

Istanza di risarcimento dei danni provocati ai capi di bestiame da animali di particolare interesse scientifico (lupi)

T.A.R. Abruzzo - L'aquila, Sez. I 4 novembre 2021, n. 500 - Realfonzo, pres.; Giardino, est. - Di Luzio (avv. ti A. e R. Lopardi) c. Regione Abruzzo (Avv. distr. Stato) ed a.

Agricoltura e foreste - Allevamento - Istanza di risarcimento dei danni provocati ai capi di bestiame da animali di particolare interesse scientifico (lupi) - Diniego dell'istanza risarcitoria

(Omissis)

FATTO

1.8- Con il ricorso in epigrafe DI LUZIO Raimondo ha impugnato la determinazione n. 87 DPD 025 del 13 giugno 2017 con cui il Dipartimento Politiche dello Sviluppo Rurale e della Pesca, Servizio Territoriale per l'Agricoltura della Regione Abruzzo, in esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato n. 3564/2016 di riforma della sentenza di questo Tribunale n. 149/2013 - che aveva dichiarato inammissibile il ricorso avverso le note di diniego dell'istanza "risarcitoria" dell'Ispettorato Dipartimentale Foreste della Regione Abruzzo del 22 gennaio 2001 e del 2 agosto 2001 - ha rigettato, a seguito di un nuovo esame, l'istanza presentata dal ricorrente in data 17/11/2000, ai sensi della L.R. n. 3/74 come modificata dalla L.R. 105/94, volta ad ottenere il "risarcimento dei danni" provocati ai capi di bestiame di sua proprietà (morte di 17 muli e ferimento di altri 13) da animali di particolare interesse scientifico (lupi) verificatisi in località "Protoni del Caforina", sul Monte Velino, nel territorio del Parco Naturale Regionale Sirente Velino, deducendo doglianze di violazione di legge ed eccesso di potere sotto svariati profili.

L'Amministrazione intimata si è ritualmente costituita in giudizio per resistere al ricorso opponendone l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza nel merito.

All'esito dell'udienza pubblica del giorno 10 marzo 2021, questo Tribunale, con ordinanza collegiale in pari data n. 96/2021, rilevata d'ufficio la sussistenza di dubbi in ordine alla competenza in capo alla Regione ad adottare provvedimenti di erogazione di contributi per i danni causati al patrimonio zootecnico da animali appartenenti alle specie di cui all'allegato A) della L.R. n. 10/2003 (Specie animali di notevole interesse faunistico), atteso che entrambe le leggi regionali n. 3/74 e n. 105/94 sono state abrogate ad opera dell'art. 6, comma 2 della L.R. 24 giugno 2003, n. 10 e che ai sensi dell'art. 5 della predetta L.R. n. 10/2003 *"all'accertamento ed al risarcimento dei danni verificatisi all'interno dei perimetri che delimitano i Parchi Nazionali e regionali sono preposte le strutture organizzative degli Enti Parco, che evadono le istanze di risarcimento in conformità alla disciplina normativa che ne regola il funzionamento e nell'ambito delle risorse rispettivamente assegnate dallo Stato e dalla Regione"*, assegnava alle parti 30 giorni per presentare memorie vertenti su quest'unica questione, fissando per la trattazione di merito del ricorso l'udienza pubblica del 21 aprile 2021. In data 22 marzo 2021 la Regione Abruzzo depositava memoria concludendo, in via preliminare, per l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione passiva della medesima e, nel merito, per il rigetto del gravame in quanto infondato in fatto ed in diritto.

All'esito dell'udienza pubblica del 21 aprile 2021, questo Tribunale con ordinanza n. 217/2021 rilevava l'opportunità di disporre l'integrazione del contraddittorio, mediante intervento *jussu iudicis* ai sensi dell'art. 28, comma terzo, del c.p.a., nei confronti del Parco Naturale Regionale Sirente Velino ed ordinava pertanto alla ricorrente di notificare il gravame introduttivo, corredato dagli estremi della stessa ordinanza, al Parco Naturale Regionale Sirente Velino, rinviando per la trattazione del merito del ricorso all'udienza pubblica del 20 ottobre 2021.

