

F.N. negativo

8383/20



ORIGINALE

REPUBBLICA ITALIANA

Oggetto C.I.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

TERZA SEZIONE CIVILE

Danni a coltivazioni arrecati da fauna selvatica - indennizzo previsto da Legge regionale (Sardegna)

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. ROBERTA VIVALDI - Presidente -
- Dott. FRANCO DE STEFANO - Rel. Consigliere -
- Dott. LUIGI ALESSANDRO SCARANO - Consigliere -
- Dott. GABRIELE POSITANO - Consigliere -
- Dott. MARCO DELL'UTRI - Consigliere -

R.G.N. 6055/2017

Cron. 8383

Rep.

Ud. 09/12/2019

ha pronunciato la seguente

PU

SENTENZA

sul ricorso 6055-2017 proposto da:

REGIONE AUTONOMA SARDEGNA in persona del suo
Presidente e legale rappresentante pro tempore
FRANCESCO PIGLIARU, elettivamente domiciliata in

)
e
[;

- **ricorrente** -

contro

BRUNO, elettivamente domiciliato in

4;

- **controricorrente** -

avverso la sentenza n. 638/2016 della CORTE D'APPELLO

di CAGLIARI, depositata il 19/08/2016 *secondo sent. non definitiva n. 302/15*
della C. Appello di Cagliari depositata il 7/5/2015;
udita la relazione della causa svolta nella pubblica

udienza del 09/12/2019 dal Consigliere Dott. FRANCO DE
STEFANO;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore
Generale Dott. CARMELO SGROI che ha concluso per
l'accoglimento del ricorso;



Fatti di causa

1. La controversia ha ad oggetto la pretesa di Bruno di vedersi risarcire dalla Regione Sardegna i danni patiti alle sue coltivazioni, a dimora dal 2004 in agro di Decimoputzu, di angurie (per due ettari) e di rose (per mq 3.300) a causa di volatili selvatici di grandi e piccole dimensioni: pretesa che il Tribunale di Cagliari, adito il 07/03/2007, nella contumacia della convenuta respinse con sentenza del 16/10/2009, ritenendo inapplicabile l'invocata normativa di settore (in buona sostanza, l'art. 59 della legge regionale n. 23 del 29 luglio 1998) fuori dai contesti territoriali specificamente previsti.

2. L'adita Corte di appello, peraltro, accolse il gravame del riconoscendogli, nonostante le contestazioni della Regione, con sentenza non definitiva (del 07/05/2015, n. 302) il diritto all'indennizzo in base ad una diversa interpretazione della normativa regionale ed alla direttiva della Giunta regionale per la sua applicazione, nonché a precedenti specifici di merito, di cui uno tra le stesse parti per altro periodo, per poi condannare la controparte (con sentenza del 19/08/2016, n. 638) al pagamento di complessivi € 106.841,40, oltre soli interessi e spese del doppio grado.

3. Per la cassazione di entrambe le sentenze rese dalla corte d'appello, formulata rituale riserva in tal senso avverso quella non definitiva, ha proposto ricorso, con atto articolato su tre motivi e notificato il 28/02/2017, la Regione Sardegna: al quale ha resistito, notificando controricorso, Bruno .

4. Illustrate le rispettive posizioni da entrambe le parti con memorie per l'adunanza camerale alla trattazione nella quale è stato avviato il ricorso, è stato peraltro disposto rinvio alla pubblica udienza - con ordinanza interlocutoria 13/06/2019, n. 15103 - in ragione delle questioni di diritto sottese; infine, per la pubblica udienza del 09/12/2019, la ricorrente deposita ulteriore memoria ai sensi dell'art. 378 cod. proc. civ..

Ragioni della decisione

1. La ricorrente articola tre mezzi di censura e, col primo, si duole di «violazione e falsa applicazione dell'art. 59 della legge regionale n. 23 del 29 luglio 1998 – come modificato dall'art. 9 L.R. n. 14 del 19 luglio 2000 e dall'art. 22, comma 15, L.R. n. 4 del 11 maggio 2006, violazione degli artt. 3 e 4 delle Disposizioni sulla legge in generale, in relazione all'art. 360, 1 comma, n. 3, c.p.c.». In particolare: ci si duole del fatto che la disposizione non prevede alcun indennizzo per i danni da fauna selvatica non protetta o comunque al di fuori delle zone espressamente indicate e la direttiva della giunta regionale non può ampliarne l'ambito; si sostiene che la *ratio* è la tutela della fauna selvatica ed in sostanza solo di quella protetta, sicché la carenza di un piano faunistico venatorio regionale che individui le zone cui quella è riservata fa venir meno lo stesso diritto all'indennizzo; si adduce che la successiva legge regionale del 2006 si limita ad armonizzare la definizione dell'erogazione a carico della Regione (indennizzo anziché risarcimento) e a rimodulare, rifinanziandola, la relativa dotazione, ma non modifica il diritto in sé considerato e coi visti limiti; sostiene poi che in nessun caso può il diritto vantato essere riconosciuto, come ha fatto la corte territoriale, in base ad una direttiva della Giunta regionale, istituzionalmente inidonea ad incidere sull'ambito o sull'estensione della norma primaria.

