

## La responsabilità erariale dell'ente tra attività di controllo e misure di contenimento della fauna selvatica

di Domiziana Carloni

1. Un tesoro ritrovato: il patrimonio faunistico nazionale. - 2. La legislazione e la giurisprudenza nazionale a tutela della fauna selvatica. - 3. I profili di responsabilità erariale in caso di illegittimo abbattimento di esemplari selvatici protetti. - 4. Il danno erariale quale conseguenza della cattiva gestione del patrimonio zootecnico. - 5. Conclusioni.

**1. - *Un tesoro ritrovato: il patrimonio faunistico nazionale.*** La condizione ambientale delle zone rurali italiane ha favorevolmente risentito dell'istituzione di parchi e di riserve, che, dall'Aspromonte fino al confine sloveno, ha creato una rete di aree protette, invertendo la tendenza millenaria dell'abbattimento delle foreste e della conseguente compressione della fauna selvatica.

Ad aver contribuito all'espansione della macrofauna non sono solo le azioni a tutela dell'ambiente, ormai parte integrante dell'agenda politica italiana ed europea ma anche fenomeni contingenti, quali il progressivo spopolamento dei piccoli centri abitati dell'entroterra, oltre che delle attività strettamente connesse all'ecosistema «montagna» e che costituivano un presidio «umano» capillare sull'intera penisola.

La minore pressione antropica sulle aree rurali ha dunque portato alla ricostruzione di un patrimonio – quello faunistico – che è ecologico, scientifico e socioculturale, incidendo anche sul delicato rapporto tra l'uomo e l'animale, non più considerato una minaccia ma parte integrante del patrimonio ambientale e culturale italiano.

**2. - *La legislazione e la giurisprudenza nazionale a tutela della fauna selvatica.*** In quest'ottica, già la «legge quadro» sulla caccia (n. 968 del 27 dicembre 1977), contenente i «principi generali» suscettibili di vincolare, ai sensi dell'art. 117 Cost., l'esercizio delle funzioni legislative in materia di caccia delle Regioni ordinarie, aveva riconosciuto l'appartenenza della fauna selvatica al patrimonio indisponibile dello Stato, subordinando il «diritto di caccia» all'interesse prevalente della conservazione del patrimonio faunistico e della protezione dell'ambiente agrario<sup>1</sup>.

Sul punto è intervenuta anche la Corte costituzionale, che, richiamando la Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa adottata a Berna il 19 settembre 1979, ha riconosciuto la flora e fauna come un patrimonio naturale di valore estetico, scientifico, culturale, ricreativo, economico e intrinseco, che va preservato e trasmesso alle generazioni future, dato il suo ruolo fondamentale per il mantenimento degli equilibri biologici<sup>2</sup>. Detto orientamento giurisprudenziale, inaugurato a partire dagli anni Ottanta sulla scorta di principi enucleati dal diritto europeo e internazionale – quale l'equità intergenerazionale, espressamente menzionato –, è stato successivamente recepito con legge n. 157 dell'11 febbraio 1992, ad oggi vigente<sup>3</sup>, che tutela la fauna selvatica nell'interesse nazionale ed internazionale.

A tal fine, lo strumento del piano faunistico-venatorio, alla cui predisposizione sono obbligate le Regioni ex art. 10 della legge n. 157/1992, determina i criteri per garantire la conservazione e, al contempo, il contenimento delle effettive capacità riproduttive delle specie carnivore; parallelamente, questo è funzionale al conseguimento della densità ottimale della popolazione delle altre specie, mediante la riqualificazione delle risorse ambientali e la regolamentazione del prelievo venatorio.

<sup>1</sup> Artt. 1 e 2, l. 27 dicembre 1977, n. 968.

<sup>2</sup> Cfr. Corte cost. 27 ottobre 1988, n. 1002, in questa Riv., 1990, 151.

<sup>3</sup> L'art. 1 della l. 11 febbraio 1992, n. 157, recita: «*la fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale*».

Fatta eccezione per il territorio delle Alpi, che costituisce zona faunistica a sé stante, il territorio agro-silvo-pastorale di ogni Regione è destinato per una quota dal 20 al 30 per cento a protezione della fauna selvatica; nelle zone rimanenti (c.d. ambiti territoriali - A.T.C.), vengono promosse forme di gestione programmata della caccia, il cui indice di densità venatoria è stabilito, con cadenza quinquennale, dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste<sup>4</sup>.

