

## La “gestione sostenibile” della fauna selvatica tra questioni irrisolte e nuove prospettive interpretative

<sup>1</sup> Università degli Studi di Firenze

### I. PREMESSA

La questione della gestione della fauna selvatica rappresenta uno dei problemi che si presenta con intensità crescente in agricoltura e ancora oggi non risolta – o forse mai seriamente affrontata – che è indubbiamente la causa degli ingenti danni provocati dalla fauna all’attività agricola e alle risorse naturali.

Da tempo, invero, si invoca, la definizione di un nuovo quadro di regole volte a perseguire una “gestione” della fauna selvatica con l’obiettivo di valorizzare la fauna stessa e limitare la pressione della componente faunistica sul territorio a favore dell’esercizio dell’attività agricola; tuttavia, tale auspicio è rimasto vano e la disciplina resta ancorata a un quadro normativo di matrice prettamente protezionistico della fauna<sup>1</sup>.

Ora, il tema del Convegno induce a una lettura della gestione della fauna selvatica in una prospettiva parzialmente diversa da quella che è stata affrontata tradizionalmente in dottrina<sup>2</sup>, principalmente riferita a una indagine relativa alla tutela dei diritti degli agricoltori a fronte degli eventi dannosi provocati dalla fauna selvatica, e maggiormente ampia e dettata dalla strategia sulla sostenibilità fatta propria dal *Green Deal* europeo e dagli obiettivi

<sup>1</sup> Legge 11 febbraio 1992, n. 157 in materia di “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”.

<sup>2</sup> In argomento, *Danni causati dalla fauna selvatica all’agricoltura*, «I Georgofili. Quaderni», I, 2009; *Agricoltura e gestione razionale della fauna selvatica*, «I Georgofili. Quaderni», IV, 2013; *Irrazionali danni da fauna selvatica all’agricoltura e all’ambiente*, «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili», serie VIII, vol. 11, 2014, tomo II, pp. 241-351; e da ultimo *La gestione della fauna selvatica ungulata tra insostenibilità dei danni in agricoltura, tutele e opportunità*, «I Georgofili. Quaderni», II, 2017.

indicati dalle Istituzioni europee che interessano l'attività agricola in ragione delle sue esternalità negative – come si evince anche dal quadro di riforma della politica agricola comune (“PAC”) per il periodo 2021-2027<sup>3</sup>, giunto a definizione nelle more della predisposizione di questi Atti – ma, altresì, di ogni componente ambientale.

La rilettura della disciplina della fauna selvatica secondo l'Ordinamento vigente alla luce della citata strategia europea coinvolge diversi ulteriori profili e richiede di considerare se certe questioni, ad oggi ancora irrisolte, che interessano la fauna selvatica, e in particolare i danni provocati in agricoltura, possono trovare una nuova definizione. La questione non si esaurisce su un piano solo teorico, ma acquisisce un particolare rilievo per le sue implicazioni concrete: l'emergenza ambientale, unitamente a quella sanitaria, nonché a quella economica, pongono al centro del discorso il concetto di *sostenibilità*, caratterizzato da una sua pluridimensionalità e indeterminatezza, che gode di una estensione concettuale, semantica e tematica estremamente ampia, senza che vi sia, sul piano giuridico, una chiara indicazione dei suoi contenuti e dei relativi precetti. Non è un dato che deve in qualche misura sorprendere, anzi conferma la relatività del concetto di sostenibilità, il quale nelle sue varie declinazioni – secondo i tre pilastri originari, ambiente, economia e sociale – muta significato in ragione del contesto di riferimento, pur indicando comunque una necessaria condizione durevole e di equilibrio tra il bisogno da soddisfare e i limiti da rispettare (Pennasilico, 2021). In questa prospettiva vuole porsi questo contributo che si propone di porre in relazione la disciplina della fauna selvatica con la nuova strategia sulla sostenibilità, per verificare la sua ricaduta sul tema annoso dell'interferenza della fauna selvatica sull'attività agricola.

<sup>3</sup> La nuova PAC comprende tre regolamenti la cui entrata in vigore è prevista per il 1 gennaio 2023: (i) il reg. (UE) 2021/2116 del 2.12.2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della PAC e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013; (ii) il reg. (UE) 2021/2115 del 2.12.2021, recante norme sul sostegno ai piani strategici nazionali della PAC, e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013, e (iii) il reg. (UE) 2021/2117 del 2.12.2021, che modifica il regolamento (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 sulle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione. Per il periodo 2021-2022, e fino all'entrata in vigore della nuova PAC prevista per gennaio 2023, si applica un regolamento transitorio – reg. (UE) 2020/2220 del 23.12.2020 – che stabilisce le condizioni necessarie per ottenere finanziamenti dal FEAGA e dal FEASR in questi due anni, ampliando e modificando le disposizioni dei regolamenti precedenti.

## 2. LA GESTIONE DELLA FAUNA SELVATICA E LA STRATEGIA DALLA SOSTENIBILITÀ

La più recente prospettiva segnata dalle Istituzioni europee con riferimento al tema ambientale e alla necessità di adottare una visione strategica a lungo termine coerente con l'Agenda 2030<sup>4</sup> di cui il *Green Deal* europeo<sup>5</sup> è parte integrante – come espressamente dichiara – e ne riflette alcune caratteristiche in termini di obiettivi e di azioni interconnesse tra loro, sollecita nuove considerazioni sul piano interpretativo che coinvolgono anche il tema che qui interessa. La componente ambientale risulta fortemente presente e impone di preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità<sup>6</sup> di cui riconosce l'importanza di garantire la loro funzione naturale per la salvaguardia del Pianeta<sup>7</sup>. L'approccio delle Istituzioni europee muove da una considerazione unitaria, quale la considerazione della necessità di invertire la rotta e adottare una strategia che leghi competitività e tutela dell'ambiente attraverso il ricorso alla sostenibilità, e adotta il medesimo schema programmatico. Infatti, oltre a una impronta fortemente ambientale, gli atti di *soft law* che si sono susseguiti si accomunano per il grado di precettività, e dunque di forza operativa, e per la loro natura programmatica che si esprime nel definire obiettivi e strategie per perseguire il fine di realizzare una economia sostenibile, inclusiva, climaticamente neutra, capace di migliorare la qualità della vita delle generazioni presenti e future. L'interpretazione di tali atti acquisisce una particolare valenza nella definizione della strategia europea, non settoriale, ma trasversale a tutti i settori.

