

IL CINGHIALE CARICA, NESSUNO RISPONDE: BREVI APPUNTI SULLA (IR) RISARCIBILITA' DEI DANNI CAUSATI DA ANIMALI SELVATICI

Cassazione civile, sez. III, 14 febbraio 2000, n. 1638 – Pres. Duva – Est. Perconte Licatense – P.M. Schirò (conf.) – Regione Umbria c. Simec S.a.s.

Posto che il danno cagionato dalla fauna selvatica (nel caso di specie, cinghiali) non è risarcibile in base alla presunzione stabilita nell'art. 2052 c.c., inapplicabile per la natura stessa degli animali selvatici, ma solamente alla stregua dei principi generali della responsabilità extracontrattuale di cui all'art. 2043 c.c., la domanda di risarcimento deve essere suffragata da elementi sufficienti a provare il fatto illecito dell'ente convenuto (nella circostanza, la Regione).

....Omissis ...

Motivi della decisione

Con l'unico motivo la ricorrente, denunciando la violazione dell'art. 2052 c.c. e dei principi generali in materia di patrimonio indisponibile nonché insufficiente motivazione (art. 360 n. 3 e 5 c.p.c.), sostiene che il ragionamento del Tribunale, il quale ha posto a base della responsabilità della Regione il rapporto di proprietà e il connesso obbligo di custodia, mal si adatta a un ente pubblico, la cui condizione, rispetto alla fauna selvatica, è assai diversa da quella che determina la responsabilità di un qualsiasi privato per il danno cagionato da animali.

Soprattutto manca, in capo all'ente pubblico, la disponibilità della fauna selvatica, perché l'interesse tutelato dalla legge è proprio quello di mantenerla nelle sue naturali condizioni di vita.

Tali censure meritano accoglimento.

Il giudice "a quo", dopo aver ricordato che, prima dell'entrata in vigore della legge quadro sulla caccia (27 dicembre 1977, n. 968), i danni provocati dagli animali selvatici si ritenevano non risarcibili, attesa la loro natura di "res nullius" (art. 923 c.c.), osserva che con l'ingresso, sancito dalla nuova legge, della selvaggina nel patrimonio indisponibile dello Stato (art. 1), la prospettiva è profondamente mutata, giacché l'individuazione di un proprietario rende adesso agevole la ricerca del criterio di imputazione della responsabilità.

Sebbene infatti la nuova legge si interessi esplicitamente solo di taluni danni provocati dalla fauna selvatica, quelli alla produzione agricola (artt. 4, 6 e 26), purtuttavia ciò non significa certo che i danni di altro genere non siano risarcibili, ma solo che il titolo della responsabilità non può evincersi dalla legge

citata ma dalla generale normativa codicistica, e più precisamente dall'art. 2052 c.c. Né può essere di ostacolo all'applicazione di tale norma la difficoltà di concepire una "custodia" collegata alla proprietà di animali non mansueti né addomesticati, perché occorre adottare un nuovo, evolutivo concetto di custodia, conforme all'interesse collettivo perseguito dallo Stato, non più ristretto a un semplice rapporto di contiguità con l'animale, costante e ininterrotto, ma esteso all'approntamento dei rimedi ordinariamente necessari per impedire il verificarsi dell'evento dannoso.

Queste argomentazioni non possono essere condivise.

È certamente vero che, rientrando la fauna selvatica, a seguito dell'art. 1 della legge 27 dicembre 1977, n. 968 (poi ribadito con l'art. 1 della legge 11 febbraio 1992, n. 157), nella categoria dei beni patrimoniali indisponibili dello Stato (art. 826, comma 2, c.c.), e non potendo quindi più parlarsi, a proposito di essa, di "res nullius", è venuta meno una delle ragioni (l'inesistenza di un proprietario) per cui si è sempre negata l'applicabilità dell'art. 2052 c.c. ai danni provocati da tal genere di animali, anche se vaganti in una riserva di caccia.

È altrettanto vero, tuttavia, che il fondamento primo della responsabilità presunta di cui all'art. 2052 c.c. risiede non tanto nella proprietà (ed infatti in essa incorre anche il semplice utente) quanto nel potere dovere di custodia, ossia nella concreta possibilità di vigilanza e controllo del comportamento nei confronti della selvaggina, la quale tale non sarebbe se non potesse vivere, spostarsi e riprodursi liberamente nel proprio ambiente naturale; di talché può ben dirsi che questo stato di libertà sia concettualmente incompatibile con un qualsiasi obbligo di custodia incombente alla pubblica amministrazione.

La selvaggina, proprio perché vive, come recita l'art. 2 della legge cit., "in stato di naturale libertà nel territorio nazionale", non è insomma suscettiva di alcuna forma di soggezione di fatto, né ad integrare un simile rapporto valgono le varie attività di protezione, di incremento e salvaguardia delle specie in via di estinzione e di controllo della caccia, con le quali lo Stato adempie le funzioni di tutela già svolte anche prima dell'assunzione legislativa della proprietà della fauna selvatica.

