

Parte generale 2° Lezione

Attività antropiche passibili di danneggiamento:

- agricoltura,
- forestazione,
- itticoltura,
- patrimonio faunistico,
- problemi igienico/sanitari,
- compromissione della pubblica incolumità

La fauna selvatica può provocare danni riconducibili fondamentalmente a tre categorie:

- danni arrecati alla vegetazione naturale,
- alle attività dell'uomo,
- alle specie animali di particolare interesse venatorio o conservazionistico.

In tutti questi casi, la legge 157/92, all'art.19 prevede la possibilità di effettuare interventi di contenimento delle popolazioni selvatiche, ma stabilisce che prima di ricorrere a piani di abbattimento, è necessario fare ricorso a metodi ecologici.

Sono considerati metodi ecologici tutti quegli interventi non cruenti capaci di produrre una limitazione del danno.

Solo in caso di accertata inefficacia di queste tecniche, le regioni, sentito il parere dell'INFS, possono autorizzare l'attuazione di piani di abbattimento.

Nell'attuale panorama agricolo-forestale, la pressione esercitata da popolazioni di animali selvatici, ed in particolare da ungulati come il cinghiale o il capriolo, sulle colture agrarie e forestali rappresenta uno dei principali problemi per lo sviluppo delle politiche rurali, costituendo cause di conflitti fra mondo venatorio e mondo agricolo.

Risulta perciò necessario mettere a punto degli strumenti per la riduzione di tali danni, che siano economicamente sostenibili ed efficaci.

L'abbattimento selettivo non è il solo metodo seppure consenta al cacciatore di praticare liberamente la sua attività:

- riducendo i danni reali e concreti alle produzioni agricole;
- riducendo l'impegno economico e finanziario da parte di Stato, Regioni e Province per indennizzare gli agricoltori colpiti da queste sciagure;
- permettendo di stabilire un miglior equilibrio faunistico evitando la supremazia

di alcune specie a danno di altre con riduzione dei pesanti esborsi da parte delle Amministrazioni provinciali per il ripopolamento faunistico.

E' necessario proporre e perseguire anche attraverso altre azioni la prevenzione dei danni alle coltivazioni agricole o alle aree di pregio ambientale, senza l'uso della bacchetta magica.

Ad esempio una delle tecniche di prevenzione adottate, per gli ungulati è quella delle recinzioni elettrificate alimentate da apparecchi in grado di fornire tensioni di corrente elevate a bassa intensità

Quindi il controllo diretto delle popolazioni attraverso piani di abbattimento deve rappresentare un provvedimento al quale ricorrere solo nel caso in cui l'adozione di metodi ecologici non sia stata sufficiente, oppure non sia possibile proporre metodi concretamente attuabili.

Le operazioni da attuare per un'efficace prevenzione e controllo dei danni sono:

1. Stabilire il danno.
2. Identificare la specie responsabile del danno.
3. Valutare criticamente la convenienza dell'attuazione di un'azione di prevenzione o di controllo.
4. Impostare dei piani di prevenzione ed eventualmente di controllo.
5. Valutare l'efficacia del metodo applicato nel ridurre il danno.

Problematiche giuridiche relative alla responsabilità in capo allo Stato dei danni da fauna selvatica

Per quanto riguarda l'annosa questione dei danni causati dalla fauna, dottrina e giurisprudenza hanno ritenuto applicabile l'art. 2052 c.c. a qualunque tipo di animale, indipendentemente dalla specie di appartenenza, sempre che fosse stato possibile identificarne un proprietario od un utente.

Sulla base di tali considerazioni, per l'appunto, si è costantemente esclusa l'applicabilità della norma per i danni cagionati da animali stanziali o vaganti . Prima dell'entrata in vigore della legge quadro sulla caccia (legge 27 dicembre 1977, n. 968, ora modificata dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157, Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) si riteneva comunemente, sulle orme della tradizione romanistica, che gli animali selvatici viventi in libertà appartenessero alla categoria delle res nullius.

