

Note a margine della sentenza n. 42 del 2016 del giudice contabile in materia di caccia

di Simone Neri

27 luglio 2018

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il quadro normativo. – 3. I motivi del ricorso. – 4. La sentenza del Giudice contabile. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

L'esercizio dell'attività venatoria, nel corso degli ultimi decenni, ha subito una drastica limitazione proveniente da diversi interventi normativi nazionali e sovranazionali. Le mutazioni del contesto sociale, delle specificità morfologiche dei territori e la necessità di proteggere l'ecosistema hanno infatti spinto diversi attori istituzionali a predisporre una serie di regole e di conseguenti divieti per la caccia.¹ L'intervento dei legislatori si inquadra all'interno di una realtà che non considera più la caccia come una attività produttiva e di autosostentamento ma bensì come una mera "attività ludica".²

Con l'emergere così di alcuni e significativi interessi riguardanti la tutela del patrimonio ambientale,³ e grazie alla spinta propulsiva di numerosi attori della società civile,⁴ si è gradualmente limitata l'attività venatoria sull'intero territorio nazionale. In questa cornice la protezione della fauna selvatica, ad opera delle pubbliche amministrazioni, è un argomento di particolare sensibilità che ha spesso sollevato, e solleva tutt'ora, numerosi dibattiti all'interno dell'opinione pubblica in ordine ai possibili conflitti che si generano tra interessi spesso divergenti. Se da un lato, dunque, vi è l'esigenza di introdurre adeguati strumenti e misure di controllo della fauna selvatica -con l'obiettivo di contenere i danni che alcune specie animali possono cagionare nei territori coltivati, nelle aree industrializzate e in quelle ad alta densità urbana- dall'altro, vi è la specifica esigenza di tutelare l'ecosistema nel suo complesso.⁵

¹ Per ricostruire la disciplina dell'attività venatoria cfr: R. ALESSI, *sub. voc. Caccia*, in *Enciclopedia giuridica*, Milano, 1959; G. DI GASPARE, *Sub. voc. Caccia*, in *enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1988; D. COSÌ, *sub. voc. Caccia*, in *enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1991.

² Così G. DI GASPARE, *Sub. voc. Caccia*, *op. cit.*, p. 1.

³ Sulla materializzazione dell'interesse ambientale vd. G. ROSSI (*a cura di*), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015 e B. CARAVITA – L. CASSETTI – A. MORRONE (*a cura di*), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016.

⁴ Sul ruolo delle associazioni ambientaliste nella difesa dell'ecosistema cfr. M. FEOLA, *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Torino, 2014.

⁵ La Convenzione sulla Diversità Biologica, entrata in vigore il 29 dicembre 1993, all'articolo 2 qualifica l'ecosistema come un "complesso dinamico formato da comunità di piante, animali e

Per la cura concreta di questi interessi le diverse pubbliche amministrazioni coinvolte operano, di volta in volta, una cauta opera di bilanciamento tra queste due confliggenti sfere. Opera che può provocare, però, un rilevante contenzioso giurisdizionale. I giudici sono spesso chiamati infatti a pronunciarsi sui provvedimenti amministrativi che provano a districarsi in questo difficile intreccio.

Nella sentenza che commenteremo, si vedrà come un possibile uso scorretto del potere, volto al rilascio di permessi di caccia, possa dar luogo o meno anche ad una responsabilità patrimoniale per gli amministratori che hanno rilasciato licenze illegittime. Le argomentazioni dedotte in giudizio dal pubblico ministero, e la replica del giudice contabile, presentano un particolare interesse in quanto l'attore erariale, nella sua accusa, prova ad assegnare alle specie faunistiche un valore non solo ambientale e culturale ma anche un autonomo valore economico, la cui lesione aziona la responsabilità per danni all'erario.

2. Il quadro normativo

Con la legge del 1977 sulla disciplina della caccia (l. 27 dicembre 1977, n. 968) si è inteso qualificare la fauna selvatica quale patrimonio indisponibile dello Stato.⁶ La chiara formulazione della norma ha permesso di contemplare la fauna selvatica all'interno di quei beni di cui all'articolo 826, c. 2, del Codice Civile.⁷ Come già sottolineava autorevole dottrina, l'inserimento della fauna selvatica all'interno del patrimonio indisponibile dello Stato ha generato non pochi problemi "in ordine agli strumenti di tutela ed alla applicabilità delle sanzioni".⁸ Il bene pubblico in questione, come osservato da Giannini, è un bene pubblico c.d. "oggettivo", nel senso in cui lo Stato assume su di sé la proprietà del bene in questione affinché l'intera comunità possa usufruirne e per questo la fauna selvatica è "tutelata nell'interesse della comunità nazionale".⁹

