

Domanda di sottrazione di fondi agricoli all'attività venatoria fondata sul diritto all'obiezione di coscienza

Cons. Stato, Sez. IV 3 febbraio 2026, n. 895 - Montedoro, pres.; Satullo, est. - Alessandra Baldi, Lega Nazionale per la Difesa del Cane (oggi Lndc Animal Protection), Animal Liberation Antivivisezione Diritti degli Animali Onlus (avv.ti Pezone, Letrari) c. Regione Emilia-Romagna (avv.ti Senofonte e Ricci) ed a.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. In data 20 dicembre 2018 Alessandra Baldi, nella qualità di comproprietaria, ha presentato alla Regione Emilia Romagna una domanda di sottrazione di fondi agricoli all'attività venatoria, ai sensi dell'art. 15 l. n. 157/1992 e dell'art. 15 l.r. n. 8/1994, relativamente ai terreni siti in Via Ossano, località Cuffiano, Comune di Riolo Terme, identificati dai dati catastali Foglio 26 particella 107, Foglio 27 particelle 43, 44, 45, 46, 75, 79. In particolare la comproprietaria ha fondato la richiesta di sottrazione sul diritto all'obiezione di coscienza, essendo l'attività venatoria in contrasto con le sue radicate convinzioni etiche e morali.

Con provvedimento n. 4056 del 6 marzo 2019 il Servizio territoriale agricoltura, caccia e pesca di Ravenna - Direzione generale agricoltura, caccia e pesca, ha respinto la domanda in quanto: - il fondo non presenta colture definibili "ad alta specializzazione" e in ogni caso non sono state descritte e dimostrate le specifiche motivazioni che rendono tali colture vulnerabili all'attività venatoria; - la motivazione di carattere etico, addotta dall'istante, non è annoverata fra quelle che possono fondare la richiesta di sottrazione del fondo secondo la vigente disciplina regionale di cui alla DGR 1869/18; - la sottrazione richiesta ostacolerebbe l'attuazione della pianificazione faunistico-venatoria di cui all'articolo 10 l. n. 157/92, essendo il fondo in oggetto ricadente in area vocata alla presenza di ungulati, che richiede grande attenzione e continua gestione nel tempo, al fine di limitare la loro naturale espansione verso le aree agricole adiacenti, con conseguenti ingenti danni alle attività agricole, vanificando gli obiettivi gestionali del Piano faunistico venatorio regionale.

L'istante, la Lega nazionale per la difesa del cane e l'Animal liberation antivivisezione diritti degli animali Onlus hanno impugnato davanti al Tar Emilia Romagna il predetto provvedimento nonché la delibera della Giunta regionale dell'Emilia Romagna n. 1869 del 5 novembre 2018, avente ad oggetto la disciplina generale e le condizioni di ammissibilità della sottrazione di fondi agricoli all'attività venatoria ai sensi dell'art. 15 l. n. 157/1992 e dell'art. 15 l.r. n. 8/1994.

In particolare le ricorrenti, dopo avere affermato le ragioni della propria legittimazione a ricorrere, hanno dedotto:

1) in merito determinazione del dirigente del Servizio Territoriale Agricoltura Caccia e Pesca di Ravenna – Direzione Generale Agricoltura Caccia e Pesca n. 4056 del 6 marzo 2019: violazione e falsa applicazione dall'art. 15 l. n. 157/1992 e dell'art. 15 l.r. n. 8/1994; violazione dell'art. 117 della Costituzione anche in relazione all'art. 9 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo; eccesso di potere per difetto dei presupposti di legge, insufficienza e contraddittorietà della motivazione; eccesso di potere per sviamento;

2) in merito alla Delibera della Giunta Regionale dell'Emilia Romagna n. 1869 del 5 novembre 2018, allegato 1, punto 3: violazione e falsa applicazione dall'art. 15 l. n. 157/1992 e dell'art. 15 l.r. n. 8/1994; violazione dell'art. 117 della Costituzione anche in relazione all'art. 9 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo; eccesso di potere per difetto dei presupposti di legge, insufficienza e contraddittorietà della motivazione; eccesso di potere per sviamento.