2. Col secondo motivo, la Regione autonoma della Sardegna lamenta «violazione e falsa applicazione dell'art. 59 della legge regionale n. 23 del 29 luglio 1998 – come modificato dall'art. 9 L.R. n. 14 del 19 luglio 2000 e dall'art. 22, comma 15, L.R. n. 4 del 11 maggio 2006, violazione degli artt. 1362 e 1363 c.c., in relazione all'art. 360, 1 comma, n. 3, c.p.c.». In particolare, ad ogni buon conto si precisa che, fermo che non ne avrebbero avuto il potere, le direttive della Giunta o gli altri atti amministrativi generali di pari livello o rango non hanno mai inteso estendere il diritto all'indennizzo

nei sensi intesi dal giudice di appello, ma solo uniformare le procedure per l'erogazione, come reso evidente anche dalla modulistica approvata e nella quale è evidente il riferimento ai ben determinati contesti territoriali indicati dalla legge regionale.

3. Col terzo motivo è infine dedotta «apparenza di motivazione, con vizio di nullità della sentenza ai sensi dell'art. 360, n. 4, c.p.c. in relazione agli artt. 113, 1 comma, e 132 c.p.c., oltre che all'art. 118 disp. att. c.p.c.; violazione dell'art. 101, 2 comma, Costituzione»; ed in particolare è prospettata illegittima una motivazione che si riferisca ai soli dispositivi di due precedenti, che però non avevano preso in considerazione le medesime eccezioni e difese della Regione e quindi le questioni qui da quella agitate in appello; infine, si rimarca come una prassi amministrativa, certamente scorretta quand'anche diffusa, non possa certo abrogare o modificare una norma di legge.

4. Il controricorrente, dal canto suo, insiste per l'interpretazione della normativa regionale nel senso a lui favorevole riconosciuto dalla corte territoriale, pure argomentando per l'idoneità delle richiamate disposizioni di giunta ad integrare posizioni giuridiche soggettive comunque fondate sulla norma regionale di evidente assunzione di una generale responsabilità, ricadendo sull'ente responsabile la mancata adozione degli strumenti di adeguata delimitazione.

5. Alla disamina dei motivi di ricorso, che da subito possono riconoscersi – nel loro complesso – fondati, va premessa l'accurata lettura della normativa di riferimento; la quale si identifica nell'art. 59 della legge della regione Sardegna 29 luglio 1998, n. 23 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), come modificato dall'art. 9, commi 2 e 3, della legge regionale 19 luglio 2000, n. 14, nonché dall'art. 22, co. 15, della legge regionale 11 maggio 2006, n. 4.

6. Tale norma, nel suo testo vigente al tempo dei fatti, recita:

«[1]. I danni arrecati, dalla fauna selvatica, in particolare da quella protetta e dalla attività venatoria, sono risarciti, come specificato ai commi seguenti, ove non già coperti da polizze assicurative o non siano oggetto di altre provvidenze.

[2]. Fa carico alla Regione l'indennizzo dei danni provocati nelle oasi permanenti di protezione faunistica e di cattura, nelle zone temporanee di ripopolamento e cattura e nelle zone pubbliche per l'allevamento della selvaggina a scopo di studio e ripopolamento, nonché il risarcimento dei danni causati dalla fauna selvatica nelle aree di cui al comma 3 fino alla istituzione dei centri privati di riproduzione di fauna selvatica allo stato naturale, nelle aziende faunistico-venatorie, nelle aziende agriturismo-venatorie, negli A.T.C. e nelle zone di addestramento per i cani e per le gare degli stessi.