Peraltro, per giustificare un dovere di custodia, non potrebbe invocarsi, in capo allo Stato o a un qualsiasi altro soggetto pubblico, accanto alla formale proprietà, neppure un più concreto rapporto di

“utenza” dell’animale (intesa, nel suo significato tradizionale, come il diritto di trarre da esso i “comodi” che può fornire mediante ciò che produce oppure con le sue energie di lavoro), giacché la disciplina in esame non ha inteso assicurarne al soggetto pubblico l’uso e il godimento, ma solo predisporre, col riconoscimento della proprietà pubblica, un ulteriore strumento di tutela in vista dello scopo primario della conservazione della selvaggina, con cui non deve contrastare l’esercizio della caccia (art. 8 legge cit. del 1977 e art. 1 comma 2 della legge n. 157 del 1992).

Questa Corte Suprema ha già del resto statuito che il danno cagionato dalla fauna selvatica non è risarcibile in base alla presunzione stabilita nell’art. 2052

c.c., inapplicabile per la natura stessa degli animali selvatici, ma solamente alla stregua dei principi generali della responsabilità extracontrattuale di cui all’art. 2043 c.c., anche in tema di onere della prova (Cass. 15 marzo 1996, n. 2192; conf., con la precisazione che l’eventuale responsabilità aquiliana dev’essere imputata alle Regioni, alle quali è stata trasmessa la potestà di disciplinare la specifica materia, Cass. 12 agosto 1991, n. 8788).

Quanto esposto comporta, con l’accoglimento del ricorso, la cassazione della sentenza impugnata e il rinvio della causa a un giudice di pari grado, il quale provvederà anche al regolamento delle spese del presente giudizio di legittimità.

...*Omissis* ...

IL COMMENTO

di Francesco Di Ciommo

Il caso

Il caso in rassegna offre il destro ad alcune rapide considerazioni attorno alla nota problematica concernente la responsabilità della P.A. per danni causati a piantagioni, cose o persone da animali selvatici.

La questione è stata, a suo tempo, affrontata anche su questa rivista (1). I dubbi ancora persistenti in materia concernono i criteri di imputazione della suddetta responsabilità, nonché la titolarità della legittimazione passiva nel giudizio di risarcimento del danno.

Nella fattispecie, la sentenza del Tribunale di Perugia, impugnata davanti ai giudici di legittimità, confermava quanto deciso in prima istanza dal pretore, il quale aveva ritenuto responsabile, ai sensi dell’art. 2052 c.c., la Regione Umbria, odierna ricorrente, per un sinistro causato da una coppia di cinghiali (2). Questi ultimi, attraversando «repentinamente» una strada provinciale, avevano arrecato un, non meglio precisato, danno all’autoveicolo di proprietà della società attuale resistente (3). La Suprema Corte, nella pronuncia in epigrafe, prendendo le distanze dai citati precedenti di merito, conferma *in toto* l’orientamento giurisprudenziale prevalente: da una parte, negando l’applicabilità dell’art. 2052 ai danni causati da animali selvatici; dall’altra, sancendo la potenziale responsabilità dell’ente Regione (il che esclude la legittimazione passiva diretta dello Stato nelle cause di risarcimento).

Quale regime di responsabilità?

Procedendo con ordine, sembra necessario riassumere brevemente i motivi del dibattito circa l’applicabilità dell’art. 2052.

Come noto - e come *ad abundantiam* ricordato dalla Cassazione anche nella odierna pronuncia -, prima dell’entrata in vigore della legge-quadro sulla caccia (968/77), i danni provocati da fauna selvatica erano considerati non risarcibili, essendo *res nullius* gli animali in libertà. La legge citata cambia i termini

della questione, in quanto all’art. 1 (poi ribadito dall’art. 1, legge 157/92), dichiara la selvaggina patrimonio indisponibile dello Stato, così implicitamente individuando il soggetto a cui imputare, in quanto proprietario, la responsabilità per tali danni.

Senonché, mentre i danni causati dalla fauna selvatica all’agricoltura vengono espressamente presi in considerazione dagli artt. 6, lett. g), e 26 (4) - che sembrano sottoporre la P.A. competente ad un regime di responsabilità puramente oggettiva -, nessuna norma si occupa dei danni alle cose, alle persone ed alle attività produttive diverse dall’agricoltura.

Ciò giustifica il dibattito sul punto, che vede la giurisprudenza di legittimità consolidata nel ritenere applicabile, in tali circostanze, il solo art. 2043 c.c. (5) (in quanto gli animali *de quibus* non possono

Note:

(1) V. Resta, *La pubblica amministrazione e i danni cagionati dalla fauna selvatica* (nota a Cass. 15 marzo 1996, n. 2192), in questa *Rivista*, 1996, 591.