Con sentenza n. 321 del 6 maggio 2024 il Tar ha respinto il ricorso sulla base della seguente motivazione:

- in relazione al provvedimento di diniego dell'istanza di sottrazione dei fondi all'attività venatoria, il giudice di primo grado ha in primo luogo richiamato la giurisprudenza della Corte EDU, secondo cui il proprietario di un fondo non è tenuto a tollerare che altri vi praticino la caccia se l'esercizio di tale attività si pone in contrasto con le proprie convinzioni personali e morali, e ha affermato che il diritto della Convenzione EDU, a differenza del diritto dell'Unione europea, non è direttamente applicabile dal giudice comune il quale, nel caso in cui non ritenga percorribile un'interpretazione della norma nazionale conforme alla norma convenzionale, deve sollevare questione di legittimità costituzionale; in secondo luogo, ha rilevato che il piano faunistico venatorio di cui all'art. 10 l. n. 157/1992 è diretto non solo ad assicurare l'esercizio dell'attività venatoria, sicuramente priva di copertura costituzionale, ma anche a tutelare specifici interessi pubblici di rilievo costituzionale con particolare riferimento alla conservazione ed alla tutela della fauna selvatica e dell'ecosistema, anche in funzione della prevenzione di danni all'agricoltura da parte degli ungulati; conseguentemente, ha ritenuto che le norme della Convenzione EDU, come interpretate dalla Corte sovranazionale, non sono applicabili in quanto incompatibili con gli artt. 2, 9 e 42 Cost., poiché diversamente opinando si ostacolerebbe l'attuazione della pianificazione faunistico venatoria di cui all'art. 10 l. n. 157/92, potendo ogni singolo proprietario di fondi agricoli sottrarli dall'attività

venatoria per ragioni puramente etiche compromettendo gli interessi pubblici sottesi alla suddetta pianificazione, di fatto disapplicando l'art. 15 l. n. 157/1992;

- in relazione alla DGR n. 1869 del 2018 si è limitato ad affermare che, per le esaminate integrazioni tra la disciplina dell'attività venatoria e la materia dell'agricoltura rientranti nella competenza regionale, le disposizioni contenute nell'allegato I della DGR sono immuni dai vizi dedotti, fermo restando quanto sopra esposto in punto di impossibilità di integrare tale disciplina regolamentare con l'invocato diritto all'obiezione di coscienza.

Avverso la predetta sentenza hanno proposto appello le originarie ricorrenti deducendo:

1) con riferimento alla parte motiva di cui al paragrafo 5 della sentenza impugnata a pag. 8 e 9 – *Error in iudicando*: erroneità ed intrinseca illogicità della motivazione; travisamento dei fatti; violazione di legge con riferimento all'art. 15 l. n. 157/1992 ed all'art. 15 l.r. n. 8/1994. Al riguardo parte appellante censura la sentenza di primo grado nella parte in cui ha ritenuto che la legge nazionale e quella regionale non contemplino il diritto di obiezione di coscienza del proprietario quale causa di sottrazione del fondo all'attività venatoria; le appellanti rilevano, infatti, che la normativa primaria prevede la possibilità di sottrazione dei fondi alla sola condizione che tale sottrazione non ostacoli il piano faunistico – venatorio, senza escludere quindi anche motivi di carattere etico e senza prevedere ipotesi tassative di sottrazione, introdotte solamente dalla DRG n. 1869/2018 in violazione di legge;

