



Novembre 2014



a cura del Settore *Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche. Assistenza al Difensore civico, al CORECOM e all'Autorità per la partecipazione, al CdAL e alla COPAS*

Nove anni di attuazione della l.r. 7/2005: alcuni spunti per una prima riflessione.

Questa nota descrive i primi nove anni di attuazione della l.r. 7/2005 "Gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne", elaborando le informazioni contenute nelle relazioni presentate annualmente dalla Giunta regionale in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 23 (Clausola valutativa).

In sintesi

Dall'esame dei dati raccolti emergono in particolare i seguenti elementi:

- **oltre 7 milioni e 500 mila euro di stanziamenti nel periodo 2008-2014** con una **riduzione del 40% a partire dal 2011**;
- **oltre 6 milioni e 800 mila euro gli importi erogati nel periodo 2008-2013**; **629 mila euro previsti per il 2014** di cui il 70% per progetti provinciali;
- **517 progetti finanziati nel periodo 2008-13**, prevalentemente erogati in favore delle associazioni;
- **costante calo delle licenze di pesca** sia dilettantistiche (che sono attualmente 33.792) che di tipo professionale (che risultano essere 28);
- **1 milione e 300 mila euro il gettito della tassa** nell'anno 2013 per il rilascio delle licenze di pesca;
- **3.885 infrazioni accertate nel periodo 2006-13**, con differenze su base provinciale;
- sostanzialmente **inalterato lo stato dell'ittiofauna regionale** rispetto al 2007.

1. Premessa

La presente nota descrive l'attuazione della l.r. 3 gennaio 2005, n.7 "Gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne" **offrendo alcuni elementi utili per valutare i principali risultati a distanza di nove anni dall'approvazione della legge** e

prendendo in esame, anche, le due precedenti note informative (nota n.10 del 2008 e la nota n.14 del 2009) redatte dal settore e il secondo studio sull'andamento evolutivo della fauna ittica, recentemente elaborato.

2. Finanziamenti

Nel periodo 2008-2014 i finanziamenti messi a disposizione da parte della Regione Toscana ammontano a **oltre 7 milioni e 500 mila euro**. Fino al 2011 i finanziamenti erano erogati attraverso il Piano regionale per la pesca nelle acque interne¹, successivamente con l'approvazione della l.r. 65/2010 il legislatore ha modificato il sistema di programmazione prevedendo che il **Piano regionale per la pesca nelle acque interne confluisce nella sezione agricola del PRAF** (Piano Regionale Agricolo Forestale). Il PRAF è stato approvato con DCR 3/2012 e le relative risorse sono state trasferite ad ARTEA quale ente erogatore. Di seguito riportiamo in Tav.1 il dettaglio degli stanziamenti distinti per anno.

Tav. 1 - Finanziamenti per anno (2008-14)

Anno	Stanziamento (€)
2008	1.620.000
2009	1.620.000
2010	1.620.000
2011	714.393
2012	717.651
2013	663.435
2014	629.000
	7.584.486

Nota: in evidenza gli anni di vigenza del PRAF

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta

Come è evidenziato in Tav. 1 dal 2011 si è verificata una riduzione dei finanziamenti per

la pesca nelle acque interne pari a circa il 40% di quanto stanziato negli anni precedenti, determinata dagli interventi di spending review della spesa regionale e da una redistribuzione delle risorse all'interno di altre misure previste nel PRAF. Di seguito in Tav. 2 si riportano le misure contenute nella sezione dedicata alla pesca nelle acque interne del PRAF 2012-2015.