(2) La sentenza del Tribunale di Perugia del 28 giugno 1996 può leggersi in *Rass. giur. umbra*, 1997, 27, con nota di Prelati. Su una fattispecie analoga, si segnala Trib. Firenze 13 maggio 1994, in *Arch. circolaz.*, 1995, 46.

(3) Nella fattispecie non si fa cenno alla problematica relativa al concorso tra la presunzione di colpa fissata nell’art. 2052 e quella stabilita dal comma 1 dell’art. 2054. Per l’ammissibilità di tale concorso, che appare piuttosto pacifica in giurisprudenza, v. Cass. 9 dicembre 1992, n. 13016, in *Arch. circolaz.*, 1993, 420; Trib. Cagliari 25 febbraio 1985, in *Riv. giur. sarda*, 1987, 696; App. Perugia 20 giugno 1986, in *Arch. circolaz.*, 1987, 121; nonché, più di recente, Giudice di pace Cefalù 30 gennaio 1997, *id.*, 1997, 259. In termini diversi, si segnala Giudice Conciliatore Firenze 27 maggio 1988, *id.*, 1988, 944.

(4) Per approfondimenti, si rinvia a Mazza, *Sui danni provocati alla produzione agraria dalla fauna selvatica protetta* (nota a Cass. 29 marzo 1983, n. 2246), in *Giur. agr. it.*, 1985, 26. V. anche la dottrina citata nella nota n. 7.

(5) Così, da ultimo, Cass. 15 marzo 1996, n. 2192, cit.; nonché 12 agosto 1991, n. 8788, in *Dir. e giur. agr.*, 1992, 483, con nota di Masini. In armonia con l’orientamento dei giudici di legittimità, la giurisprudenza di merito prevalente; v., da ultimo, Pret. Salerno-Eboli 18 dicembre 1996, in *Arch. civ.*, 1997, 52; Trib. Firenze 13 maggio 1994, cit.

essere considerati domestici, e dunque sfuggirebbero alla disciplina prevista dall'art. 2052; né possono essere ricompresi tra le cose «in custodia», atteso che essi, per definizione, sono selvatici, *id est* liberi e non suscettibili di controllo (6)), e parte della dottrina, per converso impegnata nel reclamare, contro la Pubblica Amministrazione, l'operatività del regime di favore per il danneggiato, fissato dall'art. 2052, ovvero dall'art. 2051 c.c. (7)

In relazione all'art. 2051, va ricordato che, secondo l'orientamento pretorio prevalente, la presunzione (*iuris tantum*) di responsabilità, fondata sull'obbligo di custodia, opera contro la P.A. solo quando, per quest'ultima, sia concretamente possibile esercitare un controllo effettivo sulla cosa che genera o provoca il danno (8).

Con riferimento all'art. 2052, invece, la giurisprudenza appare piuttosto costante nel sottolineare la necessità del rapporto di fatto tra l'animale e il soggetto responsabile dei danni (nel senso che la presunzione non opera contro il proprietario quando questi abbia affidato l'animale ad altri, bensì contro l'utilizzatore o il custode) (9).

In linea generale, appare, dunque, coerente con tali premesse l'impostazione della Suprema Corte, secondo la quale «la presunzione di responsabilità a carico del proprietario di animale, per fondarsi sulla disponibilità materiale e quindi sul poter di governo dell'animale, non è applicabile alla fauna selvatica, ancorché oggetto di proprietà statale» (10). In base a tale assunto, mentre il privato non può liberarsi dalla presunzione di responsabilità dimostrando la non governabilità di un animale di sua proprietà, nei confronti della Pubblica Amministrazione vige il principio contrario, per cui la selvaggina viene, per definizione, ritenuta non governabile.

A (parziale) sostegno dell'orientamento in rassegna, va rilevato che il privato, tutto sommato, sceglie di possedere un certo numero di animali (*rectius*, può e deve scegliere un numero proporzionato alle sue possibilità di controllo), mentre la P.A. non compie alcuna valutazione, né alcuna scelta, a tal riguardo (11); e dunque non pare invocabile, contro di essa, il principio *cuius commoda eius et incommoda*, che giustifica il tenore dell'art. 2052 (12). Inoltre, la potestà disciplinare in materia non può essere considerata valido strumento per esercitare un concreto e reale controllo sugli animali in libertà sparsi sul territorio; così come non è ragionevole immaginare che la P.A. territorialmente competente, al fine di liberarsi dal rischio-risarcimento, possa decidere di eliminare, nel proprio comprensorio, la fauna selvatica.

