

Il Consiglio di Stato interviene in tema di uso delle armi e peculiarità delle funzioni di polizia venatoria

(Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 28 novembre 2025, n. 9375)

Il Consiglio di Stato si pronuncia in tema di utilizzo delle armi per l'accesso al ruolo di agente di polizia ittico-venatoria.

Più specificamente, la questione riguardava il provvedimento di esclusione da un pubblico concorso per cinque posti da istruttore di polizia ittico-venatoria di una candidata che, in sede di domanda di partecipazione, aveva manifestato la propria assoluta indisponibilità all'utilizzo delle armi.

Nel respingere l'appello promosso dalla candidata esclusa, i Giudici di Palazzo Spada hanno chiarito che la dichiarazione di impegno incondizionato all'uso delle armi, anche verso gli animali, richiesta dal bando va inevitabilmente correlata all'eradicazione e al contenimento degli animali pericolosi, sicché la specificità delle funzioni delle guardie venatorie rende legittima ogni verifica dell'Amministrazione circa l'effettiva disponibilità degli aspiranti agenti all'impiego delle armi.

Il massimo Giudice amministrativo non ha, invece, scrutinato nel merito il motivo di ricorso legato alla potenziale distorsione del diritto all'obiezione di coscienza, posto che tale profilo non era stato opportunamente rilevato in prime cure.

Su quest'ultimo aspetto, il Consiglio di Stato è, infatti, tornato a rilevare che «nel giudizio di appello il *thema decidendum* è circoscritto dalle censure ritualmente sollevate in primo grado, non potendosi dare ingresso, per la prima volta, a nuove doglianze in violazione dei *nova*, sia in fatto o in diritto».

Consiglio di Stato, sez. V - 28/11/2025, n. 9375

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9305 del 2024, proposto da Be. Za., rappresentata e difesa dall'avvocato Luca Mazzeo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Città Metropolitana di Venezia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difeso dagli avvocati Roberta Brusegan, Fabio Francario, Katia Maretto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, sezione IV, 13 giugno 2024, n. 1432

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Città Metropolitana di Venezia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 maggio 2025 il Cons. Diana Caminiti e uditi per le parti gli avvocati Caruso in sostituzione dell'avv. Mazzeo e l'avv. Vetrò in sostituzione dell'avv. Francario;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. La sig.ra Be. Za. presentava domanda di partecipazione al concorso pubblico, per esami, indetto dalla Città Metropolitana di Venezia per individuare i candidati con i quali stipulare n. 5 contratti di formazione lavoro, della durata di un anno, nel profilo professionale di agente di polizia ittico-venatoria, area degli istruttori (ex Cat. C).

1.1. Tuttavia la Città Metropolitana di Venezia, con determinazione assunta al prot. n. 3703 del 24.11.2023, l'escludeva dal prosieguo della procedura, in "*mancaza del requisito di cui al punto n. 8 del bando*", con cui si richiedeva ai candidati di "*non essere obiettori di coscienza, ovvero non essere contrari al porto o all'uso delle armi*".

2. Contro la sua esclusione e avverso le previsioni del bando di concorso la sig.ra Za. promuoveva quindi ricorso innanzi al Tar per il Veneto, corredato da istanza cautelare e affidato ai motivi così rubricati: "*1) Violazione degli artt. 3 e 97 della Cost., dell'art. 3, della L. n. 241/1990, dell'art. 7 del D.lgs. n. 165/2001, nonché delle clausole della lex specialis; eccesso di potere per difetto assoluto del presupposto, erroneità dell'istruttoria e della motivazione, travisamento, illogicità e ingiustizia manifesta; 2) Violazione degli artt. 3 e 97 della Cost., dell'art. 3, della L. n. 241/1990, dell'art. 13 delle disp. prel. al cod.civ., degli artt. 1362 e ss. del cod. civ., nonché delle clausole della lex specialis; eccesso di potere per difetto assoluto del presupposto, erroneità dell'istruttoria e della motivazione, travisamento, illogicità e ingiustizia manifesta; 3) Violazione degli artt. 3,9 e 97 della Cost., dell'art. 3, della L. n. 241/1990, dell'art. 6 della Convenzione di Berna, nonché della Direttiva Habitat e dell'art. 1 e ss., della L. n. 157/1992; eccesso di potere per difetto assoluto di attribuzione, erroneità della motivazione, travisamento, illogicità e ingiustizia manifesta*".

2.1. La ricorrente lamentava in sintesi che la sua esclusione sarebbe stata disposta a causa della mancanza di un requisito generale (quello di cui al citato punto n. 8) che viceversa ella aveva dichiarato di possedere. Anche ipotizzando che l'esclusione fosse effettivamente dipesa dal fatto che la sig.ra Za., nel rendere la dichiarazione di cui al punto n. 17 del bando, avesse manifestato "*la non disponibilità incondizionata e irrevocabile all'uso delle armi*", cionondimeno l'esclusione sarebbe illegittima in assenza di clausole della lex di concorso che sanzionino con la misura espulsiva chi non esprima la dichiarazione indicata dal punto n. 17 del bando.

In ogni caso la previsione della *lex* di concorso, per cui i concorrenti avrebbero dovuto dichiarare la loro "disponibilità incondizionata e irrevocabile all'uso di armi corte e lunghe, anche verso animali pericolosi e per i quali è previsto l'eradicazione o contenimento", sarebbe priva di ogni fondamento giuridico, contraria a qualsivoglia logica e buon senso e pure *contra legem*, in quanto, in tesi, in contrasto con le previsioni della Convenzione di Berna, nonché della Direttiva Habitat e dell'art. 1 e ss., della l. n. 157/1992, e non sarebbe nemmeno necessaria per lo svolgimento delle mansioni messe a concorso.