Tali considerazioni rilevano anche con riferimento al tema della gestione della fauna selvatica nella prospettiva della *sostenibilità* quale chiave di lettura per individuare un equilibrio tra tutela della natura, e in particolare delle sue

<sup>4</sup> Attraverso la Risoluzione del 25 settembre 2015, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (*The 2030 Agenda for Sustainable Development*) che rappresenta un programma di azione per *le persone, il pianeta, la prosperità e la pace*, prevedendo 17 obiettivi (c.d. *Sustainable Development Goals*) e 169 traguardi (o *Target*), le cui finalità sono interconnesse tra loro e indivisibili e dalla omnicomprensiva, che si basa espressamente sulla supremazia dello sviluppo sostenibile quale principio guida composito di portata universale e fondamentale per l'integrazione con le politiche settoriali, e capace di garantire l'equità intergenerazionale auspicata di Agenda 2030 nel rispetto dell'equilibrio e dell'integrità degli ecosistemi, contribuendo al contempo al benessere umano globale.

<sup>5</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*, COM(2019)640.

<sup>6</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 20 maggio 2020, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2020*, COM(2020)380.

<sup>7</sup> Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo del 15 ottobre 2020, *Lo stato della natura nell'Unione europea*, COM(2020)635.

componenti, e lo sviluppo economico che si persegue garantendo un equilibrio delle specie sul territorio in modo da non pregiudicare l'attività dell'impresa che vi opera. La nozione descrittiva della sostenibilità rinviene la sua implicazione in chiave prescrittiva attraverso il principio dello sviluppo sostenibile (artt. 3 e 21 TUE, 11 TFUE, e 37 Carta UE) che impone di soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future, secondo la nota formula del *Rapporto Brundtland*. Si tratta di una nozione (volutamente) ampia che trova le sue basi sulla priorità dei doveri e degli obblighi delle azioni in ragione della prospettiva intergenerazionale in modo da favorire non tanto la produzione e la crescita in sé, quanto piuttosto il progresso sociale, l'uso responsabile delle risorse naturali. Si tratta di azioni che invocano scelte ispirate a un equilibrio dei fattori ambientali, economici e sociali e una veduta di lungo periodo capace di considerare tutti i contesti coinvolti e salvaguardare le relative componenti. Non deve, tuttavia, sorprendere che questa chiave di lettura dettata dalla *sostenibilità* determini in un certo qual senso il venir meno della fase oppositiva o di conflitto che considerava l'interesse ambientale in un contrasto non sanabile con l'interesse allo sviluppo che ha in più occasioni portato l'interprete a un bilanciamento degli interessi, in ragione di una fase di compatibilità tra le esigenze ambientali e quelle dello sviluppo economico dove l'ambiente è fattore di uno sviluppo che non determina esternalità negative, ma anzi contribuisce al miglioramento della qualità ambientale (in linea con gli artt. 3, par. 3, TUE e 3 *quater*, co. 3, Codice dell'ambiente di cui al d.lgs. 152/2006). In altri termini, la prospettiva sembra essere quella della persona e del suo *habitat* in ragione di ciò che serve per garantire a tutti lavoro, sicurezza, salute, armonia con la natura e inclusione sociale.

Le considerazioni ora espresse se poste nella prospettiva dell'indagine portano a considerare se, in ragione della *sostenibilità*, può mutare un approccio al tema, la cui matrice fortemente ambientale porta a una protezione delle specie selvatiche, in funzione di un maggiore equilibrio sul territorio in modo da poter (almeno) mitigare i danni in agricoltura. Va detto che sul piano della disciplina di riferimento, la gestione dell'evento, sia sotto il profilo della sua prevenzione che del suo ristoro, è stata rimessa a una disciplina speciale rinvenibile nel contesto della legge sulla protezione della fauna selvatica di cui riflette – anch'essa – l'impianto normativo fortemente segnato dalla sua matrice pubblicistica in quanto vocata alla protezione di una componente ambientale attraverso la previsione di un regime di tutele per talune specie e una gestione per il prelievo faunistico<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> L'intero impianto della l. 157/92 risulta segnato dalla qualifica giuridica della fauna selvatica che l'art. 1 prevede quale *patrimonio indisponibile dello Stato* e, pertanto, bene pubblico non

Deve nondimeno essere considerato che il fenomeno dei danni da fauna selvatica riflette una situazione naturale e fisiologica che si esprime nell'interazione delle specie sul territorio dove viene praticata l'attività agricola. Ora, giova rilevare che la caratteristica principale di tale fenomeno, che all'atto pratico determina una concreta difficoltà di individuare uno strumento unitario di risoluzione del problema, è data dalla sua eterogeneità. Questa è innanzitutto riferita alle specie, diverse tra loro e a cui peraltro corrisponde un regime di tutele differenziate<sup>9</sup>, e si esprime in una moltitudine di eventi dannosi all'attività agricola comprendendo situazioni assai diversificate tra loro con effetti che coinvolgono più ambiti di interesse<sup>10</sup>. Si tratta di danni diretti e indiretti causati dalla fauna selvatica, in quanto il pregiudizio può essere provocato direttamente alle produzioni primarie, oppure determinarsi all'esito di atti commessi dalla fauna stessa in danno di opere o strutture (ad es. idrauliche) presenti sul territorio dalle quali si genera il danno all'agricoltore (è questo il caso dei danni causati dai roditori alle opere di regimentazione delle acque o alle condutture idriche e agli argini che causano inondazione di vaste aree). Pur trattandosi di fattispecie distinte, queste sono accomunate, in termini di nesso di causalità, dall'identità dell'agente causante il danno e per il pregiudizio subito dall'attività agricola. Ciò che rileva non è solo la forte diversificazione delle tipologie di danno, ma soprattutto la rilevanza dell'evento

---

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

<sup>9</sup> Le specie selvatiche – tutte rientranti nella categoria dei beni pubblici indisponibili dello Stato ai sensi dell'art. 1 della l. 157/92 – che hanno determinato il danno possono essere sottoposte a un regime di protezione diversificato dettato da specifiche disposizioni che possono prevedere tutele differenziate. Taluni sono causati da animali *particolarmente protetti* poiché tutelati ai sensi dell'art. 2 della l. 157/92; altri da specie protette in forza di convenzioni internazionali, oppure da altre specie non protette per le quali è consentita l'attività venatoria (art. 18 l. 157/92); oppure da altre per le quali, ancorché rientranti nella categoria di fauna selvatica, non si applica la l. 157/92 e che perciò non trovano un regime di tutela in alcuna disposizione normativa (art. 2, co. 2, l. 157/92).

