

Nicola Lucifero

GESAAF, Università degli Studi di
Firenze

Email: nicola.lucifero@unifi.it

Parole chiave: *agricoltura, danni,
fauna selvatica, responsabilità civile*

Keyword: *agriculture, damages,
wildlife, liability*

Jel: k11, k32

La responsabilità per danno da fauna selvatica in agricoltura

The article aims to focus the attention, under a legal point of view, on the damage to agriculture caused by wildlife which gives application problems in view of the special legislation, pointing out questions and hermeneutical nodes to which the doctrine and jurisprudence tried in different times to give a solutions. This paper, moving from the legal concept of damages and compensation, aim to examine the current legal system and in particular the evolving of the case law. The analysis requires a complex investigation that needs to be contextualized within the system of environmental protection as indicated by the TFEU (Art. 191), to which it brings the legislation on protection of wildlife (Law n. 157/1992), reporting that protection with the institutes of the property and the agricultural enterprise (art. 2135 of the Italian Civil Code). The conflict between the interests worthy of protection, and the resultant priorities of those public and private are reflected on the occurrence of the damaging event, denying the fact prejudicial illegality as harmful case assumed and accepted in the predetermination of the legal situation by law as an event can be traced within the constraints and limitations of subjective legal situation of the owner of the crops.

1. Premessa

Il tema della responsabilità civile per i danni arrecati dalla selvaggina in agricoltura sembra conservare una costante attualità segnato, da un lato, dall'incremento del numero e della varietà dei danni anche a fronte di una diversificazione delle specie animali che li determinano¹, dall'altro dal dibattito sempre acceso sia presso gli organi amministrativi che presso gli organi giurisdizionali. Si tratta di un fenomeno – la cui rilevanza è da tempo ben nota alla comunità scientifica² – che figura in crescente aumento con impatti significativi sull'attività economica delle imprese agricole e che pone concreti problemi nella prospettiva della prevenzione del suo danno e del conseguente ristoro.

¹ Si pensi allo sviluppo, sempre crescente negli ultimi anni, delle popolazioni di ungulati (cinghiale, capriolo e cervo in particolare) e alla ricomparsa in taluni ambiti territoriali dei predatori, unitamente allo sviluppo o la stanzializzazione di popolazioni consistenti di specie aviarie come storno, colombaccio, corvidi, ecc. Per quanto riguarda gli ungulati, che rappresentano la maggiore causa di danno in agricoltura, nonostante il consistente prelievo che oggi viene effettuato (superiore ai 100.000 capi negli ultimi anni) le popolazioni di tali selvatici non hanno mostrato decrementi ed anzi, per talune specie (come capriolo, daino e cervo), il *trend* di crescita delle popolazioni appare costante nel tempo.

² *Ex multis* da ultimo si vedano i resoconti dei lavori in AA.VV., *Danni causati dalla fauna selvatica all'agricoltura*, I Quaderni dei Georgofili, Firenze, 2009; AA.VV., *Agricoltura e gestione razionale della fauna selvatica*, I Quaderni dei Georgofili, Firenze, 2014.

Prima di affrontare analiticamente le questioni giuridiche che interessano il tema, non si può non evidenziare, in sintesi, che il danno da fauna selvatica in agricoltura si caratterizza per un suo logico e naturale presupposto in quanto la fauna selvatica, per il suo ontologico stato di naturale libertà, caratterizzante anche la sua stessa definizione, agisce liberamente nell'ambiente così incontrandosi con la presenza dell'uomo che, nel contesto ambientale svolge la propria attività di impresa. Ora, fintanto che la presenza nell'ambiente della fauna è stata oggetto di un controllo da parte dell'uomo, anche per proteggere se stesso, le sue proprietà e l'attività agricola, e quindi i suoi prodotti oggetto di un potenziale e continuo attacco da parte degli animali, si è assicurato una sorta di equilibrio delle specie nell'*habitat* naturale. Le trasformazioni, sociali ed economiche, che hanno caratterizzato gli ultimi decenni, hanno invece con il tempo accentuato l'aumento di alcune specie selvatiche sul territorio e così determinato l'aumento dei danni arrecati alle attività agricole³. In sintesi, le principali ragioni di questo aumento delle specie sono da ricondurre a un concorso di fattori tra cui si ricorda l'assenza dell'uomo sul territorio soprattutto a seguito dell'abbandono 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; una pressione venatoria divenuta nel tempo sempre più debole⁴.

Ciò rilevato occorre preliminarmente chiarire che scopo di questo mio lavoro, come delineato dal suo titolo, è il tema dei danni da fauna selvatica in agricoltura, pertanto ci si propone di affrontare la questione dell'evento pregiudizievole subito dall'agricoltore dalla fauna selvatica e indagare l'effettiva valenza tecnica delle norme destinate al ristoro del danno all'agricoltore. Tale puntualizzazione pare opportuna, posto che la disciplina in materia di responsabilità per danni da fauna selvatica si distingue a seconda che questi siano determinati (dalla fauna selvati-

³ A cavallo del '900 le popolazioni di ungulati si erano ridotte in Italia fino quasi all'estinzione della maggior parte delle specie. Solo a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso, con l'abbandono di molte aree agricole marginali collinari e montane, la creazione di istituti di protezione della fauna selvatica – principalmente su impulso del legislatore europeo – e soprattutto per le numerose reintroduzioni, effettuate sia a scopo conservativo che venatorio, si è avuto, in molte regioni italiane, un considerevole incremento numerico di alcune specie, ed in particolare degli ungulati, che sono rapidamente giunti a colonizzare anche le zone più prossime ai centri urbani. 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 ragguardevoli.

⁴ La questione è stata di recente oggetto della Risoluzione n. 8-00085 approvata nella seduta del 29.10.2014 dalla XIII Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati che ha evidenziato, tra le altre cose, come le stime dei danni da ungulati, e da cinghiali in particolare, hanno superato la soglia di tolleranza fissata al 4-5 per cento di perdita di prodotto. Tra le regioni più colpite si riscontrano il Lazio, con circa 3 milioni di euro nel solo 2013, la Valle d'Aosta, il Piemonte, le Marche e la Toscana, dove rappresentano il 66 per cento dei danni.

ca) a persone e/o cose (al riguardo si richiama il fenomeno dei sinistri stradali) riconducibile alla normativa generale in materia di responsabilità aquiliana *ex art.* 2043 cc, oppure che il danno della fauna colpisca, direttamente o indirettamente, l'attività dell'impresa agricola esercitata ai sensi dell'art. 2135 c.c. e, in tal caso, è sottoposta alla normativa speciale di cui alla legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157 in materia di "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio".