3. La Città Metropolitana, nel costituirsi *in prime cure*, eccipiva l'irricevibilità del ricorso, posto che la ricorrente avrebbe dovuto impugnare tempestivamente le clausole del bando di concorso, in quanto a carattere escludente, ed instando comunque nel merito per il suo rigetto.

4. Con ordinanza cautelare n. 87 del 2024 il T.a.r. confermava il decreto presidenziale n. 51/2024, quanto all'ammissione con riserva della ricorrente al colloquio orale del concorso, nella ricorrenza del solo *periculum in mora*, avuto specifico riguardo ai pregiudizi irreversibili che, in assenza di un tempestivo intervento, sarebbero stati arrecati all'interesse della ricorrente a poter partecipare alla selezione concorsuale.

5. La ricorrente depositava poi una memoria conclusiva, mettendo in risalto l'esito negativo della prova orale, e precisando a tal proposito di non volerne contestare le risultanze mediante ulteriori impugnative, dichiarando peraltro di vantare ugualmente l'interesse a ottenere una pronuncia di accertamento dell'illegittimità degli atti impugnati a fini risarcitori. E in tal senso emendava le conclusioni del ricorso introduttivo, chiedendo l'accertamento e la declaratoria dell'illegittimità degli atti impugnati, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 34, comma 3 c.p.a..

6. Con la sentenza oggetto dell'odierno appello il primo giudice ha in primo luogo respinto i primi due motivi, esaminati congiuntamente, ritenendo che sussistessero, in base al bando di concorso, i presupposti per l'esclusione; ciò in quanto la ricorrente, pur avendo dichiarato di non essere obiettore di coscienza e di non essere contraria all'uso e al porto delle armi (richiesta dall'art. 8 del bando di concorso) aveva dichiarato di non essere disponibile in maniera condizionata ed irrevocabile all'uso delle armi, dovendo detta dichiarazione leggersi unitamente al requisito riferito alla non contrarietà all'uso delle armi, richiesta quale requisito di partecipazione, ed avuto altresì riguardo alla previsione, contenuta nell'art. 11 del bando di concorso, secondo la quale "*la domanda di partecipazione al concorso obbliga il/la concorrente all'accettazione incondizionata delle disposizioni contenute nel presente bando*".

6.1. Quanto alla contestazione della predetta clausola del bando di concorso, il primo giudice ha ritenuto che la stessa, a fini impugnatori, avrebbe dovuto essere dichiarata tardiva, afferendo ad un requisito di partecipazione, posto a pena di esclusione, richiamando a tal proposito i principi elaborati dalla giurisprudenza e confermati da Cons. Stato, Ad. Plen. n. 4 del 2018.

6.2. Ciò posto, esaminando comunque il merito della contestazione, soprassedendo dallo scrutinio delle eccezioni di rito formulate dalla difesa della Città Metropolitana di Venezia, ha ritenuto che il bando fosse *in parte qua* legittimo in quanto per l'espletamento delle mansioni della polizia venatoria è necessario l'uso delle armi nei casi in cui i piani regionali prevedano gli abbattimenti degli animali; al riguardo ha evidenziato che la Città Metropolitana di Venezia aveva depositato una serie di allegati a numerose delibere regionali (docc. da n. 7 a 11) approvative dei piani di controllo di varie

specie di animali selvatici (corvidi; volpe; nutria), dalle quali emergeva il coinvolgimento diretto delle guardie venatorie nelle operazioni di cattura e soppressione/abbattimento diretto, con arma da fuoco, delle specie interessate dai piani regionali.

Pertanto, secondo il primo giudice, la previsione del bando, contenuta nel punto 17, sarebbe giustificata da tali esigenze, e dunque non sarebbe illogica e nemmeno incoerente rispetto sia alle mansioni della guardia venatoria, sia ai bisogni che la Città Metropolitana di Venezia è chiamata a soddisfare.

7. Con il ricorso in appello la sig.ra Za. ha formulato i seguenti motivi avverso la sentenza di *prime cure*:

I) *Error in iudicando*. Illegittimità della pronuncia per irragionevolezza e motivazione illogica e apparente nella parte in cui ha ritenuto l'(in) "disponibilità" di cui al punto 17 del bando "specificazione" della dichiarazione di insussistenza dello *status* di obiettore di coscienza di cui al punto 8 del medesimo bando.

II) *Error in iudicando*. Illegittimità della pronuncia nella parte in cui ha ritenuto legittima la "disponibilità incondizionata all'uso delle armi anche verso animali pericolosi" di cui al punto 17 sulla base delle "varie esigenze di abbattimento di fauna selvatica" cui la Città Metropolitana di Venezia sarebbe "chiamata a soddisfare" e sulle "mansioni della guardia venatoria";

III) Motivazione illogica e apparente nella parte in cui la sentenza impugnata fonda la legittimità del punto 17 e dell'esclusione della sig.ra Za. sul principio della *par condicio concurrentium*.

8. La Città Metropolitana di Venezia si è costituita solo in data 8 aprile 2025, depositando in pari data memoria di discussione, nonché, in data 14 aprile 2025, memoria di replica.

8.1. Parte appellante, oltre a produrre memoria di discussione, in data 4 aprile 2025, con la memoria di replica, depositata in data 15 aprile 2025, ha richiesto che venga dichiarata l'inammissibilità della memoria depositata dalla Città Metropolitana, in quanto prodotta oltre il termine di rito previsto dall'art. 73 comma 1 c.p.a.

9. La causa è stata trattenuta in decisione all'esito dell'udienza pubblica del 6 maggio 2025, nella cui sede il collegio ha rilevato d'ufficio la sussistenza di possibili profili di inammissibilità del ricorso di *prime cure*.

