
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 e 27 novembre 2015 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

**PROGETTI DI LEGGE REGIONALI DI PARTICOLARE INTERESSE**

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 e 27 novembre 2015 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

*Progetto di legge della Regione Abruzzo, di iniziativa consiliare:*

**RICONOSCIMENTO DELL'AGRICOLTORE  
COME CUSTODE DELL'AMBIENTE E DEL TERRITORIO.**

Il progetto di legge, in realtà recentemente approvato dal Consiglio regionale, nasce dal presupposto che sia necessario contrastare la tendenza all'abbandono delle attività agricole nelle aree montane e, soprattutto, nelle aree più marginali perché questo espone il territorio a fenomeni che, nel breve o lungo periodo, si ripercuotono sull'assetto idraulico e idrogeologico.


Nella relazione di accompagnamento si individua una delle cause principali di questo grave problema nella mancanza di manutenzione dell'intero Paese, privato della necessaria attività di prevenzione, e poi nella sempre minore importanza che viene data al ruolo dell'agricoltore. Da questa analisi nasce la scelta di pensare l'agricoltore come il manutentore del territorio, e quindi *il custode*.

Sebbene gli interventi nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale cerchino di aiutare gli agricoltori a sostenere i costi aggiuntivi e a compensare i minori redditi che derivano dagli svantaggi naturali della produzione agricola in queste zone, nella relazione si sottolinea come la normativa rende sempre più complicato per gli agricoltori l'esercizio dell'attività agricola, sia sotto il profilo economico, ma anche e soprattutto per le complicazioni della burocrazia, considerato l'elevato numero di autorizzazioni e permessi che vengono loro richiesti, e, ancor di più, considerato il rischio di sanzioni sempre in agguato nei confronti di chi sulla terra e con la terra vive.

Nella relazione si ricorda come spesso chi svolge l'attività dell'agricoltore ha conoscenze pari a quelle di un plurilaureato in agronomia, zootecnia, astronomia, economia, meteorologia, e una grande esperienza in tradizioni e cultura popolari per cui è doveroso restituire dignità a questa figura; questo impegno sarà poi funzionale a soddisfare l'altra esigenza e l'altro obiettivo di questa legge, ovvero la tutela del territorio al fine di garantire una seria prevenzione idraulica e idrogeologica. Dalla relazione emerge l'idea che l'agricoltore sia quello che meglio potrà proteggere e tutelare il territorio dagli effetti negativi dell'abbandono, sorvegliandolo costantemente, monitorandone i cambiamenti ed effettuando interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, concordandoli e armonizzandoli con l'ente locale di competenza.

Vediamo a questo punto in che modo si prevede nel disegno normativo che l'agricoltore diventi "custode dell'ambiente e del territorio" e in che modo si prevede che egli agisca per adempiere al ruolo acquisito.

**L'articolo 4** (Adesione e attività degli enti locali) prevede che gli enti locali adottino appositi bandi ai quali possono rispondere gli agricoltori interessati a partecipare ai progetti che li faranno diventare *custodi* dei territori. Nei bandi devono essere specificati gli interventi che saranno richiesti agli agricoltori e le modalità di attuazione degli stessi, nonché le modalità attraverso le quali gli agricoltori potranno far pervenire le proprie manifestazioni di interesse. Gli interventi richiesti, come meglio precisato dalla norma, consistono in piccole opere di manutenzione del territorio, come viene precisato meglio all'articolo 3, comma 1, lettera a), che non danno luogo a controprestazioni di carattere

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 e 27 novembre 2015 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

finanziario. I bandi per raccogliere le adesioni degli agricoltori interessati possono provenire da enti locali singoli o costituiti in unioni.


**L'articolo 3** propone la definizione della figura dell'*agricoltore custode dell'ambiente e del territorio*, mettendo in luce l'impegno per la tutela della natura: si può trattare di un imprenditore singolo o associato, che sia dedito "alla manutenzione del territorio attraverso attività di sistemazione volte alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura e mantenimento dell'assetto idraulico e idro-geologico e alla difesa da avversità atmosferiche e incendi boschivi, specie nei territori montani; alla salvaguardia della biodiversità rurale intesa come conservazione e valorizzazione delle varietà colturali locali; all'allevamento e alla coltivazione di razze e varietà locali anche appartenenti alle risorse genetiche animali e vegetali del territorio abruzzese; alla conservazione di formazioni vegetali e arboree monumentali.