2. La configurazione giuridica del danno da fauna selvatica nell'ambito della tutela dell'ambiente

Da quanto ora detto si rileva che l'evento pregiudizievole risponde ad una naturale interazione tra una componente ambientale presente nell'*habitat* e la presenza dell'uomo nell'ambiente. L'indagine giuridica quindi circa il danno e il profilo risarcitorio non può limitarsi ad una mera applicazione dei canoni civilistici ma deve considerare la complessità degli interessi giuridicamente rilevanti coinvolti e gli strumenti di tutela previsti dalla normativa di settore. All'interno di questa dimensione, il fenomeno dei danni causati dalla fauna selvatica in agricoltura presenta un complesso quadro normativo assai articolato, caratterizzato da una divergenza tra interessi giuridicamente rilevanti, pubblici e privati, che concorrono a rendere non sempre agevole il perseguimento di quell'equilibrio auspicato dal legislatore. In una prospettiva prettamente giuridica tale percorso richiede di essere contestualizzato nel più ampio sistema della tutela ambientale come indicata dal TFUE (art. 191 e ss.), a cui si riconduce la normativa in materia di tutela della fauna selvatica, relazionando tale tutela con gli istituti della proprietà e dell'impresa agricola, e di verificare la compatibilità dell'applicazione al caso di specie dei canoni civilistici per il ristoro del danno. La questione è particolarmente spinosa per il fatto che il quadro normativo attualmente vigente si erge su un regime protezionistico delle componenti ambientali, e quindi anche della fauna selvatica, che i legislatori europei ed interni hanno attuato attraverso un insieme di norme che a vario livello disciplinano il settore; in tal modo l'attuazione della tutela dell'ambiente richiede, in concreto, un contemperamento di interessi, apparentemente divergenti, quali sono quelli in termini generali della tutela di una componente ambientale, quale è la fauna selvatica, e della tutela dell'esercizio dell'attività di impresa.

In termini generali, non può non essere rilevato che la tutela dell'ambiente pone complessi problemi – a tutti i livelli ed in tutte le più varie dimensioni (globali, regionali e locali) – per gli operatori le cui attività incidono sulle risorse ambientali o che sono comunque coinvolte negli sviluppi degli equilibri ecologici oppure sono in contatto con il contesto ambientale. Ciò riflette peraltro l'acquisizione della dimensione giuridica che l'ambiente ha assunto negli ultimi decenni, seguito non solo dalla comunità internazionale, ma anche nell'Unione europea (che ispira tutte le sue politiche al principio dell'elevata tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile) e, da ultimo, nella traduzione, all'interno del nostro ordinamento, dei

principi per la tutela dell'ambiente⁵. La tutela dell'ambiente è difatti efficace se si hanno chiare le prospettive di lungo periodo e se si acquisisce la consapevolezza dei principi che regolano anche i settori specifici destinati a tutelare l'ambiente; allo stesso tempo l'azione di tutela deve essere temperata con la salvaguardia degli interessi privati suscettibili di venire in conflitto con le predette finalità di tutela. Vi sono, infatti, contingenze nelle quali una protezione indiscriminata dell'ambiente, o di una sua risorsa, può spiegare effetti pregiudizievoli per gli interessi altrettanto meritevoli di tutela dei privati, pregiudicandone l'attività di impresa.

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

Merita, per inciso, osservare che il quadro giuridico di riferimento si caratterizza per un tessuto normativo assai complesso ove si sovrappongono competenze di altri enti pubblici minuziosamente definiti non solo dalla legge statale, ma anche da quella regionale che a sua volta, *ça va sans dire*, presenta profili e contenuti differenti a seconda della singola Regione. In proposito va premesso che il problema si segnala in primo luogo a livello di competenze legislative tra Stato e Regione come dettate dal Titolo V della Costituzione, in quanto l'art. 117 Cost., nel dettare il riparto delle competenze legislative, assegna allo Stato la *protezione dell'ambiente e dell'ecosistema*, per la quale il legislatore statale ha, ciò nondimeno, previsto un ampio decentramento delle proprie competenze normative ed amministrative a livello degli enti territoriali e non menziona la materia della caccia. Ne risulta, pertanto, un quadro di competenze assai frammentato, nel quale lo Stato ha attribuito alle regioni un potere legislativo *sui generis*, subordinato a quello statale, e distribuito fra regioni e province le relative funzioni amministrative. La stessa l. 157/1992, pur disciplinando in modo assai dettagliato la materia della protezione faunistica e quella del prelievo venatorio, ha assegnato alle regioni la competenza relativa *alla gestione ed alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica* (art. 1, co. 3) che, a loro volta, hanno delegato in tutto o in parte alle province di ogni singola regione, in modo differenziato, le funzioni amministrative di competenza regionale⁶. Da tali disposizioni si desume che le regioni hanno una competenza essen-

⁵ A livello nazionale tali principi sono indicati agli artt. 3 bis - 3 quinquies del Testo Unico dell'ambiente (c.d. "Codice dell'ambiente") di cui al d.lgs. 3.04.2006 n. 152 e succ. mod. e int. Introdotti con il D.Lgs. 16.01.2008, n. 4.

⁶ L'art. 3 della L. 157/1992, dispone che le regioni a statuto ordinario provvedano ad *emanare norme relative alla gestione ed alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica in conformità alla presente legge, alle convenzioni internazionali ed alle direttive comunitarie*, delegando invece alle province di attuare *la disciplina regionale ai sensi dell'art. 14, co. 1, lett. f, della l. 8 giugno 1990, n. 14*, cioè in virtù dell'autonomia ad essa attribuita dalla legge statale.

zialmente normativa, mentre alle province spetta, nell'ambito del loro territorio, l'esplicazione delle concrete funzioni amministrative e di gestione (Lucifero, 2011).