Rebus sic stantibus, tuttavia, attesa la *ratio* delle presunzioni di cui agli artt. 2051 e 2052, non appare del tutto corretto escludere (come fa la giurisprudenza di legittimità) l'applicazione delle stesse per i danni causati dalla selvaggina. Ciò in quanto, in alcune circostanze, si palesa la possibilità, per l'Amministrazione, di esercitare concretamente quel potere-dovere di controllo che determina il funzionamento del meccanismo di responsabilità presunta (13). Più giusto sembra, perciò, chiedere al giudice una valutazione a monte circa l'effettiva pos-

sibilità per la P.A. di esercitare detto controllo. In caso di riscontro positivo, verrà in rilievo l'art. 2052 ed incomberà sull'Amministrazione l'onere di dimo-

Note:

(6) Circa le difficoltà esistenti nell'esercitare un effettivo controllo sull'operato degli animali, anche di quelli domestici, può citarsi la nota affermazione di René Descartes, secondo il quale «*animal non agit, agitur*».

(7) Cfr. *exceteris*, Resta, cit.; Paoloni, *Sul regime di appartenenza della fauna selvatica insediata in un terreno recintato e sulla risarcibilità dei danni da questa causati al fondo* (nota a Cass. 10 marzo 1994, n. 2338), in *Riv. dir. agr.*, 1995, II, 122; Masini, *Sul criterio di imputazione della responsabilità dello stato per i danni cagionati da fauna selvatica* (nota a Cass. 12 agosto 1991, n. 8788), in *Dir. e giur. agr.*, 1992, 483; Id., *Sulla responsabilità civile dello stato per i danni cagionati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole, ai sensi dell'art. 2052 c.c.* (nota a Pret. Ceva 22 marzo 1988), in *Giur. agr. it.*, 1989, 111.

(8) In giurisprudenza viene, infatti, costantemente ribadito il principio per cui tale presunzione opera esclusivamente quando le cose che determinano il danno hanno una «estensione tale da consentire l'esercizio di un continuo ed efficace controllo che valga ad impedire l'insorgenza di cause di pericolo per i terzi». Così, *ex multis*, Cass. 27 dicembre 1995, n. 13114, in questa *Rivista*, 1996, 354, con nota di Frumento.

L'inapplicabilità dell'art. 2051 c.c. viene anche motivata facendo riferimento all'uso generale e diretto di alcuni beni demaniali o patrimoniali da parte della cittadini (escludono, *tout court*, l'applicabilità dell'art. 2051 ai danni causati da tali beni, tra le altre, Cass. 20 marzo 1982, n. 1817, in *Rass. avv. Stato*, 1982, I, 539; 30 ottobre 1984, n. 5567, in *Resp. civ.*, 1985, 361; 4 aprile 1985, n. 2319, in *Foro it.*, 1986, I, 1976, con nota di Sanlorenzo, e in *Nuova giur. civ.*, 1985, I, 560, con nota di Cabella Pisu; Trib. Roma 16 dicembre 1985, in *Tem. romana*, 1986, 107; App. Perugia 25 febbraio 1986, in *Arch. circolaz.*, 1986, 599; Cass. 15 gennaio 1996, n. 265, in questa *Rivista*, 1996, 350, con nota di Laghezza. Così, sembra, anche Cass. 26 gennaio 1999, n. 674, in *Foro it. Rep.*, 1999, voce *Responsabilità civile*, n. 17), ma sempre in quanto tale uso impedirebbe il controllo efficiente e costante della P.A. Sul punto tuttavia, si registrano posizioni diverse (Cass. 27 dicembre 1995, n. 13114, cit. richiama espressamente «i beni demaniali oggetto di un uso generale e diretto da parte dei cittadini» per ricomprenderli tra quelli che la P.A. è tenuta a custodire, se di dimensioni adatte ad essere sottoposti efficacemente a controllo. Cfr. Cass. 28 ottobre 1998, n. 10759, in *Foro it. Rep.*, 1998, voce cit., n. 296; Trib. sup. acque, 18 dicembre 1997, n. 101, in *Cons. Stato*, 1997, II, 2107 (m); 16 giugno 1998, n. 60, *id.*, 1998, II, 893 (m); 9 ottobre 1998, n. 88, *ibid.*, 1513 (m); Trib. Torino 17 giugno 1995, in *Resp. civ.*, 1996, 1014; sul punto, v. anche l'ordinanza di inammissibilità della Corte cost. del 6 marzo 1995, n. 82, in *Resp. civ.*, 1995, 276, con nota di Cas-sella, emessa in relazione a quanto statuito da Pret. Lecce 7 aprile 1994, in *Arch. circolaz.*, 1994, 941).

(9) Così, da ultimo, Cass. 4 dicembre 1998, n. 12307, in *Foro it. Rep.*, 1998, voce *Responsabilità civile*, n. 313; 9 dicembre 1992, 13016, cit.; Pret. Torino 4 ottobre 1991, in *Arch. civ.*, 1992, 311. In dottrina, v. Balzaretti, *La responsabilità per il danno cagionato da animali*, in *Resp. civ.*, 1995, 468; Resta, *Danno cagionato da animali*, in *Nuova giur. civ.*, 1996, II, 135.

