

Dati informativi concernenti la legge regionale 21 marzo 2023, n. 4

Il presente elaborato ha carattere meramente informativo, per cui è sprovvisto di qualsiasi valenza vincolante o di carattere interpretativo. Pertanto, si declina ogni responsabilità conseguente a eventuali errori od omissioni.

Per comodità del lettore sono qui di seguito pubblicati:

- 1 - Procedimento di formazione
- 2 - Relazione al Consiglio regionale
- 3 - Note agli articoli
- 4 - Struttura di riferimento

1. Procedimento di formazione

- La Giunta regionale, su proposta dell'Assessore Francesco Calzavara, ha adottato il disegno di legge con deliberazione 23 agosto 2022, n. 10/ddl;
- Il disegno di legge è stato presentato al Consiglio regionale in data 25 agosto 2022, dove ha acquisito il n. 152 del registro dei progetti di legge;
- Il progetto di legge è stato assegnato alla Terza Commissione consiliare;
- La Terza Commissione consiliare ha espresso parere sul progetto di legge in data 8 febbraio 2023;
- Il Consiglio regionale, su relazione della Terza Commissione consiliare, relatore il consigliere Giovanni Puppato, e su relazione di minoranza della Terza Commissione consiliare, relatrice la Vicepresidente della stessa, consigliera Cristina Guarda, ha esaminato e approvato il progetto di legge con deliberazione legislativa 14 marzo 2023, n. 4.

2. Relazione al Consiglio regionale

- Relazione della Terza Commissione consiliare, relatore il consigliere Giovanni Puppato, nel testo che segue:
"Signor Presidente, colleghi consiglieri,

L'attività zootecnica di montagna ha da sempre rappresentato una delle fondamentali e storiche risorse per le popolazioni di montagna del Veneto e delle Alpi in generale. La frequentazione stagionale delle così chiamate "Terre alte" con la pratica dell'alpeggio, testimonia una consuetudine già a partire dal 1100 ma diventa una efficiente organizzazione gestionale di pascoli soprattutto nel periodo della Serenissima, acquistando sempre più importanza come stabile fenomeno di transumanza verticale di uomini ed animali fino a tutto il XIX secolo.

Purtroppo durante il secolo scorso, sia l'impatto dei due conflitti mondiali sia la crisi dell'agricoltura della seconda metà del secolo e il progressivo spopolamento delle zone montane, hanno determinato il graduale ed inesorabile abbandono di gran parte delle attività tradizionali.

Tuttavia negli ultimi decenni la forte spinta all'abbandono e alla perdita dell'attività zootecnica di montagna è stata in qualche modo arginata, sia grazie alla tenacia delle genti delle nostre valli montane sia grazie alle sopraggiunte politiche pubbliche ed europee che, introducendo sistemi di compensazione economica e valorizzazione dei prodotti locali, hanno così premiato ad esempio la conservazione di alcuni prodotti e lavorazioni attraverso marchi di origine geografica e di trasformazione largamente riconosciuti (ad es. DOP Asiago, DOP Monte Veronese, presidi slow food ecc.).

Inoltre sempre di più è stata attribuita all'attività di sfalcio e pascolo la funzione di contrasto al veloce e progressivo avanzamento da parte del bosco, garantendo così la conservazione di quei quadri paesaggistici, caratterizzati da zone di margine e dal mosaico di spazi aperti e chiusi, di alto valore estetico, che rischiavano altrimenti di andare perduti.

La Regione del Veneto ha già ricompreso le maghe e i pascoli tra i "sistemi culturali" da preservare e valorizzare con gli elaborati e le norme di attuazione del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento PTRC redatti già nel 2008 ed approvati in via definitiva a giugno 2020.

Tra gli esempi virtuosi delle aree di alpeggio vi è la recente iscrizione, con provvedimento del Mipaaf, degli "Alti pascoli della Lessinia" nel registro dei paesaggi rurali storici, ottenuta proprio grazie alla conservazione di un esteso ambiente di alpeggio ancora intatto, caratterizzato dalla presenza dei tipici fabbricati rurali in pietra locale e da un'economia di trasformazione del latte che ha visto il riconoscimento di prodotti di qualità (DOP Monte Veronese), nonché la valorizzazione di razze ovine originarie, come la pecora Brogna.