3. La fauna selvatica

Considerazione preliminare all'espressa qualificazione della fauna selvatica in termini di "patrimonio indisponibile dello Stato" (art. 1) è il concetto di "fauna selvatica" introdotto dalla l. 968/1977 e ulteriormente sviluppato dalla vigente l. 157/92. Secondo l'interpretazione dottrinale comune, la "fauna selvatica" rappresenta l'insieme dei mammiferi ed uccelli che vivono, stabilmente o temporaneamente, in uno stato di naturale libertà sul territorio, collocandosi nel novero dei beni dello Stato e dei beni ambientali (Cendon, 1979). La qualificazione giuridica enunciata all'art. 1, comma 1, l. 157/92 comporta l'opportunità di saggiare la coerenza e la compatibilità con l'istituto della proprietà anche in ragione delle conseguenze applicative. La questione è senza dubbio assai complessa in quanto il concetto di riferimento è riferito a una moltitudine di specie biologiche considerate in senso generale ed astratto, e non con riguardo ai singoli capi viventi o meno in un dato territorio, ed è considerato dal legislatore in considerazione dell'indissolubile esigenza di tutela dell'ambiente unitariamente inteso.

Pur evidenziando una certa difficoltà nel ricondurre la questione entro i certi confini civilistici dell'istituto del diritto di proprietà, anche in ragione delle formule dettate dalla l. 157/92 che rivelano spesso alcune contraddizioni e fragilità, è possibile rilevare un duplice ordine di considerazioni. La prospettiva sembra potersi in primo luogo ricavare dal tenore letterario della norma (e ancor prima dall'art. 1) che evidenzia il gioco degli interessi, o meglio la pluralità di interessi, individuali (quelli ad es. dell'individuo alla caccia), collettivi (dei cittadini al godimento del bene, nonché degli agricoltori alla salvaguardia delle colture) e pubblici (enti pubblici alla tutela del patrimonio ambientale) che ruotano attorno al concetto in questione. Tuttavia, se si osservano i caratteri giuridicamente rilevanti propri della fauna selvatica si prende atto di come detta figura sia inidonea ad essere spiegata nei termini delle logiche proprietarie. La fauna selvatica se oggettivamente considerata, infatti, rivela un carattere di unitarietà in virtù della funzione e della rilevanza impressa dall'ordinamento quale componente ambientale; tuttavia, è pur vero che essa risulta essere la sommatoria di esemplari e specie distinte, tutte dotate di corporalità e caratterizzate dal loro permanente stato di libertà naturale. A ben vedere, risulta di tutta evidenza il contrasto tra la logica proprietaria e l'interesse superindividuale che sta alla base della riconduzione della fauna selvatica nel patrimonio indisponibile dello Stato. In questi termini, tuttavia, la riconduzione all'art. 826 cc non deve poter essere inteso sotto il profilo della titolarità quanto piuttosto della destinazione ad uso pubblico collettivo della fauna selvatica come fondamentale componente vivente dell'ambiente⁷. Pertanto, la pubblicità del bene,

⁷ Non a caso si evidenzia come la fauna selvatica risponda alla categoria "dei beni all'uso collet-

più che nell'ottica soggettiva della rilevanza della titolarità rispetto al privato, sembra doversi giustificare in ordine alla funzione di protezione delle specie e degli equilibri ambientali, da cui discende il regime concessorio (*rectius*: licenza abilitativa) dell'esercizio venatorio (art. 12) nonché l'impossibilità di una valida forma di appropriazione da parte dei privati, nonché il divieto di detenzione delle specie (artt. 2 e 30, lett. b) e il regime sanzionatorio (art. 30).

Inoltre, seppur sotto un distinto punto di vista, la giurisprudenza, pur riconoscendo la proprietà statale fa notare che ciò non significa disponibilità dell'animale selvatico e quindi esclude l'applicabilità dell'art. 2052 c.c. fatta salva la pretesa risarcitoria ex art. 2043 c.c.⁸. Al regime civilistico, si affianca la tutela penale ove la giurisprudenza si è pronunciata con riguardo a una "detenzione virtuale" sufficiente a rendere concreto il possesso, anche se gli animali selvatici non sono chiusi in un recinto e controllati a distanza, per cui l'intento del legislatore è quello di attribuire allo Stato un concreto potere di signoria diretta.

Da quanto brevemente espresso, si crede che il concetto di fauna selvatica deve potersi intendere quale oggetto giuridico *tout court* che discende da una previsione normativa ed i cui caratteri unificatori sono strumentali ad una applicazione di una disciplina unitaria a tutela di tipo oggettivo – non tuttavia nell'ottica di una *universitas*, *facti* e non *juris*, in quanto aggregato di entità aventi una individualità socialmente e giuridicamente apprezzabile e suscettibile di dar luogo ad autonomi rapporti giuridici – ove la tutela è riferita all'ordine normativo inteso come forma di rilevanza degli interessi generali della collettività. Il principio dell'indisponibilità vale quindi a rafforzare il profilo della tutela ed a funzionalizzarne ad essa il contenuto della titolarità dello Stato, il quale non ha la fruizione specifica del bene poiché questa spetta all'intera collettività ma l'obbligo di custodia per prevenire il verificarsi dei danni e di gestione per assicurare la conservazione delle specie. In altri termini, tale qualificazione giuridica sottende concrete esigenze di conservazione della natura e dell'integrità ambientale nell'ambito dell'assetto e dell'utilizzo del territorio, considerata la stretta interrelazione tra *habitat* e fauna e tra quest'ultimo e il territorio, in genere, dove il vincolo conservativo è funzionale sia alla protezione della biodiversità (con riguardo alle singole specie, e alle fasi vitali di ciascuna maggiormente critiche, ossia riproduzione e migrazione) che al mantenimento dell'equilibrio ambientale, e si giustifica unicamente con la fruibilità del patrimonio naturale da parte della collettività (Lucifero, 2011).

tivo" capace di delimitare all'interno del *genus* dei beni demaniali (art. 823 c.c.) quelli irriducibili a semplice *mancipio* dello Stato persona. In questo modo, le caratteristiche effettive della fauna selvatica come fondamentale componente vivente dell'ambiente, sono quelle di un bene a fruizione collettiva e perciò da ascrivere piuttosto a bene demaniale, insuscettibile però di una precisa e stabile individuazione-localizzazione fisica, così come di una correlativa impossibilità di controllo (possessorio) e appartenenza dominicale in senso stretto", così M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1985, pp. 79 sgg.