[3]. Fa carico ai rispettivi titolari, o agli organismi preposti alla gestione, l'indennizzo dei danni provocati nei centri privati di riproduzione di fauna selvatica allo stato naturale, nelle aziende faunistico-venatorie, nelle aziende agri-turistico-venatorie, negli A.T.C. e nelle zone di addestramento per i cani e per le gare degli stessi.

[4]. Il regolamento di attuazione della presente legge disciplina le modalità per l'erogazione degli indennizzi di cui al presente articolo, tenuto conto delle priorità, dei parametri e dei criteri individuati dal piano faunistico-venatorio regionale».

7. Contrariamente a quanto argomentato nella qui gravata sentenza ed ampiamente ripreso dal controricorrente anche nella memoria (con qualificazione perfino dell'atto di Giunta regionale come regolamento, ma senza farsi carico della radicale carenza di ogni potere e presupposto di forma, non bastando certo la generale potestà del presidente di emanare regolamenti a fondare un suo potere di legiferare e di adottarli in carenza di qualunque previsione), nessuna direttiva di giunta regionale può fondare in capo ad alcuno

un diritto di portata diversa o più ampia, qualunque sia stata per il passato o in casi analoghi (salvo il solo caso di un vero e proprio giudicato esterno, che però, anche per il difetto di validi elementi ad onere dell'interessato danneggiato, qui non sussiste) la condotta di applicazione della disciplina regionale (impregiudicata peraltro, quanto a quest'ultima, la responsabilità degli autori di quella in ogni competente sede, civile, penale e contabile, per le eventuali violazioni o per i danni per avventura derivati al patrimonio dell'Ente pubblico).

8. Nella specie, è evidente, in base allo stesso tenore testuale della norma come sopra ricostruito, che la legislazione regionale, per contemperare i diritti dei privati con il pubblico interesse all'integrità del patrimonio faunistico selvatico, ha previsto una serie di erogazioni o provvidenze, finalizzate, col sistema dell'indennizzo e quindi con sostanziale agevolazione per il danneggiato in punto di allegazione e soprattutto di prova del presupposto del suo diritto, a ristorare i danni arrecati dalla fauna selvatica, ma, in modo legittimamente discrezionale, entro ben circoscritti limiti.

9. Infatti, in presenza di danni arrecati dalla fauna selvatica è consolidato il riconoscimento di una duplice differenziata posizione giuridica soggettiva in capo al danneggiato.

10. Da un lato, questi fruisce della tradizionale tutela risarcitoria (tra molte, v. Cass. 26/02/2013, n. 4806, ove ampi riferimenti anche giurisprudenziali), con la duplice conseguenza:

- da una parte, dell'assoggettamento del danneggiato agli oneri di allegazione e prova di tutti gli elementi dell'illecito aquiliano, impregiudicata in questa sede, perché qui irrilevante, ogni questione sulla tipologia di responsabilità in concreto configurabile e, in particolar modo, sulla riconduzione di questa, per tutte le tipologie di danni da animali non domestici, alla previsione generale dell'art. 2043 cod. civ. o, almeno per alcune specie ed a quali condizioni, a quella dell'art. 2052 cod. civ.;

- dall'altra parte, dell'integralità del ristoro in caso di fausto esito dell'accertamento dei presupposti.

11. Dall'altro lato, al danneggiato può essere apprestata una tutela indennitaria, svincolata – da una parte – da specifici oneri probatori, ma – dall'altra parte – allora rimessa alla discrezionale individuazione, da parte del legislatore competente, entro un ambito necessariamente più ristretto, a riprova del carattere di bilanciamento tra contrapposti interessi, in particolar modo tra quello alla tutela della fauna – che costituisce, nella comune accezione e comunque nel contesto normativo vigente, un valore e non può quindi di per sé integrare un fatto illecito (da ultimo, in tali espressi sensi, Cass. 22/10/2014, n. 22348) – e quello dei privati proprietari o imprenditori.

12. Nell'esercizio di tale facoltà discrezionale, ben si giustifica che il legislatore della Regione a statuto speciale abbia limitato l'accollo alla collettività dei relativi costi a contesti territoriali in stretto collegamento funzionale con le finalità della legge regionale sulla caccia, cioè a quelli di tutela specifica dell'integrità o corretto sviluppo del patrimonio faunistico selvatico, sia pure prevedendo anche, per la concreta operatività di ogni misura, l'adozione di strumenti ulteriori, quali il piano faunistico-venatorio (per la Regione in esame, quello di cui all'art. 19 della richiamata legge):

- a) le oasi permanenti di protezione faunistica e di cattura,
- b) le zone temporanee di ripopolamento e cattura,
- c) le zone pubbliche per l'allevamento della selvaggina a scopo di studio e ripopolamento,
- d) le aree dei centri privati di riproduzione di fauna selvatica allo stato naturale, fino all'istituzione di tali centri,
- e) le aziende faunistico-venatorie,
- f) le aziende agriturismo-venatorie,
- g) gli ambiti territoriali di caccia (A.T.C.),

h) le zone di addestramento per i cani e per le gare degli stessi.

