

Anche solo l'uccisione ingiusta di un singolo animale appartenente alla fauna selvatica integra danno erariale e va risarcito

Corte dei Conti, sezione I giurisdizionale centrale d'appello sentenza n.248/18

La sezione I giurisdizionale centrale d'appello della Corte dei Conti, con sentenza n.248 del 2018 depositata il 18 giugno 2018, condannava a circa 568 mila euro di danno erariale ciascuno l'assessore alle foreste della Provincia autonoma di Bolzano ed il direttore dell'ufficio caccia e pesca nonché presidente dell'osservatorio faunistico. Il danno erariale era derivato dall'aver approvato nel periodo tra il 2010 ed il 2014 oltre 100 decreti di autorizzazione alla caccia delle specie protette, consentendone il prelievo quando non consentito (volpe, merlo, cornacchia e ghiandaia) o autorizzandone espressamente l'abbattimento (cormorano, tasso, stambecco, tasso, marmotta e faina) in mancanza dei presupposti previsti dalla legge, causando la morte ingiusta di circa 2655 animali.

La denuncia della LAV e l'azione della Procura della Corte dei Conti

La Procura regionale della Corte dei Conti di Bolzano contestava ai convenuti, a titolo di dolo o colpa grave, il danno erariale conseguente all'aver gli stessi reiteratamente adottato provvedimenti illegittimi con i quali veniva autorizzato l'abbattimento in deroga di fauna non cacciabile, cacciabile solo in determinati periodi o, nel caso dello stambecco, di interesse comunitario, al di fuori dei presupposti di eccezionalità in cui tale deroga poteva venire consentita ai sensi sia della legge nazionale che provinciale di riferimento, e comunque in assenza di idonea istruttoria che facesse emergere tale necessità. Secondo la Procura della Corte dei Conti dalla condotta della provincia, che reiterava negli anni provvedimenti illegittimi caducati al Tar in materia di caccia alle specie protette (circa 100 decreti dal giugno 2010 al luglio 2014), sistematicamente e senza motivazione, tale condotta era foriera del pregiudizio del patrimonio dello Stato. La Procura sottolineava come l'azione erariale non era fondata solo sulla mera illegittimità dei decreti ma anche su di una consulenza tecnica al fine di accertare e quantificare la sussistenza del danno al patrimonio indisponibile dello Stato.

Il danno secondo la Procura consisteva dall'uccisione di circa 2655 esemplari di specie protette in violazione della legge e con riferimento ai casi in cui vi era stato giudizio innanzi al Tar nell'abbattimento di 96 esemplari a seguito di prelievo in deroga senza istruttoria e motivazione, dunque una 'illegittima distruzione dei beni pubblici'.

Sull'an la Procura si limitava a richiedere la rifusione del danno da illecita distruzione di beni pubblici, nello specifici di '*beni appartenenti alla fauna selvatica*', la prova del danno consisteva semplicemente nel comprovato abbattimento degli animali in assenza dei presupposti di legge, non essendo necessario invece un intervenuto pregiudizio al complessivo sistema eco provinciale relativo invece al differente danno ambientale.

Si legge nel ricorso della Procura che '*questo modus procedendi e la sistematica autorizzazione all'indiscriminato abbattimento di specie protette si è mantenuto immutato nel corso degli anni e da questa condotta è certamente derivato un danno al patrimonio indisponibile dello Stato che la Provincia aveva in gestione, posto che le specie faunistiche hanno un valore non solo ambientale e culturale ma anche economico nel loro ruolo negli ecosistemi, nonché un danno emergente alla Provincia con riferimento alle spese di giudizio che la stessa ha dovuto sostenere*'