10. In *limine litis* occorre delibare l'eccezione d'inammissibilità della memoria di discussione depositata dalla Città Metropolitana di Venezia, sollevata dalla difesa di parte appellante.

10.1. L'eccezione è fondata.

Infatti l'art. 46 c.p.a. prevede che le parti possano costituirsi e presentare memorie e documenti entro sessanta giorni dalla notificazione dell'atto. Tale termine è ordinatorio e non perentorio, permettendo alle parti di presentare documenti e memorie anche successivamente, purché nel rispetto delle specifiche scadenze processuali per le singole fasi del giudizio (Cons. Stato, sez. VI, 18 novembre 2024, n. 9240).

10.2. Pertanto, quanto alla produzione di memorie e documenti prima dell'udienza di discussione, occorre fare applicazione della costante giurisprudenza in materia, secondo la quale i termini fissati dall'art. 73 c.p.a. per il deposito in giudizio di memorie difensive e documenti sono perentori, in quanto espressione di un precetto di ordine pubblico sostanziale posto a presidio del contraddittorio e dell'ordinato lavoro del giudice, con la conseguenza che la loro violazione conduce all'inutilizzabilità processuale delle memorie e dei documenti presentati tardivamente, da considerarsi tamquam *non essent* (ex multis Cons. Stato, sez. V, 2 dicembre 2024, n. 9613; 17 maggio 2024, n. 4432; 27 luglio 2023, n. 7359).

A ciò consegue l'inutilizzabilità della memoria di discussione, depositata dalla Città Metropolitana oltre il termine di rito di trenta giorni prima dell'udienza di discussione.

10.3. Egualmente inammissibile deve considerarsi la memoria di replica della Città Metropolitana, per la parte non volta a contestare le deduzioni difensive contenute nella memoria di discussione di parte appellante, ovvero quelle riferite al primo motivo di appello, posto che, con la memoria di discussione diretta, parte appellante, nel precisare che il dichiarato interesse alla delibazione di merito era da intendersi soprattutto come interesse all'accertamento dell'illegittimità del bando di concorso, ha evidentemente inteso insistere nell'accoglimento del secondo e terzo motivo di appello, secondo la prospettazione attorea da intendersi riferite all'impugnazione della lex concorsuale.

Infatti, dovendo le memorie difensive essere depositate nel rispetto dei termini perentori previsti dal c.p.a, deve ritenersi inammissibile la replica depositata al di fuori dei termini perentori per la produzione di memoria diretta, laddove la stessa rappresenti esplicitazione di attività difensiva vera e propria, oltre i limiti della funzione di contrasto alle deduzioni delle controparti (ex multis Cons. Stato, sez. VI, 22 maggio 2025, n. 4425).

10.3.1. Al riguardo va precisato che l'appellante con la citata memoria di discussione diretta ha precisato *"Con riferimento alla domanda di accertamento dell'illegittimità del Bando di concorso, e al contestuale interesse (confermato dalla pronuncia di primo grado) al citato accertamento a fini risarcitori, si precisa che l'appellante a tutt'oggi, dal 1° luglio 2024, è Agente di Polizia Provinciale presso la Provincia di Brescia. Il Corpo in questione costituisce, come noto, a tutti gli effetti un Corpo di Polizia specializzato nella vigilanza in campo faunistico: pertanto, la sig.ra Za. detiene oggi l'ulteriore e concreto interesse ad ottenere una pronuncia che attesti la legittimità della propria dichiarata indisponibilità incondizionata all'uso delle armi verso gli animali e l'illegittimità dei bandi che richiedano la "disponibilità incondizionata e irrevocabile": ciò per il semplice fatto che l'accertamento giudiziale di tale Principio produrrebbe importanti riflessi sulle stesse condizioni e modalità di svolgimento del lavoro dell'appellante, anche con riferimento alla possibilità di poter validamente partecipare a successivi, futuri, concorsi e Procedure per posizioni analoghe auspicabilmente senza essere nuovamente costretta a promuovere impugnazioni e ricorrere giudizialmente a tutela delle proprie ragioni"*.

10.3.2. Alla luce delle evidenziate allegazioni, deve considerarsi rituale, l'eccezione, contenuta nella memoria di replica della Città Metropolitana, circa il difetto di interesse di parte appellante al richiesto accertamento di illegittimità del bando, eccezione questa che sarà oggetto di disamina nel delibare il secondo e terzo motivo di appello.

11. Ciò posto, può passarsi alla disamina dei motivi di appello.

12. Con il primo motivo la sig.ra Za. contesta la sentenza di *prime cure*, nel punto in cui ha ritenuto che l'amministrazione abbia fatto corretta applicazione delle prescrizioni del bando di concorso, osservando che la dichiarazione alla disponibilità incondizionata all'uso delle armi non afferiva, al contrario di quanto ritenuto dal primo giudice, al requisito richiesto dalla *lex* concorsuale di non essere obiettore di coscienza - in tesi da intendersi riferito al servizio militare - e di non essere in generale contraria all'uso delle armi, ma che non aveva inteso dare il suo consenso incondizionato all'uso delle armi, potendo, secondo la prospettazione attorea, l'ordine di uso delle armi essere illegittimo.

13. Con il secondo motivo di appello la sig.ra Za. critica il capo della sentenza di *prime cure* che aveva ritenuto legittima la clausola del bando di concorso, di cui all'indicato punto 17 delle "*Dichiarazioni che devono essere contenute nella domanda*" "*disponibilità incondizionata e irrevocabile all'uso di armi corte e lunghe, anche verso animali pericolosi e per i quali è previsto l'eradicazione o contenimento*" sulla base del rilievo che il riferimento alle armi corte per l'abbattimento degli animali pericolosi neppure avrebbe senso, trattandosi di mezzo vietato per l'esercizio della caccia, quindi di conseguenza anche per l'abbattimento o la soppressione per ragioni di pubblico interesse, e in considerazione del rilievo che sarebbe un diritto del dipendente sottrarsi ad un ordine ingiusto.