Tav. 2 - PRAF 2012-15 (Sezione pesca acque interne)

Misura E.2.1	<i>Sostegno all'attività di valorizzazione della pesca, fauna ittica e ambienti acquatici, di interesse regionale</i>
Misura E.2.2	<i>Trasferimenti per gli interventi di tutela delle risorse ittiofaunistiche e ripristino e mantenimento degli equilibri biologici</i>
Misura E.2.3	<i>Attività istituzionale regionale per la gestione della pesca nelle acque interne</i>
Misura E.2.4	<i>Supporto tecnico alle attività di tutela della fauna ittica e degli ambienti fluviali</i>

Fonte: PRAF 2012-2015 approvato con DCR 3/2012

Nel 2014 è previsto uno stanziamento² di **629.000 euro** per l'attuazione delle politiche sulla pesca nelle acque interne, così ripartite: misura E.2.1 per 75 mila euro, misura E.2.2 per 548 mila euro, misura E.2.4 per 5 mila euro mentre per la misura E.2.3., diversamente dagli anni precedenti, non è prevista l'assegnazione di finanziamenti.

3. Risultati

Nel periodo 2008-2013 i contributi utilizzati per la realizzazione dei progetti provinciali e regionali sono stati di **oltre 6 milioni e 800 mila euro, con un tasso di spesa di oltre il 96% rispetto allo stanziato**. Tali risorse sono state utilizzate nella misura del 30% per finanziare i progetti di carattere regionale e per il restante 70% per i progetti su base provinciale,

sulla base di un meccanismo di redistribuzione delle risorse a ciascuna provincia effettuato in base allo sviluppo chilometrico dei corsi d'acqua per tipologia³ (salmonidi, ciprinidi, salmastre).

In Tav. 3 si riportano in dettaglio i dati relativi ai progetti provinciali e regionali finanziati nel periodo 2008-2013 per singolo anno.

Tav. 3 - Finanziamenti per progetti provinciali e regionali (anni 2008-2013)

Ente	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Arezzo	139.882	139.882	139.882	61.638	61.638	52.705
Firenze	151.695	151.695	151.695	66.843	66.843	57.156
Grosseto	176.239	176.239	176.239	77.659	77.659	66.403
Livorno	99.447	99.447	99.447	43.821	43.821	37.469
Lucca	183.581	183.581	183.581	80.894	80.894	69.170
Massa Carrara	49.747	49.747	49.747	21.921	21.921	18.744
Pisa	146.775	146.775	146.775	64.675	64.675	55.301
Pistoia	47.896	47.896	47.896	21.105	21.105	18.046
Prato	15.312	15.312	15.312	6.747	6.747	5.769
Siena	123.426	123.426	123.426	54.387	54.387	46.504
Totale	1.134.000	1.134.000	1.134.000	499.690	499.690	427.267
<i>Regione</i>	<i>484.780</i>	<i>482.240</i>	<i>485.450</i>	<i>210.895</i>	<i>162.843</i>	<i>233.168</i>
Totale	1.618.780	1.616.240	1.619.450	710.585	662.533	660.435

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta

L'assegnazione dei contributi è erogata attraverso la predisposizione di appositi **bandi**, da adottare successivamente all'elaborazione dei documenti annuali attuativi del PRAF. Anche se dal 2012 si è verificato questo cambiamento nel sistema di programmazione, **tutti i criteri precedentemente contenuti nella DGR 375/2007 sono stati mantenuti a tutt'oggi**. L'attuazione dei progetti finanziati è demandata al soggetto beneficiario del contributo. **Negli anni 2008-13 sono stati realizzati 517 progetti per un finanziamento complessivo di oltre 6 milioni e 800 mila euro** a fronte di poco meno di 7 milioni di euro stanziati (tasso di utilizzo delle risorse di oltre il 96%). In *Tav. 4* è riportato un quadro regionale di progetti finanziati nel periodo 2008-2013, distinti per tipologia di soggetto beneficiario e per anno di erogazione.

