

POLITICHE AGRICOLE

Beatrice Pieraccioli

Nel periodo preso in esame sono state approvate varie leggi che afferiscono alle materie di competenza della Seconda Commissione consiliare permanente.

1. LEGGI DI RIORDINO DELLE FUNZIONI

Un primo gruppo di leggi esaminate dalla commissione ha riguardato il riordino delle funzioni amministrative svolte precedentemente dalle province nelle materie afferenti il comparto agricolo.

Legge regionale 23 febbraio 2016, n. 14 (Riordino delle funzioni amministrative in materia di agricoltura in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alle leggi regionali 31/1990, 50/1995, 15/1997, 1/1998, 11/1998, 16/1999, 60/1999, 30/2003, 45/2003, 21/2004, 1/2006, 45/2007, 21/2009, 68/2012).

A seguito dell'approvazione della legge regionale 22/2015 (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e sulle funzioni di comuni". Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014), la Regione a decorrere dal 1 gennaio 2016, esercita tutte le funzioni in materia di agricoltura.

La legge, in attuazione dell'articolo 1 comma 4 della l.r. 22/2015, è volta ad adeguare la legislazione regionale in materia di agricoltura per ricondurre in ambito regionale le competenze che erano state attribuite alle province e alle unioni di comuni come previsto dagli articoli 2, comma 1, lettera a) e 12, comma 1 della stessa legge regionale 22/2015.

Contestualmente la proposta, al fine di tener conto di sopravvenute normative regionali, nazionali e dell'Unione europea, interviene sulle norme oggetto di riordino per apportare gli adeguamenti necessari.

Il testo della proposta di legge ha subito alcune modifiche a seguito del lavoro istruttorio compiuto dagli uffici di Giunta e Consiglio al fine di recepire i rilievi contenuti nelle schede di legittimità e di fattibilità volte a rendere il testo più leggibile ed a correggere refusi.

In commissione sono stati presentati due emendamenti dal Partito Democratico (PD): uno per introdurre una norma transitoria al fine di garantire la validità delle commissioni esaminatrici in essere alla data del 31/12/2015 e i disciplinari approvati dalle province fino all'entrata in vigore delle modifiche al regolamento attuativo della legge regionale 45/2007 (Norme in materia di

imprenditore ed imprenditrici agricoli e di impresa agricola); l'altro, in materia di raccolta dei tartufi, per destinare una percentuale delle somme derivanti dal pagamento dei tesserini dei cercatori dei tartufi a favore dei comuni che svolgono determinate iniziative.

Il Consiglio ha approvato la legge a maggioranza.

Legge regionale 27 gennaio 2016, n. 4 (Modifiche alla legge regionale 21 marzo 2000, n. 39 "Legge forestale della Toscana" in attuazione della l.r. 22/2015).

La legge è volta ad adeguare la legislazione regionale in materia di foreste al riordino delle funzioni provinciali, in attuazione della legge regionale 22/2015.

In particolare, la legge regionale 22/2015 prevede che le funzioni amministrative in materia di forestazioni, già attribuite alle province dalla legge regionale 39/2000, siano trasferite alla competenza delle unioni dei comuni indicate nell'allegato D bis della legge regionale 22/2015 (articolo 4, commi 1 e 3, articolo 13, comma 5) e, nel caso della provincia di Firenze, alla Città metropolitana (l.r. 22/2015 art. 5, comma 8).

Legge regionale 1 marzo 2016, n. 20 (Riordino delle funzioni amministrative in materia di caccia e pesca nel mare e nelle acque interne in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alle leggi regionali: l.r. 3/1994, l.r. 3/1995, l.r. 20/2002, l.r. 7/2005, l.r. 66/2005).

La legge, in attuazione della legge regionale 22/2015 è volta a modificare la legislazione regionale in materia di caccia e pesca nel mare e nelle acque interne, a seguito del riordino delle funzioni provinciali.

Contestualmente la proposta, al fine di tener conto di sopravvenute normative regionali, nazionali e dell'Unione europea, interviene sulle norme oggetto di riordino per apportare gli adeguamenti necessari.