Sebbene il legislatore nazionale, nel dettare i principi volti ad orientare l'attività di programmazione venatoria, abbia perseguito la protezione dell'ecosistema e del patrimonio zootecnico, ciò non significa che abbia omesso di considerare la tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti, quali la salute pubblica e la conservazione del suolo, che interferiscono con la materia «caccia». Le Regioni, infatti, qualora ricorrano le condizioni di cui all'art. 19, comma 2 della legge n. 157/1992 e sempre che il controllo selettivo degli animali sia ritenuto insufficiente dall'Istituto nazionale per la fauna selvatica, possono autorizzare piani di abbattimento, attuati, a loro volta, dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali. Più specificamente, i soggetti di cui si avvalgono<sup>5</sup> sono individuati tassativamente dalla disposizione in commento e ogni eventuale integrazione dell'elenco da parte della legge regionale, riducendo il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente, è tacciata di incostituzionalità<sup>6</sup>. Ed invero, detto elenco ha la funzione di «evitare che la tutela degli interessi (sanitari, di selezione biologica, di protezione delle produzioni zootecniche, ecc.) perseguiti con i piani di abbattimento trasmodi nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive (sent. n. 392 del 2005), in linea, peraltro, con la più rigorosa normativa europea in tema di protezione delle specie selvatiche (direttiva 79/409/CEE del Consiglio, concernente la conservazione degli uccelli selvatici)»<sup>7</sup>.

**3. - I profili di responsabilità erariale in caso di illegittimo abbattimento di esemplari selvatici protetti.** La normativa nazionale ha dunque regolamentato non solo l'attività venatoria (intesa quale caccia ludico/sportiva) ma anche gli interventi di polizia faunistica, che si inquadrano nell'ambito di una complessiva pianificazione del territorio per il mantenimento dei suoi fragili e complessi equilibri, comprensiva anche dei piani di regolarizzazione degli esemplari, funzionali ad evitare il contagio di malattie o danni da carenza di risorse sufficienti dovuti al danneggiamento del suolo.

Tali interventi, come detto, sono subordinati alla ricorrenza di specifici, rigorosi presupposti (puntualmente illustrati dall'art. 19, comma 2, legge n. 157/1992) in assenza dei quali l'abbattimento di ogni singolo animale va configurato, a seconda del caso concreto, come una violazione della normativa di settore (per cui si applicano le sanzioni previste agli artt. 30 e 31 della legge n. 157/1992) o come un reato contro il patrimonio. Ed infatti, la ormai costante giurisprudenza della Corte di cassazione ritiene applicabili, nei casi di illecita appropriazione o soppressione della fauna, anche la disciplina penalistica, con specifico riguardo al furto e al danneggiamento e con la possibilità, per lo Stato, di costituirsi parte civile nel processo penale per ottenere il risarcimento del danno.

Ciascun esemplare quindi, in quanto appartenente al patrimonio indisponibile dello Stato, ha valore sia perché parte di un eco-sistema sia perché avente autonomo ed intrinseco valore economico; ed invero, «deve ritenersi che il danno alla fauna (inteso come danno al patrimonio indisponibile dello Stato) si verifica ogniqualvolta sia stato ferito, ucciso o catturato un singolo animale o un gruppo di animali, anche se tale evento non determini pericolo di estinzione per la specie di appartenenza ed anche qualora non vi sia compromissione dell'eco-sistema e/o danno ambientale»<sup>8</sup>. Sulla base di questa premessa, la Corte dei conti, Sez. I App., con la sentenza del 18 giugno 2018, n. 248, ha sancito che l'abbattimento di esemplari protetti, autorizzato dagli organi amministrativi competenti in

<sup>4</sup> Cfr. art. 14, legge n. 157/1992.

<sup>5</sup> L'art. 19, comma 2 autorizza: i proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano gli stessi piani muniti di licenza per l'esercizio venatorio; le guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio; le guardie forestali.

<sup>6</sup> Sul punto, cfr. Corte cost. 14 giugno 2017, n. 139, in *Foro it.*, 2017, 9, I, 2523; Corte cost. 13 luglio 2017, n. 174, *ivi*, 2018, 5, I, 1449; Corte cost. 7 agosto 2014, n. 107, *ivi*, 2014, 6, I, 1660.

<sup>7</sup> Corte cost. 29 novembre 2018, n. 217, in *Giur. cost.*, 2018, 6, 2541.

