

RESPONSABILITÀ CIVILE E PREVIDENZA

rivista mensile di dottrina,
giurisprudenza e legislazione

diretta da
Giovanni Iudica - Ugo Carnevali

| estratto

L'amletico dubbio sull'identità dell'ente obbligato al risarcimento dei danni provocati dalla fauna selvatica in relazione alla circolazione stradale

di Giampaolo Miotto



GIUFFRÈ EDITORE

| 67 ALLA RICERCA DEL FILO DI ARIANNA NEL LABIRINTO NORMATIVO DEI DANNI DA FAUNA SELVATICA

CASS. CIV., 8 GENNAIO 2010, N. 80 - SEZ. III - PRES. VARRONE - REL. LANZILLO

Responsabilità civile - Proprietario di animali - Danni cagionati dalla fauna selvatica - Risarcibilità ex art. 2043 c.c. - Configurabilità - Legittimazione passiva dell'ente cui siano affidati poteri di gestione della fauna - Poteri delegati o oggetto di concessione - Necessità di sufficiente autonomia decisionale e operativa.

(C.C. ART. 2043; L. II FEBBRAIO 1992, N. 157; D.LGS. 18 AGOSTO 2000, N. 267, ART. 19)

La responsabilità aquiliana per i danni provocati da animali selvatici alla circolazione dei veicoli deve essere imputata all'ente, sia esso Regione, Provincia, Ente Parco, Federazione o Associazione, ecc., a cui siano concretamente affidati, i poteri di amministrazione del territorio e di gestione della fauna ivi insediata, sia che i poteri in questione derivino dalla legge, sia che derivino da delega o concessione di altro ente (nella specie della Regione). In quest'ultimo caso, sempre che sia conferita al gestore autonomia decisionale e operativa sufficiente a consentirgli di svolgere l'attività in modo da poter efficientemente amministrare i rischi di danni a terzi, inerenti all'esercizio dell'attività, e da poter adottare le misure normalmente idonee a prevenire, evitare o limitare tali danni.

[Non constano precedenti]

FATTO. - R.G. ha convenuto davanti al Giudice di Pace di Novafeltria la Provincia di Pesaro e l'ANAS, chiedendo il risarcimento dei danni subiti dalla sua autovettura il 18 giugno 1999 a seguito dell'impatto con un capriolo, che aveva improvvisamente attraversato la strada statale n. 258, in località Ponte Massa, che egli stava percorrendo.

I convenuti hanno resistito alla domanda ed il contraddittorio è stato integrato nei confronti della Regione Marche, alla quale la Provincia addebitava la responsabilità del comportamento della fauna selvatica.

La Regione ha resistito anch'essa ad ogni domanda.

Con sentenza n. 59/2002 il GdP ha ritenuto responsabile del danno la Provincia di Pesaro.

Proposto appello dalla soccombente, a cui hanno resistito la Regione ed il G., con sentenza 13 maggio 2004, n. 421 il Tribunale di Pesaro, in riforma, ha ritenuto invece responsabile la Regione Marche e l'ha condannata al risarcimento dei danni, liquidati in euro 2.761,64, oltre alle spese dei due gradi di giudizio.

La Regione propone tre motivi di ricorso per cassazione.

Resistono con controricorso il G. e la Provincia di Pesaro, che propone ricorso incidentale condizionato, illustrato da memoria.

DIRITTO. - 1. Va preliminarmente disposta la riunione dei due ricorsi (art. 335 c.p.c.).

2. La sentenza di appello ha motivato la sua soluzione rilevando che la legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7, affida alle Province solo il controllo della fauna selvatica in soprannumero (art. 25) ed impone alle Province medesime l'obbligo di provvedere, anche tramite la stipulazione di polizze assicurative, al risarcimento dei soli danni arrecati dagli animali selva-

tici alle coltivazioni agricole e limitatamente a zone specificamente individuate, senza prendere in considerazione altri tipi di danni ed in particolare quelli alla circolazione di veicoli; che la legge statale 11 febbraio 1992, n. 157, affida alle Regioni i poteri di gestione, controllo e tutela della fauna selvatica, appartenente al patrimonio indisponibile dello Stato, e che pertanto spetta alle Regioni medesime adottare tutte le misure idonee ad evitare tal genere di danni; che la Regione rimane responsabile pur se abbia delegato le sue funzioni alla Provincia, in quanto la delega non fa venir meno la titolarità dei poteri di gestione e deve essere esercitata nell'ambito delle direttive dell'ente delegante; tanto è vero che nella specie la Regione Marche avrebbe riconosciuto con lettera la sua responsabilità.

Richiama a supporto alcune sentenze della Corte di cassazione (nn. 8740 e 8788 del 1991; n. 13956/1999).

Quanto alla concreta responsabilità per il sinistro, premessa l'inapplicabilità alla fauna selvatica dei principi di cui all'art. 2052 c.c., il Tribunale ha attribuito la colpa alla Regione ai sensi dell'art. 2043 c.c., sul rilievo che il G. procedeva a velocità moderata, che l'animale ha fatto irruzione sulla strada all'improvviso, e che si sono verificati molti incidenti analoghi, negli ultimi anni, sì che il danno era prevedibile ed avrebbero dovuto essere approntate misure di vigilanza, in particolare facendo predisporre adeguata segnaletica stradale.

2.1. Con il primo motivo la ricorrente principale assume che la responsabilità dell'accaduto avrebbe dovuto essere attribuita esclusivamente alla Provincia, in quanto l'art. 14, lett. f), l. n. 142/1990 e l'art. 19, lett. c) ed f), d.lgs. n. 267/2000, attribuiscono alle Province funzioni proprie, e non delegate dalla Regione, in tema di caccia, pesca e protezione della fauna selvatica, disponendo che le Regioni esercitano il potere legislativo, mentre le Province sono titolari delle funzioni amministrative, sulla base del principio di sussidiarietà introdotto dalla citata legge e successivamente ribadito dal nuovo Titolo Quinto della Costituzione.

Assume che l'art. 1 legge reg. Marche n. 7/1995 attribuisce alle Province le funzioni amministrative di programmazione, coordinamento e controllo della materia, sulla quale la Regione ha competenza normativa e amministrativa di carattere generale; che spetta alle Province provvedere al ripopolamento ed all'abbattimento dei capi in eccesso; al risarcimento dei danni provocati dagli animali ai fondi agricoli, utilizzando allo scopo apposito fondo regionale; stipulare contratti di assicurazione per il risarcimento di tutti i danni provocati dalla fauna selvatica e non solo di quelli arrecati alle colture (art. 34 legge reg. cit.).

In sintesi, la Provincia ha poteri di gestione diretta del territorio e di controllo della fauna ed è pertanto responsabile dei danni arrecati dagli animali.

Soggiunge la ricorrente che la legge regionale n. 7/1995 (art. 34) assegna annualmente alle Province gli strumenti finanziari necessari per lo svolgimento delle funzioni in materia venatoria e per il risarcimento dei danni alle coltivazioni, fondi la cui gestione è affidata alla piena autonomia delle Province medesime, così come la gestione della fauna.

3. Il motivo è fondato.

3.1. Va premesso che il caso in esame concerne il problema della responsabilità per i danni arrecati a terzi dal comportamento della fauna selvatica, sulla base dei principi generali in tema di illecito civile di cui agli art. 2043 ss. c.c.: materia su cui le leggi speciali, statali e regionali, che regolano competenze e responsabilità dello Stato e degli enti locali, nulla dispongono espressamente. (Sull'evoluzione della normativa in materia cfr. Cass. civ., Sez. III, 12 agosto 1991, n. 8788, in motivazione).

La l. 11 febbraio 1992, n. 157, (art. 26), dispone che sia costituito un apposito fondo regionale per il risarcimento dei c.d. danni non altrimenti risarcibili, cioè dei danni arrecati dagli animali alle coltivazioni ed ai fondi agricoli che non siano imputabili a colpa di alcuno, il rischio del cui verificarsi sia inevitabilmente collegato alla stessa esistenza della fauna selvatica.

Analoghe disposizioni sono contenute nelle diverse leggi regionali.

Da tali disposizioni, tuttavia, non si possono trarre indicazioni quanto alla disciplina applicabile ai danni a terzi, ed in particolare ai casi, oggi frequenti, di danni alla circolazione stradale: né quanto all'ente responsabile, né quanto ai criteri di imputazione della responsabilità.

La disciplina applicabile deve essere ricostruita sulla base dei principi generali in tema di responsabilità civile, che impongono di individuare il responsabile dei danni nell'ente a cui siano concretamente affidati, con adeguato margine di autonomia, i poteri di gestione e di controllo del territorio e della fauna ivi esistente, e che quindi sia meglio in grado di prevedere, prevenire ed evitare gli eventi dannosi del genere di quello del cui risarcimento si tratta.

Nel caso in esame si tratta di stabilire se tali poteri spettino alla Regione o alla Provincia (o ad entrambe): problema da risolvere con riguardo sia alle leggi nazionali che regolano le rispettive competenze, sia alle leggi della regione interessata; che quindi è suscettibile di diversa soluzione, nell'ambito delle diverse regioni.