Un'ulteriore iniziativa promossa di recente dalla Unione Montana reggenza dei Sette Comuni, e sostenuta dalla Regione del Veneto, è quella finalizzata ad ottenere il riconoscimento dell'"ecosistema malga" tra i beni della lista del Patrimonio Mondiale Unesco, quale patrimonio ambientale, culturale e paesaggistico da preservare.

Da non dimenticare infine il contributo fondamentale che queste aree assicurano alla conservazione della biodiversità: le superfici ecotonali, la presenza di tipologie di pascoli e prati regolarmente sfalcati, i biotopi umidi delle pozze d'alpeggio, sono da tempo inclusi tra gli Habitat da custodire della Rete Natura 2000.

Si tratta quindi di un contesto ambientale e culturale unico, capace di associare alla fondamentale e originaria funzione della produzione zootecnica una serie di servizi e di beni pubblici, anche chiamati Servizi Ecosistemici, a carattere multifunzionale e fondamentali per il benessere della nostra collettività.

Tale collettività si può identificare non solo con chi vive in montagna, ma anche con chi vive in pianura e che frequenta la rete di malghe e pascoli, spesso a scopo turistico e ricreativo, apprezzando con una sempre maggiore consapevolezza il prodotto alimentare di qualità, e che va sempre più alla ricerca di una conoscenza diretta delle pratiche tradizionali, indirizzandosi così ad un turismo slow, sostenibile ed “esperienziale”.

Secondo i dati del 2013, in possesso del settore regionale dell'economia e sviluppo montano, risulta che gli ambiti di pascolo e malga nel Veneto sono in totale circa 700.

Essi si sviluppano dalla dorsale ovest nel settore del Baldo passando ai Monti Lessini (circa il 24% localizzati in provincia di Verona), verso il settore vicentino delle Piccole Dolomiti e dell'Altopiano dei sette Comuni (38% in provincia di Vicenza), quindi nella vasta area bellunese (25% in provincia di Belluno) poi più ad est e più a sud nel trevigiano (13% in provincia di Treviso).

Il 55% delle malghe è di proprietà privata mentre il rimanente 45% è di proprietà pubblica ed è gestito da Comuni ed Enti pubblici.

Sul totale, una quota pari all'11% non risulta più attiva, con una prevalenza delle malghe private su quelle pubbliche per quanto riguarda l'inattività.

Tra le malghe pubbliche è importante sottolineare che una gran parte è soggetta ad uso civico: in tal caso il Comune si pone come Ente che gestisce la malga per conto della collettività titolare dei beni ad uso civico, con contratti di concessione pluriennale. Sempre nell'ambito dei beni ad uso collettivo, tra le maghe private si deve considerare che circa una trentina sono gestite da Regole riconosciute, presenti per lo più nei territori della Provincia di Belluno.

In relazione alle più recenti attività complementari a quella produttiva, si evidenzia che circa 125 delle 700 malghe fanno anche attività di agriturismo con offerta per lo più del servizio di ristorazione, con un 50% ubicato in provincia di Belluno e il 25% in provincia di Vicenza.

Utilizzando quale fonte di dati la Banca Dati Nazionale messa a disposizione dal settore veterinario, che registra annualmente l'attività di monticazione di malghe e pascoli, i dati del 2020 riportano 628 malghe monticate con una distribuzione che vede in testa la provincia di Vicenza con 230 malghe, seguita da Belluno con 158 malghe e a ruota Verona e Treviso.

Purtroppo è da osservare come attualmente non sia ancora presente un database centralizzato di registrazione delle malghe e della relativa superficie a pascolo del Veneto, con il quale possa essere realizzata un'attività di raccolta dati, di programmazione e monitoraggio, ma permangono in capo ai singoli enti quali Comuni, Unioni Montane, Regione ed Enti strumentali una serie di informazioni ancora non coordinate e raccolte per scopi diversi.

