

Randagismo:

La Cassazione cambia idea ...



In tema di risarcimento dei danni provocati da animali randagi, di particolare rilievo ed interesse è la questione, ad oggi tutt'altro che pacifica, della legittimazione passiva, ossia dell'individuazione del soggetto pubblico nei confronti del quale la parte danneggiata può avanzare le proprie pretese risarcitorie.

La disciplina di riferimento, come è noto, è rappresentata dalla L. 14 agosto 1991, n. 281 recante "Legge-quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo", la quale, nel dettare i principi generali in materia di trattamento dei cani e di altri animali di affezione, ripartisce i compiti di tutela della cittadinanza tra i Servizi veterinari delle ASL ed i Comuni. Ai primi spettano le attività di profilassi e controllo igienico-sanitario, essendo loro affidato il "controllo della popolazione dei cani e dei gatti mediante la limitazione delle nascite, tenuto conto del progresso scientifico" (art. 2); ai secondi, singoli o associati, ed alle comunità montane, il compito di provvedere "prioritariamente ad attuare piani di controllo delle nascite attraverso la sterilizzazione", nonché "al risanamento dei canili comunali esistenti"; essi, inoltre, "costruiscono rifugi per i cani, nel rispetto dei criteri stabiliti con legge regionale e avvalendosi delle risorse di cui all'articolo 3, comma 6", e "provvedono a gestire i canili e gattili sanitari direttamente o tramite convenzioni con le associazioni animaliste e zoofile o con soggetti privati che garantiscano la presenza nella struttura di volontari delle associazioni animaliste e zoofile preposti alla gestione delle adozioni e degli affidamenti dei cani e dei gatti" (art. 4). L'art. 3 della stessa legge, infine, demanda alle Regioni, attraverso l'emanazione di leggi proprie in materia,

l'istituzione dell'anagrafe canina presso i comuni o le unità sanitarie locali (co. 1), la determinazione dei criteri per il risanamento dei canili comunali e la costruzione dei rifugi per cani (co. 2), nonché l'adozione di programmi per la prevenzione del randagismo (co. 3).

Dunque è evidente che solo alla luce della normativa regionale è possibile stabilire su quali organi pubblici gravino le funzioni in questione e come tali funzioni vengano ripartite.

Ebbene la giurisprudenza di legittimità, muovendo da siffatto quadro normativo, si era orientata nel senso di affermare la legittimazione passiva esclusiva della ASL nei giudizi risarcitori aventi ad oggetto i danni causati da animali randagi, e tanto alla stregua delle leggi che le varie Regioni, in attuazione della suddetta delega, hanno adottato in materia, nelle quali le più ampie competenze di controllo e recupero dei cani randagi sono tendenzialmente affidate ai servizi veterinari delle ASL.

La Cassazione, con sentenza n. 8137/2009, ha infatti osservato che "in seguito al riordino del servizio sanitario conseguente al d.lgs. n. 502/1992, 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 regio-

nale". Quindi, la S.C. ha affermato la legittimazione passiva delle sole ASL, nel caso specifico facendo applicazione della L.R. n. 16/2001 appartenente alla Regione Campania, che affidava le relative competenze ai servizi veterinari delle ASL, responsabili – secondo l'art. 5 lett. c) della stessa legge – dell'attivazione del servizio di accalappiamento dei cani vaganti e del loro trasferimento presso i canili pubblici.

Il Supremo Collegio, già con una precedente decisione (n. 27001/2005) si era pronunciato nei medesimi termini, muovendo dal ragionamento per cui la locale azienda sanitaria, dopo la soppressione delle USL, deve essere considerata soggetto giuridico autonomo rispetto al Comune e, richiamando, nel caso di specie, la L.R. Puglia n. 12 del 3 aprile 1995, che prevede, all'art. 6, il recupero dei cani randagi a carico dei servizi sanitari delle unità sanitarie locali.

A tale indirizzo si sono uniformate svariate pronunce di giudici di merito, tra le quali si segnala la sentenza del Giudice di Pace Molfetta n. 253/2009 che, sulla scorta della summenzionata L.R. n. 12/1985, ha individuato e dichiarato la legittimazione passiva della ASL BA per i danni in questione, "in quanto ente localmente deputato al controllo del fenomeno del randagismo".