2) con riferimento alla parte motiva di cui al paragrafo 5 della sentenza impugnata a pag. 8 e 9 ed al successivo paragrafo 10 a pag. 10 – *Error in iudicando*: erroneità ed intrinseca illogicità della motivazione; travisamento dei fatti; violazione del principio di legalità di cui all'art. 1, comma 1, l. n. 241/1990 ed all'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Al riguardo parte appellante evidenzia che la sentenza di primo grado ha ommesso di applicare il principio di legalità, che avrebbe dovuto indurre a ritenere illegittimo la DGR n. 1869/2018 in quanto contrastante con il chiaro tenore letterale dell'art. 15, comma 4, l. n. 157/1992 e dell'art. 15 l.r. n. 8/1994;

3) con riferimento alla parte motiva di cui al paragrafo 5 della sentenza impugnata a pag. 8 e 9 ed ai successivi paragrafi 6 e 7 a pag. 10 e 11 – *Error in iudicando*: erroneità ed intrinseca illogicità della motivazione; violazione di legge con riferimento al combinato disposto dell'art. 117 Cost. e degli artt. 52, par. 3 e 53 della CDFUE e all'art. 6 del TUE, in relazione agli artt. 9 della CEDU e 10 della CDFUE; con riferimento alla parte motiva di cui al paragrafo 8, pag. 10 – *Error in procedendo*: omessa pronuncia; insufficienza della motivazione. Al riguardo parte appellante censura la sentenza di primo grado anche nella parte in cui ha ritenuto che la norma della Convenzione EDU, a differenza del diritto dell'Unione europea, non fosse direttamente applicabile e non potesse costituire parametro di legittimità; le appellanti evidenziano, infatti, che le norme della CEDU sono state comunitarizzate a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 6 TUE e comunque vengono in rilievo diritti fondamentali sanciti anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Parte appellante censura anche il bilanciamento dei contrapposti diritti effettuato dal giudice di primo grado, in quanto ritiene che il contemperamento tra lo *ius prohibendi* del proprietario e l'interesse all'attuazione della pianificazione faunistico venatoria sia già stata effettuata dal legislatore all'art. 15, comma 4, l. n. 157/1992. Infine, parte appellante evidenzia che il giudice di primo grado ha ommesso di pronunciarsi sui vizi di insufficienza e contraddittorietà della motivazione dedotti in relazione al provvedimento di diniego.

Le appellanti hanno quindi riproposto nel presente grado di giudizio i motivi di illegittimità non specificamente esaminati in primo grado, con particolare riguardo al vizio di motivazione del provvedimento di diniego e al vizio di violazione degli artt. 15, comma 4, l. n. 157/1992 e art. 15 l.r. n. 8/1994.

Si è costituita in giudizio la Regione Emilia Romagna, deducendo in primo luogo l'inammissibilità dell'appello per indeterminatezza, essendovi una contraddizione tra il provvedimento oggetto del giudizio di primo grado (n. 4056/2019) ed il provvedimento indicato nell'atto di appello (n. 4055/2019, impugnato sempre davanti al Tar Emilia Romagna con ricorso n. 403/2019, deciso con sentenza passata in giudicato n. 320/2024). La Regione ha inoltre contestato nel merito la fondatezza dell'appello, chiedendone la reiezione.

Si è altresì costituito in giudizio il Comitato degli ATC della Provincia di Ravenna, eccependo la propria carenza di legittimazione passiva e chiedendo comunque nel merito la reiezione dell'appello.

2. Va preliminarmente respinta l'eccezione di inammissibilità per indeterminatezza dell'atto di appello.

Ancorché nell'atto di appello vi sia il riferimento al provvedimento n. 4055 del 6 marzo 2019, oggetto di un diverso giudizio conclusosi con la sentenza definitiva del Tar Emilia Romagna n. 320/2024, al fine di respingere l'eccezione di inammissibilità il collegio ritiene sufficiente rilevare che dall'intestazione dell'atto di appello risulta che la sentenza impugnata è la sentenza del Tar Emilia Romagna n. 321/2024, prodotta in allegato all'atto di appello, nella quale era indicato specificamente il provvedimento impugnato n. 4056 del 6 marzo 2019.

Tali circostanze consentono quindi di individuare inequivocabilmente sia la sentenza appellata sia il provvedimento impugnato con il ricorso di primo grado.