Pertanto, in tesi attorea, sarebbe inesigibile e illegittimo pretendere una disponibilità incondizionata a svolgere qualsivoglia attività, a maggior ragione se l'attività in questione concerne l'utilizzo delle armi.

L'appellante evidenzia al riguardo che occorrerebbe verificare: a) con riferimento ai "bisogni" dell'appellante, se davvero la soppressione della fauna sia una "esigenza" della Città Metropolitana di Venezia e se lo stesso rivendicato abbattimento degli animali possa costituire una prassi ordinaria, tanto da integrare una mansione abituale, frequente o di routine della Guardia venatoria; b) con riferimento alle "mansioni della guardia venatoria", se davvero la soppressione o l'abbattimento della fauna per dare esecuzione ai richiamati Piani di abbattimento, abbia carattere pressoché assorbente o prevalente.

Evidenzia al riguardo come con la Polizia Provinciale o le Guardie Provinciali Venatorie abbiano per espressa previsione di legge un ruolo eventuale e occasionale con riferimento agli abbattimenti.

Dette Guardie esercitano, infatti, soprattutto: a) funzioni di polizia giudiziaria (specialmente ambientale nel caso delle province, con competenze su rifiuti, e anche di contrasto degli illeciti a danno degli animali, come individuato espressamente con Decreto del Ministero dell'interno 23 Marzo 2007); b) servizio di polizia stradale; c) di polizia amministrativa (viabilità agro-silvo-pastorale, raccolta e commercializzazione dei funghi, della flora spontanea e dei prodotti del sottobosco, ecc.); d) funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza, soccorso di animali selvatici incidentati o comunque feriti in stato di necessità (cfr. Decreto Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 217/2012); e) tutela di anfibi, rettili, pesci, insetti, mammiferi, uccelli, coordinamento e supporto di tutte le guardie giurate volontarie venatorie, ittiche e ambientali (alle province spetta anche la loro nomina ex art. 163 c. 3 D.lgs. 112/1998), e così via.

La "disponibilità incondizionata e irrevocabile all'uso di armi corte e lunghe, "anche verso animali pericolosi e per i quali è previsto l'eradicazione o contenimento" richiesta dalla Città Metropolitana

sarebbe, in tesi, lesiva anche del bilanciamento di interessi opposti, quali, sono quelli delle associazioni venatorie, agricole e delle associazioni di protezione ambientale.

Inoltre, secondo la prospettazione attorea, dovrebbe essere tutelato il diritto all'obiezione di coscienza che troverebbe un esplicito riconoscimento nelle convenzioni internazionali, vincolanti per l'ordinamento giuridico italiano in forza dell'art. 117 Cost. ed in particolare:

- l'art. 18 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo;
- l'art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;
- l'art. 18 della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici;
- l'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (c.d. Carta di Nizza) e sul piano del diritto costituzionale interno, poggiando il suo fondamento sugli artt. 2,3,19 e 21 Cost., che contengono un insieme di elementi normativi convergenti nella configurazione unitaria di un principio di protezione dei cosiddetti diritti della coscienza.

14. Con il terzo motivo di appello la sig.ra Za. censura la sentenza di *prime cure* nella parte in cui, in tesi, avrebbe affermato di non poter dichiarare l'illegittimità del punto 17 del bando, prevedente la "*disponibilità incondizionata e irrevocabile*" all'uso delle armi anche nei confronti degli animali perché "*se in spregio alle previsioni del bando la ricorrente rimanesse l'unica a non aver dato la propria disponibilità, potendo, quando del caso, opporsi all'uso delle armi richieste nei casi previsti dal punto 17 del bando, ne conseguirebbe una evidente violazione della par condicio garantita proprio dal rispetto delle regole di partecipazione consacrate nella lex specialis*".

Secondo l'appellante infatti il primo giudice non avrebbe chiarito per quali ragioni la dichiarata indisponibilità della ricorrente violerebbe il principio della *par condicio*.

L'appellante afferma al riguardo l'assoluta necessità di accertamento dell'illegittimità del punto 17 del bando di concorso e del provvedimento di esclusione in quanto, una volta acclarato ciò a mezzo della presente pronuncia, sarebbe chiaro, alla Città Metropolitana di Venezia e ad eventuali ulteriori Enti e Province prevedenti l'impiego delle Guardie Venatorie/Agenti di Polizia Provinciale e agli Agenti stessi e ai futuri potenziali candidati a bandi analoghi, come sia illecito imporre la disponibilità incondizionata e irrevocabile all'utilizzo delle armi nei confronti degli animali.

15. Il primo motivo è destituito di fondamento, dovendo sul punto condividersi il ragionamento del primo giudice.

15.1. Infatti la dichiarazione circa la disponibilità incondizionata all'uso delle armi di cui al punto 17 del bando di concorso relativo alle "*Dichiarazioni che devono essere contenute nella domanda*" "*disponibilità incondizionata e irrevocabile all'uso di armi corte e lunghe, anche verso animali pericolosi e per i quali è previsto l'eradicazione o contenimento*" va letta in correlazione con il requisito di partecipazione di cui al punto 8 del bando "*Requisiti di partecipazione*" "*non essere obiettori di coscienza, ovvero non essere contrari al porto o all'uso delle armi*".

15.2. Ciò in disparte dal rilievo che l'essenzialità di detta dichiarazione, ai fini dell'ammissione alla procedura, si evince anche dal successivo punto 18 delle *"Dichiarazioni che devono essere contenute nella domanda"* di *"accettare incondizionatamente le disposizioni contenute nel presente bando"*.