Tav. 4 - Progetti per tipologia e beneficiario (2008-13)

Soggetti	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTALE
Università e altri	10	6	10	6	8	1	41
Enti locali	22	29	19	8	14	12	104
Associazioni	75	64	71	40	37	31	318
ARPAT	1	1	1	0	0	0	3
Altro	11	13	12	5	4	6	51
Totale	119	113	113	59	63	50	517

Nota: in evidenza gli anni di vigenza del PRAF

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta

Dai dati di *Tav.4* emerge che oltre **la metà dei progetti (318 su 517, circa il 61%) sono stati presentati da associazioni di categoria operanti nel settore**; anche dopo la

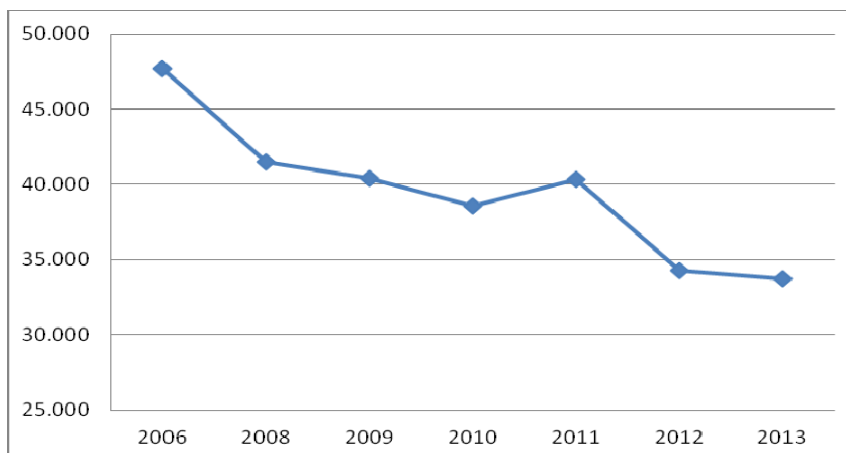
riduzione dei fondi e del numero dei progetti finanziati, ben oltre la metà dei progetti finanziati ha visto come beneficiario ed attuatore un soggetto rappresentante del mondo delle associazioni. Da segnalare che nella provincia di Massa Carrara, diversamente dalle altre province, ogni anno è

stato presentato e finanziato un solo progetto da parte di un consorzio rappresentativo delle diverse associazioni locali. A seguire **il numero dei progetti riconducibili ad un ente locale è stato di 104 su 506 (20%)**, mentre il numero di quelli riconducibili a soggetti operanti nel **campo universitario o della ricerca scientifica (escluso ARPAT) è stato di 41 (8%)**, con un deciso calo nel 2013 (1 solo progetto) rispetto a quanto registrato negli anni precedenti.

LICENZE DI PESCA DILETTANTISTICA E SANZIONI EROGATE. Il numero di licenze rilasciate nell'anno 2013 in Toscana è di **33.792** (di cui 31.840 di tipo annuale dilettantistico) per un **introito complessivo regionale di circa 1.130.000 euro**. Le licenze si dividono attualmente in 4 tipologie: a) licenza professionale (50 euro annui), b) licenza annuale dilettantistica (35 euro), c) licenza valida 15giorni (10 euro), d) licenza giornaliera per gare (1 euro). Il numero di licenze rilasciato negli anni 2006-2013 è stato sempre in costante decrescita, ad eccezione del 2011. L'evoluzione

temporale di questo fenomeno è riportata in *Tav. 5*.

Tav. 5 - Licenze di pesca dilettantistica rilasciate nel periodo 2006-13



Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta

L'eccezione registrata nel 2011 potrebbe essere dovuta al fatto che nello stesso anno si sono svolti i mondiali di pesca sportiva in Toscana. Al fine di fornire un quadro di dettaglio su base territoriale di questo fenomeno riportiamo in *Tav. 6* i dati delle licenze dilettantistiche rilasciate nelle singole province toscane.