Lo stesso giudice di pace molfettese è tornato più recentemente sulla questione, ribadendo la propria posizione e puntualizzando che "la custodia degli animali randagi è resa possibile,

evidentemente, dalla preventiva cattura dell'animale", compito "certamente non espletabile dalla Polizia Urbana o da altri soggetti incaricati dal Comune" ed al quale "è preposto il servizio di accalappiacani" affidato alla ASL competente e da questa è esercitato. Il disturbo arrecato al cittadino dal cane randagio è, perciò, "la conseguenza diretta dello stato di libertà per la omessa cattura dell'animale da parte del servizio di accalappiacani gestito dalla Azienda sanitaria e di esclusiva competenza di questa", talchè "la responsabilità per il danno causato da tale stato di libertà non può, quindi, ricadere a carico del soggetto che tale stato ha consentito o non impedito" (G.d.P. Molfetta n. 697/2011).

Anche il Giudice di Pace di Bari, con una pronuncia di qualche anno fa, è addivenuto alla medesima conclusione richiamando la ridetta L.R. e rilevando che questa "affida espressamente ai Servizi veterinari delle USL il recupero dei cani randagi, che poi dovrebbero trovare in concreto accoglienza nei canili sanitari di cui al successivo art. 8 oppure nei rifugi di cui all'art. 9 stessa legge (i quali ultimi sono pur sempre vigilati dai Servizi veterinari delle USL); pertanto, l'individuazione, per legge, di uno specifico obbligo di intervento a carico delle USL (ora ASL) per il recupero dei cani randagi in ordine all'approntamento, a cura della competente ASL, di idonee attività e/o iniziative di controllo e prevenzione del fenomeno del randagismo attraverso il recupero dei cani vaganti, rende configurabile una responsabilità ex art. 2043 c.c. della detta ASL" (Trib. Bari n. 68/2007; in senso conf. Trib. Teramo n. 15/2011; G.d.P. Corato n. 110/2010; G.d.P. Fasano n. 2/2010; Trib. Como 20 novembre 2009).

Va però anche riconosciuto che il suddetto orientamento tracciato dalla Cassazione non ha mai trovato unanime condivisione da parte della giurisprudenza di merito, in seno alla quale si sono registrate anche posizioni di segno opposto.



chi risponde dei danni?

e il contrasto giurisprudenziale è servito

Una pronuncia del 28 giugno 2004 del Giudice di Pace di Pozzuoli ha affermato l'ascrivibilità della responsabilità per danni causati da un cane randagio unicamente all'Amministrazione Comunale "la quale ha il potere di controllo e di vigilanza sul territorio e deve provvedere alla cattura, al ricovero, alla custodia ed al mantenimento dei cani randagi sotto il controllo sanitario del servizio veterinario dell'ASL". Invece - ha aggiunto tale giudice - "la ASL è essenzialmente un organo tecnico del Comune, con la conseguenza che, non agendo in via autonoma, non può essere direttamente responsabile nei confronti del cittadino". Alla medesima conclusione è pervenuto chi ha rilevato che il comune è "soggetto passivo dell'obbligo di prevenire le offese che possono derivare alla sicurezza, all'incolumità pubblica, all'igiene ed al decoro cittadino" (Trib. Trapani 16 marzo 2006), nonché chi ha individuato una responsabilità del comune per "omessa vigilanza sull'attività della ASL competente per territorio al fine di prevenire e reprimere il fenomeno del randagismo" (G.d.P. Davoli n. 94/2006), o "qualora abbia ommesso o trascurato di adottare le misure atte a scongiurare il pericolo rappresentato dai cani randagi" (G.d.P. Campli 6 febbraio 2006); ed ancora chi ha ravvisato nel fenomeno del randagismo "per l'utente della strada, una grave e speciale forma di insidia stradale, ossia un pericolo di cui la p.a. non può non essere chiamata a rispondere" (G.d.P. Taranto 16 febbraio 2005).

Peraltro sulla questione si è, di recente, espresso anche il Tribunale di Bari - Sez. dist. Monopoli, il quale ha statuito che "una volta stabiliti, in applicazione della disciplina regionale vigente, i rispettivi compiti, è possibile, tenendo presente il caso concreto, verificare la sussistenza di comportamenti commissivi o omissivi colposi di uno o dell'altro ente ovvero di entrambi, nei limiti delle rispettive competenze e accertare così il soggetto responsabile per i danni arrecati dai cani randagi" (Trib. Bari 22 novembre 2011).