⁸ Cfr. Cass., sez. III, 15-3-1996, n. 2192.

4. Il danno da fauna selvatica in agricoltura

La sfera di indagine è quindi quella del *vulnus* provocato dalla fauna selvatica all'attività agricola di cui all'art. 2135, 1 co., c.c. (si pensi, in particolare, alle colture colpite da attacchi dell'avifauna, gli allevamenti aggrediti da animali carnivori, vigneti o colture danneggiati da ungulati). Se *prima facie* la fattispecie in esame imporrebbe di ritenere il danno riferito a tutte le attività primarie codificate dalla norma del codice civile, gli interventi normativi del legislatore regionale, e le pronunce della giurisprudenza, hanno talvolta escluso l'indennizzo per talune attività rispetto ad altre. Sia lecito, in questi termini, osservare, con stupore, la limitazione prevista da alcune leggi regionali per i danni arrecati dalla fauna selvatica ai boschi. Fattispecie questa che ha posto, di recente, in un evidente imbarazzo interpretativo la Suprema Corte che, sulla base del dato normativo regionale, ha escluso la tutela prevista ad un proprietario di "aree boscate" danneggiate dalla fauna selvatica⁹.

Ai fini dell'individuazione delle fattispecie del rischio giova rilevare che il danno comprende situazioni assai diversificate: si tratta di danni all'attività agricola diretti ed indiretti causati dalla fauna selvatica, in quanto questi possono direttamente avere ad oggetto le produzioni primarie (i.e. attacco dei carnivori agli allevamenti oppure alle coltivazioni) oppure determinarsi all'esito di atti commessi dalla fauna selvatica ad opere o strutture 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).

In altri termini ciò che rileva non è solo la forte diversificazione delle tipologie di danno ma soprattutto la rilevanza dell'evento su scala aziendale in quanto è tale da incidere sui fattori della produzione e quindi – per un considerevole arco temporale – sull'esercizio, e i risultati, dell'impresa agricola. Per meglio dire, non si tratta di un evento circoscrivibile che interessa un prodotto o una partita di prodotti, le cui conseguenze sono temporalmente limitate, bensì incide sull'attività di impresa anche e soprattutto in ragione dei tempi per il ripristino del danno patito e per le conseguenze che ciò può determinare all'imprenditore escludendolo dal mercato, o limitando la sua produzione così incidendo sul processo economico dell'attività imprenditoriale (si pensi ai tempi di crescita di un impianto boschivo, oppure di un allevamento colpito da un attacco di carnivori).

Assunto quindi che il riferimento è all'attività primaria, pur nei limiti di un mero cenno, occorre prendere atto che il giudizio di responsabilità civile pone le sue basi sull'evento dannoso che determina, a fronte del pregiudizio, la conseguenza risarcitoria in capo all'autore del danno secondo i principi della responsabilità aquiliana (art. 2043 c.c.). In termini generali, la nozione giuridica di danno

⁹ Il caso riguarda i danni cagionati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole, la cui tutela, prevista dall'art. 35, co. 1, L.R. Piemonte 22.03.1990 n. 12 non si riferisce ai danni alle aree boscate. Cfr. Cass. civ., 18.06.2014 n. 13906.

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

Tuttavia, il meccanismo della responsabilità civile non opera sempre sull'automatica conseguenza del danno, a cui segue il risarcimento in ragione della combinazione dei fattori del danno, soggetto colposo e nesso eziologico, ma richiede anche la valutazione dell'ingiustizia che il legislatore comprende quale elemento essenziale della fattispecie risarcitoria¹⁰. La previsione di uno strumento alternativo rispetto a quello risarcitorio, quale è l'indennizzo, un rimedio pecuniario a carattere compensativo – non dipende in via esclusiva dal verificarsi di un danno, ma è subordinata alla formulazione di un giudizio di valore: se il generico danno trova qualificazione *ex art. 2043 c.c.* in termini di danno ingiusto, l'indennizzo riflette un bilanciamento degli interessi sottesi alle posizioni del soggetto danneggiante e del soggetto leso, ossia quale danno configurato dal legislatore come un sacrificio imposto al soggetto leso nell'interesse pubblico. Si tratta quindi di situazioni giuridiche assai diverse tra loro, ove l'indennizzo è portatore di fasci di interessi diversi rispetto al risarcimento: è svincolato dal valore venale del bene danneggiato e invece ancorato ad una mera compensazione dell'interesse leso costituito dalla tutela indennitaria.

Muovendo, quindi, dalla constatazione che la determinazione dell'ingiustizia non può assumersi esclusivamente dal punto di vista del danneggiante o da quello del danneggiato, bensì in una considerazione correlativa di entrambi i fattori, si può mettere in luce che il danno, per potersi qualificare "ingiusto", deve caratterizzarsi come danno prodotto *non iure* e *contra ius* (Busnelli, 1989), 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; si

¹⁰ L'art. 2043 c.c. qualifica il danno generatore di responsabilità come ingiusto. L'elemento dell'ingiustizia del danno, attorno al quale, nel nostro ordinamento, ruota il sistema della responsabilità civile, rappresenta il requisito discrezionale, che funge da criterio per l'allocatione del danno. Il problema fondamentale della responsabilità civile è, invero, quello di determinare quale soggetto debba sopportare le conseguenze dannose di un evento lesivo e, in particolare, se tali conseguenze debbano rimanere a carico del soggetto nella cui sfera giuridica l'evento si è prodotto o se, viceversa, debbano essere sostenute da altri, cui, a vario titolo, possono essere imputate.

arriva a indicare la duplice accezione del danno distinguendo tra “risarcimento” come tutela verso un danno prodotto *contra ius* e “indennizzo” come tutela verso un danno prodotto *secundum ius* (Carmignani, 1998).

