

Pubblicato il 06/05/2024

N. 00321/2024 REG.PROV.COLL.
N. 00402/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

(Sezione Seconda)

ha pronunciato **la presente**

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 402 **del** 2019, proposto da
Alessandra Baldi, **Lega Nazionale per la Difesa del Cane**, Animal
Liberation Antivivisezione Diritti degli Animali Onlus, quest'ultime in
persona **del** legale rappresentante pro tempore, tutte rappresentate e difese
dagli avvocati Michele Pezone e Paolo Emilio Letrari, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Emilia Romagna, rappresentata e difeso dagli avvocati Fabrizia
Senofonte, Silvia Ricci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia;

nei confronti

Servizio Territoriale Agricoltura Caccia e Pesca di Ravenna - Direzione
Generale Agricoltura Caccia e Pesca, Comitato A.T.C. Provincia di

Ravenna (Ra01-Ra02-Ra03), non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- della determinazione **del** Dirigente **del** Servizio Territoriale Agricoltura Caccia e Pesca di Ravenna – Direzione Generale Agricoltura Caccia e Pesca n. 4056 **del** 06.03.2019, DPG/2019/4227 **del** 06.03.2019, a firma **del** dirigente responsabile **del** servizio dott.ssa Catia Briccolani avente ad oggetto il non accoglimento della domanda di sottrazione di fondi agricoli all'attività venatoria, ai sensi dell'art. 15 della Legge 11 febbraio 1992 n. 157 e dell'art. 15 della L.R. 15 febbraio 1994 n. 8, presentata dalla sig.ra Alessandra Baldi in data 20.12.2018 ed assunta a protocollo PG/2018/757079 **del** 20.12.2018;
- della 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 della Legge 11 febbraio 1992 n. 157 e dell'art. 15 della L.R. 15 febbraio 1994 n. 8, allegato 1 punto 3;
- di ogni altro atto, precedente, successivo o comunque connesso con quelli qui impugnati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Emilia Romagna;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica **del** giorno 23 aprile 2024 il dott. Paolo Amovilli e uditi **per** le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.-Espongono Baldi Alessandra e le associazioni animaliste **Lega**

Nazionale per la Difesa del Cane e Animal Liberation Antivivisezione Diritti degli Animali Onlus, odierne ricorrenti, che **la** sig.ra Baldi ha presentato alla Regione Emilia Romagna il 20 dicembre 2018 domanda di sottrazione dei propri fondi ubicati nel Comune di Riolo Terme (foglio 26 particella n. 107 e foglio 27 particelle n. 43, 44, 45, 46, 75, 79) all'attività venatoria ai sensi dell'art. 15 della Legge 11 febbraio 1992 n. 157 e dell'art. 15 della L.R. 15 febbraio 1994 n. 8.

A motivo dell'istanza **la** sig.ra Baldi indicava ragioni di carattere etico e precisamente il diritto quale proprietaria **del** fondo all'obiezione di coscienza essendo l'attività venatoria in contrasto con le proprie radicate convinzioni etiche e morali.

Con determinazione **del** Dirigente **del** Servizio Territoriale Agricoltura Caccia e Pesca di Ravenna n. 4056 **del** 6 marzo 2019 **la** Regione ha respinto **la** suddetta istanza con **la** seguente articolata motivazione:

“- 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, nonostante i divieti già previsti dall'art. 15, comma 7, della Legge n. 157/92 e definiti con il calendario venatorio regionale; - **la** motivazione di carattere etico 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'art. 10 della L. 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 obbiettivi gestionale **del**

Piano faunistico venatorio regionale.

Con il ricorso in esame **la** sig.ra Baldi e le associazioni animaliste hanno impugnato **la** suindicata determinazione, unitamente alla DGR n. 1869/2018, deducendo motivi così riassumibili:

I) In via preliminare sulla legittimazione a ricorrere delle associazioni **Lega nazionale Per la Difesa del Cane** e Animal Liberation Antivivisezione Diritti degli Animali ONLUS: le associazioni ricorrenti avrebbero piena legittimazione attiva in quanto portatrici dell'interesse diffuso alla salvaguardia ambientale e faunistica secondo i rispettivi statuti; **la** Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con varie pronunce ha affermato che l'obbligo di tollerare **la** caccia sul proprio terreno costituisce una interferenza con **la** libertà di coscienza tutelata dall'art. 9 della CEDU.