Inoltre, al fine di tener conto delle questioni emerse in sede di applicazione delle norme relative alla recente riforma degli ambiti territoriali di caccia (ATC), e nell'ottica di una ottimizzazione dell'impiego delle risorse finanziarie, apporta modifiche alla disciplina degli organi degli ATC: Assemblea, Collegio dei revisori e Commissione di controllo.

La proposta di legge ha subito notevoli modifiche rispetto al testo originariamente presentato, sia di carattere formale/redazionale, in accoglimento delle osservazioni indicate nella scheda di legittimità, sia di carattere più sostanziale a seguito delle presentazioni ed accoglimento di emendamenti presentati in commissione dal gruppo di maggioranza.

Dalla proposta di legge sono state stralciate le modifiche agli articoli 7, 13 ter e 63 bis della legge regionale 3/1994, già confluite nella legge regionale 82/2015 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità

per l'anno 2016) e le modifiche ai commi 1 e 2 dell'articolo 7 della legge regionale 20/2002 (Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 "Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"), dichiarati incostituzionali con sentenza della Corte costituzionale n. 90/2013.

In aula sono stati presentati diversi emendamenti, ma l'unico accolto è stato quello presentato dal Partito Democratico riguardante la sostituzione dell'art. 11 sexies della legge regionale 3/1994 in materia di contratti stipulati dagli ATC per l'affidamento e l'esecuzione dei lavori, servizi e forniture.

La proposta di legge è stata approvata a maggioranza.

2. PESCA

Nell'ambito dell'attività legislativa prodotta dalla seconda commissione è stata poi approvata la legge regionale 16 settembre 2016, n. 37 (Disposizioni in materia di esercizio di funzioni con soggetti terzi. Modifiche alla l.r. 7/2005). Con la legge regionale n. 20/2016 sopra citata si è proceduto ad adeguare la legislazione regionale in materia di pesca nelle acque interne, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, della legge regionale 22/2015, con il quale si è ricondotta in capo alla Regione la competenza all'esercizio delle funzioni amministrative in detta materia, precedentemente esercitate dalle province. Con tale adeguamento normativo sono state abrogate le disposizioni che permettevano alle province di avvalersi di soggetti terzi per lo svolgimento di determinate funzioni senza contestualmente ricondurre tale possibilità nella potestà della Regione.

Con la legge regionale 37/2016 si reintroduce nella legge regionale 7/2005 (Gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne) la previsione normativa finalizzata a permettere alla Regione la possibilità di esercitare alcune funzioni avvalendosi di soggetti terzi ed, in particolare, delle associazioni di pescatori.

Rispetto alla normativa previgente, che permetteva alle province di avvalersi di associazioni di pescatori purché queste agissero mediante azione unitaria, si introduce, alla luce dell'esperienza maturata in questi anni di applicazione della norma, la possibilità per la Regione di avvalersi anche di singole associazioni qualora queste siano connotate da una rilevanza nazionale.

L'ufficio legislativo nella scheda di legittimità aveva ricordato quanto previsto dal decreto legge 56 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) convertito in legge con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, legge 7 agosto 2012, n. 135, che all'articolo 4, comma 6, dispone: *"le pubbliche amministrazioni possono acquisire a titolo oneroso servizi di qualsiasi tipo, anche in base a convenzioni, da enti di diritto privato di cui agli articoli da 13 a*

42 del codice civile esclusivamente in base a procedure previste dalla normativa nazionale in conformità con la disciplina comunitaria”.

3. CACCIA

Anche nell’anno in corso, la caccia assume un rilievo notevole nell’attività del legislatore regionale.

Abbiamo già ricordato la legge regionale 20/2016 che modifica la composizione degli organi degli ATC.

Il suddetto intervento, in verità, si è rivelato foriero di problematiche di natura interpretativa riguardanti, in particolare, la definizione degli ambiti territoriali di caccia (ATC).

L’antefatto risiede nella legge regionale 20 marzo 2015, n. 32 (Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 “Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”) che fu approvata al fine di rimuovere i possibili profili di incostituzionalità sollevati dal Governo nei confronti della legge regionale 30 dicembre 2014, n. 88 con cui la Regione Toscana dettava una nuova disciplina in materia di ambiti territoriali di caccia.