(10) Così Cass. 15 marzo 1996, n. 2192, cit.

(11) Ciò a meno che non si voglia considerare come una scelta la politica di tutela di alcune specie animali e di ripopolamento di alcune zone boschive.

(12) La più recente dottrina evidenzia come, oramai, anche nel caso di danni arrecati da animali si riscontri un'ipotesi di responsabilità oggettiva, che non si basa sulla colpa o sulla negligenza *in vigilando*, bensì sulla «esigenza sociale di far sopportare i danni procurati dagli animali a chi da questi trae vantaggi: *id est cuius commoda eius et incommoda*»; così Alpa, *La responsabilità civile*, vol. IV, in *Trattato di diritto civile*, Milano, 1999, 700.

(13) La valutazione concreta delle reali possibilità di controllo da parte dell'amministrazione, per ammettere l'applicabilità di un regime di responsabilità piuttosto che un altro, non è una novità. Cfr., in relazione all'art. 2051 c.c., Cass. 28 ottobre 1998, n. 10759, cit., nonché le altre sentenze, dello stesso tenore, citate nella nota n. 8.

strare il caso fortuito per liberarsi dall'obbligo di risarcire; diversamente, opererà l'art. 2043, con la conseguenza che sarà chi agisce in giudizio a dover provare la colpa della convenuta.

Così facendo, si riequilibra una situazione che pare, altrimenti, pendere a tutto vantaggio della P.A. Questa, infatti, alla luce dei principi ribaditi nella sentenza in rassegna, a tutt'oggi gode di un regime dominicale anomalo, caratterizzato da irresponsabilità sostanziale per i danni causati, da animali e cose in sua proprietà, a persone o beni diversi dalle produzioni agricole (14). Inoltre, sempre a voler condividere la proposta qui formulata, si ridurrebbe il *gap* esistente tra il trattamento indennitario – basato su un sistema di responsabilità oggettiva – riservato ai privati che subiscono nocimento alle colture, ed il regime di responsabilità operante in caso di danni diversi.

La soluzione caldeggiata si fonda sulla considerazione, semplice ma efficace, per cui: un conto è condannare la P.A. per i pregiudizi cagionati, ad esempio, da un'esigua comunità di orsi confinati in un piccolo bosco, in quanto in tal caso sarà certo possibile, oltre che auspicabile, che si realizzi un controllo efficiente sull'attività del gruppo; altra storia è ritenere la stessa P.A. responsabile per le razzie della volpe femelica nel pollaio mal custodito.

Cenni di analisi economica del diritto a fondamento di una critica

A ben vedere, nemmeno la proposta formulata nel corso della presente riflessione riduce significativamente il forte iato attualmente esistente tra esigenze sociali e normativa positiva. Infatti, mentre il buon senso avversa la soluzione costantemente ribadita dalla Cassazione, perché tutto sommato si traduce nel sacrificio dell'incolpevole malcapitato, dal punto di vista squisitamente tecnico-giuridico è assai difficile giustificare l'applicazione generalizzata dell'art. 2052 ai sinistri provocati da animali selvatici.

Cercando conferma dell'inadeguatezza del dato normativo attraverso la lente dell'analisi economica del diritto, appare di tutta evidenza come, in termini di utilità generale ed efficienza, il regime preferibile, in *subiecta materia*, sarebbe proprio quello basato sulla responsabilità oggettiva della P.A.

Per avvalorare questa tesi, necessita sviluppare la seguente riflessione.

Quando uno o più consociati vengono a contatto con un soggetto economicamente più forte, più informato, più organizzato, più indipendente, o altro ancora, il regime di responsabilità oggettiva pura (che pone a carico della c.d. tasca profonda l'onere risarcitorio, senza richiedere l'accertamento della colpa (15)) spesso risulta assai efficiente perché, allocando per intero il rischio sul soggetto che meglio può controllarlo, incentiva quest'ultimo a ridurre detto rischio al minimo, internalizzando il relativo costo. Tale regime, al contrario, si dimostra inefficiente in presenza di determinate circostanze, quali l'impossibilità di controllare realmente il rischio, la difficoltà di garantire un'adeguata copertura assicurativa, la strutturale sproporzione tra il

valore economico delle spese di prevenzione e quello dei danni evitabili. Al verificarsi di tali circostanze, si determina una sovrarappresentazione dei costi rispetto ai benefici sociali, in quanto dette spese, una volta internalizzate, rendono troppo onerosa per la collettività, e dunque diseconomica, l'attività preventiva (16).

Nel caso di danni causati da fauna selvatica, non è presente alcuno degli elementi che provocano la descritta inefficienza.