II) In merito alla determinazione **del** dirigente **del** Servizio Territoriale Agricoltura Caccia e Pesca di Ravenna – Direzione Generale Agricoltura Caccia e Pesca n. 4056 **del** 06.03.2019, DPG/2019/4227 **del** 06.03.2019 - Violazione e falsa applicazione dall'art. 15 della Legge 11 febbraio 1992 n. 157 e dell'art. 15 della L.R. 15 febbraio 1994 n. 8, – 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 – Ai sensi **del** combinato disposto dell'art. 97 Costituzione e dell'art. 21 octies Legge n. 241/1990: **la** DGR n. 1869/2018 sarebbe in contrasto sia con **la** legge quadro statale n. 157/1992 che con **la** legge regionale n. 81/1994 intervenendo in ambito coperto da riserva di legge; **la** motivazione della determinazione gravata sarebbe **del** tutto inconferente dal momento che **la** sig.ra Baldi non ha indicato nella domanda **la** necessità di protezione delle colture e che tra gli obiettivi **del**

Piano faunistico venatorio non rientra quello di limitare **la** naturale espansione degli ungulati verso le aree agricole adiacenti.

III) 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 della Legge 11 febbraio 1992 n. 157 e dell'art. 15 della L.R. 15 febbraio 1994 n. 8, – 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 – Ai sensi **del** combinato disposto dell'art. 97 Costituzione e dell'art. 21 octies Legge n. 241/1990: **la** DGR n. 1869 **del** 2018 quale fonte regolamentare attuativa sarebbe illegittima anche **per** contrasto con l'art. 117 co.1, Cost in relazione alla CEDU quale norma costituzionale interposta con particolare riferimento all'art. 9 in tema di libera espressione **del** pensiero.

Con memoria parte ricorrente ha insistito **per la** fondatezza della pretesa azionata evidenziando come **la** tutela **del** benessere degli animali sia prevista dall'art. 9 Cost oltre che dall'art. 13 TFUE.

Si è costituita **la** Regione eccependo l'infondatezza **del** ricorso non rientrando le ragioni di carattere etico tra quelle previste nella normativa regionale **per la** sottrazione dei fondi all'attività venatoria, come già indicato nella determinazione impugnata, ragioni che ostacolerebbero l'attuazione della pianificazione faunistico venatoria; l'attività venatoria sui terreni in questione sarebbe utile anche **per la** sicurezza stradale in considerazione della segnalata presenza di ungulati.

Con memoria di replica **la difesa** delle ricorrenti ha eccepito l'inammissibilità **del** tentativo da parte della Regione di integrare in via

postuma mediante memoria difensiva **la** motivazione della determinazione gravata, **la** quale sarebbe priva di ogni riferimento in punto di pregiudizio **per la** sicurezza stradale.

Alla pubblica udienza **del** 23 aprile 2024, uditi i difensori delle parti, **la** causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.-E' materia **del** contendere **la** legittimità **del** provvedimento con cui **la** Regione Emilia Romagna ha respinto l'istanza della sig.ra Baldi volta alla sottrazione dei propri fondi agricoli all'attività venatoria ai sensi dell'art. 15 della Legge 11 febbraio 1992 n. 157 e dell'art. 15 della L.R. 15 febbraio 1994 n. 8 nonché della DGR n. 1869/2018 parimenti impugnata.

Lamentano le odierne ricorrenti ovvero **la** proprietaria dei fondi e le associazioni animaliste in epigrafe indicate, **la** violazione **del** diritto all'obiezione di coscienza tutelato in particolare dall'art.9 della Convenzione EDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, che si traduce nella fattispecie nella libertà di non rendere disponibile il fondo **per la** cattura e l'uccisione degli animali selvatici, diritto tuttavia non ricompreso tra le ragioni indicate nell'impugnata DGR **per la** sottrazione dei fondi dall'attività venatoria.

2.- Il ricorso è infondato e va respinto.

3.- Giova premettere che ai sensi dell'art. 15 co.4 della legge quadro n. 157/92 “**La** richiesta 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”

Il primo comma **del** suindicato art. 15 contempla a favore dei proprietari o conduttori dei fondi inclusi nel piano faunistico venatorio regionale un contributo da determinarsi a cura dell'amministrazione regionale in relazione alla estensione, alle condizioni agronomiche, alle misure dirette alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente.

