricola porta nella valutazione delle determinazioni in merito all'erogazione del credito a considerare i profili relativi proprio alla produzione oltre che allo stato patrimoniale finanziato, e crea nel settore agricolo un legame indiretto tra rischio creditizio e rischio di calamità naturali ed eventi climatici che possono impattare sui livelli quantitativi e qualitativi della produzione. Pertanto, il danno da fauna selvatica deve essere preso in considerazione non limitatamente all'evento diretto che esso produce, ma per l'impatto che il danno ha sulla struttura produttiva e a livello aziendale con conseguenze talvolta particolarmente rilevanti sul piano finanziario. Un pregiudizio che implica la necessità di ripristinare la struttura produttiva secondo i naturali ritmi biologici, e che determina l'assenza dell'impresa dal mercato con conseguenti perdite di investimenti oppure l'impossibilità di soddisfare gli impegni assunti e la domanda dei propri prodotti⁴.

³ Il sistema normativo vigente risente dell'entrata in vigore del Testo Unico Bancario (TUB), di cui al d. lgs. 1° settembre 2009, n. 385, parzialmente modificato in un primo tempo dall'inadeguata novella intervenuta con il d.l. 4 gennaio 1991, n. 1, convertito in l. 17 febbraio, n. 135 e, successivamente, dal d.lgs. 4 agosto 1999, n. 342. Nel contesto di una ridefinizione unitaria della normativa bancaria, il TUB prevede al suo interno una disciplina rubricata "Credito agrario e peschereccio". In particolare, pur mantenendo una sua marginale autonomia, il credito agrario viene modificato sostanzialmente a iniziare dalla sua stessa definizione che l'art. 43 qualifica nella *concessione da parte di banche di finanziamenti destinati alle attività agricole e zootecniche nonché a quelle a esse connesse o collaterali*.

⁴ Il c.d. "rischio di mercato" è direttamente collegato al sistema di offerta dei prodotti agricoli

2. L'ETEROGENESI DEL DANNO DA FAUNA SELVATICA IN AGRICOLTURA

Occorre muovere da una considerazione di carattere generale: il fenomeno dei danni da fauna selvatica riflette una situazione naturale e fisiologica che si esprime nell'interazione delle specie sul territorio dove viene praticata l'attività agricola. Una situazione che il legislatore negli anni addietro ha tentato di gestire garantendo un determinato equilibrio delle specie attraverso lo strumento del prelievo, da perseguirsi anche attraverso l'attività venatoria. Tuttavia, le trasformazioni, sociali ed economiche, che hanno caratterizzato gli ultimi decenni hanno con il tempo accentuato l'aumento di alcune specie selvatiche sul territorio e così determinato l'incremento dei danni arrecati alle attività agricole segnato anche da una diversificazione delle specie animali che li determinano⁵. Diverse sono le ragioni di questo aumento esponenziale delle specie, che sono principalmente da ricondurre a un concorso di fattori tra cui si ricorda l'assenza dell'uomo sul territorio soprattutto a seguito dell'abbandono-

segnata che è a monte di una serie di complessi passaggi che coinvolgono più operatori e distinti settori di impresa. Invero, soltanto una minima parte della produzione primaria trova direttamente sbocco sul mercato finale, posto che la maggiore parte dei prodotti viene utilizzata come beni intermedi dall'industria. Più precisamente, l'immissione sul mercato dei prodotti da parte dell'imprenditore agricolo può avvenire attraverso forme assai diversificate che, sostanzialmente, è possibile distinguere a seconda che sia il medesimo imprenditore a organizzare la commercializzazione del prodotto entrando in contatto direttamente con il consumatore finale, oppure che ceda la produzione a soggetti intermedi della filiera agroalimentare che provvedono alla successiva trasformazione e distribuzione, entrando direttamente loro in contatto con il consumatore. Il pregiudizio patito dall'agricoltore, pertanto, può determinare una impossibilità di rispondere a delle obbligazioni contratte in termini di conferimento del prodotto o cessione dello stesso a determinate imprese di trasformazione, oppure, direttamente al consumatore. L'area di intervento comprende quello della cessione dei prodotti agricoli, già oggetto di una disciplina generale relativa alla vendita e delle regole speciali per la concentrazione dell'offerta nelle relazioni verticali, ma anche quella che attiene, programmandole, alle cessioni delle produzioni future o comunque *in itinere* e che comprendono anche l'area dei contratti di integrazione verticale in senso stretto, delineando l'ambito specifico di intervento della disciplina dei contratti in agricoltura. Un mercato segnato dalla debolezza fisiologica e strutturale dell'imprenditore agricolo che si rileva ora nella prospettiva delle relazioni con gli altri operatori della filiera e mette in luce vecchie e nuove criticità di un sistema complesso, in cui le regole della concorrenza sono coordinate con la disciplina di settore frutto della politica europea della Pac. Le regole "speciali" della concorrenza da applicare in agricoltura rispondono, infatti, nella loro sintesi più estrema, alla disciplina specifica voluta dall'Unione a sostegno del settore primario nelle logiche delle finalità di cui all'art. 39 TFUE.