Nel caso di specie, il Tribunale barese, tornato ad esaminare compiutamente le norme della L.R. Puglia n. 12/1985, ha precisato che, da un parte, "l'attività materiale di controllo sul fenomeno del randagismo è posta a carico dell'ASL, tanto che spetta ad essa la tenuta dell'anagrafe anche dei cani randagi (art. 3) e soprattutto provvede al loro recupero sul territorio (art. 6)"; dall'altra, "le funzioni di vigilanza sul trattamento degli animali, la tutela igienico-sanitaria degli stessi, nonché i controlli connessi all'attuazione della presente legge sono attribuiti ai Comuni, che li esercitano mediante le USL", ed inoltre "il Comune provvede a effettuare una polizza per eventuali danni" ed "è tenuto a costituire e mantenere sia i canili sanitari (art. 8), che i rifugi di cani (art. 9)".

Alla stregua di tali norme - si è aggiunto - "è evidente che la tutela del randagismo non gravi solo sulla ASL ovvero solo sul Comune, poiché i relativi compiti

sono specificamente distribuiti tra i due enti, i quali sono titolari di competenze che si completano tra loro", per cui anche "i compiti demandati al Comune dalla legge possono generare responsabilità nel caso non vengano correttamente assolti".

Nel caso concreto esaminato da siffatta pronuncia, all'esito degli accertamenti svolti, è stata affermata la responsabilità esclusiva della ASL, atteso che, pur essendo emerso che, all'epoca dell'infortunio, il Comune era sprovvisto di canile sanitario, tuttavia, la difesa dell'Ente aveva dedotto che esso si avvaleva regolarmente di strutture convenzionate per il ricovero dei cani dopo la cattura da parte dell'ASL.

Ebbene il contrasto giurisprudenziale sulla tematica in commento è ben lontano dal trovare una sua definitiva composizione, e ciò alla luce soprattutto del nuovo intervento della Cassazione che, discostandosi dall'orientamento espresso nei

suoi ultimi arresti, ha individuato a carico del Comune una responsabilità "per violazione delle norme sul randagismo, che impongono ai comuni di assumere provvedimenti per evitare che gli animali randagi arrechino disturbo alle persone nelle vie cittadine" (Cass. n. 10190/2010). Dette conclusioni sono state poi riprese e sviluppate da una successiva pronuncia della stessa S.C. (n. 17528/2011) che, nel confermare il "cambio di rotta", ha ribadito la responsabilità in via solidale per i danni da randagismo sia della ASL territorialmente competente che del Comune, statuendo che "l'ente territoriale ai sensi della legge-quadro 14 agosto 1991 n. 281 e delle leggi regionali in tema di animali di affezione e prevenzione del randagismo (nella specie L.R. Campania) è tenuto, in correlazione con gli altri soggetti indicati dalla legge, al rispetto del dovere di prevenzione e controllo del randagismo sul territorio di competenza".

La S.C. ha altresì puntualizzato che "compiti di organizzazione, prevenzione, e controllo (anche) dei cani vaganti spettano (pure) ai Comuni, tenuti anch'essi, in correlazione con gli altri soggetti pubblici (e non) indicati dalla legge, ad adottare concrete iniziative e assumere provvedimenti volti ad evitare che animali randagi possano arrecare danni alle persone nel territorio di competenza", aggiungendo che "la P.A. è tenuta all'osservanza di un comportamento informato a diligenza particolarmente qualificata, specificamente in relazione all'impiego delle misure e degli accorgimenti idonei ai fini del relativo assolvimento", ed "è responsabile per i danni causalmente riconducibili alla violazione dei comportamenti dovuti, i quali costituiscono limiti esterni alla sua attività discrezionale e integrano la norma primaria del *neminem laedere* di cui all'art. 2043 c.c.", conseguendone che "in presenza di obblighi normativi la discrezionalità amministrativa invero si arresta, e non può essere invocata per giustificare le scelte operate nel peculiare settore in considerazione".

Antonio de Simone

Centro Studi diritto
dei lavori

www.csddl.it

il lavorista

BOLLETTINO del Centro Studi diritto
dei lavori