

N. 1585

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CENTARO e SCHIFANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 OTTOBRE 1996

Norme per l'accesso ai fondi agricoli

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge si propone di armonizzare la previsione del codice civile concernente la facoltà di accesso ai fondi rustici per ragioni venatorie e, conseguentemente, i limiti allo *ius excludendi* da parte del proprietario nei confronti dei terzi, con la legislazione venatoria.

L'abrogazione dei primi due commi della norma, oggetto del referendum del 3 giugno 1990, è stata proposta in disegni di legge già presentati in questa legislatura, al fine di scongiurare ulteriori iniziative di consultazione popolare in proposito. Si è ritenuto di rinviare, in ordine alla disciplina descritta in premessa, in modo implicito alla legislazione venatoria, al fine di evitare vuoti normativi o discrasie nel tessuto legislativo in caso di scomparsa dei due primi commi dell'articolo 842 del codice civile dall'ordinamento giuridico, con il conseguente documento sull'attività venatoria.

Muovendo da questo presupposto, deve ritenersi tuttavia sufficiente la modifica del primo comma proposta dal presente disegno di legge. Essa, infatti, rinvia esplicitamente la disciplina dello *ius excludendi* alla legislazione venatoria. Non si ritiene utile il mantenimento della norma in oggetto, solo con riferimento all'esercizio della pesca. L'articolo 842 del codice civile rappresenta una previsione di carattere generale. Essa, quindi, va mantenuta nel suo complesso nel contesto del codice civile, proprio in relazione alla medesima caratteristica della disciplina contenuta in quest'ultimo, che si applica in assenza di una normativa speciale. Diversamente, si verificherebbe una lacuna nella previsione delle facoltà attribuite al diritto di proprietà. Il rinvio esplicito alla legislazione venatoria, per i profili specifici dei limiti dello *ius excludendi*, ancor più

marcato rispetto al testo attuale, consente di soddisfare entrambe le esigenze indicate nella pregressa narrativa.

Viene proposta l'abrogazione dell'attuale secondo comma giacchè l'opposizione nei confronti del soggetto privo della licenza venatoria può essere attuata solo se il proprietario del fondo sia titolare del potere di richiedere la relativa documentazione. Ciò, allo stato, non è previsto da alcuna disciplina, essendo tale potere attribuito solo ai pubblici ufficiali. Ne consegue la inapplicabilità in concreto della norma e, quindi, la sua inutilità nel contesto normativo anche di carattere generale.

In particolare, la legge, che regola la caccia in regime di concessione, prevede infatti la tutela della produzione agricola rispetto alla stessa caccia (articolo 1, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157) nel quadro del potere programmatico delle province e delle regioni. Non v'è dubbio quindi che l'abrogazione referendaria, in sè circoscritta, non porterebbe a soluzioni positive nè ad innovazioni significative del sistema che, del resto, non sono da attendersi dall'uso dello strumento referendario soprattutto quando abbia un oggetto così limitato.

Limitatezza che contrasta con l'abito normativo così ampio, che annovera la legge citata tra le grandi riforme economico-sociali, che ha cambiato così profondamente lo stesso regime precedente della «caccia controllata» ed ha sostituito, per quanto riguarda l'accesso ai fondi agricoli, lo schema privatistico del codice con quello pubblicistico basato sulla programmazione del territorio.

La normativa in vigore sulla caccia, con le norme contenute nell'articolo 15 della legge n. 157 del 1992, ha superato lo sche-

ma normativo in cui era prevalente il rapporto tra il singolo proprietario agricolo e il titolare della licenza di caccia. In forza del citato articolo 15 lo strumento giuridico che si frappone tra i due soggetti, soprattutto per quanto attiene all'eccesso sui fondi a scopo di caccia, è rappresentato dal piano faunistico-venatorio, che applica i criteri di tripartizione dell'intero territorio agro-silvo-pastorale in grandi comparti differenziati in zone protette, in zone di riproduzione faunistica e di caccia riservata e in zone destinate alla caccia programmata.

Solo in queste ultime è possibile l'accesso per l'esercizio venatorio.

Se questa disciplina venisse sconvolta allora si potrebbe configurare, assieme al connotato signorile e privatistico della caccia, una concezione che, fuori di ogni progetto complessivo (sorretto dal binomio inscindibile: protezione faunistica-caccia programmata) tornerebbe a retrocedere la caccia a mera cattura e abbattimento della selvaggina per di più sottoposta al potere dispositivo della proprietà.

