

Risarcimento dei danni prodotti dalla fauna selvatica e dall'attività venatoria (art. 26, legge n. 157/92)

Il tema oggetto di queste riflessioni è il risarcimento dei danni prodotti dalla fauna selvatica e dall'attività venatoria, risarcimento che va inquadrato nella grande famiglia degli *aiuti di Stato*.

L'interesse delle imprese agricole sta nell'ottenere un ristoro per rimediare ai guasti prodotti dalla fauna selvatica; da qui la necessità di individuare la strada (o le strade) per ottenerlo. A questo fine la dichiarazione del regolamento 1408/13 per l'agricoltura può rappresentare un percorso, anche se quantitativamente limitato, stante il massimo erogabile in tre anni di € 15.000. Ma – anticipando la conclusione che sto per proporre – non escludo la possibilità di altre strade.

Nella dichiarazione del Commissario Ciolos ⁽¹⁾ c'è posto anche per il risarcimento previsto dall'art. 26, legge n. 157/92. Egli apre uno scenario diverso dall'aiuto di Stato dal momento che evoca il compito degli Stati membri di «garantire che le popolazioni di fauna selvatica siano gestite in modo da evitare o ridurre al minimo gli impatti negativi sui terreni agricoli». Ciò premesso, richiama «le politiche di sviluppo rurale ma nel limite di misure preventive che riducano il rischio di danni causati dagli animali selvatici», contemplando «un sostegno agli investimenti destinati a proteggere le colture dai danni causati da animali selvatici (come le recinzioni)». È lo stesso Ciolos, peraltro, a rilevare che, un conto sono le misure preventive concernenti lo sviluppo rurale, altro conto «gli indennizzi per danni già esistenti causati da animali selvatici». E chiarisce il concetto in questi termini: «In numerose decisioni in materia di aiuti di Stato la Commissione ha autorizzato misure nazionali intese ad indennizzare i danni provocati dagli animali selvatici protetti, come previsto dal TFUE», annunciando «i nuovi orientamenti per gli aiuti di Stato per i danni prodotti dagli animali protetti dalla legislazione nazionale o unionale. In alternativa gli Stati membri possono concedere agli agricoltori aiuti per i danni causati da animali selvatici, *protetti o non*, fino a 15.000 euro nell'arco di un triennio» (e cita il regolamento 1408/13).

A mio avviso, queste dichiarazioni offrono il supporto non tanto (o non soltanto) alla applicazione del regolamento 1408/13 *de minimis* in agricoltura – a quanto sembra, ormai generalizzato – ma una netta apertura dei Piani di sviluppo alle misure tendenti a contenere i danni e, dunque, a incentivare misure protettive delle colture agricole con recinzioni o altre protezioni efficaci prevedendo un apposito capitolo di spesa, senza escludere misure risarcitorie o indennitarie, che debbono intervenire al riparo dal rischio dell'avvio della procedura di controllo degli aiuti di Stato ad opera della Commissione disciplinata in via generale dall'art. 108 del TFUE e, magari, incappare nelle sanzioni per aiuti di Stato camuffati da risarcimenti.

Il Commissario sembra alludere ad un allentamento del rigore di quella giurisprudenza ⁽²⁾ che, anche di recente, estende il concetto di aiuto di Stato (vietato) a molteplici fattispecie poste in essere dagli Stati membri per favorire imprese pubbliche o private in difficoltà alterando le condizioni di libera concorrenza a cui si ispira l'Unione fin dalle sue origini. È stato osservato che «La Commissione ha ritenuto opportuno aggiornare e prorogare, sempre in via temporanea (dal 1° gennaio al 31 dicembre 2011), le sue linee guida per consentire ai Governi di utilizzare con maggiore flessibilità gli strumenti di politica economica diretti a sostenere l'economia. In una nuova comunicazione (2011/C 6/25), essa determina i criteri derogatori accettabili in funzione delle diverse modalità di aiuto (quelli di importo limitato, quelli concessi sotto forma di garanzie o di tasso di interesse agevolato, quelli per la produzione di «prodotti verdi», il cumulo nonché l'assicurazione del credito a breve termine). Nella delicata gestione «normativa» dell'assetto derogatorio in esame, la Commissione ha opportunamente adottato un quadro unico applicabile a tutti gli Stati membri, incoraggiando un'azione coordinata per garantire trasparenza e condizioni eque per le imprese e gli Stati membri all'interno del mercato unico» ⁽³⁾.

¹(¹) In <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2014-000241&language=IT>

²(²) Fra le recenti Trib. primo grado UE, Sez. VI 13 settembre 2013, in *Foro amm. C.D.S.*, 2013, 2229; Trib. primo grado UE, Sez. VI 28 febbraio 2012, *ivi*, 2012, 230 in settori non agricoli.

³(³) Spiega E. TRIGGIANI, in *Aiuti di Stato*, (voce) in *Enc. dir., Annali VI*, Milano, 2013, 27 ss.

