

Gli indennizzi per i danni cagionati dalla fauna selvatica alla produzione agricola nell'ambito del sistema sugli aiuti di Stato. Luci e ombre di un dialogo tra formanti interni e il diritto UE

Alessandro Paire

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il rapporto tra il fondo *ex art.* 26, l. 11 febbraio 1992, n. 157, e gli aiuti di Stato. – 3. (*Segue*). Le recenti indicazioni del Consiglio di Stato. – 4. Il “dogma” della qualificazione del fondo di indennizzo. Alcuni spunti di riflessione. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione*

Il presente scritto si propone di esaminare il tema degli indennizzi dei danni cagionati dalla fauna selvatica alla produzione agricola previsti dall'ordinamento italiano nell'ambito del sistema degli aiuti di Stato di matrice eurounitaria.

L'impatto di tale danno sulle attività umane è di pressante attualità anche in ragione della costante crescita del patrimonio faunistico selvatico che in talune realtà del nostro Paese sembra assumere una dimensione addirittura allarmante, non solo e non soltanto nelle le zone montane o periferiche, ma anche nelle aree fortemente urbanizzate¹. A dir poco illuminante si pone il caso della giunta comunale di Roma chiamata ad affrontare nel settembre scorso l'invasione di alcuni parchi cittadini posti nella zona nord della Capitale da diversi branchi di cinghiali².

¹ Circa il tema del controllo della fauna selvatica, per tutti, N. Lucifero, *La disciplina giuridica della fauna selvatica e del prelievo venatorio. Profili civilistici e pubblicistici*, in *Giur.it.*, 2006, 7 ss.; M. Olivi, *Amministrazione della fauna selvatica e potere decisionale della Regione. Un colosso dai piedi di argilla*, 2018, consultabile in <http://ambientediritto.it>, 2018. Più recentemente, M. Olivi, (a cura di), *La caccia sostenibile, Profili biologici, etici e giuridici*, Milano, 2020.

² Cfr. la d.g.c. n. 190 del 27 settembre 2019 (Approvazione dello schema di Protocollo d'intesa tra Regione Lazio, Città Metropolitana di Roma capitale e Roma Capitale per la gestione del cinghiale (Sus Scrofa

Per contro, i danneggiamenti alle produzioni agricole non rappresentano più una notizia, neppure quando sono pregiatissimi vigneti o colture agricole d'eccellenza ad essere "aggrediti"³.

La proliferazione incontrollata degli animali selvatici che, fino ad un recente passato, sembrava interessare ambiti ben perimetrati e circoscritti, assume oggi un carattere e una dimensione generale lambendo pressoché trasversalmente la comunità sociale. Basti pensare al problema dell'incolumità personale o della sicurezza igienico-sanitaria emersi da poco in tutta la loro gravità come fattori di rischio strettamente connessi alla presenza eccessiva di animali selvatici in ambienti antropizzati⁴.

Il presente lavoro mira a focalizzarsi principalmente sui danni cagionati al settore primario, da sempre al centro di un vivace dibattito giurisprudenziale e dottrinale in continua evoluzione e, proprio per questo, laboratorio di soluzioni originali ed innovative in grado di anticipare i tempi rispetto agli altri comparti dell'ordinamento⁵. Ciò che in questa sede interessa indagare non è tanto la dimensione civilistica del fenomeno risarcitorio ovvero gli istituti ad esso sottesi – peraltro già ampiamente e diffusamente sviscerati da una nutrita dottrina e giurisprudenza di riferimento – quanto il rapporto tra il sistema indennitario previsto dal legislatore nazionale a far tempo dal 1977 con la normativa comunitaria sui c.d. aiuti di Stato.

La scelta di erogare provvidenze pubbliche per finalità solidaristiche in chiave indennitaria ai soggetti danneggiati, scelta da coordinare con il meccanismo risarcitorio "ordinario" da un lato, e con il sistema dei c.d. aiuti di Stato di matrice eurounitaria, da un altro lato, rappresenta una peculiarità del nostro ordinamento foriera di un importante dibattito istituzionale tra le diverse Parti sociali in gioco, con posizioni talvolta assai contrastanti composte solo in sede giurisdizionale.

D'altro canto, così come osservato, non è difficile individuare la materia degli aiuti di Stato come «una di quelle dalle quali attendersi i più interessanti

L.) nel territorio di Roma Capitale) consultabile su *internet* sul sito istituzionale dell'Ente <http://www.comune.roma.it/web/it/albo-pretorio-online>.

³ Gli esempi forniti dalla cronaca sono molteplici. Per una visione generale del fenomeno, O. La Marca, *Sui danni causati dalla fauna selvatica all'agricoltura*, consultabile sul sito <http://www.georgofili.net>.

⁴ Circa l'incolumità personale, tra gli altri, si pensi al c.d. fenomeno del ritorno del lupo in contesti montani oramai fortemente caratterizzati dalla presenza umana. In generale, sulle tematiche del contenimento della fauna, per tutti, cfr. M. Apollonio, *Le prospettive di evoluzione della caccia in Italia alla luce dei cambiamenti ecologici, legislativi e sociali con particolare riferimento agli ungulati*, in M. Olivi (a cura di), *La caccia sostenibile, Profili biologici, etici e giuridici*, op. cit., 11 ss.

⁵ Sullo specifico tema del danno cagionato alla produzione agricola, A. Palmieri, *Ripopopolamento di cinghiali e danni alle colture*, in *Dir. giur. agr.*, 1980, 227 ss.; M. Mazza, *Sui danni provocati alla produzione agraria dalla fauna selvatica protetta*, in *Giur. agr.*, 1985, 23 ss.; M. Moncelli, *Stima dei danni provocati dalla fauna selvatica alle coltivazioni agrarie*, Rimini, 2013.

sviluppi della giurisprudenza amministrativa e dello stesso diritto amministrativo nei prossimi anni»⁶.

Secondo il legislatore domestico, la fauna selvatica costituisce l'insieme dei mammiferi e degli uccelli dei quali esistono popolazioni viventi stabilmente ovvero temporaneamente in stato di naturale libertà nel territorio nazionale⁷.

Fin dai tempi dell'antica Roma, gli animali selvatici erano considerati *res nullius*; faceva eccezione la selvaggina riconducibile alla categoria dei frutti purché catturata in un fondo dove veniva appositamente allevata⁸.

Con la l. 27 dicembre 1977, n. 968 (Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia), avviene un cambiamento fondamentale nello *status* giuridico della fauna selvatica che da *res nullius* passa a *res comunitatis*, diventando patrimonio indisponibile dello Stato tutelata nell'interesse della comunità nazionale⁹.

Lo stesso esercizio dell'attività venatoria è consentito purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna¹⁰. Come ripetutamente evidenziato, la materia della caccia, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni, tenute nondimeno a rispetta-

⁶ R. Caranta, *Vintage 2018: gli aiuti di Stato protagonisti davanti al giudice amministrativo*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2019, I, 72 ss.

⁷ Cfr. art. 2, l. 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), rubricato «Oggetto della tutela» con il relativo elenco. Tale legge affonda le proprie radici nella l. 27 dicembre 1977, n. 968 (Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia) rappresentandone la naturale evoluzione.

⁸ M. Marrone, *Manuale di diritto privato romano*, nota 25, Torino, 2004, 286. Sulla riconduzione della fauna selvatica alla categoria delle *res nullius*, si vedano, tra gli altri, G. Lombardi, *Libertà di caccia e proprietà privata in diritto romano*, in *Boll. Ist. Dir. Rom.*, 1948, 53 ss.; B. Biondi, *Istituzioni di diritto romano*, V ed., Milano, 1972, 155 ss.; V. Arangio Ruiz, *Istituzioni di diritto romano*, XIV ed., Napoli, 2006; M. Comperti, *Fatti illeciti: le responsabilità oggettive*, Milano, 2009, 371 ss.

⁹ Il tema è stato ampiamente indagato dalla dottrina. Si vedano, tra gli altri, F. Adami, *La fauna selvatica italiana nel patrimonio indisponibile dello Stato*, in *Riv. pol.*, 1985, 128 ss.; M. Robecchi Majnardi, *La fauna selvatica come patrimonio indisponibile e le sue conseguenze, in Regioni*, 1990, 193 ss.; P. Vitucci, *Fauna selvatica e fauna di allevamento nelle leggi sulla caccia*, in *Scritti in onore di Vincenzo Bonocore*, Milano, 2005; N. Centofanti, *I beni pubblici: tutela amministrativa e giurisdizionale*, Milano, 2007, 211 ss.; A. Crosetti, N. Ferrucci, *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Milano, 2008, 100 ss.; S. Nespor, A. De Cesaris (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, ed. III, 2008, 768 ss.; A. Porporato, *La tutela della fauna, della flora e della biodiversità*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. III, Milano, 2011, 737 ss. Più recentemente, M. Olivi, *Natura giuridica della fauna selvatica*, in M. Olivi (a cura di), *La caccia sostenibile, Profili biologici, etici e giuridici, op. cit.*, 147 ss. Quest'ultimo Autore proprio con particolare riferimento alla previsione di cui all'art. 1 della l. 157/1992 relativa all'inclusione della fauna selvatica nel patrimonio indisponibile dello Stato, soprattutto con riferimento alla contraddittoria questione dell'appropriazione del selvatico a favore del cacciatore che l'ha abbattuto, appropriazione che appare incompatibile con la categoria del patrimonio indisponibile dello Stato.

¹⁰ Cfr. art. 2, l. 11 febbraio 1992, n. 157, cit.

re i criteri fissati dalla l. 11 febbraio 1992, n. 157, a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema¹¹.

Tale legge, definita dalla dottrina assai efficacemente come la legge di protezione della fauna¹², affonda le proprie radici nella l. 27 dicembre 1977, n. 968, cit., rappresentandone la naturale evoluzione; essa stabilisce il punto di equilibrio tra «il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale» e «l'interesse [...] all'esercizio dell'attività venatoria» conseguentemente, i livelli di tutela da questa fissati, non sono derogabili *in peius* dalla legislazione regionale¹³.

¹¹ La dottrina sul valore ambiente è a dir poco sterminata. Per tutti, P.M. Vipiana (a cura di), *Il diritto all'ambiente salubre: gli strumenti di tutela. Lo status quo e le prospettive*, Milano, 2005; R. Ferrara, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, fasc. 3, 509 ss.; Id., *Emergenza e protezione dell'ambiente nella Società del rischio*, in *Foro amm. TAR*, 2006, fasc. 10, 3356 ss.; Id., *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella società del rischio*, in *Diritto e società*, 2006, fasc. 4, 507 ss.; Id., *Modelli e tecniche della tutela dell'ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, in *Foro amm. TAR*, 2009, fasc. 6, 1945 ss.; F. Fracchia, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente. Principi, concetti e istituti*, Napoli, 2013; R. Ferrara, M.A. Sandulli, *Trattato di diritto dell'ambiente, op. cit.*; B. Caravita, L. Casseti, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016; G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017; A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia (a cura di), *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari, 2018; N. Ferrucci, *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2018.