Non a caso essi erano suscettibili di occupazione e costituivano l'oggetto dell'esercizio venatorio, come indirettamente si ricavava dall'art. 923 c.c. e dal t.u. sulla caccia approvato con r.d. 5 giugno 1939, n. 1016.

Di conseguenza, si è per lo più negata la responsabilità del concessionario della

riserva, non potendo lo stesso essere propriamente definito né proprietario né utilizzatore degli animali ivi viventi.

Da qui si è considerato che “perché sorga l’obbligo del risarcimento, è necessario che il danno sia cagionato da persone o cose (animate o inanimate) che siano nell’ambito delle possibilità e disponibilità umane ossia da fattori umani. Ma la selvaggina in libertà è senz’altro *res nullius* anche se immessa o già vivente fin dalla nascita in una zona di ripopolamento e, quindi, i fatti dannosi da essa compiuti non possono per alcun verso essere imputati all’Ente gestore, che non può considerarsene né proprietario né utente, mentre, nel contempo, non può neanche controllarne il comportamento, sfuggendo questo ad ogni sua possibilità o disponibilità”.

Il quadro normativo ha subito una trasformazione radicale con l’approvazione della legge quadro sulla caccia, ai sensi della quale “la fauna selvatica italiana costituisce patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell’interesse della comunità nazionale” (art. 1).”.

La fauna selvatica – secondo una comune ricostruzione non condivisa, peraltro, da parte autorevole della dottrina amministrativistica – è stata dunque inclusa tra i beni contemplati dal secondo comma dell’art. 826 c.c. come beni patrimoniali indisponibili dello Stato ed ha inequivocabilmente perso la qualifica tradizionale di *res*. Certo, sul significato di questa inclusione non v’è concordia; anche se “tale qualificazione implica la proprietà da parte dello Stato, inteso come Stato-ente, e non permette una configurazione adespota del diritto di proprietà, come sarebbe nel caso si volesse direttamente imputarlo allo Stato-comunità” ciò nondimeno è dubbio se possa applicarsi interamente la disciplina codicistica della proprietà contenuta negli articoli 832 ss., salvi i necessari adattamenti dovuti alla specificità dell’oggetto del diritto in questione.

Si è sostenuto da più parti che ci troveremmo in presenza di una “proprietà senza possesso avente ad oggetto un bene pubblico in senso oggettivo destinato a fruizione collettiva, del quale lo Stato è proprietario affinché la collettività possa usufruirne”.

Secondo altri, invece, la configurabilità di un possesso in senso tecnico non può essere disconosciuta argomentando della mancanza, in capo al soggetto legittimato, di quello “stabile controllo di fatto che si ravvisa per qualsiasi altro bene difendibile sul piano possessorio”, ed infatti, in questa prospettiva, dovrebbe senz’altro ammettersi l’esperibilità delle azioni possessorie e, segnatamente, dell’azione di reintegrazione contro lo spoglio violento e clandestino.

È pacifica l’ammissibilità delle azioni a difesa della proprietà, così come si dà per scontato che i singoli esemplari siano da considerarsi *res extra*

commercium, e in quanto tali inusucapibili ai sensi dell'art. 1145 c.c. Al regime civilistico, che appare dunque fortemente caratterizzato in senso proprietario si affianca una tutela penalistica che fino a qualche tempo fa riconosceva concordemente l'esistenza di un possesso statale, o quanto meno di una "detenzione virtuale" della fauna, alla cui violazione da parte di terzi faceva seguito l'applicazione delle sanzioni previste dagli artt. 624 e 625 c.p.