Tav. 6 - Licenze dilettantistiche (anno 2013)

Provincia	2013
Arezzo	3.837
Firenze	8.545
Grosseto	2.535
Livorno	1.016
Lucca	4.063
Massa Carrara	2.010
Pisa	2.871
Pistoia	2.922
Prato	2.682
Siena	2.740
Non identificato	571
Totale	33.792

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta

Si segnala che la categoria “non identificato” riguarda le licenze rilasciate a persone non residenti in Toscana e/o quelle che non è possibile ricondurre dai dati a nostra disposizione a nessuna provincia. Anche se il dato va analizzato con cautela, visto che la popolazione di pescatori si sposta continuamente durante l’attività di pesca sportiva, emerge comunque dai dati contenuti in Tav. 6 che **la provincia con il maggior numero di licenze rilasciate è Firenze, che**

detiene da sola oltre il 25% di tutte le licenze rilasciate in Toscana mentre, di contro, **la provincia con il minor numero risulta essere Livorno (3%).**

Come delineato per le licenze di pesca dilettantistica, **anche per quanto riguarda le licenze di tipo professionale si è registrato un calo costante negli anni oggetto di analisi.** Di seguito in Tav. 7 riportiamo un raffronto tra le licenze rilasciate per singola provincia

Tav. 7 - Licenze professionali per provincia

Provincia	2008	2013
Arezzo	-	1
Firenze	3	-
Grosseto	14	13
Livorno	3	2
Lucca	9	2
Massa Carrara	-	-
Pisa	-	5
Pistoia	-	-
Prato	-	-
Siena	4	5
Totale	33	28

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta

nell’anno 2008 e quelle rilasciate nell’anno 2013.

Dai dati riportati in Tav. 7 emerge che complessivamente **il calo delle licenze professionali è stato di 5 unità su base regionale e che ben 13 delle 28 licenze professionali attive nel 2013 (oltre il 46%) risulta essere stato rilasciato nella provincia di Grosseto.**

4. Vigilanza

In base a quanto disposto nell’art. 20 “Vigilanza e sanzioni” i soggetti incaricati di far osservare le disposizioni della legge regionale sono: agenti degli enti locali o degli enti parco, agenti di polizia giudiziaria, guardie volontarie delle associazioni di pescatori, guardie venatorie o ambientaliste, ed altri ai quali sia attribuita la qualifica di guardia giurata. Le sanzioni sono disciplinate dall’art. 19 della legge regionale e prevedono una sanzione amministrativa che varia da 80 euro (per la pesca senza licenza) a 900 euro (per il danno alla fauna ittica attraverso scarichi inquinanti). **Nel periodo 2006-13 sono state erogate complessivamente 3.885 sanzioni** e, come indicato in Tav. 8, il numero

complessivo di sanzioni erogate risulta variare molto da provincia a provincia.

Dai dati contenuti in Tav. 8 emerge che **la provincia con il maggior numero di sanzioni (775 su 3385) è Arezzo**, mentre la provincia che ha erogato nel periodo di analisi il minor numero di sanzioni è Massa Carrara. Si segnala che, in linea con gli anni precedenti, anche nel 2013 **il maggior numero di sanzioni erogate per tipo di infrazione è: pesca senza licenza (251 su 506, 50%)**, a seguire la **pesca in zone di divieto (84 su 506, 17%)** e per **pesca di specie di misura inferiore al minimo (67 su 506, 13%)**. La somma di queste tre tipologie di sanzioni copre oltre il 79% (402 su 506) di tutte le

Tav. 8 - Sanzioni distinte per provincia nel periodo 2006-2013

Provincia	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Arezzo	98	89	153	105	105	88	71	66	775
Firenze	91	53	140	81	54	143		60	622
Grosseto	30	34	66		49	106	121	90	496
Livorno	62	139	107	76	55	40	63	45	587
Lucca	35		18	9	44	15	44	10	175
Massa Carrara	1	25	4	7	9	11	8	9	74
Pisa	12	12	22	45	98	111	98	150	548
Pistoia		21	17	13		27	7	5	90
Prato	60	28	35	31	37	17	22	29	259
Siena	41	22	29	24	35	26	40	42	259
Totale	430	423	591	391	486	584	474	506	3.885

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta

sanzioni erogate nel 2013. Di seguito in Tav. 9 si riporta il dettaglio dei controlli effettuati e del numero di sanzioni erogate per l'anno 2013 distinte per provincia.