In data 29 settembre 2021 si costituiva in giudizio, con atto di mera forma, il Parco Naturale Regionale Sirente Velino eccependo pregiudizialmente il suo difetto di legittimazione passiva e contestando nel merito la fondatezza del gravame. All'udienza pubblica del 20 ottobre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

2.8- Come esposto in narrativa, viene in decisione il gravame avverso il provvedimento con cui la Regione Abruzzo, a seguito del riesame disposto dal Consiglio di Stato con sentenza n. 3564/2016 dell'istanza presentata dal ricorrente in data 17/11/2000, ai sensi della L.R. n. 3/74 come modificata dalla L.R. 105/94, volta ad ottenere il "risarcimento dei danni" provocati ai capi di bestiame di sua proprietà da animali di particolare interesse scientifico, la rigettava.

3.8- Prima di procedere all'esame del merito del ricorso, appare necessario ricostruire il quadro normativo regionale di riferimento che si presenta frutto di vari interventi di manutenzione stratificatisi nell'arco temporale di ben circa 17 anni - compreso tra la data di presentazione della istanza "risarcitoria" (7 novembre 2000) e quella di adozione del gravato provvedimento (13 giugno 2017) - che hanno compromesso la chiarezza del dato normativo rendendo di non agevole

individuazione la disciplina applicabile alla fattispecie in esame.

3.1.§- Non v'è dubbio che alla data in cui il ricorrente presentò la domanda di risarcimento danni e l'Ispettorato Ripartimentale Foreste della Regione Abruzzo adottò le note di reiezione in data 22 gennaio 2001 e 2 agosto 2001, la competenza ad evadere l'istanza spettasse alla Regione sulla base della disciplina normativa all'epoca vigente di cui alla L.R. n. 3/1974, come modificata dalla L.R. n.105/1994.

Ed infatti la L.R. 17 gennaio 1974, n. 3 (Contributi per danni causati da specie animali di notevole interesse scientifico) prevedeva agli artt. 1 e 2 l'erogazione ad opera della Regione di un contributo a favore degli allevatori e degli agricoltori per i danni causati da alcune specie di animali in via di estinzione, di eccezionale interesse scientifico anche a livello internazionale (tra cui il lupo appenninico "*canis lupus italicus*") demandando l'istruttoria (art. 3) agli ispettorati ripartimentali delle foreste per quanto riguarda il patrimonio zootecnico.

La legge regionale in argomento è stata modificata dapprima dalla L.R. 28 dicembre 1992, n. 100 e, successivamente, dalla L.R. 30 dicembre 1994, n. 105.

Segnatamente, l'art. 4 della L.R. n. 3/1974, come modificato dall'art. 1 della L.R. 105/1994, dopo aver statuito che i danni causati al patrimonio zootecnico sono risarciti e liquidati nella misura del 100% del valore di mercato del capo di bestiame al momento del danno oppure del valore di aspettativa per i soggetti non ancora in condizioni mercantili (primo comma), prevedeva al comma terzo che costituiscono oggetto di risarcimento anche *"i danni prodotti al patrimonio zootecnico equino e bovino, pascolanti allo stato brado condotto in conformità con le pratiche della tradizione locale ultracentenaria, da parte delle specie animali di cui al precedente articolo 2 oltre che da cani randagi e inselvaticiti"*. Quindi, l'art. 4 della L.R. 105/1994 statuiva che *"solo ai fini del risarcimento del danno la presente legge è valida per tutti i Comuni della Regione non compresi nel territorio dei parchi. Per i Comuni compresi nei Parchi Nazionali provvederanno di norma gli Enti Parco interessati"*.

Come chiarito dal Consiglio di Stato nella surrichiamata sentenza n. 3564/2016, *"benché la formulazione della norma possa sembrare imprecisa (in quanto nel primo periodo si parla genericamente di "parchi", mentre nel secondo si parla specificamente di "parchi nazionali", il suo senso complessivo appare sufficientemente chiaro, anche alla luce della sua "ratio". Appare, infatti, evidente che la Regione ha inteso – per ovvie ragioni – esentarsi da ogni responsabilità per i danni arrecati dalla fauna selvatica dei Parchi Nazionali, fermo restando che, per i danni provocati dalla fauna dei Parchi Regionali, invece, si applica la normativa generale, ossia quella che prevede la responsabilità della Regione"*.

