

## CORTE D'APPELLO DI BARI

### III SEZIONE CIVILE

#### Progetto prevedibilità delle decisioni

#### TEMATICA:

Responsabilità per danni causati da animali randagi.

#### RIFERIMENTO NORMATIVO:

- art. 2043 c.c.;

#### QUESTIONI GIURIDICHE E ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

La questione della responsabilità dei danni cagionati da animali randagi implica la trattazione di due distinti profili in punto di diritto: il primo, attiene all'individuazione del soggetto tenuto *ex lege* a prevenire il fenomeno del randagismo (*id est*: il soggetto legittimato passivo in sede di risarcimento dei danni); il secondo, l'individuazione della norma applicabile.

##### 1. IL RIPARTO DI RESPONSABILITÀ TRA COMUNE E ASL

L'aspetto indicato in rubrica attiene all'individuazione delle istituzioni preposte al controllo e alla vigilanza sul fenomeno del randagismo.

In premessa, si rammenta che la disciplina di riferimento è contenuta nella Legge n. 281/91 recante "*Legge-quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo*".

L'art. 2, nell'individuare gli strumenti rivolti ad arginare il fenomeno del randagismo, distribuisce le competenze tra i Comuni ed i Servizi veterinari delle ASL: ai primi è affidata la costruzione, sistemazione e gestione dei canili e rifugi per cani, alle ASL, invece, incombono le attività di profilassi e controllo igienico-sanitario e di polizia veterinaria.

L'art. 3 attribuisce alle Regioni il compito di disciplinare, con legge propria, le misure di attuazione delle funzioni attribuite ai Comuni ed alle ASL.

In attuazione di tale delega, le singole Regioni hanno adottato autonome leggi in materia, nelle quali, per solito, si è optato per l'affidamento delle competenze di controllo e recupero dei cani randagi ai servizi veterinari delle ASL, lasciando ai singoli Comuni compiti di vigilanza e controllo.

La Regione Puglia ha promulgato legge regionale n. 12 del 13.04.1995 che disciplina la materia in modo dettagliato. Secondo quanto previsto da tale normativa (art. 6), spetta ai servizi veterinari delle ASL il recupero dei cani randagi, che devono poi trovare accoglienza nei canili costruiti e gestiti dai Comuni.

Ne consegue che, stante la lettera della norma, nel territorio pugliese la responsabilità per danni

causati da animali randagi è, prioritariamente, ascrivibile all'Amministrazione sanitaria locale, ferma la responsabilità del Comune ove non abbia provveduto alla predisposizione di strutture idonee a ciò deputate.

Laddove sussistano i presupposti per affermare la responsabilità di entrambi, trova applicazione il generale principio solidaristico sancito dall'art. 2055 c.c., secondo cui *“Se il fatto dannoso è imputabile a più persone, tutte sono obbligate in solido al risarcimento del danno.”*

La Corte di Appello di Bari si è occupata di tale profilo nell'ambito di una fattispecie di risarcimento dei danni materiali e alla salute conseguenti a sinistro occorso tra un'autovettura e un branco di cani randagi. (sentenza n. 179/2017 pubblicata in data 02/03/2017). Con tale sentenza la Corte, dopo aver affermato che la responsabilità del Comune non è configurabile né ex art. 2051 c.c., non potendosi ritenere suscettibili di custodia i cani randagi e non potendo assimilare la loro presenza ad un'insidia stradale, né ex art. 2052 c.c., essendo la norma applicabile ai soli animali governabili rispetto ai quali possa delinarsi un obbligo di custodia da parte del proprietario o utilizzatore e non, invece, nell'ipotesi di cani randagi allo stato brado, ha osservato quanto segue: *“Viene allora in rilievo la normativa di settore, la quale (Legge quadro n. 281 del 1991, art. 3) ripartisce tra l'autorità comunale e le Asl i doveri istituzionali inerenti la lotta al randagismo, affidando alle Regioni la competenza a disciplinare con propria legge l'istituzione dell'anagrafe canina presso i Comuni o le Asl, nonché all'ideazione di un programma di prevenzione del randagismo.*

*La Regione Puglia ha varato una propria legge regionale (n. 12 del 13.04.1995) che regola la materia in modo specifico. In particolare, secondo quanto previsto da tale normativa speciale (art. 6), spetta ai servizi veterinari delle AUSL il recupero dei cani randagi, che devono poi trovare accoglienza nei canili costruiti e gestiti dai Comuni.*

*Pertanto, laddove in materia di prevenzione del randagismo esista una norma regionale (come nel caso della Regione Puglia) che attribuisca all'ASL territorialmente competente ed ai suoi servizi veterinari la lotta al randagismo, deve ritenersi che obbligata a rispondere dei danni provocati dai cani randagi sia la stessa ASL (che nella causa in esame non è stata evocata in giudizio), e non anche il Comune nel cui territorio si è verificato l'evento dannoso (cfr. in senso conforme Cass. civ. n. 27001/2005).*

