

LORENZA CALVANESE<sup>1</sup>

## Natura giuridica degli Ambiti Territoriali di Caccia. Portata e limiti dell'obbligo indennitario

<sup>1</sup> Avvocato e Consulente giuridico ATC 1 e 2 Provincia di Arezzo

L'art. 1 della legge 157 del 1992 statuisce che la fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato e deve essere tutelata nell'interesse della comunità nazionale e internazionale. Le Regioni a statuto ordinario provvedono a emanare norme relative alla gestione e alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica in conformità alla legge, alle convenzioni internazionali e alle direttive comunitarie.

L'art. 26 legge 157/1992 prevede che per far fronte ai danni, non altrimenti risarcibili, arrecati alla produzione agricola e alle opere presenti sui terreni coltivati e a pascolo dalla fauna selvatica o dall'attività venatoria è costituito a cura di ogni Regione un fondo destinato alla prevenzione e ai risarcimenti. Le Regioni, con apposite disposizioni, provvedono a regolare il funzionamento di tale fondo individuando per la gestione un comitato formato dai rappresentanti delle strutture provinciali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e dai rappresentanti delle associazioni venatorie nazionali riconosciute come maggiormente rappresentative.

L'art. 14 legge 157 del 1992 dispone, altresì, che le Regioni con apposite norme e previa consultazione delle organizzazioni professionali agricole e delle province interessate, provvedono a ripartire il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata in Ambiti Territoriali di Caccia, i quali, oltre ad avere dimensioni subprovinciali, devono possibilmente essere omogenei e delimitati da confini naturali.

Sotto il profilo organico gli Ambiti Territoriali di Caccia devono avere come componenti (in via paritaria e in misura corrispondente complessivamente al 60 per cento) i rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e i rap-

presentanti delle associazioni venatorie nazionali riconosciute, ove presenti in forma organizzata sul territorio. Inoltre il 20 per cento deve essere formato da rappresentanti di associazioni di protezione ambientale presenti nel Consiglio Nazionale per l'ambiente e il restante 20 per cento da rappresentanti degli enti locali.

L'art. 14 comma 14 legge 157 del 1992 individua le funzioni cui è preposto l'Ambito Territoriale di Caccia, funzioni che si identificano nell'erogazione di contributi per il risarcimento dei danni (leggasi indennizzo) arrecati alle produzioni agricole dalla fauna selvatica o dallo svolgimento dell'attività venatoria e nella corresponsione di contributi per interventi, previamente concordati, di prevenzione per tali tipologie di danni.

La Corte Costituzionale si è più volte pronunciata su questioni attinenti alla legge 157 del 1992 arrivando a delinearne in maniera chiara i principi ispiratori: tale legge, scrive la Corte Costituzionale, è finalizzata a perseguire un equilibrio «tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse pure considerato lecito e meritevole di tutela all'esercizio dell'attività venatoria, attraverso la previsione di penetranti forme di programmazione dell'attività di caccia»<sup>1</sup>.

Proprio questa finalità comporta l'esigenza di valorizzare l'omogeneità, anche sotto il profilo naturalistico, dei territori in cui si esercita la caccia diventando un requisito da considerare da parte delle Regioni nella delimitazione degli Ambiti Territoriali: si vuole, quindi, creare un vincolo stretto tra i cacciatori e il territorio dove possono svolgere l'attività venatoria permettendo alla comunità che vi è insediata di gestire il patrimonio faunistico<sup>2</sup>.

L'Ambito Territoriale, quindi, assume un ruolo primario nel quadro normativo elaborato dal legislatore nazionale diventando l'istituzione territoriale dove possono contemperarsi e bilanciarsi interessi contrapposti quali la protezione della fauna, le esigenze dei cacciatori e quelle produttive degli agricoltori<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. Corte Costituzionale 12.1.2000 n. 4.

<sup>2</sup> Cfr. Corte Costituzionale 4/2000 già citata.