¹² Il riferimento è a N. Lucifero, *I danni all'agricoltura dalla fauna selvatica: Prevenzione e responsabilità*, Torino, 2015, 18 ss.

¹³ Cfr. *ex plurimis*, Corte cost., 14 giugno 2017, n. 139, in *Foro it.*, 2017, 9, I, 2523 ss.; Corte cost., 12 aprile 2017, n. 74, in *Giur. cost.*, 2017, 2, 722 ss. Più recentemente, Corte cost., 13 marzo 2019, n. 44, in *Giur. cost.*, 2019, 2, 708 ss. Sempre in materia, cfr. Corte cost., 17 gennaio 2019, n. 7, in *Giur. cost.*, 2019, 1, 60 ss. (con nota di A. Di Folco), laddove, con riferimento ai rapporti intercorrenti tra la materia fauna selvatica e caccia la Corte osserva: «il carattere trasversale della materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene, infatti, salva la facoltà di queste di adottare, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative – quali nella specie in materia di caccia, affidata alla competenza legislativa residuale della Regione –, norme di tutela più elevate. [...] Giova ricordare come a livello europeo, gli interventi normativi in materia di tutela della fauna selvatica trovano la loro base giuridica nell'art. 191 TFUE relativo alla politica dell'Unione in materia ambientale. Politica atta a perseguire gli obiettivi di: “salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; protezione della salute umana; utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, combattere i cambiamenti climatici”. La Direttiva del Consiglio n. 92/43/CEE del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, c.d. Direttiva *Habitat*», e la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 09/147/CE del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (in sostituzione della precedente Direttiva n. 79/409/CEE del 2 aprile 1979, c.d. Direttiva «Uccelli») costituiscono il fulcro della politica unionale in materia di conservazione della biodiversità. Con la Direttiva *Uccelli* l'Unione Europea riconosce anche gli uccelli selvatici come patrimonio comune degli Stati membri. La Direttiva *Habitat* reca lo scopo di salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato» (art 2, paragrafo 1, Direttiva n. 92/43/CEE). Per il raggiungimento di questo obiettivo tale Direttiva stabilisce misure volte ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat e delle specie di interesse comunitario elencati nei suoi allegati, tenendo conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali (art. 2, paragrafi 2 e 3, Direttiva n. 92/43/CEE). Sulla politica comunitaria in materia, si vedano, a titolo esemplificativo, N. Haigh, *Le direttive Cee per l'ambiente*, Aa.Vv., *Annuario europeo dell'ambiente*, Milano, 1990; N. Capria, *Directive ambientali Cee e stato di attuazione in Italia*, Milano, 1992; P. Dell'Anno, *L'attuazione del diritto comunitario ambientale*,

In Italia, dunque, il regime giuridico della fauna selvatica diverge da quello degli altri Paesi europei: se in talune realtà nazionali tale “bene” è considerato proprietà del titolare del fondo, nel nostro ordinamento la fauna viene annoverata nel patrimonio indisponibile dello Stato, con la conseguenza che lo Stato – in quanto proprietario – è responsabile dei danni da essa causati alla luce dei principi generali dell’ordinamento civilistico¹⁴.

In agricoltura, secondo le ricostruzioni giurisprudenziali più recenti, il riconoscimento della natura di diritto soggettivo in ordine alla posizione del privato le cui colture sono state danneggiate dalla fauna selvatica non implica anche il riconoscimento di un diritto all’integrale risarcimento del pregiudizio subito. Ciò in quanto l’ordinamento prevede un semplice indennizzo che trova un limite nello stanziamento dei fondi previsto – secondo la normativa nazionale – dalla

in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994; G. Greco, *La direttiva habitat nel sistema delle aree protette*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, 1207 ss.; G. Cordini, *L’attuazione della legislazione ambientale comune negli stati membri dell’unione europea*, in C. Desideri, F. Spantigati (a cura di), *Ambiente e urbanistica, Atti del Seminario 9-10 giugno 2000 dei Giuristi dell’ambiente – Parco Migliarino S. Rossore Massacciucoli*, 2000; R. Montanaro, *Direttiva habitat e valutazione di incidenza: primi interventi giurisprudenziali*, in *Foro amm. TAR*, 2002, 2779 ss.; D. Addis, *Attuazione in Italia delle direttive 92/43/CEE «habitat» e 79/409/CEE «uccelli» in relazione alle aree protette marine*, in *Dir. scambi intern.*, 2002, 629 ss.; L. Cianfoni, *Direttiva habitat: efficacia delle misure di salvaguardia di cui all’art. 6 in attesa dell’adozione delle liste dei siti di importanza comunitaria*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 601 ss.; R. Fuzio, *Aree naturali protette di origine comunitaria: quale tutela per gli habitat naturali e di specie?*, in *Ambiente*, 2004, 471 ss. Per una recentissima ricostruzione del tema, A. Crosetti, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo T.U.F.*, in *Riv. giur. edil.*, II, 2019, 113 ss.

¹⁴ In generale, circa il regime proprietario di tali animali si possono distinguere due tendenze: la prima è considerarli *res nullius*, la seconda è considerarli come beni che appartengono allo Stato. La prima tendenza sembra quella oggi prevalente in Europa. Simile opzione legislativa è adottata dal diritto portoghese (art. 1318 c.c. port.), cecco, spagnolo (art. 465 c.c. spagn.) e tedesco (§ 960(1) BGB). Meno diffusa, invece, la scelta di considerarli, come avviene in Italia, di proprietà dello Stato. Tra gli ordinamenti europei che seguono una tale scelta possiamo segnalare la Bulgaria (cfr. Art. 2 (1) della legge sulla caccia e sulla protezione della fauna selvatica) e la Polonia (Art. 21 della legge sulla protezione degli animali e art. 2 della legge polacca sul diritto di caccia). Una scelta piuttosto che l’altra comporta conseguenze di rilievo in essenzialmente due momenti: il primo è quando occorre stabilire come si acquisti la proprietà dell’animale selvatico, il secondo è quando si deve rispondere per i danni che l’animale cagiona. Con riguardo agli ordinamenti che considerano la fauna selvatica *res nullius* l’acquisto della proprietà avverrà di regola con l’occupazione. Negli ordinamenti che la considerano proprietà dello Stato, invece, occorrerà un atto traslativo che sia idoneo a trasferire al privato la legittimazione sull’animale o sul suo corpo. Più delicato il discorso che riguarda i danni cagionati dalla fauna. Ora, se è diffusa negli Stati europei la volontà di preservare la fauna selvatica nell’interesse della collettività, maggiori differenze tra i vari ordinamenti sorgono quando si deve individuare il soggetto che è tenuto a pagare per i danni che la fauna cagiona. In linea di massima, quando la fauna selvatica cagiona danni, per il danneggiato la situazione è più semplice negli ordinamenti nei quali la fauna appartiene allo Stato. In essi, infatti, sarà lo Stato in quanto proprietario il soggetto chiamato a rispondere e si porrà, eventualmente, soltanto il problema del soggetto legittimato passivo della richiesta e delle eventuali limitazioni che l’ordinamento prevede per il ristoro del danno. Negli ordinamenti in cui la fauna è *res nullius*, invece, la situazione si complica e si aprono sostanzialmente due possibilità: lasciare che il danno ricada sul soggetto che lo ha patito o prevedere forme pubbliche di indennizzo che ristorino il danneggiato. In realtà, però, la tendenza comune nella maggior parte degli ordinamenti è quella di prevedere forme di indennizzo per i soggetti danneggiati, che si facciano carico di conciliare l’interesse generale alla tutela della fauna selvatica con l’esigenza di garantire al danneggiato il diritto a essere risarcito. Tale tendenza è particolarmente evidente nel caso in cui il danno sia stato cagionato da specie “protette”.

Regione, limite assolutamente coerente con la semplice considerazione per cui la tutela della fauna selvatica è un valore che si scontra con il diritto dominicale del privato. In altre parole, non si è in presenza di un risarcimento del danno da fatto illecito, bensì del necessario bilanciamento tra interessi contrapposti entrambi meritevoli di tutela: da un lato, quello della collettività al ripopolamento faunistico e, dall'altro, quello dei coltivatori alla preservazione delle loro attività economiche. Si integrerebbe pertanto un caso di danno da attività lecita con conseguente illogicità di un eventuale obbligo di risarcimento pieno ed integrale per il venire del requisito giuridico dell'ingiustizia, che è fondamento del paradigma aquiliano contemplato nell'art. 2043 c.c.¹⁵.

Tale giurisprudenza va nondimeno letta alla luce della peculiarità del nostro ordinamento e, quindi, con la consapevolezza della distinzione esistente tra rimedio risarcitorio classico giurisdizionale e rimedio indennitario. Trattasi, a ben vedere, di un vero e proprio sistema a “doppio binario” in cui il danneggiato, a seconda della strada concretamente intrapresa, sarà soggetto ad un regime giuridico significativamente diverso.

Circa i danni arrecati alla produzione agricola e alle opere approntate sui terreni coltivati e a pascolo dalla fauna selvatica, in particolare da quella protetta, l'art. 26 della l. 11 febbraio 1992, n. 157 – in piena continuità con la precedente l. 27 dicembre 1977, n. 968 – rubricato «Risarcimento dei danni prodotti dalla fauna selvatica e dall'attività venatoria» pone a carico di ogni Regione la costituzione di un fondo destinato alla prevenzione e ai risarcimenti o, come sarebbe più corretto, agli indennizzi¹⁶; infatti, la rubrica dell'articolo non deve trarre in inganno giacché è oramai pacifico che la tutela abbia natura meramente inden-

¹⁵ La giurisprudenza sia civile che amministrativa sul punto è oramai pressoché consolidata. Tra le pronunce più recenti Cons. Stato, sez. III, 16 gennaio 2019, n. 394, TAR Piemonte, 22 gennaio 2019, n. 73; Cons. Stato, sez. III, 26 giugno 2019, n. 4411, tutte consultabili sul sito <http://www.giustizia-amministrativa.it>. Si vedano anche Cass., ss.uu., 29 novembre 2000, n. 1232, in *Foro it.*, Rep. 2001, voce *Responsabilità Civile*, n. 376; Cass., ss.uu., 10 maggio 2006, n. 10701, in *Giust. civ. Mass.* 2006, 5 ss.; Cass., sez. III, 22 ottobre 2014, n. 22384, in *Guida al diritto*, 2015, 3, 34 ss.