13. I danni arrecati dalla fauna selvatica – cioè, almeno in linea di principio e in linea di grande approssimazione, da quella non domestica (visto che la norma regionale si riferisce espressamente, indicando come *species* di tale *genus* le specie espressamente definite protette), alla quale peraltro le specie avicole dedotte dal _____ a possono verosimilmente ricondursi per nozioni di comune esperienza – al di fuori di tali contesti territoriali esulano quindi dalla previsione dell'indennizzo regionale.

14. Resta beninteso impregiudicato il diritto del danneggiato a conseguire, ma ove ne alleggi e ne provi tutti i rigorosi requisiti e presupposti e soprattutto oramai in separata sede, il risarcimento del danno.

15. Infatti, la diversità degli uni e degli altri rispetto alla presente fattispecie di pretesa meramente indennitaria ne impedisce una diretta sussunzione entro quella risarcitoria, in considerazione della radicale diversità della *causa petendi*, anche nell'ormai ampia accezione recepita dalla giurisprudenza pure di legittimità (per tutte e fra le più recenti, v. Cass. Sez. U. 15/06/2015, n. 12310, sui limiti entro i quali può ammettersi una modificazione della domanda fin dal primo grado ai sensi dell'art. 183 cod. proc. civ., a termini della quale tale modificazione può riguardare anche uno o entrambi gli elementi oggettivi della stessa - *petitum* e *causa petendi* - sempre che la domanda così modificata risulti comunque connessa alla vicenda sostanziale dedotta in giudizio e senza che, perciò solo, si determini la compromissione delle potenzialità difensive della controparte, ovvero l'allungamento dei tempi processuali): sussunzione esclusa allora a maggior ragione ed irrimediabilmente nel giudizio di legittimità.

16. Invero, è chiara fin dall'inizio – e non potrebbe essere utilmente modificata in tal senso nel corso di causa, integrando essa

una non consentita *mutatio libelli* per l'irredimibile inconciliabilità dei presupposti di fatto e di diritto delle due pretese – la prospettazione dell'odierno controricorrente – ed originario attore – della spettanza dell'indennizzo in quanto tale, a prescindere da qualunque profilo di responsabilità della Regione.

17. Pertanto, la pretesa ha un esclusivo, chiaro ed univoco fondamento indennitario e non mette conto, in questa sede, valutare se e quale diverso presupposto potesse invocare, a titolo risarcitorio, il danneggiato nei confronti dell'originaria convenuta.

18. Ma l'indennizzo, come in concreto disegnato, spetta solo a determinate condizioni, tra cui la pertinenza dei danni ad aree o contesti territoriali ben delimitati, sicché, ove si sia al di fuori di quelli, anche soltanto in dipendenza di eventuali inadempienze della stessa Regione nell'adozione di strumenti complementari necessari per la loro individuazione, il diritto soggettivo all'indennizzo in quanto tale non viene ad esistenza; resta impregiudicato, ma da farsi valere in altra sede, ogni profilo connesso alle dette eventuali inadempienze attuative, benché se e solo se ed in quanto effettivamente preclusive in concreto della fruizione dell'indennizzo o tali da vanificarne la concreta conseguibilità.

19. Né alcun diritto può nascere dall'applicazione erronea – e perfino *ultra vires* – da parte dei competenti organi regionali di una norma che, invece, è chiaramente interpretabile, se non altro doverosamente di per sé sola considerata, nel senso di collegare l'indennizzo ai contesti territoriali espressamente descritti.

20. In definitiva, la previsione di esborsi a carico del pubblico erario (inteso in senso generale) come collegata a determinati presupposti non diviene svincolata da questi finché non vengono ad esistenza; ma è vero piuttosto il contrario e cioè che il vincolo a presupposti ancora non maturati impedisce la stessa insorgenza del diritto su quelli fondato.