<sup>3</sup> Cfr. Corte Costituzionale 25.7.2001 n. 299 la quale sostiene «che in particolare la legge n. 157 del 1992 tende ad inserire l'esercizio dell'attività venatoria in un regime di programmazione incentrato sull'elaborazione di piani faunistico-venatori e volto ad attuare un bilanciamento di interessi nell'ambito del quale le esigenze dei cacciatori trovano considerazione accanto a quelle di protezione della fauna selvatica ed a quelle produttive degli agricoltori (cfr. sentenze n. 169 del 1999, n. 448 del 1997, n. 35 del 1995); che, in funzione del contemperamento di tali esigenze, è prevista l'istituzione degli Ambiti territoriali di caccia, ripartizioni del territorio provinciale rette da organi attraverso i quali si realizza la partecipazione della comunità, insediata in quel territorio, al monitoraggio delle risorse faunistiche ed ambientali ed all'attuazione del regime di caccia programmata (cfr. sentenza n. 4 del 2000)».

Il ruolo centrale attribuito agli Ambiti Territoriali impone un accurato approfondimento sulla natura pubblicistica o privatistica degli stessi con conseguente individuazione del perimetro entro il quale può configurarsi un sindacato della Corte dei Conti per responsabilità erariale nei confronti dei componenti dell'organo direttivo.

La giurisprudenza civile si è più volte soffermata su questa tematica con approdi sostanzialmente omogenei. Nel 2012 la Suprema Corte dopo aver richiamato la sentenza della Corte Costituzionale n. 4 del 2000 sull'esigenza di contemperare i differenti interessi esistenti (che trovano la loro espressione nel pluralismo rappresentativo dell'organo amministrativo dell'ente) ha statuito che proprio queste finalità pubblicistiche non possano essere compatibili con la natura di mera associazione privata. La natura pubblicistica degli Ambiti Territoriali di Caccia discende da vari elementi quali l'esistenza di una disciplina legislativa su aspetti sostanziali come la composizione dei comitati direttivi, il carattere pubblicistico dei fini perseguiti, il nesso tra questa materia e la normativa sovranazionale, la possibilità di finanziamento non sottoposto al mercato e il potere di controllo e vigilanza da parte degli enti pubblici territoriali<sup>4</sup>.

Nel 2017 le Sezioni Unite hanno statuito che «gli ambiti territoriali di caccia, pur non appartenendo alle amministrazioni pubbliche tradizionalmente concepite, svolgono funzioni pubbliche di cura dell'interesse comune, sottoposte al vaglio del giudice amministrativo, mediante l'esercizio di poteri autoritativi al fine di evitare violazioni da parte dei propri assistiti, delle norme poste a tutela della fauna selvatica»<sup>5</sup>.

Infine una recente sentenza sempre delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, che si doveva pronunciare sui limiti in cui può configurarsi il sindacato della Corte dei Conti, ha chiarito che la partecipazione di soggetti privati alla realizzazione di scopi pubblici non è sufficiente a trasformare la forma e la natura dell'ente configurandosi piuttosto un rapporto di servizio non organico, ma funzionale dove il privato assume il ruolo di compartecipe anche di mero fatto dell'attività del soggetto pubblico<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Cfr. Cass. Civ. Sez. lav. 27.9.2012 n. 16467 la quale sostiene che «Pertanto l'essere gli ATC disciplinati direttamente dalla legge su aspetti sostanziali concernenti la stessa composizione dei loro Comitati direttivi, il carattere certamente pubblicistico dei fini perseguiti trascendenti una dimensione puramente privata, il collegamento tra la materia in esame e la regolamentazione sovranazionale, la presenza di forme di finanziamento non collegate al mercato e di poteri di controllo e vigilanza da parte degli Enti pubblici territoriali (peraltro ricordate anche nella sentenza impugnata) portano a concludere per il carattere di ente pubblico dell'ATC intimato».

<sup>5</sup> Cfr. Cass. Civ. Sezioni Unite 28.12.2017 n. 31114.

<sup>6</sup> Cass. Civ. Sezioni Unite del 12.11.2021 n. 33845.

Pertanto a prescindere da colui che ne è il beneficiario se il contributo erogato è finalizzato alla realizzazione di un progetto che soddisfa un interesse pubblico l'utilizzo differente di questo contributo rientra nel sindacato della Corte dei Conti: è rilevante e decisiva solo la natura del danno conseguente alla mancata realizzazione degli scopi perseguiti<sup>7</sup>.