Se è vero infatti che, in relazione all'entità di detti danni, sproporzionato (e comunque privo di mezzi realmente incisivi) appare lo sforzo che la P.A. dovrebbe porre in essere in chiave preventiva, è altresì vero che all'Amministrazione non si chiede di eliminare *tout court* il rischio, bensì di internalizzarlo (17), *id est* di mandar salvo il malcapitato ripartendo tra tutti i consociati l'onere economico derivante dalla necessità di risarcire, nonché dal bisogno di prevenire. Solo la P.A., del resto, e non anche il privato (18), può calcolare esattamente il valore economico del rischio-sinistri ed, in relazione a questo, mettere a punto il giusto *mix* di prevenzione e risarcimento che consente la minimizzazione dei costi sociali (19).

Note:

(14) Risulta estremamente difficile, per il privato danneggiato da animali selvatici, dimostrare la colpa o il dolo della P.A., come richiede l'art. 2043 c.c.; motivo per cui l'applicazione del regime stabilito da tale disposizione si traduce in una sostanziale frustrazione delle attese risarcitorie.

(15) La problematica, in Italia, era oggetto di riflessione già alcuni decenni fa; cfr., tra gli altri, Trimarchi, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961; Alpa, *Colpa e responsabilità oggettiva nella prospettiva dell'analisi economica del diritto*, in *Politica del diritto*, 1976, 431.

(16) In tema di responsabilità da prodotto difettoso, la dottrina ha segnalato come, in determinati ambiti, ci sia un «problema di confini». Si pensi, ad esempio, al caso dei prodotti farmaceutici, dove un regime di responsabilità puramente oggettiva si rivela inefficiente in quanto crea diseconomie, così disincentivando la produzione e la ricerca. In questi termini, v., anche per ulteriori riferimenti, Cooter-Mattei-Monateri-Pardolesi-Hulen, *Il mercato delle regole*, Bologna, 1999, 443.

(17) Vengono qui in rilievo le considerazioni svolte, dalla dottrina giuseconomica, in tema di responsabilità d'impresa, ovvero di responsabilità da prodotto difettoso. Cfr., *ex multis*, Alpa-Bin-Cendon, *La responsabilità del produttore*, Padova, 1989; Pardolesi-Ponzanelli, *La responsabilità per danno da prodotti difettosi*, in *Nuova giust. civ. comm.*, 1989, 497; Monateri, *La responsabilità civile*, Torino, 1998, cap. XX.

(18) In *subiecta materia*, accanto ad un problema di asimmetrie informative tra P.A. e cittadini, va registrata l'impossibilità strutturale, per questi ultimi, di incidere sostanzialmente sul verificarsi del rischio. Ai consociati è dato soltanto di internalizzare il rischio assicurandosi presso terzi; ma il privato, non potendo avere una corretta percezione dell'entità e del valore del rischio stesso, tende presumibilmente a sottostimarli, per cui l'operazione assicurativa si rivela, ai suoi occhi, antieconomica.

(19) L'internalizzazione del rischio consente di minimizzare i costi sociali, in quanto, una volta individuato il più elevato livello di compatibilità tra prevenzione ed esposizione al rischio, il soggetto forte potrà modellare, in relazione a quello, la propria strategia d'impresa. Detto livello si trova nel punto in cui i costi marginali di prevenzione (CMAP) e di esposizione al rischio (CMAR) si eguagliano. Infatti, quando il costo marginale della prevenzione sarà più basso rispetto al costo marginale dell'esposizione al rischio, converrà aumentare il primo per diminuire il secondo, in quanto per ogni lira spesa in prevenzione si risparmierà più di una lira di esposizione al rischio; al contrario, a condizioni diverse, non converrà affatto sostenere costi di prevenzione aggiuntivi.

Tali ultime considerazioni mettono a nudo alcuni dei tanti limiti del vigente diritto italiano della responsabilità civile. Troppe zone franche ancora si nascondono tra gli anfratti della legge; e troppe volte il legislatore pare pronto a profittarne, spesso a tutto danno dei consociati. "Chi tutela il cittadino dalla tutela degli animali selvatici?", verrebbe da chiedersi in relazione alla problematica trattata; ma la riflessione da ultimo condotta sembra suggerire una rimediazione più generale che coinvolge direttamente l'eterna questione dei rapporti tra Amministrazione e cittadini. Nel diritto che vorremmo, c'è un regime di responsabilità civile che rispetta le esigenze sociali e tiene conto delle sue ricadute economiche; nell'ordinamento attuale, ancora no.