¹⁶ Cfr. art. 26, l. n. 157 del 1992: «1. Per far fronte ai danni non altrimenti risarcibili arrecati alla produzione agricola e alle opere approntate sui terreni coltivati e a pascolo dalla fauna selvatica, in particolare da quella protetta, e dall'attività venatoria, è costituito a cura di ogni regione un fondo destinato alla prevenzione e ai risarcimenti, al quale affluisce anche una percentuale dei proventi di cui all'articolo 23. 2. Le regioni provvedono, con apposite disposizioni, a regolare il funzionamento del fondo di cui al comma 1, prevedendo per la relativa gestione un comitato in cui siano presenti rappresentanti di strutture provinciali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e rappresentanti delle associazioni venatorie nazionali riconosciute maggiormente rappresentative. 3. Il proprietario o il conduttore del fondo è tenuto a denunciare tempestivamente i danni al comitato di cui al comma 2, che procede entro trenta giorni alle relative verifiche anche mediante sopralluogo e ispezioni e nei centottanta giorni successivi alla liquidazione. 4. Per le domande di prevenzione dei danni, il termine entro cui il procedimento deve concludersi è direttamente disposto con norma regionale».

nitaria e soddisfi una finalità tipicamente solidaristica. Non a caso l'*incipit* della disposizione parla espressamente di «danni non altrimenti risarcibili».

Sotto il profilo squisitamente procedimentale la norma prevede una gestione del fondo affidata ad un comitato rappresentativo delle due categorie potenzialmente alleate (agricoltori e cacciatori) chiamato a verificare – anche mediante sopralluoghi e ispezioni – entro trenta giorni le istanze del proprietario o del conduttore del fondo tenuti ad una denuncia tempestiva dei danni patiti al comitato medesimo, con una liquidazione dell'indennizzo nei successivi 180 giorni. Ne emerge un procedimento certamente semplificato, soprattutto sotto il profilo istruttorio, avviato ad istanza di parte e definito in termini particolarmente contingenti che prevedono addirittura l'erogazione della provvidenza nei 210 giorni dal momento della presentazione dell'istanza.

Trattasi di una disposizione cruciale per la materia che qui occupa, autentico fulcro di un sistema indennitario delineato dal legislatore nazionale a far tempo dagli anni Settanta per i danni ai terreni coltivati e pascolati, originale e per certi aspetti tutt'altro che superato.

Non è un caso, quindi, se la via tracciata per le erogazioni in agricoltura viene recentemente riproposta anche in altri ambiti, primo tra tutti quello dei danni cagionati al traffico veicolare, con l'istituzione di fondi con finalità solidaristica a base regionale volti auspicabilmente a deflazionare un contenzioso sempre più gravoso, sia per il privato danneggiato che per la pubblica amministrazione convenuta in giudizio¹⁷.

Prima che altrove, nel settore agricolo, il legislatore nazionale elaborò un meccanismo indennitario a tutela dei soggetti danneggiati, consapevole che il sistema risarcitorio, in un settore strategico per l'economia nazionale particolarmente esteso e diffuso, anche per ovvie ragioni di conformazione naturale del Paese, da solo non fosse soddisfacente¹⁸.

¹⁷ Cfr. il caso del fondo di solidarietà a favore dei soggetti coinvolti in sinistri stradali con fauna selvatica unglata istituito dalla Regione Piemonte con l.r. 27 gennaio 2000, n. 9.

¹⁸ Sotto il profilo risarcitorio, in origine si riteneva configurabile, nel caso di danni cagionati dalla fauna selvatica, la responsabilità dello Stato *ex art.* 2052 c.c. a seguito del riconoscimento – in capo a quest'ultimo – di una situazione di titolarità dominicale su di essa. Secondo la più risalente giurisprudenza, «se, pure il fine di tale mutamento della configurazione giuridica della fauna selvatica è stato indubbiamente quello di assicurare la tutela di un bene ritenuto di interesse collettivo, ciò non esclude l'assoggettamento dello Stato alle conseguenze derivanti, alla stregua dei principi generali, dalla titolarità del diritto di proprietà una volta che lo Stato, per raggiungere appunto il fine succitato, abbia ritenuto di assoggettare direttamente alla sua signoria detto bene». Prendendo le mosse da una siffatta premessa, la giurisprudenza osservava plasticamente come «si è pur sempre in presenza di una proprietà di tali beni da parte dell'Amministrazione anche se trattasi di una proprietà soggetta a regimi particolari. Conseguentemente la circostanza che trattasi di beni destinati a soddisfare interessi generali non può certo di per sé esonerare gli enti pubblici dalla responsabilità derivante da una gestione di detti beni inosservante del principio del *neminem laedere* (principio pacificamente applicabile anche alla P.A.). Pertanto come proprietario lo Stato deve ritenersi responsabile dei danni subiti dagli attori *ex art.* 2052 c.c.». Cfr. Pretore di Ceva, 22 marzo 1988, in *Giur. agr. it.*, 1989, 110 ss., con nota di S. Masini, *Sulla responsabilità civile dello*

Molte erano – così come sono – le ragioni che deponevano a favore dell'introduzione di un meccanismo indennitario "alternativo": la farraginosità del giudizio civile ordinario, con i suoi tempi e con i suoi costi, la gravosità dell'onere della prova e – su tutto – la forte parcellizzazione delle fattispecie di danno; era infatti l'insieme di questi elementi che finiva, assai di frequente, per demotivare ed allontanare il soggetto leso dalla tutela risarcitoria¹⁹.

stato per i danni cagionati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole, ai sensi dell'art. 2052 c.c. L'orientamento giurisprudenziale che imputava alla P.A. responsabilità ex art. 2052 c.c. è ormai ampiamente superato. Per una rassegna sulle pronunce che ritenevano tale responsabilità sussistente, si vedano, Pret. Ferrara, 9 maggio 1978, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1978, 729 ss. con nota di W. Ventrella, *Responsabilità obiettiva ex art. 2052 cod. civ. e presunzione di colpa ex art. 2054, primo comma, cod. civ.*; Pret. Forlì, 19 febbraio 1986, in *Resp. civ. e prev.*, 1986, 176 ss. con nota di G. Scalfi, *Brevi spunti sulla contrapposizione della responsabilità fondata sulla colpa alle altre responsabilità fondate su ragioni diverse*; Pret. Cosenza, 5 luglio 1988, in *Foro it.*, 1988, I, 3629 ss.; Cass., sez. III, 12 agosto 1991, n. 8788, in *Dir. e giur. agr.*, 1992, 483 ss. con nota di S. Masini, *Sul criterio di imputazione della responsabilità dello stato per i danni cagionati da fauna selvatica*; Tribunale di Firenze, 13 maggio 1994, in *Arch. giur. circol. sin.*, 1995, 46 ss.; Tribunale di Perugia, sez. I, 11 dicembre 1995, in *Foro it.*, 1997, I, 315 ss.; Tribunale di Perugia, sez. II, 28 giugno 1996, in *Rass. giur. umbra*, 1997, 27 ss. con nota di R. Prelati; Giudice di pace di Perugia, 27 aprile 1999, in *Rass. giur. umbra*, 1999, 788 ss. con nota di C. Marini, *Responsabilità dello Stato come proprietario per danni da animale selvatico e applicabilità dell'art. 2052 c.c.* Più recentemente, negli anni Novanta, gli orientamenti originari sono stati superati in favore di un consolidamento ermeneutico che tende ad escludere l'operatività dell'art. 2052 c.c. rilevando come tale norma non presupponga una generica collocazione della fauna selvatica nel patrimonio indisponibile dello Stato, bensì una diretta ed immediata manifestazione domenicale su un determinato animale. Per una esaustiva ricostruzione, M. Olivi, *Natura giuridica della fauna selvatica*, in M. Olivi (a cura di), *La caccia sostenibile. Profili biologici, etici e giuridici*, op. cit., 154. In buona sostanza, osserva l'Autore citato, «emerge una figura giuridica di appartenenza che ha ben poco della proprietà intesa in senso tradizionale». Tali principi trovano nuova conferma anche nella giurisprudenza successiva per certi versi ancor più rigorosa sotto il profilo dell'onere della prova a carico del danneggiato confermando la tendenza *pro Stato* originata con il *revirement* di inizio anni Novanta. Sul tema, Cass., sez. II, 1 agosto 1991, n. 8470, in *Foro it.*, 1992, II, 143 ss.; Cass., sez. II, 15 marzo 1996, n. 2192, in *Danno e resp.*, 1996, 591 ss. con nota di V. Resta, *La pubblica amministrazione e i danni cagionati dalla fauna selvatica*; Cass., sez. I, 13 dicembre 1999, n. 13956, in *Foro it.*, 1999, II, 156 ss.; Cass., 14 febbraio 2000, n. 1638, in *Danno e resp.*, 2001, 456 ss.; Cass., sez. III, 24 settembre 2002, n. 13907, in *Foro it.*, 2003, I, 157 ss. con nota di A. Bitetto; Cass., sez. III, 25 novembre 2005, n. 24895, in *Danno e resp.*, 2006, 1091 ss., con nota di R. Foffa, *Animali selvatici e responsabilità allo stato brado*; Cass., 21 novembre 2008, n. 27673, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2009, I, 383 ss. con nota di P. Guarda, *Il passero (solitario) e la risarcibilità dei danni cagionati dalla fauna selvatica*. Più recentemente, Cass., sez. III, 31 luglio 2017, n. 18954, in *Resp. civ. e prev.*, 2017, 5, 1718 ss. nonché in *Diritto & Giustizia*, 2017, 1 agosto, con nota di F. Gavioli; Cass., sez. I, ord. 21 novembre 2017, n. 27549, in *Foro it.*, 2018, II, 140 ss.; Cass., sez. II, 29 maggio 2018, n. 13488, in *Resp. civ. e prev.*, 2018, 5, 1652 ss.; Cass., sez. I, 27 febbraio 2019, n. 5722, in *Diritto & Giustizia*, 2019, 28 ss.