15.3. Ed invero anche relativamente alla *lex* concorsuale dei concorsi pubblici può farsi applicazione della giurisprudenza elaborata in tema di interpretazione della *lex specialis* delle procedure a evidenza pubblica, condivisa da questa Sezione (*ex multis* Cons. Stato, Sez. V, 31 ottobre 2022, n. 9386; Cons. Stato, Sez. V, 31 marzo 2021, n. 2710), secondo cui nelle gare pubbliche, nell'interpretazione della *lex specialis* di gara, devono trovare applicazione le norme in materia di contratti, e dunque anzitutto i criteri letterale e sistematico previsti dagli artt. 1362 e 1363 cod. civ..

Ciò significa che, ai fini di tale interpretazione, devono essere applicate anche le regole di cui all'art. 1363 cod. civ., con la conseguenza che le clausole previste si interpretano le une per mezzo delle altre, attribuendo ad esse il senso che risulta dal complesso dell'atto.

15.4. Peraltro, la correttezza di siffatta interpretazione risulta dalla *ratio* dell'indicato impegno, avendo riguardo alle mansioni, anche se non esclusive, della polizia venatoria, chiamata ad attuare i provvedimenti regionali di contenimento e controllo degli animali selvatici, nonché alle funzioni di polizia giudiziaria che possono essere demandate alla stessa polizia venatoria.

Ed invero la dichiarazione di impegno incondizionato all'uso delle armi, anche verso animali, va correlata, ai sensi dell'indicata prescrizione della *lex* concorsuale, all'eradicazione e al contenimento degli animali pericolosi, quale prevista dai piani regionali adottati ai sensi della legge 157 del 1992.

Né rileva, quanto evidenziato da parte appellante nel secondo motivo, circa l'impossibilità di utilizzo delle armi corte nei confronti degli animali, dovendo detto utilizzo correlarsi alle funzioni di polizia giudiziaria che, secondo la stessa prospettazione di parte appellante, possono essere conferite alle guardie venatorie provinciali, per cui l'utilizzo delle armi non è da correlare alla sola uccisione degli animali, come *claris verbis* evincibile dalla prescrizione della *lex* concorsuale *"anche verso animali"*.

Pertanto correttamente, la Città Metropolitana, a fronte della dichiarazione di indisponibilità incondizionata all'uso delle armi resa dalla ricorrente, ha escluso la stessa dalla procedura concorsuale.

15.5. Peraltro, laddove l'utilizzo delle armi sia correlato all'uccisione degli animali, sono condivisibili le conclusioni del primo giudice che ha al riguardo ritenuto che *"la dichiarazione del punto n. 17 ha specificato la condizione generale di assenza di forme di contrarietà (nel caso di specie) all'uso delle armi, contestualizzandone la portata nell'ambito dei piani o programmi di eradicazione o contenimento degli animali pericolosi che potrebbero essere disposti ai sensi della normativa vigente. E questa mansione (...) rientra appieno tra i compiti eventualmente sottoponibili alla figura dell'agente di polizia ittico-venatoria per la quale è stato bandito il concorso"*. In altri termini, imponendo la dichiarazione di cui al punto n. 17 del bando l'Amministrazione ha voluto scongiurare, a prescindere dalle motivazioni concrete del candidato (*"incondizionatamente"*), e senza che questi potesse tornare sui suoi passi (*"irrevocabilmente"*), l'eventualità che la guardia venatoria, una volta chiamata a dare attuazione ad eventuali programmi di controllo verso animali pericolosi, antepoendo le sue insindacabili convinzioni personali contrarie nel caso di specie all'uso delle armi, potesse così ostacolare la piena e completa esecuzione dei detti programmi di contenimento degli

animali pericolosi. Tanto dimostra la correttezza dell'esclusione in esame in quanto disposta sull'inequivocabile dichiarazione di indisponibilità incondizionata e irrevocabile all'uso delle armi riconducibile al requisito generale di ammissione alla selezione previsto dal punto n. 8 del bando".

16. Il secondo e terzo motivo di appello, secondo la stessa prospettazione attorea rivolti avverso la statuizione di *prime cure* che ha accertato la legittimità della prescrizione del punto 17 del bando di concorso riferita alle "*Dichiarazioni che devono essere contenute nella domanda*", possono essere esaminati congiuntamente, in quanto strettamente connessi.

16.1. Rispetto al predetto vaglio peraltro si impone la preliminare valutazione di ammissibilità del richiesto accertamento, ex art. 34 comma 3 c.p.a., e dello stesso ricorso di *prime cure* in parte qua, dovendo la predetta dichiarazione, secondo quanto evidenziato nella disamina del primo motivo di appello, essere resa a pena di esclusione, in quanto afferente a un requisito di partecipazione.

16.2. Infatti, come ricordato di recente da questa sezione (sent. 25 agosto 2025, n. 7102), l'esame delle questioni preliminari di rito deve precedere la valutazione del merito della domanda (Cons. Stato, ad. plen., 7 aprile 2011, n. 4), salve esigenze eccezionali di semplificazione che possono giustificare l'esame prioritario di altri aspetti della lite, in ossequio al superiore principio di economia dei mezzi processuali (Cons. Stato, ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5); inoltre l'ordine di esame delle questioni pregiudiziali di rito non rientra nella disponibilità delle parti (Cons. Stato, ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9).

La norma positiva enucleabile dal combinato disposto degli artt. 76, comma 4, c.p.a. e 276, comma 2, c.p.c., impone infatti di risolvere le questioni processuali e di merito secondo l'ordine logico loro proprio, assumendo come prioritaria la definizione di quelle di rito rispetto a quelle di merito, e fra le prime la priorità dell'accertamento della ricorrenza dei presupposti processuali (nell'ordine, giurisdizione, competenza, capacità delle parti, *ius postulandi*, ricevibilità, contraddittorio, estinzione), rispetto alle condizioni dell'azione (tale fondamentale canone processuale è stato ribadito anche da Cons. Stato, ad. plen., 3 giugno 2011, n. 10).