L'art. 14 della l. 8 giugno 1990, n. 142, sulle autonomie locali attribuisce alle Province le funzioni amministrative che attengano a determinate materie, fra cui la protezione della fauna selvatica (comma 1, lett. f), nelle zone che interessino in parte o per intero il territorio provinciale.

La l. 11 febbraio 1992, n. 157, destinata a regolare la protezione della fauna selvatica, attribuisce alle Regioni a statuto ordinario il compito di « emanare norme relative alla gestione ed alla tutela di tutte le specie di fauna selvatica » (art. 1, comma 1) e dispone che le Province attuano la disciplina regionale « ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. f) della l. 8 giugno 1990, n. 142 » (art. 1, comma 3), cioè in virtù dell'autonomia ad esse attribuita dalla legge statale; non per delega delle Regioni.

Da tali disposizioni si desume che la Regione ha una competenza essenzialmente normativa, mentre alle Province spetta l'esplicazione delle concrete funzioni amministrative e di gestione, nell'ambito del loro territorio.

Per quanto poi concerne la Regione Marche, la legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7, ha attribuito alle Province tutti i compiti rilevanti ai fini della gestione della fauna selvatica: l'istituzione delle oasi di protezione e la loro soppressione (art. 8, comma 1 e 4); l'istituzione e la soppressione delle zone di ripopolamento e di cattura; l'immissione di nuovi capi; la determinazione della superficie adeguata alle esigenze biologiche degli animali; la realizzazione delle attrezzature e degli interventi tecnici atti a perseguire gli scopi di protezione e di incremento delle specie (art. 9, comma 2, 3 4 e 6); attività tutte che possono comportare maggiori o minori rischi di interferenze degli animali con le attività esterne, in relazione alle modalità con cui vengano esplicate. (Un eccesso di popolamento, la determinazione poco oculata dei luoghi in cui gli animali trovano cibo ed acqua, l'assetto e le modalità di delimitazione del territorio in relazione alla prossimità con le strade pubbliche, ecc., possono incrementare i rischi di interferenze con la circolazione dei veicoli).

La citata legge regionale n. 7/1995 dispone ancora che le Province sono tenute ad esercitare le attività di vigilanza sulla riserva, potendo avvalersi a tale scopo di associazioni venatorie o di guardie giurate (art. 9, comma 11), di cui sono tenute a coordinare l'attività (art. 36, comma 5); che le somme stanziare per le finalità della legge sono devolute per il 65% alle Province ed il 25% alla Regione (art. 41).

L'art. 34, comma 2, infine, prevede che le Province stipulino apposite polizze assicurative per il risarcimento dei danni, senza espressa limitazione ai danni alle coltivazioni e non altrimenti risarcibili, menzionati nel comma 1.

Non sembra condivisibile l'opinione della ricorrente, secondo cui quest'ultima norma sarebbe applicabile a qualunque fattispecie di danni, ivi incluse quelle di illecito civile. Essa infatti è inclusa all'interno di disposizioni di diritto speciale, destinate a regolare i particolari casi di danno alle coltivazioni, ed appare arbitrario estenderne oltre questi limiti l'ambito di applicazione.

La disposizione, tuttavia, è significativa al fine di dimostrare che — pur nell'ambito dei danni non altrimenti risarcibili — si riconosce che l'ente gestore del territorio, tenuto all'indennizzo e interessato alla stipula dell'assicurazione, è la Provincia, pur se essa possa provvedere anche tra-

mite l'utilizzazione di fondi regionali (cfr., con riferimento alla Regione Campania, Cass. civ., Sez. III, 17 dicembre 2007, n. 26536).

Si tratta di un rilevante indice interpretativo, quanto all'individuazione del soggetto responsabile, anche per quanto concerne la responsabilità per i danni a terzi, contrariamente a quanto ha ritenuto la sentenza impugnata.

3.2. La giurisprudenza richiamata dal Tribunale non è in termini.

La sentenza n. 8788/1991 della Corte di cassazione, citata a conferma della responsabilità della Regione, ha affermato in realtà il principio opposto. Ha cioè deciso che, ove la Regione affidi ad un concessionario la gestione di attività di propria competenza (nella specie, la Regione Trentino Alto Adige aveva concesso alla Federazione italiana della caccia la gestione dei territori interessati), sul concessionario grava la stessa responsabilità civile propria del concedente, così come va individuata nel concessionario la posizione di soggetto passivo dell'azione di responsabilità, per i danni arrecati a terzi (cfr. Cass. civ., Sez. III, 12 agosto 1991, n. 8788, punto 5 della motivazione).

Nell'altra sentenza citata dal Tribunale (Cass. civ., Sez. III, 13 dicembre 1999, n. 13956), la responsabilità della Regione è stata affermata in un caso in cui non si poneva alcun problema di rapporti con la Provincia o di gestione della fauna tramite altri enti, ma la Regione invocava la responsabilità dello Stato, quale proprietario degli animali, e comunque negava di essere tenuta a rispondere per danni diversi da quelli arrecati alle coltivazioni.

Parimenti, la giurisprudenza successiva, quando ha affrontato il problema del conflitto fra la responsabilità della Regione e quella di altro ente concessionario della gestione degli animali, si è uniformata ai principi di cui sopra.

Con riferimento allo scontro di animali selvatici con autoveicoli, è stata affermata la responsabilità della Regione Abruzzo, anziché dell'Ente Parco di Abruzzo, con la specifica motivazione che l'art. 15 della l. n. 394, che prevede un obbligo di indennizzo a carico dell'Ente Parco, concerne esclusivamente «acquisti, espropriazioni ed indennizzi» (Cass. civ., Sez. III, 21 novembre 2008, n. 27673, a cui si è uniformata Cass. civ., Sez. III, 13 gennaio 2009, n. 467, sempre con riferimento ai rapporti fra Regione Abruzzo ed Ente Parco). Non è stato specificamente affrontato il problema di stabilire quale fosse il soggetto responsabile della gestione del Parco, quali poteri avesse e se detti poteri consentissero di attribuirgli la responsabilità per danni ai sensi dell'art. 2043 c.c.

In tema di danni arrecati dagli animali selvatici alla produzione agricola, si è affermato che il risarcimento va chiesto alla Regione, a norma dell'art. 26, l. n. 157/1992, trattandosi di fattispecie diversa da quella della responsabilità aquiliana, ma che — con riferimento a quest'ultima — non si può in astratto escludere che dei danni debba rispondere l'autore, da individuarsi in base ai principi di cui agli art. 2043 ss. c.c. (Cass. civ., Sez. III, 28 luglio 2004, n. 14241), ribadendo così la regola già applicata in concreto da Cass. n. 8788/1991, cit.

In altro caso è stata ritenuta direttamente responsabile la Provincia, anziché la Regione, con riguardo all'erogazione degli indennizzi gravanti sul fondo regionale, in considerazione del fatto che i poteri connessi erano esercitati dalla Provincia (Cass. civ. n. 26536/2007, cit., con riferimento ai danni alle coltivazioni).

La responsabilità della Regione è stata affermata, con specifico riferimento ai rapporti con la Provincia ed in relazione ai danni arrecati alla circolazione di veicoli, in un solo caso, ove peraltro si trattava della Regione Toscana e non delle Marche, e non risulta dalla motivazione quali funzioni fossero state delegate dalle leggi regionali alle Province, in ordine alla gestione della fauna (Cass. civ., Sez. III, 24 settembre 2002, n. 13907).

In sintesi, è da ritenere che la responsabilità aquiliana per i danni a terzi debba essere imputata all'ente, sia esso Regione, Provincia, Ente Parco, Federazione o Associazione, ecc., a cui siano stati concretamente affidati, nel singolo caso, i poteri di amministrazione del territorio e di gestione della fauna ivi insediata, con autonomia decisionale sufficiente a consentire loro di svolgere l'attività in modo da poter amministrare i rischi di danni a terzi che da tali attività derivino.

La l. n. 7/1995 della Regione Marche risulta avere effettivamente attribuito alle Province la quasi totalità dei poteri di amministrazione della fauna selvatica, nell'ambito del loro territorio, sicché la sentenza impugnata appare non sufficientemente motivata, nella parte in cui ha addebitato esclusivamente alla Regione la responsabilità di danni potenzialmente e in astratto imputabili alle attività amministrative svolte dalla Provincia.

3.3. Deve essere parimenti disatteso l'ulteriore argomento della sentenza impugnata, secondo cui la Regione dovrebbe essere tenuta comunque responsabile, quale ente che ha delegato i suoi poteri alla Provincia, poiché la delega non fa venir meno la titolarità dei poteri medesimi e deve essere esercitata secondo le direttive dell'ente delegante.

In primo luogo, l'esercizio di funzioni o di attività per delega di altri non vale di per sé ad escludere la responsabilità del delegato per i danni arrecati a terzi, ove il delegato goda di autonomia di valutazioni e di scelte, rispetto al delegante, sufficiente a ricondurre alla sua personale decisione il comportamento produttivo di danno.