<sup>8</sup> Corte dei Conti, Sez. I App. 18 giugno 2018, n. 248

manca dei presupposti normativamente previsti e/o senza dare conto delle ragioni a sostegno del provvedimento adottato, costituisce danno erariale.

Sul punto, il giudice del gravame, riformando l'appellata sentenza n. 42/2016 della Sezione giurisdizionale per la Regione Trentino-Alto Adige, ha affermato che la prova del danno erariale consisterebbe esclusivamente nel comprovato abbattimento degli animali in assenza dei presupposti e non nella prova di un intervenuto pregiudizio al complessivo ecosistema territoriale, inconferente rispetto al tipo di danno contestato; muta, conseguentemente, anche il parametro con cui viene quantificato il danno, che non ammonta al nocimento che l'abbattimento del singolo esemplare ha comportato all'ambiente, ma «*al valore tassidermico dell'animale, diminuito del 40 per cento imputabile al costo della manodopera ed aumentato di una percentuale variabile per le singole specie animali, che adegua il valore dell'animale morto a quello dell'animale vivo*». Ed invero, utilizzare il criterio del ruolo dell'animale nell'ecosistema per la quantificazione del danno significa non solo smentire la premessa dei due distinti titoli di danno ma anche non considerare la possibile discrepanza tra il valore che l'animale ha per il suo *habitat*, e quello di mercato, che, tra l'altro è facilmente dimostrato «*dalla facile reperibilità di listini di prezzi di ogni specie, anche quelle che qui sono vietate, ma che all'estero sono ammesse, come per esempio l'orso o lo stambecco*»<sup>9</sup>.

**4. - Il danno erariale quale conseguenza della cattiva gestione del patrimonio zootecnico.** Posto che la giurisprudenza contabile ha solo recentemente riconosciuto la sussistenza del danno erariale in caso di ingiustificato abbattimento di animali selvatici, resta da chiedersi se anche una cattiva pianificazione del territorio e della sua fauna sia foriera di responsabilità erariale in capo all'Ente, che è preposto ad esercitare un controllo selettivo degli esemplari conformemente ai dettami dell'art. 19, comma 2, della legge n. 157/1992 cit.

Occorre premettere che tali attività di controllo, in un contesto in cui, come detto, le azioni a tutela del patrimonio zootecnico e l'abbandono dei centri rurali hanno determinato un sempre crescente incremento del numero di esemplari, assumono un ruolo cruciale per il mantenimento dell'equilibrio uomo-animale. Ed infatti, gli opportuni controlli sulla fauna selvatica garantiscono, da un lato, l'incolumità pubblica e, dall'altro, la sopravvivenza del singolo animale, che, se non gestito adeguatamente, potrebbe essere abbattuto in quanto ritenuto un pericolo.

La morte dell'animale dovuta alla sua omessa – o impropria – gestione rappresenta, pertanto, un'ipotesi di responsabilità erariale, stante il conseguente depauperamento di una componente del patrimonio indisponibile dello Stato quantificabile sulla base del suo valore tassidermico, secondo i parametri indicati dalla sent. n. 248/2018 cit.

Non solo, qualora venisse provata l'inadeguatezza dell'attività di controllo svolta dall'amministrazione, anche le somme versate a titolo di risarcimento dei danni causati dalla fauna selvatica configurerebbe danno erariale, stante che questi, «*a norma dell'art. 2052 c.c., sono risarcibili dalla P.A., giacché, da un lato, il criterio di imputazione della responsabilità previsto da tale disposizione si fonda non sul dovere di custodia, ma sulla proprietà o, comunque, sull'utilizzazione dell'animale e, dall'altro, le specie selvatiche protette ai sensi della legge n. 157 del 1992 rientrano nel patrimonio indisponibile dello Stato e sono affidate alla cura e alla gestione di soggetti pubblici in funzione della tutela generale dell'ambiente e dell'ecosistema*»<sup>10</sup>.

Ne deriva che tanto l'abbattimento dell'animale quanto il maggior esborso dell'Ente costituiscono danno erariale qualora venga dimostrato che le risorse finanziarie destinate allo svolgimento delle attività di monitoraggio, il cui fine è quello di prevenire simili scenari, non siano adeguatamente impiegate; sul

<sup>9</sup> OLIVI M., *Danno erariale per autorizzazione all'abbattimento di fauna selvatica*, in *Ambientediritto.it*, 2018.