In una prospettiva di maggior apertura si può cercare una soluzione al problema dei danni prodotti dalla fauna che concettualmente è altra cosa dall'aiuto di Stato, come si desume dalla dichiarazione dello stesso Commissario, il quale ipotizza che gli Stati possono predisporre misure che, senza cadere nella trappola dell'aiuto di Stato, diano soddisfazione ai produttori agricoli nella protezione delle produzioni agricole dalle scorribande della fauna selvatica nelle coltivazioni (soprattutto) di pregio: ma – si badi – non soltanto di quella protetta. Non diversamente anche il comma 1 dell'art. 26 menziona «*in particolare da quella protetta*» – includendo i danni prodotti dalla fauna *non protetta* in una visione assai più ampia della tutela delle produzioni agricole dai danni recati dalla fauna selvatica *tout court*.

A rigore, infatti, non è possibile ricondurre la questione della riparabilità dei danni esclusivamente alla previsione dell'art. 107 del TFUE: non soltanto perché le imprese agricole aspirano legittimamente alle risorse dello Stato per proteggere le proprie produzioni, ma più semplicemente perché reclamano una difesa da un fattore *ambientale* rappresentato dalla fauna selvatica che minaccia seriamente la gestione della propria impresa. Contro la quale il produttore agricolo può erigere difese (barriere, recinti, e altri ostacoli) per prevenire i danni delle produzioni agricole, e attingere ai fondi del regolamento 1408/13 in presenza di danni comunque prodotti dalla fauna selvatica, ma anche richiedere la tutela risarcitoria contro i danni prodotti dalla fauna selvatica quando per entità non possano essere interamente indennizzati con misure *de minimis*. Viene spontaneo pensare che il prelievo venatorio, concepito anche in funzione del giusto equilibrio faunistico, non garantisce una tutela adeguata alle produzioni agricole, pur se auspicata dallo stesso legislatore. Infatti l'art. 10, comma 1, della legge n. 157/92, intitolato «Piani faunistico-venatori», detta il seguente programma: «1) Tutto il territorio agro-silvo-pastorale nazionale è soggetto alla pianificazione faunistico-venatoria finalizzata, per quanto attiene alle specie carnivore, alla conservazione delle effettive capacità riproduttive ed al contenimento naturale di altre specie e, per quanto riguarda le altre specie, al conseguimento della densità ottimale e alla sua conservazione *mediante la riqualificazione delle risorse ambientali e la regolamentazione del prelievo venatorio*». Ma il prelievo venatorio «è consentito purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica e non arrechi danno effettivo alle produzioni agricole» (art. 1, comma 2, legge n. 157/92). Sta di fatto che le produzioni agricole sono protette dagli animali selvatici rappresentando un valore socio-economico primario, evocato dallo stesso art. 26, che – per inciso – parla di danni recati dalla attività venatoria alla produzione agricola.

L'istituto dell'art. 26 è concepito come rimedio ai danni all'agricoltura finanziato con risorse alla cui formazione concorrono gli stessi cacciatori nell'atto di pagare la tassa sulla licenza di caccia. È dunque un istituto palesemente diverso dal regolamento 1408/13 *de minimis* per l'agricoltura che rimedia a situazioni dannose ma indennizzate in misura limitata sia nel tempo (tre anni) sia nella entità (15.000,00). In questo senso non condivido la legislazione valdostana che eleva a sistema gli indennizzi e i contributi corrisposti ai sensi del regolamento 1535/2007 (ora sostituito dal regolamento 1408/13): si tratta di rimedio diverso da quello dell'art. 26. Richiamo, in proposito, la riflessione svolta in un mio precedente lavoro a proposito della giurisprudenza amministrativa e civile impegnata nella individuazione dei soggetti pubblici territoriali chiamati a rispondere dei danni inferti ai produttori agricoli dalla fauna selvatica, ma non esclude anche quelli arrecati agli automobilisti in incidenti stradali provocati dalla grossa fauna selvatica.

Concludo queste brevi note menzionando le azioni a sostegno delle imprese agricole in via preventiva e in via successiva. Infatti:

- a) l'UE deve supportare le azioni di scoraggiamento, di prevenzione e di protezione delle coltivazioni agricole dall'azione di danneggiamento della fauna selvatica;
- b) i produttori agricoli possono sempre accedere ai fondi del regolamento *de minimis* n. 1804/13 1408/13 nei limiti e alle condizioni da esso previsti per il ristoro di danni prodotti dalla fauna selvatica;
- c) è fatta comunque salva la possibilità di invocare l'art. 26, legge n. 157/92 per il risarcimento [anche in forma indennitaria: si veda a questo riguardo T.A.R. Veneto 9 febbraio 2015, n. 154 ⁽⁴⁾]

⁽⁴⁾ In <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

«per far fronte ai danni non altrimenti risarcibili»: formula in cui si compendia il discorso che ho fatto fin qui e che dimostra come l'azione risarcitoria, proposta contro lo Stato ed anzi contro la Regione, è una strada riconosciuta al produttore danneggiato, anche per i danni che non sia riuscito o non possa ottenere per altra via.

Stimo pertanto superfluo notificare all'UE meccanismi e modalità risarcitorie diverse che potrebbero incappare nella sanzione della UE per aiuti di Stato.

Innocenzo Gorlani