

**Dott. TOMASO GALLETTO**

*Ricercatore presso l'Istituto di diritto privato nell'Università di Genova*

**Disciplina urbanistica e  
Attività venatoria nei parchi regionali**

*Estratto da «IL FORO PADANO»*

N. 8-11 - Agosto-Novembre 1981

*1. Premessa*

Il trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni nelle materie di cui all'art. 117 Cost. attuato con il noto D.P.R. 616/1977 ha reso possibile la individuazione di nuove forme di tutela (e uso) del territorio e dell'ambiente.

In questa prospettiva particolare rilevanza assume la facoltà per le Regioni, prevista dall'art. 83 D.P.R. 616/77, di istituire Parchi e Riserve naturali di interesse regionale.

Le Regioni hanno indubbiamente la possibilità di affrontare il problema della protezione della natura in modo nuovo ed antitetico rispetto alla disciplina dei Parchi nazionali di istituzione governativa, che, come è noto, si imponevano alla collettività interessata dall'area parco come una serie di divieti finalizzati alla cristallizzazione della situazione ambientale esistente senza prevedere una attiva partecipazione degli enti locali e degli altri enti esponenziali delle esigenze delle popolazioni interessate.

Il «nuovo» modo di interpretazione dell'Istituto Parco Naturale, che non è più visto come una struttura statica, passiva, di mera conservazione, bensì come una struttura che permette

una gestione «attiva» del territorio attraverso la partecipazione delle popolazioni interessate e la valorizzazione delle forme culturali che esse esprimono, ha indotto le legislazioni regionali e riesumare uno strumento urbanistico di programmazione che non aveva avute pratica attuazione.

Si tratta del Piano Territoriale di Coordinamento previsto dagli artt. 5 e 6 della legge Urbanistica n. 1150 del 1942.

Quasi tutte le Regioni che sino ad oggi hanno legiferato in materia di Parchi hanno previsto l'adozione del Piano Territoriale di Coordinamento per disciplinare la istituzione dei vari Parchi Regionali.

L'utilità della adozione di un siffatto strumento urbanistico sovra comunale risulta evidente se solo si considera che l'istituzione di un Parco comporta rilevantissimi effetti sulla disciplina urbanistica dell'intero territorio interessato, da cui consegue la necessità di una coordinazione funzionale dei vari strumenti urbanistici che disciplinano il territorio dei singoli comuni interessati dalla istituzione del Parco.

La sede naturale nella quale comporre gli eventuali contrasti fra i singoli strumenti urbanistici comunali viene in tal modo correttamente individuata a livello regionale.

Organo competente alla adozione del Piano Territoriale di Coordinamento è infatti, a seguito del trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni, il Consiglio Regionale.

La compilazione del Piano è di competenza della Giunta Regionale, che dovrà provvedere alla elaborazione d'intesa con le altre Amministrazioni interessate.

Non vi è dubbio che fra tali Amministrazioni siano da ricomprendere, oltre alle Province, i Comuni interessati al Piano.

Poiché il Piano Territoriale è destinato, per sua natura, ad operare scelte programmatiche di vasta portata, deve ritenersi inoltre che, ai sensi dell'art. 8 dello Statuto Regionale Ligure, l'elaborazione del Piano debba avvenire con l'attiva partecipazione non solo degli enti locali e territoriali, ma anche attraverso la consultazione delle organizzazioni sindacali e degli altri organismi esponenti degli interessi della collettività.

L'adozione del Piano territoriale, inoltre, comporta una compressione della potestà urbanistica dei singoli Comuni interessati, in quanto essendo strumento sovraordinato rispetto ai piani regolatori comunali, le scelte con esso compiute sono destinate ad imporsi sulle scelte operate a livello comunale.

Risulta pertanto evidente la necessità di una fattiva collaborazione dei Comuni alla compilazione del Piano Territoriale.

La concreta attuazione delle scelte effettuate in sede di elaborazione del Piano Territoriale, inoltre, rende necessaria una coordinazione a livello successivo tra le varie fasi di attuazione del piano e quelle relative ai piani regolatori.