Sebbene il cosiddetto "delitto di furto venatorio", fattispecie di creazione giurisprudenziale, non sia ulteriormente configurabile nel nostro ordinamento in seguito all'entrata in vigore della legge 11 febbraio 1992, n. 157, ciò nonostante non sembra debbano mutarsi le conclusioni raggiunte in ordine al regime giuridico di appartenenza della fauna selvatica. La lettura della legge depone dunque per il riconoscimento, in capo allo Stato, di una situazione di titolarità dominicale sulla fauna selvatica.

Una delle molteplici conseguenze di tale premessa è che, cessata la riconducibilità degli animali selvatici alla categoria delle res nullius, e venuto così meno quell'ostacolo di carattere formale che aveva impedito l'applicazione dell'art. 2052 c.c. alla fattispecie in questione, determinando l'irrisarcibilità di queste ipotesi di danno e l'ingiustificata attribuzione di un privilegio alla Pubblica amministrazione: sullo Stato incombono una serie di obblighi derivanti dalla acquisita condizione di proprietario della fauna.

Uno di questi obblighi consiste proprio nel risarcire i danni arrecati a terzi – ed è opportuno, ai fini dell'individuazione della disciplina applicabile, distinguere tra danni arrecati alle cose, alle persone o alle colture – da quel particolare bene oggetto, al contempo, di custodia e di tutela.

Mentre per l'ipotesi di danno all'agricoltura esiste una disciplina speciale, foriera peraltro di sottili problemi non solo di interpretazione ma anche di coordinamento con i principi generali sulla responsabilità da fatto illecito, l'aspetto da affrontare in via preliminare, per la sua più stretta inerenza agli scopi della presente rassegna, è quello relativo all'alternativa tra gli artt. 2052 e 2043 quali criteri specifici di imputazione della responsabilità in capo alla Pubblica amministrazione per i danni cagionati dalla fauna selvatica a cose o persone.

Pertanto come proprietario lo Stato deve ritenersi responsabile dei danni subiti dai malcapitati ex art. 2052 c.c. Non varrebbe dunque argomentare che l'attribuzione della signoria giuridica sulla fauna selvatica, in quanto finalizzata alla protezione della fauna stessa nell'interesse della collettività, comporterebbe necessariamente l'applicazione di un regime atipico, o quanto meno derogatorio in ordine alla responsabilità per danni, rispetto alle ordinarie situazioni proprietarie finalizzate al godimento del bene nell'interesse esclusivo del titolare. Il fondamento della presunzione di responsabilità di cui all'art. 2052, si

sottolinea, va ricercato nella disponibilità dell'animale da parte del dominus; in relazione alla fauna selvatica, proprio per il suo trovarsi in stato di completa libertà, non è ipotizzabile una potestà di governo; ne consegue che la Pubblica amministrazione, a cui non è riconosciuto il potere-dovere di inibire il libero spostamento della fauna, non assume la veste di dominus in senso tecnico e non può quindi essere assoggettata a responsabilità secondo i criteri previsti dall'art. 2052

In questo senso già Cass., 12-8-1991, n. 8788, cit., con una sentenza adeguatamente motivata, aveva ritenuto che "il risarcimento non può essere riconosciuto attraverso lo strumento indicato dall'art. 2052 c.c.

La conclusione, quindi, da ricavare, è quella che il danno, diverso da quello all'agricoltura, provocato a persone o a cose da animale selvatico non può essere risarcito alla stregua dell'art. 2052 c.c., ma è astrattamente risarcibile soltanto in base ai principi generali indicati dall'art. 2043 c.c., del quale debbono ricorrere tutti gli elementi con particolare riferimento alla colpa".

Per quanto concerne, invece, la legittimazione passiva, la Suprema Corte ha ancorato l'imputazione soggettiva al criterio del riparto delle competenze, stabilendo che "la responsabilità civile conseguente al danno a cose o persone provocato da animali selvatici deve essere imputata, concorrendo le condizioni di cui all'art. 2043 c.c., alle Regioni, alle quali sono state trasferite le funzioni concernenti la tutela della fauna e la disciplina della caccia.