Il procedimento era stato avviato dalla Procura contabile in seguito ad un esposto depositato dalla LAV in cui veniva denunciata la illegittima prassi decennale dell'amministrazione provinciale di consentire l'abbattimento di animali selvatici in deroga alla loro condizione di specie protette dalla legislazione nazionale ed internazionale, facendo presente che, nonostante i provvedimenti di autorizzazione in deroga assunti via via nel tempo, avessero trovato, qualora impugnati, numerosi e reiterati arresti da parte del TRGA Sezione autonoma di Bolzano che ne aveva

principalmente censurato la carenza di istruttoria, di motivazione, nonché la assoluta mancanza di elementi giustificanti la pretesa gravità dei danni che potessero giustificare il provvedimento di autorizzazione all'abbattimento degli animali selvatici protetti, l'amministrazione avesse proseguito nell'emanare provvedimenti eccezionali "in deroga" al divieto di caccia, reiterando costantemente e regolarmente i vizi già accertati e censurati giudizialmente. A seguito di accurate indagini la Procura Contabile ha così ritenuto di individuare un danno erariale e citare in giudizio il funzionario e l'Assessore in allora competenti. La Lav che assieme alla Lac era anche ricorrenti nei pregressi processi amministrativi che caducavano i provvedimenti amministrativi, si costituivano ed erano ammesse in entrambi i giudizi innanzi alla Corte dei Conti in quanto lo Statuto dell'associazioni annoverava tra gli scopi associativi la protezione ambientale e animale. Esse godevano pertanto, secondo la Corte dei Conti, di una piena legittimazione al presente intervento "*ad adiuvandum*" a sostegno delle ragioni del P.M., in quanto l'interesse perseguito a livello statutario si sovrappone e trae diretta linfa dalla legge 11 febbraio 1992 nr. 157 "*Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*"¹

La Corte dei Conti sul caso di specie, in primo grado accoglieva solo in parte il ricorso della Procura, negando la sussistenza del danno erariale limitato alle sole spese di giudizio. Tale sentenza era così impugnata dalla Procura che invocava invece l'accertamento del danno erariale. I convenuti si costituivano in giudizio contestando in appello sia l'ammissibilità dell'intervento ad adiuvandum di Lav e Lac, l'asserita responsabilità per danno indiretto per le spese legali nonché il risarcimento del danno erariale.

Secondo gli appellati, il bene pubblico tutelato non sarebbe stato il singolo animale, ma l'ambiente considerato nel suo complesso ed unitarietà ed in difetto di prova di un danno all'ecosistema e all'ambiente quindi non poteva parlarsi di danno erariale. Lav e Lac si costituivano sia in primo che secondo grado supportando le tesi della Procura.

La sentenza di condanna per danno erariale a seguito dell'uccisione ingiustificata di un singolo animale

Con la sentenza in esame la Corte dei Conti sezione d'appello accoglieva integralmente il ricorso della Procura, come supportato anche da Lav e Lac, svolgendo una interessante ed illuminante disamina sul quadro normativo di riferimento a protezione della fauna selvatica.

La Corte rileva come la premessa normativa da cui partire è che l'articolo 1 della legge 157 del 1992 afferma che la fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato e dunque non più *res nullius*². Analogo contenuto ha la legge provinciale di Bolzano n 14 del 17 luglio 1987, che all'articolo 2 comma 2 prevede che '*la fauna selvatica costituisce patrimonio indisponibile, gestito dalla Provincia*'.

Ecco perché, ragiona la Corte, l'orientamento consolidato di Corte di Cassazione e Consiglio di Stato è che, in caso di illecita apprensione e o soppressione della predetta fauna, oltre alle sanzioni amministrative della predetta legge è applicabile anche la disciplina penalistica³.

Prosegue la Corte, **ogni animale appartenente alla fauna selvatica è quindi patrimonio indisponibile dello Stato e come tale ha un valore, anche 'a prescindere dalla sua collocazione nel contesto ambientalistico e nell'ecosistema'**. L'animale selvatico ha così una sua autonoma forma di protezione a prescindere da tematiche di natura ambientale.