La legittimazione passiva delle Regioni

La titolarità della legittimazione passiva, nei procedimenti per risarcimento dei danni causati da fauna selvatica, viene riconosciuta in capo alle Regioni in quanto a tali enti è stata attribuita - ai sensi degli artt. 5, 6 e 15, legge 27 dicembre 1977, n. 968 (20) - la potestà disciplinare in materia. In tal senso, le sentenze della Suprema Corte del 1° agosto 1991, n. 8470 e del 12 agosto 1991, n. 8788 (21), la prima delle quali risulta particolarmente interessante in quanto stabilisce che le Regioni rimangono le uniche legittimate passive anche quando abbiano delegato alla provincia i poteri disciplinari in materia, atteso che la delega non fa venir meno la titolarità di tali poteri e deve essere esercitata nell'ambito delle direttive dell'ente delegante. Per l'individuazione della titolarità della legittimazione passiva in capo alle Regioni in virtù della responsabilità a queste attribuite per quanto riguarda le specie protette, si veda la sentenza della Pretura di Cosenza datata 5 luglio 1988 (22).

La giurisprudenza di merito ha manifestato sul punto qualche incertezza, laddove, in alcuni casi, ha ritenuto lo Stato direttamente responsabile (23). Una ricostruzione ancora diversa è offerta dalla decisione con cui il Tribunale di Roma, il 23 febbraio 1994 (24) - applicando quanto espressamente previsto dall'art. 3, legge reg. Lazio 28 settembre 1982, n. 48 - ha individuato il legittimato passivo, all'azione di risarcimento del danno, nel comune territorialmente competente.

In ulteriori ipotesi, del tutto peculiari, la legittimazione passiva è stata attribuita ad altri soggetti in virtù di considerazioni di opportunità, ovvero in applicazione di norme speciali.

In un caso recente (25), ad esempio, il Giudice di pace di Novi Ligure ha condannato al risarcimento l'ente gestore dell'autostrada statuendo che questi risponde, a titolo extracontrattuale, per il danno causato all'utente automobilista dall'urto con la carcassa di un cinghiale giacente sulla corsia stradale, quando si accerta, in relazione alle caratteristiche dei luoghi, della fauna e dei rischi connessi, l'inidoneità della rete di sbarramento anti-intrusione.

A parte i dubbi suscitati dalla scelta di qualificare aquiliana, piuttosto che contrattuale, la responsabilità imputata al gestore dell'autostrada (atteso che

quest'ultimo dovrebbe garantire, *ex contractu*, la sicurezza della rete stradale, per lo meno attraverso l'ordinaria manutenzione (26)), pare sostanzialmente condivisibile la logica che permea la suddetta decisione, laddove essa lascia intendere che la responsabilità dell'ente Regione non si possa spingere anche ai danni provocati in ambiti rispetto ai quali l'obbligo di custodia grava su altri.

Un'ipotesi ancora diversa è quella in cui la legittimazione passiva viene attribuita alle aziende faunistico-venatorie. A tal proposito, va segnalata la sentenza del 31 agosto 1990, con cui il Tribunale di Rieti ha sancito la responsabilità aquiliana dell'azienda faunistico-venatoria per danni causati ad un fondo intercluso; nonché la pronuncia del 28 marzo 1997, n. 2809 (27), con cui la Cassazione ha puntualizzato che l'azienda risponde solo dei danni causati dagli animali da essa allevati, «e non anche da quell[i] (nella specie, cinghiali) comunque present[i] sul [suo] territorio».

Una considerazione di carattere processuale

Senza alcuna pretesa di completezza, ed al solo fine di arricchire il quadro fin qui fornito, va evidenziato che la questione relativa ai danni causati da fauna selvatica assume caratteristiche peculiari quando l'evento dannoso si verifichi nel territorio dei c.d. enti parco, ovvero sia determinato da animali sotto la diretta responsabilità di detti enti.

In tale ambito, circa la problematica relativa alla giurisdizione competente a pronunciarsi sulla domanda di ristoro, si segnala una risalente giurisprudenza della Cassazione (28), confermata da una più recente pronuncia emessa a Sezioni Unite il 23

Note:

(20) L'art. 1 della legge 157/92, al punto 3), dispone: «Le regioni a statuto ordinario provvedono 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. Le regioni a statuto speciale e le province autonome provvedono in base alle competenze esclusive nei limiti stabiliti dai rispettivi statuti. Le province attuano la disciplina regionale ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera f), della legge 8 giugno 1990, n. 142».

(21) Cfr. Giudice di pace di S. Severino Marche 19 luglio 1997, in *Giudice di pace*, 1998, 116.

(22) La sentenza può leggersi in *Foro it.*, 1988, I, 3629.

(23) Così Pret. di Ceva 22 marzo 1988, in *Giur. agr. it.*, 1989, 110, con nota di Masini.

(24) La sentenza del 1° agosto si trova in *Dir. e giur. agr.*, 1992, 150; la sentenza del 12 agosto può leggersi in *Foro it.*, 1994, I, 323.

(25) Giudice di pace di Novi Ligure 21 marzo 1997, in *Giudice di pace*, 1998, 119.

