

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 01/09/2011

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/32082-randagismo-chi-risponde-dei-danni>

Autore: Caristena Giuseppe

Randagismo: chi risponde dei danni?

Randagismo: chi risponde dei danni?

Del Dott. Giuseppe Caristena

1. Tra notizie di cronaca e previsioni normative

Quello del randagismo è un fenomeno diffuso nelle nostre città e da sempre sottovalutato dal legislatore. Il desiderio di studiare il tema del randagismo dal punto di vista giuridico, e più precisamente della responsabilità civile legata a tale fenomeno, nasce per i seguenti due ordini di motivi.

Da una parte, v'è l'ennesimo fatto di cronaca che ha come protagonisti cani "vaganti".

Dall'altra parte, il tema della prevenzione del randagismo, più in generale, è tornato alla ribalta dal momento che è attualmente all'esame del Parlamento una proposta di riforma della materia: il Testo Unificato "Nuove norme in materia di animali d'affezione e di prevenzione del randagismo"¹. Un progetto di riforma che, nonostante le critiche mosse da più parti², ha incontrato larga condivisione e spirito bipartisan durante i lavori preparatori, tant'è che la sua approvazione potrebbe giungere in tempi brevi.

Il *leading case* dal quale muove il presente contributo consiste nell'aggressione di un cane randagio ai danni di un cittadino con conseguente richiesta di risarcimento danni da parte di quest'ultimo. Il *core* della trattazione risiede nella individuazione del soggetto titolare della legittimazione passiva in giudizio. Si tratta in altre parole di identificare il soggetto responsabile per non aver prevenuto il danno, e a quale titolo.

Questione tutt'altro che pacifica.

¹ All'indirizzo <http://www.anmvioggi.it/files/TESTO%20UNIFICATO%20ADOTTATO%20COME%20TESTO%20BASE.pdf> è possibile prendere visione della bozza del Testo Unificato in materia di animali da affezione e prevenzione del randagismo. Si tratta di una proposta di riforma tanto attesa e che dovrebbe auspicabilmente far chiarezza, per quel che a noi qui interessa, in merito all'individuazione dei compiti e delle responsabilità in capo ai vari soggetti coinvolti nel campo in questione.

² la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella riunione del 7 Luglio 2011 ha approvato un documento di osservazioni alla bozza di Testo Unificato, che è possibile visionare all'indirizzo http://www.Regioni.it/upload/070711_randagismo.pdf. Ad essere fortemente contestata è, per esempio, l'individuazione, ad opera del legislatore nazionale, delle incombenze dei Comuni. A detta delle Regioni si tratta infatti di un'indebita ingerenza del legislatore nazionale in una materia (la "tutela della salute") rientrante nella legislazione concorrente ex art. 117, co. 2, Cost., e quindi riservata all'azione legislativa delle Regioni stesse.

Mentre il Sindacato Italiano Veterinari di Medicina Pubblica fa sapere che la Legge quadro in materia (l. 281/91) anziché abrogata, come previsto nel Testo Unificato, andrebbe piuttosto sviluppata. La SIMeMP ha elaborato e presentato il 24 marzo 2011 una scheda di emendamento, volta, tra le altre cose, a rimediare alla genericità che il testo di riforma presenta in alcune sue parti (*i.e.* in merito all'individuazione degli attori, delle competenze e delle relative fonti di finanziamento).

Prima di proseguire oltre, è bene sin da ora ricordare che di recente la Cassazione ha avuto modo di pronunciarsi in materia di randagismo affermando il carattere illecito di tale fenomeno.³

Tuttavia tale presa di posizione degli ermellini non deve essere interpretata come un lascia passare per la realizzazione di qualsiasi comportamento volto a contrastare il randagismo. Non è possibile, per esempio e ovviamente, provvedere da sé alla soppressione degli animali vaganti⁴. Contrastare in queste ipotesi non equivarrebbe affatto a risolvere il problema.

In materia, il principale referente normativo è la legge n. 281 del 14 agosto 1991, "*Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo*", che detta le linee guida in merito alla ripartizione dei compiti e delle responsabilità dei diversi soggetti coinvolti.