Nel nostro ordinamento la caccia è oggi disciplinata dalla legge 11 febbraio 1992 n.157, "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio". L'intervento normativo è frutto di una serie di modifiche che si sono susseguite negli anni e che hanno accompagnato il diverso e mutevole atteggiamento verso la protezione della fauna nel corso degli ultimi lustri. La stessa Unione europea, le cui competenze in materia ambientale risultano essere assai penetranti, ha legiferato in materia¹⁰ e la legge del 1992 rappresenta, in buona parte, proprio il recepimento degli obblighi discendenti dall'ordinamento sovranazionale. All'interno del quadro normativo si stabilisce che siano le Regioni e le Province autonome ad assicurare la gestione e la protezione del patrimonio indisponibile dello Stato. Un eventuale danno a

microrganismi e dal loro ambiente non vivente, le quali, grazie alla loro interazione, costituiscono un'unità funzionale".

⁶ Disposizione tutt'ora presente nell'articolo 1 della legge 11 febbraio 1992, n. 157.

⁷ Per la nozione e il regime giuridico dei beni afferenti al patrimonio indisponibile dello Stato cfr. G. FALZONE, *I beni del patrimonio indisponibile dello Stato*, Milano, 1957 e M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963.

⁸ G. Di GASPARE, *Caccia*, op. cit., p. 2.

⁹ Sul punto vd. M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico nell'economia*, Bologna, 1984.

¹⁰ In materia ambientale l'Unione europea, ai sensi dell'articolo 4 del TFUE, ha una competenza concorrente con gli Stati membri in materia di caccia.

suddetto patrimonio potrebbe generare, in virtù di condotte illegittime dei pubblici dipendenti, un giudizio di responsabilità per la contestazione del danno erariale.

La legge sulla protezione della fauna selvatica si struttura come una “legge-quadro”¹¹ mediante la quale le Regioni disciplinano con proprie leggi regionali la tutela e la gestione dell’attività venatoria e della protezione della fauna selvatica nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge statale, degli obblighi internazionali e delle fonti dell’ordinamento europeo.

Secondo l’articolo 117 della nostra Carta costituzionale la competenza legislativa in materia di caccia è propria delle Regioni in quanto essa non compare tra le materie esclusive dello Stato né tra quelle concorrenti. Il legislatore costituzionale, quindi, con la riforma n. 3 del 2001 ha configurato, confermando in materia l’assetto *pre-riforma*, una competenza esclusiva delle Regioni in materia, la cui potestà è però temperata da un potere statale trasversale, in quanto lo Stato stesso ha una competenza esclusiva relativa all’ambiente, all’ecosistema e ai beni culturali.¹² Alla luce del quadro costituzionale, quindi, le Regioni hanno sì un potere in ordine alla disciplina dell’attività venatoria ma il potere non è assoluto, in quanto la trasversalità della materia ambientale finisce per incidere immancabilmente nel titolo competenziale regionale.¹³

Un discorso diverso può essere applicato per le Regioni a statuto speciale la cui maggiore autonomia in materia ambientale comporta altresì una potestà normativa in materia di caccia leggermente più estesa.¹⁴ In base allo Statuto autonomo la Provincia Autonoma di Bolzano, che è utile in questa richiamare in questa sede ai fini della sentenza che si commenterà a breve, ha una competenza legislativa primaria in materia di protezione della fauna selvatica e di caccia che si esercita nel rispetto delle norme contenute nella legge quadro nazionale. Ai nostri fini la norma di riferimento è la legge provinciale n. 17 luglio 1987 che contiene le norme per la protezione della fauna selvatica e per l’esercizio della caccia. Modificata da ultimo nel 1996 e nel 2007¹⁵, la legge fissa durata, limiti e specie che non possono essere soggette alla caccia.

3. I motivi del ricorso

Con la sentenza n. 42 del 2016 la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti si è pronunciata nel giudizio di responsabilità, promosso dalla Procura regionale, nei confronti di Alois Durnwalder e Heinrich Erhard. Il giudizio è sorto in virtù di un precedente esposto nel maggio 2012 della Lega antivivisezione (LAV) e della Lega abolizione caccia (LAC)- attraverso il quale si denunciava un possibile danno erariale

¹¹ Riguardo le “leggi-quadro” nel nostro ordinamento su tutti vd. F. CUCOLO; *Le leggi Cornice*, Milano, 1964 e più nello specifico F. PIZZETTI, *La legge quadro sulla caccia*, in *Regioni*, 1982.