La conclusione, quindi, da ricavare, è quella che il danno, diverso da quello all'agricoltura, provocato a persone o a cose da animale selvatico non può essere risarcito alla stregua dell'art. 2052 c.c., ma è astrattamente risarcibile soltanto in base ai principi generali indicati dall'art. 2043 c.c., del quale debbono ricorrere tutti gli elementi con particolare riferimento alla colpa.

Legge 11 febbraio 1992, n. 157

Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio

Articolo 19 Controllo della fauna selvatica

2. Le Regioni, per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico, per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali ed ittiche, provvedono al controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia. Tale controllo, esercitato selettivamente, viene praticato di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica. Qualora l'Istituto verifichi l'inefficacia dei predetti metodi, le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento. Tali piani devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali.

Queste ultime potranno altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui

quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio.

Legge 11 febbraio 1992, n: 157

Articolo 26

Risarcimento dei danni prodotti
dalla fauna selvatica e dall'attività venatoria

1. Per far fronte ai danni non altrimenti risarcibili arrecati alla produzione agricola e alle opere approntate sui terreni coltivati e a pascolo della 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 di cui all'articolo 23.

2. Le Regioni provvedono, con apposite disposizioni, a regolare il funzionamento del fondo di cui al comma 1, prevedendo per la relativa gestione un comitato in cui siano presenti rappresentanti di strutture provinciali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e rappresentanti delle associazioni venatorie nazionali riconosciute maggiormente rappresentative.

3. Il proprietario o il conduttore del fondo è tenuto a denunciare tempestivamente i danni al comitato di cui al comma 2, che procede entro trenta giorni alle relative verifiche anche mediante sopralluogo e ispezioni e nei centottanta giorni successivi alla liquidazione.

4. Per le domande di prevenzione dei danni, il termine entro cui il procedimento deve concludersi è direttamente disposto con norma regionale.

Legge Regionale

Art. 17

Danni alle attività agricole

1. Gli oneri relativi ai contributi per i danni arrecati alle produzioni agricole e alle opere approntate sui terreni coltivati ed a pascolo dalle specie di fauna selvatica cacciabile o da sconosciuti nel corso dell'attività venatoria sono a carico:

a) degli ambiti territoriali di caccia qualora si siano verificati nei fondi ivi ricompresi;

b) dei titolari dei centri privati della fauna allo stato naturale di cui all'art.

41 e delle aziende venatorie di cui all'art. 43, qualora si siano prodotti, ad opera delle specie cacciabili ammesse nei rispettivi piani produttivi o di gestione, nei fondi inclusi nelle rispettive strutture;

c) dei proprietari o conduttori dei fondi rustici di cui ai commi 3 e 8 dell'art. 15 della legge statale, nonché dei titolari delle altre strutture territoriali private di cui al capo V, qualora si siano verificati nei rispettivi fondi;

d) delle Province, qualora siano provocati nelle zone di protezione di cui all'art. 19 e nei parchi e nelle riserve naturali regionali, comprese quelle aree contigue ai parchi dove non è consentito l'esercizio venatorio.

2. Le Province concedono contributi per gli interventi di prevenzione e per l'indennizzo dei danni:

a) provocati da specie cacciabili ai sensi del comma 1 lettera d);

b) provocati nell'intero territorio agro-silvo-pastorale da specie protette, dal piccione di città (Columba livia, forma domestica) o da specie il cui prelievo venatorio sia vietato, anche temporaneamente, per ragioni di pubblico interesse.

3. I contributi sono concessi entro i limiti di disponibilità delle risorse previste dall'art. 18, comma 1. " .

Fonti Riferimenti

Cornell Lab of Ornithology

USDA - Patuxent Wildlife Research Center

Riferimenti web <http://birds.cornell.edu/>

<http://www.mbr-pwrc.usgs.gov/>

EURISPES

Comune di Cremona

ed altri autori

Istituto Veneto di scienze lettere ed arti