

Schede per il processo partecipativo sul territorio valdostano

Gruppo di lavoro ristretto

Le schede qui riprodotte costituiscono lo schema per la discussione in vista di una nuova legge sui beni di godimento comune, per la valorizzazione comunitaria dei beni ambientali e delle risorse immateriali, in sostituzione e per il superamento della L.R. n. 14/1973, a seguito dell'entrata in vigore della L. 168/2017.

Il documento è stato redatto dall'Associazione *Autonomies Biens Communs Vallée d'Aoste* – Autonomie Beni Comuni Valle d'Aosta ABC VdA, raccogliendo le indicazioni fornite dal gruppo di lavoro sui domini collettivi istituito presso l'Assessorato Turismo, Sport, Commercio, Agricoltura e Beni culturali della Regione autonoma Valle d'Aosta.

Aosta, 28 gennaio 2019

1) **Ridefinizione della natura originaria** dell'ordinamento di consorzierie e altri beni collettivi, **riconoscimento della capacità di autonormazione** delle consorzierie e rispetto dei **principi di democraticità, trasparenza e pubblicità** delle loro decisioni. **Divieto di ingerenza dell'autorità pubblica** al di fuori delle situazioni di grave malfunzionamento o di inerzia (sussidiarietà).

Le Consorzio valdostane e le altre forme di dominio collettivo assimilate – indipendentemente dalla loro denominazione storica: consorzio, *communs* – sono ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie valdostane quali forme di comproprietà inter-generazionali.

Esse possono riguardare tanto beni naturali (acque, 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 (*rus*, scuole di villaggio, latterie turnarie, forni, mulini) e forme di lavoro collettivo (*corvées*).

I soggetti titolari di tali beni sono dotati di piena capacità di autonormazione e di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della loro proprietà collettiva.

Le collettività i cui membri hanno in proprietà terreni o che insieme esercitano diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra svolgono la loro attività sulla base degli atti storici della loro fondazione e dei loro atti di regolazione, nonché delle modalità che sono state seguite *ab immemorabili* nella gestione di consorzio.

Le Consorzio valdostane e le altre forme di dominio collettivo assimilate sono enti esponenziali delle collettività interessate e hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria.

La legge valdostana esplicherà a titolo esemplificativo le principali fonti di ricognizione relative a tali diritti (feudi medievali, Catasto sardo, deliberazioni regolamentari municipali approvate dalla *Royale Délégation*, intestazioni catastali attuali correttamente effettuate).

Avv. Adriano Consol:

Il principio ispiratore di fondo della legge 168/17 è che il bosco, le risorse, le fonti ed il pascolo, ossia tali beni avente finalità d'uso silvo-agro-pastorale, sono ricchezze fondamentali per il territorio.

Sono quindi un patrimonio naturale, culturale ed economico a disposizione della popolazione ed in comproprietà, da conservare e da tramandare di generazione in generazione che costituisce un ordinamento giuridico primario delle comunità originarie che ne hanno la gestione.

Dr. Silvio Rollandin:

In relazione al disposto dell'art. 2 c. 2 e dell'art. 3 c. 1 lett. a), della legge 168/2017 sono di originaria proprietà collettiva delle consorzio:

a) le terre infeudate in periodo medievale alla generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una o più frazioni;

b) le terre che nel così detto "catasto sardo", della seconda metà del settecento, dei comuni della Valle d'Aosta sono censite quali "Commun du village de ...";

c) le terre per le quali, in forza della normativa dell'epoca (Lettere Patenti 24 agosto 1781), furono adottati dal consiglio comunale appositi regolamenti di utilizzo e di gestione,

successivamente approvati dalla Royale Délégation;

d) le terre che nel catasto vigente sono correttamente intestate alle consorterie oppure sono intestate a “Comune di ... per la borgata di ...”;

e) le terre che ab immemorabili sono possedute collettivamente dagli abitanti di una o più frazioni.”

Ordine dei Dottori commercialisti ed Esperti contabili :

Nella definizione di consorterie inserire la definizione di enti gestori di demani collettivi con personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria.

2) **Identificazione degli aventi diritto, accertamento e definizione dei diritti.** Riapertura o meno della **procedura di riconoscimento**. Salvezza degli effetti degli atti intervenuti e conversione in forma privatistica; previsione di eventuali nuove forme di proprietà collettiva.