Analogamente il Consiglio di Stato ha stabilito che in materia di manifestazione di interesse e di procedura di selezione devono essere esaminati i servizi che ne costituiscono l'oggetto al fine di accertare se rientrano o meno nell'esercizio delle funzioni pubblicistiche spettanti all'Ambito Territoriale di Caccia: in caso positivo il privato è portatore di un interesse legittimo con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo<sup>8</sup>.

Tra le funzioni attribuite dalla legge agli Ambiti Territoriali di Caccia la principale è l'obbligo di erogare un indennizzo per i danni provocati dalla fauna selvatica. Tale obbligo, a differenza di quello risarcitorio, non comporta l'integrale ristoro di ogni voce di pregiudizio subita in quanto può essere corrisposto solo nei limiti imposti dalla normativa e dalle disponibilità economiche in capo all'ente stesso<sup>9</sup>. L'indennizzo, infatti, è una compensazione per

<sup>7</sup> Cfr. Cass. Civ. Sezioni Unite 14.9.2017 n. 21297 la quale sostiene che «è configurabile un rapporto di servizio tra la P.A. erogatrice di un contributo ed i soggetti privati. Ove sia funzionale alla realizzazione di un progetto, l'erogazione del contributo è infatti strettamente legata all'effettività della relativa realizzazione, costituente la finalità di interesse pubblico giustificatrice dell'investimento di denaro pubblico. Il beneficiario è pertanto vincolato alla realizzazione dell'obiettivo proposto, approvato e finanziato, a tale stregua assumendo, nell'ambito di un "rapporto di servizio" non "organico" bensì funzionale, il ruolo di compartecipe – anche solo di mero fatto (cfr. Cass., Sez. Un., 21/5/2014, n. 11229; Cass., Sez. Un., 20/6/2012, n. 10137; Cass., Sez. Un., 22/11/2010, n. 14825) – dell'attività del soggetto pubblico erogatore del contributo finalizzato alla realizzazione del pubblico interesse (cfr. Cass., Sez. Un., 25/1/2013, n. 1774). Attesa l'irrelevanza, da un canto, della qualità del soggetto che gestisce il denaro pubblico, il quale ben può essere un soggetto di diritto privato destinatario della contribuzione (v. Cass., Sez. Un., 16/7/2012, n. 12108); e, per altro verso, del titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato – ivi compreso quello di sponsorizzazione (v. Cass., Sez. Un., 23/9/2009, n. 20434; Cass., Sez. Un., 1/3/2006, n. 4511; Cass., Sez. Un., 19/2/2004, n. 3351) –, è la natura del danno conseguente alla mancata realizzazione degli scopi perseguiti con la contribuzione ad assumere invero decisiva rilevanza (cfr. Cass., Sez. Un., 4/11/2009, n. 23332). A tale stregua, diversamente da quanto sostenuto dall'odierno ricorrente, 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. In tale ipotesi spetta alla Corte dei Conti la cognizione della azione restitutoria-risarcitoria che, per la mala gestio del contributo, venga promossa dal Procuratore Generale (cfr. Cass., Sez. Un., 25/1/2013, n. 1774)».

<sup>8</sup> Cfr. Consiglio di Stato sez. V, 4.5.2020 n. 2829/2020.

<sup>9</sup> Cfr. Cass. Civ. 2.10.2020 n. 20997; Cass. Civ. Sez. III, 8.2.2016 n. 2374 la quale afferma che «Le domande volte alla riparazione del pregiudizio subito in conseguenza dell'intrusione sul

l'interesse leso a cui non si associa necessariamente un giudizio di disvalore nei confronti dell'ente obbligato e il suo riconoscimento prescinde dall'accertamento della colpa in capo allo stesso.