A sua volta l'art. 15 della L.R. n. 8/1994 stabilisce che “1. Il proprietario o conduttore che a norma **del** comma 3 dell' art. 15 della legge statale intenda vietare **la** caccia nel proprio fondo rustico deve presentare richiesta motivata alla Regione entro trenta giorni dalla pubblicazione **del** piano faunistico [provinciale] oppure, in caso di sopravvenute e comprovate esigenze, entro il 31 dicembre di ogni anno successivo. 2. **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. 3. In presenza di attività di rilevante interesse ambientale **la** domanda deve essere corredata dal piano di ripristino o mantenimento ambientale finalizzato all' incremento o alla protezione delle specie incluse nell' Allegato I della 2009/147/CE, sulla conservazione degli uccelli selvatici, e successive modificazioni”.

La DGR n. 1869 **del** 5 novembre 2018, norma attuativa della suindicata legge regionale, nell'allegato I, parte integrante e sostanziale, oltre a definire le colture specializzate e le attività di rilevante interesse

economico, sociale e ambientale ha stabilito testualmente che: “Ai fini della individuazione dei casi di ostacolo all'attuazione **del** Piano Faunistico-Venatorio regionale, il Servizio Territoriale competente valuta che **la** richiesta di sottrazione **del** fondo non impedisca il raggiungimento degli obiettivi riassunti di seguito: - **la** compatibilità nel territorio tra presenza della fauna selvatica e attività antropiche ivi comprese le collisioni stradali; - il raggiungimento delle densità obiettivo indicate nel Piano e riferite a ciascuna specie, con particolare riferimento agli ungulati, il cui strumento gestionale è rappresentato dalla gestione programmata dell'attività venatoria. Ampie estensioni non gestite sotto l'aspetto venatorio possono infatti costituire serbatoi nei quali gli ungulati, come più volte sottolineato dall'ISPRA, trovano agevole rifugio con il conseguente fenomeno negativo definito “effetto spugna” a discapito dei territori circostanti”.

4.- Così brevemente ricostruito, **per** quel che qui interessa, il quadro normativo di riferimento, va evidenziato che effettivamente **la** Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con varie pronunce ha affermato che 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. Secondo **la** Corte di Strasburgo infatti, essendo l'attività venatoria esercitata a fini prevalentemente ricreativi, una legislazione **nazionale** non può impedire al proprietario di negare l'accesso al proprio fondo quando **la** caccia è vista da chi non **la** pratica come una ingerenza sproporzionata di terzi nella propria sfera privata (CEDU-Grande Camera, 26.6.2012, Herrmann vs. Germania) richiamandosi all'art. 9 CEDU in tema di libera espressione **del** pensiero oltre che al Primo Prot Add. CEDU in tema di tutela **del** diritto di proprietà.

La Corte di Strasburgo - come evidenziato da parte ricorrente - ha dunque aderito ad un concetto ampio di proprietà comprensivo di un vero e proprio diritto di esprimere e attuare, attraverso il fondo, le proprie idee che si traduce nella libertà di non rendere disponibile il proprio fondo **per la** cattura e l'uccisione degli animali selvatici.

5.- Si pone dunque un problema di rapporto tra **la** CEDU e le fonti interne con particolare riferimento alle norme costituzionali le quali sono sovraordinate alla Convenzione EDU, dal momento che sia **la** legge n. 157/1992 che **la** legge regionale n. 8/1994 e **la** DGR attuativa non contemplano il diritto di obiezione di coscienza da parte **del** proprietario **del** fondo.

Come noto infatti l'art. 117, co. 1, Cost. condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle regioni al rispetto degli obblighi internazionali, tra i quali rientrano quelli derivanti dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo, le cui norme (come interpretate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo) costituiscono fonte integratrice **del** parametro di costituzionalità introdotto dal citato comma 1 dell'art. 117 Cost. e **la** loro violazione da parte di una legge statale o regionale comporta che tale legge - ove non possibile l'interpretazione conforme - deve essere dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, sempre che **la** norma della convenzione non risulti a sua volta in contrasto con una norma costituzionale (*ex multis* Corte Costituzionale, 11 novembre 2011, n.303; Id. 24 ottobre 2007 n. 348 e 24 ottobre 2007 n. 349; Id. 26 novembre 2009, n. 311; Id. 4 dicembre 2009 n. 317; Consiglio di Stato sez. V, 21 febbraio 2020, n.1326).