21. La gravata sentenza è quindi errata, poiché alla fattispecie andava applicato il seguente principio di diritto: «premesso che, per i danni arrecati dalla fauna selvatica, il danneggiato può avvalersi o dell'ordinaria tutela risarcitoria, ove alleghi e provi tutti i relativi presupposti (a cominciare, ove si confermi la tradizionale qualificazione della responsabilità ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., dalla colpa dell'ente pubblico munito dei poteri di governo di detta fauna, ma conseguendo poi l'integralità del ristoro), o delle speciali tutele indennitarie previste dalla legislazione delle singole Regioni (tutele che costituiscono misure di bilanciamento tra i contrapposti interessi, parimenti meritevoli di tutela, della collettività all'integrità ed all'ordinato sviluppo del patrimonio faunistico e dei coltivatori o proprietari alla preservazione delle loro attività o beni, ma appunto, da un lato non ancorate ai rigorosi oneri di allegazione e prova normalmente richiesti agli attori in risarcimento e, dall'altro, limitate ad una quota di stanziamenti discrezionalmente fissati dall'Amministrazione), l'indennizzo per i danni arrecati dalla fauna selvatica, come concretamente disciplinato dall'art. 59 della legge regionale della Sardegna 29 luglio 1998, n. 23 (come modificato dall'art. 9, commi 2 e 3, della legge regionale 19 luglio 2000, n. 14, nonché dall'art. 22, co. 15, della legge regionale 11 maggio 2006, n. 4), è previsto esclusivamente nei contesti territoriali ivi espressamente disciplinati (e pertanto solo nelle oasi permanenti di protezione faunistica e di cattura, nelle zone temporanee di ripopolamento e cattura, nelle zone pubbliche per l'allevamento della selvaggina a scopo di studio e ripopolamento, nonché, fino all'istituzione dei centri privati di riproduzione di fauna selvatica allo stato naturale, nelle aziende faunistico-venatorie, nelle aziende agriturismo-venatorie, negli ambiti territoriali di caccia e nelle zone di addestramento per i cani e per le gare degli stessi). Pertanto, ove il meccanismo indennitario così previsto dalla legislazione regionale non

possa operare, quand'anche per mancata adozione di indispensabili strumenti normativi complementari quali il piano faunistico-venatorio (di cui all'art. 19 della legge regionale suddetta, n. 23 del 1998), soccorre il proprietario la sola tutela risarcitoria».

22. Il ricorso va pertanto accolto, con cassazione della gravata sentenza e, per l'evidente non necessità di altri accertamenti di fatto, essendo da subito stato pacifico che mancasse allegazione e prova di qualunque riferimento dei danni alle zone od ai contesti territoriali specificamente menzionati dalla legislazione regionale (come riconosciuto in primo grado e non reso oggetto di specifica impugnazione davanti alla corte d'appello, la quale ha fondato infatti la sua decisione sull'interpretazione della norma regionale che qui si è qualificata erronea), con decisione nel merito e definitivo rigetto della pretesa del danneggiato.

23. Tuttavia, l'assoluta novità della questione di diritto, se non anche l'alterno esito dei gradi di merito, rende di giustizia l'integrale compensazione delle spese di lite dell'intero giudizio.

24. Infine, poiché il ricorso è stato proposto successivamente al 30 gennaio 2013 ed è accolto, non sussistono i presupposti processuali per dare atto - ai sensi dell'art. 1, comma 17, della legge n. 228 del 2012, che ha aggiunto il comma 1-quater all'art. 13 del testo unico di cui al d.P.R. n. 115 del 2002 (e mancando la possibilità di valutazioni discrezionali: tra le prime: Cass. 14/03/2014, n. 5955; tra le innumerevoli altre successive: Cass. Sez. U. 27/11/2015, n. 24245) - della sussistenza dell'obbligo di versamento, in capo a parte ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello, ove dovuto, per la stessa impugnazione.

P. Q. M.

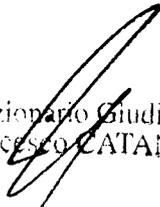
Accoglie il ricorso. Cassa la gravata sentenza e, decidendo nel merito, rigetta la domanda proposta da Bruno nei confronti

della Regione autonoma della Sardegna con atto del 7 marzo 2007,
compensando tra le parti le spese dell'intero giudizio.

Così deciso in Roma il 09/12/2019.

L'Estensore
(dott. Franco De Stefano)

Il Presidente
(dott.ssa Roberta Vivaldi)



Il Funzionario Giudiziario
Francesco CATANIA

DEPOSITATO IN CANCELLERIA
oggi, 29 APR 2020



Il Funzionario Giudiziario
Francesco CATANIA