Per ravvisare la responsabilità esclusiva del delegante, in tema di illecito civile, occorrerebbe dimostrare che il comportamento del delegato è stato interamente vincolato dalle direttive del primo (arg. artt. 1390, 1391 c.c.). Ed anche in questi casi, il principio non potrebbe essere affermato in assoluto ed in relazione a qualunque illecito, non essendo comunque consentito a chi agisca per delega di tenere consapevolmente comportamenti produttivi di danni a terzi, senza incorrere quanto meno in una responsabilità concorrente con quella del delegante.

In secondo luogo, si è detto che l'art. 14, comma 1, lett. f), l. n. 142/1990, attribuisce alle Province, nell'ambito del proprio territorio, una competenza propria in materia di fauna selvatica; che le Regioni approvano le norme relative alla gestione e alla tutela della fauna, e che le Province attuano tali norme, ai sensi del citato art. 14 (art. 1, comma 1, l. n. 157/1992), cioè nel quadro di una competenza propria.

In tale contesto, la responsabilità della Regione potrebbe essere coinvolta solo se l'evento dannoso fosse riconducibile all'attuazione da parte della Provincia di specifiche norme regionali; non invece ove si tratti di danni inerenti all'esercizio di attività meramente amministrative, quali il controllo sugli animali e sul territorio, il fare apporre sulle strade apposite segnaletica per gli automobilisti, e simili, relativamente alle quali le decisioni su come agire spettano esclusivamente o prevalentemente alla Provincia.

Per poter imputare la responsabilità esclusivamente alla Regione, sulla base della delega di funzioni, il Tribunale avrebbe dovuto quanto meno specificare nella motivazione a quali disposizioni o direttive regionali, idonee a provocare il danno, la Provincia si sarebbe uniformata.

4. Il secondo ed il terzo motivo del ricorso principale risultano assorbiti.

5. Parimenti assorbito è l'unico motivo del ricorso incidentale condizionato, che attiene al capo della sentenza di appello che ha ritenuto sussistere i presupposti per l'attribuzione della responsabilità ai sensi dell'art. 2043 c.c.

La questione dovrà essere infatti riesaminata con riferimento alla specifica posizione dell'ente che, con adeguata motivazione, sarà ritenuto in concreto responsabile dei danni provocati dal comportamento degli animali.

6. In accoglimento del primo motivo del ricorso principale, la sentenza impugnata deve essere cassata, con rinvio della causa al Tribunale di Pesaro, in diversa composizione, che deciderà la controversia uniformandosi al seguente principio di diritto:

«La responsabilità aquiliana per i danni provocati da animali selvatici alla circolazione dei veicoli deve essere imputata all'ente, sia esso Regione, Provincia, Ente Parco, Federazione o Associazione, ecc., a cui siano stati concretamente affidati, nel singolo caso, i poteri di amministrazione del territorio e di gestione della fauna ivi insediata, sia che i poteri di gestione derivino dalla legge, sia che derivino da delega o concessione di altro ente (nella specie della Regione). In quest'ultimo caso, sempre che sia conferita al gestore autonomia decisionale e operativa suffi-

ciente a consentirgli di svolgere l'attività in modo da poter efficientemente amministrare i rischi di danni a terzi, inerenti all'esercizio dell'attività, e da poter adottare le misure normalmente idonee a prevenire, evitare o limitare tali danni».

7. Il giudice di rinvio deciderà anche in ordine alle spese del presente giudizio. (*Omissis*).

L'AMLETICO DUBBIO SULL'IDENTITÀ DELL'ENTE OBBLIGATO AL RISARCIMENTO DEI DAMNI PROVOCATI DALLA FAUNA SELVATICA IN RELAZIONE ALLA CIRCOLAZIONE STRADALE

di **Giampaolo Miotto** – *Avvocato in Treviso*

La Cassazione riesamina in maniera approfondita il tema della responsabilità dei danni causati dalla fauna selvatica alla circolazione stradale, sulla base delle competenze legislative ed amministrative assegnate dalla normativa in vigore rispettivamente a regioni, province ed altri enti investiti di « poteri di gestione » in materia, affermando che l'effettiva attribuzione di tal genere di poteri, con un sufficiente grado di autonomia, costituisce il criterio di imputabilità della responsabilità per colpa dei predetti danni. L'analisi proposta dalla Corte rappresenta un primo passo verso una più meditata rivisitazione della materia, ai fini della quale, tuttavia, giurisprudenza e dottrina debbono tener in maggior considerazione la finalità esclusivamente protezionistica, e non « gestoria » in senso proprio, che l'ordinamento assegna all'esercizio dei poteri pubblici in materia faunistica.

Sommario 1. Il quadro normativo di riferimento in materia di fauna selvatica. — 2. I precedenti di merito e di legittimità. — 3. Il significato della sentenza annotata. — 4. La finalità dell'acquisizione della fauna selvatica al patrimonio indisponibile dello Stato propria dei poteri normativi e di amministrazione in materia. — 5. Qualche considerazione sui criteri di imputazione in esame. — 6. Il caso della Regione Marche e le prime esperienze di c.d. risarcimento *no fault*. — 7. L'eventuale responsabilità (concorrente o esclusiva) dell'ente obbligato a predisporre la segnaletica stradale di pericolo. — 8. Conclusioni.

1. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO IN MATERIA DI FAUNA SELVATICA

Con la sentenza annotata la Cassazione civile è intervenuta opportunamente per approfondire quali debbono essere i criteri di imputazione della responsabilità per i danni cagionati dalla fauna selvatica agli autoveicoli ed alle persone su di essi trasportate in occasione della circolazione stradale.

L'individuazione del soggetto giuridico civilmente responsabile del danno in questi casi è, infatti, tutt'altro che semplice, a differenza da quel che accade, invece, per i « danni non altrimenti risarcibili arrecati alla produzione agricola e alle opere approntate sui terreni coltivati e a pascolo dalla fauna selvatica », del cui risarcimento sono normativamente onerate le regioni, in virtù del disposto dell'art. 26 della l. 11 febbraio 1992, n. 157.

La pratica forense si trova di fronte ad un tessuto normativo a dir poco complicato, nel quale alla proprietà statale della fauna selvatica, sancita dall'art. 1, comma 1, della legge citata, si sovrappongono competenze di altri enti pubblici minuziosamente definite non solo dalla legislazione statale, ma anche da quella regionale che, a sua volta, *il va sans dire*, presenta dei contenuti differenti a seconda della singola Regione.

In proposito va premesso che la disciplina della fauna selvatica è materia che si fa pacificamente rientrare in quella della « *protezione dell'ambiente* » e « *dell'ecosistema* », sulla quale lo Stato ha potere legislativo esclusivo, a norma del vigente art. 117, comma 2, Cost. ⁽¹⁾, e per la quale il legislatore statale ha, ciò nondimeno, previsto un ampio decentramento delle proprie competenze normative ed amministrative.

La stessa l. n. 157/1992, pur disciplinando in modo assai dettagliato la materia della protezione faunistica e quella del prelievo venatorio, ha, infatti, autorizzato le regioni a statuto ordinario ad « *emanare norme relative alla gestione ed alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica in conformità alla presente legge, alle convenzioni internazionali ed alle direttive comunitarie* », delegando invece alle province di attuare « *la disciplina regionale ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera f, della l. 8 giugno 1990, n. 14* » ⁽²⁾.

Quest'ultima disposizione aveva, invero, attribuito alle province « *le funzioni amministrative di interesse provinciale* » in materia di « *caccia e pesca delle acque interne* », mentre la precedente lettera e) aveva assegnato loro quelle in tema di « *protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali* ».

Va subito annotato, tuttavia, che non tutte le funzioni amministrative in materia sono state assegnate alle province, in quanto varie disposizioni della l. n. 157/1992, assegnano specifiche, ma importanti funzioni di tal genere alle regioni ⁽³⁾, fra le quali quella attinente al « *controllo della fauna selvatica* », che l'art. 19 prevede possa estendersi « *anche nelle zone vietate alla caccia* » e realizzarsi pure mediante appositi « *piani di abbattimento* » degli animali selvatici ⁽⁴⁾.

Ne risulta, pertanto, un quadro di competenze assai frammentato, nel quale lo Stato ha attribuito alle regioni a statuto ordinario un potere legislativo *sui generis*, subordinato a quello statale, e distribuito fra regioni e province le relative funzioni amministrative.

Questo quadro, già di per sé complesso, è stato ulteriormente complicato dalla legislazione regionale che, a sua volta, ha delegato in tutto o in parte alle province di ogni singola regione, in modo differenziato, le funzioni amministrative di competenza regionale.

⁽¹⁾ In proposito si è pronunciato ripetutamente ed univocamente il Giudice delle leggi: Corte cost., 25 novembre 2008, n. 387, in *Giur. cost.*, 2008, 4551; Corte cost., 22 dicembre 2006, n. 441, in *Foro amm. CdS*, 2006, 3273; Corte cost., 15 ottobre 2003, n. 311, in *Giur. cost.*, 2003, 5.

⁽²⁾ L'art. 14, comma 1, lett. f), della l. 8 giugno 1990, n. 142, è stato abrogato e sostituito dall'art. 19 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, attualmente in vigore, che ne riproduce integralmente il testo originario.