I dati di Tav. 9 devono essere valutati con estrema cautela infatti, mentre i dati relativi al numero di sanzioni sono da considerarsi assolutamente attendibili in quanto basati sul numero dei

verbali di contestazione di infrazione redatti, quelli relativi al numero di controlli sono estremamente aleatori e determinano, di conseguenza, una scarsa attendibilità anche per quanto riguarda il calcolo della percentuale di sanzioni rispetto al numero dei controlli. Non è infatti prevista la redazione di un verbale per i controlli effettuati se essi non determinano la contestazione di un'infrazione e, quindi, i dati sono ba-

Tav. 9 - Riepilogo dei controlli effettuati per provincia (2013)

Province	Controlli	Sanzioni	%
Arezzo	394	66	16,8%
Firenze	1008	60	6,0%
Grosseto	428	90	21,0%
Livorno	391	45	11,5%
Lucca	222	10	4,5%
Massa Carrara	462	9	1,9%
Pisa	1110	150	13,5%
Pistoia	100	5	5,0%
Prato	415	29	7,0%
Siena	262	42	16,0%
Totale	4792	506	

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta

sati esclusivamente sulle dichiarazioni dei soggetti addetti al controllo. **L'importo complessivo delle 506 sanzioni amministrative incamerato nei bilanci delle province è stato di poco più di 68.000 euro (con una media di circa 135 euro a sanzione).**

5. Lo stato attuale della fauna ittica

Nel periodo 2007-2010 è stata effettuata una ricerca sullo stato delle popolazioni ittiche nel territorio toscano, con particolare riferimento alle specie a rischio⁴. Al fine di valutare l'andamento della fauna ittica nel tempo, sulla base della prima proposta di lista rossa regionale, è stata effettuata ulteriore ricerca per gli anni 2011-2014 permettendo una elaborazione dei dati sullo stato di conservazione dell'ittiofauna e sulla sua evoluzione che ha visto coinvolti, per l'esecuzione dei campionamenti, i bacini idrografici delle province toscane sia su corsi d'acqua già

oggetto di studio che su nuovi corsi d'acqua, pur trattandosi di una ricerca più limitata, infatti il numero di stazioni analizzate è 48 mentre nella precedente ricerca⁵ era di 216. L'esito di tale ricerca ha confermato sostanzialmente la situazione precedentemente analizzata nel primo studio. In Tav. 10 sono riportati alcuni risultati.

Tra i risultati positivi di questi anni si segnala la presenza di alcune popolazioni di gambero di fiume (*Austropotamobius pallipes*) e di granchio d'acqua dolce (*Potamon fluviatile*), a volte an-

che allocate nella stessa area; importante anche la cattura di esemplari di cheppia (*Alosa fallax*). Tra i pesci autoctoni meritevoli di interesse è confermata la presenza dell'anguilla, oggetto in questi anni di uno specifico progetto di tutela. La specie risulta abbondante in alcuni corsi d'acqua e questo dato è sicuramente confortante alla luce anche delle direttive emanate dal Piano Nazionale per la tutela dell'Anguilla. Tra i risultati negativi c'è da segnalare, purtroppo, alcune difficoltà riguardo alle specie della tinca e del luccio. La prima, già inserita a suo

Tav. 10 - Indice di abbondanza e tipologia (ricerca 2011-14)

Indice di abbondanza	Autoctona	Transfaunata	Alloctona	TOTALE
Abbondante	2	0	1	3
Comune	6	1	2	9
Scarsa	1	0	3	4
Rara	10	3	4	17
Occasionale	9	3	9	21
Totale	28	7	19	54

Fonte: nostra elaborazione su dati Giunta

tempo tra le specie potenzialmente estinte (fascia rossa) è risultata in ulteriore difficoltà rispetto a quanto rilevato precedentemente.

6. Conclusioni

Tra i principali risultati vale la pena menzionare il numero dei progetti finanziati (517) e l'alto tasso di tiraggio degli stanziamenti messi a disposizione (oltre 96%): infatti, a fronte di uno stanziamento complessivo di oltre 6.900.000 euro, sono stati finanziati progetti per oltre 6.800.000 euro.