Nella legge n. 157 del 1992 è inoltre presente un'ampia tutela della produzione agricola quale bene comparato in modo primario rispetto alla stessa caccia: tanto che la protezione legale delle culture agricole non è più ristretta alla sola necessità di protezione della «culture in atto che siano suscettibili di danno».

L'articolo 15 della suddetta legge sposta l'asse della tutela delle produzioni agricole, al di fuori del «criterio unico» fissato dal codice civile, introducendo una gamma di motivi più ampia per poter richiedere, da parte dei titolari di fondo agricolo, l'apposizione del «divieto di caccia».

L'articolo 15, comma 4, prescrive infatti che siano salvaguardate le colture agricole specializzate, nonché le produzioni agricole condotte con sistemi sperimentali o a fini di ricerca scientifica ovvero «quando vi sia motivo di danno o di disturbo ad attività rilevante interesse economico, sociale o ambientale» e consente in tali casi, da specificarsi con norme regionali, di avanzare richiesta di apposizione di tabelle indicanti il divieto di caccia.

Inoltre è direttamente vietato dalla legge (comma 7) l'esercizio venatorio in forma vagante sui terreni in attualità di coltivazione (a prescindere dal pericolo). La stessa norma precisa che si intendono comunque in attualità di coltivazione: i terreni con coltivazioni erbacee da seme; i frutteti specializzati; i vigneti e gli uliveti specializzati sino alla data del raccolto; i terreni coltivati a soia e a riso, nonché a mais per la produzione di seme sino alla data del raccolto.

Inoltre altri terreni in attualità di coltivazione potranno essere individuati dalle regioni, sentite le associazioni professionali degli agricoltori, in relazione all'esigenza di protezione delle colture specializzate o intensive. Così alle regioni è rimessa la disciplina dei divieti di caccia sui terreni con presenza di bestiame allo stato brado o semibrado.

La rilevanza della volontà del proprietario agricolo è prevista (articolo 10, comma 14) nel caso dell'istituzione delle zone faunistiche protette o destinate al ripopolamento e a riproduzione naturale della selvaggina, laddove è previsto che il dissenso qualificato dei produttori agricoli impedisca l'istituzione di tali zone.

Oltre a ciò l'articolo 14 della stessa legge prevede la partecipazione degli agricoltori agli organi direttivi degli «ambiti di caccia», con il compito di promuovere la ricognizione delle risorse ambientali e faunistiche e gli interventi per il miglioramento degli *habitat*. A tali organi è anche commesso il compito di attribuire gli incentivi economici agli agricoltori finalizzati all'incremento della fauna selvatica e alla difesa preventiva delle coltivazioni possibili di danneggiamento (comma 11).

L'insieme della normativa è comunque ispirata ad un criterio pubblicistico, a tutela degli interessi generali: criterio che investe non solo il settore agricolo interessato dalla programmazione ma vincola i titolari di licenze di caccia entro un quadro di limiti e di compatibilità, oltre alle garanzie che circondano la concessione del diritto di caccia, nei vincoli di calendario e in quelli relativi alle giornate di caccia, con l'in-

troduzione, assieme al tesserino regionale, del legame del cacciatore con il territorio.

Questo rapporto con l'ambito venatorio di pertinenza convive con l'indice relativo al numero ammissibile di cacciatori rapportato all'ambiente naturale, per cui si esce dalle proclamazioni legislative e si entra nell'area della strumentazione giuridica volta ad attuare i principi sanciti nell'articolo 1 della stessa legge che regola l'esercizio dell'attività venatoria «purchè non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica e non rechi danni effettivi alle produzioni agricole».

A tali fini è predisposta dalla legge una razionale distribuzione del diritto di caccia, non già con criteri compensativi tra regioni ovvero in considerazione dell'interesse dei titolari di licenze di caccia ma in funzione delle compatibilità ambientali, con procedure che prevedono il contributo qualificato dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica. A questo istituto è connesso anche il compito di proporre progetti di ricostruzione e miglioramento degli ambienti naturali.

Sotto il profilo ambientalistico si può dire che questa legge costituisce una possibilità eccezionale e reclama, per la sua completa attuazione, l'attività consultiva e di pressione costante delle associazioni venatorie e soprattutto di quelle ambientaliste.

Non si deve infatti sottovalutare il fatto che la legge in questione sia l'unica in Italia che preveda una serie di interventi sugli ambienti naturali che prescindono dall'interesse del proprietario e dalla sussistenza di un danno causato da eventi colposi o dolosi.