⁽³⁾ Ad esempio, l'art. 9 attribuisce loro funzioni amministrative in tema di « *di programmazione e di*

coordinamento ai fini della pianificazione faunistico-venatoria », come più dettagliatamente specificato dall'art. 10; l'art. 16 quello di autorizzare « *aziende faunistico-venatorie e aziende agrituristico-venatorie* »; l'art. 17 quello di autorizzare « *allevamento di fauna selvatica* »...

⁽⁴⁾ Da attuarsi « *per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico, per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali ed ittiche* » e non, si badi, per ragioni diverse, fra le quali, ad esempio, la prevenzione dei danni alla circolazione stradale...

È, dunque, del tutto comprensibile che, nella pratica, l'interprete incontri non poche difficoltà nell'individuare quale sia l'ente civilmente obbligato al risarcimento del danno in caso di incidente stradale provocato da un selvatico, come dimostra un seppur sommario esame della giurisprudenza in materia.

2. I PRECEDENTI DI MERITO E DI LEGITTIMITÀ

La giurisprudenza di merito si è divisa fra la tesi che individua il soggetto giuridico obbligato al risarcimento nella regione ⁽⁵⁾, quella opposta, che lo identifica nella provincia ⁽⁶⁾, e quella che, invece, ritiene entrambi gli enti concorsualmente obbligati ⁽⁷⁾.

Non è mancata nemmeno qualche decisione che ha ritenuto, invece, responsabile lo Stato ⁽⁸⁾.

Nella giurisprudenza di legittimità si è, invece, radicato l'orientamento che ravvisa nella regione l'ente civilmente responsabile del danno, sul fondamento di una lettura della l. n. 157/1992 che privilegia i « *poteri di gestione, tutela e controllo* » della fauna selvatica ad essa affidati ⁽⁹⁾.

Diversamente da quanto affermato dalla sentenza annotata ⁽¹⁰⁾, la Corte aveva già affrontato prima d'ora la questione in esame, in relazione alle specifiche competenze di regioni a statuto ordinario e province, seppure in pochi precedenti, risolvendola sempre nel senso di una esclusiva responsabilità delle regioni ⁽¹¹⁾.

Tale soluzione era, peraltro, pienamente conforme a quella più volte affermata dalla Corte in altri numerosi precedenti che, pur non avendo deciso specificamente in merito alla responsabilità alternativa o concorrente dei due enti, si erano costantemente espressi individuando nella regione il soggetto obbligato al risarcimento ⁽¹²⁾.

⁽⁵⁾ Trib. Venezia, 25 febbraio 2008, in *Foro it.*, 2008, 2670; Trib. Campobasso, 23 marzo 2006; Giud. Pace Riva del Garda, 2 aprile 2001, in *Arch. giur. circ. sin.*, 2002, 54; Giud. Pace Torino, 27 luglio 2000, in *Giur. it.*, 2001, I, 1634; Giud. Pace Asti, 10 luglio 1999, in *Dir. giur. agr.*, 2001, 61.

⁽⁶⁾ Giud. Pace Cesena, 24 maggio 2005, in *Giudice di Pace*, 2006, 2, 156; Giud. Pace Torino, 8 marzo 2001, in *Giur. it.*, 2001, 1634.

⁽⁷⁾ Giud. Pace Genova, 11 novembre 2004, in *Danno resp.*, 2005, 746; Trib. Urbino, 20 gennaio 2003, in *Dir. lav.*, 2004, 4, 138.

⁽⁸⁾ Giud. Pace Perugia, 27 aprile 1999, in *Rass. giur. umbra*, 1999, 788; Pret. Ceva, 22 marzo 1988, in *Giur. agr.*, 1989, 110.

⁽⁹⁾ Così testualmente si esprime Cass. civ., 13 dicembre 1999, in *Giur. it.*, 2000, 1954.

⁽¹⁰⁾ Si legga al paragrafo 3.1. della motivazione: « *La responsabilità della Regione è stata affermata, con specifico riferimento ai rapporti con la Provincia ed in relazione ai danni arrecati alla circolazione dei veicoli, in un solo caso, ove peraltro si trattava della Regione Toscana e non delle Marche, e non risulta dalla motivazione quali funzioni fossero state delegate dalle leggi regionali alle province, in ordine alla gestione della fauna* » (Cass. civ., 24 settembre 2002, n. 13907).

⁽¹¹⁾ Di questo tema si sono occupate, oltre alla

sentenza citata dalla decisione annotata, ad esempio: Cass. civ., 25 novembre 2005, n. 24895, in *Giust. civ. Mass.*, 2005, 11, pronunciata in contraddittorio con la Provincia di Savona, la cui concorsuale responsabilità è stata affermata per il ben diverso titolo costituito dalla proprietà della strada in cui era avvenuto l'incidente e sul presupposto della mancanza di una apposita segnaletica di pericolo che il Giudice del merito aveva ritenuto necessaria; Cass. civ., 24 giugno 2003, n. 10008, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 6, che, dopo aver esaminato il contenuto della legge regionale Toscana 12 gennaio 1994, n. 3, con particolare riferimento alle funzioni amministrative di « controllo della fauna selvatica » che questa aveva affidato alle province, aveva escluso la responsabilità di queste ultime, seppure ai fini del disposto dell'art. 2052 c.c. (oltre che per ulteriori ragioni); Cass. civ., 7 aprile 2008, n. 8953, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 995, che aveva parimenti escluso la responsabilità delle province in favore di quella delle regioni a statuto ordinario, sulla base della l. n. 157/1992 e pur tenuto conto di quanto disposto dall'art. 14, comma 1, della l. n. 142/1990.

⁽¹²⁾ In tal senso si vedano anche: Cass. civ., 13 gennaio 2009, n. 467, in *Giust. civ. Mass.*, 2009, 1, 41; Cass. civ., 10 ottobre 2007, n. 21282, in *Giust. civ.*, 2007, 2683; Cass. civ., 3 marzo 2005, n. 4664, in

Questa conclusione si fondava sostanzialmente su due ordini di ragioni.

In primo luogo la giurisprudenza poneva l'accento sulla potestà legislativa attribuita alle regioni dall'art. 1 della l. n. 157/1992 con riguardo alla « gestione » della fauna selvatica⁽¹³⁾ ed anche sui poteri di pianificazione faunistico-venatoria loro conferiti dal successivo art. 10⁽¹⁴⁾, ricavandone a suo carico l'onere di adottare le cautele idonee a prevenire danni a terzi.

A questo proposito è necessario tenere ben presente la peculiarità della fattispecie, per cui a partire dall'entrata in vigore della l. 27 dicembre 1977, n. 898, poi sostituita dalla citata l. n. 157/1992, gli animali selvatici, che precedentemente erano considerati *res nullius*, suscettibili di occupazione acquisitiva, a norma dell'art. 923 c.c., vennero appresi al patrimonio indisponibile dello Stato, ma non già a scopo di sfruttamento economico, bensì per una finalità di tutela protezionistica.

Quest'ultima non solo è chiaramente espressa dalla disposizione che ne prevede l'attribuzione alla proprietà pubblica⁽¹⁵⁾, ma ispira l'intero complesso delle norme statali e regionali che la riguardano, al punto che la specifica materia è individuata con esplicito riferimento alla « protezione della fauna selvatica »⁽¹⁶⁾.

Sicché le forme di controllo della fauna selvatica ai fini della prevenzione degli incidenti teoricamente possibili non solo non potrebbero rivestire un carattere coercitivo che sarebbe incompatibile con lo stato libero connaturale ai selvatici alla cui tutela l'anzidetta normativa è diretta, ma dovrebbero essere, per così dire, solo indirette, in quanto l'anzidetto complesso normativo eloquentemente non prevede alcuna specifica misura al riguardo ed ignora puramente e semplicemente tale finalità.

Si può ben comprendere, pertanto, la valenza interpretativa che la giurisprudenza di legittimità ha sin qui inteso attribuire, ai fini che qui occupano, ai poteri normativi e di pianificazione faunistico-venatoria assegnati alle regioni, essendo questi uno dei

Danno resp., 2005, 677; Cass. civ., 25 novembre 2005, n. 24895, in *Giust. civ. Mass.*, 2005, 11; Cass. civ., 24 settembre 2002, n. 13907, in questa *Rivista*, 2003, 384; Cass. civ., 13 dicembre 1999, n. 13956, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 2512.

⁽¹³⁾ « Sebbene la fauna selvatica rientri nel patrimonio indisponibile dello Stato, la l. 11 febbraio 1992, n. 157... attribuisce alle Regioni a statuto ordinario l'emanazione di norme relative alla gestione ed alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica (art. 1, comma 3) e affida alle medesime... i poteri di gestione, tutela e controllo, riservando invece alle province le funzioni amministrative in materia di caccia e di protezione della fauna ad essi delegate ai sensi della l. n. 142/1990 (art. 14, comma 1). Ne consegue che la Regione, in quanto obbligata ad adottare tutte le misure idonee ad evitare che la fauna selvatica arrechi danni a terzi, è responsabile ex art. 2043 c.c. dei danni provocati da animali selvatici a persone o a cose... » (Cass. civ. n. 8953/2008, cit.).