<sup>10</sup> Una problematica che talvolta supera la sfera di interesse del singolo e interessa la collettività in termini di sicurezza alimentare (per le malattie che possono arrecare agli allevamenti) oppure di sicurezza pubblica, e della difficile previsione di un sistema unitario per la definizione di un regime di tutela.

pregiudizievole che si presenta su scala aziendale, in quanto il danno è tale da incidere sui fattori della produzione e quindi – per un considerevole arco temporale – sull'esercizio e sui risultati dell'impresa agricola<sup>11</sup>. Per meglio dire, non si tratta di un evento circoscrivibile a un bene qualsiasi, bensì a una componente produttiva dell'azienda le cui conseguenze sono tutt'altro che temporalmente limitate in quanto il ripristino del danno patito avviene in base al ciclo vitale animale o vegetale oppure alla stagionalità della produzione (si pensi ai tempi di crescita di un impianto boschivo, oppure di un allevamento colpito da un attacco di carnivori) così comportando tempi e costi maggiori per il ripristino e, ancor di più, per la limitazione o addirittura per l'esclusione della presenza del prodotto aziendale sul mercato così incidendo sul processo economico dell'attività imprenditoriale<sup>12</sup>.

Il tema rileva pertanto e nuovamente nell'ambito del rapporto tra fauna selvatica e territorio per cui si appalesa necessaria una gestione faunistica che garantisca la distribuzione più efficace delle specie, in quanto il sovrannumero o l'isolamento dei selvatici negli *habitat* sono fenomeni che più hanno contribuito alla riduzione della biodiversità e alla perdita di efficienza di molte zone boscate.

Va, tuttavia, osservato che sul piano pratico tale equilibrio risulta assai difficile da raggiungere anche in ragione della destinazione differenziata del territorio agro-silvo-pastorale, a cui corrisponde anche un diverso regime normativo, e dei diversi enti territoriali coinvolti nella gestione<sup>13</sup>. Se la *ratio legis* deve essere individuata nel conseguimento di una densità ottimale delle specie del patrimonio faunistico attraverso la riqualificazione delle risorse ambientali

<sup>11</sup> È questo un riferimento che si rinviene nelle motivazioni di alcune sentenze di merito con riferimento al *quantum debeatur* ove si sottolinea «l'incidenza dell'evento dei fattori della produzione quindi – per un considerevole arco temporale – sull'esercizio, e sui risultati dell'impresa agricola, incidendo negativamente sul processo economico dell'attività imprenditoriale» (cfr. T. Ravenna, 19 marzo 2016, n. 349; App. Firenze, 9 agosto 2012 n. 1105).

<sup>12</sup> Soffermandoci ancora sul danno nella sua concreta manifestazione, non può non essere osservato come il pregiudizio, seppur coinvolga direttamente l'agricoltore in quanto si produce sulla sua struttura aziendale, indirettamente colpisca l'intera collettività perché incide sulle risorse ambientali, paesaggistiche e sul territorio in genere. E a più evidente esempio di quanto testé rilevato, può essere indicato il danno che un bosco può patire, in quanto l'azione della fauna lo danneggia in modo irreparabile o può alterare in maniera sensibile i meccanismi di autoregolazione degli ecosistemi oppure può ostacolare il loro recupero così pregiudicando la componente forestale di cui l'intera collettività beneficia in termini di ambiente o di paesaggio.

<sup>13</sup> A tali fini sottende lo strumento normativo di maggiore rilievo nell'impianto della l. 157/92 nell'organizzazione del territorio rappresentato dalla pianificazione faunistico-venatoria di tutto il territorio agro-silvo-pastorale (art. 10) con cui perseguire «la conservazione delle effettive capacità riproduttive, il contenimento naturale delle specie, il conseguimento della densità ottimale, la sua conservazione mediante la riqualificazione delle risorse ambientali e la regolamentazione del prelievo venatorio».

e nella regolamentazione del prelievo venatorio, va detto che – in concreto – si determina un sistema fortemente frammentato, a causa della distribuzione delle competenze su base territoriale, nonché della presenza di diversi istituti assai diversi tra loro. Invero, la pianificazione del territorio, da attuarsi su base regionale, determina una ripartizione in oasi di protezione, zone di ripopolamento e cattura, centri pubblici o privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale sulla base del quale viene predisposto la pianificazione faunistico-venatoria (art. 10. co. 7 e 8)<sup>14</sup>. Una ripartizione del territorio in zone destinate alla protezione delle specie e in altre alla cattura che rendono assai difficile avere una conoscenza costante delle specie necessarie per l'attività di pianificazione.

Se quanto sopra riportato rileva ai fini della *prevenzione*, parallelamente trovano luogo le disposizioni previste a tutela del *ristoro* del danno causato all'agricoltore che, il legislatore, ha previsto nelle forme non del risarcimento pieno e integrale, bensì di un indennizzo in misura fissa e percentuale che con margini minimi di discrezione la Pubblica Amministrazione può erogare sulla base di una dotazione finanziaria di un fondo non illimitata<sup>15</sup>. Merita a tale proposito osservare – perché questo rappresenta ancora oggi una questione apparentemente controversa<sup>16</sup> – che, seppure la legge a più riprese fa riferimento (forse con apparente leggerezza) al *risarcimento*, in verità di *indennizzo* si tratta, la cui *ratio legis* poggia proprio sulla qualifica giuridica della fauna di cui si è detto, e quindi alle esigenze di pubblico interesse connesse alla tutela, anche in attuazione di obblighi internazionali, della fauna selvatica e dall'altra dall'assenza di ogni profilo di illegittimità nella condotta dell'amministrazione che è tenuta all'osservanza di un obbligo di solidarietà che impone di non sacrificare a dette esigenze i contrapposti interessi dell'agricoltore. In altre parole, muovendo dalla constatazione che la determinazione dell'ingiustizia non può assumersi esclusivamente dal punto di vista del danneggiante o da quello

<sup>14</sup> A tali istituti, giova rammentare, si aggiungono altre realtà con finalità prettamente protezionistiche, tra cui anche i parchi e le aree protette, o altre che trovano applicazione sulla base della normativa di fonte europea.