Le norme della legge n. 157 del 1992 sono rivolte inoltre ad allargare all'ambito sociale il controllo ambientale e si volgono al superamento del concetto risarcitorio del danno ambientale anche al di fuori dell'esigenza di tutela della «salute» umana.

Si tratta di interventi concreti rivolti ad attuare la stessa disposizione dell'Atto unico europeo (articolo 130 R del Trattato) che impone di garantire una «utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali».

Dalla nozione «produttivistica» e «paesaggistica» dall'ambiente si profila un passag-

gio di qualità nel considerare la rilevanza della tutela degli *habitat* naturali in quanto tali, anche al di là della stessa protezione costituzionale e legislativa in vigore, tuttora incentrata sulla qualità della vita e della salubrità dell'ambiente riferibile alla lesione di interessi umani.

Sia pure in funzione della caccia programmata è introdotta una protezione della natura come interesse della collettività ed emerge l'adozione, in sede legislativa, del principio dell'«esauribilità» della risorse naturali sia rispetto alla fauna che agli ambienti dove possa essa sostare, nidificare, riprodursi e trasmigrare.

La legge n. 157 del 1992 ha ampliato la definizione dell'articolo 810 del codice civile che concepisce quali «beni» soltanto quelli riferibili a diritti di uso o di appartenenza e ha stabilito misure che discendono dalla consapevolezza di una crisi profonda che esiste nel rapporto tra uomo e natura al di sopra della logica ristretta dell'intervento riparatore successivo al danno ambientale causato da condotte anti-giuridica.

Si vedano, in proposito, gli articoli della legge 157 che riguardano i piani di miglioramento ambientale (articolo 10, comma 7) gli incentivi economici ai conduttori di fondi rustici per il miglioramento degli *habitat* (articolo 14, comma 11); il contributo economico agli agricoltori rapportato alle misure «dirette alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente» (articolo 15, comma 1); la subordinazione delle concessioni per l'istituzione di aziende faunistiche-venatorie ai «programmi di conservazione e ripristino ambientale (articolo 16, comma 1)».

Normative che costituiscono un'originale strumentazione per la protezione naturalistica e che permettono tra l'altro l'intervento sociale e delle associazioni nella «gestione» delle risorse naturali (articolo 14) unitamente alle verifiche tecniche che sono previste e alla vigilanza non più solo venatoria ma ambientale che consente un più ampio controllo del territorio (articolo 27).

Da questo pur sommario richiamo alla normativa vigente, si evince chiaramente il carattere del sistema nel quale è collocato l'articolo 15 della legge che, se attuato tem-

pestivamente e coerentemente, rende del tutto superata la norma contenuta nell'articolo 842, con una ben diversa razionalità e con un contenuto che non attiene più al rapporto privato tra il proprietario del fondo e il cacciatore.

In definitiva si può affermare che l'articolo 15 della legge n. 157 del 1992 abbia preceduto l'abrogazione dell'articolo 842 del codice civile sostituendovi una nuova disciplina dell'accesso ai fondi per uso venatorio.

La proposta che qui si avanza è rivolta quindi a rendere pienamente e coerentemente operante la nuova normativa e ad abrogare la disposizione contenuta nell'articolo 842 del codice civile nonché il riferimento ad esso contenuto, a scopo ricognitivo, nel testo della legge 11 febbraio 1992, n. 157, con ciò muovendosi in direzione della richiesta referendaria.

Tale proposta riteniamo sia efficace al fine di evitare la celebrazione del *referendum* accogliendone l'istanza fondamentale contenuta nel quesito abrogativo.

Infine occorre considerare che, pur essendo la materia sottoposta al voto popolare attinente alle disposizioni sulla proprietà fondiaria, l'intento sottostante dei promotori è in definitiva quello di frappare ostacolo all'esercizio della caccia. Tale intento tuttavia non verrebbe affatto realizzato in termini di uguaglianza ed equità sociale ma porterebbe alla privatizzazione o all'eventuale commercializzazione del rapporto agricoltore-cacciatore. Al contrario solo la programmazione differenziata del territorio può, con efficacia, portare ad una razionale limitazione e redistribuzione dell'accesso ai fondi per uso di caccia.

Ossia l'arbitraria diffusione dello *ius excludendi* come tale non porterebbe che a contrastare l'efficacia della programmazione venatoria e nel contempo a produrre un regime di caccia anomalo e più disordinato, con ciò contrastando nella sostanza l'intento che ispira i promotori del *referendum* abrogativo dell'articolo 842 del codice civile.

