

La disciplina delle distanze tra apiari: considerazioni sulle competenze regionali e nazionali.

Ai fini della disciplina del nomadismo, uno degli aspetti più controversi è se e come le regioni possano fissare distanze tra apiari diverse dal dettato della legge nazionale 313/04.

Essendo in atto, in diverse regioni, un dibattito su tale possibilità, l'Unaapi si è adoperata per avere l'autorevole parere di un docente di diritto costituzionale in merito alle relazioni e eventuali conflitti di competenze tra legge nazionale e le variegate formulazioni presenti in leggi e progetti di legge regionali. .

Intanto va ribadito che l'apicoltura, così come stabilito dalla legge 313/04 art 2, è attività agricola e quindi materia di competenza residuale delle regioni ordinarie, dopo che la legge costituzionale 3/2001 ha riformato il Titolo V della Costituzione; inoltre essa è materia di competenza esclusiva delle regioni a statuto speciale.

La ripartizione delle competenze tuttavia non toglie però che lo Stato abbia mantenuto il potere di intervenire a vario titolo nella disciplina agricola tramite norme legislative "trasversali", emanate cioè nel perseguimento degli obiettivi che sono compresi nelle materie statali di competenza esclusiva ex art. 117.2 della Costituzione¹.

Ad esempio, spetta sicuramente allo Stato l'attuazione della normativa europea in apicoltura ovvero predisporre atti amministrativi rivolti alla formazione dei piani di sostegno dell'apicoltura, oppure emanare norme riguardano gli aspetti relativi alla profilassi igienico-sanitaria. Inoltre un'incidenza anche profonda possono invece avere gli interventi dettati dagli interessi rientranti nelle seguenti materie:

- ordinamento civile, inclusivo della disciplina della proprietà e delle distanze
- tutela della concorrenza e del mercato
- tutela dell'ambiente.

La legge 313/2004 è stata emanata dunque dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e tra le sue finalità, si enumerano anche gli interessi alla cui protezione essa è diretta: l'apicoltura è presa in considerazione (e definita «attività di interesse nazionale») perché *“.....utile per la conservazione dell'ambiente naturale, dell'ecosistema e dell'agricoltura in generale ed è finalizzata a garantire l'impollinazione naturale e la biodiversità di specie apistiche.....”*. Vi è dunque un predominante interesse di tipo *ambientale*, non disgiunto però dall'esigenza di protezione di un prodotto che va difeso nel *mercato concorrenziale*.

L'apicoltura è quindi inserita in una visione ambientale per due diversi aspetti, sia per la protezione che richiede, sia per il contributo che assicura. Ed è per questi aspetti che diventa materia disciplinabile dallo Stato.

L'art. 7 demanda alle Regioni il compito di determinare la distanza di rispetto tra apiari, fissando tre requisiti di cui due quantitativi:

- A. i limiti possono solo riguardare gli apiari composti da almeno 50 alveari;

¹ Fra le materie di esclusiva competenza statale: tutela della concorrenza, tutele dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

B. la distanza di rispetto non può superare il raggio massimo di 200 metri.

Accanto ai due limiti quantitativi, si aggiunge un limite “qualitativo”: le regioni possono (non devono) determinare la distanza di rispetto tra apiari solo *«ai fini di cui al presente articolo e unicamente per finalità produttive e per esigenze di ottimizzazione dello sfruttamento delle risorse nettariifere»*.

Il che significa che i limiti tra apiari eventualmente prescritti dalle Regioni non possono riguardare impianti con meno di 50 alveari e non possono imporre distanze superiori ai 200 metri;

Tali interventi regionali devono inoltre essere giustificati da esigenze pro-mercato, ossia per migliorare la produzione e per ottimizzare lo sfruttamento delle risorse.

Si noti che le «finalità del presente articolo» che possono giustificare l'intervento regionale non **contemplano alcun obiettivo protezionistico della propria produzione locale**: anzi, il comma 2 dell'art. 7 pone tra le finalità che giustificano l'intervento regionale il miglioramento tecnologico e *«la pratica economico-produttiva del nomadismo»*.

È bene sottolineare che lo stesso art. 7 non fissa direttamente una distanza tra gli apiari, ma stabilisce un preciso limite alla discrezionalità legislativa delle Regioni.