**All'articolo 5** si prevede che venga istituito un apposito elenco presso il Dipartimento all'Agricoltura della Giunta regionale, nel quale saranno iscritti i nominativi degli agricoltori che hanno aderito al progetto, a cura degli enti locali di cui all'articolo 4.


**L'articolo 6** (Compiti degli enti locali) impone agli enti locali l'obbligo di inviare alla Giunta regionale una relazione annuale sulle iniziative di partecipazione attiva alla gestione ambientale e del territorio poste in essere nell'anno precedente con la collaborazione degli agricoltori custodi. Il comma 2, alla stregua di una **clausola valutativa**, impone alla Giunta regionale di trasmettere la relazione al Consiglio regionale, al fine di permettere la valutazione degli effetti della legge.

Come viene precisato nella legge e come si diceva sopra, non sono previste controprestazioni di carattere finanziario per gli agricoltori che partecipano al progetto diventando *custodi*: **l'articolo 7** (Criteri di premialità) prevede, invece, che la Giunta regionale possa compensare l'impegno degli agricoltori che partecipano al progetto introducendo specifici e ulteriori criteri di premialità nei provvedimenti di attuazione degli interventi che fanno parte del Piano di sviluppo rurale 2014-2020; da questo punto di vista si può pensare che la partecipazione degli agricoltori ai progetti per diventare custodi potrà anche avere l'effetto di sviluppare la conoscenza degli interventi di finanziamento rivolti agli agricoltori. In secondo luogo, ai Comuni è rimessa la possibilità di ridurre le imposte di competenza degli agricoltori custodi, purché nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato.

Non sembra che vi siano leggi analoghe in altre Regioni, anche se risulta che l'idea di attribuire agli agricoltori il compito di farsi custodi del territorio sia già venuta in mente, ad esempio, ad alcuni enti locali della Regione Toscana, ovvero ai Comuni della Valle del Serchio: nel caso di specie era stato concluso un vero e proprio contratto a prestazioni corrispettive con gli agricoltori, per i quali era previsto un compenso fisso, fino a 6.000 Euro all'anno, e una quota variabile in base alle attività di primo intervento e di manutenzione ordinaria sulla base del lavoro e dei costi sostenuti dall'azienda. La fonte di questo tipo di contratto pubblico-privato si trova nel d.lgs 228/2001 (Legge di Orientamento) che, nell'ottica di sviluppare la multifunzionalità delle imprese agricole e la loro diversificazione, consente di stipulare contratti fino ad importi di 50.000 Euro all'anno per gli imprenditori agricoli e 300.000 per le cooperative agricole (artt. 14 e 15)

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 e 27 novembre 2015 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

Il concetto dell'agricoltore come custode è invece presente in alcune leggi regionali (Emilia-Romagna, Marche), ma in questi casi il riconoscimento di tale qualifica ha una diversa funzione: attribuire all'agricoltore un impegno per impedire la scomparsa di razze animali e di varietà vegetali tipiche della regione.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 e 27 novembre 2015 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

*Progetto di legge della Regione Abruzzo, di iniziativa della Giunta regionale:*

**NORME IN MATERIA DI PROTEZIONE DEGLI ANIMALI UTILIZZATI AI FINI DI RICERCA E SPERIMENTAZIONE E DI PROMOZIONE DEI METODI ALTERNATIVI. INTERVENTI IN MATERIA DI CORSI DI FORMAZIONE ED AGGIORNAMENTO**

Anche in questo caso abbiamo un progetto di legge che si compone di pochi articoli, quattro, e che proviene dall’iniziativa della Giunta.

Finalità della proposta è quella di promuovere la tutela e la protezione degli animali utilizzati ai fini di ricerca e sperimentazione scientifica, ma tale obiettivo viene perseguito attraverso un intervento con cui si intende programmare dei corsi di formazione e aggiornamento per gli operatori degli stabilimenti utilizzatori di animali ai fini della ricerca e della sperimentazione, come si può ricavare dal combinato degli articoli **1 (Finalità)** e **2 (Attività di formazione e aggiornamento)**.