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’ecosistema¹¹.

Il ristoro dei danni prodotti dalla fauna selvatica è affidato alla legge speciale di cui agli artt. 26, co. 1¹², e 14, co. 14¹³, 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 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.. Va detto che al di là di apparenti discrasie terminologiche l’intento del legislatore speciale è stato quello di contemplare dei rimedi per compensare celermente i privati lesi dai danneggiamenti della fauna selvatica.

La questione risulta intrinsecamente connessa a quella della qualificazione del ristoro come *risarcimento* o come *indennizzo* cui si accennava poc’anzi. Si tratta di due situazioni giuridiche distinte: il diritto al risarcimento è finalizzato a riportare il patrimonio dei soggetti lesi nella situazione *quo ante* come se il pregiudizio non

¹¹ Pertanto la legge quadro, a cui le leggi regionali si sono conformate, da un lato si riferisce ai “danni non altrimenti risarcibili”, dall’altro non prevede il ristoro integrale di essi, ma “contributi per il risarcimento”, ancorché in base a criteri oggettivi predeterminati, nei limiti - variabili - dell’entità dei fondi, onde non gravare la Pubblica Amministrazione. di oneri indeterminati ed 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 ed interesse collettivo alla protezione dell’*habitat* naturale - affidati alle sue cure, ed in ragione dei quali è giustificato il sacrificio del danneggiato di non avere diritto all’integralità del risarcimento (cfr. Cass. Civ., S.U., 30.10.2013 n. 24466; in precedenza, in senso analogo, Cass. Civ., S.U., 29.09.2000 n. 1050).

¹² Art. 26, co. 1, l. 157/1992: “per far fronte ai danni non altrimenti risarcibili arrecati alla produzione agricola e alle opere approntate sui terreni coltivati e a pascolo dalla fauna selvatica, in particolare da quella protetta, e dall’attività venatoria, è costituito a cura di ogni regione un fondo destinato alla prevenzione e ai risarcimenti al quale affluisce anche una percentuale dei proventi cui all’art. 23”.

¹³ Art. 14, co. 14, l. 157/1992: “l’organo di gestione degli ambiti territoriali di caccia provvede, altresì, all’erogazione di contributi per il risarcimento dei danni arrecati alle produzioni agricole dalla fauna selvatica e dall’esercizio dell’attività venatoria, nonché alla erogazione di contributi per interventi, previamente concordati, ai fini della prevenzione dei danni medesimi”.

si fosse mai verificato, invece per indennizzo si intende la prestazione in denaro con funzione compensativa dovuta in presenza di un danno non antiggiuridico, e non corrispondente al valore commerciale del bene leso o perduto.

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

5. L'evoluzione giurisprudenziale relativo al danno da fauna selvatica in agricoltura

Quando ci si accinge ad esaminare il tema del ristoro del danno ci si scontra di fronte ad una cospicua e costante giurisprudenza, segnata dalle molteplici sentenze delle Sezioni Unite della Suprema Corte. Va detto che, a fronte dell'evoluzione normativa, il problema del danno da fauna selvatica si è posto in modo diverso trovando una definizione diversa in ragione della normativa vigente: sotto il vigore del T.U. del 5.6.1939, n. 1016 la soluzione veniva fatta derivare dalle premesse accolte sulla proprietà della selvaggina, qualificata quale *res nullius*. Invece, l'innovazione introdotta sulla natura giuridica della fauna selvatica dalla L. 968/1977, che ha trovato conferma nella vigente L. 157/1992, ha dato luogo a notevoli perplessità ermeneutiche a cui una copiosa giurisprudenza – tutt'altro che giunta al suo termine e, come si vedrà a breve, in continua evoluzione – ha tentato di rimediare. Ciò che si coglie dall'*iter* giurisprudenziale è il susseguirsi di decisioni che hanno condotto alla definizione dei diversi profili che interessano la fattispecie giuridica evidenziando – nella pratica – l'inidoneità dell'attuale sistema normativo a compensare il danno patito dagli agricoltori.

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

Uno dei primi nodi ermeneutici cui la Cassazione è stata chiamata a pronunciarsi è quello relativo alla situazione giuridica soggettiva del soggetto danneggiato e, quindi, se si verte in materia di diritti soggettivi o interessi legittimi. Se le sen-

tenze più datate individuavano in capo agli agricoltori danneggiati una situazione giuridica affievolita di interesse legittimo alla concessione degli indennizzi previsti dalle disposizioni di legge in materia, la cui cognizione spetterebbe all'Autorità amministrativa, la Cassazione con una serie di pronunce a Sezioni Unite si è espressa in ordine all'esistenza di una posizione giuridica attiva di diritto perfetto del danneggiato¹⁴. Tale orientamento ha altresì superato una posizione intermedia della giurisprudenza che aveva definito situazioni distinte a seconda che i danneggiamenti fossero avvenuti in zone qualificate come oasi di protezione o zone di ripopolamento e cattura, per cui veniva riconosciuto un diritto soggettivo al ristoro, oppure che i fondi ricadessero nell'ambito di un parco, per cui era riconosciuta l'azionabilità di un mero interesse legittimo. Va considerato che più di recente si è giunti anche a rilevare che, mentre la posizione soggettiva del privato che pretende il rispetto della procedura di accertamento dei danni subiti e della proporzione tra entità del danno accertato e stanziamento erogato è di diritto soggettivo, perché disciplinato da norme di relazione contenute nella legge, l'interesse del medesimo ad ottenere l'integrale risarcimento del danno come accertato dalla Provincia rappresenta un interesse legittimo, perché la norma che dispone il sacrificio economico costituisce un vincolo alla proprietà e all'impresa per la tutela di interessi pubblici e dipende dall'ammontare dei fondi assegnati dalla Regione alla Provincia (che nella specie era di molto inferiore al limite massimo risarcibile)¹⁵.