La regola generale quindi, statuisce la Corte è 'il divieto di abbattimento degli animali', come rilevato dalla Corte Costituzionale per cui '*la legge n.968 del 1977 ha segnato il superamento dei principi in tema di caccia posti dal T.U. 5 giugno 1939, n1016 poiché ha qualificato la fauna*

¹ Corte dei Conti di Bolzano del 2016 va primariamente confermata l'ammissibilità dell'intervento ad adiuvandum delle associazioni LAV e LAC, le quali, alla luce del relativo statuto e della relativa organizzazione, denotano ictu oculi nella presente vertenza la titolarità di "un interesse meritevole di tutela" (art. 85 del d. lgs. n. 124/2016)

² Corte Costituzionale n. 97 del 3 aprile 1987; Cassazione penale sezione III sentenza n.8877 dell'8 maggio 1997; Cassazione Civile sezione III 4 marzo 2010 n 5202; Consiglio di Stato sezione III n.3707 del 26 agosto 2016

³ Tribunale di Cuneo, 12 gennaio 1979; Cassazione Penale sezione II del 3 luglio 1990

selvatica come patrimonio indisponibile dello Stato ed ha elevato il divieto di caccia al rango di regola generale, ammettendo solo delimitate e specifiche eccezioni a tale divieto (Corte Cost. n.577 del 28 dicembre 1990).

Nella sentenza è chiarito come la normativa di settore ed i relativi principi di protezione consentono si deroghe, che però sono subordinate alla *‘indispensabile ricorrenza di specifici rigorosi presupposti in assenza dei quali l’abbattimento di “ogni singolo” animale va configurato come ingiustificata violazione al divieto e dunque foriero di danno erariale di misura pari al valore dell’animale.*

Questo in quanto è **ogni singolo animale che appartiene al patrimonio dello Stato**, dunque oltre ad avere valore come parte dell’ecosistema **ha valore in se in quanto è fuori di dubbio che la normativa di settore ‘oltre a tutelare l’ambiente e l’ecosistema, mira a tutelare il singolo animale’.**

Il principio di diritto che emerge fragorosamente dalla sentenza in esame è dunque **la protezione del singolo animale, al di là del suo valore ambientale, ed il relativo danno erariale in caso di sua uccisione illegittima.**

Infatti, ragiona la Corte *‘è la tutela del singolo animale la ratio di tutte le previsioni che ne condizionano l’abbattimento alla ricorrenza di rigorosi e comprovati presupposti’* e quindi *‘solo laddove sussistano comprovate esigenze superiori, specificamente individuate dalla normativa di settore per ciascuna specie, è consentita la soppressione.*

La prova del danno erariale

In proposito secondo la Corte, la Procura ha compiutamente prodotto in giudizio tale prova in quanto la assoluta e reiterata insufficienza della motivazione dei decreti di abbattimento non viene in rilievo quale mera illegittimità formale, ma assurge a pregnante *‘prova della inesistenza dei presupposti legittimanti il superamento del divieto della soppressione dell’animale’*

Infatti la motivazione del provvedimento nei casi di prelievo in deroga assurge un ruolo fondamentale giacchè è *‘finalizzata a dar conto del corretto esercizio della discrezionalità tecnica, sindacabile da questo Giudice’.*

Pertanto la totale assenza o anche solo l’inadeguatezza dell’istruttoria e della motivazione dei provvedimenti non consentono la verifica della ricorrenza dei presupposti che giustificano l’abbattimento e dunque *‘necessariamente non consentono di ritenerlo giustificato anzi impongono di considerarlo abnorme e arbitrario’.*

Ragiona la Corte come la soppressione dell’animale sia una opzione percorribile solo in presenza di speciali condizioni che devono essere bene esternate nelle motivazioni del provvedimento, e non grava sulla Procura, bensì sui convenuti l’onere di dimostrare che tali presupposti ci siano, avendo invece la Procura assolto all’onere di constatare l’insussistenza di quell’approfondimento di carattere preliminare.

Sul punto rileva la Corte come la Procura sia andata ben oltre quanto le spettava, avendo dimostrato mediante perizie prodotte, pienamente condivise dal Collegio, la assoluta insussistenza dei presupposti di legge.

Ciò che è in discussione ragiona la Corte ‘non è il potere della deroga ma come è stato esercitato’.