In considerazione dell'attuale contesto normativo, definito in un momento storico in cui l'aspetto produttivo era prevalente, si pensi, ad esempio, alla legge regionale 52/78, si ritiene opportuno rivedere e promuovere il ruolo delle malghe secondo una concezione multifunzionale.

Il progetto di legge in esame, infatti, propone il riconoscimento del ruolo della malga come struttura tradizionale dell'attività agro-silvo pastorale in ambito montano, valorizzandone nel contempo le potenzialità multifunzionali, soprattutto per quanto riguarda gli aspetti turistici.

Tale riconoscimento si concretizza nell'istituzione di un registro regionale al quale possono accedere le malghe a condizione che gestiscano le loro attività secondo specifiche linee guida regionali. Questo consentirà alle malghe di avvalersi di un titolo che potrebbe garantire delle priorità nell'ambito di bandi comunitari e nello stesso tempo potrebbe rappresentare una garanzia in termini di sostenibilità ambientale da spendere in ambito turistico.

Il registro costituisce, oltre ad un riconoscimento formale dell'attività di malga, uno strumento di conoscenza di tutto il patrimonio malghivo.

Tale strumento sarebbe utile non solo per una futura programmazione a livello regionale, ma anche a livello locale nell'imminente prospettiva della nuova programmazione rurale nonché del Recovery Plan - PNRR.

Inoltre il coordinamento delle informazioni ora presenti presso diversi enti regionali e locali potrà contribuire a rendere più efficace l'azione di controllo dei fenomeni speculativi che purtroppo hanno interessato anche alcune realtà pascolive del Veneto.

Le linee guida regionali vanno a rappresentare un vero e proprio punto di riferimento per la gestione delle malghe. Tali linee definiranno i comportamenti operativi coerenti con le finalità di tutela e valorizzazione territoriale.

Passiamo ora all'esame dell'articolato.

Nell'articolo 1 vengono riportate le finalità e gli obiettivi della legge già esposti precedentemente. La valorizzazione e la promozione del patrimonio malghivo passa attraverso il riconoscimento del loro ruolo identitario e tradizionale nel paesaggio montano regionale, nonché attraverso la loro fondamentale funzione di erogatori di servizi ecosistemici.

La loro corretta gestione costituisce pertanto la direzione che l'amministrazione regionale, insieme agli enti territoriali, deve seguire per garantire il mantenimento di questo patrimonio e dei servizi che erogano alla collettività.

L'articolo 2 riporta una definizione di malga pubblica, che nel nostro ordinamento regionale non ha mai trovato una collocazione specifica. La definizione sottolinea la composizione strutturale che la malga deve avere nonché la temporaneità dell'attività agricola svolta, connessa alla stagionalità del pascolamento. La normativa regionale fa riferimento alla porzione di malghe pubbliche cioè intese come appartenenti ad enti pubblici, siano essi Comuni, Unioni Montane o altri enti statali e strumentali, che detengono in qualità di proprietari/gestori tali strutture ed ambiti di pascolo. Alla categoria degli enti pubblici sono state aggiunte specificamente le Amministrazioni separate dei beni di uso civico in quanto tali realtà, pur avendo acquisito la personalità giuridica di diritto privato per effetto della Legge nazionale 20 novembre 2017, n. 168, gestiscono per conto delle collettività frazionali beni ad uso civico, al pari dei Comuni e secondo le modalità di concessione previste dalla Legge regionale 22 luglio 1994, n. 31.

L'articolo 3 istituisce un registro del patrimonio regionale delle malghe. Il registro costituisce il formale riconoscimento regionale nei confronti del gestore e del proprietario della malga per la corretta condotta gestionale svolta sulla base delle linee guida approvate dalla Regione. Tale riconoscimento, oltre a garantire dei vantaggi nelle priorità nell'assegnazione di fondi, è spendibile in termini di marketing territoriale per gli enti locali proprietari della malga. Nel registro delle malghe, oltre alla sezione riservata alle malghe pubbliche, è prevista una sezione per le malghe private.