In particolare gli interventi di recupero e miglioramento urbanistico previsti nel Piano di attuazione del Parco devono essere effettuati nell'ambito di singoli territori comunali interessati, attraverso lo strumento individuato dall'art. 13 della legge n. 10/1977.

In altri termini l'attuazione delle scelte urbanistiche contenute nel piano del Parco deve essere effettuata attraverso i programmi pluriennali di attuazione di iniziativa comunale.

A tale fine potrà essere previsto per tutti i Comuni interessati dal Parco l'obbligo di adottare il P.P.A. che sarà coordinato con quello dei Comuni con termini per la realizzazione delle opere di interesse intercomunale. In questo senso dispone la recente legge Regionale Lombarda n. 33 del 22 marzo 1980,

Le brevi annotazioni che precedono hanno avuto per oggetto la sommaria indicazione dei rapporti che legano il Piano del Parco agli strumenti urbanistici a livello comunale.

Resta da esaminare, molto sinteticamente dato il carattere di questo intervento, che vuole essere unicamente uno stimolo alla discussione di un problema che richiede sicuramente un approfondito esame, quali possano (o debbano) essere le potestà urbanistiche da riconoscere all'Ente gestore del Parco.

Riteniamo di non poter concordare sul contenuto del Progetto di legge-quadro denominato progetto Marcora; secondo il quale, in materia di Parchi Nazionali, le competenze attribuite ai Comuni dalla legislazione urbanistica sono devolute all'Ente Parco (art. 11), cui spetta inoltre il rilascio della autorizzazione per le nuove costruzioni, le trasformazioni delle costruzioni esistenti e per le modificazioni degli usi del terreno (art. 14).

Se dovesse prevalere una siffatta impostazione, si assisterebbe ad una ingiustificata espropriazione di poteri che spettano ai singoli Comuni.

Una corretta individuazione, in sede di elaborazione del Piano Territoriale di Coordinamento, delle attività consentite nelle singole zone di diversa tutela all'interno dell'area Parco consentirà di raggiungere lo scopo di tutela ambientale senza avocare completamente poteri che in materia urbanistica spettano al Sindaco ed ai Comuni.

Se la normativa urbanistica contenuta nel Piano Territoriale del Parco è sufficientemente chiara, non è necessario (né tanto meno opportuno) creare un nuovo organo con competenze in materia urbanistica.

#### *Attività Venatoria nei Parchi Regionali Liguri*

Uno degli aspetti maggiormente discussi in materia di Parchi Regionali riguarda la possibilità o meno di consentire all'interno delle aree costituenti il Parco l'esercizio controllato dell'attività venatoria.

Se è vero che il concetto tradizionale di Parco mal si concilia con la possibilità di consentire la caccia al suo interno, è altrettanto vero che la funzione che in oggi viene assegnata ai Parchi Regionali trascende l'aspetto di mera tutela passiva dell'ambiente (tipica dei Parchi

Nazionali che sino ad oggi sono stati istituiti) per diventare momento di sviluppo socio-economico delle popolazioni interessate e di recupero di tradizioni culturali tipiche ed altrimenti destinate a scomparire.

Alla luce di questo nuovo approccio al problema dei Parchi i naturalisti più responsabili tendono ad assumere nei confronti dell'attività venatoria un atteggiamento non più ancorato a rigidi preconcetti, riconoscendo la compatibilità di una attività venatoria controllata con le finalità di tutela ambientali tipiche dei parchi.

In questo senso si è autorevolmente espresso il Prof. Silvio Spanò, docente di zoologia nell'Università di Genova, nel Suo intervento al Convegno Nazionale promosso a Genova da «Italia Nostra» il 5 e 6 maggio 1978.

L'esigenza di conservare almeno in alcune zone dell'area da destinare a Parco Regionale, una modesta attività venatoria controllata scientificamente è stata del resto avvertita dai compilatori della bozza di proposta di assetto istituzionale e territoriale dell'istituendo Parco Regionale di Praglia, secondo i quali è storicamente consolidato che uno dei principali svaghi di persone che vivono già in condizioni di emarginazione sia la caccia, e che pertanto questa debba essere consentita almeno in alcune zone del Parco, per non violentare le tradizioni culturali delle popolazioni interessate dal Parco.