⁵ In argomento si vedano i resoconti dei lavori in AA.VV., *Danni causati dalla fauna selvatica all'agricoltura*, «I Georgofili. Quaderni», I, 2009; AA.VV., *Agricoltura e gestione razionale della fauna selvatica*, «I Georgofili. Quaderni», IV, 2013; AA.VV., *Irrazionali danni da fauna selvatica all'agricoltura e all'ambiente*, «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili», s. VIII, vol. 11, 2014, tomo II; AA.VV., *La gestione della fauna selvatica ungulata tra insostenibilità dei danni in agricoltura, tutele e opportunità*, «I Georgofili. Quaderni», II, 2017 e, da ultimo, AA.VV., *La riforma della pac e la gestione della fauna selvatica*, «I Georgofili. Quaderni», II, 2021.

no delle campagne, dove in precedenza questi rappresentava una costante fonte di controllo e di protezione del contesto ambientale; le abbondanti risorse alimentari provenienti dai terreni abbandonati dall'agricoltura; l'avanzamento del bosco, che ha determinato un aumento delle aree di rifugio e di riproduzione faunistica; e una pressione venatoria divenuta nel tempo sempre più debole. Una criticità che, con intensità diverse, coinvolge ora l'intero territorio nazionale e che pone non pochi dubbi sul piano dell'efficacia del sistema di gestione del rischio.

Ora, giova rilevare che la caratteristica principale di tale fenomeno, che all'atto pratico determina una concreta difficoltà di individuare uno strumento unitario di risoluzione del problema, è data dalla sua eterogeneità. Questa è innanzitutto riferita alle specie, diverse tra loro e a cui peraltro corrisponde un regime di tutele differenziate⁶, e si esprime in una moltitudine di eventi dannosi all'attività agricola comprendendo situazioni assai diversificate tra loro con effetti che coinvolgono più ambiti di interesse⁷. 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 stessa 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 che causano inondazione di vaste aree). 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

⁶ 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 un regime di protezione diversificato dettato da specifiche disposizioni che possono prevedere tutele differenziate. Taluni sono causati da animali *particolarmente protetti* poiché tutelati ai sensi dell'art. 2 della l. 157/92; altri da specie protette in forza di convenzioni internazionali, oppure da altre specie non protette per le 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).

⁷ Una problematica che talvolta supera la sfera di interesse del singolo e interessa la collettività in termini di sicurezza alimentare (per le malattie che possono arrecare agli allevamenti) oppure di sicurezza pubblica, e dalla difficile previsione di un sistema unitario per la definizione di un regime di tutela.

dell'impresa agricola⁸. 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 del prodotto aziendale sul mercato così incidendo sul processo economico dell'attività imprenditoriale⁹.

Il tema rileva pertanto 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.

3. L'EVENTO PREGIUDIZIEVOLE NEL CONTESTO DI UN REGIME PROTEZIONISTICO DELLE SPECIE SELVATICHE

I danni da fauna selvatica rappresentano un problema la cui complessità è resa tale dagli interessi giuridicamente rilevanti che vi convergono, 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 naturale. 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

⁸ È questo un riferimento che si rinviene nelle motivazioni di alcune sentenze di merito con riferimento al *quantum debeatur* ove si sottolinea «l'incidenza dell'evento dei fattori della produzione quindi – per un considerevole arco temporale – sull'esercizio, e sui risultati dell'impresa agricola, incidendo negativamente sul processo economico dell'attività imprenditoriale» (cfr. T. Ravenna, 19 marzo 2016, n. 349; App. Firenze, 9 agosto 2012 n. 1105).

⁹ 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 genere. 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.

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 prospettazione 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. 41), e della proprietà fondiaria e dell'attività agricola in particolare (artt. 42 e 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).