3. L'eccezione di carenza di legittimazione passiva del comitato A.T.C. Provincia di Ravenna è fondata dal momento che tale soggetto non è controinteressato formale, in quanto non specificamente menzionato nel provvedimento impugnato, né controinteressato sostanziale, in quanto ha meri compiti di coordinamento tecnico amministrativo tra i diversi ambiti territoriali di caccia della Provincia (v. statuto in atti), unici soggetti eventualmente interessati alla massima estensione dei fondi destinati all'attività venatoria compresi nel territorio di propria competenza.

Per tali ragioni va disposta l'estromissione del predetto comitato dal presente giudizio.

4. Il collegio ritiene opportuno esaminare preliminarmente i motivi di appello ed i motivi di impugnazione non esaminati in primo grado e riproposti in questa sede, concernenti l'atto presupposto costituito dalla delibera della Giunta regionale. Tali motivi sono fondati.

Va al riguardo rilevato che ai sensi dell'art. 15, comma 4, l. n. 157/1992 la richiesta di sottrazione del fondo all'attività venatoria "è accolta se non ostacola l'attuazione della pianificazione faunistico-venatoria di cui all'articolo 10. È altresì accolta, in casi specificatamente individuati con norme regionali, quando l'attività venatoria sia in contrasto con l'esigenza di salvaguardia di colture agricole specializzate nonché di produzioni agricole condotte con sistemi sperimentali o a fine di ricerca scientifica, ovvero quando sia motivo di danno o di disturbo ad attività di rilevante interesse economico, sociale o ambientale".

Inoltre, l'art. 15, comma 2, l. r. n. 8/1994 prevede che "La Regione, entro i successivi sessanta, giorni, con provvedimento motivato si pronuncia sulla richiesta e la accoglie se non ostacola il piano faunistico - venatorio [provinciale] e nei casi di esigenza di salvaguardia di colture agricole specializzate, nonché di produzioni agricole condotte con sistemi sperimentali o a fine di ricerca scientifica ovvero di attività di rilevante interesse economico, sociale ovvero di attività di rilevante interesse economico, sociale o ambientale".

Con tali disposizioni il legislatore ha contemperato direttamente l'interesse del proprietario alla sottrazione del proprio fondo dall'attività venatoria e gli interessi perseguiti dalla pianificazione faunistico venatoria: l'interesse del proprietario è assicurato nei limiti in cui non sia di ostacolo all'attuazione del piano faunistico venatorio e, quindi, al soddisfacimento degli interessi dallo stesso perseguiti.

Inoltre la disciplina sia nazionale sia regionale prevede ulteriori ipotesi specifiche di sottrazione, che non sono subordinate alla verifica della compatibilità con l'attuazione del piano faunistico e sono dirette ad assicurare in via prioritaria la tutela di particolari colture agricole (specializzate, a fini di ricerca o sperimentazione) e di attività di rilevante interesse economico, sociale e ambientale.

La circostanza che tali ultime ipotesi di sottrazione siano aggiuntive rispetto a quella prevista in via generale, rappresentata dalla richiesta del proprietario non contrastante con l'attuazione del piano faunistico venatorio, è resa evidente dall'impiego da parte del legislatore nazionale dell'espressione "È altresì accolta, in casi specificatamente individuati" e dall'impiego da parte del legislatore regionale dell'espressione "e nei casi di".

Ciò premesso con riguardo al testo ed all'interpretazione della disciplina di rango primario, l'art. 3. della delibera della Giunta della Regione Emilia Romagna n. 1869 del 5 novembre 2018, prevede invece che "Le richieste sono accolte, a condizione che non ostacolino l'attuazione del Piano Faunistico-Venatorio, nei casi in cui l'attività venatoria risulti in contrasto con l'esigenza di salvaguardia delle fattispecie di seguito indicate: a. colture agricole specializzate...; b. produzioni agricole condotte con sistemi sperimentali e/o a fine di ricerca scientifica...; c. attività di rilevante interesse economico, sociale o ambientale."