⁽¹⁴⁾ « L'art. 1 della l. 11 febbraio 1992, n. 157... dispone: ... — che le regioni esercitano le funzioni amministrative di programmazione e di coordinamento

ai fini della pianificazione faunistico-venatoria di cui all'art. 10 della legge prima richiamata... Alle Regioni, quindi, compete l'obbligo di predisporre tutte le misure idonee ad evitare che gli animali selvatici arrechino danni a persone o cose e, pertanto, nell'ipotesi... di danno provocato dalla fauna selvatica ed il cui risarcimento non sia previsto da apposite norme, la Regione può esser chiamata a rispondere in forza della disposizione contenuta nell'art. 2043 c.c. » (Cass. civ. n. 13907/2002, cit.; ma si veda anche Cass. civ. n. 24895/2005, cit.).

⁽¹⁵⁾ « La fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale » (art. 1, comma 1, l. n. 157/1992).

⁽¹⁶⁾ Così il Testo Unico racchiuso nella l. n. 157/1992 è significativamente rubricato « norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio » ed il più volte citato art. 14, comma 1, lett. e), della l. n. 142/1990, laddove attribuisce alle province le relative funzioni amministrative, fa riferimento alla « protezione.. della fauna ».

pochi strumenti, se non l'unico, mediante il quale può, seppure indirettamente, esercitarsi una prevenzione dei danni di cui si discute.

L'altra argomentazione addotta da alcune decisioni a fondamento dell'indirizzo interpretativo illustrato è relativa al fatto che le funzioni amministrative attribuite alle province costituirebbero oggetto di delega da parte delle regioni che, purtuttavia, ne rimarrebbero titolari, alla stregua dei principi propri del diritto amministrativo⁽¹⁷⁾, e che comunque tale attribuzione non impedirebbe di imputare la responsabilità dei danni in questione alle regioni, in quanto titolari degli anzidetti poteri normativi e pianificatori⁽¹⁸⁾.

3. IL SIGNIFICATO DELLA SENTENZA ANNOTATA

La sentenza annotata ha il merito di proporre una organica rivisitazione della problematica in esame, approfondendo le ragioni poste a fondamento dell'indirizzo giurisprudenziale testé illustrato, che erano state specificamente riproposte dal Tribunale di Pesaro a motivo della decisione sottoposta al vaglio della Corte.

Quest'ultima si è proposta di ricostruire il criterio di imputazione del danno provocato dalla fauna selvatica alla circolazione stradale sulla base dei « *principi generali della responsabilità civile* » ed a tal fine ha ritenuto di dover individuare l'« *ente a cui siano concretamente affidati, con adeguato margine di autonomia, i poteri di gestione e di controllo del territorio e della fauna, ivi esistente, e che sia quindi meglio in grado di provvedere, prevenire ed evitare gli eventi dannosi* » precitati.

L'esame della normativa vigente in materia che la Corte ha effettuato a tal fine, per quel che riguarda la legislazione statale, si è, tuttavia, limitato al disposto dell'art. 1 della l. n. 157/1992, laddove vengono assegnate alle regioni le anzidette funzioni normative e si rinvia alle funzioni amministrative affidate alle province dall'art. 14 della l. n. 142/1990, mentre per ciò che attiene a quella regionale ha, seppur sinteticamente, riferito la minuziosa normativa dettata in materia dalla l. 5 gennaio 1997, n. 7 della Regione Marche ai fini di attribuire alle province « *tutti i compiti rilevanti ai fini della gestione della fauna selvatica* », autorizzandole financo a stipulare « *apposite polizze assicurative per il risarcimento dei danni, senza espressa limitazione ai danni alle coltivazioni* » (art. 34⁽¹⁹⁾), disposizione quest'ultima che la Corte ha ritenuto particolarmente significativa sotto il profilo interpretativo.

La Corte ha, quindi, concluso che la citata legge regionale marchigiana « *risulta avere effettivamente attribuito alle province la quasi totalità dei poteri di amministrazione della fauna selvatica, nell'ambito del loro territorio* », ritenendo perciò non adeguatamente motivata la decisione impugnata, laddove aveva attribuito « *esclusivamente alla Regione la responsabilità dei danni potenzialmente e in astratto imputabili alle attività amministrative svolte dalla provincia* ».

⁽¹⁷⁾ In proposito si veda Cass. civ., 1° agosto 1991, n. 8470, in *Giust. civ. Mass.*, 1991, 8: « *La facoltà di delega di alcuni di tali poteri... non fa venir meno la titolarità degli stessi in capo alle regioni, posto che la delega deve essere esercitata nell'ambito delle direttive dell'ente delegante* ».

⁽¹⁸⁾ Così si esprime Cass. civ. n. 24895/2005, *cit.*: « *Il richiamo, contenuto nel ricorso, a norme succes-*

sive che avrebbero immutato il sistema di imputazione della responsabilità per danni cagionati da animali, non è rilevante, posto che con tale normativa sono stati delegati alle province soltanto compiti amministrativi ».

⁽¹⁹⁾ Tale disposizione della legge regionale in questione è stata di recente modificata, come poi si illustrerà.

Con riguardo a queste ultime, la Cassazione ha osservato anzitutto che la natura di funzioni amministrative delegate da esse rivestita non è sufficiente ad «*escludere la responsabilità del delegato per i danni arrecati a terzi, ove il delegato goda di autonomia di valutazioni e di scelte, rispetto al delegante, sufficiente a ricondurre alla sua personale decisione il comportamento produttivo di danno*».

Essa ha, poi, giustamente rilevato come sovente si dimentichi che, in realtà, le province non siano solamente attributarie di funzioni amministrative delegate, ma possiedono una «*competenza propria in materia di fauna selvatica*», in virtù del disposto dell'art. 14 della l. n. 142/1990, richiamato dall'art. 1 della stessa l. n. 157/1992⁽²⁰⁾.

Pertanto, la Corte ha osservato che, tenendo presente questo contesto normativo, relativo alla Regione Marche, «*la responsabilità della regione potrebbe essere coinvolta solo se l'evento dannoso fosse riconducibile all'attuazione da parte della provincia di specifiche norme regionali; non invece ove si tratti di danni inerenti all'esercizio di attività meramente amministrative, quali il controllo sugli animali e sul territorio, il fare apporre sulle strade apposita segnaletica per gli automobilisti*».

Da questo complesso di considerazioni è stato, infine, estrapolato il principio di diritto per cui la responsabilità per i danni in esame «*deve essere imputata all'ente, sia esso Regione, Provincia, Ente Parco, Federazioni o Associazione, ecc., a cui siano concretamente affidati, i poteri di amministrazione del territorio e di gestione della fauna ivi insediata, sia che i poteri in questione derivino dalla legge, sia che derivino da delega o concessione di altro ente (nella specie della Regione)*», a condizione che tali poteri implicino un'«*autonomia decisionale e operativa sufficiente a consentirgli di svolgere l'attività in modo da poter efficientemente amministrare i rischi di danni a terzi, inerenti all'esercizio dell'attività, e da poter adottare le misure normalmente idonee a prevenire, evitare o limitare tali danni*».

Ovviamente a tale imputazione si deve giungere sulla base di un esame della legislazione, statale e regionale, vigente nella specifica Regione in cui si è verificato l'evento dannoso (nonché delle eventuali concessioni amministrative e relativi disciplinari rilasciate ad eventuali soggetti concessionari).

Benché quest'ultima constatazione non sia certo confortante sotto il profilo pratico, lasciando intravedere non poche difficoltà ed incertezze interpretative nei singoli casi concreti, la sentenza n. 80/2010 offre molti spunti per rimeditare l'intera questione e per una più approfondita analisi dei suoi presupposti e delle sue implicazioni.

4. LA FINALITÀ DELL'ACQUISIZIONE DELLA FAUNA SELVATICA AL PATRIMONIO INDISPONIBILE DELLO STATO PROPRIA DEI POTERI NORMATIVI E DI AMMINISTRAZIONE IN MATERIA

A questo proposito non pare fuor di luogo premettere una considerazione che, abbastanza inspiegabilmente, vista la sensibilità «ambientale» che va sviluppandosi anche in ambito giuridico, pare essere stata trascurata dalla giurisprudenza e dalla dottrina

⁽²⁰⁾ Per precisione, l'art. 1, comma 3, della l. n. 157/1992 dispone che le province attuino «*la disciplina regionale ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera f), della l. 8 giugno 1990, n. 142*», il quale ultimo, tut-

tavia, riguarda le funzioni amministrative in materia di «*caccia e pesca nelle acque interne*», mentre la precedente lettera e) concerne la «*protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali*».

che si sono occupati dei danni provocati dalla fauna selvatica in relazione alla circolazione stradale.

Come si è già avuto modo di osservare, infatti, dal complesso normativo sin qui illustrato emerge chiaramente che l'acquisizione della fauna selvatica alla proprietà pubblica è stata disposta con finalità esclusivamente protezionistiche e di tutela.