Ai sensi dell'art. 3, co. 1, della suddetta legge "*[l]e regioni disciplinano con propria legge ... l'istituzione dell'anagrafe canina presso i comuni o le unità sanitarie locali nonché le modalità per l'iscrizione a tale anagrafe e per il rilascio al proprietario o al detentore della sigla di riconoscimento del cane*".

Lo stesso articolo prevede, tra l'altro, che è compito delle Regioni elaborare "*un programma di prevenzione del randagismo*", consistente in iniziative informative presso i cittadini e corsi di formazione e aggiornamento rivolti agli addetti ai lavori.⁵

All'art. 4, co. 1, si legge che "*[i] comuni, singoli o associati, e le comunità montane provvedono al risanamento dei canili comunali esistenti e costruiscono rifugi per i cani nel rispetto dei criteri stabiliti con legge regionale*". Si tratta di strutture il cui controllo sanitario è riservato dal secondo comma dell'art. 3 ai servizi veterinari delle unità sanitarie locali.

Dalla lettera della suddetta legge quadro (destinata, stando alla bozza del Testo Unificato, ad essere abrogata) emerge che l'attività di individuazione e distribuzione dei compiti e delle responsabilità tra comuni e altri soggetti è sostanzialmente delegata alle regioni.

In conclusione, da queste prime battute è possibile acclarare che se la fonte principale risulta essere la legge quadro a livello nazionale, quella fondamentale consiste nelle diverse leggi regionali attuative della prima⁶. E' infatti su quest'ultimo livello che l'interprete dovrà

³ Cassazione civile, sez. III, 28 aprile 2010, n. 10190, R.A. c. Comune di Roccamonfina.

⁴ Per chiarezza, la soppressione di cani (e gatti) vaganti è vietata anche alle autorità pubbliche. Così l'art. 2, co. 2 della legge n. 281 del 14 Agosto 1991: "*I cani vaganti ritrovati, catturati o comunque ricoverati presso le strutture di cui al comma 1 dell'articolo 4, non possono essere soppressi*". Al comma 6 del medesimo articolo si rinviene invece l'eccezione alla regola: "*I cani ricoverati nelle strutture di cui al comma 1 dell'articolo 4, fatto salvo quanto previsto dagli articoli 86, 87 e 91 del regolamento di polizia veterinaria approvato con decreto del Presidente della Repubblica 8 febbraio 1954, n. 320, e successive modificazioni, possono essere soppressi in modo esclusivamente eutanasico, ad opera di medici veterinari soltanto se gravemente malati, incurabili o di comprovata pericolosità*".

⁵ Legge 281/91, art. 3, commi 3 e 4.

⁶ Si noti che sono passati vent'anni dall'entrata in vigore della legge quadro 281/91 e non tutte le Regioni italiane hanno provveduto ad adempiere ai compiti loro delegati. Il fenomeno del randagismo risulta essere infatti sottovalutato, sebbene tale fenomeno sia alquanto attuale nelle città. Ma vi è di più, è stato infatti rilevato che la legge in questione è stata attuata in tempi diversi e con differenze tali da dar vita a uno scenario normativo diversificato, addirittura anche in aree contigue.

maggiormente operare al fine di individuare il soggetto chiamato effettivamente a rispondere per i danni derivanti dall'aggressione di animali "vaganti".

2. I differenti punti di vista della giurisprudenza di legittimità

A prescindere dagli impulsi riformatori che interessano la materia, è senz'altro interessante analizzare il punto di vista della giurisprudenza di legittimità sulla responsabilità connessa al fenomeno del randagismo.

Gli orientamenti giurisprudenziali sono essenzialmente due: 1) da un lato, ci sono le sentenze della Corte Suprema in cui fondamentalmente la Pubblica Amministrazione è stata considerata esente da responsabilità a fronte invece dell'esclusiva legittimazione passiva delle Aziende sanitarie locali (Asl)⁷; 2) dall'altro, invece quelle sentenze con cui gli ermellini hanno statuito la possibilità di chiamare in causa (anche) il Comune in cui l'aggressione è avvenuta.

Tra le decisioni in linea con il primo orientamento, considerato maggioritario, vi è la sentenza della Corte di Cassazione n. 8137 del 2009⁸.

In quell'occasione i giudici di merito avevano condannato il Comune di Pozzuoli, in solido con gli organismi sanitari locali, al risarcimento dei danni subiti dal figlio minore di un puteolano e provocati dal morso di un cane randagio.