¹⁹ I danni alle colture agricole si caratterizzano per essere, nella maggior parte dei casi, di modesta entità ma "ciclici". In dottrina, sulla responsabilità per danno cagionato dalla fauna selvatica si vedano W. Ventrella, *Danno cagionato da animali: fondamento della responsabilità e individuazione dei soggetti responsabili*, in *Giust. civ.*, 1978, I, 739 ss.; M. Mazza, *Sulla responsabilità per danno cagionato da animale*, in *Giur. agr. it.*, 1984, 31 ss.; Id., *Sui danni provocati alla produzione agraria dalla fauna selvatica protetta*, *ibidem*, 1985, 23 ss.; M. Comporti, *Responsabilità civile per danni da selvaggina*, in *Riv. dir. agr.*, 1986, I, 834 ss.; M. Franzoni, *La responsabilità oggettiva. Il danno da cose e da animali*, Padova, 1988; M. Antinozzi, *Responsabilità per fatto di animali*, in *Dir. prat. ass.*, 1989, 329 ss.; P. Ziviz, *Il danno cagionato da animali*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1990, II, 71 ss.; S. Balzaretto, *La responsabilità per il danno cagionato da animali*, in *Resp. civ. e prev.*, vol. LX, n. 3-4, 1995, 468 ss.; V. Resta, *Danno cagionato da animali*, in *Nuova giur. civ.*, 1996, II, 135 ss.; S. Carmignani, *Danno da fauna selvatica e bilanciamento degli interessi tra illecito civile e legislazione speciale*, in *Dir. giur. agr. e amb.*, 1998, 645 ss.; O.B. Castagnaro, *Osservazioni sul criterio di imputazione della responsabilità per danni prodotti da fauna*

La disposizione legislativa nazionale è stata attuata con norme *ad hoc* volte ad istituire a cura delle Regioni un apposito fondo per le erogazioni delle risorse. La previsione di tale fondo ha dato adito in passato a diverse questioni interpretative circa la natura del rimedio ovvero circa la qualificazione della posizione giuridica dei beneficiari rispetto ad esso, questioni tutt'altro che di semplice soluzione, soprattutto sotto il profilo dei principi generali. Lungi dal voler affrontare il tema, che per ovvie e scontate ragioni di economia complessiva del presente lavoro non potrà che essere solo fugacemente richiamato, il punto di sintesi dei diversi dibattiti giurisprudenziali e dottrinali è oggi rinvenibile nel considerare il ricorso al fondo esercizio di un diritto soggettivo all'indennizzo frutto di un bilanciamento di diversi valori in reciproca tensione tra loro. Come già poc'anzi anticipato, diversamente dal risarcimento *ex art. 2043 c.c.* che presuppone il verificarsi di un fatto e illegittimo *non iure e contra ius* con conseguente obbligo sul danneggiante di corrispondere l'integrale risarcimento in favore del danneggiato, l'indennizzo implica l'accadimento di un fatto dannoso lecito non antigiuridico²⁰.

La mera compensazione dell'interesse leso costituito dalla tutela indennitaria trova la propria *ratio* nel sacrificio imposto sul soggetto colpito dal legislatore nell'ottica dell'interesse pubblico²¹.

La pubblica amministrazione è tenuta a corrispondere un indennizzo per i danni «non altrimenti risarcibili» al coltivatore, indipendentemente ed a prescindere dalla individuazione di un criterio di imputazione, in funzione della sola prova del verificarsi dell'evento dannoso con il conseguente ristoro del (solo) prodotto perduto²².

selvatica, in *Giur. it.*, 2000, 1594 ss.; F. Di Ciommo, *Il cinghiale carica, nessuno risponde: brevi appunti sulla (ir)risarcibilità dei danni causati da animali selvatici*, in *Danno e resp.*, 2000, 397 ss.; A. Ronco, *Il cinghiale e l'automobile*, in *Giur. it.*, 2001, 1634 ss.; A. Bitetto, *Danni provocati da animali selvatici: chi ne risponde e perché?*, in *Danno e resp.*, 2003, 273 ss.; C. Martino, *Responsabilità e tutele per danni cagionati da animali*, Macerata, 2010; A. Gaetano, *Responsabilità civile e risarcibilità del danno*, Padova, 2011; N. Lucifero, *La disciplina dei danni da fauna selvatica in agricoltura tra strumenti di prevenzione e di ristoro*, in *Aa.Vv., Irrazionali danni da fauna selvatica all'agricoltura e all'ambiente*, Accademia dei Georgofili, Firenze, 2015; F. Fiorentino, *Segnaletica stradale e profili di responsabilità civile dell'Ente inadempiente: l'evoluzione giurisprudenziale ed un auspicio di riforma*, in *Resp. civ. e prev.*, 2017, 1984 ss.

²⁰ Cfr. nota n. 15.

²¹ Osserva la stessa Corte Costituzionale: «la *ratio* stessa della normativa di cui alla legge n. 157 del 1992 risiede nella specificità della protezione offerta in relazione ai danni subiti dalle produzioni agricole a causa della fauna selvatica; il legislatore – nella sua scelta discrezionale, suscettibile ovviamente di variare nel tempo – ha inteso approntare una tutela peculiare dell'agricoltura indennizzando gli effetti negativi ad essa derivanti dalla presenza di quegli animali sul territorio, presenza che nell'attuale contesto storico sociale è ritenuta meritevole di protezione nel quadro di un armonico equilibrio ambientale», cfr. Corte cost., ordinanza 4 gennaio 2001, n. 4.

²² Cass., ss.uu., 29 novembre 2000, n. 1232, *ibidem*, *Rep.*, 2001, voce *cit.*, n. 376, in cui si afferma che l'indennizzo erogato in favore dei proprietari di fondi danneggiati dalla fauna selvatica ha natura di contributo indennitario e viene corrisposto nei limiti consentiti dalla capienza del fondo regionale istituito a tal fine. Ne conseguirebbe, in mancanza anche di criteri predeterminati di liquidazione, la configurazione in capo all'Amministrazione pubblica di un potere discrezionale almeno con riguardo al *quantum* dell'indennizzo da erogare. Sul

I proprietari e i conduttori del fondo si trovano, dunque, una volta denunciato il danno rispettivamente alla Provincia, al Comitato di gestione dell'ATC e del CA concessionario dell'azienda faunistica, in una posizione giuridica di diritto soggettivo rispetto alla concessione dell'indennizzo previsto dalla disposizione di legge²³.

2. *Il rapporto tra il fondo ex art. 26, l. 11 febbraio 1992, n. 157, e gli aiuti di Stato*

Il fondo presuppone un vero e proprio obbligo posto dal legislatore statale a carico delle Regioni di reperire, impegnare ed erogare risorse per prevenire e indennizzare i danni alle produzioni agricole arrecati dalla fauna selvatica e dall'attività venatoria. Ne emerge un quadro legislativo regionale piuttosto articolato e complesso che intercetta e che deve necessariamente coordinarsi con il sistema degli aiuti di Stato frutto della politica unionale più recente²⁴.

Per anni, infatti, la dottrina e la giurisprudenza e, più in generale, gli operatori del settore, si sono interrogati circa la riconducibilità o meno delle erogazioni indennitarie previste dal fondo regionale in parola al novero dei c.d. "aiuti pubblici" stigmatizzati dall'UE, con tutto quel che ne consegue in ipotesi affermativa.

Fino ad un recente passato, ad una politica del Governo sostanzialmente assente sul tema faceva da contraltare una diffusa indifferenza delle Regioni perlopiù determinate ad erogare provvidenze pubbliche senza vincolo alcuno.

Successivamente, con l'aumentare della consapevolezza del problema evidenziato in sede comunitaria, se alcune Regioni "insistevano" nel voler erogare

tema, C.A. Graziani, *I danni da fauna selvatica tra risarcimento e indennizzo*, in N. Lucifero, *I danni all'agricoltura*, op. cit.; S. Carmignani, *Identità di vicende pregiudizievoli e differenza di qualificazioni giuridiche soggettive nel danno da fauna selvatica*, in *Dir. giur. agr. e amb.*, 2000, 713 ss. In generale, sul tema, C. Salvi, *Risarcimento del danno*, in *Enc. dir.*, vol. XL, 1989, 1089 ss.; P. Perlingieri, *La responsabilità civile tra indennizzo e risarcimento*, in *Rass. dir. civ.*, 2004, 1061 ss.; S. Ciccarello, voce *Indennità (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, XXI, 2007, 99 ss.

²³ Meritevole di menzione è, a questo proposito, la pronuncia del TAR Piemonte, 22 gennaio 2019, n. 73, consultabile sul sito <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

²⁴ Circa la complessa tematica dei c.d. aiuti di Stato, C. Malinconico, *Aiuti di Stato*, in M. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 1997, Parte speciale, I, 55 ss.; C. Pinotti, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, 2000; F. Martinelli, *Manuale di diritto dell'Unione europea. Aspetti istituzionali e politiche dell'Unione*, Napoli, 2013, 324 ss.; G. Grasso, *Rassegna di giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di aiuti concessi agli Stati (2008-2013)*, I parte, in *Foro it.*, 2013, IV, 288 ss.; II parte, in *Foro it.*, 2013, IV, 345 ss.; B. Cortese, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, in *Osservatorio Europeo sugli Aiuti di Stato*, Venezia, 2014; M. Basilavecchia, L. Del Federico, A. Pace, C. Verrigni, *Interventi finanziari e tributari per le aree colpite da calamità fra norme interne e principi europei*, Torino, 2016; R. Caranta, *Vintage 2018: gli aiuti di Stato protagonisti davanti al giudice amministrativo*, op. cit.; A. Travi, *Note introduttive al tema degli aiuti di Stato*, in E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi (a cura di), *Gli aiuti di Stato. La tutela del consumatore*, Milano, 2019, 3 ss.

gli indennizzi liberamente contestando in radice il loro assoggettamento ai vincoli dell'UE, altre – più prudentemente – (ri)calibravano il sistema indennitario regionale al regime *de minimis*, abbassando significativamente il livello di tutela assicurata.

Solo recentemente la situazione sembra essersi chiarita anche grazie ad una monolitica giurisprudenza del Supremo consesso amministrativo che ha avuto certamente il merito di sensibilizzare lo Stato centrale ad attivarsi fattivamente presso le istituzioni europee per addivenire quantomeno ad una gestione consapevole del fenomeno²⁵.

Nell'ambito del sistema delineato dagli art. 107 e 108 TFUE, gli indennizzi che qui occupano risultavano tradizionalmente inquadrati – ed inquadrabili – nel c.d. regime *de minimis* (regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione europea del 18 dicembre 2013)²⁶.

Nondimeno, con il documento informativo UE 204/C-2014/01 rubricato «Orientamenti dell'Unione Europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020» del luglio 2014, la Commissione UE ha inteso stabilire le «condizioni e i criteri in base ai quali gli aiuti per i settori agricolo e forestale e quelli per le zone rurali sono considerati compatibili con il mercato interno». Successivamente, con atto n. 2018/C403/06 pubblicata nella GUCE

²⁵ Cfr. la disposizione di cui all'art. 107 del TFUE, il cui primo paragrafo contiene la nozione di aiuti di Stato incompatibili (salvo deroghe contemplate dai Trattati) con il mercato interno. In capo agli Stati membri vige l'obbligo di notificare alla Commissione l'intenzione di adottare una misura suscettibile di tradursi in un aiuto di Stato.