L'intero impianto della l. 157/92 risulta segnato dalla qualifica giuridica della fauna selvatica che l'art. 1 prevede quale *patrimonio indisponibile dello Stato* e, pertanto, bene pubblico non disponibile, che lo Stato, attraverso gli enti territoriali, custodisce e controlla a beneficio dell'intera collettività¹⁰. Tale qualificazione rileva con riferimento agli obblighi in capo allo Stato connessi all'appartenenza degli animali selvatici, nonché al profilo risarcitorio per i danni causati dalla fauna selvatica. La questione è particolarmente spinosa se posta in relazione alla tutela, altre volte sottolineata, degli interessi agricoli di fronte ai pregiudizi subiti dagli attacchi della fauna selvatica. Le conseguenze della proprietà sulla fauna richiedono di essere misurate con gli interessi in gioco previsti dal legislatore – quali sono quelle ambientali, quelle venatorie oltre che quelle agricole – non solo per definire il soggetto legittimato passivo al ristoro del danno all'agricoltore, oltre all'*an* e al *quantum debeatur* ma, ancor prima, per delineare gli obblighi che incombono per garantire l'equilibrio faunistico, e ambientale in genere, auspicato dal legislatore che si tramuta in atti e interventi di prevenzione e controllo della fauna selvatica sul territorio.

¹⁰ La qualificazione della fauna quale bene pubblico risponde a una logica di protezione degli animali selvatici e si caratterizza per costituire un vincolo conservativo collegato alla fruibilità dello stesso da parte della collettività in termini di bene ambientale o paesaggistico. In questa prospettiva si comprende che la tutela non attiene a un singolo animale, ma alla fauna nel suo complesso, da cui anche la carenza di legittimazione della proprietà da parte di altri soggetti al di fuori dello Stato in quanto il bene è posto *extra commercium* e ne è statuita l'immodificabilità della destinazione effettiva, salvo i casi previsti dalla legge. Per una dettagliata ricostruzione dell'evoluzione della disciplina v. M. COMPORI, *Responsabilità civile per i danni da selvaggina*, in «Riv. dir. agr.», I, 1986, pp. 837-839; da ultimo, sia lecito rinviare a *I danni all'agricoltura dalla fauna selvatica: prevenzione e responsabilità*, a cura di N. Lucifero, Torino, 2015.

Invero, com'è stato da tempo osservato in dottrina¹¹ e, più di recente in giurisprudenza¹², 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 del territorio, il *ristoro*, invece, è indice di una previsione eventuale e successiva a tutela del danno causato 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, infatti, indubbio 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 dell'attività venatoria quale attività complementare alla tutela ambientale, evidenziandone il profilo relazionale, finalizzato anche alla conservazione dell'equilibrio ecologico¹³.

¹¹ Per tutti, M. COMPORI, *Responsabilità civile per i danni da selvaggina*, cit., pp. 858-860; sia lecito rinviare anche a N. LUCIFERO, *Gli strumenti di prevenzione e di ristoro dei danni da fauna selvatica in agricoltura nella disciplina giuridica: le fonti normative, la fattispecie del danno, gli interventi di tutela a favore delle colture agricole e l'azione per il ristoro dei danni*, in *I danni all'agricoltura dalla fauna selvatica: prevenzione e responsabilità*, cit., pp. 297-300.

¹² Il riferimento è alla giurisprudenza di merito, la cui prima pronuncia è della Corte territoriale fiorentina seguita da altre in senso conforme: App. Firenze, 9 agosto 2012 n. 1105; T. Ravenna, 19 marzo 2016, n. 349; Trib. L'Aquila, 27 gennaio 2021, n. 56; Trib. Taranto, 27 aprile 2020.

¹³ 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*. 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. 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

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 gestione¹⁴. 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 delle competenze su base territoriale, nonché della presenza di diversi istituti assai diversi tra loro. Invero, la pianificazione del territorio, da attuarsi su base regionale, determina una ripartizione in oasi di protezione, zone di ripopolamento e cattura, centri pubblici o privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale sulla base del quale viene predisposto la pianificazione faunistico-venatoria (art. 10. co. 7 e 8). Una ripartizione del territorio in zone destinate alla protezione delle specie e in altre alla cattura che rendono assai difficile avere una conoscenza costante delle specie necessarie per l'attività di pianificazione.

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 illimitata¹⁵.

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 dicembre 2013.

¹⁴ A tali fini sottende lo strumento normativo di maggiore rilievo nell'impianto della l. 157/92 nell'organizzazione del territorio rappresentato dalla pianificazione faunistico-venatoria di tutto il territorio agro-silvo-pastorale (art. 10) con cui perseguire «la conservazione delle 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».