Il Comune ricorreva in Cassazione contestando, tra l'altro, la violazione da parte dei giudici di merito della legge 24 novembre 2001, n. 16 della regione Campania, in forza della quale il ricorrente (Comune) avrebbe dovuto essere considerato esente da responsabilità, in quanto ai sensi della medesima legge sono le A.s.l. che *"attivano il servizio di accalappiamento dei cani vaganti ed il loro trasferimento presso i canili pubblici"* (art. 5 lett. c) della legge regionale).

Nella sentenza di cui sopra, i giudici di Palazzaccio hanno accolto le suddette richieste, ribadendo il principio, già affermato dagli stessi giudici nel 2005 (sentenza del 7 dicembre 2005, n. 27001) e *"applicabile mutatis mutandis anche al caso all'esame, secondo cui la legittimazione passiva spetta alla locale azienda sanitaria, succeduta alla USL, e non al Comune"*.

La *ratio* di tale ragionamento risiede probabilmente nella volontà di non gravare sulla posizione dei Comuni con l'affidamento ad essi di ulteriori attività ed incombenze, salvo che ciò non sia espressamente e specificamente disposto da previsioni normative (legge regionale).⁹

C'è da dire che nei casi sopra menzionati (del 2005 e del 2009) le leggi regionali in gioco (rispettivamente quella pugliese e quella campana) delegavano lo specifico compito di vigilanza sui

⁷ Le Unità sanitarie locali (Usl) sono state soppresse dal D.lgs. 502/92 e sostituite dalle Aziende sanitarie locali (Asl).

⁸ Cass., sez. III, 3 aprile 2009 n. 8137, in *Danno e Resp.*, 2009, 869 con nota di Foffa. V. anche Cass., sez. III, 7 dicembre 2005, n. 27001, in *Rep. Foro it.*, 2005, voce *Sanità pubblica*, n. 406, ed in *Resp. e risarc.*, 2006, 3, 60, con nota di Sacchettini; Cass. 12 luglio 2004, n. 12865; Cass. 26 febbraio 1999, n. 102, in *Arch. civ.*, 1999, 443; Trib. Bari 11 giugno 2007, in *Resp. civ. prev.*, 2007, 9, 1950.

⁹ Così Foffa, *op. cit.*, 875.

cani randagi agli organismi sanitari locali. Ed è innegabile che ciò abbia giocato un ruolo decisivo in sede di convincimento dei giudici per un'esclusiva responsabilità delle A.s.l. coinvolte.

Un argomento spesso preso in considerazione dai giudici di legittimità aderenti a questo primo orientamento è il carattere autonomo che rivestono, da qualche tempo, le A.s.l. nei confronti della pubblica amministrazione. Carattere, questo, ricevuto e rafforzato a seguito di innovazioni normative nel settore della sanità nazionale.

A ben vedere, di ciò hanno tenuto conto anche i giudici della sentenza n. 8137/2009 nell'iter logico seguito per decretare l'assoluzione del Comune di Pozzuoli. Essi infatti hanno ricordato che *“in seguito al riordino del servizio sanitario conseguente al d.lgs. n. 502 del 1992, risulta reciso il «cordone ombelicale» fra Comuni e USL (così Corte cost., 24/06/2003, n. 220) con la trasformazione delle unità sanitarie locali in aziende sanitarie locali e con il mutamento della configurazione giuridica di queste ultime, non più strutture operative dei comuni, ma aziende dipendenti dalla regione, strumentali per l'erogazione dei servizi sanitari di competenza regionale. Ne consegue che la locale azienda sanitaria doveva essere considerata soggetto giuridico autonomo rispetto al Comune di Pozzuoli”*.

Tuttavia nella primavera del 2010 i giudici di Piazza Cavour hanno avuto occasione di ritornar sul dibattuto tema oggetto del presente lavoro. Con la decisione n. 10190 del 28 aprile 2010¹⁰, i giudici della Terza Sezione della Corte di Cassazione hanno effettuato un cambio di rotta rispetto a quanto affermato l'anno precedente, nella primavera del 2009, e che sembrava essere ormai un consolidato punto di vista giurisprudenziale (v. *supra*).¹¹

Vittima dell'aggressione in questo nuovo caso fu un'anziana signora, della veneranda età di novant'anni, che intimorita da un randagio alquanto aggressivo si allontanò di tutta fretta e cadde, riportando così seri danni fisici.