Tale disposizione quindi, effettuando una crasi tra le differenti ipotesi di sottrazione previste dalla disciplina di rango primario, giunge a prevedere le esigenze di salvaguardia delle colture agricole specializzate, delle produzioni agricole sperimentali e con fine di ricerca e delle attività di rilevante interesse economico, sociale o ambientale, quali ipotesi tassative di sottrazione, subordinandone peraltro l'operatività alla compatibilità con l'attuazione del piano faunistico venatorio (compatibilità che invece, in base alla legge regionale e nazionale, non deve essere verificata in presenza delle predette specifiche esigenze di salvaguardia).

Alla luce di quanto appena esposto, l'art. 3 della delibera della Giunta regionale della Regione Emilia Romagna deve pertanto ritenersi illegittimo nella parte in cui consente l'accoglimento dell'istanza solo in presenza di casi tassativi, in contrasto con la normativa di rango primario che permette invece, in via generale, la sottrazione del fondo su richiesta del proprietario alla sola condizione negativa che tale sottrazione non sia di ostacolo alla pianificazione faunistico venatoria e, quindi, anche per le ragioni etiche e morali contemplate dalla giurisprudenza CEDU.

5. Anche i motivi di appello ed i motivi non esaminati in primo grado e riproposti in questa sede relativi al provvedimento di diniego n. 4056 del 6 marzo 2019, sono fondati nei termini di seguito esposti.

5.1. In primo luogo, il provvedimento è illegittimo, in via derivata rispetto all'illegittimità della delibera della Giunta regionale n. 1869/2018, nella parte in cui afferma che la motivazione di carattere etico addotta dall'istante non è annoverata fra quelle che possono fondare la richiesta di sottrazione del fondo secondo la vigente disciplina regionale di cui alla DGR n. 1869/18. Come sopra esposto, infatti, la citata delibera, nella parte in cui prevede ipotesi tassative di sottrazione, contrasta con la disciplina nazionale e regionale che consente invece la sottrazione del fondo, a prescindere dalle ragioni addotte dal proprietario istante e che possono pertanto anche essere di carattere etico e morale, alla sola condizione che tale sottrazione non ostacoli di fatto l'attuazione del piano faunistico venatorio.

La possibilità riconosciuta al proprietario già sulla base del diritto nazionale di richiedere la sottrazione del fondo all'attività venatoria anche per ragioni etiche e morali rende superfluo esaminare il motivo con cui le ricorrenti hanno dedotto il contrasto del provvedimento impugnato, nella parte in cui non consente la presentazione dell'istanza per ragioni etiche e morali, con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

5.2. In secondo luogo, è inconferente, prima ancora che illegittima, la parte della motivazione con cui l'amministrazione

afferma che il fondo non presenta colture definibili “ad alta specializzazione” e che, in ogni caso, non sono state descritte e dimostrate le specifiche motivazioni che rendono tali colture vulnerabili all’attività venatoria. Infatti, come osservato da parte appellante, la richiesta di sottrazione non era motivata dalla necessità di salvaguardare colture specializzate, avendo la proprietaria addotto solamente il suo interesse etico e morale contrario allo svolgimento dell’attività venatoria. 5.3. In terzo luogo, va rilevato che l’ulteriore ragione ostativa addotta dall’amministrazione, consistente nell’incompatibilità della sottrazione del fondo dell’appellante con l’attuazione del piano faunistico venatorio (ragione che sarebbe stata sufficiente a negare il provvedimento richiesto anche alla luce dell’art. 15, comma 4, l. n. 157/1992 e dell’art. 15, comma 2, l.r. n. 8/1994), non può ritenersi supportata da una motivazione adeguata e coerente.