Tant'è che lo stesso art. 1, comma 1, della l. n. 157/1992, laddove stabilisce tale acquisizione, inequivocabilmente afferma che la fauna « è tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale » e che, dunque, la sua protezione è prevista non già nell'interesse dello Stato-organizzazione, bensì dello Stato-comunità, rilievo quest'ultimo non di poco conto ai fini interpretativi, anche sotto il profilo della responsabilità civile.

Peraltro, l'intero ordito normativo risultante dalla l. n. 157/1992 e dalla legislazione regionale che ne è derivata conferma univocamente la finalità protezionistica che presiede all'esercizio dei poteri normativi e delle funzioni amministrative assegnate ai diversi enti pubblici competenti in materia.

Sotto questo profilo è particolarmente significativo il fatto che il più volte citato art. 14 della l. n. 142/1990 designi le funzioni amministrative affidate alle province proprio (ed esclusivamente) con riguardo alla « protezione... della fauna », constatazione questa che appare difficilmente compatibile con l'importanza che la sentenza annotata, ai fini dell'imputazione dei danni di cui si discute, ha inteso attribuire a tali funzioni.

Non a caso le precitate finalità protezionistiche e le loro inevitabili conseguenze pratiche sono state colte, invece, dalla Corte costituzionale quando, chiamata a giudicare la legittimità costituzionale dell'art. 2052 c.c. in relazione alla sua inapplicabilità ai danni cagionati dalla fauna selvatica, ha ravvisato il fondamento razionale di tale inapplicabilità nello « stato di naturale libertà che caratterizza la fauna selvatica », sicché i danni in questione sono provocati « da animali che soddisfano il godimento dell'intera collettività » e dunque rappresentano degli eventi « di cui la comunità intera deve farsi carico secondo il regime ordinario e solidaristico di imputazione della responsabilità civile ex art. 2043 c.c. »⁽²¹⁾.

Le anzidette finalità di tutela, come si è detto, implicano necessariamente il rispetto dello stato di libertà degli animali selvatici, che rappresenta un carattere proprio della loro stessa natura ed esclude, quindi, che essi possano essere sottoposti a forme di controllo coercitive, del tutto incompatibili col predetto stato di libertà.

Del resto, l'attuazione delle misure coercitive normalmente adottate nei confronti degli animali mansuefatti, quale il confinamento in appositi spazi recintati, sarebbe di impossibile attuazione pratica nei riguardi di moltissime specie di selvatici ed anche per le altre implicherebbe una sostanziale alterazione del loro *modus vivendi* e, dunque, la frustrazione dei fini protezionistici perseguiti dall'ordinamento.

Tant'è che un più accurato esame della normativa vigente consente di constatare come il « controllo della fauna selvatica » venga, in realtà, disciplinato dall'art. 19 della l. n. 157/1992 nell'unico modo in cui esso è possibile, e cioè mediante l'« abbattimento » di parte della popolazione di determinate specie insediate in un ambito territoriale motivatamente pianificato dalle regioni, ma per finalità tutt'affatto diverse ri-

⁽²¹⁾ Corte cost., 4 gennaio 2001, n. 4, in *Foro it.*, 2001, I, 377.

spetto a quella della prevenzione degli eventi dannosi provocati dalla fauna selvatica, quali sono specificamente indicate dalla citata disposizione.

Dal che si ricava agevolmente che il legislatore non ha assegnato neppure all'unica forma di « controllo » della fauna selvatica consentita agli enti pubblici competenti la finalità della prevenzione degli incidenti provocati dai selvatici.

Ai fini che qui occupano tale constatazione appare tutt'altro che irrilevante.

Essa è peraltro confortata dal fatto che eloquentemente l'art. 26 della stessa l. n. 157/1992, laddove ha disciplinato le modalità di risarcimento dei « *danni non altrimenti risarcibili arrecati alla produzione agricola e alle opere approntate sui terreni coltivati e a pascolo dalla fauna selvatica* » ha approntato, per l'appunto, un rimedio riparatorio dei suddetti danni, per nulla occupandosi, invece, della loro prevenzione.

Tali considerazioni portano ad escludere che tra le finalità perseguibili mediante l'esercizio dei poteri normativi attribuiti in materia alle regioni e delle funzioni amministrative assegnate a regioni e province dalle citate norme statali possa annoverarsi quella di « *adottare le misure normalmente idonee a prevenire, evitare o limitare tali danni* » (se vogliamo usare un'espressione utilizzata dalla sentenza in esame).

Del pari è inimmaginabile un vero e proprio obbligo di vigilanza sugli animali selvatici a carico degli enti precitati, la cui inosservanza possa tradursi in un illecito civile.

Pare, pertanto, del tutto improprio l'insistito riferimento della medesima sentenza ai « *poteri di gestione* » ovvero « *di amministrazione* » della fauna selvatica ai fini di trarne un indice rilevante per l'imputazione del danno sulla base del fatto che l'esercizio di tali funzioni implicherebbe la possibilità di « *amministrare i rischi di danni a terzi* ».

Deve, invero, negarsi in radice che la normativa vigente preveda « *poteri di gestione della fauna selvatica* » implicanti la possibilità di « *provvedere, prevedere ed evitare gli eventi dannosi* » connessi alla circolazione stradale nel senso che la decisione in commento ha inteso elevare a criterio di imputazione di tal genere di danni.

Tale assunto è palesemente il frutto di una malcomprensione delle finalità e della struttura della normativa vigente in materia.

Pur dovendosi convenire sul fatto che, anche in questo caso specifico, la responsabilità civile vada imputata all'ente cui in concreto possa attribuirsi un atto illecito, commissivo od omissivo, postosi in relazione causale con l'evento dannoso verificatosi, è evidente che la sussistenza dell'illecito dovrà essere valutata tenendo conto del concreto contesto normativo anzidetto e delle sue specifiche finalità.

A tal fine, peraltro, l'attenzione posta dalla sentenza in commento alle funzioni amministrative attribuite alle province non pare del tutto giustificata, tenuto conto delle evidenti e precipue finalità protezionistiche di tali funzioni, alle quali sono del tutto estranei gli scopi prevenzionali che la stessa sentenza intenderebbe assegnare loro, mentre, al contrario, non pare irrilevante l'attività pianificatoria propria delle regioni (comprensiva dell'anzidetto « *controllo della fauna selvatica* ») che, come detto, potrebbe rappresentare, seppur indirettamente, il principale, se non l'unico, strumento di prevenzione compatibile con la normativa vigente⁽²²⁾.

⁽²²⁾ Si pensi, al riguardo, alle rilevanti problematiche causate, specialmente nelle zone alpine ed in alcune regioni del centro Italia, dalla cre-

scita esponenziale delle popolazioni di cinghiali ivi insediata, di cui si rinviene traccia anche nella giurisprudenza di merito e nella stessa legisla-

L'identificazione dell'illecito in concreto verificatosi, poi, evidentemente condiziona l'individuazione del soggetto giuridico cui esso deve imputarsi, ai fini della responsabilità civile nei confronti del danneggiato.

5. QUALCHE CONSIDERAZIONE SUI CRITERI DI IMPUTAZIONE IN ESAME

Ciò posto, la decisione annotata offre diversi altri spunti di riflessione in merito ai criteri di imputazione della responsabilità dei danni causati dai selvatici, il primo dei quali riguarda il fatto che, a tal fine, l'esame del contenuto della l. n. 157/1992 non può arrestarsi all'articolo 1.

Sovente, invero, le stesse decisioni della Cassazione, compresa quella annotata, si sono limitate a constatare che quest'ultimo assegna alle regioni i predetti poteri di carattere normativo e conferma le funzioni amministrative già attribuite alle province dalla l. n. 142/1990, postulando così una distinzione di competenze tra le une e le altre fondata sulla natura del potere esercitato, legislativo nel caso delle regioni ed amministrativo invece per le province.

Tale conclusione è, tuttavia, errata.

Come si è visto, infatti, numerose sono le funzioni amministrative che la l. n. 157/1992 assegna alle regioni, prime fra tutte quella attinente alla programmazione e pianificazione «faunistico-venatoria» (artt. 9, 10 e 11) e quella riguardante il «controllo della fauna selvatica» (art. 19) di cui s'è detto, che rivestono indubbiamente primaria importanza ai fini che qui interessano, in quanto rappresentano forse il solo strumento di regolazione quanto meno della presenza quantitativa e della distribuzione sul territorio delle diverse specie faunistiche.

Ovviamente, ai medesimi fini, occorrerà poi accertare se ed in qual misura la singola regione abbia delegato alle province tali funzioni, per valutare se quelle rimaste in capo ad essa consentano di imputarle un qualche atto illecito causalmente rilevante ai fini dell'evento dannoso in concreto verificatosi.

Altra questione che merita un approfondimento è quella della natura delle funzioni amministrative esercitate dalle province che, come rilevato la Corte, sono, almeno in buona parte, funzioni proprie e non delegate.

In proposito va osservato che l'art. 14, lett. e) ed f), della l. n. 142/1990 (oggi sostituito dall'art. 19 del d.lgs. n. 267/2000) ha attribuito alle province, come funzioni amministrative loro proprie, quelle in materia di protezione faunistica e di caccia, con una previsione che la l. n. 157/1992 ha parzialmente derogato, devolvendone invece alcune alle regioni a statuto ordinario, come s'è detto.