I giudici di merito avevano deciso per la sola responsabilità dell'attrice (v. *infra*).

In sede di legittimità è stata però constatata la violazione delle norme sul randagismo: la legge n. 281/92 e legge regionale della Campania n. 36/1993, *“che impongono ai Comuni di assumere provvedimenti per evitare che gli animali randagi arrechino disturbo alle persone, nelle vie cittadine; violazione aggravata dalla circostanza che vi erano state diverse segnalazioni della presenza dell'animale randagio, da parte della cittadinanza”*. Sempre ai sensi della sopracitata legge regionale, sono i Comuni a dover *“vigilare, tramite le Asl, sul comportamento degli animali”*.

In conseguenza di tale constatazione, i giudici di Cassazione hanno ribaltato la decisione dei giudici di merito che in precedenza avevano escluso la responsabilità sia dell'A.s.l. sia del Comune. Per di più con argomentazioni che in ultimo grado di giudizio sono state rigettate *in toto*.

¹⁰ Cass., sez. III, 28 aprile 2010, n. 10190, in *Danno e responsabilità*, 2010, 12, 1119 e ss., con nota di Barbaro.

¹¹ Dello stesso avviso: Cass., sez. III, 20 luglio 2002, n. 10638, in *Danno e resp.*, 2003, 3, 274, con nota di Bitetto; Trib. di Trapani 16 marzo 2006, in *Giur. merito*, 2006, 11, 2411; G.d.P. Ruvo di Puglia 12 gennaio 2004, in *Dir. e giust.*, 2004, 16, 95; G.d.P. Manduria 22 ottobre 2003, in *Merito*, 2004, 16.

Invero, i giudici di Piazza Cavour non hanno affatto condiviso la “*motivazione intrinsecamente illogica ed antiggiuridica*” fornita dai giudici del secondo grado, secondo cui la responsabilità dell’accaduto ricadrebbe interamente sulla parte attrice (vittima dell’aggressione) in considerazione sia della sua tarda età, sia della piccola taglia del randagio.

A detta dei giudici di legittimità, in caso di accertata sussistenza dell’illecito, a tali condizioni non può attribuirsi un carattere così decisivo ai fini dell’accertamento della responsabilità.

L’età della vittima, i suoi goffi e lenti movimenti (dovuti appunto alla tarda età) e la taglia del cane randagio, così come altre condizioni (apparentemente irrilevanti sotto il profilo giuridico), non possono da soli, e acriticamente, essere utilizzati ai fini dell’accertamento del nesso di causalità tra aggressione e danno, salvo che sia provato che detti elementi abbiano una rilevanza tale da risultare le sole cause del danno¹².

Preso atto di tutto quanto sopra esposto, i giudici della Terza Sezione della Corte di Cassazione hanno condannato il Comune di Roccamonfina, in solido con A.s.l., a risarcire i danni all’attrice.

Infine, il principio risultante è quello per cui la responsabilità del comune discenderebbe dalla mancata o scorretta esecuzione di quei compiti delegatigli dalla normativa regionale di attuazione (*i.e.* omessa costruzione di canili e rifugi sufficienti e idonei). Un’omissione il cui carattere illecito sarà onere dell’attore-vittima provare per ottenere la condanna al risarcimento dei danni del Comune, quantomeno in solido con l’ente sanitario locale individuato dalla legge regionale del caso.

3. Responsabili a che titolo?

La giurisprudenza maggioritaria rigetta l’idea che la Pubblica Amministrazione possa essere chiamata in causa a titolo di responsabilità oggettiva *ex art.* 2052 cod. civ.¹³

L’art. 2052 cod. civ. prevede una presunzione di responsabilità in capo al proprietario/utilizzatore dell’animale per i danni da quest’ultimo arrecati. L’assenza di responsabilità per il soggetto è prevista solo per il caso in cui questi riesca ad invocare validamente il caso fortuito.

Chi è a favore dello schema di responsabilità oggettiva sostiene che la Pubblica Amministrazione è, a ben guardare, l’unico soggetto in grado di fronteggiare il rischio legato al randagismo e di intervenire in sede preventiva mediante l’adozione di provvedimenti atti a ridurre i costi sociali.