(26) Ma nel senso fatto proprio dal Giudice di pace di Novi Ligure, v., *ex ceteris*, Cass. 1° febbraio 1988, n. 921, in *Riv. giur. circolaz. e trasp.*, 1988, 435, secondo la quale, con riguardo ai danni subiti da utenti di autostrade, non trova applicazione la responsabilità per danni cagionati da cose in custodia, né tantomeno la responsabilità contrattuale del gestore, ma esclusivamente la regola generale di *neminem laedere* di cui all'art. 2043 c.c.

(27) La sentenza è pubblicata in questa *Rivista*, 1997, 586.

(28) Tale giurisprudenza è riconducibile a Cass. 29 marzo 1983, n. 2246, in *Foro it.*, 1983, I, 250.

novembre 1995 (29). In particolare, tal ultima decisione evidenzia come – ai sensi dell'art. 15, legge 6 dicembre 1991, n. 394 –, non sussistendo un vero diritto soggettivo al risarcimento, la giurisdizione spetta al giudice amministrativo (30).

Prima della legge ora citata, la Cassazione si era, per lo più, espressa in senso opposto (31), sì che ha il sapore del ritorno al passato la nuova inversione di rotta, determinata dalle Sezioni Unite nella sentenza 30 dicembre 1998, n. 12901 (32), nella quale si puntualizza che «la qualificazione come diritto soggettivo o interesse legittimo delle posizioni giuridiche configurabili a favore degli interessati, relativamente ai ristori conseguibili per i pregiudizi arrecati dalla fauna selvatica alle colture agricole, non è automaticamente correlata alla ubicazione - all'esterno o all'interno delle zone di protezione - dei fondi danneggiati, e deve invece attribuirsi essenziale rilievo al concreto atteggiarsi della disciplina positiva». In altre parole, se tale disciplina non rimette alla discrezionalità della Pubblica Amministrazione competente la determinazione dell'*an*, del *quantum* e del *quando* indennizzare il privato danneggiato, bensì

sottopone la stessa a precisi obblighi in tal senso (così come farebbe, a detta di tale pronuncia, l'art. 15 della legge n. 394/91), la pretesa di ristoro è diritto soggettivo azionabile davanti al giudice ordinario. Nello stesso senso, in riferimento ai danni causati da specie protette in una riserva naturale veneta, si segnala la pronuncia delle Sezioni Unite del 27 ottobre 1995, n. 11173 (33).

Note:

(29) La sentenza è la n. 12106/95 e può leggersi in *Corr. giur.*, 1996, 1043, con nota di Travaglino, nonché in *Foro it.*, 1996, I, 564, con nota di Caputi.

(30) *Contra*, da ultimo, Pret. Salerno-Eboli 18 dicembre 1996, cit.

(31) V. Cass. 17 ottobre 1988, n. 5627, in *Foro it. Rep.*, 1988, voce *Giurisdizione civile*, n. 91.

(32) La massima della sentenza può trovarsi in *Foro it. Rep.*, 1998, voce *Giurisdizione civile*, n. 95.

(33) La sentenza è pubblicata, insieme alla citata pronuncia n. 12106/95, in *Corr. giur.*, 1996, 1045, con nota di Travaglino, nonché in *Foro it.*, 1996, I, 564, con nota di Caputi.

Corso

Diritto di famiglia

Milano, 7 aprile – 16 giugno 2000

Organizzato da IPSOA Editore in collaborazione con A.I.A.F., sezione Lombardia

Programma

La separazione e il divorzio

- Il procedimento di separazione e divorzio
- Rapporti personali tra coniugi – Principi di eguaglianza e responsabilità – Conseguenza in caso di violazione dei doveri coniugali
- I provvedimenti economici nella separazione e nel divorzio

Dei rapporti patrimoniali fra coniugi

- I regimi patrimoniali tra coniugi. Dovere di contribuzione ai bisogni della famiglia e autonomia negoziale dei coniugi in costanza di convivenza
- La comunione legale: oggetto e scioglimento
- Autonomia negoziale dei coniugi in sede di separazione e divorzio

Rapporti genitori e figli e tutela dei minori

- Responsabilità genitoriale e affidamento dei figli
- Il processo minorile e il diritto di difesa

Introduce e coordina le lezioni: Milena Pini, Presidente A.I.A.F. Sezione Lombardia

Orario: 15.30 – 18.30, con spazio per i quesiti.

Sede: Milano

Quota di partecipazione: L.500.000 + IVA (comprensiva di materiale didattico); L. 350.000 + IVA per i praticanti

Per informazioni e iscrizioni contattare le Agenzie Ipsoa oppure l'Ufficio Vendite Dirette (Tel. 02/82476794 – fax 02/82476403) oppure consultare il sito www.ipsoa.it/convegni