



Una legge sui beni collettivi della Valle d'Aosta (Documento orientativo elaborato dall'Associazione ABC)

La Valle d'Aosta vive da secoli, nel suo peculiare rapporto con l'ambiente montano, una speciale condizione di proprietà comunitaria e ha sviluppato nel tempo forme particolari di proprietà collettiva e di solidarietà sociale. I nostri **beni comuni** comprendono tanto beni naturali (acqua, terre e boschi) quanto immateriali (come la diversità delle forme della natura, i saperi e le tradizioni popolari), ma anche attività produttive, di mutualismo e credito, istruzione e assistenza in forme associative comunitarie con istituzioni spontanee (*rûs*, scuole di villaggio, *laiteries sociales*, forni, mulini ...) e molteplici forme di lavoro collettivo (*corvées*).

La tutela di questi beni collettivi e delle istituzioni sociali che li gestiscono è una priorità per i valdostani, per preservare la cultura della partecipazione e della solidarietà che contraddistinguono la loro storia.

Dopo un secolo di sostanziale ostilità della legislazione nazionale nei confronti dei beni collettivi, considerati un inutile retaggio del passato destinato a scomparire e da spingere verso forme di privatizzazione, liquidazione o pubblicizzazione, la recente L. 20 novembre 2017, n. 168 ("Norme in materia di domini collettivi") ha finalmente riconosciuto i domini collettivi come **ordinamento giuridico primario delle comunità originarie direttamente soggetto alle norme costituzionali**. Si tratta di una vera e propria 'rivoluzione' perché per la prima volta, a fianco della proprietà privata e della proprietà pubblica, è riconosciuta e regolata l'esistenza della proprietà collettiva (o beni comuni).

La Regione Valle d'Aosta ha cercato già quasi mezzo secolo fa, con la sua L.r. 5 aprile 1973, n. 14, ("Norme riguardanti le consorzierie della Valle di Aosta"), di proteggere i beni collettivi rurali che si compongono di oltre 400 consorzierie e che coprono gran parte del suo territorio. Questa legge ha sottoposto le **Consorzierie 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 normativa contiene disposizioni precise sull'appartenenza alle Consorzierie, gli obblighi e diritti dei proprietari, i requisiti di residenza, gli Statuti da cui devono essere rette e il reimpiego degli utili di gestione. I beni immobili di uso collettivo delle Consorzierie valdostane riconosciute sono indivisibili e inalienabili a terzi (salvo che ai Comuni).

In caso di inottemperanza a quanto prescritto dalla legge, i beni collettivi dovrebbero



passare a far parte del demanio dei Comuni e in caso di riduzione eccessiva del numero di consortisti o di esiguità economica degli immobili dovrebbero essere amministrati dal Comune con apposite separate gestioni di bilancio. Sono anche favorite procedure di accorpamento delle consorzierie esistenti, per la cui gestione vige il principio di gratuità delle cariche elettive.

Di questa legge ha purtroppo potuto finora beneficiare solo un numero molto limitato di consorzierie (24), mentre moltissime altre sono rimaste in forma libera, con caratteri anche radicalmente differenziati fra loro. Quasi tutti questi beni versano oggi in situazione di grave difficoltà gestionale e si trovano talvolta in stato di parziale abbandono.

Le criticità del sistema

Le principali criticità che affliggono il sistema dei beni collettivi valdostani conseguono alla rottura dell'equilibrio economico e ambientale tradizionale del nostro territorio:

- 1) il **calo demografico** e l'**invecchiamento** generale della popolazione montana;
- 2) l'**indebolimento delle forme tradizionali di conduzione comunitaria**, per effetto del calo di interesse economico per determinate attività di coltivazione, selvicoltura e allevamento, ma anche della perdita di memoria storica, di documentazione, di consuetudine nella partecipazione collettiva alla gestione di beni frazionali;
- 3) la **scomparsa di una specifica cultura giuridica** da parte degli operatori del diritto (avvocati, geometri, notai, giudici, funzionari pubblici ...) rispetto alla complessità e particolarità del fenomeno;
- 4) l'**abbandono o il cambiamento funzionale d'uso** di fabbricati catastalmente intestati come comuni e originariamente destinati ad attività collettive sociali: latterie turnarie, edifici scolastici, forni frazionali, mulini, di cui appare spesso superata l'antica funzione e di cui talora si rivela difficile il recupero o lo sfruttamento alternativo e che sono talvolta oggetto di surruttizie privatizzazioni;
- 5) la perdurante incertezza derivante dal **ritardo e dall'incompletezza delle procedure di riconoscimento e di approvazione degli statuti** rispetto alle scadenze originariamente fissate dalla L.R. 14/1973 e l'**appesantimento generato dalla natura pubblicistica** delle consorzierie riconosciute in ordine alla gestione amministrativo-contabile, al regime dei controlli, alla pubblicità legale, alle procedure di aggiudicazione;