*Ciò non esclude la configurabilità di una colpa concorrente del Comune ex art. 2043 c.c., la quale tuttavia va allegata e provata in tutti i suoi elementi costitutivi, compreso l'elemento soggettivo della colpa, dimostrando la deviazione dagli standard di comportamento di controllo del territorio, cui l'Ente comunale rimane comunque tenuto ai sensi della citata Legge quadro (ad es., l'essere rimasto inerte nonostante precedenti denunce di avvistamento di cani randagi nella zona dove poi è avvenuto il fatto).”*

## **2. IL REGIME DELLA RESPONSABILITÀ**

Per quanto concerne la natura della responsabilità delle PP.AA., all'esito di un considerevole dibattito giurisprudenziale, le fattispecie attinenti al fenomeno del randagismo sono state ricondotte nell'alveo dell'art. 2043 c.c..

Tuttavia, ai fini dell'applicabilità della suddetta norma, è necessario che ricorrano tutti gli

elementi costitutivi della responsabilità extracontrattuale, con particolare riguardo al profilo della colpa.

Tale qualificazione comporta il rispetto delle regole in punto di prescrizione e onere probatorio tipiche del paradigma aquiliano.

In relazione al secondo aspetto, incombe al danneggiato l'onere di fornire la prova del danno ingiusto subito a causa della condotta colposa ascrivibile al danneggiante. Si è sostenuto, più in particolare, che, ai fini dell'accertamento della responsabilità nella causazione del danno provocato da animali randagi, non è sufficiente la mera allegazione dei fatti che hanno prodotto il danno per sostenere la colpa degli enti istituzionalmente preposti ed individuati dalla Legge quadro e dalle leggi regionali, ma è necessario che il danneggiato fornisca la prova certa della condotta colposa tenuta dai predetti enti.

Invero, la Suprema Corte di Cassazione, recentemente, si è, così, pronunciata sul tema: *“la responsabilità per i danni causati dagli animali randagi è disciplinata dalle regole generali di cui all'art. 2043 c.c. , e non da quelle stabilite dall'art. 2052 c.c. , sicché presuppone l'allegazione e la prova, da parte del danneggiato, di una concreta condotta colposa ascrivibile all'ente e della riconducibilità dell'evento dannoso, in base ai principi sulla causalità omissiva, al mancato adempimento di una condotta obbligatoria in concreto esigibile, mentre non può essere affermata in virtù della sola individuazione dell'ente al quale è affidato il compito di controllo e gestione del fenomeno del randagismo, ovvero quello di provvedere alla cattura ed alla custodia degli animali randagi.”* (Cfr., **Cass. civ. Sez. III Ordinanza, 31-07-2017, n. 18954**)

Ed, ancora, in tal senso, *“ai fini dell'affermazione della responsabilità degli enti evocati in giudizio è necessaria la precisa individuazione di un concreto comportamento colposo ascrivibile agli stessi. Ciò implica che non è possibile riconoscere una siffatta responsabilità semplicemente sulla base della individuazione dell'ente cui la normativa nazionale e regionale affida in generale il compito di controllo e gestione del fenomeno del randagismo e neanche quello più specifico di provvedere alla cattura ed alla custodia degli animali randagi, in mancanza di puntuale allegazione e prova. Tale onere spetta all'attore danneggiato, in base alle regole generali, e consiste nella allegazione e successiva dimostrazione della condotta obbligatoria esigibile dall'ente (nel caso di specie, omessa), e della riconducibilità dell'evento dannoso al mancato adempimento di tale condotta obbligatoria e ciò in base ai principi sulla causalità omissiva. Questo equivale a dire che, applicandosi i principi generali in tema di responsabilità per colpa di cui all'art. 2043 c.c., non è sufficiente - per affermarne la responsabilità in caso di danni provocati da un animale randagio - individuare semplicemente l'ente preposto alla cattura dei randagi ed alla custodia degli stessi, non essendo materialmente esigibile - anche in considerazione della possibilità di spostamento di tali animali - un controllo del territorio così penetrante e diffuso, ed uno svolgimento dell'attività di cattura così puntuale e tempestiva da impedire del tutto che possano comunque trovarsi sul territorio in un determinato momento degli animali randagi. Occorre dunque che sia specificamente allegato e provato dall'attore che, nel caso di specie, la cattura e la custodia dello specifico animale randagio che ha provocato il danno era nella specie possibile ed esigibile, e che l'omissione di tali condotte sia derivata da un comportamento colposo dell'ente preposto (ad esempio perché vi erano state specifiche segnalazioni della presenza abituale dell'animale in un determinato luogo, rientrando nel territorio di competenza dell'ente preposto, e ciò nonostante quest'ultimo non si era adeguatamente attivato per la sua cattura). Diversamente, si finirebbe per*

*applicare ad una fattispecie certamente regolata dai principi generali della responsabilità ordinaria per colpa di cui all'art. 2043 c.c., principi analoghi o addirittura più rigorosi di quelli previsti per e ipotesi di responsabilità oggettiva da custodia di cui agli artt. 2051, 2052 e 2053 c.c.*