Pertanto, solo queste ultime specifiche funzioni, ove fossero state a loro volta delegate dalla singola regione alle province potrebbero aver natura di funzioni «delegate» e porre, dunque, il problema dell'imputazione dei danni provocati a terzi nel loro esercizio che aveva indotto alcune decisioni della Cassazione dianzi menzionate ad affermare la responsabilità della regione, in quanto ente delegante e tuttora titolare del relativo potere.

zione regionale (si veda, ad esempio, il «divieto di allevamento a scopi venatori e di immissioni del cinghiale» e la previsione di appositi «piani di contenimento») contemplati dagli artt. 1 e 2 della legge regionale piemontese 27 gennaio 2000, n. 5).

Tale conclusione non pare convincente per un duplice ordine di ragioni.

Anzitutto è discutibile che, anche sul piano del diritto amministrativo, il fenomeno della delega di funzioni lasci inalterata la titolarità della funzione delegata e non venga a costituire, invece, una situazione di titolarità condivisa dal delegante e dal delegato, come ha sostenuto un'autorevole dottrina, rilevando che « *la competenza, che prima spettava in modo esclusivo al delegante, una volta avvenuto l'atto di delegazione, si trasferisce al delegato: a questo punto i due soggetti si trovano in una situazione di contitolarità rispetto alla competenza stessa, poiché se al delegato spetta il momento operativo, il delegante non per questo rimane estraneo all'esercizio delle funzioni connesse* »⁽²³⁾.

Sicché la valenza di questo argomento ai fini di escludere la responsabilità del delegato è quanto meno da mettersi in discussione.

Secondariamente, non può che condividersi quanto affermato dalla sentenza annotata quando sostiene che in tema di responsabilità civile l'evento dannoso deve comunque imputarsi all'autore della condotta (commissiva o omissiva) illecita, poiché, in caso di delega, la responsabilità del suo delegante potrebbe semmai aggiungersi alla sua, ma non escluderla⁽²⁴⁾.

In tal caso, tuttavia, quando l'esercizio della delega abbia ad oggetto, ad esempio, la mera attuazione, su una parte del territorio regionale, di più generali piani faunistico-venatori di competenza dell'ente delegante, e cioè della regione, occorrerà chiedersi se tale attività attuativa, di contenuto meramente materiale (si pensi, ad esempio, all'attuazione dei « piani di abbattimento » ad opera delle guardie venatorie provinciali⁽²⁵⁾) possa effettivamente aver integrato, nel caso specifico, un'azione o omissione causalmente rilevante ai fini della produzione di un evento dannoso connesso alla circolazione stradale⁽²⁶⁾.

In conclusione, in linea di principio, non può che condividersi l'assunto che la Casazione civile aveva espresso in una precedente decisione, laddove aveva osservato che « *i danni prodotti dalla fauna selvatica* » devono « *essere imputati in forza della generale previsione aquiliana dell'art. 2043 c.c.* », per cui « *ne può rispondere, in teoria, qualsiasi soggetto, pubblico o privato, a condizione che, nelle particolari circostanze, a suo carico siano esattamente individuate condotte genericamente o specificamente colpose che li abbiano resi possibili* »⁽²⁷⁾, salvo poi prendere atto che da un lato l'identificazione di una condotta illecita, nella fattispecie in esame, è tutt'altro che semplice e dall'altro che il labirinto di competenze creato dalla normativa vigente non aiuta certo ad individuare in cosa precisamente sia consistita tale condotta e quale sia il soggetto cui essa sia effettivamente imputabile.

⁽²³⁾ F.S. SEVERI, *Delegazione amministrativa e utilizzazione di uffici*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, 1989, 552.

⁽²⁴⁾ A tal fine, per la verità, non pare necessario il riferimento contenuto nella motivazione della sentenza n. 80/2010 al disposto degli artt. 1390 e 1391 c.c., anche perché questo inerisce alla ben diversa problematica della rilevanza dei vizi della volontà ed agli stati soggettivi del rappresentante ai fini contrattuali, mentre nel caso specifico si tratta dell'imputazione di un evento dannoso ad un sog-

getto piuttosto che ad un altro ai fini della relativa responsabilità extracontrattuale.

⁽²⁵⁾ Art. 19, comma 2, l. n. 157/1992.

⁽²⁶⁾ In questi casi, adottando un criterio affermato dalla decisione in commento, si potrebbe dire che l'esercizio della funzione amministrativa da parte dell'ente delegato non presenti sufficiente « *autonomia decisionale ed operativa* ».

⁽²⁷⁾ Cass. civ., 24 giugno 2003, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 6.

6. IL CASO DELLA REGIONE MARCHE E LE PRIME ESPERIENZE DI C.D. RISARCIMENTO NO FAULT

Uno degli argomenti che la Corte ha addotto per affermare, nel caso specifico, l'imputabilità dell'evento dannoso (anche) alla Provincia di Pesaro e Urbino è costituito dal disposto dell'art. 34 della l. n. 7/1995 della regione Marche, laddove questo facoltizzava le province (e i comitati di gestione degli « ambiti territoriali di caccia ») a stipulare apposite polizze assicurative per i « danni arrecati dalle specie selvatiche ».

È degno di nota il fatto che la stessa Regione Marche abbia integrato la predetta normativa con un'art. 34-bis, introdotto dall'art. 15 della legge regionale 29 luglio 2008, n. 25, istituendo un « fondo per l'indennizzo da parte della Regione dei danni causati alla circolazione stradale dalla fauna selvatica » ed affidando alla Giunta regionale il compito di determinare « la tipologia del danno indennizzabile e le modalità delle relative liquidazioni ».

Applicando a questa fattispecie l'identico sillogismo utilizzato dalla sentenza annotata, in tale disposizione si potrebbe ravvisare il riconoscimento che « l'ente gestore del territorio, tenuto all'indennizzo » è la Regione Marche, tanto più che, nel caso specifico, la norma non ha per oggetto la stipula di un contratto di assicurazione con un soggetto terzo, che come tale si riflette solo indirettamente sul rapporto fra danneggiante e danneggiato, bensì l'indennizzo dei pregiudizi subiti dal danneggiato, e dunque pertiene propriamente a quest'ultimo rapporto, e riguarda, per di più specificamente i danni alla circolazione stradale.

Sicché la sua valenza, ai fini interpretativi che qui interessano, dovrebbe reputarsi ben più rilevante.

Tale conclusione, tuttavia, potrebbe non essere di molto conforto all'interprete, sotto il profilo pratico, perché, se da un lato rafforzerebbe l'ipotesi che l'evento dannoso verificatosi nel territorio marchigiano sia da imputarsi alla Regione Marche, dall'altro potrebbe non essere sufficiente a risolvere il problema di una concorrente responsabilità della Provincia territorialmente competente, tenendo conto della delega pressoché totale delle precitate funzioni amministrative disposta dalla citata legge regionale n. 7/1995.

È peraltro da segnalare come norme analoghe a quella varata dalla Regione Marche si stiano diffondendo, in questi ultimi anni, nella legislazione regionale.

La dottrina ha ravvisato in questo fenomeno una prima sperimentazione, nel nostro ordinamento nazionale, dei c.d. piani *no-fault* da tempo attuati in altri sistemi giuridici, e cioè di un « sistema di risarcimento dei danni svincolato dalle regole della colpa », che troverebbe giustificazione ogniqualvolta concorrano « ragioni sociali e morali tali da far ritenere giusto che in una determinata comunità la riallocazione dei danni segua regole che si discostano dalla ricerca di un ben definito responsabile »⁽²⁸⁾.

De jure condendo questa impostazione meriterebbe di essere attentamente considerata.

Se è vero che la proprietà pubblica della fauna selvatica costituisce solo lo strumento per perseguire un interesse collettivo e che la soddisfazione di quest'ultimo è incompatibile con forme di controllo coercitive dello stato di libertà degli animali sel-

⁽²⁸⁾ GUARDA, *Il passero (solitario) e la risarcibilità dei danni cagionati dalla fauna selvatica*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2009, I, 388.

vatici, i danni provocati da quest'ultimo, ben difficilmente ascrivibili a colpa di un qualche pubblico potere, per le ragioni già illustrate, rappresenterebbero il costo che la collettività stessa deve sopportare per assicurarsi la soddisfazione del suo precitato interesse.

Parrebbe allora razionale che tale costo, anziché rimanere a carico del singolo consociato, in conseguenza dell'inimputabilità dei pregiudizi da questi subiti, venga assunto dalla collettività stessa (e ripartito fra tutti i consociati), pur in assenza di una qualche colpa attribuibile a chicchessia.

Una normativa speciale che disciplinasse i presupposti ed i contenuti di uno specifico trattamento indennitario, stabilendo altresì quale sia l'ente competente ad erogarlo, potrebbe allora risolvere alla radice anche la non facile problematica in esame.

De jure condito vi è da dire che le prime esperienze attuate dal sistema regionale appaiono molto timide e oggettivamente limitate.