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

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

del danneggiato, bensì in una considerazione correlativa di entrambi i fattori, si può mettere in luce che il danno, per potersi qualificare “ingiusto”, deve caratterizzarsi come danno prodotto non solo *non iure* ma anche *contra ius* (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 (Carmignani, 2000). In tal modo si perviene a indicare il danno in una duplice accezione: un danno prodotto *contra ius* un danno prodotto *secundum ius* e a distinguere il *risarcimento* come conseguenza del primo, e l’*indennizzo* come effetto del secondo<sup>17</sup>. Si deve pertanto considerare che la circostanza per cui i danni in parola vengono indennizzati mediante la previsione dell’indennizzo rifletta quei fondamenti di cui si è detto su cui poggia la legge quadro. A ben vedere, nella fattispecie di danno causato dalla fauna selvatica, l’anti giuridicità dell’evento pregiudizievole viene elisa dall’incidenza sulla lesione del diritto di una pluralità di fattori fatti propri dal legislatore con la legge 157/92. In questi termini, trovano spazio i limiti imposti alla proprietà fondiaria, nonché i vincoli che ricadono sull’attività dell’impresa agricola, in ragione degli interessi di rango superiore relativi alla tutela dell’ambiente e, in generale, alla salvaguardia dell’ecosistema<sup>18</sup>.

### 3. IL DANNO DA FAUNA SELVATICA IN AGRICOLTURA: LA COMPLESSITÀ DELLA FATTISPECIE E IL CONFLITTO DEGLI INTERESSI TRA IMMOBILISMO DEL LEGISLATORE E LA GRANITICA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

In un contesto generale segnato dall’incremento dei danni in agricoltura e dall’accentuarsi delle criticità da essi connessi al settore agricolo, va detto che a livello nazionale il quadro normativo è rimasto sostanzialmente invariato

<sup>17</sup> Il *vulnus* si pone come evento prodotto *secundum ius* e non, come nell’ipotesi risarcitoria, *contra ius*, e alla tutela risarcitoria, legata all’esistenza di un illecito, si sostituisce quella forma di compensazione dell’interesse leso costituita dalla tutela indennitaria.

<sup>18</sup> Pertanto, la legge quadro, da un lato, riferisce dei «danni non altrimenti risarcibili», dall’altro non prevede il ristoro integrale di essi, ma «contributi per il risarcimento», ancorché in base a criteri oggettivi predeterminati, nei limiti – variabili – dell’entità dei fondi, onde non gravare la Pubblica Amministrazione di oneri indeterminati e imprevedibili nel loro ammontare a causa di eventi non ascrivibili a suoi comportamenti illegittimi, ma ricollegantisi alla tutela di interessi superiori – protezione della fauna selvatica omeoterma e interesse collettivo alla protezione dell’*habitat* naturale – affidati alle sue cure, 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 ottobre 2013 n. 24466; in precedenza, in senso analogo, Cass. Civ., S.U., 29 settembre 2000 n. 1050).

– salvo i correttivi che sono stati apportati alla legge quadro per volontà del legislatore europeo – nonostante lo sforzo del legislatore regionale i cui interventi normativi per lo più volti a modificare la disciplina regionale sul prelievo venatorio per diminuire la pressione faunistica hanno subito il controllo di legittimità da parte della Corte costituzionale. Infatti, quando il legislatore esplicitamente invita gli enti territoriali ad adottare *le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione (...) tenendo conto delle esigenze economiche*, evidenzia una relazione di stretta interdipendenza tra la tutela ambientale e lo strumento venatorio. In tal senso, il prelievo venatorio, ove posto in essere nei limiti definiti dalla legge, rappresenta, nell’ottica del legislatore, lo strumento privilegiato per garantire l’equilibrio faunistico e la conservazione degli *habitat*<sup>19</sup>. In tal modo, già all’indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, la Consulta ha rilevato in più occasioni il conflitto di competenze ai sensi dell’art. 117 Cost. Invero, la giurisprudenza della Corte da tempo è costante nell’affermare che le Regioni (e le Province autonome) hanno la facoltà «di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell’esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell’ambiente»<sup>20</sup>. Il controllo della fauna selvatica è demandato alle Regioni, ai sensi dell’art. 19 della l. 157/1992, e deve essere espletato mediante il ricorso a metodi ecologici e, solo allorché l’ISPRA abbia verificato l’inefficacia di tali metodi ecologici, le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento. I suddetti piani, ai sensi del comma 2 dell’art. 19 della l. 157/1992, evocato dal ricorrente come norma interposta, vengono attuati dalle amministrazioni tramite le guardie provinciali che possono avvalersi dei proprietari e dei conduttori dei fondi

<sup>19</sup> Il ricorso al prelievo venatorio, disciplinato per garantire l’equilibrio delle specie attraverso il contenimento, è previsto dalla l. 157/92 che, una volta esperiti i «metodi ecologici», autorizza al contenimento della popolazione faunistica. L’art. 19 *bis* – anch’esso parzialmente novellato dall’art. 27 della l. 97/2013 – rappresenta uno strumento per l’esercizio, da parte delle Regioni, del prelievo in deroga per l’avifauna previsto dall’art. 9 della dir. 2009/147/CE con cui il legislatore europeo legittima il prelievo venatorio di talune specie anche «per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque» (art. 9, par. 1, lett. a, dir. 2009/147/CE). Le deroghe disposte con atto amministrativo da parte delle Regioni possono essere attuate «solo in assenza di altre soluzioni soddisfacenti», e previo parere dell’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA). Va tuttavia osservato che, nella pratica, il ricorso allo strumento del prelievo in deroga da parte delle regioni ha trovato una difficile applicazione a fronte di una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui spetta allo Stato, nell’esercizio della potestà esclusiva in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema *ex art. 117, 2 co., lett. s), Cost.*, stabilire «standard minimi e uniformi di tutela della fauna, ponendo regole che possono essere modificate dalle Regioni, nell’esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell’innalzamento del livello di tutela». *Ex plurimis*, Corte cost. 12 dicembre 2012 n. 278; Corte cost. 26 aprile 2012 n. 106; Corte cost. 10 maggio 2012 n. 116; e da ultimo, Corte cost. 12 dicembre 2013 n. 303.

<sup>20</sup> Cfr. Corte cost. 30 marzo 2018 n. 66; Corte cost. 16 luglio 2014 n. 199.

interessati, oltre che delle guardie forestali e comunali, sempre che siano tutti muniti di licenza per l'esercizio venatorio. La riconduzione dell'art. 19 della l. 157/1992 alle prescrizioni in materia di tutela ambientale è stata affermata dalla Consulta in considerazione del fatto che l'abbattimento di fauna nociva non avviene a fini venatori, ma per tutelare l'ecosistema, tanto che lo strumento è preso in considerazione quale *extrema ratio*, quando i metodi ecologici sono risultati inefficaci<sup>21</sup>. Invero, la norma deriva da un'attenta ponderazione del legislatore statale tesa a evitare che la tutela degli interessi (sanitari, di protezione delle produzioni zootecniche, agricole, eccetera) perseguiti con i piani di abbattimento trasmodi nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive<sup>22</sup>, ed è per questo che l'elenco dell'art. 19 della l. 157/1992 è stato, in precedenza, considerato tassativo e non integrabile da parte delle Regioni<sup>23</sup>.

