

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Le speciali condizioni tradizionali di proprietà collettiva hanno preso nei secoli passati la forma di “consorteria”. Si tratta di un modello peculiare di titolarità e di gestione di beni comuni – o, se si preferisce la denominazione recentemente fatta propria dal legislatore nazionale con la recente L. 20 novembre 2017, n. 168 (“Norme in materia di domini collettivi”), di “domini collettivi” – identificabili in beni naturali (terre, boschi, acque) e che ha permesso nel tempo anche l’esercizio in forma associativa comunitaria di attività produttive, di mutualismo e credito, di istruzione e di assistenza mediante istituzioni spontanee (*rûs*, scuole di villaggio, latterie turnarie, forni e mulini comunitari, ecc.).

La tutela di questi beni collettivi e delle istituzioni sociali che li gestiscono è una priorità per i Valdostani, sia per preservare e promuovere la cultura della partecipazione e della solidarietà che contraddistinguono la loro storia, sia in funzione di un rapporto equilibrato e rispettoso con l’ambiente montano.

Dopo un secolo di sostanziale ostilità della legislazione nazionale nei confronti dei beni collettivi, da molti ingiustamente ritenuti un inutile retaggio del passato destinato a scomparire per fare spazio a forme di privatizzazione, liquidazione o pubblicizzazione, si riconosce oggi finalmente ai domini collettivi la caratteristica di ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie direttamente soggetti alle norme costituzionali.

Questa rivoluzione normativa, che colloca per la prima volta la proprietà collettiva dei beni comuni su un piede di pari dignità a fianco della proprietà privata e della proprietà pubblica, necessita di un corretto recepimento per quanto attiene ai suoi principi da parte della Regione Valle d’Aosta, che esercita una competenza speciale di carattere primario in forza del proprio Statuto speciale – art. 2. lett. o) usi civici, consorterie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà culturali.

La Regione Valle d’Aosta ha già esercitato in passato, con la l.r. 5 aprile 1973, n. 14 recante norme riguardanti le Consorterie della Valle di Aosta, questa potestà legislativa, al fine di proteggere i beni collettivi rurali che coprono una parte cospicua del suo territorio. Questa legge, tuttora vigente, ha sottoposto le Consorterie valdostane ad una particolare procedura di

riconoscimento, che avrebbe dovuto compiersi entro un biennio, qualificandole come ‘enti speciali di natura pubblicistica’, con amministrazione soggetta a controllo da parte della Regione. La l.r. n. 14 del 1973 contiene anche disposizioni sull’appartenenza alle Consorzerie, sugli obblighi e i diritti dei proprietari, sui requisiti di residenza, sugli Statuti da cui devono essere rette e sul reimpiego degli utili di gestione, stabilendo l’indivisibilità e l’inalienabilità (salvo che a favore dei Comuni) dei loro beni immobili di uso collettivo.

Questa legge ha peraltro operato solo riguardo ad un numero molto limitato di Consorzerie, 24 per l’esattezza, contro le oltre 450 che erano ancora state censite negli anni Cinquanta. Molte di esse hanno quindi continuato ad operare in forma libera, con caratteri e regole spesso radicalmente differenti le une dalle altre, in un contesto di confusione intorno alla loro condizione giuridica in quanto Consorzerie libere, aggravato da evidenti incertezze catastali. Ciò ha determinato un serio pregiudizio per la sicurezza giuridica nella titolarità dei diritti, oltre che rischi di sanzioni amministrative e ricorrenti difficoltà in occasione di espropri, sanatorie e di condoni. Molti di questi soggetti collettivi versano oggi, purtroppo, in situazione di difficoltà gestionale e alcuni loro beni si trovano in stato di parziale abbandono.

La perdurante incertezza dovuta al ritardo e all’incompletezza delle procedure di riconoscimento e di approvazione degli statuti rispetto alla scadenza originariamente fissata dalla legge del 1973 (due anni) e l’appesantimento gestionale generato dalla natura pubblicistica delle consorzerie riconosciute riguardo alla loro gestione amministrativo-contabile, al regime dei controlli e alle procedure di aggiudicazione di lavori e servizi – peraltro spesso di dimensioni modestissime – richiedono oggi un ripensamento del loro ordinamento.