L’idea alla base della proposta è quindi che un’attività di formazione degli operatori di stabilimenti che utilizzano gli animali ai fini della ricerca e della sperimentazione possa essere utile a tutelare in maniera diretta ed immediata gli animali da sperimentazione, in quanto sensibilizza gli operatori trasmettendo loro una cultura del rispetto per gli animali, così da limitare l’utilizzo a quanto sia strettamente necessario alle finalità di ricerca e con la dovuta cura ed attenzione per evitare situazioni di sofferenza per gli animali.


Nelle intenzioni della Giunta c’è anche l’idea che la descritta attività di formazione consenta di raggiungere in via indiretta l’obiettivo di ridurre l’uso della sperimentazione, favorendo il ricorso a metodi alternativi.

Per le finalità sopra descritte la proposta normativa valorizza e riconosce i corsi di formazione ed aggiornamento per operatori di stabilimenti utilizzatori di animali a fini di ricerca e sperimentazione organizzati dal Comitato Etico Interistituzionale per la Sperimentazione Animale CEISA, costituito dalle Università degli Studi di L’Aquila - Chieti Pescara e Teramo e dall’istituto Zooprofilattico G. Caporale. Inoltre, l’articolo 2, comma 3 demanda alla Giunta regionale il compito di promuovere e riconoscere le attività di formazione e aggiornamento organizzate da enti ed organismi degli operatori degli stabilimenti utilizzatori di animali a fini di ricerca e sperimentazione.

Nella relazione la Giunta si pone il problema di giustificare la competenza regionale sulla materia oggetto della proposta. Si richiama, innanzitutto, la sentenza n.166 del 2004 della Corte Costituzionale dove si affermava che la tutela e la protezione degli animali impiegati a fini scientifici rientrano nella materia della “ricerca scientifica”, e quindi in una delle materie che fanno parte della competenza ripartita o concorrente tra Stato e Regioni.

La relazione ricorda che con la legge regionale n. 44 del 10 agosto 2012, la Regione Abruzzo aveva previsto una attività di coordinamento e programmazione dei corsi di formazione ed aggiornamento. Tale disposizione fu effettivamente dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale per carenza di copertura finanziaria; allo stesso tempo non fu posto alcun problema nel merito, ovvero non fu sollevato alcun dubbio sulla competenza legislativa regionale nell’ambito delle attività di formazione per la tutela degli animali utilizzati per la ricerca.


Allo stato attuale, l’art. 4 del decreto legislativo n. 26 del 4 marzo 2014 attribuisce espressamente alle Regioni la competenza nell’ambito delle attività di formazione ed

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 e 27 novembre 2015 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

aggiornamento per la tutela degli animali utilizzati per la ricerca, pertanto, sembra che il disegno di legge non possa sollevare alcun dubbio sul corretto esercizio della potestà normativa regionale.

In ultimo, sotto il profilo della copertura finanziaria, l'art. 41, comma 2, lettera c), numero 1 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 26 prevede l'attribuzione alle Regioni di risorse finanziarie destinate al finanziamento di corsi di formazione e aggiornamento per gli operatori di stabilimenti utilizzatori di animali a fini di ricerca e sperimentazione e **l'articolo 3** (Norma finanziaria) del pdl non fa altro che richiamare le risorse previste dalla norma citata.

Non sembra che ci siano leggi di altre regioni su questa materia, oltretutto l'intervento della Regione Abruzzo è collegato a una normativa nazionale molto recente, 2014, per cui è probabile che la Regione Abruzzo sia solo la capofila, a cui seguiranno senz'altro interventi da parte di altre Regioni.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 e 27 novembre 2015 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

*Progetto di legge della Regione Veneto, di iniziativa consiliare:*

**ISTITUZIONE DEL FONDO REGIONALE PER IL PATROCINIO GRATUITO A SOSTEGNO DEI CITTADINI VENETI COLPITI DALLA CRIMINALITA'**

La proposta di legge in esame è di iniziativa di alcuni consiglieri della Regione Veneto, ma ha come primo firmatario il presidente della Regione, Zaia.