Un orientamento quello ora richiamato che riconduce alla posizione della giurisprudenza costituzionale cristallizzato da tempo attraverso le diverse pronunce della Consulta che si basa sulla considerazione che la tutela dell'ambiente oggetto di detto parametro costituzionale non costituisce una materia in senso tecnico, «dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze»<sup>24</sup>. L'ambiente, dunque, è un valore «costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale»<sup>25</sup>. In questo modo, è possibile che «la disciplina statale nella materia della tutela dell'ambiente venga a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente»<sup>26</sup>. Pertanto, la disciplina statale costituisce un limite per le Regioni e le Province autonome nell'esercizio delle proprie competenze che concorrono con quella

<sup>21</sup> Cfr. Corte cost. 13 marzo 2019 n. 44; Corte cost. 20 ottobre n. 217.

<sup>22</sup> Cfr. Corte cost. 21 ottobre 2005 n. 392.

<sup>23</sup> Cfr. Corte cost. 3 giugno 2021 n.116; Corte cost. 29 novembre 2018 n. 217; Corte cost. 14 giugno 2017 n. 139; Corte cost. 18 aprile 2014 n. 107.

<sup>24</sup> Cfr. Corte cost. 26 luglio 2002 n. 407.

<sup>25</sup> Cfr. Corte cost. 6 luglio 2012 n. 171; nello stesso senso, Corte cost., 16 settembre 2016 n. 210.

<sup>26</sup> Cfr. Corte cost., 16 luglio 2014 n. 199; in senso conforme, Corte cost., 24 ottobre 2013, n. 246; Corte cost. 20 giugno 2013, n. 145; Corte cost. 26 febbraio 2010 n. 67; Corte cost., 18 aprile 2008 n. 104; Corte cost., 14 novembre 2007 n. 378.

dell'ambiente, salva la facoltà di dettare prescrizioni che elevino il livello di tutela ambientale previsto dal legislatore statale<sup>27</sup>.

Allo stesso modo, con specifico riferimento alle aree protette e ai parchi naturali, il modello di tutela è contenuto nella l. 394/1991, che detta i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo dunque anche i connotati di normativa interposta<sup>28</sup>; tale modello è imperniato sull'esistenza di un ente gestore dell'area protetta, sulla predisposizione di strumenti programmatici e gestionali e sulla funzione di controllo del loro rispetto, attribuita all'ente gestore, e tali prescrizioni integrano lo standard minimo uniforme di tutela nazionale<sup>29</sup>. In particolare, la legge quadro sulle aree protette ha previsto che la gestione dei parchi nazionali sia affidata a un soggetto dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, l'ente parco, e che le finalità istitutive siano realizzate attraverso appositi strumenti di gestione: il regolamento che disciplina le attività consentite nel territorio del parco (art. 11); il piano per il parco, che ha il compito di organizzare il territorio in aree e parti caratterizzate da differenti forme di uso, godimento e tutela (art. 12); il piano pluriennale economico-sociale per la promozione delle attività compatibili, che è volto a favorire lo sviluppo delle collettività residenti nel parco o nei territori adiacenti (art. 14). La *ratio* ispiratrice di tale disciplina non è solo quella di garantire la conservazione dell'ambiente, ma anche la sua valorizzazione, assicurando, in una prospettiva dinamica, la sua integrazione con le attività antropiche. A tal fine sono previsti gli specifici strumenti pianificatori per la regolazione delle svariate attività antropiche consentite all'interno dei parchi e delle aree protette, per la promozione di iniziative di sviluppo economico-sociale<sup>30</sup>.

#### 4. LA PREVENZIONE DEL DANNO QUALE STRUMENTO PER UNA GESTIONE DELLA FAUNA SELVATICA

Come da tempo è osservato in dottrina (Comporti, 1986; Lucifero, 2015) e, più di recente in giurisprudenza<sup>31</sup>, la disciplina dettata dal legislatore speciale

<sup>27</sup> Cfr., ancora, Corte cost. 30 marzo 2018 n. 66; Corte cost. 16 luglio 2014 n. 199; Corte cost., 24 ottobre 2013, n. 246; Corte cost. 20 giugno 2013, n. 145.

<sup>28</sup> Cfr. Corte cost., 26 gennaio 2012 n. 14; Corte cost., 18 marzo 2005 n. 108; Corte cost., 14 luglio 2000 n. 282; Corte cost. 18 luglio 2014 n. 212.

<sup>29</sup> Cfr. Corte cost., 13 giugno 2018 n. 121.

<sup>30</sup> Cfr. Corte cost., 20 luglio 2021 n. 158.

<sup>31</sup> Il riferimento è alla giurisprudenza di merito, la cui prima pronuncia è della Corte territoriale fiorentina seguita da altre in senso conforme: App. Firenze, 9 agosto 2012 n. 1105; T. Ravenna, 19 marzo 2016, n. 349; Trib. L'Aquila, 27 gennaio 2021, n. 56; Trib. Taranto, 27 aprile 2020.

in materia di danni da fauna selvatica non può essere limitata alla sola fase risarcitoria, ma richiede una disamina più ampia che prenda in considerazione sia la fase di intervento preventiva sia quella del ristoro del pregiudizio causato all'agricoltore. È difatti indubbio che in capo alla Pubblica Amministrazione vi siano degli obblighi istituzionali di controllo e di gestione della fauna selvatica sul territorio in linea con la funzione preventiva che le è affidata dalla legge. Un sistema di regole che a ben vedere si ricava dal combinato disposto dell'art. 14 e 26 della legge quadro: ma se la *prevenzione* rappresenta il fine primario, in quanto regola posta per garantire un assetto equilibrato del territorio, il *ristoro*, invece, è indice di una previsione eventuale e successiva a tutela del danno causato dalla fauna selvatica. E ciò in quanto la tutela della fauna selvatica si persegue attraverso regole di prevenzione, ossia garantendo l'equilibrio delle specie selvatiche sul territorio (la c.d. "densità ottimale") che concretamente si attua attraverso la pianificazione faunistico venatoria (art. 10), e quindi i censimenti e i controlli posti in essere dagli enti territoriali, e conseguentemente il contenimento delle specie in eccesso.