I rilievi posti riguardavano in particolare la possibile violazione dell’articolo 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione in quanto, prevedendo la normativa regionale soprarichiamata ambiti di natura non necessariamente sub-provinciale, e rendendo facoltativa l’istituzione dei citati sottoambiti per l’esercizio dell’attività venatoria, avrebbe potuto porsi in contrasto con gli standard di tutela uniformi stabiliti sul territorio nazionale dalla legge quadro 157/1992. Con la legge citata si prevede l’istituzione dei sottoambiti non più in via facoltativa, specificando che gli ATC corrispondono ai confini provinciali ai soli fini dell’organizzazione amministrativa.

Con la legge regionale 28 giugno 2016, n. 39 (Nuove disposizioni in materia di ambiti territoriali di caccia. Modifiche alla legge regionale 3/1994), si interviene nuovamente sulla legge regionale 3/1994, al fine di adeguarsi alla sentenza della Corte costituzionale n. 124/2016 che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 11, commi 2 e 3, della suddetta legge laddove stabilisce che gli ambiti territoriali di caccia sono nove, con confini corrispondenti ai confini delle province, salvo Firenze e Prato, riuniti in un unico ambito.

La Corte ha rilevato il contrasto della suddetta norma regionale con l’articolo 14 della legge n. 157 del 1992, che prevede che le regioni, *“con apposite norme ripartiscono il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata in ambiti territoriali di caccia, di dimensioni sub provinciali possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali”*.

Ad avviso della Corte, infatti, la dimensione sub-provinciale dell'ambito costituisce *“uno standard inderogabile di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema attraverso il quale il legislatore statale ha voluto pervenire ad una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio e conferire specifico rilievo alla dimensione della comunità locale, più ristretta e più legata sotto il profilo storico ed ambientale alle particolarità del territorio”*.

In relazione alla pronuncia della Corte, si è reso necessario intervenire in via legislativa con urgenza, disponendo la modifica della disposizione dichiarata illegittima e l'istituzione di ambiti territoriali di caccia sub-provinciali, la cui individuazione è demandata al piano faunistico venatorio regionale.

L'intervento del legislatore regionale, a fronte della lacuna normativa creata, era reso obbligatorio dal principio di buon andamento, il quale impone di garantire la continuità dell'azione amministrativa nello svolgimento dei compiti relativi alla gestione e alla conservazione della fauna selvatica.

La legge regionale, infatti, disponeva che i comitati di gestione degli ATC, attualmente in carica, continuassero a svolgere le funzioni nelle more della emanazione della disciplina attuativa, e comunque non oltre il 31 dicembre 2016.

Successivamente, alla luce dei suggerimenti ricevuti dal Ministero dell'Ambiente, con nota del 21 luglio 2016, e per meglio adeguarsi alla sentenza della Corte costituzionale, si è reso necessario intervenire sul comma 2 dell'articolo 2 della legge regionale 39/2016 per assicurare che i comitati di gestione in essere attuino una gestione commissariale delle funzioni di cui all'articolo 12 della legge regionale 3/1994 per ciascuno dei sottoambiti ricadenti nel territorio di riferimento. Con la legge regionale 9 agosto 2016, n. 56, (Disposizioni in materia di ambiti territoriali di caccia. Modifiche alla legge regionale 28 giugno 2016, n. 39 “Nuove disposizioni in materia di ambiti territoriali di caccia. Modifiche alla l.r. 3/1994”), precisando, appunto, che trattasi di gestione commissariale, si sono poste le basi per risolvere il contenzioso in materia di ATC.

Altro intervento significativo in materia di attività faunistico-venatoria è costituito dalla legge regionale 9 febbraio 2016, n. 10 (Legge obiettivo per la gestione degli ungulati in Toscana. Modifiche alla l.r. 3/1994). Tale intervento normativo è volto a consentire una gestione straordinaria degli ungulati per un periodo di tre anni, finalizzata a proporzionare la presenza degli ungulati alle diverse caratteristiche del territorio regionale, al fine di garantire sia la conservazione delle specie autoctone nelle aree ad esse riservate, sia la conservazione delle attività antropiche e dei valori ambientali tipici del paesaggio rurale regionale, nelle altre aree.