¹² Prima della riforma del Titolo V, infatti, le Regioni in materia di caccia, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, avevano una competenza “esclusiva” ai sensi del primo comma del precedente articolo 117 della Costituzione.

¹³ Per la nozione riguardante le materie trasversali vd. G. FALCON, *Le materie trasversali*, in *Cortecostituzionale.it*.

¹⁴ Sul rapporto tra le Regioni a statuto speciale e la materia ambiente vd. A. ROCCELLA, *Autonomie speciali e tutela dell’ambiente*, in *forumcostituzionale.it*, 2/2008.

¹⁵ Si tratta nello specifico della legge provinciale 28 novembre 1996, n. 23, pubblicata all’interno d

el Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Trentino - Alto Adige del 10 dicembre 1996, n. 55 e della legge provinciale 12 ottobre 2007, n. 10, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma Trentino - Alto Adige del 23 ottobre 2007 n.43.

in relazione ai decreti di prelievo in deroga che la Provincia autonoma di Bolzano aveva adottato per l'abbattimento di alcune specie faunistiche protette.¹⁶

Secondo la ricostruzione del pubblico ministero, nel corso del mandato istituzionale i due soggetti imputati avrebbero "in modo sistemico" adottato numerosi decreti di autorizzazione alla caccia di alcune specie faunistiche, con i quali si concedeva o il prelievo di tali specie al di fuori del periodo consentito o l'espresso abbattimento, in palese contrasto contro le disposizioni europee, statali e della stessa Provincia autonoma. Tali decreti difettavano infatti di una congrua motivazione e di una adeguata istruttoria, elementi entrambi richiesti tassativamente dalla legge nazionale e regionale. Proprio sul punto il Tribunale regionale di Giustizia amministrativa, in numerosi casi, aveva accolto i ricorsi delle associazioni animaliste proprio per difetto di motivazione dei decreti impugnati. Secondo il pubblico ministero dalla condotta dei due soggetti, che ha portato nel corso del mandato all'adozione di decreti di prelievo, è così derivato un danno al patrimonio indisponibile dello Stato. Tale pregiudizio sarebbe ascrivibile al dolo o "quantomeno alla colpa grave" in virtù del non rispetto dei parametri di legge. Dalla condotta illegittima dei due pubblici dipendenti è derivato altresì, continua la Procura, un danno emergente per le finanze della Provincia autonoma in riferimento alle spese legali e di giudizio che la stessa Provincia ha dovuto sostenere innanzi il tribunale amministrativo di Bolzano per i decreti dichiarati successivamente illegittimi.

La prima questione che pone la sentenza afferisce alla quantificazione del danno al patrimonio indisponibile dello Stato. Per il requirente le specie faunistiche hanno un valore non solo ambientale e culturale ma anche prettamente economico "in ragione del loro ruolo nell'ambito degli ecosistemi". La quantificazione del danno, secondo la procura, si sarebbe dovuta fondare sulle valutazioni del perito tecnico, in relazione al "valore tassidermico degli esemplari in questione".¹⁷

4. La sentenza del Giudice contabile

Nella sentenza in esame la Corte dei conti ha affermato in prima battuta che ai fini dell'individuazione di una responsabilità amministrativa non è sufficiente constatare l'illegittimità dell'atto o del comportamento del pubblico dipendente ma è altresì necessario che l'azione o l'omissione sia anche "illecita e produttiva di danno ingiusto per l'ente". Come ci ha ricordato più volte il giudice contabile, vi è infatti una netta distinzione in fase processuale tra la illiceità del comportamento e l'illegittimità dell'atto, nella misura in cui solo sul primo versante si può concentrare l'oggetto del giudizio relativo alla responsabilità amministrativa.¹⁸

In materia la già citata legge provinciale 17 luglio 1987, n. 14, recante "norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia", all'articolo 4

¹⁶ Per un approfondimento sul giudizio di responsabilità dinanzi al giudice contabile vd. AA.VV., *I giudizi innanzi alla Corte dei Conti. Responsabilità, conti, pensioni*. Milano, 2007.

¹⁷ Non entrando nel merito del calcolo avanzato dalla Procura, si può sinteticamente riportare che la posta di danno al patrimonio indisponibile dello Stato, prospettata dalla Procura, era pari ad una somma di oltre un milione di euro o in subordine, in mancanza di un accertamento incidentale ad opera del Giudice, di 243450,00.