È, infatti, indubbio che la prevenzione del danno da fauna selvatica in agricoltura si attua garantendo un adeguato equilibrio del numero di specie nell'*habitat* naturale in modo da rendere possibile una regolare conservazione degli animali selvatici sul territorio, e quindi anche l'attività agricola<sup>32</sup>. Tale finalità, si rinviene nella legge quadro in materia di *protezione della fauna selvatica* con il riconoscimento dell'attività venatoria quale attività complementare alla tutela ambientale, evidenziandone il profilo relazionale, finalizzato anche alla conservazione dell'equilibrio ecologico.

In particolare, se negli anni addietro la Suprema Corte è stata chiamata in più occasioni a sciogliere diversi nodi ermeneutici, di recente alcune pronunce del Giudice del merito hanno prospettato la questione del ristoro del danno in una diversa prospettiva. Invero, le sentenze della Cassazione aveva-

<sup>32</sup> Conferma di quanto osservato si rinviene, da ultimo, nel correttivo della legge quadro impressa dall'art. 26 della l. 6 agosto 2013, n. 97, che reca *Disposizioni per l'adempimento degli adempimenti derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea* (la c.d. legge europea 2013), che ha parzialmente modificato la l. 157/1992 in seguito alle procedure europee di infrazione e inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, e che propone spunti di riflessione che muovono nella direzione di individuare strumenti di prevenzione del danno in agricoltura. Tali modifiche si collocano nel solco dell'adeguamento della legge quadro alla dir. 2009/147/CE, che impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per preservare, mantenere o adeguare le popolazioni di tutte le specie selvatiche che vivono nel territorio europeo ad un livello corrispondente alle esigenze ecologiche, scientifiche, turistiche e culturali, in modo che le misure adottate non provochino un deterioramento dello stato di conservazione delle varietà e degli *habitat* (cfr. art. 1, co. 1 *bis*, della legge quadro che prevede che «lo Stato, le Regioni e le province autonome (...) adottino le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie»).

no per lo più definito diverse questioni dibattute circa la posizione processuale e sostanziale del danneggiato, quale soggetto pacificamente legittimato a una tutela indennitaria, in luogo di quella risarcitoria, con il conseguente obbligo per la Pubblica Amministrazione di corrispondere un indennizzo al coltivatore, indipendentemente e a prescindere dall'individuazione di un criterio di imputazione, in funzione della sola prova del verificarsi dell'evento dannoso. In tal modo, si è definita in capo al coltivatore danneggiato una situazione giuridica protetta di diritto soggettivo in quanto la norma di riferimento esprime un quadro normativo che nel dettaglio delinea i diritti e i doveri in capo a ciascuna delle parti scaturenti a seguito dell'evento dannoso, dove le eventuali valutazioni della Pubblica Amministrazione circa il *quantum* non sembrano dover implicare l'esistenza di un potere discrezionale in capo all'organo pubblico, tantomeno estendibile all'*an*. In questi termini, in caso di mancata corresponsione dell'indennizzo da parte della Pubblica Amministrazione, la tutela indennitaria può essere assistita dal rimedio risarcitorio in quanto viene violato un obbligo imposto dalla legge; tutto ciò ovviamente in presenza di una capacità del fondo regionale destinato ad assicurare l'indennizzo agli agricoltori a coprire l'indennizzo previsto per ciascun singolo evento dannoso<sup>33</sup>, e tenendo in dovuto conto i limiti dettati dal diritto europeo<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Deve infatti «escludersi che dalla legislazione regionale si ricavi il principio per cui la regione deve risarcire l'intero danno alle culture, nella misura del 100 per cento. Ciò, del resto, in conformità con la stessa previsione della legge statale, la quale nel prevedere l'istituzione di un fondo – da ripartire con i criteri fissati dall'amministrazione regionale – dimostra che la responsabilità per i danni in questione è limitata a seconda dell'entità del fondo e del numero di domande di indennizzo da liquidare». Cfr. Cass. 22 ottobre 2014, 22348 in «Guida al diritto», 2015, 34.

<sup>34</sup> Sul punto giova osservare che, come si rileva dalla Nota della Commissione europea, Direzione Generale Agricoltura e Sviluppo Rurale del 9 settembre 2017, i contributi corrisposti tramite indennizzo agli agricoltori ricadono nel c.d. regime *de minimis* per il quale è previsto un limite nel corrispettivo riconosciuto all'agricoltore pari a euro 15.000 in tre anni ai sensi dell'art. 3 reg. (UE) 1408/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013. Va ricordato che più di recente le Istituzioni UE hanno preso atto del problema e fatto proprio l'idea che i danni in parola vanno risarciti, ma a condizioni che i singoli Stati membri o le imprese adottino misure di prevenzione del fenomeno proporzionali alla minaccia [cfr. Orientamenti dell'UE per gli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020 del 1 luglio 2014 (2014/C 204/01)]. Limite successivamente elevato a euro 20.000 quale valore complessivo di aiuti concedibili a una medesima impresa nell'arco di tre esercizi fiscali dal regolamento (UE) n. 316/2019 della Commissione del 21 febbraio 2019 che modifica il regolamento (UE) n. 1408/2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti *de minimis* nel settore agricolo. In giurisprudenza, Cons. Stato, Sez. III, 16 gennaio 2019, n. 394; Cons. Stato, Sez. III, 26 giugno 2019, n. 4411; T.A.R. Marche 20 novembre 2017, n. 871.

A fronte di una continua sollecitazione proveniente dalla dottrina (Comporti, 1986), la giurisprudenza più recente ha ipotizzato l'applicabilità dei principi generali della responsabilità extracontrattuale, di cui all'art. 2043 c.c., con l'accertamento di un comportamento colposo ascrivibile all'ente pubblico. Invero, tale tesi si basa sull'applicazione del principio del *neminem laedere* nel senso cioè che la Pubblica Amministrazione è tenuta – anche nelle attività discrezionali – ad adottare tutte le misure di diligenza e di prudenza necessarie a evitare la lesione di diritti assoluti altrui e quindi danni a terzi<sup>35</sup>.

Giova considerare che la responsabilità in questione si colleghi a precise attività positive colpose in capo allo Stato – e in particolare agli enti ai quali sarebbe in concreto spettata, nell'esercizio di funzioni proprie o delegate, l'adozione delle misure che avrebbero dovuto impedire il danno<sup>36</sup> –, può prevenire l'evento dannoso, perché contrarie alla regola di diligenza richiesta nel caso e al principio del *neminem laedere*: specifici elementi per la imputazione a titolo di colpa potranno ravvisarsi, ad esempio, nella effettuazione di lanci di animali selvatici in stagioni o in luoghi non opportuni, o anche in chiare omissioni sempre colpose, quali l'assenza di censimenti, la passiva tolleranza della incontrollata proliferazione degli animali, la mancata adozione di strumenti di prevenzione tra cui anche il prelievo venatorio o la cattura delle specie selvatiche in aumento.