<sup>10</sup> Cass. Sez. VI 22 dicembre 2022, n. 37595 ord., in *Guida al diritto*, 2023, 6.

punto, le Sezioni Unite della Cassazione sono intervenute con sent. n. 1774 del 25 gennaio 2013<sup>11</sup> (successivamente richiamata da talune Corti dei conti regionali)<sup>12</sup>, affermando che «*ove dei contributi pubblici finalizzati alla realizzazione di programmi di interesse generale il beneficiario disponga in modo diverso da quello preventivato e per il quale li ha ricevuti, lo scopo perseguito dal soggetto pubblico erogatore viene a risultare frustrato, e per tale ipotesi spetta alla Corte dei conti la cognizione dell'azione restitutoria-risarcitoria, che per la mala gestione del contributo venga promossa dal Procuratore Generale*».

**5. - Conclusioni.** Alla luce di quanto detto, appare evidente che un'adeguata attività di monitoraggio è essenziale sia per preservare la biodiversità che per prevenire i danni conseguenti alla crescente presenza di animali selvatici. Infatti, come confermato dalla più recente giurisprudenza della Corte dei conti, l'abbattimento di esemplari pericolosi rappresenta una *extrema ratio* per l'amministrazione, che, primariamente, è tenuta a proteggere ogni animale presente sul proprio territorio e solo in casi «patologici» può disporre l'uccisione.

Va tuttavia rilevato che le modifiche apportate alla legge n. 157/1992 con la legge di bilancio 2023 sembrano seguire una direzione differente da quella finora tracciata: non solo è stato ampliato il novero dei soggetti autorizzati ad attuare i piani di controllo numerico, che ad oggi include anche i cacciatori iscritti agli A.T.C., ma, con il nuovo art. 19 *ter*, è stato introdotto il piano quinquennale per la gestione e il contenimento della fauna selvatica, che costituisce «*lo strumento programmatico, di coordinamento e di attuazione dell'attività di gestione e contenimento numerico della presenza della fauna selvatica nel territorio nazionale mediante abbattimento e cattura*».

In quest'ottica, l'attività di *gestione* della fauna (che nella nuova formulazione dell'art. 19 non è più «di norma» praticato «con metodi ecologici») risulta essere affiancata a quella di *contenimento numerico mediante abbattimento e cattura* e non sembra più costituire un rimedio del tutto eccezionale, tanto è vero che le attività di contenimento in attuazione del piano possono essere perfino «*attuare nelle zone vietate alla caccia, comprese le aree protette e le aree urbane, nei giorni di silenzio venatorio e nei periodi di divieto*».

Sebbene tale piano sia stato concepito come una misura straordinaria, volta a soddisfare nuove esigenze di tutela, quali la sicurezza stradale e delle produzioni zoo-agro-forestali a fronte dell'aumento incontrollato di alcune specie, è evidente che contrasti con i nuovi approdi giurisprudenziali, che guardano al singolo esemplare come ad una risorsa da valorizzare e non ad una minaccia da eradicare; è altresì evidente che, se le ordinarie attività di monitoraggio e di gestione della fauna fossero state opportunamente condotte dalle amministrazioni territoriali, lo scenario emergenziale che ha giustificato l'adozione del detto piano non si sarebbe, molto probabilmente, configurato, e, conseguentemente, non sarebbe stato necessario incrementare il fondo per i danni causati da ungulati<sup>13</sup>.

Non resta, pertanto, che interrogarsi sui possibili profili di responsabilità erariale degli enti preposti a svolgere i doverosi controlli atti a scongiurare non solo l'abbattimento in massa di numerosi esemplari, ma anche il maggior esborso conseguente all'attuazione stessa del piano straordinario *ex art. 19 ter*.

---

<sup>11</sup> In *Foro it.*, 2013, 10, 2855.

<sup>12</sup> *Ex multis*: Corte dei conti Toscana, Sez. giurisdiz. 14 giugno 2018, n. 162; Corte dei conti Friuli-Venezia Giulia, Sez. giurisdiz. 29 settembre 2020, n. 130.

<sup>13</sup> Il comma 449 della legge di bilancio ha stabilito che per fronteggiare l'emergenza esistente sul territorio nazionale riferita ai danni causati dalla fauna selvatica, con particolare riferimento a quelli causati da ungulati, il fondo di cui all'art. 24 della legge n. 157/1992 è incrementato di 500.000 euro annui a decorrere dal 2023.