3.2.§- L'ordito normativo testé richiamato è mutato radicalmente nell'anno 2003 ad opera della Abruzzo L.R. 24/06/2003, n. 10 (Individuazione di specie animali di notevole interesse faunistico e disciplina dei danni causati dalla fauna selvatica) che, dopo aver statuito all'art. 1 che *"la Regione Abruzzo sostiene il reddito degli imprenditori agricoli e zootecnici concorrendo a reintegrare le perdite derivanti dai danni causati alle colture o al patrimonio zootecnico dalla fauna selvatica, nell'ambito del territorio regionale non compreso nel perimetro di Parchi nazionali o regionali"*, dispone all'art. 5 (Aree protette) che *"all'accertamento ed al risarcimento dei danni verificatisi all'interno dei perimetri che delimitano i Parchi Nazionali e regionali sono preposte le strutture organizzative degli Enti Parco, che evadono le istanze di risarcimento in conformità alla disciplina normativa che ne regola il funzionamento e nell'ambito delle risorse rispettivamente assegnate dallo Stato e dalla Regione"*.

L'art. 6 della medesima L.R. n. 10/2003 prevede poi che le disposizioni da essa dettate trovano applicazione a decorrere dal 1.1.2003 (comma 1) e che la L.R. 17 gennaio 1974, n. 3, la L.R. 28 dicembre 1992, n. 100 e la L.R. 30 dicembre 1994, n. 105 sono abrogate (comma 2). Da ultimo il predetto comma 2 dell'art. 6 della L.R. n. 10/2003 è stato oggetto di interpretazione autentica ad opera dell'art. 91-ter, comma 2 della L.R. 7/2003 a termine del quale *"la L.R. 30 dicembre 1994, n. 105 si intende abrogata esclusivamente con riferimento alle disposizioni innovate dalla medesima L.R. n. 10/2003"*.

Ebbene, osserva il Collegio che alla data di adozione del provvedimento in questa sede gravato era vigente *ratione temporis* esclusivamente la disciplina introdotta dalla L.R. n. 10/2003 (essendo inapplicabili le LL.RR. nn. 3/1974 e 105/1994 in quanto espressamente abrogate), che costituisce l'unico parametro normativo di riferimento per sindacarne la legittimità in ossequio al principio del *tempus regit actum* applicabile a tutti provvedimenti amministrativi, come quello per cui è causa. Detto provvedimento si configura, infatti, quale provvedimento di liquidazione di un contributo pubblico e non quale ristoro per il risarcimento danni subiti in conseguenza di un illecito extracontrattuale (soggetto alla disciplina civilistica), nonostante l'impropria qualificazione operata dal legislatore, come si avrà modo di osservare nel prosieguo al § 3.3..

Non è condivisibile quindi l'assunto di parte ricorrente secondo cui la questione inerente alla competenza dell'ente parco ad evadere l'istanza risarcitoria è già stata esaminata dal Consiglio di Stato che ha individuato nella Regione l'ente competente e, pertanto, non può essere riproposta stante il principio per cui il giudicato copre il dedotto ed il deducibile. Invero la sentenza del Consiglio di Stato n. 3564/2016 ha correttamente esaminato la suddetta questione alla luce delle LL.RR. nn. 3/1974 e 105/1994 vigenti alla data di adozione dei provvedimenti di diniego del 2001. La questione all'esame del Collegio riguarda invece la legittimità del provvedimento adottato dalla Regione nel 2017, sotto la vigenza della nuova disciplina introdotta nel 2003, applicabile *ratione temporis*. Il gravato provvedimento si pone infatti a valle di un nuovo procedimento di riesame che, seppur avviato su impulso della citata sentenza del Consiglio di Stato, resta governato dalla

legge vigente al tempo della sua adozione secondo il ben noto principio del “*tempus regit actum*” in forza del quale i provvedimenti dell'amministrazione, in quanto espressione attuale dell'esercizio di poteri rivolti al soddisfacimento di pubblici interessi, devono uniformarsi, sia per quanto concerne i requisiti di forma e procedimento sia per quanto riguarda al contenuto sostanziale delle statuizioni, alle norme giuridiche vigenti nel momento in cui vengono posti in essere (Cons. Stato Sez. IV, Sent., (ud. 24/11/2015) 14-01-2016, n. 83).