²⁶ L'art. 107 cit., ai successivi paragrafi 2 e 3, prevede gli aiuti (automaticamente) compatibili con il mercato interno, quali, per esempio, gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori (a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti) e gli aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali, e aiuti che possono essere considerati compatibili con il medesimo (previa autorizzazione della Commissione o del Consiglio). In altri termini, in forza dell'art. 107 TFUE, le misure di sostegno finanziario concesso mediante risorse statali, suscettibili di avvantaggiare talune imprese e incidere sulla concorrenza, sono in via di principio incompatibili con il diritto UE, salvo alcuni casi espressamente previsti (art. 107, paragrafi 2 e 3, TFUE). Il successivo art. 108 TFUE disciplina le modalità di notifica degli aiuti di Stato alla Commissione UE. Con il regolamento (UE) n. 1408/2013 della Commissione europea del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del TFUE si prevede che gli aiuti *de minimis* rientrano nella categoria di aiuti dispensata dall'obbligo di notifica alla Commissione UE. Come si legge dal primo considerando del Regolamento UE 1408 cit., gli aiuti *de minimis* sono aiuti che non superano un importo prestabilito concessi a un'impresa unica in un determinato arco di tempo, non soddisfano tutti i criteri di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato e non sono soggetti alla procedura di notifica. Pertanto, al di sotto del massimale *de minimis*, l'aiuto di Stato è considerato compatibile con la politica UE. Il regime degli aiuti *de minimis* applicato al sistema delle erogazioni per i danni cagionati dalla fauna selvatica imponeva sino ad un recente passato il tetto massimo di 15.000 euro alle somme risarcitorie erogabili alle imprese agricole nell'arco di tre esercizi finanziari. Oggi, il regolamento (UE) 2019/316 della Commissione del 21 febbraio 2019 modifica il Regolamento (UE) n. 1408/2013, elevando il massimale dell'aiuto concesso a un'impresa unica nell'arco di un triennio a 20.000 euro.

del 9 novembre 2018, è stata emanata la Comunicazione della Commissione che modifica parzialmente gli «Orientamenti» predetti (2018/C 403/06)²⁷.

Secondo il documento informativo (Parte I, Capitolo 1, Paragrafi 2 e 4), malgrado il divieto generale, gli aiuti di Stato possono essere necessari per sovvenire alle carenze del mercato al fine di garantire un'economia ben funzionante ed equa giacché il trattato prevede la possibilità di concedere aiuti di Stato in relazione ad alcuni obiettivi politici. Per quanto riguarda in particolare il settore agricolo e forestale, chiariscono gli «Orientamenti», l'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del trattato prevede che siano compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da calamità naturali o da altri eventi eccezionali. Conformemente all'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), la Commissione «può considerare compatibili con il mercato interno» gli aiuti di Stato destinati ad agevolare lo sviluppo economico dei settori agricolo e forestale e quello delle zone rurali, sempreché non alterino le condizioni degli scambi²⁸. In particolare il documento in esame enuclea i principi di valutazione e le condizioni in forza dei quali gli aiuti di Stato finalizzati a indennizzare i danni causati da animali protetti possono essere considerati compatibili con il mercato interno²⁹.

²⁷ Cfr. Comunicazione della Commissione n. 2018/C403/06 pubblicata nella GUCE del 9.11.2018 (Comunicazione della Commissione che modifica gli orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020 (2018/C 403/06): «Gli orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020 sono modificati come segue al fine di rispondere meglio a talune considerazioni di politica ambientale: 1) il punto (155) è sostituito dal seguente: «Per quanto riguarda gli investimenti con obiettivi di prevenzione di cui al punto (143), lettera e), l'intensità massima di aiuto non può superare l'80%. Può essere tuttavia aumentata fino al 100 % se l'investimento è effettuato collettivamente da più beneficiari o se l'obiettivo è quello di prevenire i danni causati da animali protetti; 2) il punto (402) è soppresso; 3) il punto (403) è sostituito dal seguente: «L'aiuto e tutti gli altri pagamenti ricevuti a copertura dei danni, compresi i pagamenti nell'ambito di altre misure nazionali o dell'Unione o nell'ambito di polizze assicurative, devono essere limitati al 100 % dei costi ammissibili».

²⁸ Sempre secondo gli «Orientamenti», «la Commissione stabilisce le condizioni e i criteri in base ai quali gli aiuti per i settori agricolo e forestale e quelli per le zone rurali saranno considerati compatibili con il mercato interno e stabilisce i criteri per individuare le zone che soddisfano le condizioni di cui all'articolo 107, paragrafo 3, del trattato. Per quanto riguarda gli aiuti concessi in virtù dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), la Commissione stabilisce le condizioni che saranno verificate al fine di determinare se una misura che costituisce un aiuto destinato a ovviare ai danni arrecati da calamità naturali o da altri eventi eccezionali rientra effettivamente in tale articolo».

²⁹ A tal proposito giova richiamare un ulteriore estratto della Parte II, Capitolo 1, Sezione 1.2.1.5. (Aiuti destinati a indennizzare i danni causati da animali protetti) laddove si precisa chiaramente che: «I danni ad attrezzature, infrastrutture, animali e piante causati da animali protetti costituiscono un problema sempre più diffuso. Il successo della politica di conservazione dell'Unione dipende in parte dalla gestione efficace dei conflitti tra gli animali protetti e gli allevatori. Di conseguenza, e nel rispetto del principio di proporzionalità, la Commissione considererà compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato gli aiuti destinati a indennizzare i danni causati da animali protetti se tali aiuti rispettano i principi di valutazione comuni dei presenti orientamenti e le condizioni di seguito indicate». Secondo quanto emerge alla Parte II, Capitolo 1, Sezione 1.2.1.5, degli «Orientamenti» in materia di costi ammissibili, punti n. 396 – 401, l'aiuto può coprire fino al 100% dei costi ammissibili.

Ferma la qualificazione degli indennizzi in termini di aiuto di Stato, alle misure erogate nell'ambito del regime *de minimis* di cui al Regolamento 2013 si è così affiancata la possibilità di misure c.d. "autorizzate", da considerarsi tuttavia distinte e, soprattutto, non cumulabili alle prime³⁰.

In sintesi, la citata disciplina eurounitaria prevede la possibilità di erogare contributi – laddove autorizzati – per danni alle produzioni agricole da animali selvatici protetti fino alla soglia del 100%, mentre per i danni da specie non protette, sembrerebbe possibile erogare gli aiuti esclusivamente in modalità *de minimis*³¹.

In data 7 dicembre 2015 la Commissione UE, richiesta di offrire l'interpretazione della disposizione contenuta nel documento «Orientamenti» in ordine ai danni causati da animali protetti, è intervenuta nuovamente in materia chiarendo che, conformemente agli «Orientamenti», sono compatibili con il mercato interno soltanto gli aiuti destinati ad ovviare ai danni causati dagli animali selvatici, protetti dalla normativa dell'Unione o della legislazione nazionale.

Gli aiuti nel settore agricolo che non rientrano in una delle categorie d'aiuto previste negli «Orientamenti» o che non soddisfano le condizioni ivi enunciate, invece, possono essere eventualmente concessi, conformemente alle condizioni di cui al regolamento (UE) n. 1408/2013 sugli aiuti *de minimis* nel settore agricolo³².

Alla luce di quanto sopra emerge dunque plasticamente come – quantomeno a far tempo dal 2014 – le istituzioni UE abbiano finalmente preso coscienza del problema e sostanzialmente accettato l'idea che i danni in parola possano

³⁰ Nella Parte I, Capitolo 3, punto 104, degli «Orientamenti» si afferma: «Gli aiuti autorizzati a norma dei presenti orientamenti non dovrebbero essere cumulabili con gli aiuti *de minimis* in relazione agli stessi costi ammissibili ove tale cumulo dia luogo a un'intensità di aiuto o un importo di aiuto superiori a quelli stabiliti nei presenti orientamenti».

³¹ Con riferimento alla dizione "animale protetto", il paragrafo 35.28 della Parte I, Capitolo II, Sezione 2.4, degli «Orientamenti» più volte menzionati reca la seguente definizione: «qualsiasi animale protetto dalla legislazione unionale e nazionale». Sul tema, prima dell'emanazione dei sopracitati «Orientamenti», cfr. la dichiarazione in data 26 febbraio 2014 resa dall'on. Dacian Cioloș, a nome della Commissione UE, riscontrando l'interrogazione scritta E-9973/2012 di Gaston Franco e Véronique Mathieu in ordine, *inter alia*, alle modalità di risarcimento dei danni arrecati dai cinghiali agli agricoltori. Sempre con riferimento al tema della corretta interpretazione della dizione "animale protetto", la Commissione UE, a seguito di un quesito posto dal Ministero dell'Ambiente, ha consentito l'estensione della nozione di specie protetta non soltanto a quelle specie di animali contemplati dalle direttive *Uccelli* ed *Habitat*, bensì in ogni caso a tutte le specie di animali selvatici presenti in un parco nazionale (ad es. lupo, cinghiali, cervi, caprioli ecc.), con il conseguente obbligo di procedere al risarcimento dei danni che siano eventualmente prodotti alle coltivazioni ed agli allevamenti presenti sui terreni agricoli o comunque arrecati a manufatti e opere approntate sui terreni agricoli (v. Ref. Ares (2016) 2356126 – 20 maggio 2016). Pertanto, i danni da cinghiale, o da cervidi, all'interno dei parchi nazionali sono considerati aiuti di Stato compatibili con il mercato interno e indennizzabili fino al 100%.

³² In termini a dir poco *tranchant*, conclude la Commissione: «Il risarcimento dei danni causati dalla fauna selvatica è considerato come aiuto di Stato indipendentemente dalla qualificazione giuridica di un simile risarcimento, che può variare da uno Stato membro all'altro. In effetti, la valutazione della qualificazione di aiuto di Stato viene effettuata dal punto di vista del beneficiario che riceve il risarcimento a prescindere dalla denominazione con la quale detto risarcimento è concesso dallo Stato».

essere “risarciti”, anche in forma diversa dal regime *de minimis*, ma a condizione che i singoli Stati membri e le imprese interessate adottino misure di prevenzione del fenomeno che siano proporzionate alla minaccia (vedasi il par. 1.2.1.5. degli «Orientamenti»). Anche in ambito comunitario avrebbe trovato applicazione il principio solidaristico dell’art. 2 Cost., e ciò sempre in ragione del fatto che la fauna selvatica costituisce un patrimonio della collettività e dunque tutti i cittadini debbono sopportare *pro quota* i danni prodotti dagli animali³³.