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

¹⁴ In tal senso, il proprietario si trova a vantare nei confronti della P.A. un diritto soggettivo al risarcimento dei danni provocati alla coltivazione dalla selvaggina protetta, senza che sussista alcun potere discrezionale della P.A. con riguardo all'an ed al *quantum debeatur* e, conseguentemente, la relativa controversia rientra nella giurisdizione del giudice ordinario. Cfr., Cass., S.U., 04-5-2004, n. 8430, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2005, 314. In precedenza, Cass., S.U., 10-8-1999, n. 587, in *Danno e resp.*, 1999, 1096; Cass., sez. I, 7-8-1997, n. 7301 in *Dir. giur. agr. amb.*, 1999, 49; Cass., S.U., 27-10-1995, n. 11173, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1996, 615; T. Roma, 23-2-1994 in *Foro it.*, 1994, I, 3232.

¹⁵ Cfr. Cass. Civ., S.U., 30.10.2013 n. 24466, *cit.*

ha esclusivamente l'obbligo di istituire il fondo destinato al risarcimento dei danni provocati dalla fauna selvatica stabilendo la concreta disciplina della gestione di tale fondo. A tale conclusione si è giunti anche sulla base della giurisprudenza relativa ai sinistri stradali provocati dalla fauna selvatica ove si è rilevato che l'imputazione all'ente responsabile risponde sulla base dei poteri concretamente affidati, nel singolo caso, per l'amministrazione del territorio e della gestione della fauna con autonomia decisionale sufficiente a consentire loro di svolgere l'attività in modo da poter amministrare i rischi di danni a terzi che da tali attività derivino¹⁶.

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

Ciò rilevato non pare vi possano essere dubbi circa l'*an*. Invece, è più complessa la questione legata alla discrezionalità della P.A. circa il *quantum debeatur*. Il tema risulta intrinsecamente connesso a quella della qualificazione del ristoro come risarcimento o come indennizzo di cui si è detto sopra. La previsione e l'accettazione normativa del danno da parte degli animali selvatici alle coltivazioni, unitamente all'inevitabilità del danno, fanno venir meno l'antigiuridicità del fatto illecito che legittima la pretesa risarcitoria, riconducendo la fattispecie nell'ambito della tutela indennitaria in luogo di quella risarcitoria, con il conseguente obbligo per la P.A. di corrispondere un indennizzo al coltivatore, indipendentemente ed a prescindere dall'individuazione di un criterio di imputazione, in funzione della sola prova del verificarsi dell'evento dannoso.

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

A queste conclusioni si potrebbe opporre che il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) impone criteri tali da scongiurare disparità di trattamento tra i titolari dei diritti sacrificati e fra questi ed i titolari dei diritti non interessati da provvedimenti della P.A. In altri termini non è sufficiente affermare, ai fini del ristoro, che la P.A. debba provvedere a erogare gli indennizzi attingendo ai fondi regionali all'uo-

¹⁶ Cfr. Cass. 8.01.2010 n. 80; in senso conforme Cass. 13.12.1999 n. 13956.

po costituiti e alimentati da tasse e imposte anche di privati; la discrezionalità sul *quantum* non si crede possa essere ritenuta indiscriminata al punto da potersi legare alle disponibilità dei fondi regionali. Il combinato disposto dell'art. 26 e 14 determina l'obbligo in capo alla P.A. di ristorare i danni e, a tali fini, obbliga l'ente pubblico ad erogare fondi per ristorare i danni, ma – si badi – non *ha inteso affatto subordinare il ristoro dei danni all'esistenza di detti finanziamenti ma soltanto indicare lo strumento finanziario con cui far fronte all'obbligo risarcitorio*¹⁷. In altri termini, deve potersi ritenere che la consistenza del fondo non deve poter rappresentare un pregiudizio in capo all'agricoltore danneggiato, perché questa è una questione di competenza della P.A. la quale è obbligata a ristorare l'agricoltore anche facendo leva ad altri strumenti contemplati dal nostro ordinamento (i.e. la tutela assicurativa). Questa tesi, si crede, garantirebbe una maggiore equità tra le parti e rappresenta la soluzione più adeguata e maggiormente garantista per le ipotesi di pregiudizio. Tale strumento, certamente auspicabile, garantirebbe agli imprenditori agricoli, nei limiti dei massimali assicurativi, il ristoro per gli eventi cagionati dalla fauna selvatica, e allo stesso tempo garantirebbe agli enti territoriali la possibilità di non doversi curare delle erogazioni degli indennizzi. Va peraltro osservato che allo stato già talune leggi regionali hanno previsto la possibilità di stipulare polizze per danni provocati dalla fauna selvatica alla proprietà privata nonché alle persone. Tuttavia, a lato pratico, non si rinviene una concreta implementazione di tali strumenti anche in considerazione di una difficile sostenibilità economica dello strumento assicurativo da parte della P.A.

Abbandonato da tempo il ricorso alla presunzione stabilita nell'art. 2052 c.c. – relativo ai danni cagionati da animali in custodia – in quanto inapplicabile con riguardo alla selvaggina, il cui stato di libertà è incompatibile con un qualsiasi obbligo di custodia da parte dello Stato, la più recente giurisprudenza – anche a fronte di una continua sollecitazione proveniente dalla dottrina (Comporti, 1986) – ha ipotizzato l'applicabilità dei principi generali della responsabilità extracontrattuale di cui all'art. 2043 c.c. con l'accertamento di un comportamento colposo ascrivibile all'ente pubblico. A ben vedere la norma in questione contempla tra i suoi requisiti il nesso eziologico – di cui occorre fornire la prova – della colpa o del dolo, in capo al soggetto destinatario della richiesta risarcitoria. Nel caso di specie l'agricoltore danneggiato dovrà, tra le altre cose, fornire in giudizio la prova quanto meno della colpa in capo all'ente pubblico legittimato passivo. A tale proposito merita richiamare una autorevole dottrina che da tempo ha osservato che l'amministrazione pubblica è tenuta ad osservare il principio del *neminem laedere* nel senso cioè che è tenuta – anche nelle attività discrezionali – ad adottare tutte le misure di diligenza e di prudenza necessarie ad evitare la lesione di diritti assoluti altrui e quindi danni a terzi. Vale in particolare considerare che la responsabilità in questione si collega a precise attività positive colpose, perché contrarie alla regola di diligenza richiesta nel caso ed al principio del *neminem laedere*: specifici elementi per la imputazione a titolo di colpa potranno ravvisarsi, ad esempio, nella effet-

¹⁷ Cass. Civ. S.U. 30. 12.1998, n. 12901; in senso conforme, Cass., S.U., 20.04.2006, n. 9159.

tuazione di lanci di animali selvatici in stagioni o in luoghi non opportuni, o anche in chiare omissioni sempre colpose, quali la passiva tolleranza della incontrollata proliferazione degli animali, la mancata adozione di strumenti di prevenzione tra cui anche il prelievo venatorio o la cattura delle specie selvatiche in aumento.