L'articolo 4 dispone che la Giunta regionale approvi delle linee guida per la gestione del patrimonio regionale delle malghe e l'esercizio dell'attività d'alpeggio. Tale documento costituisce lo strumento attraverso il quale la Regione mira al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi indicati nell'articolo 1.

Le linee guida costituiscono pertanto il nucleo centrale del progetto di legge prevedendo in particolare:

- a) indicazioni di base del contenuto del disciplinare tecnico-economico;
- b) definizione delle modalità operative per la consegna e riconsegna della malga;
- c) l'indicazione per stabilire il carico ottimale per ogni unità gestionale;
- d) indicazioni sulle eventuali attività connesse;
- e) indicazione sulla valutazione del valore dei servizi ecosistemici erogati e della loro compensazione;
- f) gestione e modalità di concessione della malga nell'ambito dei territori soggetti ad uso civico.

L'articolo 5 dispone che i disciplinari per la gestione dei pascoli, di competenza delle Unioni montane, previsti dalla legge regionale 40/2012, articolo 5, comma 6, si adeguino alle disposizioni previste dalle linee guida regionali.

Al comma 2 viene prevista la possibilità, da parte delle Unioni montane di gestire la consegna e la riconsegna delle malghe mediante convenzioni o accordi con altre realtà locali o con le strutture regionali di competenza.

L'articolo 6 prevede l'istituzione di un logo da rilasciare alle malghe che vengono iscritte nel registro di cui all'articolo 3. Il logo garantisce la visibilità esterna dell'impegno del gestore atto ad assicurare la corretta gestione in conformità alle linee guida regionali.

L'articolo 7, infine, prevede la spesa di € 80.000,00 per l'applicazione della legge a carico dell'esercizio 2023.

La Terza Commissione consiliare, acquisito il parere della Prima Commissione consiliare ai sensi dell'articolo 66 del Regolamento consiliare, in data 8 febbraio 2023 ha approvato a maggioranza il progetto di legge regionale n. 152 che viene ora sottoposto all'esame dell'Assemblea consiliare.

Hanno votato a favore i rappresentanti dei gruppi: Liga Veneta per Salvini Premier (Andreoli con delega Cecchetto, Dolfin, Rigo con delega Pan, Puppato con delega Possamai.); Zaia Presidente (Bet, Centenaro, Gerolimetto, Giacomini con delega Bisaglia); Fratelli d'Italia-Giorgia Meloni (Razzolini con delega Formaggio); Misto (Barbisan).

Si sono astenuti i rappresentanti dei gruppi: Misto (Lorenzoni); Europa Verde (Guarda). Nessun voto contrario.”;

- Relazione di minoranza della Terza Commissione consiliare, relatrice la Vicepresidente della stessa, consigliera Cristina Guarda, nel testo che segue:

“Signor Presidente, colleghi consiglieri,

le malghe pubbliche costituiscono anche un pezzo del turismo esperienziale nell'ambito del concetto di turismo lento. Si tratta di visioni del turismo che però devono o dovrebbero essere formulate in un contesto di una mutata visione politica, più orientata sulla conservazione ecologica ed ecosistemica, essendo tali variabili il motore che ha fatto nascere questo tipo di offerta e domanda turistica, in contrapposizione con il turismo intensivo e disattento nei confronti di comunità e territorio.

Intendiamo: le finalità che questo progetto di legge vuole mettere in pratica sono anche lodevoli e il testo in commissione è stato limato rispetto al testo pervenuto dalla Giunta. Ritengo, però, che al momento non possa essere oggetto di votazione consapevole, perché il vero contenuto della legge è rinviato a momenti successivi rispetto a questa fase deliberativa che ci compete; addirittura, per alcuni casi, penso all'articolo 4, questa fase ulteriore, chiamata a riempire la legge di contenuti fondamentali è prevista per un momento futuro e indeterminato, sine die: per questo ho inteso proporre alcuni emendamenti di carattere correttivo. Anticipo comunque che il mio giudizio su questo progetto di legge, che formalizzerò attraverso l'astensione, anche in caso di accoglimento degli emendamenti a mia firma, non muta, perché, lo ribadisco, il vero contenuto della legge lo scopriremo più avanti nel tempo.