Di punto di vista concettuale, quindi non deve esistere una assoluta antinomia fra «Parco» e «Caccia».

I due concetti possono coesistere, a condizioni che cacciatori e non-cacciatori sappiano collaborare per il raggiungimento di quel fine di tutela ambientale che è loro comune.

Pertanto dal concetto di compatibilità, almeno in astratto, fra attività venatoria e tutela ambientale, occorre considerare quale supporto normativo possa avere l'ipotesi che si pone in ordine alla ammissibilità di una modesta attività venatoria all'interno dei parchi regionali liguri.

La legge Regionale Liguria n. 40 del 19 settembre 1977 sulla promozione dei Parchi Regionali, modificata dalla legge Regionale n. 18 del 24 marzo 1980, dispone all'art. 13 che nelle zone interessate dai Parchi è consentito l'esercizio della caccia.

Per contro l'art. 20 della legge-quadro sulla caccia n. 968 del 27 dicembre 1977, di tre mesi posteriore, quindi, alla L.R. Liguria n. 40, pone il divieto di esercizio venatoria all'interno dei Parchi nazionali, regionali e riserve naturali.

Una prima lettura delle norme sembrerebbe avvalorare la ipotesi, largamente condivisa, secondo la quale in nessun caso sarebbe possibile per le singole regioni consentire l'esercizio di attività venatoria nelle zone comprese nell'ambito di parchi Regionali.

L'analisi comparativa delle esperienze delle Regioni che già hanno dato vita con propria legge a Parchi Regionali consente tuttavia la individuazione di alcune ipotesi nelle quali è

stato consentito l'esercizio venatoria all'interno dei Parchi Regionali senza che vi sia stata reazione da parte del Governo centrale attraverso il Commissario Governativo.

Particolarmente significativa è l'esperienza della Regione Lombardia la quale, con la legge regionale n. 33 del 22 marzo 1980 che approva il Piano Territoriale di Coordinamento del Parco Lombardo della Valle del Ticino, ha previsto la possibilità all'interno del Parco dell'esercizio venatorio, con la esclusione delle zone di riserva integrale e orientata e della fascia, anche esterna alle predette zone, definita «fascia di silenzio venatorio» (art. 22).

La legge lombarda ha ottenuto il visto dai Commissario Governativo, e ciò conforta la tesi che vede nell'art. 20 lett. b) della legge statale sulla caccia un divieto non generalizzato dalla attività venatoria all'interno dei Parchi Regionali.

Per quanto riguarda la situazione della Liguria, occorre rilevare che in epoca successiva all'entrata in vigore della legge quadro n. 968/1977 è stata emanata la L.R. 1 giugno 1979, n. 19 recante «Norme per la protezione della fauna e la disciplina della caccia».

L'art. 28 di tale legge, sotto la rubrica «Zone di divieto all'interno di parchi e riserve», dispone: «Le aree comprese nel sistema dei parchi e nelle riserve delle Regioni *all'interno delle quali è vietato l'esercizio venatorio, sono considerate... oasi di protezione e zone di ripopolamento e cattura*».

La lettura delle norme secondo i canoni ermeneutici di cui all'art. 12 delle preleggi avvalorata l'ipotesi che si vuole sostenere in ordine alla, sia pure limitata, ammissibilità dell'esercizio venatorio all'interno dei Parchi Regionali.

Se il legislatore Regionale, interpretando restrittivamente il disposto dell'art. 20, lett. b) della legge statale sulla caccia, avesse inteso vietare completamente la caccia all'interno dei Parchi Regionali l'avrebbe detto espressamente.

L'interpretazione della norma, infatti, deve asserire secondo il noto brocardo «*ubi lex voluit dixit, ubi noluit non dixit*».

La stessa rubrica dell'art. 28 induce a dar credito alla interpretazione che ritiene ammissibile, in linea di principio, l'esercizio della caccia all'interno dei Parchi Regionali.