*Nella specie, l'accertamento della specifica condotta colposa omissiva del Comune o della ASL e del rapporto di causalità tra la suddetta condotta colposa omissiva e l'evento dannoso, risulta operato dal giudice del merito. Il Tribunale, dopo avere evidenziato l'obbligo astrattamente gravante sugli enti convenuti di vigilare sul territorio, ha rilevato l'assenza di elementi di prova, neppure prospettati in questa sede, riguardo alla presenza del cane nella zona nei giorni precedenti ovvero all'esistenza di eventuali segnalazioni inviate al Comune in relazione alla presenza dell'animale nel territorio comunale, in modo che quest'ultimo potesse richiedere l'intervento del servizio di cattura da parte della ASL. ...”].” (Cass. civ. Sez. VI - 3, Ord., 14-05-2018, n. 11591)*

Pertanto, l'inquadramento legislativo operato dalla Legge quadro n. 281 del 1991 e dalle singole leggi regionali in merito al riparto di competenze tra ASL e Comuni non fa venir meno le regole in punto di riparto di onere probatorio ex art. 2043 c.c.: è, infatti, necessario, prioritariamente, fornire la prova rigorosa della condotta colposa posta in essere dal\i presunto\i responsabile\i e, solo successivamente ed eventualmente, qualora uno degli obbligati in solido ne faccia richiesta ai fini del regresso, ripartirla tra le amministrazioni coinvolte.

In considerazione dei chiarimenti forniti dal Giudice della nomofilachia, la Corte d'Appello di Bari, con ordinanza del 22/06/2018, ha accolto l'istanza ex art. 283 c.p.c., promossa dalla ASL Bari, di sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza appellata che condannava ASL BA al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali, oltre spese di lite, sofferti da parte attrice, conseguenti a caduta da ciclomotore causata dall'aggressione subita da un gruppo di cani randagi.

Questa Corte, seppur in fase di sommario esame, ai fini di delibazione dell'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza impugnata ex art. 283-351 c.p.c., ha confermato i recenti interventi giurisprudenziali in materia, optando per l'accoglimento dell'istanza di sospensione avanzata.

Nel medesimo solco interpretativo, si colloca la successiva sentenza di questa sezione della Corte di Appello n. 1379/2018 pubblicata il 27/07/2018 allorquando, nel rigettare una richiesta di risarcimento danni da lesioni personali subite a seguito di un sinistro (caduta da bicicletta) cagionato da un cane randagio che attraversava la strada, afferma quanto segue: *“Occorre preliminarmente chiarire, in diritto, che la responsabilità per i danni causati dagli animali randagi deve ritenersi disciplinata dalle regole generali di cui all'art. 2043 c.c., e non dalle regole di cui all'art. 2052 c.c., che non sono applicabili in considerazione della natura stessa di detti animali e dell'impossibilità di ritenere sussistente un rapporto di proprietà o di uso in relazione ad essi, da parte degli enti pubblici preposti alla gestione del fenomeno del randagismo.*

*Viene, inoltre, in rilievo la normativa di settore, la quale (Legge quadro n. 281 del 1991, art. 3) ripartisce tra l'autorità comunale e le Asl i doveri istituzionali inerenti la lotta al randagismo, affidando alle Regioni la competenza a disciplinare con propria legge l'istituzione dell'anagrafe canina presso i Comuni o le Asl, nonché*

*all'ideazione di un programma di prevenzione del randagismo.*

*La Regione Puglia ha varato una propria legge regionale (n. 12 del 13.04.1995) che regola la materia in modo specifico. In particolare, secondo quanto previsto da tale normativa speciale (art. 6), spetta ai servizi veterinari delle AUSL il recupero dei cani randagi, che devono poi trovare accoglienza nei canili costruiti e gestiti dai Comuni.*

*Pertanto, laddove in materia di prevenzione del randagismo esista una norma regionale (come nel caso della Regione Puglia) che attribuisca all'ASL territorialmente competente ed ai suoi servizi veterinari la lotta al randagismo, deve ritenersi che astrattamente tenuta a rispondere dei danni provocati dai cani randagi sia la stessa ASL e non anche il Comune nel cui territorio si è verificato l'evento dannoso. Ciò non esonera, tuttavia, il danneggiato dall'onere di provare che vi stata una omissione colposa imputabile alla ASL, né esclude la configurabilità di una colpa concorrente del Comune per la deviazione dagli standard di comportamento di controllo del territorio, cui l'Ente comunale rimane comunque tenuto ai sensi della citata Legge quadro; in entrambi i casi, la responsabilità, va, dunque, allegata e provata in tutti i suoi elementi costitutivi, compreso l'elemento soggettivo della colpa.”*

Bari, 28 novembre 2018

Scheda redatta dal dott. Giuseppe Cacudi, tirocinante ai sensi dell'art. 73 D.L. 69/2013, presso la Corte di Appello di Bari, terza sezione civile.

*Si fa presente che gli orientamenti giurisprudenziali ivi riportati sono meramente indicativi e, pertanto, non vincolanti ai fini della decisione.*