Si tratta di un pdl molto breve, consta di soli tre articoli, che ha come finalità quella di istituire un fondo regionale per sostenere la possibilità di permettere il godimento del gratuito patrocinio ai cittadini del Veneto che, per difendersi dall'aggressione subita nel corso di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano stati accusati di eccesso colposo di legittima difesa o di omicidio volontario.

Nell'articolato (art. 2, comma 2) si specifica che l'ammissione al patrocinio a spese della Regione può essere chiesta per ogni grado o fase del giudizio, comprese le eventuali procedure derivate e incidentali, comunque connesse. La Giunta regionale dovrà stabilire i criteri e le modalità per accedere al fondo.


Lo stanziamento previsto nella norma finanziaria (art. 3) ammonta a 150 mila Euro per l'anno 2015, che dovrebbe essere il primo anno di attuazione della legge (la proposta è stata presentata alla fine dello scorso mese di giugno, ma al momento sembra ferma in commissione), mentre per gli anni successivi si stabilisce che gli stanziamenti verranno stabiliti e autorizzati con le rispettive leggi di bilancio.

Il tema in esame è tutt'altro che occasionale: i fatti di cronaca recente suggeriscono la necessità di un momento di riflessione sulla scelta di presentare questa proposta. Tra l'altro, una normativa quasi identica è stata approvata non molto tempo fa dalla Regione Lombardia, dapprima con la legge regionale n. 35 del 2014, che ha introdotto un nuovo art. 4 bis alla legge regionale n. 9 del 2011, e successivamente con la legge regionale n. 17/2015 (art. 21), che ha sostituito, abrogandola, la suddetta legge regionale 9 del 2011. A questo proposito, un primo dato va subito rilevato: nessuna delle disposizioni regionali sopra citate è stata impugnata dal Governo; più precisamente, il Consiglio dei Ministri, in data 24 luglio 2015, ha espressamente deliberato la non impugnativa della legge regionale n. 17 del 2015.

Anche in altre Regioni esistono progetti di legge di contenuto simile o analogo che sono in attesa di essere esaminati, tra cui si segnala anche la Regione Emilia-Romagna, dove però i progetti di legge sono di iniziativa delle Minoranze e quindi il loro percorso è già terminato.

Indipendentemente dalle scelte caratterizzate dal colore politico delle varie Regioni, va segnalato che alcuni autori hanno messo in luce taluni profili di dubbia legittimità della scelta adottata o adottanda: cercando di sintetizzare il pensiero di questi autori, si potrebbe dire che questa scelta finirebbe per condurre a uno sviamento rispetto alla ratio e alla funzione naturale per cui è stato creato il patrocinio gratuito.

Il patrocinio gratuito a spese dello Stato di cui al D.P.R. 115/2002, nasce per offrire tutela sostanziale al diritto inviolabile di agire e difendersi in giudizio sancito dall'articolo 24 della Costituzione, mediante la rimozione di un evidente ostacolo all'uguaglianza dei cittadini, rappresentato dalla disparità di risorse economiche tra le parti. Il gratuito patrocinio costituirebbe, in altri termini, un modo per dare attuazione da parte del

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 e 27 novembre 2015 Enzo Madonna – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

legislatore nazionale all'articolo 24, comma 3 della Costituzione, secondo il quale lo Stato deve provvedere, con appositi istituti, a fornire ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione.

Sulla base di tali premesse, la dottrina citata esprime appunto la preoccupazione che il patrocinio a spese della Regione in caso di imputazioni per eccesso colposo di legittima difesa presenti profili di rilevante discontinuità e di sviamento rispetto al tradizionale patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti, giungendo alla conclusione che la condizione economica non sarebbe più la giustificazione dell'intervento pubblico a prescindere dalla natura del reato, ma la natura del reato giustificerebbe l'intervento a prescindere dalla condizione economica.

Sotto un diverso profilo, si potrebbe sostenere che la scelta del legislatore regionale possa apparire alla stregua di una manifestazione di un giudizio di scarso disvalore per una determinata fattispecie astratta di reato; ciò potrebbe far sorgere il sospetto che la Regione travalichi dalle proprie competenze legislative previste dall'articolo 117 della Costituzione, comportandosi, di fatto, come un legislatore penale.