16.3. Né siffatta delibazione può ritenersi impedita dalla tardiva costituzione della Città Metropolitana e dall'impossibilità per la stessa di opporre le questioni assorbite dal primo giudice, ex art. 101 comma 2 c.p.a. ("*Si intendono rinunciate le domande e le eccezioni dichiarate assorbite o non esaminate nella sentenza di primo grado, che non siano state espressamente riproposte nell'atto di appello o, per le parti diverse dall'appellante, con memoria depositata a pena di decadenza entro il termine per la costituzione in giudizio*") essendo, come noto, l'ammissibilità del ricorso di *prime cure* rilevabile d'ufficio, ai sensi dell'art. 73 comma 3 c.p.a. (come avvenuto con dichiarazione resa a verbale d'udienza) in quanto attinente ad una condizione dell'azione (*ex multis* Cons. Stato, sez. VI, 28 gennaio 2021, n. 855; sez V, 17 gennaio 2019, n. 421; ad. plen. 26 aprile n. 18, n. 4; sez. V, 16 gennaio 2015, n. 93).

16.4. Come correttamente evidenziato dal primo giudice, che pure ha ommesso di rilevare l'inammissibilità della predetta richiesta di accertamento, "*la detta clausola avrebbe allora assunto natura immediatamente escludente, onerando la sig.ra Za. della sua immediata contestazione senza attendere l'esito delle procedure di ammissione al concorso. Difatti la giurisprudenza amministrativa (cfr. C.d.s. Ad. Plen. n. 4/2018) annovera tra tali clausole anche quelle impositive, ai fini della partecipazione, (tra l'altro) di:*

- oneri manifestamente incomprensibili o del tutto sproporzionati per eccesso rispetto ai contenuti della procedura concorsuale;
- regole che rendano la partecipazione incongruamente difficoltosa o addirittura impossibile;
- disposizioni abnormi o irragionevoli;
- obblighi *contra ius*".

16.4.1. Costituisce infatti *ius receptum* che l'onere dell'immediata impugnazione sussiste per le clausole del bando di gara che fissino requisiti di partecipazione ed *ex se* ostative all'ammissione dell'interessato alla procedura (sul punto - *ex multis* -: oltre alla citata sentenza Cons. Stato, ad. plen. 26 aprile n. 18, n. 4; sez. VI, 11 dicembre 2017, n. 5805; sez. V, 18 ottobre 2017, n. 4812; sez. III, 18 luglio 2017, n. 3541).

16.5. Quello che per contro il primo giudice non ha inteso rilevare, rigettando nel merito le censure attoree, e che si intende rilevare d'ufficio in questa sede, è che la tardiva impugnazione in *parte qua* del bando di concorso deve intendersi ostativa anche alla richiesta di accertamento dell'illegittimità di detto bando ai fini risarcitori, ex art. 34 comma 3 c.p.a., costituente un'*emendatio libelli* in riduzione della domanda di annullamento, che presuppone pertanto la sua ricevibilità.

16.5.1. Infatti, come desumibile da Cons. Stato, Ad. Plen. 13 luglio 2022, n. 8, la domanda di accertamento dell'illegittimità degli atti impugnati a fini risarcitori, ex art. 34 comma 3 c.p.a., non può essere confusa con la domanda risarcitoria - in relazione alla quale, come noto, non è più configurabile la pregiudiziale amministrativa, ma l'onere di proposizione nei termini di cui all'art. 30 comma 3 c.p.a., con la possibilità peraltro per il giudice di escludere "il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti" - configurandosi come una mera *emendatio libelli* in riduzione dell'iniziale azione impugnatoria, con conseguente preclusione all'accertamento dei presupposti della futura azione risarcitoria.

16.6. Secondo quanto evidenziato da Cons. Stato, Ad. Plen. 13 luglio 2022, n. 8:

- "In un sistema evoluto di tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione, in cui alla tradizionale azione di annullamento si è affiancata con pari dignità rispetto ad essa l'azione risarcitoria, l'accertamento di illegittimità ai fini risarcitori previsto dalla disposizione processuale in esame risponde alla medesima esigenza sulla cui base era stato ristretto l'ambito di applicazione dell'improcedibilità del ricorso. Essa consiste nel conservare un'utilità alla decisione di merito sulla domanda di annullamento, pur a fronte di un mutamento della situazione di fatto e di diritto rispetto all'epoca in cui la stessa è stata azionata";
- l'esigenza che l'interesse sia dichiarato dalla parte si correla al fatto che nell'ambito della sopra richiamata natura di giurisdizione di diritto soggettivo della giurisdizione amministrativa, come in precedenza accennato, è allo stesso ricorrente che è per legge rimessa l'iniziativa a tutela del suo interesse risarcitorio. La manifestazione dell'interesse risarcitorio una volta venuto meno quello all'annullamento dell'atto impugnato è dunque il presupposto indispensabile affinché il giudice possa pronunciarsi sulla legittimità dello stesso atto con pronuncia di mero accertamento. In questi termini va inteso l'inciso finale dell'art. 34, comma 3, cod. proc. amm. "se sussiste l'interesse ai fini risarcitori", posto a condizione della pronuncia di accertamento;