Ora, proprio in base all'art. 2043 c.c., di recente la giurisprudenza di merito¹⁸, con riferimento al danno causato dalla fauna selvatica ad un argine che ha determinato una inondazione di una vasta area agricola, ha fatto sue tali istanze osservando che le competenze faunistico-venatorie degli enti territoriali locali, come disegnate dalla legge quadro n. 157/1992, non sono esclusivamente orientate alla tutela, ma anche al controllo degli animali selvatici; pertanto un esercizio attivo da parte dell'ente territoriale.

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

Ora, anche attraverso questa pronuncia non si può non osservare lo stretto legame che intercorre con gli strumenti della prevenzione anche nella prospettiva dell'azione risarcitoria. Il legislatore speciale non si è limitato a prevedere l'art. 26 l. n. 157/1992, disciplinando le modalità di risarcimento dei "danni non altrimenti risarcibili arrecati alla produzione agricola e alle opere approntate sui terreni coltivati e a pascolo dalla fauna selvatica" senza occuparsi della loro prevenzione.

In realtà è nella norma la regola della prevenzione che impone regole di condotta e una responsabilità di comportamento in capo alla pubblica amministrazione per gli obblighi di custodia derivanti dalla proprietà della fauna selvatica. Dal che si ricava agevolmente che il legislatore ha assegnato agli enti territoriali la "gestione" e il "controllo" della fauna selvatica con il fine di consentire agli enti pubblici competenti la finalità della prevenzione degli incidenti provocati dai

¹⁸ Cfr. App. Firenze, 9.08.2012 n. 1105.

selvatici. Tant'è che un più accurato esame della normativa vigente consente di constatare come il "controllo della fauna selvatica", all'esito di una esaustiva attività di censimento, venga disciplinato dall'art. 19 della l. n. 157/1992 attraverso l'"abbattimento" di parte della popolazione di determinate specie insediate in un ambito territoriale motivatamente pianificato dalle regioni.

Il seppur timido segnale individuabile dalla citata pronuncia della giurisprudenza di merito sembra voler muoversi nella direzione da tempo auspicata dalla dottrina, nel senso di ritenere applicabile l'art. 2043 c.c. con il duplice fine di risarcire interamente il danno patito e di esaltare la funzione preventiva della responsabilità e di rafforzare l'obbligo dell'amministrazione pubblica di adeguare costantemente le misure di sicurezza. In tal caso, è auspicabile che, sulla base anche dell'esperienza maturata con riferimento ai continui sinistri stradali causati da fauna selvatica¹⁹, anche la Corte di Cassazione consideri la necessità di una revisione del proprio orientamento a sostegno di una responsabilità per comportamento della pubblica amministrazione, in modo da garantire un equo ristoro degli agricoltori colpiti da danni talvolta irreparabili e tali da compromettere i risultati e l'andamento economico di una intera annata agraria.

6. Conclusioni

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

La questione in altri termini non può essere limitata all'evento del danno, bensì deve essere contestualizzata nel sistema della legge speciale. In questa prospettiva occorre prediligere un approccio di insieme al problema, che su scala regionale potrebbe determinare una pianificazione maggiormente dettagliata e precisa,

¹⁹ È questo un diverso profilo della questione in esame che, tuttavia, riflette il medesimo problema ossia la crescita delle specie selvatiche e l'assenza di un loro controllo. Va detto che nel caso di specie trova applicazione la normativa di carattere generale, pertanto l'ente territoriale dovrà risarcire il danno ai sensi dell'art. 2043 c.c. In giurisprudenza, *ex multis*, cfr. Cass. 26.04.2014 n. 9276; Cass. 26.02.2013 n. 4806; Cass. S.U., (ord.) 2.12.2011, n. 25764; Cass. 12.03.2010, n. 6129; Cass. 04.03.2010, n. 5202.

e intervenire con misure di urgenza volte a ripristinare l'equilibrio attraverso un contenimento della fauna selvatica che nei singoli territori causa continui danni facendo ricorso a prelievi in deroga attuati in via di urgenza. Occorre in altri termini intervenire *ex ante* con un concreto intervento di prevenzione delle specie attraverso una loro riduzione, anziché insistere nella prospettiva di rendere il danno possibile e garantire o implementare gli indennizzi agli agricoltori.

A tali fini, occorre riflettere sull'attualità dell'impianto normativo vigente, nato – si ribadisce – per disciplinare principalmente la caccia, piuttosto che attuare una gestione delle specie selvatiche sul territorio che oggi rappresenta una concreta necessità²⁰ e ipotizzare una revisione dell'intero impianto normativo vigente con interventi legislativi, non volti al contenimento di una specie piuttosto che di una altra (come palesato in recenti proposte di legge parlamentare²¹) ritenuta a priori più dannosa, bensì mediante una maggiore riflessione finalizzata ad 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. In una prospettiva *de jure condendo*, l'obbiettivo potrebbe essere rappresentato dalla definizione di una nuova dimensione ove gli interessi pubblici e privati possano convergere in una equilibrata gestione della fauna selvatica; nell'ambito dell'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, l'agricoltore potrebbe acquisire rilievo nella gestione della fauna selvatica, anche attraverso il suo contenimento effettuato tramite il prelievo venatorio²². A

²⁰ Si rammenti al riguardo che la l. 157/92, e prim'ancora la l. 968/77, sorte entrambe in un momento di forte sensibilizzazione per le istanze ambientali, si caratterizzano per intervenire sulla disciplina della caccia (fino ad allora regolato dal T.U. del 5.6.1939 n. 1016) modificando la natura giuridica e prevedendo un regime, seppur differenziato, di protezione delle specie selvatiche.