A differenza **del** diritto comunitario, come ripetutamente chiarito dalla Corte costituzionale, quest'ultimo suscettibile di applicazione diretta da

parte **del** giudice **nazionale**, con eventuale contestuale disapplicazione delle norme di diritto interno con esso contrastanti, il diritto convenzionale, in quanto appartenente al genus **del** diritto internazionale pattizio, non può essere direttamente applicato dal giudice comune, il quale dovrà risolvere le eventuali antinomie interpretando le norme interne in senso conforme alle norme convenzionali, salva come detto **la** possibilità di sollevare una questione di legittimità costituzionale delle prime **per** contrasto con l'art. 117 Cost. (*ex multis* Cassazione civile sez. I, 21 febbraio 2024, n.4691; Corte Cost. 24 ottobre 2007 n. 348 e 24 ottobre 2007 n. 349; Id. 26 novembre 2009, n. 311; Id. 4 dicembre 2009 n. 317).

Il tentativo di interpretazione conforme peraltro non può consentire al giudice di travalicare il dato testuale della norma interna (Corte Cost. 24 febbraio 2017, n. 42) e giungere ad una vera e propria sua disapplicazione non consentita appunto **per** il contrasto con **la** convenzione EDU di fatto, nel caso di specie, integrando **la** normativa statale e regionale inserendo ex novo una fattispecie di sottrazione dei fondi agricoli dall'attività venatoria non contemplata dal legislatore.

6.- Tanto doverosamente premesso giova rilevare come il Piano faunistico venatorio di cui all'art. 10 legge 157/92, diversamente da quanto affermato dalle ricorrenti, non è diretto a tutelare solamente l'esercizio dell'attività venatoria, quale attività sicuramente priva di copertura costituzionale, ma specifici interessi pubblici di rilievo costituzionale con particolare riferimento alla conservazione e tutela della fauna selvatica e dell'ecosistema (Corte Costituzionale, 4 dicembre 2009, n.316).

La nozione di caccia non va dunque limitata al solo prelievo venatorio e **la** stessa legislazione regionale mostra una connessione sempre più stretta tra pianificazione faunistico venatoria e pianificazione agro - silvo pastorale,

dal momento che **la** programmazione dell'attività venatoria ed il controllo **del** numero degli ungulati è funzionale anche alla prevenzione dei danni all'agricoltura come peraltro previsto nella stessa DGR 1869/2018 impugnata.

La disciplina dell'attività venatoria rientrando dopo **la** Riforma **del** Titolo V nella competenza residuale regionale (Corte Costituzionale, 16 novembre 2018, n.206) così come l'agricoltura (Corte Costituzionale, 27 ottobre 2022, n. 222) può dunque anche tener conto dell'esigenza di prevenire danni alle persone e cose provocati dagli ungulati, **la** cui proliferazione è notoriamente fonte di pericolo **per la** sicurezza stradale e l'agricoltura.

7.- Ne consegue, ad avviso **del** Collegio, **la** non applicabilità delle norme della Convenzione EDU richiamate dalle ricorrenti, da ritenersi non compatibili con gli artt. 2 (dovere di solidarietà) 9 (tutela dell'ambiente) 42 (funzione sociale della proprietà) della Costituzione, poiché diversamente opinando si ostacolerebbe l'attuazione della pianificazione faunistico venatoria di cui all'art. 10 della legge 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 co.4 primo capoverso della legge quadro.

8.- Diversamente poi da quanto sostenuto dalle ricorrenti l'esigenza di tutela della sicurezza stradale rappresentata in via postuma nella memoria difensiva regionale e comunque contemplata nella stessa DGR impugnata è **del** tutto irrilevante, risultando le ragioni autonome indicate nella determinazione impugnata **del** tutto sufficienti a supportarne **la** motivazione di diniego.

9.- In conclusione tutte le doglianze inerenti **la** determinazione **del** 6 marzo

2019 non meritano adesione.

10.- Prive di pregio sono altresì le censure mosse nei confronti della presupposta DGR n. 1869 **del** 2018.

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 dalle doglianze dedotte, fermo restando quanto sopra esposto in punto di impossibilità di integrare tale disciplina regolamentare con l'invocato diritto all'obiezione di coscienza.

11.- **Per** i suesposti motivi il ricorso è infondato e va respinto.

Sussistono giusti motivi **per** disporre **la** compensazione delle spese di lite attesa **la** complessità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale **per** l'Emilia – Romagna Bologna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che **la** presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio **del** giorno 23 aprile 2024 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Paolo Amovilli, Consigliere, Estensore

Alessandra Tagliasacchi, Consigliere

L'ESTENSORE
Paolo Amovilli

IL PRESIDENTE
Ugo Di Benedetto

IL SEGRETARIO