¹⁵ Il ristoro dei danni prodotti dalla fauna selvatica è affidato alla legge speciale di cui agli artt. 26, co. 1, e 14, co. 14, l. 157/1992 che prevedono che «per far fronte ai danni non altrimenti risarcibili arrecati alla produzione agricola e alle opere approntate sui terreni coltivati e a pascolo

Merita a tale proposito osservare – perché questo rappresenta ancora oggi una questione apparentemente controversa¹⁶ – che, seppure la legge a più riprese fa riferimento (forse con apparente leggerezza) al *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 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*, 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 secondo. 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 su cui poggia la legge quadro. A ben vedere, nella fattispecie di danno causato dalla fauna selvatica, l'anti-giuridicità dell'evento pregiudizievole viene elisa dall'incidenza sulla lesione del diritto di una pluralità di fattori fatti propri dal legislatore con la legge 157/92. 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'ecosistema¹⁷.

dalla fauna selvatica è costituito a cura di ogni regione un fondo destinato alla prevenzione e ai risarcimenti». Inoltre, si rammenta che 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 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. 2043 c.c.

¹⁶ In giurisprudenza, da ultimo, cfr. T.A.R. Veneto, 22 novembre 2017, n. 1043; T.A.R. Ancona, 20 novembre 2017, n. 871.

¹⁷ Pertanto, la legge quadro, da un lato, riferisce dei "danni non altrimenti risarcibili", dall'altro non prevede il ristoro integrale di essi, ma "contributi per il risarcimento", ancorché in base a

4. IL RISTORO DEL DANNO DA FAUNA SELVATICA IN AGRICOLTURA TRA IMMOBILISMO DEL LEGISLATORE E NUOVE PROSPETTIVE DETTATE DALL'EVOLUZIONE GIURISPRUDENZIALE

In un contesto generale segnato dall'incremento dei danni in agricoltura e dall'accentuarsi delle criticità da essi connessi al settore agricolo, va detto che a livello nazionale il quadro normativo è rimasto sostanzialmente invariato – salvo i correttivi che sono stati apportati alla legge quadro per volontà del legislatore europeo e nonostante lo sforzo del legislatore regionale i cui interventi normativi, tuttavia, hanno subito un controllo di legittimità da parte della Corte costituzionale¹⁸ – mentre meritevole di interesse è la più recente

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 ottobre 2013 n. 24466; in precedenza, in senso analogo, Cass. Civ., S.U., 29 settembre 2000 n. 1050).

¹⁸ 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 amministrativo (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) 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 nazionale. 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 legislativa [Corte Cost. n. 44 del 2010; Corte Cost. n. 271 e n. 250 del 2008; Corte Cost. (ord.) n. 405 del 2008]. 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 statale (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» (*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).

evoluzione giurisprudenziale che prospetta una diversa tutela dell'agricoltore danneggiato in ragione della responsabilità della Pubblica Amministrazione.

In particolare, se negli anni addietro la Suprema Corte è stata chiamata in più occasioni a sciogliere diversi nodi ermeneutici, di recente alcune pronunce del Giudice del merito hanno prospettato la questione del ristoro del danno in una diversa prospettiva. Invero, le sentenze della Cassazione avevano per lo più definito diverse questioni dibattute circa la posizione processuale e sostanziale del danneggiato, quale soggetto pacificamente legittimato a una tutela indennitaria, in luogo di quella risarcitoria, con il conseguente obbligo per la Pubblica Amministrazione 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. In tal modo, si è definita una situazione giuridica protetta in capo al coltivatore danneggiato nel ricondurre alla situazione giuridica protetta di diritto soggettivo il 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 Pubblica Amministrazione circa il *quantum* non sembrano dover implicare l'esistenza di un potere discrezionale in capo all'organo pubblico, tanto meno estendibile all'*an*. In questi termini, in caso di mancata corresponsione dell'indennizzo da parte della Pubblica Amministrazione, la tutela indennitaria può essere assistita dal rimedio risarcitorio in quanto viene violato un obbligo imposto dalla legge; tutto ciò ovviamente in presenza di una capacità del fondo regionale destinato ad assicurare l'indennizzo agli agricoltori a coprire l'indennizzo previsto per ciascun singolo evento dannoso¹⁹, e tenendo in dovuto conto i limiti dettati dal diritto europeo²⁰.

¹⁹ Deve infatti «escludersi che dalla legislazione regionale si ricavi il principio per cui la regione deve risarcire l'intero danno alle culture, nella misura del 100 per cento. Ciò, del resto, in conformità con la stessa previsione della legge statale, la quale nel prevedere l'istituzione di un fondo – da ripartire con i criteri fissati dall'amministrazione regionale – dimostra che la responsabilità per i danni in questione è limitata a seconda dell'entità del fondo e del numero di domande di indennizzo da liquidare». Cfr. Cass. 22 ottobre 2014, 22348 in *Guida al diritto*, 2015, 34.