In altri termini, la circostanza che in Italia la fauna selvatica sia *ex lege* classificata come bene pubblico non disponibile, implica tra le altre cose che lo Stato attraverso i suoi enti territoriali sia responsabile della sua gestione e del suo controllo, ma altresì dei danni arrecati dalla stessa fauna, ma non che i risarcimenti debbono coprire integralmente le perdite subite dagli agricoltori se non attraverso una sentenza che accerti una responsabilità della Pubblica Amministrazione a fronte di un comportamento colposo per non aver provveduto ai suoi obblighi istituzionali di sorveglianza e di intervento per fronteggiare le situazioni di pericolo causate dalla fauna agli agricoltori. Tali ultime considerazioni trovano conforto, come anticipato, nell'orientamento secondo cui le competenze faunistico-venatorie degli enti territoriali locali, come disegnate dalla legge quadro, non sono esclusivamente orientate alla tutela, ma anche al controllo degli animali selvatici, pertanto imponendo un esercizio attivo da parte dell'ente territoriale<sup>37</sup>. Invero, l'ente competente, oltre a esercitare la normale sorveglianza istituzionale sulla fauna selvatica, è tenuto a intervenire per

<sup>35</sup> Cfr., da ultimo, Trib. L'Aquila, 27 gennaio 2021, n. 56; Trib. Taranto, 27 aprile 2020.

<sup>36</sup> Cfr. Cass. Civ., 9 febbraio 2021, n. 3023.

<sup>37</sup> Cfr. T. Ravenna, 19 marzo 2016, n. 349; in precedenza, App. Firenze, 9 agosto 2012 n. 1105; in senso conforme, T.A.R. Ancona, 20 novembre 2017, n. 871.

fronteggiare situazioni di pericolo cagionate dalla condotta delle popolazioni animali, se non in via preventiva generalizzata, quanto meno a fronte di specifiche e fondate segnalazioni di rischio. Davanti a «un fenomeno che assume spessore, per così dire, "sociale", un fenomeno risaputo e studiato, relativo alla perniciosa ed abituale interferenza di talune specie selvatiche con la sicurezza delle strutture agricole», la P.A. non può omettere di dare risposte, ma deve efficacemente attivarsi. «Non si discute dunque di un evento isolato ed imponderabile, ma di un problema ben inquadrato nella realtà sociale, rispetto al quale l'ente preposto alla gestione della fauna selvatica non può rimanere inerte, ma deve offrire risposte istituzionalmente corrette, secondo la stessa logica che gli impone, attraverso gli appositi fondi di dotazione, di farsi carico di problemi sociali analoghi, come ad esempio i danni cagionati dalla fauna selvatica alle colture agricole»<sup>38</sup>. La qualificazione illecita della condotta omissiva della pubblica amministrazione passa, insomma, attraverso l'individuazione del fatto che avrebbe dovuto innescare una reazione attuale. L'obbligo violato suscettibile di radicare la responsabilità dell'ente *ex art.* 2043 c.c. non assume pertanto carattere universale e preventivo, ma si concretizza nell'emergenza di un problema sociale, di cui l'ente è tenuto positivamente ad occuparsi. Può quindi ritenersi che l'applicazione dell'art. 2043 c.c. finalizzato al risarcimento dell'intero danno patito deve, però, trovare la sua principale ragione e fondamento nelle omissioni dell'amministrazione rispetto alla funzione preventiva che alla stessa è affidata dalla legge con conseguente violazione dell'obbligo sulla stessa incombente di adeguare costantemente le misure di sicurezza.

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

##### 5. CONCLUSIONI. LA GESTIONE DELLA FAUNA SELVATICA TRA AUSPICATI INTERVENTI LEGISLATIVI E LA PROSPETTIVA SEGNATA DALLA PAC POST 2020

Il tema trattato evidenzia non solo la complessità fenomenologica del danno da fauna selvatica in agricoltura, ma ancor più i diversi profili di un problema assai complesso reso tale dagli interessi giuridicamente rilevanti, di matrice pubblicistica e privatistica, che si intersecano con riguardo alla gestione della

<sup>38</sup> Cfr. App. Firenze, 9 agosto 2012 n. 1105, cit.

fauna selvatica, da cui discende una concreta difficoltà a definire un regime di tutela del soggetto danneggiato.

Una complessità di fattori che ruotano attorno all'impianto normativo vigente (l. 157/92) che resta ancora fortemente radicato in funzione una prospettiva protezionistica delle componenti ambientali. Una scelta che il legislatore interno ha maturato da tempo e che sembra non voler in alcun modo modificare, con conseguenze evidenti in ragione del crescente numero delle specie selvatiche sul territorio.

Sul piano applicativo si crea l'ulteriore conflitto determinato dalle competenze legislative *ex art.* 117 Cost e, ugualmente, dall'attribuzione delle funzioni amministrative a livello regionale. L'esame dell'orientamento giurisprudenziale pone l'evidente scontro tra gli obblighi previsti alle Regioni per prevenire i danni e, dall'altro, il limite posto dalla giurisprudenza costituzionale per interventi legislative da parte delle Regioni che possono solo aumentare il livello di tutela ambientale previsto in modo uniforme sul territorio nazionale.

Si è in tal modo determinato, con riguardo al caso di specie, l'impossibilità di intervenire per limitare i danni in agricoltura da parte della fauna lasciando in tal modo l'agricoltore esposto a una moltitudine di rischi, tra cui anche, come detto, quelli dettati dal mercato. In effetti, tale situazione è frutto da un lato dell'immobilismo del legislatore nazionale, da cui discende nel suo complesso un regime fortemente protettivo delle specie selvatiche, che si riflette anche attraverso l'orientamento della giurisprudenza della Corte, e dalla conseguente impossibilità per le Regioni – che, come detto, rappresentano gli Enti territoriali a cui è demandata l'azione amministrativa – di poter porre in essere iniziative legislative per attuare strumenti di contenimento della crescita numerica delle specie selvatiche sul territorio, salvo la facoltà di dettare prescrizioni che elevino il livello di tutela ambientale previsto dal legislatore statale. Una prospettiva quella ora descritta che, per altro verso, sembra contrastare con l'orientamento giurisprudenziale di merito più recente che, invece, sembra esigere da tali Enti territoriali misure per prevenire il danno attraverso interventi volti per assicurare l'equilibrio delle specie sul territorio, anche attraverso lo strumento della caccia.