E' stato altresì rimarcato in giurisprudenza che il Giudice Amministrativo, nell'esercizio del sindacato di legittimità, deve accertare se la pubblica amministrazione abbia agito nel rispetto della normativa esistente al momento dell'adozione del provvedimento. Se il giudizio si conclude con una sentenza di annullamento, l'amministrazione, nella fase di rinnovazione procedimentale, deve attenersi, in attuazione del principio di legalità, alla normativa esistente nel momento dell'adozione degli atti (Cons. Stato Sez. VI Sent., 26/03/2014, n. 1472).

Pertanto, laddove *medio tempore* muti il quadro normativo che governa il procedimento, le fasi residue sono rette dalla normativa vigente nel momento del loro svolgimento: lo *jus superveniens*, in base alla regola generale *tempus regit actum*, ha la caratteristica di incidere sulle fasi del procedimento in itinere, mentre laddove l'atto sia già stato compiuto e concluso resta preservato dall'operatività della novella legislativa, in applicazione del principio di irretroattività e conservazione degli atti giuridici (per cui l'ordinamento tende a “conservare” ciò che è stato validamente posto in essere), oltre che per esigenze di economicità dell'azione amministrativa. In definitiva, la corretta applicazione del principio *tempus regit actum* comporta che la pubblica amministrazione “... *deve considerare anche le modifiche normative intervenute durante il procedimento, non potendo considerare l'assetto normativo cristallizzato in via definitiva alla data dell'atto che vi ha dato avvio, con la conseguenza che la legittimità del provvedimento adottato al termine di un procedimento avviato ad istanza di parte deve essere valutata con riferimento alla disciplina vigente al tempo in cui è stato adottato il provvedimento finale, e non al tempo della presentazione della domanda da parte del privato, dovendo ogni atto del procedimento amministrativo essere regolato dalla legge del tempo in cui è emanato in dipendenza della circostanza che lo jus superveniens reca sempre una diversa valutazione degli interessi pubblici*” (Consiglio di Stato, sez. IV – 16/12/2016 n. 5339; T.A.R. Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima) n.1294/2017).

Ad ulteriore conforto della tesi testé esposta, secondo cui la competenza ad evadere l'istanza di “risarcimento” per cui è causa risulta attribuita alle strutture organizzative del Parco Naturale Regionale Sirente Velino ai sensi dell'art. 5 della predetta L.R. n. 10/2003, milita la considerazione per cui l'ente Parco Naturale Regionale Sirente Velino, con Deliberazione del Commissario del Parco Naturale Regionale Sirente Velino 28.08.2018, n. 28, ha per l'appunto adottato il Disciplinare per la concessione, alle imprese attive nel settore della produzione agricola primaria, di aiuti destinati a indennizzare i danni causati da animali protetti alla zootecnia ai sensi dell'art. 5 della Legge regionale 24 giugno 2003, n. 10.

Né, tantomeno, può ritenersi come assume il ricorrente che questo Tribunale abbia disposto un'illegittima integrazione postuma del compendio motivazionale del gravato provvedimento, avendo, invece, esercitato un potere conferitogli dalla legge di rilevare d'ufficio il difetto assoluto di competenza della Regione anche in relazione all'art. 34, comma 2 c.p.a. ai sensi del quale in nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati.

3.3.§- Da ultimo, appare inconferente il richiamo operato dal ricorrente, a sostegno della tesi della competenza regionale, alla sentenza della Cassazione, III Sezione, n. 7969/2020 del 10 gennaio 2020, atteso che detta sentenza riconosce la responsabilità risarcitoria di natura extracontrattuale della Regione Abruzzo per i danni cagionati dalla fauna selvatica ai sensi dell'articolo 2052 c.c., mentre nel caso all'esame del Collegio si verte in un'ipotesi in cui l'invocata legislazione della Regione Abruzzo, nonostante l'impropria terminologia impiegata, non istituisce una vera e propria obbligazione risarcitoria per i danni provocati dalla fauna selvatica protetta, ma una forma di “*indennizzo*” o di un “*contributo*” nei limiti delle disponibilità derivanti dall'apposito stanziamento, come rimarcato dal Tribunale dell'Aquila con sentenza pubblicata il 2 novembre 2005, passata in giudicato, e dallo stesso Consiglio di Stato nella citata sentenza n. 3564/2016.