6) l'**espansione del fenomeno di affitto** degli alpeggi e l'**emergere di nuove attività concorrenti** come quelle di protezione ambientale, turistiche, ricreative o di sfruttamento idroelettrico in alternativa alla vocazione agro-pastorale;

7) il **peso dei nuovi attori pubblici**, e *in primis* della Regione, sullo scenario di vita delle comunità rurali valdostane come enti erogatori di contributi e servizi;

8) la perdurante **confusione intorno alla natura e alla condizione giuridica delle consorzierie libere**, a cui si ricollegano gravi incertezze catastali e intestazioni di particelle a persone defunte, con pregiudizio per la sicurezza giuridica circa la titolarità dei beni, esposizione a sanzioni amministrative e ricorrenti difficoltà in occasione di espropri, sanatorie e di condoni;

9) la **mancaza di archivi documentali completi**, tavolari o meno, della Regione e delle consorzierie stesse per i beni consortili e la dispersione di documenti depositati presso archivi comunali

10) le **difficoltà** (solo di recente in parte superate, limitatamente alle consorzierie non riconosciute) **di accedere a contribuzioni pubbliche** ed il crescente ricorso alternativo allo strumento consortile (consorzi di miglioramento fondiario) per realizzare opere sul territorio;

La L. 168/2017 e la necessità di una nuova legge regionale

In base alla **L. 168/2017**, i beni goduti collettivamente, in forma indivisa e secondo consuetudine, devono essere tutelati e valorizzati in quanto:

- a) elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali;
- b) strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale;
- c) componenti stabili del sistema ambientale;
- d) basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale;
- e) strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale;
- f) fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli "aventi diritto".

Il loro riconoscimento legislativo in attuazione della Costituzione (artt. 2, 9, 42 e 43) in quanto "ordinamento giuridico primario delle comunità originarie" ne fa oggi un soggetto



abilitato a regolarsi autonomamente, con capacità di gestione autonoma del patrimonio naturale, economico e culturale facente riferimento alla base territoriale della proprietà collettiva, considerata come “comproprietà inter-generazionale”.

Il carattere del “dominio collettivo” consiste nell’esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà indivisa terreni ed esercitano insieme diritti di godimento più o meno estesi individualmente o collettivamente su terreni amministrati in comune.

La Repubblica riconosce dunque e tutela questi diritti dei cittadini di uso e di gestione dei beni di godimento collettivo preesistenti allo Stato: queste forme di comunione vigenti nei territori montani continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e delle loro consuetudini, riconosciuti dal diritto anteriore.

In mancanza di enti esponenziali delle collettività, i beni devono essere gestiti dai Comuni con amministrazione separata, fatta salva la facoltà delle popolazioni interessate di costituire comitati per l’amministrazione separata.

Tutti questi principi della legge nazionale si applicano anche alla nostra Regione, ma in conformità al nostro Statuto speciale e alle sue norme di attuazione.

Tutte le regioni dovrebbero esercitare le loro competenze al riguardo entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Decorso questo termine, agli adempimenti provvedono le stesse collettività titolari (con atti propri degli enti che le rappresentano, resi esecutivi con deliberazione della Giunta regionale).

Un procedimento partecipato: una legge di tutti i valdostani aperta ad ampi orizzonti

La futura legge sui domini collettivi valdostani non potrà limitarsi alle sole consorzierie, ma si dovrà estendere all’insieme delle forme di proprietà collettiva, consentendo la nascita anche di nuove forme di godimento comune e di valorizzazione comunitaria dei beni ambientali e delle risorse immateriali.

Perché la nuova legge sia accolta positivamente, considerato che essa tocca aspetti complessi e delicati della proprietà rurale, bisogna che essa sia il frutto di una costruzione graduale e partecipata, in seguito ad un dibattito aperto e approfondito, che metta in rilievo le diverse forme che essa ha assunto nel tempo, rendendole compatibili e praticabili nella modernità giuridica e nell’economia di oggi.

È inoltre auspicabile anche una stretta collaborazione con il Commissariato per gli usi civici del Piemonte, della Liguria e della Valle d’Aosta, attualmente titolare di poteri giurisdizionali ricognitivi sulle terre di uso collettivo la cui natura giuridica sia dubbia o controversa,



ricercando forme semplificate e non onerose di ricognizione e di soluzione delle possibili controversie.