Ciò detto, non si crede che la nuova PAC possa essere una soluzione concreta al problema esaminato. Vero è che il legislatore europeo ha maturato delle scelte che prospettano una politica agricola sempre più sensibile alle istanze ambientali, piuttosto che a quelle produttivistiche, e che la nuova architettura della PAC lascia spazio agli Stati membri di proporre, attraverso i Piani strategici nazionali, scelte che esprimono esigenze del territorio in funzione anche dell'impatto sulla biodiversità, *habitat*, paesaggio, ma è allo stesso modo pur vero che il tema della fauna selvatica non è direttamente riconducibile, secondo il diritto

europeo e interno, alla materia agricoltura e, anche per questo, non rientra a pieno titolo nel sistema previsto dalla PAC. Va pur detto che la fauna selvatica rinviene una sua collocazione nella disciplina della PAC, ma nel contesto degli “indicatori” collegati alla biodiversità. Infatti, basandosi sul precedente sistema di condizionalità attuato fino al 2022, il nuovo sistema di condizionalità subordina l’ottenimento completo del sostegno della PAC al rispetto, da parte degli agricoltori e degli altri beneficiari, delle norme di base in materia di ambiente, cambiamenti climatici, salute pubblica, salute delle piante e benessere degli animali. Le norme di base comprendono, in forma semplificata, un elenco di criteri di gestione obbligatori (“CGO”) e di norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali (“BCAA”). Tali norme di base dovrebbero tenere maggiormente conto delle sfide ambientali e climatiche e della nuova architettura ambientale della PAC, innalzando così il livello di ambizione ambientale e climatica, come stabilito dalla Commissione nella Comunicazione *Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura*<sup>39</sup>. Per garantire la coerenza delle norme sulla condizionalità nel quadro del miglioramento della sostenibilità della politica, i CGO dovranno comprendere le principali normative dell’Unione in materia di ambiente, salute pubblica, salute delle piante e benessere degli animali, come attuate a livello nazionale, che implicino obblighi precisi per i singoli agricoltori e altri beneficiari, compresi gli obblighi a norma della direttiva 92/43/CEE del Consiglio e della direttiva 2009/147/CE. In questa prospettiva, la fauna selvatica trova spazio nei Piani Strategici Nazionali, ma non in termini di contenimento o di un giusto equilibrio sul territorio, quanto piuttosto in termini di *impegni specifici di convivenza con la fauna selvatica* che si concretizzano in premi per gli agricoltori per attuare misure di difesa delle proprie colture o degli allevamenti da eventuali attacchi della fauna.

Pur essendo in una fase ancora iniziale della PAC *post 2020*, all’interno della quale si collocano i Piani Strategici Nazionali in corsa di approvazione, non si crede, per quanto sopra riportato, che sia questa la sede per definire il problema della pressione della fauna selvatica in agricoltura. La considerazione da cui si crede, invece, si debba muovere è che un concreto ed effettivo intervento non possa che venire dal legislatore nazionale, anche facendo proprie le istanze dettate a livello europeo sulla sostenibilità, attraverso cui definire regole per una gestione della fauna, anche (ma non solo) attraverso la caccia. In una prospettiva *de jure condendo*, sarebbe quindi auspicabile riflettere sull’attuale impianto della legge quadro, forse non più attuale a garantire quell’equilibrio che è alla base del suo

<sup>39</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 29 novembre 2017, *Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura* [COM/2017/0713 final].

sistema, attraverso una revisione della stessa legge, e della qualifica giuridica della fauna selvatica, nella direzione di una gestione, e non più solo di una tutela della fauna selvatica sul territorio da perseguire attraverso la presenza dell'imprenditore agricolo. Un processo questo più complesso e articolato che prospetta la questione su un piano diverso, ma che si crede di dover delineare nella convinzione che rappresenti la via per meglio coniugare la difesa di una componente ambientale e l'interesse privato dell'agricoltore, altrettanto complessa, ma paradossalmente più funzionale a garantire un ordine che è naturale e sociale contemporaneamente. In tal modo, gli obbiettivi sottesi alla sostenibilità potranno essere perseguiti anche nel caso di specie attraverso una costante attività di prevenzione sul territorio in modo da controllare e gestire la fauna selvatica scongiurando il suo aumento smisurato. Da cui la considerazione della rilevanza primaria delle misure di prevenzione, piuttosto che di quelle poste a ristoro del danno.

#### BIBLIOGRAFIA

- BUSNELLI F.D. (1989): *Illecito civile*, «Enc. giur.», 1.
- CARMIGNANI S. (1998): *Danno da fauna selvatica e bilanciamento degli interessi tra illecito civile e legislazione speciale*, «Dir. e giur. agr. e dell'amb.», 645.
- CARMIGNANI S. (2000): *Identità di vicende pregiudizievoli e differenza di qualificazioni giuridiche soggettive nel danno da fauna selvatica*, «Dir. giur. agr. e dell'amb.», 713.
- CENDON P. (1979): *Commento alla legge n. 968/1977*, «Leggi civ. Comm.», 450.
- DI GASPARE G. (1985): *Caccia*, «Enc. Giur.», V, 1.
- GIANNINI M.S. (1971): *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in «Riv. trim. dir. Pubbl.».
- LUCIFERO N. (a cura di) (2015): *I danni all'agricoltura dalla fauna selvatica: prevenzione e responsabilità*, Torino.
- LUCIFERO N. (2015): *Gli strumenti di prevenzione e di ristoro dei danni da fauna selvatica in agricoltura nella disciplina giuridica: le fonti normative, la fattispecie del danno, gli interventi di tutela a favore delle colture agricole e l'azione per il ristoro dei danni*, in LUCIFERO N. (a cura di), *I danni all'agricoltura dalla fauna selvatica: prevenzione e responsabilità*, Torino, pp. 273-303.
- LUCIFERO N. (2011): *La caccia e la tutela della fauna selvatica*, in COSTATO, GERMANÒ, ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di Diritto agrario, Il diritto agroambientale*, II, Torino, p. 443 e ss.
- LUCIFERO N. (2006): *Le deroghe al prelievo venatorio ai sensi dell'art. 9 della Direttiva 79/409/CEE ed il riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di caccia. Nota alla sentenza della Corte Costituzionale 28 aprile 2004 n. 129.*, «Diritto e Giurisprudenza agraria e dell'ambiente», 227.
- PENNASILICO M. (2021): *Emergenza e ambiente nell'epoca pandemica. Verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, «Giust civ.», p. 495.
- ROMAGNOLI E. (1989): *Esercizio della caccia e chiusura dei fondi: primi appunti*, «Giur. agr. it.», 460.