²⁰ Sul punto giova osservare che, come si rileva dalla Nota della Commissione europea, Direzione Generale Agricoltura e Sviluppo Rurale del 9 settembre 2017, 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 ai sensi dell'art. 3 regolamento (UE) 1408/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013. Va ricordato che più di recente le Istituzioni europee 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 o le imprese adottino misure di prevenzione del fenomeno proporzionali alla minaccia [cfr. Orientamenti dell'UE per gli aiuti di stato nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020 del 1 luglio 2014

A fronte di una continua sollecitazione proveniente dalla dottrina, la giurisprudenza più recente 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. Invero, tale tesi si basa sull'applicazione del principio del *neminem laedere* nel senso cioè che la Pubblica Amministrazione 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 terzi²¹. Giova considerare che la responsabilità in questione si colleghi a precise attività positive colpose in capo allo Stato – e in particolare agli enti ai quali sarebbe in concreto spettata, nell'esercizio di funzioni proprie o delegate, l'adozione delle misure che avrebbero dovuto impedire il danno²² –, può prevenire l'evento dannoso, perché contrarie alla regola di diligenza richiesta nel caso e al principio del *neminem laedere*: 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 l'assenza di censimenti, 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.

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 attraverso 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, come anticipato, nell'orientamento secondo cui le competenze faunistico-venatorie degli enti territoriali locali, come disegnate dalla legge quadro, non sono esclusivamente orientate alla

(2014/C 204/01)]. Limite successivamente elevato a euro 20.000 quale valore complessivo di aiuti concedibili ad una medesima impresa nell'arco di tre esercizi fiscali dal regolamento (UE) n. 316/2019 della Commissione del 21 febbraio 2019 che modifica il regolamento (UE) n. 1408/2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti *de minimis* nel settore agricolo. In giurisprudenza, Cons. Stato, Sez. III, 16 gennaio 2019, n. 394; Cons. Stato, Sez. III, 26 giugno 2019, n. 4411; T.A.R. Marche 20 novembre 2017, n. 871.

²¹ Cfr., da ultimo, Trib. L'Aquila, 27 gennaio 2021, n. 56; Trib. Taranto, 27 aprile 2020.

²² Cfr. Cass. Civ., 9 febbraio 2021, n. 3023.

tutela, ma anche al controllo degli animali selvatici, pertanto imponendo un esercizio attivo da parte dell'ente territoriale²³. Invero, l'ente competente, 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»²⁴. 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.

Dunque, anche attraverso la citata 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.

²³ Cfr. T. Ravenna, 19 marzo 2016, n. 349; in precedenza, App. Firenze, 9 agosto 2012 n. 1105; in senso conforme, T.A.R. Ancona, 20 novembre 2017, n. 871.

²⁴ Cfr. App. Firenze, 9 agosto 2012 n. 1105, cit.

5. LA GESTIONE DEL RISCHIO IN AGRICOLTURA E LA SPECIALITÀ DEGLI STRUMENTI ADOTTATI CON RIFERIMENTO AI DANNI DA FAUNA SELVATICA

Le considerazioni sopra esposte rilevano con particolare riguardo se poste in relazione al sistema di gestione del rischio in agricoltura. Questo si è sviluppato nel corso degli ultimi anni attraverso l'adozione del d.lgs. 102/2004 e, in particolare, la previsione di un Fondo di solidarietà nazionale con l'obiettivo di promuovere principalmente interventi di prevenzione per far fronte ai danni alle produzioni agricole nelle zone colpite da calamità naturali o da avversità atmosferiche (art. 1)²⁵. In questo modo la gestione del rischio ha trovato applicazione concreta attraverso strumenti di difesa passiva, quali i contratti assicurativi e gli interventi compensativi con l'obiettivo di stabilizzare il reddito dell'impresa.

Questa tipologia di interventi in agricoltura non ha trovato una rapida diffusione, soprattutto in alcune aree del Paese, e solo attraverso alcune misure incentivanti volte a creare strumenti agevolati si è attuata una gestione maggiormente radicata sul territorio nazionale²⁶.