3. (Segue). *Le recenti indicazioni del Consiglio di Stato*

Il tema del rapporto tra il fondo previsto dall’art. 26 della l. 11 febbraio 1992, n. 157, strumento fulcro per le erogazioni a favore degli imprenditori agricoli, e la disciplina eurounitaria in materia di aiuti di Stato, si pone al centro di alcuni contenziosi avanti al giudice amministrativo definiti peraltro solo recentemente dal Consiglio di Stato in senso nettamente a favore dell’impostazione eurounitaria.

Che i giudici nazionali abbiano un ruolo specifico nel verificare il rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato è cosa ovvia e scontata³⁴. In particolare, il giudice amministrativo è oggi chiamato in primissima linea nell’*enforcement* della normativa eurounitaria³⁵.

In un tale quadro d’insieme emerge anzitutto una chiara indicazione della giurisprudenza amministrativa circa il riparto dei ruoli tra istituzioni UE, Stato e Regioni; emerge, altresì, una netta tendenza nel confermare l’assoggettabilità degli indennizzi da fauna selvatica al novero degli aiuti di Stato e, dunque, al rigoroso regime amministrativo per questi previsti dalle fonti unionali. Ed è proprio

³³ I titolari di aziende agricole in via diretta, ossia predisponendo adeguate misure di prevenzione, la collettività in via indiretta, ossia attraverso il pagamento dei tributi, una parte dei quali viene dallo Stato erogata alle imprese agricole per risarcire i danni che non è stato possibile elidere nemmeno apprestando le predette misure preventive.

³⁴ L’art. 133, comma 1, *z-sexies* del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, c.d. codice del processo amministrativo, oggi riconduce espressamente alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative agli atti ed ai provvedimenti che concedono aiuti di Stato in violazione dell’art. 108, § 3, TFUE e le controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti adottati in esecuzione di una decisione di recupero di cui all’art. 16 del regolamento (UE) n. 2015/1589 a prescindere dalla forma dell’aiuto e dal soggetto che l’ha concesso. Restano attratte nella giurisdizione del giudice ordinario le controversie risarcitorie portate dal *competitor* contro il beneficiario di aiuti illegittimi. La giurisdizione del giudice amministrativo si riepande, peraltro, in relazione a possibili cause risarcitorie intentate contro lo Stato o sue articolazioni che abbiano concesso aiuti in violazione della normativa europea. Per tutti, cfr. R. Caranta, *Vintage 2018: gli aiuti di Stato protagonisti davanti al giudice amministrativo*, *op. cit.*; A. Travi, *Note introduttive al tema degli aiuti di Stato*, in E. Bruti Liberati, M. De Focattis, A. Travi (a cura di), *Gli aiuti di Stato. La tutela del consumatore*, *op. cit.*

³⁵ R. Caranta, *Vintage 2018: gli aiuti di Stato protagonisti davanti al giudice amministrativo*, *op. cit.*

tale tendenza ad avere stimolato il Governo e le Regioni ad uscire dal loro torpore istituzionale con politiche attive finalmente consapevoli dell'importanza del tema.

Tra le altre decisioni giova menzionare alcuni arresti relativi al sistema regionale delle Marche particolarmente pertinenti giacché, a far tempo dagli anni 2012, tale legislatore ha assunto in materia di erogazione alle imprese agricole danneggiate un atteggiamento a dir poco oscillante spaziando da un sistema risarcitorio pieno – ovvero senza alcuna limitazione finanziaria, con l'erogazione di un importo corrispondente al danno integrale subito – ad un regime c.d. di *de minimis*.

Un primo caso certamente meritevole di menzione ha ad oggetto proprio lo scrutinio del giudice amministrativo di una deliberazione della giunta regionale volta a disporre il “passaggio di regime” con decorrenza dall'anno 2013, con evidente lagnanza delle imprese agricole danneggiate³⁶. Spicca una precisa e completa ricostruzione sistematica della evoluzione normativa e giurisprudenziale dell'istituto previsto dall'art. 26 della l. 11 febbraio 1992, n. 157, a cura del Consiglio di Stato fermamente convinto della natura tipicamente indennitaria alla stregua oramai di *jus receptum*, con consequenziale insussistenza dell'obbligo di corrispondere ai danneggiati l'integrale ristoro dei danni patiti³⁷.

Ancora più interessante si pone il capo della sentenza relativa al secondo motivo di gravame laddove le aziende appellanti hanno dedotto la violazione e falsa applicazione del Reg. UE 1408/2013 e degli artt. 107 e 108 TFUE, oltre al

³⁶ Cons. Stato, sez. III, 16 gennaio 2019, n. 394, conferma TAR Marche n. 871/2017, consultabile sul sito <http://www.giustizia-amministrativa.it>. Come ricordato nella stessa sentenza, prima dell'introduzione della deliberazione impugnata in primo grado, le aziende agricole non avevano patito limitazioni finanziarie in relazione a questa tipologia di contributi, in quanto era stato erogato loro l'importo corrispondente al danno integrale subito. Nondimeno la Regione Marche non aveva mai notificato alla Commissione Europea le misure assunte in favore di tale categoria di imprenditori agricoli, non tenendo conto che tali misure potevano costituire aiuti di Stato ai sensi dell'art. 107 TFUE e che, come tali, necessitavano della previa notificazione alla Commissione UE. Dopo il rigetto del ricorso di primo grado le Parti arrivavano avanti al Consiglio di Stato per dedurre, in estrema sintesi, un primo motivo diretto a confutare la tesi della natura indennitaria dei contributi in questione, il secondo volto ad affermare la compatibilità di questa tipologia di contributi con l'ordinamento eurounitario. Secondo le aziende agricole ricorrenti in appello, vi sarebbe stata un'erronea applicazione, da parte del primo giudice, della l. n. 157/1992 e dell'art. 26 della l.r. n. 7/1995 rilevando che la Regione sarebbe tenuta a risarcire l'intero danno arrecato dalla fauna selvatica e non un mero contributo.

³⁷ Osserva lucidamente il Consiglio di Stato: «l'art. 26 della legge statale 11.2.1992 n. 157 prevede l'istituzione, a cura di ogni regione, di un fondo (...). L'istituzione del fondo trova la sua giustificazione razionale nell'esigenza di non gravare la P. A. di oneri indeterminati ed imprevedibili nel loro ammontare in relazione ad eventi che non sono ascrivibili a suoi comportamenti illegittimi, ma si collegano alla tutela di interessi superiori affidati alle sue cure, qual è quello alla protezione dell'ambiente naturale e, in particolare, della fauna selvatica [...] (cfr. Corte di Cassazione SS.UU. 29/9/2000 n. 1050; Cons. Stato, Sez. Terza, 26 agosto 2016 n. 3707)». Il Giudice ha, quindi, correttamente ricordato che tali principi sono stati avallati anche dalla Corte Costituzionale nella sentenza 4 gennaio 2001 n. 4 laddove ha ritenuto «giustificato, in relazione all'art. 3 Cost., il regime di maggior favore che il legislatore ha voluto riservare agli imprenditori agricoli con il meccanismo degli indennizzi di cui alla L. n. 157/1992. Ne consegue che costituisce ormai *jus receptum* in giurisprudenza il riconoscimento della natura meramente indennitaria dei contributi erogati per il ristoro dei danni derivanti dalla fauna selvatica, e l'insussistenza dell'obbligo di corrispondere ai danneggiati l'integrale ristoro dei danni patiti».

vizio di eccesso di potere per sviamento contestando in radice la natura di aiuto di Stato per i contributi in questione.

Nondimeno il Consiglio conferma la qualificazione impressa alle erogazioni in parola siccome “accertata” dalla Commissione UE³⁸. Secondo il Collegio non può dunque porsi in dubbio tale natura, neppure sostenendo che si tratterebbe di contributi erogati in base a finanziamenti privati e non pubblici³⁹. Ne consegue, conclude il giudice, «che sussistono tutti i presupposti per la qualificazione dell’indennizzo come aiuto di Stato soggetto ad obbligo di notifica alla Commissione europea», pena l’illegittimità del contributo ed il conseguente obbligo di restituzione (oltre all’applicazione della clausola c.d. Deggendorf che vieta l’erogazione di aiuti di Stato ad imprese che devono restituire precedenti aiuti giudicati illegali ed incompatibili con le norme del Trattato da parte della Commissione), con conseguente piena legittimità della scelta della Regione Marche di optare per il regime del *de minimis*, in difetto di autorizzazione UE⁴⁰.

Con una seconda sentenza, ancora più recente, il Consiglio di Stato ritorna sull’argomento nell’ambito di un contenzioso avviato da imprenditori agricoli e titolari di aziende agricole operanti nei territori della Regione Marche danneg-

³⁸ Osserva il Consiglio: «varie regioni italiane hanno provveduto ad effettuare la notifica ex art. 108, paragrafo 3, del TFUE e la Commissione UE ha ritenuto che questa tipologia di contributi ricadono nel novero degli aiuti di Stato (cfr. decisioni della Commissione del 13/6/2016; del 27/11/2017; del 29/9/2017 versate in atti dalla Regione Marche). Anche il Ministero delle politiche agrarie alimentari e forestali, di concerto con il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, ha provveduto alla notifica alla Commissione in data 6 giugno 2018 del provvedimento relativo alle «Modalità di concessione degli aiuti per gli indennizzi dei danni provocati da fauna selvatica omeoterma» (protocollato con il numero SA.51285)».

³⁹ Si legge nella sentenza in parola: «la Regione Marche ha infatti precisato che il fondo dal quale sono attinti i contributi è finanziato con denaro pubblico (oltre che con quello privato), in quanto la maggior parte del bilancio degli ATC è costituito da una percentuale delle somme derivanti dalle tasse di concessione regionale sulla caccia. Né possono assumere rilievo le ulteriori prospettazioni svolte dalle appellanti e giustamente respinte dal TAR (elencazione non tassativa degli aiuti, problematica relativa all’effetto incentivante, esaminate a p. 15 della sentenza di primo grado), tenuto anche conto che la natura di aiuto di Stato è stata già accertata dalla Commissione UE».