..ed il sindacato della Corte dei Conti sui provvedimenti di caccia in deroga

Così impostata la questione la Corte rileva come il sindacato del Giudice amministrativo non sia per forza necessario per permettere di accertare il danno, spettando tale valutazione anche alla Corte dei Conti per quanto di sua competenza, in quanto *‘è indifferente sia con riguardo alla sussistenza del danno erariale, sia con riguardo alla sua quantificazione che i decreti siano stati o meno scrutinati dal Giudice amministrativo, ben potendo questa Corte conoscerli autonomamente al fine di verificarne l’attitudine e fondare la responsabilità erariale dei convenuti, contestando il danno erariale tutti gli abbattimenti contestati effettuati in assenza dei presupposti di legge.*

La Corte rileva come dall'esame dei provvedimenti, ciascuno singolarmente e nel loro complesso, emerge con chiarezza che *“lungi dal rispondere con chiarezza alle rigorose esigenze normativamente individuate e della cui valutazione non vi è traccia nei provvedimenti, l'abbattimento degli animali veniva sistematicamente disposto senza che ne ricorressero i presupposti, **trasformando così uno strumento eccezionale in ordinario mezzo di prelievo di specie altrimenti non cacciabili o cacciabili solo in determinati periodi**”*.

L'abuso dello strumento in deroga e l'inconferenza dell'interesse venatorio

Tale prassi emerge fragorosamente anche nelle dichiarazioni confessorie di uno dei due convenuti agli atti per cui *“la gestione attiva dello stambecco ha trovato la sua giustificazione in riferimento all'interesse culturale e venatorio in relazione al valore del trofeo tenendo conto delle esigenze dell'economia montana, dell'interesse venatorio e politico, cercando sempre di difendere l'autonomia della Provincia”*. In pratica l'interesse venatorio ha giustificato la caccia in deroga a specie protette.

Le dichiarazioni confessorie evidenziano secondo i Giudici *“il palese abuso dello strumento straordinario dei prelievi in deroga”* posto in atto dai due convenuti ciascuno nell'ambito delle sue funzioni, *“surrettiziamente adoperato in sprezzante violazione dei limiti di legge, per perseguire finalità ultronee rispetto a quelle individuate dalla normativa di settore, quali uniche legittimanti la deroga al divieto di abbattimento”* ed ancora *“la pervicace reiterazione dei decreti nonostante le innumerevoli pronunce del Tar che ne evidenziavano la illegittimità non solo formale connota di estrema gravità la colpa dei due convenuti”*.

Non è possibile accettare la difesa del legittimo affidamento della difesa considerate le innumerevoli pronunce del Tar che escludono che possa avere ragionevolmente creduto di agire con la necessaria diligenza e nel rispetto della legge.

Sul punto la sentenza rileva come la disciplina di settore comunitaria nazionale e provinciale opera direttamente il bilanciamento tra i diversi interessi coinvolti e proprio in considerazione del bilanciamento ritenuto ottimale prevede espressamente i casi in cui l'interesse alla tutela del singolo animale debba ritenersi prevalente rispetto agli altri interessi e viceversa elencando le rigorose condizioni al ricorrere delle quali la tutela del singolo animale diventa recessiva rispetto ai predetti interessi coesistenti

Sul valore economico degli animali

Con riguardo alla quantificazione del danno, non esistendo un valore di mercato degli animali vivi cui fare riferimento la Procura ha ritenuto di fare ricorso al criterio equitativo di cui all'articolo 1226 c.c. che risulta correttamente e motivatamente individuato, secondo i Giudici, nel valore tassidermico degli animali abbattuti diminuito del 40% imputabile al costo della manodopera ed aumentato di una percentuale variabile per le singole specie animali che adegua il valore dell'animale morto al valore dell'animale vivo tenendo conto della funzione dell'animale vivo nell'habitat naturale. Il valore tassidermico depurato della manodopera esprime secondo la Corte e la procura il valore del bene sottoposto a protezione.

Carla Campanaro