Però, la giurisprudenza maggioritaria, nel caso del Comune chiamato a rispondere per i danni dei cani randagi (*recte*, degli animali selvatici in generale), propende piuttosto per l’adozione del

¹² Vedi gli artt. 40 e 41 cod. pen. Nella giurisprudenza di legittimità, *ex multis* si vedano Cass., sez. III, 10 ottobre 2008, n. 25028 e Cass., 4 gennaio 2010, n. 4.

¹³ Tra tutte v. Cass. 24 settembre 2002, n. 13907, in *Giust. civ. Mass.* 2002, 1712 e Cass. 20 luglio 2002, n. 10638.

modello di responsabilità extracontrattuale ex art. 2043 cod. civ. e connesso meccanismo probatorio¹⁴.

La tesi della responsabilità extracontrattuale si fonda sull'assunto che in capo alla Pubblica Amministrazione non è rinvenibile quella disponibilità giuridica e di fatto in cui consiste il potere di controllo. In altre parole, sarebbe eccessivo rivolgersi al Comune in termini di sua responsabilità oggettiva ex art. 2052 cod. civ., posto che la natura dei randagi è tale da rendere difficoltosa la configurazione di una posizione di proprietà in capo alla Pubblica Amministrazione, sebbene oggi la fauna selvatica rientri nel patrimonio dello Stato.¹⁵

Vale infatti precisare, a conclusione di questo paragrafo, che in passato gli animali selvatici erano considerati *res nullius* ma con l'entrata in vigore della legge quadro sulla caccia “[l]a fauna selvatica [diventa] patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale”.¹⁶

4. Conclusioni

Il quadro della situazione può essere delineato nei seguenti termini.

Stando alla più recente giurisprudenza di legittimità, la responsabilità dei comuni per i danni provocati dai randagi non è da escludere *a priori*. Inoltre, tale soluzione andrebbe coordinata con il modello della responsabilità extracontrattuale ex art. 2043. Modello ampiamente accolto dai giudici di legittimità nei confronti dei comuni nei casi connessi al fenomeno del randagismo.

A ben guardare, una delle finalità del progetto di riforma della materia (bozza di Testo Unificato) è proprio quella di individuare con maggiore chiarezza i soggetti coinvolti nell'attività di prevenzione del randagismo e i compiti ad essi affidati. Dunque i soggetti titolari di legittimazione processuale attiva e passiva di volta in volta.

Ebbene, all'art. 15 (“Compiti dei Comuni”) della bozza di Testo Unificato si legge che “[i]l sindaco è responsabile dei cani vaganti e ritrovati o catturati sul territorio del comune e ha l'obbligo di collocarli presso un rifugio, informandone il servizio veterinario pubblico, il sindaco è altresì responsabile delle colonie feline e dei gatti randagi”. Sempre ai sensi del medesimo articolo “[i] comuni, singoli o associati, provvedono ad attuare piani di controllo delle nascite attraverso la sterilizzazione chirurgica. All'attuazione di tali piani i comuni provvedono con proprie risorse economiche”.

Dalla lettera del testo base di riforma deriverebbe un maggior carico di obblighi e responsabilità sulla Pubblica Amministrazione.

¹⁴ Per cui sarà onere dell'attore-vittima dimostrare la colpa del Comune per aver omesso di porre in essere le misure idonee a prevenire e/o rimuovere il pericolo rappresentato dalla fauna selvatica.

¹⁵ Cassazione, sez. III, 13 dicembre 1999, n. 13956.

¹⁶ Legge 11 febbraio 1992 n.157, *Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*, art. 1, co. 1.

Tuttavia proprio quest'articolo è stato fortemente criticato dalle Regioni poiché esso configura un'ingerenza del legislatore nazionale in una materia di competenza concorrente.¹⁷

Di fronte a un corpo normativo poco chiaro e per di più in fase di "ristrutturazione", l'interprete non potrà che far riferimento alla giurisprudenza di legittimità che, giustamente ad avviso di chi scrive, ha ritenuto di non poter confermare la regola dell'estraneità dei Comuni in relazione ai fatti illeciti legati al randagismo.

¹⁷ Vedi nota 2.