Per realizzare la gestione straordinaria degli ungulati è necessario prevedere una revisione delle aree vocate e non vocate, da attuare con un piano-stralcio del piano faunistico venatorio regionale.

Al fine di garantire l'efficacia degli interventi di gestione straordinaria si prevede la predisposizione di specifici piani di selezione, accompagnati da appositi calendari venatori, nei quali indicare le necessarie metodologie di prelievo.

Il testo della proposta di legge è stato corretto in via istruttoria dagli uffici del Consiglio, in collaborazione con gli uffici della Giunta, principalmente per accogliere le osservazioni contenute nella scheda di legittimità e di fattibilità. L'ufficio legislativo aveva segnalato infatti opportunità di chiarimento o di integrazione delle disposizioni proposte.

In particolare, è stato inserito un articolo contenente la definizione di tutti i termini tecnici usati, se non collegati nel testo alla citazione di norme che, appunto, definiscono già tali termini.

Per quanto riguarda la gestione venatoria nelle aree non vocate (art. 4), la disposizione è stata integrata con la specificazione della durata del piano di prelievo selettivo a scalare e del calendario venatorio, nonché dell'organo competente alla sua approvazione.

Sempre in riferimento al piano di prelievo selettivo cosiddetto "a scalare" l'ufficio legislativo segnalava quanto disposto dalla legge 248/2005, che all'articolo 11 quaterdecies, comma 5, prevede che: *"Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentito il parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica o, se istituiti, degli istituti regionali, possono, sulla base di adeguati piani di abbattimento selettivi, distinti per sesso e classi di età, regolamentare il prelievo di selezione degli ungulati appartenenti alle specie cacciabili anche al di fuori dei periodi e degli orari di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157"*.

Il contenuto non propriamente selettivo del piano, così come configurato dall'articolo 3, poteva, ad avviso dell'ufficio legislativo, comportare una difformità rispetto a quanto previsto dalla citata normativa nazionale.

Tale osservazione è stata solo parzialmente accolta.

Per quanto riguarda l'articolo 6 (Gestione venatoria nelle aree vocate), l'articolo è stato in parte riscritto in quanto non era chiaro se i piani selettivi numerici a scalare facessero parte del piano annuale di gestione approvato dalla Giunta annualmente, previo parere dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA).

In riferimento alle norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore, l'ufficio evidenziava che sono norme intrusive non avendo attinenza con l'oggetto della legge relativo alla gestione straordinaria degli ungulati.

Inoltre, si notava che l'articolo 16 della proposta di legge con il quale si sostituiva l'articolo 6 della legge regionale 48/1994 (Norme in materia di circolazione fuori strada dei veicoli a motore) eliminava il divieto contenuto in suddetto articolo di istituire i percorsi nelle aree di cui all'articolo 2, comma 1,

della stessa legge. Considerata la natura delle aree suddette, si segnalava la necessità di integrare il terzo comma dell'articolo 16 prevedendo, oltre al consenso dei proprietari o dei conduttori di fondi, i necessari nulla-osta/pareri da parte degli enti gestori delle aree protette, nonché delle autorità competenti in materia di difesa del suolo.

Con un emendamento, presentato dalla maggioranza in commissione, si sono stralciate le disposizioni di modifica della legge regionale 48/1994, introducendo nella parte dell'articolato destinato ad avere efficacia triennale, un ulteriore articolo con cui si consente ai comuni di individuare percorsi fissi per lo svolgimento delle attività faunistico-venatorie, in deroga all'articolo 2 della legge regionale 48/1994.

Per quanto concerne la durata della legge, è stato aggiunto un apposito articolo dove si precisa che la scadenza va riferita esclusivamente alle disposizioni relative alla gestione straordinaria degli ungulati, in quanto le disposizioni degli altri capi sono modifiche a leggi vigenti e norme transitorie.