Vorrei poi sottolineare che non basterà un registro per rivitalizzare un settore che è in profonda crisi: in molti casi i bandi e la loro gestione vanno deserti; la stessa previsione di priorità al giovane imprenditore, come prevista dalla disciplina nazionale in materia di domini collettivi, richiamata da questo progetto di legge, ha avuto un effetto di segno contrario rispetto all'intento di valorizzazione che il legislatore nazionale si era prefisso, e questo effetto negativo si sta già manifestando in alcuni territori con effetti distonici rispetto alle finalità di legge, con segnalati episodi che si potrebbero addirittura configurare come speculativi, con rischi di discontinuità di gestione che danneggiano territorio e comunità.

Come dicevo, l'obiettivo della mia manovra emendativa è quella di fissare alcuni punti fermi in un progetto di legge che è sicuramente trasportato dalle buone intenzioni ma a cui manca un ancoraggio alla realtà: dunque termini e scadenze per l'aggiornamento del registro; previsione di termini precisi laddove questi non sono previsti, come nel caso del contenuto attuativo fondamentale di questa legge e cioè per le linee guida, garantendo il confronto con unioni montane, regole etc anche nelle fasi di revisione e aggiornamento.

Vorrei, infine, e per connessione oggettiva con questo progetto di legge, fare un riferimento ad altro progetto di legge recentemente presentatoci dalla Giunta. Mi riferisco alle stanze panoramiche: questo intervento si inserisce in un tentativo non organico di riconoscere strutture turistiche, agendo in particolare nella parte della disciplina paesaggistica: alloggi galleggianti, alberi, palafitte, botti, grotte... tutte cose già regolamentate dalla Giunta regionale ma che, a quanto mi consta, non sono state mai attivate, scontrandosi con difficoltà deliberative. Allora, voglio dire, ancora oggi la Giunta, con le stanze panoramiche insiste su questi fronti e tenta, attraverso una deroga alla legge urbanistica, una forzatura della disciplina paesaggistica nazionale in nome di un turismo,

per utilizzare un'espressione che piace molto all'Assessore Calzavara, glamour. Quello di cui abbiamo bisogno è però che si punti in alto, non in termini di vantaggi e comfort a favore di chi gode di un reddito alto e può permettersi di alloggiare in costosissime stanze panoramiche; quello di cui abbiamo bisogno è che si punti in alto in termini di salvaguardia dell'equilibrio naturale ed ecosistemico della montagna, valorizzando, come in futuro potrà eventualmente fare il progetto di legge oggi in discussione, l'esistente e non, invece, tentando aggressioni in nome di una utilità pensata per pochi ma che danneggia tutti."

3. Note agli articoli

Nota all'articolo 4

- La legge regionale 19 agosto 1996, n. 26 reca disposizioni in materia di "Disciplina delle regole, delle proprietà collettive dell'Altopiano di Asiago e degli antichi beni originari di Grignano Polesine".

- Il testo dell'art. 9 della legge regionale n. 32/2020 è il seguente:

"Art. 9 - Pascolo vagante e transumanza delle greggi.

1. Le movimentazioni di greggi all'interno del territorio regionale, ivi comprese le aree del demanio armentizio si conformano:
 - a) in ordine agli aspetti di polizia veterinaria, alle disposizioni di cui al Capo VIII del Titolo I del decreto del Presidente della Repubblica 8 febbraio 1954, n. 320 "Regolamento di polizia veterinaria", intendendosi, con la presente legge, sostituita la comunicazione al Sindaco con la comunicazione alla Azienda ULSS di competenza dei siti di transito delle greggi, che ne notizia i comuni, al fine di consentire il controllo e la sorveglianza sanitaria;
 - b) in ordine alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali nonché della flora e della fauna selvatiche, alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 "Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche" e alle corrispondenti misure di conservazione delle aree della rete Natura 2000.