Nè tantomeno va considerato operante in materia di distanze il Regio decreto-legge 23 ottobre 1925, n. 2079 ed il collegato regolamento di attuazione (RD 614/1927), nonostante essi non siano mai stati formalmente abrogati. Il fatto che non ci sia stato un atto di “abrogazione espressa” della vecchia disciplina, non significa affatto che essa sia ancora in vigore. Il decreto-legge non ha mai più avuto modifiche o integrazioni dopo il 1926, anno della conversione in legge; mentre il regolamento è stato modificato l'ultima volta nel 1963 nella parte in cui riguarda il contributo che gli apicoltori devono riconoscere ai consorzi. La riprova dell'avvenuta abrogazione “tacita” della disciplina del 1925-1927 sta anche nel fatto che essa non è più richiamata nella legislazione successiva al 2004 (vedi ad es. il DM 4 dicembre 2009, il DM 11 agosto 2014 contenente il “Manuale operativo”, il decreto Direttoriale del 22 novembre 2017 e la legge n.154 del 28.07.2016, tutti in materia di anagrafe apistica, che fanno riferimento esclusivamente alla legge 313/2004) e neppure nei numerosi atti regionali che si sono susseguiti nel tempo.

Sulla base di tali postulati risultano chiaramente incompatibili con la legge 313/2004 alcune leggi regionali successive ad essa, come ad esempio, la legge lombarda 5/2004, modificata di recente, laddove (art. 12.3) pone la regola, fissa per tutti a prescindere dalla dimensione, *«gli apiari devono essere collocati ad una distanza di almeno duecento metri gli uni dagli altri»*, deroga, senza alcuna motivazione specifica, alle prescrizioni tassative poste dalla legge 313.

Stesse considerazioni possono farsi dell'analoga norma della legge delle Marche (art. 9 della legge reg. 33/2012) ed altrettanto può dirsi della disciplina “residuale” della Regione Puglia, che in assenza di atti regolamentari attuativi della legge reg. 45/2014, stabilisce una distanza minima di 200 metri per gli apiari nomadi dagli altri apiari, senza altra distinzione: art. 10.8.

Singolare la soluzione adottata dalla LR 23/1994 del Veneto, modificata dalla LR 41/2017, che per le distanze rinvia esclusivamente alle norme del codice civile (art. 9).

In diverse regioni poi la legge regionale demanda ad atti amministrativi di attuazione la disciplina delle distanze come ad esempio la recente legge dell'Emilia-Romagna 2/2019 (modificata dalla LR 13/2019). In assenza di tali atti amministrativi in quelle regioni le sanzioni amministrative previste in astratto dalla legge non sono applicabili in concreto.

In conclusione ed in estrema sintesi: se le Regioni non introducono un'apposita disciplina delle distanze fra apiari, ciò significa che nel loro territorio non c'è alcuna distanza da rispettare; se invece introducono un'indicazione sulle distanze, questa *deve* rispettare i limiti fissati dalla legge 313: ossia non possono essere applicati ad apiari composti da meno di 50 alveari e non possono fissare distanze di rispetto superiori a 200 metri; e comunque i limiti introdotti devono essere finalizzati allo sviluppo della produzione e all'ottimizzazione dello sfruttamento delle risorse nettarifere.

Solo se rispettano queste prescrizioni le sanzioni irrogate per violazione delle distanze sono legittime: altrimenti andranno impugnate con opposizione di fronte al tribunale civile del luogo in cui è stata accertata la violazione. Infatti, il d.lgs. 150/2011, art. 6.4, derogando alla generale attribuzione al giudice di pace delle opposizioni alle sanzioni amministrative, fissa la competenza del tribunale per le sanzioni relative a violazioni delle disposizioni «di tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora, della fauna e delle aree protette», tra le quali sembrano ricadere anche le eventuali sanzioni irrogate agli apicoltori per violazione delle distanze di rispetto.

In sede di opposizione potranno essere fatti valere i vizi di incompetenza della disciplina regionale, chiedendo al giudice di disapplicarla, se contenuta in un regolamento o in una deliberazione amministrativa, oppure di sollevare di fronte alla Corte costituzionale la questione di legittimità della legge regionale (senza impugnarla il giudice ordinario non può disapplicare la legge).