

N. 1047

DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori MAGGI, MACERATINI, COZZOLINO
e SPECCHIA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 LUGLIO 1996

Norme per l'accesso ai fondi agricoli

ONOREVOLI SENATORI. - Lo scopo del disegno di legge qui formulato, aperto al contributo di quanti ne condividono la sostanza, è quello di pervenire all'abrogazione dei primi due commi dell'articolo 842 del codice civile e contemporaneamente di attuare la nuova disciplina dell'accesso ai fondi agricoli, da parte dei titolari di licenza di caccia, prevista dall'ultima legge sulla caccia 11 febbraio 1992 n. 157, garantendo il rispetto degli interessi dei produttori agricoli ed eliminando ogni possibile conflittualità con il mondo venatorio.

È noto come il problema dell'abrogazione dei due primi commi dell'articolo 842 del codice civile, che concedono l'accesso ai fondi rustici, a determinate condizioni, per l'esercizio dell'attività venatoria, sia stato oggetto del *referendum* del 3 giugno 1990.

La coincidenza della richiesta referendaria con quella avanzata in questa sede si spiega con la necessità che si avverte di evitare le gravi contraddizioni che potrebbe provocare la semplice cancellazione della norma suddetta, in seguito al voto popolare, senza adeguate misure legislative volte ad assicurare le certezze della normativa di risulta e la disciplina già contenuta nella legge n. 157 del 1992, da esplicitare, per quanto compete al legislatore statale, con un limitato intervento legislativo.

Non è in questa sede che si intende esprimere tutte le argomentazioni che da tempo investono la questione dell'abuso e delle conseguenti storture che riguardano l'istituto del referendum abrogativo, ma le riserve critiche non possono che accentuarsi in presenza di una molteplicità eccessiva di quesiti referendari non sempre sorretti dalla consapevolezza dei sottoscrittori.

Nel caso dell'articolo 842 del codice civile, il *referendum* anche se esplicitamente rivolto a caducare una singola norma rischia in effetti di ostacolare irrazionalmente un

diverso sistema normativo, non sottoposto a referendum, provocando gravi contraddizioni nell'ordinamento vigente.

In caso di vuoto legislativo e di contraddizioni nella legislazione di risulta, a seguito di abrogazione referendaria, se è stato affermato dalla Corte costituzionale come sempre sia possibile non solo un successivo giudizio di costituzionalità ma l'intervento del Parlamento allo scopo di colmare i vuoti e armonizzare la legislazione in conformità al voto popolare, appare evidente che nel medio periodo si potrebbe verificare una fase di grave incertezza, che può essere evitata con una scelta preventiva da parte del parlamento.

Il fine che si propone è pertanto quello di scongiurare difficoltà interpretative e tensioni sociali non indifferenti.

La più grande contraddizione che potrebbe conseguire senza che il legislatore preventivamente dirima ogni controversia interpretativa circa i suoi effetti giuridici, sarebbe costituita dall'ipotizzata riconsegna in capo alla proprietà agricola del diritto di caccia, non cancellandolo ma trasferendolo in diritto «esclusivo e proprietario». Si sostiene infatti che con l'abrogazione, in sé considerata, dei primi due commi del citato articolo del codice civile si ristabilirebbe il principio del vecchio articolo 712 del Codice dei 1865 e si assoggetterebbe l'esercizio della caccia alla volontà del singolo proprietario agricolo. Si tornerebbe così ad avere il cosiddetto *jus excludendi alios*, retrocedendo per tale aspetto l'ordinamento civile verso una concezione assolutistica della proprietà fondiaria.

Dalla moderna logica dei limiti alla proprietà nell'interesse pubblico e dal sistema dei vincoli, a contenuto urbanistico, archeologico, culturale, paesaggistico o legati al cosiddetto «accesso alla natura», si compirebbe un salto all'indietro incompatibile

con il nostro ordinamento e la coscienza pubblica.

Il ristabilimento dello *ius excludendi* porterebbe all'interferenza privata sul prelievo faunistico, oggi regolato da una legge che garantisce, oltre che l'appartenenza della fauna selvatica al patrimonio indisponibile dello stato (articolo 1 legge n. 157 del 1992), la gestione pubblicistica e collettiva dell'esercizio venatorio.

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, legge cit.) nel quadro del potere programmatori 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 157 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, ha superato lo schema normativo in cui era prevalente il rapporto tra il singolo proprietario agricolo e il titolare della licenza di caccia. In forza dell'articolo 15 della legge 11 febbraio 1992 n. 157 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 quelle 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 della culture agricole non è più ristretta alla sola necessità di protezione delle «culture in atto che siano suscettibili di danno».

L'articolo 15 della suddetta legge sposta l'asse della tutela della 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, nonchè 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 di danno). 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, nonchè 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 professionalità

degli agricoltori, in relazione all'esigenza di protezione di 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 che, oltre alle garanzie che circondano la concessione del diritto di caccia, consistono nella rigorosa delimitazione dei mezzi di caccia, nei vincoli di calendario e in quelli relativi alle giornate di caccia, con l'introduzione, 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'art. 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 commesso anche il compito di proporre progetti di ricostruzione e miglioramento degli ambienti naturali.

Sotto il profilo ambientalistico si può dire che questa legge costituisca 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 proprietario e dalla sussistenza di un danno causato da eventi colposi o dolosi.

Le norme della legge 157 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 lo stesso articolo 25 dell'Atto Unico Europeo (*Gazzetta Ufficiale* n. 123 del 29 dicembre 1986) che impone «di garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali».

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

bienti dove essa possa sostare, nidificare, riprodursi e trasmigrare.

La legge 157 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-giuridiche.

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

Normative che costituiscono un'originale strumentazione per la protezione naturalistiche 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 (27 n. 6-7).

Da questo pur sommario richiamo alla normativa vigente, si evince chiaramente il carattere del sistema nel quale è collocato l'articolo 15 della stessa legge che, se attuato tempestivamente e coerentemente, rende del tutto superata la norma contenuta nell'art. 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 157 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 coerente-

mente operane la nuova normativa e ad abrogare l'articolo 842 del codice civile nonchè il riferimento ad esso contenuto, a scopo ricognitivo, nel testo della legge 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 frapporre ostacoli 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 anomali 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 157 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, nonchè delle

formazioni ambientaliste, la necessità di un limitato intervento legislativo che assuma l'obiettivo non soltanto di evitare il *referendum* ma di accorpare 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 i principi direttivi che, nel caso, riguardano 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 proceda 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:

1. abrogazione del I e II comma dell'articolo 842 del codice civile, nonché del secondo periodo del comma 11 dell'articolo 15 della legge 15 febbraio 1992 n. 157;

2. unificazione dei termini per i reclami e opposizioni previsti dagli articolo 10 comma 14 e dell'articolo 15 comma 3 della legge n. 157 del 1992 nella misura di 30 giorni;

3. 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;

4. recare certezza dei diritti nonché degli effetti giuridici della nuova disciplina, in capo ai singoli soggetti interessati.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Sono abrogati il I e II comma dell'articolo 842 del codice civile.

2. È altresì 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:

«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 il 15 marzo di ciascun anno, mediante l'affissione nell'albo pretorio di ciascun comune territorialmente interessati, 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:

«Qualora nei trenta giorni successivi alla pubblicazione di cui al precedente 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 esse istituita».

Art. 4.

1. Al comma 5 dell'articolo 15 della legge 11 febbraio 1992 n. 157 aggiungere 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 dalle presente legge e dalle norme regionali».

Art. 5.

1. La presente legge entrerà in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.