Per quanto riguarda le azioni di tutela delle spe-

cie è da evidenziare il primo ritrovamento della cheppia e l'aumento della popolosità dell'anguilla nei fiumi della Toscana. Sempre sul versante della tutela ittica, pur mantenendo la situazione più o meno inalterata negli anni, si segnala che permangono le criticità già segnalate nella nota informativa n. 14 del 2009 in merito ad una situazione di elevata minac-

cia riguardo ad oltre la metà delle specie monitorate (20 specie autoctone su 28 monitorate risultano essere scarse, rare o occasionali) e **all'elevata presenza di specie alloctone** (19 su 54) che potrebbe comportare una minaccia per la specificità ittiofaunistica regionale.

Un elemento di criticità emerge riguardo al **sistema dei controlli**. I dati disponibili non consentono di formulare ipotesi che spieghino le forti differenze nel numero di sanzioni nelle diverse province che non appaiono correlate a nessuno dei parametri di riferimento disponibili (numero di controlli, estensione dei corsi d'acqua, numero di licenze).

Un ulteriore elemento di riflessione riguarda il **meccanismo di ripartizione dei finanziamenti**. Quest'ultimo, collegato alla lunghezza dei corsi d'acqua, pur avendo l'indubbio vantaggio di un'assoluta oggettività, **non appare infatti del tutto adeguato a premiare i comportamenti più virtuosi** e, a seguito della forte riduzione dei fondi messi a disposizione, rischia inoltre di **parcellizzare gli interventi** con pregiudizio della loro efficacia. In particolare, se-

gnaliamo come i fondi destinati al finanziamento di progetti presentati da università ed istituti scientifici, volti ad analizzare la situazione dell'ambiente e della fauna ittica, che hanno mantenuto nel tempo un'incidenza percentuale modesta, con la drastica riduzione complessiva dei fondi stanziati hanno avuto un significativo calo in termini assoluti. Questi elementi suggeriscono l'opportunità di adeguare alla mutata situazione gli indirizzi del PRAF e, eventualmente, le disposizioni di legge.

Infine, a fronte di tali criticità ed alla presenza di fenomeni le cui cause non sono individuabili attraverso la sola analisi dei dati amministrativi, potrebbe essere un utile **ausilio l'attivazione degli strumenti conoscitivi previsti dalla clausola valutativa** (articolo 23 della legge) che, al comma 4, prevede che *"la commissione consiliare competente, utilizzando gli istituti previsti dalla disciplina vigente, acquisisce le valutazioni di esperti e delle associazioni rappresentative dei pescatori e degli ambientalisti relativi all'efficacia degli interventi attuati e ai risultati ottenuti."*

Note

¹ Il Piano regionale per la pesca nelle acque interne è stato approvato con DCR 52/2007

² Si rimanda al contenuto dei seguenti atti: DGR 745/2014 e successiva modifica con DGR 916/2014

³ La distribuzione delle risorse tra le province avviene sulla base della lunghezza chilometrica dei corsi d'acqua presenti nei loro territori pesata secondo le seguenti tipologie: salmonidi il 50%, ciprinidi il 30%, salmastre il 20%

⁴ La lista regionale delle specie a rischio è stata definita con DD 3792/2006

⁵ Per ulteriori dettagli in merito alla prima ricerca sulla popolazione ittica toscana si rinvia ai seguenti atti: DD 5951/2010 e DD 5604/11. Per la seconda ricerca si rinvia alla Decisione di Giunta n.17 del 29/9/2014

La nota è stata curata dalla dott.ssa A. Brazzini e dal dott. A. Zuti, funzionari del Settore Analisi di fattibilità e per la valutazione delle politiche. Assistenza al Difensore civico, al CORECOM e all'Autorità per la partecipazione, al CdAL e alla COPAS

La foto in prima pagina è tratta dall'archivio fotografico della Regione Toscana.