¹⁸ Cfr. su tutti SS. RR. n. 457/86.

stabilisce le specie cacciabili, dispone i periodi durante i quali la caccia è permessa e disciplina altresì i possibili prelievi in deroga per le specie generalmente non cacciabili. Per alcune determinate specie, poi, specifica l'articolo 29 l'assessore provinciale competente in materia di caccia la cattura o l'uccisione di specie cacciabili, indicate all'articolo 4, per tassativi motivi e indicandone i mezzi, i tempi e le modalità. Per le specie non cacciabili, invece, è un decreto dell'assessore competente per materia e solo previo parere dell'Osservatorio faunistico provinciale, a poter permettere in deroga alla normativa l'abbattimento di alcune specie faunistiche il cui aumento eccessivo potrebbe pregiudicare l'equilibrio ecologico. Il comma 5 dell'articolo 4, infine, esplicita i contenuti del decreto derogatorio, stabilendo che esso deve indicare: la tipologia e le finalità della deroga; i mezzi, gli impianti e i metodi di cattura e di uccisione autorizzati; le condizioni di rischio; il periodo durante il quale è ammessa la caccia; il numero orientativo delle specie da abbattere; i controlli e le forme di vigilanza di quanto stabilito del decreto ed infine le persone incaricate dell'intervento.

La *ratio* legislativa, dunque, si basa sul bilanciamento di opposti interessi che vedono, da una parte, la necessità di evitare un aumento eccessivo di specie che possano pregiudicare l'equilibrio ecologico o l'attività umana dell'agricoltura e, dall'altra, la necessità di una salvaguardia delle popolazioni animali e quindi di una relativa salvaguardia dell'intero ecosistema.

Secondo il Giudice contabile, nel caso di specie, non è stato possibile ravvisare un illecito contabile in relazione alle pronunce del tribunale amministrativo regionale di Bolzano che avevano censurato i decreti di prelievo per carenze di istruttoria e di lacune motivazionali. La lesione della "fruibilità della biodiversità" prospettata dal pubblico ministero, infatti, non è stata adeguatamente dimostrata nel caso concreto finendo per risultare meramente astratta al caso di specie. Oltre all'impossibilità di una quantificazione economica del danno prospettato dal pubblico ministero emerge, a detta del Giudice, anche un problema relativo ad una "formalistica aderenza alle decisioni dell'Organo di giustizia amministrativa", in quanto il possibile danno erariale sia stato configurato solo in relazione alle specie abbattute dai decreti dichiarati illegittimi dal giudice amministrativo.

In più la richiesta della procura nell'invocare una sentenza-monito, in quanto la quantificazione simbolica del danno è risultata essere di un centesimo di euro per ogni capo abbattuto, non si sarebbe conciliata con la "supposta esistenza del pregiudizio medesimo". Secondo la Corte, le pronunce della Magistratura contabile non possono tramutarsi in sentenze manifesto senza che vi sia un indiscusso accertamento di una effettiva lesione erariale.

Di tutt'altro avviso è stata invece la Corte nel pronunciarsi sul danno indiretto per le spese legali e di giudizio sopportate dalla Provincia autonoma di Bolzano. Secondo il Giudice contabile i due convenuti avrebbero dovuto adeguatamente curare le istruttorie e inserire i necessari profili motivazionali all'interno dei decreti impugnati in virtù di una costante giurisprudenza del giudice amministrativo: il vizio, quindi, sarebbe stato opportunamente immaginabile se i due attori avessero dimostrato una maggiore attenzione e avessero predisposto una adeguata attività istruttoria.

Per questi motivi la reiterata adozione dei decreti di prelievo che presentavano carenze istruttorie-motivazionali, ha integrato per il giudice l'elemento della colpa grave per una "macroscopica e imperdonabile imprudenza".¹⁹

5. Considerazioni conclusive

Nel caso sino qui analizzato, il giudizio di responsabilità è sorto per aver permesso l'abbattimento di alcune specie selvatiche, queste ultime appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato ma anche, considerando il loro peculiare ruolo nell'ambito degli ecosistemi, quali componenti essenziali del bene giuridico ambiente.