²⁵ A fronte di una sensibilizzazione della Comunità europea per la gestione del rischio in agricoltura, il nostro Paese ha adottato il d.lgs. 29 marzo 2004 n. 102 che detta misure volte a favorire gli interventi a sostegno delle imprese agricole. Nell'ottica di incentivare l'assicurazione in agricoltura è stato previsto il nuovo Fondo di solidarietà nazionale, approvato con il citato d.lgs. 102/04, che subentra alla legislazione precedente in materia di interventi di soccorso (l. n. 364/70, 590/81, 185/92 e successive modifiche e integrazioni), con l'obiettivo di garantire le produzioni agricole e zootecniche, le strutture aziendali e le infrastrutture dalle calamità naturali e degli eventi eccezionali, soprattutto attraverso azioni di prevenzione, volte alla stabilizzazione dei redditi delle imprese. Per il raggiungimento di dette finalità, in via prioritaria, sono previsti per gli imprenditori incentivi per favorire la stipula dei contratti assicurativi. Limitatamente, invece, ai rischi non assicurabili al mercato agevolato, sono contemplati interventi compensativi dei danni per favorire la ripresa economica e produttiva delle imprese agricole colpite da calamità o avversità eccezionali e per il ripristino delle infrastrutture connesse all'attività agricola (strade interpoderali, acquedotti, fossi di scolo e valloni interaziendali) compatibilmente con le disponibilità di bilancio destinate a coprire le esigenze primarie delle imprese nei termini predetti. Oggi i contratti di assicurazione agricola agevolata rappresentano una realtà costante in certe aree del Paese, mentre è ancora in crescita in altre, a fronte delle gravi perdite economiche cui l'azienda agricola deve spesso incorrere per cause naturali (gelo, pioggia, grandine, siccità).

²⁶ La Politica Agricola Comune per il periodo 2014-2020 ha dato alla gestione del rischio un ruolo fondamentale, istituendo diversi strumenti per gestire i danni derivanti da avversità atmosferiche, fitopatie, o infezioni parassitarie, e emergenze ambientali [cfr. artt. 37-39 del Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale]. Il Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 prevede all'art. 19 la possibilità che gli Stati membri assegnino fino al 3% dei pagamenti diretti per gli strumenti di gestione del rischio attraverso la sovvenzione agli strumenti assicurativi, contributi versati ai fondi di mutualità e strumenti di stabilizzazione del reddito.

Va altresì osservato che la riforma del d.lgs. 102/2004, limitatamente alla previsione del nuovo rischio relativo ai danni causati da animali protetti è rimasta priva di una sostanziale applicazione ove si consideri che, allo stato, non si rinvergono sul mercato prodotti assicurativi idonei ed economicamente sostenibili.

Nella sua fase iniziale, la disciplina dettata dal d.lgs. 102/2004 non prevedeva la copertura per i danni da fauna selvatica che, infatti, rimanevano estranei al sistema della gestione del rischio in agricoltura, il cui evento poteva essere oggetto di ristoro attraverso le disposizioni dettate dalla l. 157/92. Solo attraverso l'impulso del legislatore europeo²⁷, e in particolare del legislatore italiano, si è avuta una parziale riforma del citato d.lgs. 102/2004 avvenuta attraverso il d.lgs. 26 marzo 2018, n. 32 che ha espressamente menzionato tali eventi nel contesto dei danni che possono trovare copertura attraverso le risorse del Fondo di Solidarietà Nazionale. Tuttavia, nonostante la previsione di nuovi contenuti del rischio – che, per l'appunto, comprendono avversità atmosferiche assimilabili a calamità naturali o eventi di portata catastrofica, da epizootie, da organismi nocivi ai vegetali, nonché ai danni causati da animali protetti – il sistema di gestione del rischio da fauna selvatica è rimasto inattuato e rimesso sostanzialmente alla disciplina speciale dettata dalla l. 157/92. D'altronde, la specialità segnata dalla legge quadro riflette un sistema che tende a una attuazione della gestione del relativo rischio attraverso misure che sono principalmente di matrice preventiva e rimesse in capo alla Pubblica Amministrazione e l'evento risarcitorio rappresenta una fattispecie residuale.

Se il sistema della gestione del rischio in agricoltura si attua attraverso misure volte garantire coperture tali da ristorare l'agricoltore del danno patito dagli eventi catastrofici, e pertanto attraverso misure da attuare *ex post*, la gestione della fauna selvatica richiede misure diverse e di stampo preventivo in quanto volte a garantire quell'equilibrio delle specie selvatiche sul territorio auspicato dal legislatore. In questi termini, è possibile delineare un sistema di gestione del rischio da danno da fauna selvatica in agricoltura retto da norme speciali destinate ad attuare un regime di prevenzione del rischio che si rinvergono nel combinato disposto degli artt. 14 e 26 della legge quadro.

