

Obiezione di coscienza venatoria

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.

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

L'art. 15, comma 4, legge n. 157/1992 e l'art. 15, l.r. Emilia-Romagna n. 8/1994 riconoscono al proprietario il diritto di sottrarre i propri fondi dall'attività venatoria sulla base di una semplice richiesta, che può essere fondata anche su ragioni di obiezione di coscienza o convinzioni etico-morali. Tale facoltà, coerente con la giurisprudenza CEDU, trova quale unico limite generale il non ostacolare l'attuazione della pianificazione faunistico-venatoria. È, pertanto, illegittima la norma regolamentare regionale che riduca le ipotesi di sottrazione a un elenco tassativo di casi (quali la tutela di colture specializzate o attività di rilievo economico), poiché introduce indebite restrizioni non previste dalla normativa primaria. Il diniego dell'amministrazione, motivato dal contrasto con il Piano faunistico-venatorio, deve essere sorretto da un'istruttoria puntuale e da una motivazione specifica e concreta: non sono sufficienti affermazioni astratte o generiche, occorrendo l'indicazione di elementi di fatto precisi (quali la reale vocazione del fondo alla presenza di ungulati o le sue caratteristiche fisiche) idonei a dimostrare l'effettivo pregiudizio agli obiettivi gestionali del Piano.

Il testo della sentenza è pubblicato in www.osservatorioagromafie.it

1. - La vicenda. La pronuncia in commento scaturisce dalla domanda di sottrazione di fondi agricoli all'attività venatoria presentata alla Regione Emilia-Romagna, in data 20 dicembre 2018, dalla proprietaria di un terreno sito nel Comune di Riolo Terme. In particolare, l'istante 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. La Regione, con provvedimento n. 4056 del 6 marzo 2019, ha respinto la richiesta per le seguenti ragioni: il fondo non presenta colture definibili «ad alta specializzazione» o comunque 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; la sottrazione ostacolerebbe l'attuazione della pianificazione faunistico-venatoria di cui all'art. 10, legge 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, e la causazione di ingenti danni alle attività agricole, con conseguente vanificazione degli obiettivi gestionali del Piano faunistico venatorio regionale.

L'interessata, la Lega nazionale per la difesa del cane e Animal liberation antivivisezione diritti degli animali Onlus hanno impugnato dinanzi al T.A.R. 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, legge n. 157/1992 e dell'art. 15, l.r. n. 8/1994. Il giudice di primo grado ha respinto il ricorso, ritenendo i provvedimenti impugnati legittimi e immuni da censure.

Le ricorrenti hanno proposto appello al Consiglio di Stato che, in accoglimento del ricorso, ha annullato il diniego impugnato nonché l'art. 3 d.g.r. nella parte in cui qualifica i casi di sottrazione ivi contemplati come tassativi.

2. - Il quadro normativo di riferimento. La l. 11 febbraio 1992, n. 157 detta «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio».

La *ratio* del provvedimento è la tutela della fauna selvatica nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale in quanto «patrimonio indisponibile dello Stato». In tale ottica, «L'esercizio dell'attività

venatoria è consentito purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica e non arrechi danno effettivo alle produzioni agricole» (cfr. art. 1, legge n. 157/1992).

In proposito la giurisprudenza ha osservato che *«il panorama normativo in materia di caccia ha subito nel tempo un'evoluzione che ha portato ad una graduale affermazione della prevalenza dell'interesse pubblico alla conservazione del patrimonio faunistico sull'interesse privato per l'esercizio della caccia (...) Si è passati, in altri termini, dal diritto soggettivo assoluto di cacciare (di cui all'impianto originario del T.U. delle leggi sulla caccia, di cui al r.d. 5 giugno 1939 n. 1016) al divieto generale di caccia, secondo l'impostazione dell'attuale normativa nazionale, europea ed internazionale, salve le specifiche deroghe che la legge ammette per determinate specie, stabilendo, altresì, limiti di tempo, di luogo e di capi da abbattere»*¹.

Ai sensi dell'art. 10 della legge n. 157/1992, tutto il territorio agro-silvo-pastorale nazionale è soggetto a pianificazione faunistico-venatoria finalizzata, per quanto attiene alle specie carnivore, alla conservazione delle effettive capacità riproduttive e al contenimento naturale di altre specie e, per quanto riguarda le altre specie, al conseguimento della densità ottimale e alla sua conservazione mediante la riqualificazione delle risorse ambientali e la regolamentazione del prelievo venatorio.

La pianificazione è realizzata dalle Regioni e dalle Province, mediante la destinazione differenziata del territorio; a tal fine, predispongono, articolandoli per comprensori omogenei, piani faunistico-venatori. La norma in discorso stabilisce la quota percentuale di territorio agro-silvo-pastorale da destinare a protezione della fauna selvatica, come tale sottratto all'attività venatoria, e quella che può essere destinata a caccia riservata a gestione privata e a centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale. Sul rimanente territorio agro-silvo-pastorale, le Regioni promuovono forme di gestione programmata della caccia.