Si parla di «zone di divieto (della caccia) all'interno dei parchi e riserve»; se il legislatore regionale avesse inteso vietare completamente la caccia all'interno dei parchi non avrebbe sicuramente usato una tale terminologia, che induce a ritenere che esistono zone all'interno di parchi in cui invece la caccia è consentita.

Ma vi è di più.

Il primo comma dell'art. 28, come abbiamo visto, dispone: «Le aree comprese nel sistema dei parchi e delle riserve delle Regioni all'interno delle quali è vietato l'esercizio venatorio sono considerate...».

L'inciso «all'interno delle quali» è riferito alle aree, non ai parchi o alle riserve.

L'intento del legislatore nel porre l'art. 28 non era quello di disciplinare la caccia all'interno dei parchi bensì quello, dichiarato, di computare le aree di divieto di caccia comprese nel sistema dei parchi agli effetti della quota di territorio da riservare alla costituzione delle oasi di protezione e zone di ripopolamento.

Se il legislatore avesse ritenuto che in tutte le aree comprese nel sistema dei parchi regionali dovesse essere vietata la caccia, avrebbe più semplicemente detto che tali aree sarebbero state computate nella quota riservata ad oasi ecc... senza aggiungere il superfluo inciso «All'interno delle quali vietata la caccia».

Occorre ricordare, inoltre, che l'art. 28 della L.R. 1 giugno 1979, n. 19, deve essere interpretato alla luce dell'art. 1 della precedente legge sui parchi n. 40/77 secondo il quale, come abbiamo, visto, è consentito l'esercizio della caccia nelle zone interessate dal Parco

Poiché esiste un criterio di interpretazione secondo il quale «*il legislatore è coerente*», ne risulta che l'art. 28 della legge n. 19/1979 può essere interpretata nel senso sopra descritto.

Non vi è dubbio inoltre che se il Governo ritenesse che tutte le aree comprese nei Parchi Regionali debbano essere interdette alla caccia non avrebbe mancato di rinviare quanto meno la legge lombarda che precisa anche i limiti delle zone comprese nel parco nelle quali è consentito l'esercizio venatorio.

La stessa individuazione all'interno del territorio da destinare a parco di diverse zone soggette a tutela differenziata del resto, induce a ritenere compatibile l'esercizio dell'attività venatoria all'interno dei Parchi Regionali.

Anche mutuando dall'esperienza delle altre Regioni, è possibile individuare all'interno del territorio del parco zone nelle quali l'esercizio della caccia è vietato, altre zone in cui è consentito secondo le prescrizioni del Comitato Tecnico Scientifico di consulenze dell'ente gestore del Parco, zone infine nelle quali la caccia è consentita secondo la normativa statale e regionale in materia.

Per quanto riguarda specificamente il Parco delle Alpi Marittime, deve osservarsi che la sua delimitazione territoriale è destinata a coincidere per larga parte con la perimetrazione della zona Alpi ai fini venatori; nella quale, come è noto, l'esercizio della caccia è disciplinato in materia fortemente restrittiva.

È opportuno segnalare, inoltre, che l'ammissibilità di un esercizio venatorio controllato su parte delle aree destinate a Parco dovrebbe consentire, nei fatti, la istituzione di vaste zone di protezione ambientale; un rigoroso e indiscriminato divieto di caccia nei Parchi sarebbe destinato a limitare fortemente l'estensione territoriale degli stessi, che finirebbero per coincidere con le sole zone in cui è dato riscontrare una effettiva esigenza di rigoroso controllo ambientale.

Riteniamo che la funzione sociale ed economica *cui* sono chiamati ad adempiere gli istituendi Parchi Regionali non possono risolversi in una legislazione di divieti ma debba consistere in una educazione al corretto uso dei beni ambientali. Una considerazione pratica, in conclusione: vietare indiscriminatamente la caccia in tutta l'area di un parco indurrebbe i cacciatori a concentrarsi nelle zone immediatamente limitrofe, sottoponendole ad una pressione venatoria insostenibile.