Le finalità della nuova legge regionale

In ogni caso, come linee di orientamento del futuro intervento del legislatore regionale dovranno essere tenute presenti queste finalità:

- la consacrazione della **natura originaria dell'ordinamento** delle consorzierie quale frutto della storia delle comunità valdostane individuando l'esatta estensione dei beni collettivi nel rispetto del diritto anteriore, in quanto terre originariamente di proprietà collettiva della generalità degli abitanti delle frazioni, come ad esempio gli immobili censiti nell'antico Catasto sardo quali “ *Commun du village de....*” o quelli oggetto di regolamenti comunali di utilizzo e di gestione approvati dalla *Royale Délégation*, o ancora le terre possedute collettivamente *ab immemorabili* dagli abitanti di una o più frazioni;
- la riapertura in forma estremamente snella e semplificata della **procedura di riconoscimento**, con salvezza degli effetti degli atti già intervenuti e *conversione* in forma privatistica della personalità giuridica delle consorzierie già attualmente riconosciute, e previsione della possibilità di dare vita anche a nuove forme di proprietà collettiva;
- l'attribuzione a tutte le consorzierie della **personalità giuridica di diritto privato**, con conseguente facoltà per esse di svolgere attività economica ad ampio spettro nel quadro di nuove funzioni socio-economiche (faunistiche, turistiche, venatorie, ricreative ...) e di acquisire nuove terre cui si estendano automaticamente i vincoli propri della proprietà collettiva;
- il riconoscimento della piena **capacità di auto-normazione** delle consorzierie, nel rispetto dei principi di democraticità dei propri organi di gestione e la trasparenza e pubblicità delle loro decisioni, e di conseguenza del carattere soltanto sussidiario delle norme emanate dalla Regione per colmare eventuali lacune ordinamentali;
- il **divieto di ingerenza** dell'autorità pubblica al di fuori delle situazioni di grave malfunzionamento o di inerzia delle collettività consortili;
- la definizione degli **effetti pubblicistici di inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità, perpetua destinazione agro-silvo-pastorale e sottoposizione a vincolo paesaggistico**. Po-



trebbe per esempio legittimarsi e perfezionarsi regime di “alienabilità controllata” a favore di consorti qualificati di più recente insediamento secondo requisiti di abitazione o di residenza per periodi predeterminati e di appartenenza alle consorzierie esplicitati dagli statuti di consorzeria;

- un regime efficace di **pubblicità legale dei beni, dei diritti e dei componenti delle consorzierie**, con eventuale ricorso all’attivazione della procedura per l’emanazione di una speciale norma d’attuazione per armonizzare la normativa statale con quella regionale, nonché con l’istituzione di **archivi documentali completi ed informatizzati** da parte della Regione e delle consorzierie e con il perfezionamento delle intestazioni attuali in sede catastale, al fine di individuare forme specifiche di pubblicità legale per i patrimoni collettivi;

- la **partecipazione** degli organi delle consorzierie **in sede di pianificazione territoriale, ambientale ed energetica**;

- l’elaborazione da parte della Giunta regionale di una **modellistica bilingue** come regolamentazione-tipo, di libero utilizzo, in forma statutaria e regolamentare opportunamente ammodernata, tenendo presente la necessità di evitare un ‘appiattimento’ ed il rischio di perdita di qualità e originalità linguistica e culturale dei documenti più antichi

- la predisposizione di **misure di incentivazione alla fusione o cooperazione** fra consorzierie, molte delle quali sono ormai inadatte, per dimensioni o per ridotta partecipazione dei consorzisti, alla gestione del patrimonio e la creazione di strumenti consorziali (e non dell’amministrazione pubblica) per l’esercizio delle funzioni primarie (contabilità e assistenza legale e amministrativa) per ridurre gli oneri gestionali.

- la possibilità di erogare, a beneficio delle consorzierie, tutte le **forme di incentivazione** previste per le entità consortili che attualmente ne godono e la piena applicazione a favore di esse di tutte le esenzioni fiscali consentite dal D.Lgs. 20 novembre 2017, n. 184 in materia di tributi relativi all’agricoltura montana e alla proprietà e gestioni collettive;

- la precisazione delle modalità di **conferimento ope legis ai comuni** dell’amministrazione dei beni derelitti o di cui non si sia effettuata procedura di riconoscimento;

- la previsione di forme di **soluzione semplificata interna di eventuali contenziosi** e la devoluzione solo in casi estremi al Commissariato per gli usi civici del Piemonte, della Liguria e della Valle d’Aosta delle questioni irrisolte;

- la creazione di una **Consulta regionale delle consorzierie** e di un **comitato tecnico-scientifico** permanente, con la concentrazione in un’unica struttura regionale, adeguatamente



supportata, di tutte le funzioni amministrative relative alle consorzierie, in particolare per il riordino del settore, il supporto all'istruttoria, la classificazione la pubblicazione su base informatica e la conservazione dei documenti, le funzioni di informazione e consulenza, la certificazione delle situazioni giuridiche, la vigilanza sul corretto funzionamento delle consorzierie anche ai fini dell'attivazione di eventuali procedure di surroga o di conferimento ai comuni.

Aosta, 23 settembre 2018