⁴⁰ Tutt’altro che di poco conto sembrano le considerazioni a chiusura della sentenza in rassegna, soprattutto sotto il profilo sistematico: nel negare le tesi secondo le quali la Commissione Europea avrebbe già ritenuto ammissibili le modalità risarcitorie per la zona del Gran Sasso, per la Regione Emilia Romagna e per la Regione Toscana eccedenti il regime del *de minimis* – in quei casi, infatti, vi è stata la notifica e la Commissione ha potuto esaminare tutti i presupposti in base ai quali è stata prevista l’erogazione del contributo prima di dichiararlo compatibile con la normativa euro unitaria – il Consiglio osserva come nel caso della Regione Marche sia mancata proprio la previa notifica ex art. 108 TFUE: di qui il ricorso al criterio del *de minimis* per evitare le sanzioni. Occorre considerare, infatti, che la previa notifica costituisce un obbligo per lo Stato e che il giudice nazionale non può sostituirsi alla Commissione per operare la verifica di compatibilità del regime con l’ordinamento dell’Unione Europea: «secondo la giurisprudenza consolidata i giudici nazionali non hanno il potere di dichiarare che una misura di aiuto di Stato è compatibile con l’art. 107.2 e 3 del TFUE (cfr. Corte di Giustizia UE 12/2/2008, causa C-199/06; 16/12/1992 causa C-17/91). Ne consegue che questo giudice non può valutare la conformità al Trattato UE di un contributo non notificato alla Commissione facendo riferimento ad un diverso provvedimento emesso da una differente regione (che potrebbe fondarsi anche sulla base di presupposti e regole differenti) che ha superato il vaglio della Commissione UE, in quanto il potere di verificare la liceità dell’aiuto di Stato spetta alla sola Commissione UE».

giati da ungulati per l'impugnazione della d.g.r. volta a revocare il previsto regime risarcitorio a favore del regime *de minimis* con un *plafond* massimo di 15 mila euro nell'arco di un triennio per tutti gli aiuti concessi dallo Stato ad ogni singola azienda agricola⁴¹.

Al centro del giudizio si pone, nuovamente, la scelta della Regione – secondo il giudice assunta presumibilmente al fine di evitare di incorrere in eventuali sanzioni per il caso in cui fosse ipotizzata la riconducibilità di tale normativa ad una qualche forma di aiuto di Stato – di applicare il regolamento *de minimis* nel settore dell'agricoltura anche ai danni arrecati dagli animali selvatici, scelta peraltro in via di autotutela oververosia revocando “ora per allora” una precedente d.g.r. di natura pienamente risarcitoria e fondata sull'assunto – poi superato dall'amministrazione regionale – che il risarcimento dei danni da fauna selvatica «non può essere considerato aiuto di Stato».

Orbene, anche in tale occasione, il Supremo consesso, dopo avere ricordato che costuisce ormai *jus receptum* in giurisprudenza il riconoscimento della natura meramente indennitaria dei contributi erogati per il ristoro dei danni derivanti dalla fauna selvatica e l'insussistenza dell'obbligo di corrispondere ai danneggiati l'integrale ristoro dei danni patiti, ha osservato – impiegando peraltro la solita formula di stile – che «sussistono tutti i presupposti per la qualificazione dell'indennizzo come aiuto di Stato soggetto ad obbligo di notifica alla Commissione europea, pena l'illegittimità del contributo ed il conseguente obbligo di restituzione». Di qui la decisione di valutare la scelta operata dalla Regione Marche di optare per il regime del *de minimis*, in difetto di autorizzazione UE, immune da vizi⁴².

⁴¹ Cons. Stato, sez. III, 26 giugno 2019, n. 4411, conf. TAR Marche, sez. I, 4 maggio 2018, n. 352, consultabile sul sito <http://www.giustizia-amministrativa.it>. In particolare i ricorrenti hanno impugnato dinanzi al TAR Marche la d.g.r. n. 309 del 3 aprile 2017, con la quale è stata revocata la d.g.r. n. 730/2016, avente ad oggetto «Danni da fauna selvatica. Disposizioni» – che qualificava i danni da fauna selvatica alle produzioni agricole come extracontrattuale e quindi non soggette alla regola del *de minimis* – ed è stato stabilito che, per gli anni 2013-2015, «valgono le disposizioni contenute nella d.g.r. n. 103 del 15 febbraio 2016» ovvero il regime *de minimis*. Come si legge in sentenza la d.g.r. n. 103 del 2016 era già stata oggetto di impugnazione, da parte delle appellanti insieme ad altre aziende agricole, con il ricorso n. 297/2016, respinto dal TAR Marche con sentenza 20 novembre 2017, n. 871, confermata dalla sez. III del Consiglio di Stato con sentenza n. 394 del 16 gennaio 2019.

⁴² La sentenza chiude evidenziando come la «Conferma della correttezza delle conclusioni alle quali è pervenuta la Sezione si rinvia nella Nota della Commissione Europea, Direzione Generale Agricoltura e Sviluppo Rurale, n. Ref. Ares(2017)5463163 del 9 novembre 2017, secondo cui gli indennizzi concessi dagli organi di gestione degli ATC con risorse trasferite loro dalla Regione costituiscono aiuti di Stato e pertanto devono essere concessi in conformità delle norme *de minimis* o notificati alla Commissione a norma dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE». Con la sentenza n. 277/2016 (e nello stesso senso le pronunce nn. 246/2016 e 245/2016), TAR Marche ha scrutinato i provvedimenti con i quali la Regione Marche, avendo ritenuto di applicare in passato i regolamenti *de minimis* agli indennizzi erogati a favore degli agricoltori danneggiati da fauna selvatica a partire dall'anno 2005, aveva inteso dichiararne successivamente l'illegittimità (leggasi: illegalità) degli stessi in quanto elargiti in spregio alla normativa unionale con contestuale azione di recupero degli stessi a carico di tutte le aziende beneficiarie. Ai sensi dell'art. 1 lett. F del Regolamento CE n. 659/1999, si definisce “aiuto illegale” ogni nuovo aiu-

4. *Il “dogma” della qualificazione del fondo di indennizzo. Alcuni spunti di riflessione*

La giurisprudenza testé richiamata rappresenta un’occasione per svolgere alcune riflessioni in ordine alla qualificazione del fondo con finalità solidaristiche ex art. 26 l. 11 febbraio 1992, n. 157, come aiuto di Stato.

Tale assunto, presente in tutte le decisioni come un vero e proprio passaggio obbligato del ragionamento, non viene motivato particolarmente dal giudice amministrativo che si limita a liquidare frettolosamente la questione richiamando alcune decisioni della stessa Commissione UE in tal senso orientate⁴³.

Ciò nondimeno, anche e soprattutto a mente della *ratio* sottesa al divieto imposto in sede comunitaria, una siffatta qualificazione non sembra convincere rappresentando una forzatura – se non, addirittura, una stortura – interpretativa del significato stesso della nozione di aiuto. È vero che spetta esclusivamente alla Commissione l’esaminare se le misure di aiuto proposte siano compatibili con il Trattato, salvo naturalmente la sottoposizione della decisione relativa al sindacato della Corte generale e, in appello, della Corte di Giustizia, ma è parimenti vero che i giudici nazionali sono comunque chiamati a conoscere e a scrutinare la qualificazione come aiuto di Stato di una misura⁴⁴.

Prendendo le mosse dalla norma, l’art. 107 TFUE prevede che, «salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

Il principio sotteso al divieto è chiaro ovvero impedire che la provvidenza erogata, considerata e considerabile un “favore”, falsi o minacci di falsare il valore superiore tutelato dal Trattato, ossia la concorrenza.

In un’ottica europea, il fatto che gli Stati membri favoriscano determinati operatori economici, rispetto ad altri, rende non solo il funzionamento del mercato meno concorrenziale e, dunque, meno efficiente – mantenendo e agevolan-

to concesso in violazione dell’art. 108, terzo paragrafo, TFUE. La nozione di aiuto illegale ricomprende quindi ogni nuovo aiuto concesso in violazione sia dell’obbligo di notifica, sia dell’obbligo di sospensione.

⁴³ Tra le altre, si menzionano le decisioni della Commissione UE del 13 giugno 2016, del 27 novembre 2017, del 29 settembre 2017.

⁴⁴ Sul tema, tra gli altri, R. Caranta, *Vintage 2018: gli aiuti di Stato protagonisti davanti al giudice amministrativo*, *Rivista della Regolazione dei Mercati*, op. cit., 73; L. Daniele, *Private enforcement in materia di aiuti di Stato e ruolo dei giudici nazionali: la nuova Comunicazione della Commissione europea*, e A. Adinolfi, *L’applicazione delle disposizioni sugli aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali: gli strumenti di cooperazione stabiliti dalla Commissione europea e il loro rapporto con il rinvio pregiudiziale*, entrambi in C. Schepisi (a cura di), *La modernizzazione della disciplina sugli aiuti di Stato, il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, Torino, 2011, rispettivamente 159 e 175.

do alcuni soggetti economici a scapito di altri, magari più efficienti e performanti – ma mina anche le basi dell'unificazione dello stesso mercato interno. L'art. 108 del TFUE attribuisce alla Commissione europea il compito di controllare gli aiuti di Stato e impone agli Stati membri l'obbligo di informare preventivamente la Commissione di ogni progetto volto a istituire aiuti, affinché lo dichiari compatibile, o meno, con il TFUE.

Le norme UE in materia di aiuti di Stato prevedono che un trasferimento di denaro, o altro vantaggio economico, da parte di una pubblica amministrazione, o soggetto pubblico, a un'impresa – pubblica o privata – costituisca un aiuto di Stato, laddove ricorrano determinate condizioni giacché non tutte le misure pubbliche e non tutti i trasferimenti di risorse costituiscono aiuti di Stato; sono considerati “favori” quelli che rispondono a determinate caratteristiche e sono, perciò, suscettibili di comportare effetti distorsivi e dannosi per il corretto funzionamento del mercato⁴⁵. In particolare, si è in presenza di aiuto di Stato, a norma dell'art. 107, comma 1, del TFUE, laddove siano rinvenibili le ormai note quattro condizioni cumulative rappresentate dal trasferimento di risorse statali, dal vantaggio economico concorrenziale, dalla selettività della misura, dall'effetto sulla concorrenza e sul commercio.

Ebbene, proprio alla luce delle predette condizioni, la scelta di ricondurre il fondo *ex art. 26*, l. 11 febbraio 1992, n. 157, o, meglio, le provvidenze da questo erogate, alla nozione di “aiuto” suscita perplessità.

Premesso che la disciplina degli aiuti di Stato rappresenta un complesso – e non sempre intellegibile – intreccio di divieti, esenzioni ed autorizzazioni, avente l'obiettivo di impedire che benefici pubblici (di qualsiasi natura) disposti in favore delle imprese nazionali determinino barriere all'integrazione europea, causando un danno rilevante sull'economia di un determinato settore produttivo o merceologico, gli indennizzi in parola, nella loro dimensione tipicamente surrogatoria del risarcimento tradizionale, non sembrano idonei a determinare gli effetti distorsivi predetti.