Ancora in tema di ATC, è stata infine approvata la legge regionale 84 del 16 dicembre 2016, di modifica della legge regionale 3/1994, con la quale si sono costituiti 15 ambiti territoriali di caccia (ATC), di cui 12 con dimensioni sub-provinciali, e 3 coincidenti con territori provinciali. La legge contiene anche altre disposizioni relative agli organi e al funzionamento degli ATC.

In particolare sono disciplinate:

- le modalità per la nomina del Comitato di gestione;
- la costituzione obbligatoria da parte degli ATC di un ufficio con funzioni di centrale unica di committenza per le procedure che gli ATC, nell'ambito delle funzioni pubbliche loro attribuite, svolgono per l'acquisizione di forniture e servizi e per il conferimento di incarichi professionali, di importo superiore a 5.000,00 euro.
- le norme transitorie per il passaggio del patrimonio e dei rapporti giuridici in essere ai nuovi ATC.

A proposito della ripartizione territoriale effettuata dalla legge regionale, l'ufficio legislativo aveva sollevato perplessità di legittimità costituzionale, a mente della già ricordata sentenza n. 124 della Corte Costituzionale, riferentesi alla normativa statale che stabilisce la dimensione sub-provinciale degli stessi.

Inoltre, l'ufficio aveva espresso dubbi anche sulla disposizione relativa all'individuazione dei due componenti del comitato di gestione, da parte del Presidente della Giunta regionale, tra i residenti ricadenti nel comprensorio. Tale previsione si sarebbe discostata da quanto previsto dall'articolo 14, comma 10, della legge 157/1992, che prevede che il 20 per cento dei componenti del comitato di gestione siano rappresentanti degli enti locali.

In relazione a tale ultimo aspetto il testo è stato modificato in commissione, su proposta del Presidente, sostituendo l'individuazione da parte

del Presidente della Giunta regionale con quella del Consiglio regionale, da effettuarsi tra sindaci, assessori e consiglieri dei comuni ricadenti nel comprensorio.

Infine, sempre in tema di ATC, era stata presentata la proposta di legge 119 (Nuove disposizioni per l'elezione dei componenti dei comitati di gestione degli ATC in rappresentanza del mondo agricolo e venatorio. Modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo").

La proposta prevedeva la costituzione di un ulteriore organo denominato "Assemblea generale di agricoltori e cacciatori", composto da tutti gli imprenditori agricoli professionali aventi la sede della propria attività all'interno dei confini dell'ATC, e da tutti i cacciatori residenti nello stesso ATC.

All'assemblea generale veniva assegnato il compito di eleggere i componenti del comitato di gestione con voto segreto e suddiviso per categoria, e con modalità definite dalla Giunta regionale con regolamento.

L'ufficio legislativo osservava che la legge statale dispone che siano le organizzazioni a designare i rappresentanti delle rispettive categorie, mentre la proposta in esame, disponendo l'elezione diretta dei componenti il comitato di gestione, escludeva le suddette organizzazioni.

La proposta di legge 119 viene qui ricordata per completezza dell'esposizione, non essendo stata approvata dal Consiglio regionale.

4. CONSIDERAZIONI FINALI

Il riordino di funzioni ex provinciali ha comportato la necessità di rivedere tutte le leggi del comparto poiché la provincia era stata proprio l'ente a cui la Regione Toscana aveva conferito le relative funzioni amministrative. Con l'occasione sono state apportate, in materia di caccia e pesca, modificazioni sostanziali dovute sia a necessità di adeguamento a normative sopravvenute, sia ad aggiornamenti dettati da valutazioni di opportunità.

La vicenda della definizione degli ambiti degli ATC denota quanto ristretti siano gli spazi di intervento del legislatore regionale in tema di caccia, sia nell'ottica ministeriale, sia nella visione della Corte costituzionale, che tende sempre più a considerare la legge 157/1992 alla stregua di una legge-quadro, nonostante che la caccia sia materia residuale regionale, sia pure con tutti i limiti dovuti alla normativa comunitaria e alla legislazione esclusiva nazionale in tema di tutela dell'ecosistema.