3.4.§- In definitiva, alla luce delle considerazioni che precedono deve essere dichiarata, ai sensi del combinato disposto dell'art. 21 septies della L.n. 241/1990 e dell'art. 31 comma 4 c.p.a., la nullità del provvedimento impugnato perché viziato da incompetenza assoluta.

La suesposta conclusione comporta, sul piano processuale, il difetto di legittimazione passiva della Regione e l'estromissione della stessa dal presente giudizio.

3.5.§- Va riconosciuta, pertanto, la competenza dell'ente Parco Naturale Regionale Sirente Velino ad evadere la richiesta del ricorrente tenuto conto delle statuizioni in punto di fatto, ormai incontrovertibili, contenute nella sentenza del Consiglio di Stato n. 3564/2016 che ha accertato, con efficacia di giudicato, quanto alla dinamica della vicenda, che, “*pur considerando che la caduta nel precipizio di ben trenta muli da un costone (con la morte di diciassette capi e il ferimento grave di altri tredici) è avvenuta in luogo solitario in media montagna (ad un'altezza di circa 1.800 metri l. m.), tuttavia non è minimamente verosimile che essi siano caduti accidentalmente, in così gran numero e tutti insieme. Infatti, come è noto in etologia, poiché il mulo ha una naturale attitudine a muoversi con sicurezza istintiva su terreni scoscesi e sul ciglio dei burroni, la sola spiegazione ragionevole dell'episodio va ricercata nella probabile circostanza che i muli siano stati spinti fino al precipizio da un branco di animali da preda, quali i lupi, i quali adottano tali modalità di attacco per cacciare prede di maggiori dimensioni. Tra l'altro, poiché dalla documentazione si desume che sui muli morti e feriti*

sono stati riscontrati segni tipici dell'attacco di lupi, anche questo ulteriore elemento probatorio concorre a rendere verosimile la ricostruzione del fatto esposta dall'appellante (vedi rapporto intervento Corpo Forestale dello Stato, Stazione Magliano dei Marsi, del 13 novembre 2000, nonché scheda intervento Comando Vigili del Fuoco di L'Aquila del 14 novembre 2000)".

3.6.§- Deve nondimeno osservarsi che, avendo il ricorrente abbandonato i quadrupedi a 1800 metri di altezza in una stagione già fredda(12 novembre 2000), sotto il profilo eziologico, sussiste un concorso di colpa del danneggiato nella verifica dell'evento

In altri termini lo stesso è venuto meno ai doveri di cura, vigilanza e sorveglianza da esercitarsi sul capo di bestiame (la cui violazione può configurare anche una fattispecie di reato, cfr. Cass. Penale sentenza 4 aprile 2019, n. 14734) che imponevano, in relazione alle cattive condizioni meteorologiche del tempo e del periodo di demonticazione, di ricondurre i muli a valle al fine di preservarne l'incolumità.

Tale circostanza non può che comportare la conseguente riduzione nella misura del 50 per cento del *quantum* astrattamente spettante.

4.§- Le spese del presente giudizio, che sono liquidate in dispositivo in favore del ricorrente, vanno poste esclusivamente in capo alla Regione Abruzzo, tenuto conto che gli uffici preposti ad evadere l'istanza non potevano non conoscere l'evoluzione del quadro normativo regionale e lo stato della disciplina vigente in materia alla data di adozione del provvedimento impugnato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

1. dichiara la nullità della determinazione regionale n. 87 DPD 025 del 13 giugno 2017 perché viziata da incompetenza assoluta;
 2. dichiara il difetto di legittimazione passiva della Regione Abruzzo e ne dispone l'estromissione dal presente giudizio;
 3. accerta la competenza dell'ente Parco Naturale Regionale Sirente Velino ad evadere l'istanza del ricorrente, sulla base delle indicazioni di cui alla parte motiva;
 4. condanna la Regione al pagamento in favore del ricorrente delle spese di lite che liquida nella misura di euro 1.500,00, oltre accessori come per legge. Nulla per le spese nei confronti del Parco Naturale Regionale Sirente Velino.
- Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)