²¹ 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".

²² Giova rammentare che l'orientamento della dottrina più datata non riteneva la caccia, al pari della pesca, materie appartenenti all'agricoltura e, in particolare riconducibili all'impresa agricola. Autorevole dottrina rilevava che nei casi relativi alla caccia e alla pesca "ricorre un'attività semplicemente estrattiva, da non confondere con l'attività di allevamento che forma il contenuto tipico della produzione agricola. Per tale ragione l'oggetto del diritto agrario non può andare confuso con quello del diritto minerario" (Carrozza, 1987). A favore di una riconduzione di queste attività depongono, tuttavia, motivi pratici e atteggiamenti tradizionali, e si svolgono peraltro nello stesso ambiente (Casadei, 1985). A ciò si aggiunga che la legislazione italiana non ha mai ritenuto queste due attività proprie dell'agricoltura nella misura in cui l'attività dell'uomo è esterna alla cura e allo sviluppo degli esseri animali. Tuttavia, a fronte di una evoluzione della disciplina della pesca segnata, inizialmente, dall'imbarazzo per il legislatore interno per l'art. 32 del Trattato di Roma (oggi 38 TFUE) che comprende tra i prodotti agricoli, accanto a quelli del suolo e dell'allevamento, anche quelli della pesca e, successivamente, risolta con il recente d.lg. 18-5-2001 n. 226, attraverso cui si è raggiunta la "parificazione" dell'imprenditore ittico a quello agricolo *ex art.* 2135 cod. civ., e, in seguito, con il d.lg. 26-5-2004 n. 153 e 154, entrambi modificati dal d.lgs. 9.01.2012 n. 4; la caccia invece, pur divergendo dalla disciplina

seguito di una modifica della natura giuridica della fauna selvatica – che avvicinebbe il nostro paese al sistema normativo degli altri Stati membri – gli agricoltori presenti sul territorio potrebbero essere i soggetti titolari di esercitare, previa autorizzazione amministrativa e in conformità alle disposizioni normative in merito ai limiti di tempo, spazio, specie e mezzi, l'abbattimento della fauna selvatica, con il finalità di perseguire il fine della sua immissione sul mercato attraverso una filiera alimentare della selvaggina che allo stato non risulta del tutto regolamentata soprattutto nella sua fase iniziale²³.

Note bibliografiche

- Busnelli F.D. (1987), *Problemi di inquadramento sistematico del danno alla persona*, in *Riv. crit. Dir. priv.*, 1: 27-40.
- 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.*, 12: 643-654.
- 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.*, 12:707-719.
- Carmignani S. (2012), *Agricoltura e ambiente. Le reciproche implicazioni*. Giappichelli, Torino.
- Carrozza A. (1987), *Agricoltura (teoria generale)*, in *Digesto civ.*, Utet, Torino, 224.
- Casadei E. (1985), *Caccia e pesca nelle acque interne*, in *Raccolta sistematica degli usi agrari*, diretta da Bassanelli e. E carrozza A., vol. 1, Zanichelli, Bologna, 211.
- Cendon P., *Commento alla legge n. 968/1977*, in *Leggi civ. comm.*, 1979, 450.
- Comporti M. (1986), *Responsabilità civile per i danni da selvaggina*, in *Riv. dir. agr.*, I, 835-866.
- Francario L. (1992), *Le imprese agricole nella nuova legge sulla caccia*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 11, 518.
- Franzoni N. (1993), *Fatti illeciti*, Zanichelli, Bologna.
- Gallo C.E. (2014), *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, in Ferrara, R. - Sandulli, M.A. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Giuffrè, Milano, 399.
- Germanò A. e Rook Basile E. (2014), *Manuale di diritto agrario comunitario*, Giappichelli, Torino.
- Germanò A. e Rook Basile E. (2006), *Diritto agrario*, in *Trattato dell'Unione europea*, diretto da Ajani, Benacchio, Giappichelli, Torino, 351.

dell'impresa agricola in quanto conserva ancora una finalità riconducibile nell'ambito della tutela dell'*habitat* ambiente quale strumento per garantire l'equilibrio tra le specie, presenta profili di convergenza con la normativa sulla sicurezza alimentare.

²³ La particolarità della disciplina del mercato degli alimenti è infatti rappresentata dal momento dell'immissione del prodotto nel mercato, è pertanto il suo ingresso nel canale distributivo che lo rende destinatario delle regole sulla sicurezza alimentare. Sulla base del coordinamento dell'art. 2 e 3, comma 17, del citato reg. 178/02 il legislatore comunitario qualifica il cacciatore quale "impresa alimentare" in funzione del suo ruolo fondamentale di essere un soggetto capace di immettere alimenti nel circuito distributivo quando vende, cede o regala la cacciagione a terzi e non quando è indirizzata all'uso domestico (così Germanò e Rook Basile, 2006). 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.

- Giannini M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Zanichelli, Bologna, 1985, 79.
- 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, Utet, Torino, 401.
- Lucifero N. (2011), *La caccia e la tutela della fauna selvatica*, in Costato L., Germanò A., Rook Basile E. (diretto da), *Trattato di Diritto agrario, Il diritto agroambientale*, II, Utet, Torino, 443.
- Lucifero N. (2006), *Le deroghe al prelievo venatorio ai sensi dell'art. 9 della Direttiva 79/409/CEE ed il riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di caccia.*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 4, 227-237.
- Masini S. (1989), *Sulla responsabilità civile dello Stato per i danni cagionati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole*, in *Giur. agr. it.*, 6, 484.
- Messinetti D. (1997), *Danno giuridico (voce)*, in *Enc. del dir.*, Giuffrè, Milano, 469-522.
- Romagnoli E. (1989), *Esercizio della caccia e chiusura dei fondi: primi appunti*, in *Giur. agr. it.*, 9: 455-460.
- 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, Giuffrè, Milano, 141.
- Salvi C. (1985), *Il danno extracontrattuale. Modelli e funzioni*, Jovene, Napoli.
- Schlesinger P. (1960), *L'ingiustizia del danno nell'illecito civile*, in *Ius*, 336-347.
- 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.