Al riguardo il collegio ricorda che la motivazione del provvedimento deve indicare in modo sufficientemente specifico le ragioni di fatto e di diritto sottese alla decisione e tale specificità è strettamente strumentale a rendere comprensibile la scelta dell’amministrazione e ad assicurare la difesa in giudizio del destinatario dell’atto, il quale è in grado di articolare specifiche censure solo a fronte di puntuali ragioni di diniego del provvedimento richiesto.

Ciò premesso, nel caso in esame l’amministrazione si è limitata ad affermare che “la sottrazione richiesta ostacolerebbe l’attuazione della pianificazione faunistico-venatoria di cui all’articolo 10 della l. n. 157/92, essendo il fondo in oggetto ricadente in area vocata alla presenza di ungulati, che richiede grande attenzione e continua gestione nel tempo, al fine di limitare la loro naturale espansione verso le aree agricole adiacenti, con conseguenti ingenti danni alle attività agricole, vanificando gli obiettivi gestionali del Piano faunistico venatorio regionale”.

Il collegio, condividendo sul punto le ragioni di parte appellante, ritiene che tale motivazione sia caratterizzata da genericità ed astrattezza, in quanto non si confronta con gli obiettivi e il contenuto specifici del piano faunistico venatorio regionale, solo genericamente richiamato, e non indica puntualmente gli elementi di fatto che inducono a ritenere che la sottrazione del fondo in esame sia concretamente idonea ad ostacolare l’attuazione del piano (a mero titolo esemplificativo, quantità di ungulati che frequentano la zona, collocazione del fondo in relazione agli spostamenti abituali degli ungulati, caratteristiche del fondo in relazione alla sua idoneità a costituire una zona di abituale permanenza degli ungulati che si sottrarrebbero così all’attività venatoria, presenza o meno, tra il fondo e le aree agricole, di cuscinetti in cui la caccia può essere esercitata evitando quindi l’espansione verso le zone coltivate, etc.).

L’astrattezza della motivazione è peraltro comprovata da quanto affermato dal funzionario dell’amministrazione che, nel riscontrare l’istanza di accesso agli atti e in via meramente confermativa, ha limitatamente tentato di concretizzare la motivazione del provvedimento richiamando alcune caratteristiche specifiche del fondo in relazione alla presenza ed allo spostamento degli ungulati. Tuttavia, come evidenziato dall’appellante, nel fare ciò l’amministrazione ha addirittura addotto elementi non pienamente coerenti con la scelta di negare la sottrazione, in quanto ha affermato che il fondo non è votato alla stabile presenza di ungulati ma è solo attraversato dai predetti animali, i quali si recano in tal modo in zone incolte o calanchive finitime in cui l’attività venatoria è consentita e in cui gli ungulati possono quindi essere cacciati.

Conclusivamente, quindi, il provvedimento di diniego deve considerarsi illegittimo per vizio della motivazione, salvo il riesercizio del potere.

8. Per tutte le ragioni sopra esposte l’appello va accolto e, per l’effetto, in riforma della sentenza impugnata, va annullato sia l’art. 3 della delibera della Giunta della Regione Emilia Romagna n. 1869 del 5 novembre 2018, nella parte in cui qualifica i casi di sottrazione ivi contemplati come tassativi, sia il diniego impugnato n. 4056 del 6 marzo 2019.

In sede di riesercizio del potere l’amministrazione dovrà prendere in esame la richiesta della comproprietaria appellante, anche se motivata da ragioni etiche o morali, verificando in concreto e con adeguata motivazione se la richiesta della ricorrente sia di ostacolo all’attuazione del piano faunistico venatorio.

9. La particolarità delle questioni trattate giustifica l’integrale compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto,

- estromette il comitato A.T.C. della provincia di Ravenna;

- accoglie nel merito l’appello e per l’effetto, in riforma della sentenza impugnata, annulla il diniego impugnato n. 4056 del 6 marzo 2019 nonché l’art. 3 DRG nella parte in cui qualifica i casi di sottrazione ivi contemplati come tassativi.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’autorità amministrativa.

(Omissis)