La stessa Regione Marche ha varato un regolamento di attuazione del citato art. 34-bis⁽²⁹⁾ che ha notevolmente limitato la portata dell'anzidetta previsione normativa, circoscrivendola ai soli danni provocati da «*ungulati selvatici*» (e, dunque, non da qualsiasi selvatico) e subiti «*dai veicoli*» (e, pertanto, non dai loro passeggeri) a seguito di «*collisione tra animale e veicolo, escluso il successivo scontro con altri veicoli o infrastrutture stradali o l'uscita di strada senza scontro con l'ungulato*». L'indennizzo è stato inoltre assoggettato a varie limitazioni, tra le quali il suo contenimento ad una «*misura non superiore al 50% del danno accertato*», la cui accettazione implica peraltro «*l'esclusione di qualsiasi forma di rivalsa nei confronti della Regione*» e, dunque, la rinuncia a pretendere il risarcimento del «*danno differenziale*».

Non dissimile è il contenuto dell'art. 4 della legge regionale piemontese 27 gennaio 2000, n. 9, come sostituito dall'art. 13 della legge regionale 23 aprile 2007, n. 9, che peraltro limita la previsione normativa ai «*sinistri stradali con fauna selvatica ungulata*». Tale disposizione ha trovato attuazione col regolamento approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale 14 luglio 2008, n. 12/R, il cui contenuto prevede molteplici limitazioni, per molti aspetti analoghe a quelle previste dalla normativa marchigiana, salvo affidare la liquidazione dell'indennizzo alle province e consentire l'integrale risarcimento dei soli «*danni materiali*» entro un massimo di 10.000 euro e con una franchigia di 200 euro. Ulteriore limite, di quanto meno dubbia legittimità, è rappresentato dal fatto che i veicoli danneggiati debbono essere «*in regola con il pagamento della tassa automobilistica a favore della Regione Piemonte, o immatricolati nella regione stessa*».

Ancor prima aveva provveduto in materia la Provincia Autonoma di Trento, con l'art. 24 della legge provinciale 1° agosto 2003, n. 5, il cui (assai) dettagliato regolamento di attuazione è stato approvato con deliberazione della Giunta provinciale 18 giugno 2004, n. 1338, e successivamente integrato e modificato⁽³⁰⁾. La relativa disciplina si segnala anzitutto per l'espressa esclusione dei danni «*imputabili a comportamento doloso o colposo del danneggiato*»⁽³¹⁾ e secondariamente per l'indennizzabilità

⁽²⁹⁾ Deliberazione della giunta regionale n. 1132 del 6 luglio 2009 (che ha modificato la precedente deliberazione n. 1469 del 27 ottobre 2008).

⁽³⁰⁾ Dalle deliberazioni della Giunta provinciale 20 agosto 2004, n. 1882 e 7 luglio 2006, n. 1370.

⁽³¹⁾ In proposito si osservi che i sistemi di risarcimento *no-fault* peraltro presuppongono che il danno non sia ascrivibile al danneggiato stesso e, di per sé, non escludono la riduzione o il contenimento entro limiti predeterminati del risarci-

non già dei soli danni materiali subiti dagli autoveicoli, ma anche di quelli patiti dai passeggeri « *in caso di lesione dell'integrità fisica della persona* » ed « *in caso di morte* », pur con un sistema di franchigie e di massimali. L'intero sistema indennitario così istituito è reso possibile dalla stipulazione di « *un contratto di assicurazione, con cui è affidata la gestione del rischio* ». Fra i presupposti per la concessione dell'indennizzo vi è l'espressa « *rinuncia all'azione civile e di risarcimento danni nei confronti della Pubblica Amministrazione, nonché dei dipendenti della medesima* ». Quest'ultima disciplina ha indubbiamente una portata ben diversa dalle altre, soprattutto per la previsione che consente di indennizzare pure i danni alla persona subiti dai passeggeri ed il danno da uccisione, sia pure entro i massimali e con le franchigie precitate.

Diranno il tempo e l'esperienza pratica se queste esperienze saranno suscettibili di segnare una via meritevole di esser perseguita e di imporsi all'attenzione del legislatore statale anche al fine di risolvere la complicata situazione che si è venuta a creare relativamente all'imputabilità degli eventi dannosi cagionati dalla fauna selvatica.

7. L'EVENTUALE RESPONSABILITÀ (CONCORRENTE O ESCLUSIVA) DELL'ENTE OBBLIGATO A PREDISPORRE LA SEGNALETICA STRADALE DI PERICOLO

L'esame della giurisprudenza in materia consente di cogliere come nella prassi forense non siano mancati casi in cui l'ente proprietario della strada in cui è avvenuto un incidente provocato da un selvatico sia stato ritenuto responsabile del danno non già in relazione alle proprie competenze in materia faunistico-venatoria, ma per aver ommesso di evidenziare, con l'opportuna segnaletica stradale, il pericolo rappresentato dalla frequentazione del luogo da parte di animali selvatici.

È bene precisare che si tratta di un titolo di responsabilità del tutto diverso rispetto a quello inerente alla fauna selvatica.

Le norme di riferimento non sono quelle sin qui ripetutamente citate (l. n. 157/1992 e art. 14, l. n. 142/1990), bensì quelle previste dal codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285) e dal suo regolamento di attuazione (d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495).

In particolare, l'art. 95 del d.P.R. n. 495/1992 prevede che i segnali verticali « animali selvatici » debbano essere usati « *per presegnalare la vicinanza di un tratto di strada con probabile attraversamento di animali* », sicché la giurisprudenza ha chiarito che sussiste l'obbligo di approntare la segnaletica in questione solo in corrispondenza di quei tratti stradali « *abitualmente frequentati* » da animali selvatici e relativamente ai quali sia, pertanto, nota la loro abituale presenza ⁽³²⁾.

mento dovutogli in caso di suo concorso di colpa, in applicazione del disposto dell'art. 1227 c.c.

⁽³²⁾ « *Non può essere accolta una domanda, avanzata nei confronti della Regione, di risarcimento del danno, determinato, nei confronti di un utente della strada, da un esemplare della c.d. fauna selvatica (nella specie, l'incidente stradale era stato determinato dal fatto che un passero si era introdotto nell'abitacolo dell'autovettura in circolazione, tramite il finestrino aperto della stessa), nel caso in cui il danneggiato non abbia dimostrato che il luogo del sini-*

stro stradale fosse frequentato abitualmente da animali selvatici, in modo tale da costituire un vero e proprio pericolo per gli utenti della strada, ovvero fosse stato teatro di precedenti incidenti, in modo tale da allertare le autorità preposte, e da imporre all'ente proprietario della strada stessa l'obbligo di collocare appositi cartelli di segnalazione stradale del pericolo; in tal caso, infatti, il sinistro non può essere riconducibile a comportamenti imputabili alla Regione » (Cass. civ., 21 novembre 2008, n. 27673, in questa Rivista 2009, 431).

In proposito si deve altresì precisare che, a norma dell'art. 37, comma 1, d.lgs. n. 285/1992, tale obbligo incombe all'ente proprietario della strada per i tratti stradali «fuori dei centri abitati» ed al comune per i tratti che si trovino, invece, in centro abitato anche per le «strade non comunali», e cioè che appartengano ad un altro ente.

È evidente che la predisposizione della suddetta segnaletica verticale, nei tratti stradali «abitualmente frequentati» da animali selvatici, indubbiamente costituisce una misura di prevenzione per gli incidenti stradali provocati dalla fauna selvatica, la cui omissione può fondare la responsabilità civile della P.A. specificamente competente, ma dev'esser ben chiaro che quest'ultima rappresenta un titolo completamente diverso dalla «gestione della fauna selvatica» (o, meglio, dalle attività normative ed amministrative che ineriscono alla sua protezione), come si è evidenziato.

8. CONCLUSIONI

In conclusione, si può dire che la sentenza annotata segni un passo avanti nella ricerca del filo di Arianna che dovrebbe condurre l'interprete, indubbiamente disorientato dal labirinto di competenze creato dalle norme statali e regionali in materia, ad un approdo sicuro, in grado di identificare con precisione il responsabile dei danni cagionati dalla fauna selvatica alla circolazione dei veicoli.

La strada sulla quale la Cassazione si è lodevolmente incamminata è quella di una più attenta analisi della complessa normativa in vigore, scevra di petizioni di principio e di pregiudizi, e su questo terreno certo non facile bisognerà procedere ulteriormente per affinare il principio di diritto proposto, in quanto questo non appare del tutto conforme, in realtà, ai fini perseguiti dall'ordinamento ed al complessivo contenuto della predetta normativa.

In particolare, le finalità protezionistiche che, nell'interesse collettivo e non per le esigenze dello Stato-organizzazione, presiedono alla regolamentazione dell'intera materia faunistica svolgono una funzione assolutamente preminente, che pare essere tuttora sottovalutata dalla giurisprudenza, forse in relazione alla costante, ma non sempre giustificata, tendenza ad allargare i confini del danno risarcibile e, conseguentemente, anche i limiti dell'imputabilità degli eventi dannosi.