Il proprietario o conduttore di un fondo che intenda vietare sullo stesso l'esercizio dell'attività venatoria deve inoltrare richiesta motivata al Presidente della Giunta regionale, entro trenta giorni dalla pubblicazione del Piano faunistico-venatorio (cfr. art. 15, comma 3, legge n. 157/1992).

Secondo quanto stabilito dal successivo comma 4 dell'art. 15, «La richiesta è accolta se non ostacola l'attuazione della pianificazione faunistico-venatoria di cui all'articolo 10. È altresì accolta, in casi specificamente 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».

Per quanto di interesse in questa sede, l'art. 15, comma 2, l.r. Emilia-Romagna 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».

Come chiarito dalla giurisprudenza, *«con tali disposizioni il legislatore ha temperato 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»*.

¹ «L'esercizio dell'attività venatoria è, quindi, meramente "consentito", purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica e non arrechi danno effettivo alle produzioni agricole»: T.A.R. Abruzzo - Pescara, Sez. I 11 maggio 2026, n. 254, in www.osservatorioagromafie.it.

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"»².

3. - La decisione del Consiglio di Stato e i precedenti della Corte europea dei diritti dell'uomo. Nella vicenda che ci occupa, il provvedimento di diniego della richiesta di sottrazione del fondo agricolo alla attività venatoria è stato motivato dalla Regione Emilia-Romagna sulla scorta dell'art. 3 della delibera della Giunta della Regione Emilia Romagna n. 1869 del 5 novembre 2018, che prevede 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».

Il Consiglio di Stato, nella pronuncia che si annota, ha ritenuto la illegittimità della disposizione citata, e, in via derivata, del provvedimento di diniego, alla luce del quadro normativo di riferimento. Ed invero, la d.g.r. «*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)*».

Il diritto alla obiezione di coscienza venatoria era stato peraltro già riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che, con sentenza resa in data 26 giugno 2012³, aveva ritenuto che l'obbligo di tollerare la caccia impone un onere sproporzionato ai proprietari terrieri che si oppongono alla pratica per ragioni etiche, ribadendo che l'obbligo per i singoli di tollerare la presenza di uomini armati e cani da caccia sulla propria proprietà costituisce una restrizione al libero esercizio del loro diritto di utilizzare la propria proprietà.

Nel caso di specie, la Corte aveva rilevato un contrasto fra la legislazione nazionale tedesca e l'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo («Protezione della proprietà»), precisando che una legge che interferisca con il diritto al pacifico godimento dei beni deve raggiungere un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della collettività e le necessità di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo.

Ribadendo i principi enunciati nelle precedenti sentenze *Chassagnou* e *Schneider*⁴, la Corte aveva dunque affermato che imporre a un proprietario terriero contrario alla caccia per motivi etici l'obbligo di tollerare

² Cons. Stato, Sez. VI 29 gennaio 2026, n. 895, in www.osservatorioagromafie.it.

³ Corte EDU, Grande Camera 26 giugno 2012, *Herrmann vs. Germania*, reperibile in rete al seguente url: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-111690>.

⁴ Corte EDU, Grande Camera 29 aprile 1999, *Chassagnou vs. Francia*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, 477 e 15 settembre 2011, *Schneider vs. Germania*, reperibile in rete al seguente url: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-106171%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-106171%22]}).

la caccia sulla propria proprietà rischia di alterare il giusto equilibrio tra la tutela del diritto di proprietà e le esigenze dell'interesse generale e di imporre alla persona interessata un onere sproporzionato incompatibile con l'art. 1 del Protocollo n. 1⁵.

Ciò posto, occorre considerare quale sia la relazione fra l'ordinamento italiano e la CEDU. Le norme della Convenzione, e i relativi Protocolli, si inscrivono fra gli obblighi internazionali, al rispetto dei quali la legislazione statale e regionale è vincolata *ex art.* 117 Cost.

Secondo l'orientamento della Corte costituzionale, espresso nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, note come "sentenze gemelle", una norma interna confliggente con tali obblighi è illegittima. «*Tale illegittimità costituzionale deve, peraltro, essere accertata e dichiarata dalla Corte costituzionale, essendo invece preclusa al giudice comune la disapplicazione di una legge nazionale che egli reputi contrastante con la CEDU*»⁶.