- per ottenere l'accertamento preventivo si palesa dunque sufficiente una semplice dichiarazione, da rendersi nelle forme e nei termini previsti dall'art. 73 cod. proc. amm., a garanzia del contraddittorio nei confronti delle altre parti, con la quale a modifica della domanda di annullamento originariamente proposta il ricorrente manifesta il proprio interesse affinché sia comunque accertata l'illegittimità dell'atto impugnato. Dal punto di vista processuale il fenomeno è inquadrabile nella c.d. emendatio della domanda, in senso riduttivo quanto al petitum immediato, non integrante pertanto un mutamento non consentito nell'ambito del principio della domanda, come evincibile dalla clausola di salvezza rispetto al c.d. divieto dei nova in appello previsto dall'art. 104, comma 1, cod. proc. amm., sopra richiamato;

- la dichiarazione è condizione necessaria ma nello stesso tempo sufficiente perché sorga l'obbligo per il giudice di accertare l'eventuale illegittimità dell'atto impugnato. Non occorre a questo scopo né che siano esposti i presupposti dell'eventuale domanda risarcitoria né tanto meno che questa sia in concreto proposta. L'accertamento di cui all'art. 34, comma 3, cod. proc. amm. va infatti coordinato con la disciplina processuale dell'azione di risarcimento contenuta nel codice del processo amministrativo, ed in particolare con il sopra richiamato art. 30, comma 5, cod. proc. amm., che consente di proporre la domanda risarcitoria "nel corso del giudizio o, comunque, sino a centoventi giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza".

- Sulla base di quanto ora esposto si trae l'ulteriore corollario per cui l'accertamento richiesto è esattamente quello che il giudice avrebbe dovuto svolgere nell'esaminare nel merito la domanda di annullamento".

16.6.1. Sulla base degli evidenziati profili l'Adunanza Plenaria ha pertanto così concluso:

"per procedersi all'accertamento dell'illegittimità dell'atto ai sensi dell'art. 34, comma 3, cod. proc. amm., è sufficiente dichiarare di avervi interesse a fini risarcitori; non è pertanto necessario specificare i presupposti dell'eventuale domanda risarcitoria né tanto meno averla proposta nello stesso giudizio di impugnazione; la dichiarazione deve essere resa nelle forme e nei termini previsti dall'art. 73 cod. proc. amm.";

- "una volta manifestato l'interesse risarcitorio, il giudice deve limitarsi ad accertare se l'atto impugnato sia o meno legittimo, come avrebbe fatto in caso di permanente procedibilità dell'azione di annullamento, mentre gli è precluso pronunciarsi su una questione in ipotesi assorbente della fattispecie risarcitoria, oggetto di eventuale successiva domanda".

16.7. Ciò posto, ritiene il collegio che, venendo in rilievo un'emendatio libelli in riduzione, con conseguente obbligo del giudice di pronunciarsi sul merito della dedotta illegittimità, come se l'improcedibilità non si fosse verificata, il presupposto per detto accertamento è che la domanda di annullamento inizialmente proposta, emendata in domanda di accertamento, sia comunque ricevibile.

In altri termini, condizione di ammissibilità della domanda di accertamento dell'illegittimità dell'atto impugnato ai fini risarcitori, ex art. 34 comma 3 c.p.a., è la ricevibilità dell'iniziale domanda impugnatoria.

16.7.1. Questa conclusione si impone anche per ragioni sistematiche, considerando la diversità dei termini per la proposizione dell'azione risarcitoria, quali previsti dall'art. 30, comma 3 c.p.a. (azione proposta in via autonoma, centoventi giorni dalla conoscenza del provvedimento) e dal successivo comma 5 (centoventi giorni dal passaggio in giudicato della sentenza, nel caso in cui sia proposta domanda di annullamento).

Ed invero una contraria interpretazione consentirebbe alla parte ricorrente di proporre l'azione risarcitoria nei più latini termini del comma 5, facendo valere il giudicato relativo all'accertamento dell'illegittimità degli atti impugnati, pur a fronte di un'originaria azione di annullamento non suscettibile di uno scrutinio nel merito, stante la sua irricevibilità.

17. Ferma restando il carattere assorbente degli evidenziati rilievi quanto al secondo e terzo motivo di appello, relazionati da parte appellante all'impugnativa del bando di concorso, l'inammissibilità della richiesta ex art. 34 comma 3 c.p.a. si impone anche avendo riguardo all'ulteriore interesse all'accertamento, quale evidenziato da parte appellante nel terzo motivo di appello e nelle memorie di discussione, ex art. 73 comma 1 c.p.a., come interesse *pro futuro*, ad un accertamento dell'illegittimità di prescrizioni del medesimo tenore di quella di cui al punto 17 del bando di concorso, da far valere non solo nei confronti della Città Metropolitana di Venezia, ma anche nei confronti dell'attuale datore di lavoro di parte appellante (Provincia di Brescia), e di altre amministrazioni, avuto riguardo a tutte le eventuali procedure concorsuali, anche per progressioni di carriera, cui l'appellante potrà in futuro partecipare.

17.1. Ed invero, come evidenziato dalla Città Metropolitana nella memoria di replica, l'interesse al ricorso deve essere concreto ed attuale e non correlato ad un accertamento giudiziale di principio.

La *ratio* dell'interesse al ricorso, quale condizione dell'azione, comune all'altra condizione dell'azione delle legittimazione ad agire, è funzionale ad evitare il compimento di attività inutili e sprechi della risorsa giustizia, in ossequio ad un interesse di ordine pubblico processuale "meta individuale" volto a garantire efficienza ed efficacia al processo in conformità degli artt. 111 Cost., 6 e 13 CEDU, 47 Carta UE; pertanto l'interesse al ricorso deve essere inteso come concreta possibilità di perseguire un bene della vita, anche di natura morale o residuale, attraverso il processo, in corrispondenza ad una lesione diretta ed attuale dell'interesse protetto, a norma dell'art. 100 c.p.c. (ex multis Cons. Stato, sez VI, n. 1156 del 2016).