²⁷ In verità il Regolamento (UE) 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2017 (c.d. "regolamento *omnibus*") ha disposto la modifica dell'art. 37 del reg. 1305/2013 per le polizze assicurative che coprono le perdite causate da avversità atmosferiche, epizootie, fitopatie o infestazioni parassitarie, da emergenze ambientali o da misure adottate ai sensi della direttiva 2000/29/CE per eradicare o circoscrivere una fitopatia o un'infestazione parassitaria, che distruggano più del 20% della produzione media annua dell'agricoltore nel triennio precedente o della sua produzione media triennale calcolata sui cinque anni precedenti, escludendo l'anno con la produzione più bassa e quello con la produzione più elevata. Non vi è, invece, un riferimento esplicito ai danni da fauna selvatica in agricoltura.

Queste riflessioni portano a ritenere che la specialità del fenomeno dei danni da fauna selvatica esige regole oltremodo speciali nel sistema della gestione del rischio rispetto a quelle generali dettate dalla d.lgs. 102/2004 nella prospettiva della stabilizzazione dei redditi degli agricoltori e della sostenibilità dell'attività dell'impresa sul mercato. In questa prospettiva non può non considerarsi, per quanto detto, come la legge quadro definisca puntualmente il regime speciale di gestione del rischio da fauna selvatica che poggia principalmente sulle misure di prevenzione e, solo eventualmente, sul ristoro del danno. Una protezione, tuttavia, non più adeguata in ragione dei molti fattori che sono alla base dell'aumento della pressione faunistica che espongono l'agricoltore a danni che si riflettono sull'impresa e quindi sulla sua presenza sul mercato.

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il tema trattato evidenzia non solo la complessità fenomenologica del danno da fauna selvatica in agricoltura, ma ancor più la difficoltà a definire un regime di tutela del soggetto danneggiato che, per l'impianto normativo vigente della l. 157/92, resta ancora limitato ed espone l'agricoltore ai diversi rischi dettati dal mercato. La previsione della fattispecie di rischio nel sistema di gestione del rischio ad opera della novella del 2018 se, da un lato, deve essere considerata positivamente, quantomeno per la presa d'atto di un problema sempre più crescente, d'altro rappresenta una disposizione priva di una concreta effettività sul piano della tutela del soggetto danneggiato. E ciò, non solo per l'assenza di strumenti assicurativi idonei, ma prim'ancora per il diverso regime normativo posto a governo del sistema di tutela della fauna selvatica. Invero, la tutela, nel contesto in esame, se misurata con il metro della effettività non può essere limitata a strumenti assicurativi che intervengono *ex post* che, nel caso di specie, risulterebbero essere parziali e non risolutivi, ma esige un coordinamento tra interventi di prevenzione del danno e, eventualmente, risarcitori. D'altronde, la stabilizzazione dei redditi degli agricoltori si attua anche con misure concrete di gestione del rischio da perseguire con interventi *ex ante* volti a contenere le specie sul territorio in ragione di un giusto equilibrio. Non a caso la legge quadro definisce correttamente il regime speciale di gestione del rischio da fauna selvatica che poggia principalmente sulle misure di prevenzione e, eventualmente, sul ristoro del danno.

In una prospettiva *de jure condendo*, sarebbe quindi auspicabile riflettere sull'attuale impianto della legge quadro, forse non più attuale a garantire quell'equilibrio che è alla base del suo sistema, attraverso una revisione della

stessa legge, e della qualifica giuridica della fauna selvatica, nella direzione di una gestione, e non più solo di una tutela della fauna selvatica sul territorio da perseguire attraverso la presenza dell'imprenditore agricolo. Un processo questo più complesso e articolato che prospetta la questione su un piano diverso, ma che si crede di dover delineare nella convinzione che rappresenti la via per meglio coniugare la difesa di una componente ambientale e l'interesse privato dell'agricoltore, altrettanto complessa, ma paradossalmente più funzionale a garantire un ordine che è naturale e sociale contemporaneamente.

Tali considerazioni rilevano anche con riferimento al tema della gestione della fauna selvatica nella prospettiva della *sostenibilità* quale chiave di lettura per dettare un equilibrio tra tutela della natura, e in particolare delle sue componenti, e lo sviluppo economico che si persegue garantendo un equilibrio delle specie sul territorio in modo da non pregiudicare l'attività dell'impresa che vi opera. In tal modo, il fine potrebbe essere perseguito attraverso una costante attività di prevenzione sul territorio in modo da controllare e gestire la fauna selvatica scongiurando il suo aumento smisurato. Da cui la considerazione della rilevanza primaria delle misure di prevenzione, piuttosto che di quelle poste a ristoro del danno anche attraverso strumenti assicurativi. E ciò riflette non solo l'obiettivo auspicato di perseguire gli obiettivi della sostenibilità tenendo in dovuto conto gli interessi ambientali e l'esercizio dell'attività agricola, ma anche la consapevolezza che nel sistema vigente gli strumenti delle coperture assicurative possono trovare uno spazio assai marginale in quanto non adeguati a ristorare l'agricoltore del pregiudizio patito in relazione alla sua attività imprenditoriale.