Nel caso fondo, non solo una quota parte delle risorse erogate non è comunque di provenienza pubblica⁴⁶ ma – soprattutto – non sembra potersi rinvenire il “beneficio economico” (che un'impresa non potrebbe ricevere in condizioni normali di mercato, ossia in assenza di intervento dello Stato) idoneo a falsare la concorrenza stigmatizzato dall'UE.

Focalizzandosi sugli effetti della misura, appare evidente che non si tratta di liberare dai costi inerenti alle loro attività economiche gli operatori quanto piut-

⁴⁵ Per una ampia trattazione del tema, A. Travi, *Note introduttive al tema degli aiuti di Stato*, in E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi, (a cura di), *Gli aiuti di Stato. La tutela del consumatore*, *op. cit.*, 2019, 3 ss.; S. Armati, *La nozione di aiuto di stato*, Formez PA, Roma, 2017.

⁴⁶ Parte del fondo è coperto da fondi privati *ex lege* ovvero di provenienza dall'attività venatoria.

tosto di rimuovere una situazione di svantaggio determinata da un evento dannoso riconducibile alla responsabilità proprio dello Stato soggetto erogatore.

Nel caso del fondo, infatti, lo Stato assume il ruolo di erogatore non come amministrazione pubblica che dispensa provvidenze ma come soggetto “responsabile” di un danno chiamato a ristorare i cittadini colpiti. E la differenza sembra tutt’altro che di poco conto.

Per quanto riguarda la distorsione (anche solo potenziale) della concorrenza, si ritiene che una misura concessa dallo Stato falsi o minacci di falsare la concorrenza quando è in grado di migliorare la posizione concorrenziale dell’impresa beneficiaria nei confronti di altre imprese concorrenti: nel caso di specie l’impresa agricola indennizzata non vede migliorata la sua posizione rispetto agli altri *competitors* quanto piuttosto viene messa in condizioni di permanere sul mercato stante il nocumento cagionato da “beni” dello Stato.

A ben vedere il problema della concorrenza non si rinviene né a livello nazionale (posto che l’accesso al fondo è generalizzato) né, tantomeno, a livello eurounitario giacché l’indennizzo tiene luogo del risarcimento tradizionale assumendo pertanto una portata di fatto neutrale rispetto ai diversi sistemi di ristoro previsti da ciascun Stato membro per i danni cagionati da fauna selvatica.

Ecco che allora, in una prospettiva di sistema, forse si può – o, addirittura, si deve – auspicare una più attenta rimediazione del “dogma” affermato in sede comunitaria sugli indennizzi per i danni prodotti dalla fauna selvatica che, concettualmente, sembrano essere altra cosa dall’aiuto di Stato.

Del resto depone a favore di una siffatta conclusione la stessa casistica affastellatasi negli anni la quale porta esempi di finanziamenti pubblici a favore di privati operatori economici nei vari comparti (si va dal trasporto ferroviario a quello marittimo, dalle telecomunicazioni agli insediamenti industriali) totalmente diversi dalle erogazioni del fondo *ex art.* 26 l. 11 febbraio 1992, n. 157, sia sotto il profilo della causa, dello scopo ma anche – e, soprattutto – degli effetti dell’intervento dello Stato⁴⁷.

5. *Considerazioni conclusive*

Si è detto che la giurisprudenza amministrativa ha avuto il merito di ricordare in più occasioni che spetta allo Stato e, a seguire, alle singole realtà regionali, il compito di attivarsi fattivamente per assicurare un adeguato ristoro al danno sofferto dalle imprese agricole superando eventualmente i diversi sistemi regionali improntati al regime *de minimis* con la consapevolezza oramai pacifica che per

⁴⁷ Per una rassegna generale, R. Caranta, *Vintage 2018: gli aiuti di Stato protagonisti davanti al giudice amministrativo*, *Rivista della Regolazione dei Mercati*, *op. cit.*, 73 ss.

l'UE l'indennizzo previsto dall'art. 26 della l. 11 febbraio 1992, n. 157, debba necessariamente essere considerato come aiuto di Stato *tout court*, indipendentemente dalla qualificazione giuridica formalmente data.

La stessa giurisprudenza nazionale afferma oramai ciclicamente come spetti solo alla Commissione UE la valutazione circa la "compatibilità" degli aiuti di Stato con il mercato interno, escludendo qualsivoglia margine di manovra domestico in materia.

Ciò posto, che in un Paese come l'Italia con un patrimonio faunistico selvatico in continua crescita – anche a causa di politiche pubbliche di contenimento talvolta piuttosto discutibili – un sistema di erogazioni improntato al regime *de minimis* sia uno strumento inadeguato, è cosa ovvia e scontata.

Ecco che allora, fermo quanto appena detto, deve essere vista con favore la recente presa di coscienza dello Stato il quale – dopo avere lasciato per anni il tema in balia delle Regioni⁴⁸ con esiti talvolta disastrosi – si è finalmente attivato cogliendo, con oltre sei anni di ritardo, l'apertura seppur condizionata delle Istituzioni UE⁴⁹. Facendosi finalmente parte attiva, sulla base degli orientamenti comunitari, in esito ai lavori di uno specifico tavolo tecnico interistituzionale il MIPAF, di concerto con il MATTM, ha provveduto in data 6 giugno 2018 a trasmettere alla Commissione europea lo schema di decreto da utilizzare come base giuridica per la notifica, da parte degli Enti concedenti, del regime nazionale sui danni da fauna selvatica protetta. Con decisione C (2019) 772 del 29 gennaio 2019, la Commissione Europea ha informato il Governo italiano di non sollevare obiezioni nei confronti del regime di aiuti notificato e, conseguentemente, con nota 9791 del 26 febbraio 2019 il MIPAF ha comunicato di aver attivato la procedura per la trasmissione alla Conferenza unificata dello schema di decreto interministeriale, che costituisce la base giuridica del regime di aiuto.

Detto regime di aiuto, concernente sia l'indennizzo dei danni da fauna selvatica protetta sia gli investimenti per la prevenzione degli stessi danni, costituisce uno schema quadro nazionale che potrà quindi essere attivato e declinato dalle Regioni, Province autonome e Enti gestori delle aree protette nazionali in alternativa al regime *de minimis*, applicato finora ai fini della corresponsione degli indennizzi e dei contributi per la relativa prevenzione.

In un periodo relativamente breve le singole amministrazioni regionali potranno dunque superare il regime *de minimis* assicurando ai propri cittadini una tutela indennitaria quanto più possibile vicina al risarcimento pieno. Nel-

⁴⁸ Le quali «si devono limitare a conformare la propria legislazione alla normativa di cornice dettata dallo Stato, la quale normativa è informata al principio solidaristico di cui agli artt. 2 e 3 Cost.».

⁴⁹ Cfr. gli «Orientamenti dell'UE per gli aiuti di Stato nel settore agricolo 2014/2020, pubblicati sulla G.U.C.E. del 1° luglio 2014» secondo i quali occorre che i singoli Stati membri e le imprese interessate adottino misure di prevenzione del fenomeno che siano proporzionate alla minaccia (vedasi il par. 1.2.1.5).

la medesima ottica è ragionevole auspicare l'alleggerimento degli oneri istruttori posti a carico dei soggetti lesi, la semplificazione dei procedimenti amministrativi finalizzati alla richiesta e all'ottenimento di somme a titolo di ristoro e, *last but not least*, lo stanziamento sistematico di risorse finanziarie sui vari fondi regionali.

Ciò anche in ragione del fatto che – comunque – nonostante il “dogma” imposto dalla Commissione Europea, la tesi che le erogazioni indennitarie di natura solidaristica debbano essere ricondotte alla categoria degli aiuti di Stato non sembra convincere affatto tenuto conto della sostanziale “alternatività” esistente tra meccanismo risarcitorio giurisdizionale e meccanismo indennitario.

Il fatto poi che nel caso del fondo lo Stato assuma il ruolo di erogatore non come amministrazione pubblica che dispensa provvidenze ma come soggetto “responsabile” di un evento dannoso chiamato a ristorare i cittadini colpiti potrebbe rappresentare un valido elemento per rimettere in discussione l'argomento in sede comunitaria.

L'idea che sia sostanzialmente il privato a sopportare il rischio di danni che è connaturale alla presenza di animali selvatici a causa di un meccanismo risarcitorio lento, farraginoso e – soprattutto – gravoso, è a dir poco inaccettabile sicché sono le forme alternative di tutela a dover essere valorizzate.

Ecco perché, nell'ambito di riforme domestiche della disciplina di settore che sappiano sempre di più coniugare, l'interesse generale della collettività alla tutela degli animali selvatici con quello particolare dei danneggiati, la via tracciata dal legislatore nazionale nel lontano 1977 sembra ancora oggi essere quella giusta da seguire.

Gli indennizzi per i danni cagionati dalla fauna selvatica alla produzione agricola nell'ambito del sistema sugli aiuti di Stato. Luci e ombre di un dialogo tra formanti interni e il diritto UE

Lo studio intende affrontare criticamente il tema degli indennizzi dei danni cagionati dalla fauna selvatica alla produzione agricola previsti dall'ordinamento italiano nell'ambito del sistema degli aiuti di Stato di matrice eurounitaria. La questione relativa al rapporto intercorrente tra il fondo *ex art. 26* della l. 11 febbraio 1992, n. 157, e la disciplina UE costituisce oggetto di analisi approfondita attingendo alla normativa eurounitaria, così come interpretata dalle istituzioni UE, e alla giurisprudenza nazionale, con particolare attenzione alle indicazioni rese dal Consiglio di Stato. L'analisi rappresenta un'occasione di riflessione sulla scelta dell'UE di ricondurre il fondo con finalità solidaristica al novero dei "favori" idonei a falsare o minacciare di falsare la concorrenza. All'esito dell'indagine condotta emerge un quadro sistematico articolato e complesso caratterizzato da un Governo centrale finalmente artefice di una politica nazionale volta a superare il regime *de minimis* per assicurare ai cittadini danneggiati un ristoro il più possibile soddisfacente.

Compensation for damage caused by wildlife to agricultural production under the State aid scheme. Lights and shadows of a dialogue between internal factors and EU law

The study aims to critically address the issue of compensation for damage caused by wildlife to agricultural production under the Italian system of State aid in the European Union. The issue concerning the relationship between the fund under Article 26 of Law No 157 of 11 February 1992 and the EU rules is the subject of in-depth analysis, drawing on the EU legislation as interpreted by EU institutions, and on national case law, with particular attention to the indications given by the State Council. The analysis represents an opportunity to reflect on the EU's choice to bring the fund back to the list of 'favours' capable of distorting or threatening to distort competition. The outcome of the investigation carried out reveals a systematic and complex picture characterised by a central government that has finally created a national policy designed to overcome the *de minimis* regime in order to ensure the most satisfactory possible compensation for affected citizens.