2. La Giunta regionale assume le disposizioni esecutive e di attuazione, anche finalizzate ad assicurare una informazione corretta e tempestiva ai comuni interessati dal transito.

3. Ove il transito e il riposo delle greggi durante le operazioni di transito, interessino i percorsi ed i terreni del demanio armentizio regionale qualificati come Vie del Pascolo ai sensi della presente legge, è altresì richiesta la autorizzazione del comune interessato."

Nota all'articolo 5

- Il testo dell'art. 5 della legge regionale n. 40/2012 è il seguente:

"Art. 5 – Funzioni.

1. L'unione montana svolge specifiche competenze di tutela e promozione della montagna. Gli interventi previsti devono essere afferenti al territorio classificato montano.

2. In particolare, per il consolidamento e lo sviluppo dell'agricoltura di montagna e per la tutela e la valorizzazione dei territori montani, le unioni montane esercitano i seguenti interventi:

- a) manutenzione delle aree prative;
- b) sfalcio dei prati incolti, prioritariamente di quelli prossimi alle aree urbane e turistiche;
- c) controllo della vegetazione infestante nei pascoli e nelle superfici abbandonate;
- d) manutenzione delle sistemazioni idraulico-agrarie dei terreni;
- e) recupero e manutenzione delle infrastrutture interaziendali, delle malghe, della sentieristica e della viabilità agro-silvo-pastorale, ivi compresa la sistemazione delle scarpate e ogni altro intervento atto ad assicurarne la transitabilità;
- f) cure colturali ai soprassuoli boschivi o comunque arborati, ivi compresa la pulizia del sottobosco e gli interventi fitosanitari nelle formazioni di interesse turistico ricreativo;
- g) manutenzione ordinaria dei corsi d'acqua non demaniali mediante lavori di decespugliamento in alveo, sghiaimento e ricomposizione delle sponde;
- h) costruzione, sistemazione e manutenzione della viabilità rurale di uso pubblico;
- i) realizzazione di infrastrutture al servizio dei pascoli montani.

3. Le unioni montane esercitano gli interventi di cui al comma 2, nel rispetto del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 "Codice dei contratti pubblici", direttamente in amministrazione diretta con personale proprio o dei comuni associati, mediante affidamento ad imprese oppure ai soggetti previsti dall'articolo 17 della legge 31 gennaio 1994, n. 97 "Nuove disposizioni per le zone montane".

4. Nell'ipotesi di abbandono dei terreni da oltre due anni da parte di soggetti privati, le unioni montane, nell'ambito delle azioni di tutela e valorizzazione dell'ambiente rurale montano, anche ai fini del contenimento dei fenomeni di degrado ambientale connessi all'abbandono del territorio, oltre alle funzioni attribuite dalle normative comunitarie, statali e regionali, attuano, direttamente o tramite i comuni, gli interventi di tutela di cui al comma 2.

5. Gli interventi di tutela di cui al comma 4, vengono attuati mediante accordi o apposite convenzioni con i soggetti proprietari delle aree interessate, salve le competenze e le procedure disciplinate dalle leggi vigenti nei casi di indifferibilità ed urgenza.

6. La consegna e riconsegna delle malghe di proprietà dei comuni e degli enti pubblici è delegata alle unioni montane, che vi provvedono sulla base di specifico disciplinare; per le malghe di proprietà regionale provvede l'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario "Veneto Agricoltura".

7. I finanziamenti regionali relativi alla gestione ed esecuzione degli interventi di cui al comma 2 sono imputati annualmente agli specifici capitoli del bilancio regionale. Il riparto dei finanziamenti tra le unioni montane è effettuato con i criteri di cui all'articolo 6 quater.

8. I comuni montani o parzialmente montani non rientranti in unioni montane possono richiedere all'unione montana confinante lo svolgimento delle funzioni di cui al comma 2 mediante stipula di specifica convenzione.”.

4. Struttura di riferimento

Direzione enti locali, procedimenti elettorali e grandi eventi