A seguito della entrata in vigore, nel 2009, del Trattato di Lisbona, che ha, fra l'altro, modificato il par. 2 dell'art. 6 del TUE prevedendo l'adesione dell'Unione europea alla CEDU, si è peraltro fatto strada un diverso orientamento, secondo cui le norme della Convenzione beneficerebbero del cosiddetto primato del diritto eurounioniale con conseguente diretta applicabilità delle relative disposizioni del diritto interno. Sul punto, occorre rilevare che, mentre il T.A.R. Emilia-Romagna, nel respingere il ricorso introduttivo del giudizio che ci occupa, ha sostenuto che la norma della Convenzione EDU, a differenza del diritto dell'Unione europea, non è direttamente applicabile e non può, pertanto, costituire parametro di legittimità, il Consiglio di Stato, nell'accogliere l'appello, ha laconicamente affermato che «*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 per ragioni etiche e morali contemplate dalla giurisprudenza CEDU*»⁷.

4. - Difetto di motivazione per carenza di istruttoria: l'imprescindibilità delle valutazioni scientifiche a supporto dei provvedimenti amministrativi in materia di ambiente e animali. Quale ulteriore ragione ostativa, la Regione adduce l'incompatibilità della sottrazione del fondo dell'appellante con l'attuazione del piano faunistico venatorio.

In particolare, l'amministrazione afferma 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*

⁵ Corte EDU, Grande Camera 26 giugno 2012, cit. Interessa notare che - come evidenziato dal giudice Pinto De Albuquerque nella opinione parzialmente dissidente in calce alla sentenza - gli animali sono protetti dalla Convenzione in due modi: come proprietà (ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 1) e come esseri in sé. La tutela degli animali da parte della Corte si inserisce in una tendenza giuridica contemporanea che distingue gli animali dagli oggetti e associa la loro protezione alla più ampia tutela dell'ambiente. Tale tendenza si sta consolidando non solo nel diritto civile e costituzionale di diversi Paesi, ma anche nel diritto internazionale dei diritti umani e nel diritto internazionale ambientale. Secondo l'opinione del giudice dissidente, il diritto di opporsi alla caccia per motivi di coscienza rientra (anche) nell'ambito di tutela dell'art. 9 («Libertà di pensiero, di coscienza e di religione»).

⁶ F. VIGANÒ, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento giuridico italiano nella prospettiva della Corte costituzionale* (Zagabria, 3 ottobre 2019), reperibile sul sito della Corte costituzionale, https://cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_internazionali/VIGANO_CEDU_ord_italiano_3%20ott_19.pdf. Per approfondimenti R. FATTIBENE, *L'applicazione delle norme CEDU nell'ordinamento interno: dall'evoluzione giurisprudenziale agli sviluppi globali*, in <https://www.comparazionedirittocivile.it/>.

⁷ Cons. Stato, Sez. VI 29 gennaio 2026, n. 895, cit. Nel medesimo senso si è espresso, da ultimo, il T.A.R. Abruzzo - Pescara, Sez. I con sentenza n. 254 dell'11 maggio 2026, cit. «*La Corte di Strasburgo 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*».

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».

Ad avviso del Collegio giudicante, tale motivazione risulta caratterizzata da genericità ed astrattezza, con conseguente illegittimità, anche sotto tale profilo, del provvedimento di diniego impugnato, «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»⁸.

Ancora una volta, il Consiglio di Stato ribadisce dunque l'indispensabilità, allorché l'adozione di un provvedimento amministrativo presupponga valutazioni scientifiche, dello svolgimento degli opportuni accertamenti di carattere specialistico. Siffatti accertamenti risultano, invero, imprescindibili in relazione a provvedimenti che involgono la tutela degli animali, postulando l'analisi rigorosa, da parte di organi in possesso delle specifiche cognizioni, di tutti i profili concernenti il benessere animale in relazione alle specie coinvolte⁹.

Diana Russo

⁸ A mero titolo esemplificativo, il Consiglio di Stato indica la quantità di ungulati che frequentano la zona, la collocazione del fondo in relazione agli spostamenti abituali degli ungulati, le 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.

⁹ Tale concetto è stato ripetutamente espresso dal Consiglio di Stato in materia di orsi (*ex multis* Cons. Stato, Sez. III 11 dicembre 2020, n. 7065 ord., su cui si rinvia a D. RUSSO, *Sicurezza pubblica e benessere animale. Osservazioni sull'ordinanza del Consiglio di Stato n. 7065/2020*, in questa Riv., 2021, 1) e lupi (D. RUSSO, *Predazioni e tutela della fauna selvatica. Osservazioni sul decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 3330/2023*, *ivi*, 2023, 5). E ancora, Cons. Stato, Sez. VII 4 gennaio 2024, n. 157, in www.osservatorioagromafie.it, ha ritenuto l'indispensabilità dello svolgimento degli accertamenti di carattere specialistico nella competente sede amministrativa per dimostrare l'assenza di controindicazioni di sorta, sotto i profili della salute degli animali e dell'incolumità degli esseri umani, nelle iniziative di educazione e sensibilizzazione del pubblico alla biodiversità. Per approfondimenti si rimanda a D. RUSSO, *Principio sovranazionale del benessere animale e sue applicazioni*, *ivi*, 2024, 2).