Differenti considerazioni riguardano l'obbligo risarcitorio per i danni da fauna selvatica. Secondo l'orientamento giurisprudenziale più risalente i danni da fauna selvatica non sono risarcibili in base alla presunzione prevista dall'art. 2052 c.c. in quanto lo stato di libertà della selvaggina sarebbe incompatibile con l'obbligo di custodia da parte della pubblica amministrazione, ma rientrano in una ipotesi di responsabilità aquiliana disciplinata dall'art. 2043 c.c. Il danneggiato, quindi, deve provare, oltre al danno subito, anche il comportamento colposo dell'ente pubblico e il nesso causale tra tale comportamento e l'evento del danno<sup>10</sup>.

L'orientamento giurisprudenziale più recente e ormai consolidato, invece, sostiene che il danneggiato possa invocare, oltre all'ordinaria azione di responsabilità extracontrattuale prevista dall'art. 2043 c.c., anche la fattispecie prevista dall'art. 2052 c.c. Tale articolo stabilisce che il proprietario di un animale o chi se ne serve per il tempo in cui lo ha in uso è responsabile dei danni cagionati da questo sia che l'animale fosse sotto custodia sia che fosse smarrito o fuggito salvo che provi il caso fortuito. Il criterio di imputazione di responsabilità non si fonda sulla custodia dell'animale, ma sulla proprietà o utilizzazione dello stesso e la fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato affidato alla cura e gestione degli enti pubblici a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema<sup>11</sup>.

---

fondo di fauna selvatica hanno peraltro generalmente ad oggetto (come questa Corte ha avuto già modo di affermare con la sentenza n. 14241 del 2004 e ha più di recente ribadito con le sentenze n. 12686 del 2015 e 22348 del 2014) non il risarcimento dell'integrale danno subito derivante da fatto illecito, ma l'erogazione di una compensazione dell'interesse leso, alla quale non si associa necessariamente un giudizio di disvalore nei confronti dell'ente tenuto al pagamento, e l'accertamento del relativo diritto pertanto da un lato prescinde dalla colpa e dall'altro può essere integrale ma comunque si attesta nei limiti di disponibilità del fondo allo scopo costituito e ciò a prescindere dalle singole regolamentazioni regionali».

<sup>10</sup> Cfr. ex pluribus Cass. Civ. Sez. III, 27.2.2019 n. 5722 secondo cui «Secondo l'indirizzo prevalente, il danno cagionato dalla fauna selvatica, che ai sensi della L. 27 dicembre 1977, n. 968, appartiene alla categoria dei beni patrimoniali indisponibili dello Stato, non è risarcibile in base alla presunzione stabilita nell'art. 2052 c.c., inapplicabile con riguardo alla selvaggina, il cui stato di libertà è incompatibile con un qualsiasi obbligo di custodia da parte della pubblica amministrazione, ma solamente alla stregua dei principi generali della responsabilità extracontrattuale di cui all'art. 2043 c.c., anche in tema di onere della prova e richiede, pertanto, l'accertamento di un concreto comportamento colposo ascrivibile all'Ente pubblico (Cass. 1 agosto 1991, n. 8470; 13 dicembre 1999, n. 13956; Cass. 14 febbraio 2000, n. 1638; Cass. 24 settembre 2002, n. 13907, Cass. 24 giugno 2003 n. 100008, Cass. 28 luglio 2004 n. 14241 v. Sez. 3, Sentenza n. 27673 del 2008)».

<sup>11</sup> Cfr. Cass. Civ. Sez. III, 20.4.2020 n. 7969; Cass. Civ. Sez. VI, 24.3.2021 n. 8206 secondo cui

Questo mutamento giurisprudenziale ha profonde ricadute in tema di riparto dell'onere probatorio comportando per il danneggiato un alleggerimento del suo onere. Il danneggiato, infatti, deve provare la dinamica del sinistro, il nesso causale tra la condotta dell'animale e l'evento dannoso e l'appartenenza dello stesso a una delle specie protette dalla legge 157 del 1992 o, comunque, al patrimonio indisponibile dello Stato. La prova liberatoria (cioè il cosiddetto caso fortuito) che grava sul soggetto pubblico consiste nel dimostrare che la condotta della selvaggina è stata eccezionale, imprevedibile e inevitabile anche adottando le più adeguate e diligenti misure di gestione e controllo della fauna in concreto esigibili in relazione alla situazione di fatto e compatibili con la funzione di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema<sup>12</sup>.