La presente proposta di legge accoglie quindi positivamente la sollecitazione del Parlamento rivolta alle Regioni affinché legiferino in questo campo (l. 168/2017, art. 3, c. 7), evitando situazioni di incertezza normativa e dando attuazione ai principi espressi nella legge statale, operando in conformità al proprio Statuto speciale e alle relative norme di attuazione (art. 2 c. 5). L’intento della Regione Valle d’Aosta è di ovviare alle criticità del sistema rurale valdostano, dovute anche alla rottura dell’equilibrio economico e ambientale tradizionale del territorio alpino, preservando e valorizzando però la tradizione giuridica secolare delle Consorzerie valdostane.

Con questo intervento normativo si vuole contrastare anche lo spopolamento montano, ridare vigore e attrattività alle forme tradizionali di conduzione comunitaria delle attività agro-silvo-pastorali e ripristinare la specifica cultura giuridica sia dei consortisti che degli operatori del diritto rispetto alla complessità e particolarità del fenomeno. Sono per questo necessarie regole precise, al fine di evitare l'abbandono del territorio montano e incontrollati cambiamenti funzionali d'uso del patrimonio collettivo. Non si può, inoltre, ignorare l'espansione del fenomeno di affitto degli alpeggi così come l'emergere di nuove attività concorrenti o complementari rispetto a quelle tradizionali a vocazione agraria, silvestre, pastorale e di protezione ambientale.

La presente proposta di legge si pone dunque l'obiettivo di tutelare e valorizzare i beni goduti collettivamente in regime di Consorteria in forma indivisa e secondo consuetudine in quanto elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali della Valle d'Aosta, come strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e regionale. Si vuole assicurare stabilmente la loro funzione in quanto componenti stabili del sistema ambientale e, nel contempo, come basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia di un patrimonio culturale e naturale da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto e da trasmettere integro alle generazioni future.

Considerato che la legge investe aspetti complessi e delicati della proprietà rurale, occorre che essa scaturisse da un processo di costruzione graduale e partecipata e da un dibattito aperto ed approfondito. La presente proposta è perciò il frutto di un procedimento largamente partecipato che si è giovato dell'apporto qualificato di un tavolo tecnico istituito presso l'Assessorato turismo, sport, commercio, agricoltura e beni culturali, composto dai dirigenti di diverse strutture regionali e ai cui lavori hanno preso parte il Comitato spontaneo delle consorterie valdostane, l'Associazione *Autonomies Biens Communs Vallée d'Aoste* – Autonomie Beni Comuni Valle d'Aosta, il Consiglio notarile di Aosta, l'Ordine degli avvocati della Valle d'Aosta, l'Ordine degli ingegneri della Regione autonoma Valle d'Aosta, l'Ordine dei dottori agronomi e dottori forestali della Valle d'Aosta, l'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili della Valle d'Aosta, il Collegio dei geometri e geometri laureati della Valle d'Aosta e il Consorzio degli Enti locali della Valle d'Aosta.

L'iter di elaborazione della legge ha inoltre coinvolto la popolazione attraverso dieci incontro nei comuni della Valle, a cui hanno preso parte complessivamente non meno di trecentocinquanta persone.

La presente proposta di legge è così articolata:

L'art. 1 definisce i principi fondamentali che ispirano la nuova normativa, enumerando le potestà statutarie in virtù delle quali agisce la Regione Valle d'Aosta e precisando che la legge è finalizzata a dare piena attuazione ai principi costituzionali (garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo come singolo e all'interno delle formazioni sociali, tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico, sussidiarietà orizzontale).

L'art. 2 chiarisce le finalità dell'intervento normativo.

L'art. 3 riconosce le Consorzerie valdostane come ordinamenti giuridici primari delle comunità valdostane, in forza della secolare e peculiare tradizione giuridica della Valle d'Aosta e le qualifica come enti esponenziali delle collettività interessate e gestori dei loro domini collettivi, forniti di personalità giuridica di diritto privato, soggetti alla Costituzione, dotati di capacità di autonormazione per mezzo dei loro statuti e regolamenti e di piena capacità di gestione del patrimonio ambientale, economico e culturale.

L'art. 4 enumera a titolo esemplificativo le fonti di ricognizione riguardo all'esistenza e alla natura delle Consorzerie.