Il nostro ordinamento non riconosce infatti una giurisdizione "oggettiva" volta a sindacare sempre e comunque, anche in astratto, la legittimità dell'azione amministrativa. Una giurisdizione così delineata si porrebbe in aperto contrasto con l'art. 103 della Costituzione. Sul punto si è già inequivocabilmente espressa la Corte Costituzionale, la quale ha affermato come la legittimità costituzionale dell'interesse strumentale, non è affatto incondizionata, in quanto, gli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione "hanno posto al centro della giurisdizione amministrativa l'interesse sostanziale al bene della vita", sicché l'interesse strumentale può ritenersi "non distonico" rispetto ai ricordati precetti costituzionali a condizione "che sussista un solido collegamento con l'interesse finale e non si tratti di un espediente per garantire la legalità in sé dell'azione amministrativa" (Corte Costituzionale, 18 dicembre 2019, n. 271). In sostanza, l'ampliamento dell'interesse al ricorso, come condizione dell'azione, fino al punto di ricomprendere un interesse meramente strumentale, per essere conforme a Costituzione, deve risolversi in un beneficio immediato ed effettivo del ricorrente a cui può aspirare tramite il ricorso.

18. In disparte da tali assorbenti rilievi, il secondo motivo di appello risulta altresì inammissibile nella parte in cui si duole della prescrizione della *lex specialis* di concorso in quanto non rispettosa del diritto all'obiezione di coscienza, riconosciuto anche da norme internazionali e sovranazionali,

per violazione del divieto dei *nova*, di cui all'art. 104 comma 1 c.p.a., trattandosi di profilo non evidenziato in *prime cure*.

Come noto nel giudizio di appello il *thema decidendum* è circoscritto dalle censure ritualmente sollevate in primo grado, non potendosi dare ingresso, per la prima volta, a nuove doglianze in violazione dei *nova*, sia in fatto o in diritto, sancito dall'art. 104 c.p.a. (ex multis Cons. Stato sez. V, 04 febbraio 2025, n. 875 con richiamo, tra le altre, a Cons. Stato, sez. IV, 8 gennaio 2018, n. 76).

Pertanto al ricorrente in *prime cure* - e non al controinteressato a all'amministrazione resistente - una volta delimitato il *thema decidendum* con i motivi di impugnazione articolati in primo grado, è precluso un ampliamento dello stesso nel giudizio d'appello (Cons. Stato, sez. V, 3 gennaio 2025, n. 15).

La censura risulta dunque inammissibile se fondata su argomentazioni interamente nuove, mai dedotte in primo grado e perciò formulate per la prima volta solo con il gravame di appello, per contrasto con l'art. 104, comma 1, c.p.a., che vieta l'introduzione in appello di motivi nuovi, salvo che essi non costituiscano una mera riproposizione, con diverso sviluppo argomentativo, di doglianze già formulate dinanzi al giudice di *prime cure* (Cfr. Cons. Stato, sez. II, 12 febbraio 2025, n. 1184; sez. V3 gennaio 2025, n. 15 cit.).

19. Il terzo motivo di appello è altresì inammissibile per difetto di specificità del motivo, ex art. 101 comma 1 c.p.a., in quanto il principio della *par condicio*, diversamente da quanto inteso da parte appellante, è stato posto correttamente dal primo giudice a sostegno dell'esclusione della ricorrente dalla procedura *de qua*, in applicazione della prescrizione della *lex* concorsuale, costituente autovincolo per l'amministrazione anche a garanzia dell'affidamento riposto sia dai partecipanti alla procedura sia da coloro che - in quanto contrari all'uso delle armi verso animali o comunque obiettori di coscienza - non hanno inteso partecipare, e a garanzia della *par condicio* e non a sostegno di detta prescrizione ("*Non è poi affatto superfluo evidenziare che l'esclusione disposta dalla Città Metropolitana di Venezia risponde proprio al principio della par condicio concurrentium invocato dalla ricorrente. Il bando chiedeva ai candidati il possesso pieno anche del requisito di cui al numero 8 e di quello collegato di cui al n. 17, e per l'effetto di accettare incondizionatamente tutte le sue disposizioni tra le quali appunto la clausola contenuta nel punto n. 17. Come rilevato dall'Amministrazione resistente, gli altri aspiranti concorrenti hanno manifestato la loro incondizionata disponibilità in tal senso. Ne discende che se in spregio alle previsioni del bando la ricorrente rimanesse l'unica a non aver dato la propria disponibilità, potendo, quando del caso, opporsi all'uso delle armi richiestole nei casi previsti dal punto 17 del bando, ne conseguirebbe una evidente violazione della par condicio garantita proprio dal rispetto delle regole di partecipazione consacrate nella lex specialis*").

20. Pertanto l'appello va in parte dichiarato inammissibile e in parte respinto e, ferma restando l'improcedibilità della domanda di annullamento, a parziale modifica della sentenza di primo grado, la domanda di accertamento di illegittimità degli atti impugnati, va in parte respinta e in parte dichiarata inammissibile.

21. Sussistono nondimeno eccezionali e gravi ragioni, avuto riguardo alle difese di parte appellata, da intendersi limitate ad una parte delle memorie di replica, avendo riguardo a quanto precisato ai punti 10.2 e 10.3., per compensare le spese di lite del presente grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara inammissibile e in parte lo respinge nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, ferma restando l'improcedibilità della domanda di annullamento, a parziale modifica della sentenza di primo grado, in parte respinge e in parte dichiara inammissibile la domanda di accertamento di illegittimità degli atti impugnati.

Compensa le spese di lite del presente grado.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Diana Caminiti, Consigliere, Estensore

Francesca Picardi, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 28 NOV. 2025.