Si consideri, per quanto riguarda l'accesso ai fondi, che l'articolo 15 della legge n.

157 del 1992 non prevede certo l'accesso indiscriminato dei cacciatori sui fondi agricoli ma consente di accedere solo a quei fondi che costituiscono una quota parte del territorio regionale e non siano soggetti a tabellazione autorizzata dalle regioni e non siano chiusi a norma di legge.

Tali limiti assieme a quelli riguardanti le zone di protezione faunistica, sono elementi integranti di un insieme inscindibile che si inquadra organicamente nella potestà programmatica delle regioni.

È pertanto rimessa alla responsabile valutazione del Parlamento, dei gruppi parlamentari, delle forze politiche, nonché delle formazioni ambientaliste, la necessità di un limitato intervento legislativo che assuma l'obiettivo non soltanto di evitare il *referendum* ma di accorpate l'abrogazione richiesta con una disciplina sostitutiva che rafforzi i contenuti dell'articolo 15 della legge n. 157 del 1992.

La necessità di tale circoscritto intervento del legislatore nazionale deriva anche dal fatto che la citata legge sulla caccia è prevalentemente una legge di principi, da esplicarsi con leggi regionali già emanate o in corso di emanazione, per cui occorre meglio definire ed esplicitare il principio direttivo che, nel caso, riguardando l'area dei diritti soggettivi attinenti alla proprietà fondiaria, compete al legislatore statale di formulare.

Sussiste quindi un giusto motivo per consigliare un intervento del Parlamento che preceda l'evento referendario e che espliciti la nuova *ratio* della disciplina contenuta nell'articolo 15 e soprattutto ne garantisca l'immediata precettività.

Il presente disegno di legge è formulato con le seguenti connotazioni e finalità:

a) abrogazione del secondo comma dell'articolo 842 del codice civile, nonché del secondo periodo del comma 11 dell'articolo 15 della legge 15 febbraio 1992 n. 157;

b) unificazione dei termini per i reclami e opposizioni previsti dall'articolo 10, comma 14, e dall'articolo 15, comma 3,

della legge n. 157 del 1992, nella misura di 30 giorni;

c) stabilire l'obbligo della pubblicazione dell'intero piano faunistico venatorio, in analogia a quanto già previsto dall'articolo

10 della stessa legge per la deliberazione concernente le zone protette da vincolare;

d) recare certezza dei diritti nonchè degli effetti giuridici della nuova disciplina, in capo ai singoli soggetti interessati.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 842 del codice civile è sostituito dal seguente:

«Il proprietario di un fondo incluso nel piano faunistico-venatorio regionale ai fini della gestione programmata della caccia non può impedire che vi si entri per l'esercizio della caccia, a meno che il fondo sia chiuso o ne sia vietato l'accesso nei modi ed ai sensi della legge sulla caccia.

2. È abrogato il secondo comma dell'articolo 842 del codice civile.

3. È abrogato il secondo periodo del comma 11 dell'articolo 15 della legge 11 febbraio 1992, n. 157».

Art. 2.

1. Il comma 13 dell'articolo 10 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 è sostituito dal seguente:

«13. Le deliberazioni che determinano il perimetro delle zone da vincolare, come indicato al comma 8, lettere *a)*, *b)* e *c)*, nonché la delimitazione delle zone destinate alla caccia programmata ai sensi dell'articolo 15 devono essere integralmente pubblicati, a cura delle regioni, entro e non oltre il 15 marzo di ciascun anno, mediante l'affissione nell'albo pretorio di ciascun comune territorialmente interessato, con immediata comunicazione a mezzo di pubblico avviso».

Art. 3.

1. Il comma 14 dell'articolo 10 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, è sostituito con il seguente:

«14. Qualora nei trenta giorni successivi alla pubblicazione di cui al comma 13 sia

presentata opposizione motivata, in carta semplice ed esente da oneri fiscali, da parte dei proprietari o dei conduttori dei fondi costituenti almeno il 40 per cento della superficie complessiva che si intende vincolare, la zona non può essere istituita».

Art. 4.

1. Al comma 5 dell'articolo 15 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, è aggiunto il seguente periodo:

«Nei fondi agricoli inclusi nelle zone destinate alla caccia programmata che non siano delimitati con le suddette tabelle di divieto, o non siano chiusi a norma di legge, è consentito l'accesso ai titolari di licenza di caccia per l'esercizio dell'attività venatoria nel rispetto dei limiti e dei modi stabiliti dalla presente legge e dalle norme regionali».

Art. 5.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.