Lo spunto che offre la sentenza è quello di analizzare il rapporto che sussiste tra il danno erariale e il danno ambientale, nella misura in cui la prima condotta illecita può riverberarsi sull'ambiente e viceversa. La stretta connessione tra i due tipi di danno era emersa già con il sorgere dell'interesse ambientale nel nostro ordinamento. Infatti a partire dagli anni Settanta la Corte dei Conti considerava l'ambiente come un bene pubblico gestito dallo Stato e per questa ragione una eventuale lesione al "bene ambiente" configurava un danno erariale *sui generis*, che andava ad incidere sulle spese dello Stato, in quanto a quest'ultimo era demandata la sua gestione.

In questo modo l'orientamento del giudice contabile, in alcune celebri pronunce, aveva ricompreso nel danno erariale anche il danno ambientale, qualificando l'ambiente come "complesso dei beni di uso e godimento pubblico, individuandoli attraverso la legislazione che li protegge per garantire la conservazione e la fruizione da parte di tutta la collettività".²⁰ Secondo questa impostazione il danno all'erario veniva a configurarsi anche come danno alla collettività nel suo complesso e non già solo come una "diminuzione patrimoniale" alle poste contabili.²¹ La Corte dei conti riteneva, dunque, che l'ambiente fosse da ricomprendere all'interno della categoria dei "beni pubblici gestiti dallo Stato". La lesione di tale bene sarebbe stata ascrivibile ad un danno erariale nella misura in cui la gestione del bene stesso era a carico dello Stato.

Nel corso degli anni però la Corte di Cassazione prima (con la sent. n. 440 del 25 gennaio 1986) e il legislatore poi (l. n. 349 del 1986) hanno escluso la cognizione del giudice contabile per il danno ambientale, configurando quest'ultimo come autonomo e azionabile dinanzi al giudice ordinario. In questo modo le fattispecie ascrivibili al danno ambientale si distinguono da quelle ascrivibili ai danni subiti agli enti della Repubblica.²² Proprio la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (legge 8 luglio 1986, n. 349), all'articolo 18, ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento la figura giuridica del danno ambientale, considerando così l'ambiente come bene giuridico autonomo.²³

¹⁹ Secondo tale ricostruzione Alois Durnwalder e Heinrich Erhard sono stati condannati dal Giudice contabile al pagamento di oltre 12 mila euro da suddividere a metà tra i due soggetti.

²⁰ P. MADDALENA, *Responsabilità amministrativa, danno pubblico e tutela dell'ambiente*, in Cons. Stato, 1982, p. 13. Sul punto vd. anche F. GIAMPIETRO, *Responsabilità civile per danno all'ambiente: iniziative internazionali ed esperienza italiana*, in *Foro it.*, 1986, p. 494 e ss.

²¹ In tale senso vd. la sentenza n. 86/1980.

²² In merito cfr. P. D'AGOSTINO - R. SALOMONE (a cura di), *La tutela dell'ambiente. Profili penali e sanzionatori*, Padova, 2011.

²³ Sul punto vd. M. MACCARONI, *Il danno ambientale*, in *amministrazioneincammino.it*.

La disciplina del danno ambientale, con qualche parziale modifica rispetto alla prima e precedente disciplina, si rinviene oggi all'interno della Parte VI del decreto legislativo n. 152 del 2006 e risente delle disposizioni europee sul tema (direttiva 2004/35/CE). Allo stato attuale la cognizione del giudice contabile per il danno ambientale si esplica *“nel caso di danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, anziché ingiungere il pagamento del risarcimento per equivalente patrimoniale, invia rapporto all'Ufficio di Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente per territorio”*.²⁴

Nella sentenza commentata, non è stato possibile configurare come autonoma posta il danno ambientale. Il pregiudizio all'ambiente e all'ecosistema avrebbe infatti dovuto superare una soglia di significatività e misurabilità e tale accertamento sarebbe spettato al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. L'intervento della Corte dei conti si spiega però in ragione del possibile valore economico che hanno le specie faunistiche appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato. A detta dell'attore erariale gli animali, in quanto inseriti all'interno di un ecosistema, sono suscettibili infatti di una valutazione economica. Il giudice in questa sentenza non ha accolto la ricostruzione del pubblico ministero in quanto ad oggi manca una *“reale significatività patrimoniale”* rispetto alla quantificazione di un pregiudizio erariale per l'abbattimento delle specie faunistiche. Il giudice contabile non può quantificare il danno patrimoniale per l'abbattimento illegittimo di alcune specie faunistiche. Mancando un reale rapporto tra animale e valutazione economica, non si può quindi rinvenire un danno al patrimonio dello Stato per la lesione di un bene che è economicamente, allo stato attuale, non quantificabile.

²⁴ Così recita l'articolo 313, c. 6, del decreto legislativo n. 152 del 2006.