RIASSUNTO

La questione della gestione della fauna selvatica rappresenta uno dei problemi che si presenta con intensità crescente in agricoltura e ancora oggi non è risolta; da qui derivano gli ingenti danni provocati dalla fauna all'attività agricola e alle risorse naturali. Da tempo, invero, si invoca, la definizione di un nuovo quadro di regole volte a perseguire una "gestione" della fauna selvatica con l'obiettivo di valorizzare la fauna stessa e limitare la pressione della componente faunistica sul territorio a favore dell'esercizio dell'attività agricola; tuttavia, tale auspicio è rimasto vano e la disciplina resta ancorata a un quadro normativo di matrice prettamente protezionistico della fauna.

Il contributo si propone di affrontare il tema della gestione della fauna selvatica nel più ampio contesto della gestione del rischio in agricoltura mettendo in luce i profili normativi di riferimento e le criticità che rilevano sul piano della prevenzione e del ristoro agli agricoltori del danno da fauna selvatica.

ABSTRACT

The issue of wildlife management represents one of the problems that arises with increasing intensity in agriculture and is still unresolved today, from which the enormous damage caused by fauna to agricultural activity and natural resources derives. For some time, indeed, the definition of a new framework of rules aimed at pursuing a “management” of wildlife has been invoked with the aim of enhancing the fauna itself and limiting the pressure of the fauna component on the territory in favour of the exercise of agricultural activity; however, this hope has remained in vain and the discipline remains anchored to a regulatory framework of a purely protectionist nature of the fauna.

This essay aims to address the issue of wildlife management in the broader context of risk management in agriculture by highlighting the reference regulatory profiles and the critical issues that are relevant in terms of prevention and relief to farmers from damage from wildlife.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2009): *Danni causati dalla fauna selvatica all'agricoltura*, «I Georgofili. Quaderni», I, 2009.
- AA.VV. (2014): *Agricoltura e gestione razionale della fauna selvatica*, «I Georgofili. Quaderni», IV, 2013.
- AA.VV. (2015): *Irrazionali danni da fauna selvatica all'agricoltura e all'ambiente*, «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili», s. VIII, vol 11, 2014, tomo II.
- AA.VV. (2017): *La gestione della fauna selvatica ungulata tra insostenibilità dei danni in agricoltura, tutele e opportunità*, «I Georgofili. Quaderni», II, 2017.
- AA.VV. (2022): *La riforma della pac e la gestione della fauna selvatica*, «I Georgofili. Quaderni», II, 2021.
- BUSNELLI F.D. (1989): *Illecito civile*, in «Enc. giur.», 1.
- 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.
- CENDON P. (1979): *Commento alla legge n. 968/1977*, in «Leggi civ. Comm.», 450.
- DI GASPARE G. (1985): *Caccia*, in «Enc. Giur.», V, 1.
- GIANNINI M.S. (1971): *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in «Riv. trim. dir. Pubbl.».
- LUCIFERO N. (a cura di) (2015): *I danni all'agricoltura dalla fauna selvatica: prevenzione e responsabilità*, Torino.
- LUCIFERO N. (2015): *Gli strumenti di prevenzione e di ristoro dei danni da fauna selvatica in agricoltura nella disciplina giuridica: le fonti normative, la fattispecie del danno, gli interventi di tutela a favore delle colture agricole e l'azione per il ristoro dei danni*, in LUCIFERO N. (a cura di), *I danni all'agricoltura dalla fauna selvatica: prevenzione e responsabilità*, Torino, pp. 273-303.
- LUCIFERO N. (2011): *La caccia e la tutela della fauna selvatica*, in COSTATO, GERMANÒ,

- ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di Diritto agrario, Il diritto agroambientale*, II, Torino, p. 443 e ss.
- 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. Nota alla sentenza della Corte Costituzionale 28 aprile 2004 n. 129*, in «Diritto e Giurisprudenza agraria e dell'ambiente», 227.
- ROMAGNOLI E. (1989): *Esercizio della caccia e chiusura dei fondi: primi appunti*, in «Giur. agr. it.», 460.
- ROOK BASILE E. (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.