All'art. 5 è fissato il regime giuridico dei beni di Consorzeria, con i suoi caratteri di inalienabilità, indivisibilità, inusufruttibilità e di perpetua destinazione agro-silvo-pastorale, nonché la loro sottoposizione *ex lege* a vincolo paesaggistico.

I criteri personali di appartenenza alla Consorzeria sono individuati, in via sussidiaria rispetto al diritto di autonormazione delle Consorzerie stesse, all'art. 6.

L'art. 7 regola la possibilità di applicare il regime di Consorzeria a particolari altre forme di dominio collettivo tradizionale su beni immobili purché destinati al perseguimento di interessi collettivi di natura agro-silvo-pastorale ed ambientale, indipendentemente dalla loro denominazione.

L'art. 8 assegna alla *Fédération régionale des Consorzeries* il ruolo di rappresentanza collettiva e di strumento di cooperazione volontaria fra i soggetti gestori dei domini collettivi, conferendo a questo organismo funzioni consultive rispetto all'azione della Regione e,

eventualmente, compiti di supporto di carattere tecnico-gestionale o contabile.

L'attestazione della personalità giuridica di diritto privato delle Consorterie valdostane si ottiene in forza di un procedimento gratuito di registrazione nel Registro valdostano delle Consorterie, secondo le condizioni e le modalità sancite dall'art. 9; per quanto riguarda le consorterie riconosciute ai sensi della l.r. n. 14 del 1973, viene stabilita l'immediata conversione della personalità giuridica pubblica in privata. È altresì riconosciuta facoltà di opposizione e di intervento nel procedimento in capo a soggetti terzi interessati. L'atto con cui viene attestata la personalità giuridica della Consorteria costituisce titolo per la corretta trascrizione nei registri immobiliari e per la voltura catastale dei beni di cui è titolare (art. 10).

I diritti dei singoli consortisti sono precisati all'art. 11, dove se ne prevede la documentazione attraverso appositi 'catastini' interni.

L'art. 12 individua, ferme restando le competenze proprie dell'autorità giudiziaria, meccanismi di soluzione agevolata dei possibili contenziosi.

La possibilità per le Consorterie di svolgere ulteriori attività connesse al territorio e a beneficio della collettività di riferimento, in via complementare ed accessoria rispetto alle funzioni agro-silvo-pastorali, è riconosciuta, con precise limitazioni e subordinatamente a rigorose garanzie, dall'art. 13.

L'art. 14 conferisce alle Consorterie prerogative speciali in tema di partecipazione ai procedimenti pianificatori, di governo del territorio, paesaggistici, ambientali, faunistici, idrici, energetici e culturali.

L'impegno della Regione e degli enti locali a fornire agevolazione e supporto alle Consorterie è enunciato all'art. 15.

L'art. 16 reca indicazioni in ordine a possibili forme di cooperazione e di razionalizzazione all'interno del sistema delle Consorterie.

L'art. 17 impegna la Regione, nell'ambito delle proprie prerogative e in conformità alle norme di attuazione del suo Statuto speciale, ad incentivare fiscalmente la conservazione e lo sviluppo della proprietà collettiva.

L'accesso delle Consorterie ai fondi e ai programmi europei, statali e regionali è promosso dalla disposizione programmatica presente all'art. 18, mentre l'art. 19 assegna loro un ruolo attivo nella pianificazione boschiva e pascoliva.

Gli interventi sussidiari, l'uso dei poteri surrogatori e l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dei pubblici poteri (regionali e comunali) sono regolati dagli artt. 20 e 21, a fronte di accertate impossibilità di regolare funzionamento delle Consorzerie esistenti, nel rispetto del principio costituzionale di sussidiarietà. È contemplata, con l'indicazione delle relative conseguenti misure d'intervento, l'eventualità che risultino esservi beni immobili di uso collettivo per cui non sia possibile individuare la titolarità in capo ad una Consorzeria registrata.

L'art. 23 dispone l'abrogazione della l.r. n. 14 del 1973, mentre l'art. 24 contiene le disposizioni finanziarie per fare fronte all'onere derivante dall'applicazione della legge.

Alla legge è allegato l'elenco delle Consorzerie valdostane riconosciute che attualmente costituiscono enti di natura pubblicistica e di cui la legge dispone la conversione in forma di personalità giuridica di diritto privato.