Il soggetto pubblico tenuto al risarcimento del danno, cosiddetto legittimato passivo, è solo la Regione in quanto è titolare della competenza normativa in ordine al patrimonio faunistico e ha funzioni di programmazione, co-

---

«La recente giurisprudenza di questa Corte, con alcune pronunce emesse in giudizi risarcitori promossi proprio nei confronti della Regione Abruzzo (cfr. Cass., Sez. 3, Sentenza n. 7969 del 20/04/2020; conf.: Sez. 3, Sentenza n. 8384 del 29/04/2020; Sez. 3, Sentenza n. 8385 del 29/04/2020), e individuando quest'ultimo ente quale legittimato passivo in via esclusiva per i danni cagionati da fauna selvatica, ha affermato i seguenti principi di diritto: – “i danni cagionati alla fauna selvatica sono risarcibili dalla P.A. a norma dell'art. 2052 c.c., 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 L. 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”»; Cass. Civ. Sez. VI, 27.1.2022 n. 2502; Cass. Civ. Sez. VI, 22.12.2022 n. 37595.

<sup>12</sup> Cfr. Cass. Civ. Sez. III, 6.7.2020 n. 13848 la quale afferma che «Per l'esattezza, quanto al regime di imputazione della responsabilità, in applicazione del criterio oggettivo di cui all'art. 2052 c.c., sarà a carico del preteso danneggiato allegare e dimostrare che il pregiudizio lamentato sia stato causato dall'animale selvatico. Siffatto onere potrà ritenersi soddisfatto allorché sia stata dimostrata la dinamica del sinistro, nonché il nesso causale tra la condotta dell'animale e l'evento dannoso subito, oltre che l'appartenenza dell'animale stesso ad una delle specie oggetto della tutela di cui alla L. n. 157 del 1992, o, comunque, che si tratti di animale selvatico rientrante nel patrimonio indisponibile dello Stato. Omissis... Quanto alla prova liberatoria, che ha ad oggetto la dimostrazione che il fatto sia avvenuto per “caso fortuito”, premesso che essa non riguarda direttamente il nesso di causa tra la concreta e specifica condotta dell'animale ed il danno causato da tale condotta, consisterà nel dimostrare che la condotta dell'animale si sia posta del tutto al di fuori della sua sfera di possibile controllo, operando, così, come causa autonoma, eccezionale, imprevedibile ed inevitabile del danno. Occorrerà, in altri, provare che si sia trattato di una condotta che non era ragionevolmente prevedibile e/o che, comunque, non era evitabile, e ciò anche mediante l'adozione delle più adeguate e diligenti misure di gestione e controllo della fauna (e di connessa protezione e tutela dell'incolumità dei privati), concretamente esigibili in relazione alla situazione di fatto, purché, peraltro, sempre compatibili con la funzione di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema cui la stessa tutela della fauna è diretta».

ordinamento e controllo della tutela e gestione della fauna selvatica, anche se svolta da altri enti in base a poteri a questi delegati o direttamente attribuiti<sup>13</sup>.

La Regione a sua volta potrà agire in rivalsa ai sensi dell'art. 2043 c.c. nei confronti degli enti i quali avrebbero dovuto impedire il danno nello svolgimento delle funzioni proprie o delegate rimanendo, però, soggetta al gravoso onere probatorio previsto in materia di responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c.

<sup>13</sup> Cfr. Cass. Civ. Sez. III, 8.2.2023 n. 3745; Cass. Civ. Sez. III, 20.4.2020 n. 7969 già citata; Cass. Civ. Sez. VI, 24.3.2021 n. 8206 secondo cui «nell'azione di risarcimento del danno cagionato da animali selvatici a norma dell'art. 2052 c.c., la legittimazione passiva spetta in via esclusiva alla Regione, in quanto titolare della competenza normativa in materia di patrimonio faunistico, nonché delle funzioni amministrative di programmazione, di coordinamento e di controllo delle attività di tutela e gestione della fauna selvatica, anche se eventualmente svolte – per delega o in base a poteri di cui sono direttamente titolari – da altri enti».