La problematica dell'individuazione e dell'identificazione dei diritti degli *ayants droit* (*feux faisants* ...) è molto complessa. Essa rinvia in prima battuta a quanto stabilito dagli atti fondativi e regolamentari, che devono però essere eventualmente aggiornati nel rispetto dei principi di non discriminazione e di democraticità del funzionamento degli organi.

Per evitare, ove possibile, il ricorso agli organi giudiziari nell'accertare e definire esattamente la natura del riconoscimento dei diritti, si propone l'istituzione di una "Commissione tecnica regionale per le consorzierie e i beni comuni della Valle d'Aosta" che operi con modalità semplificate e minimi oneri, fatta salva l'eventuale impugnativa delle sue determinazioni di fronte all'autorità giudiziaria.

L'accertamento dell'esistenza delle Consorzierie tradizionali e degli altri organismi di gestione di beni comuni può avvenire mediante iscrizione gratuita e obbligatoria in un "Registro delle Consorzierie". Nello stesso registro sono automaticamente iscritte le consorzierie già riconosciute.

L'iscrizione deve comportare, trascorso un breve e preciso lasso di tempo senza contestazioni, il riconoscimento automatico della personalità giuridica di diritto privato e si consegue di diritto indicando, da parte del legale rappresentante o, in assenza, di uno degli aventi diritto, la precisa natura e la localizzazione dei beni ricompresi nella consorzieria e la qualità dei diritti esercitati, nonché depositando copia dei documenti storici disponibili.

L'iscrizione può essere sospesa in caso di contestazione e rifiutata solo in presenza di seri e gravi motivi mediante pronuncia negativa della Commissione tecnica regionale, a seguito di regolare contraddittorio.

Avv. Adriano Consol:

Una volta riconosciuta la natura di ordinamento primario ai domini collettivi va da sé che agli enti esponenziali che ne hanno la gestione deve essere riconosciuta automaticamente la personalità giuridica di diritto privato e l'autonomia statutaria.

Per previsione di legge, una volta individuati (da chi?) i domini collettivi, ossia i soggetti istituzionali cui compete l'amministrazione del patrimonio civico di uso comune, va da sé (?) che ai vari soggetti territoriali - ossia agli enti esponenziali delle collettività territoriali, cioè delle persone residenti discendenti dalle famiglie originarie del luogo e - secondo le norme dei vari statuti - dei proprietari di immobili residenti - che hanno in gestione i domini e che quindi sono i titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, va automaticamente (?) riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato e l'autonomia statutaria.

3) Individuazione di **nuove funzioni socio-economiche**.

Le zone rurali sono soggette a forte spopolamento, le fasce di popolazioni più giovani le abbandonano, le scuole chiudono, le frazioni si svuotano e i servizi si diradano.

I domini collettivi, e in particolare le nostre consorzierie, possono fornire nuovi paradigmi d'azione per rispondere a fabbisogni emergenti, sia ambientali che sociali, nei territori rurali marginali.

Fermo restando che l'oggetto principale dell'attività di tali enti è la gestione di beni il cui godimento è a favore della generalità degli appartenenti alla collettività territorialmente individuata, le consorzierie possono svolgere in via complementare, accanto alle loro funzioni naturali e irrinunciabili, attività economiche legate al territorio e alla collettività di riferimento, attività turistiche, ricreative o di sfruttamento idroelettrico, attività di commercializzazione dei prodotti del territorio ricompreso nella consorzieria e aderire a strumenti consorziali per il raggiungimento delle loro finalità.

Deve essere stabilito che esse, conservando la caratteristica originaria di storiche comunioni familiari, non sono soggetti esercitanti principalmente attività commerciale: pertanto, la loro attività deve poter essere considerata esente da IRPEG e la loro natura assimilata a quella dei soggetti di cui all'art. 74 del Testo Unico del 22/12/1986 n. 917, fra cui testualmente sono già ricompresi gli "enti gestori di demanio collettivo".

Ordine dei Dottori commercialisti ed Esperti contabili :

Oggetto esclusivo o principale dell'attività di tali enti è la gestione di beni il cui godimento è a favore della generalità degli appartenenti ad una collettività territorialmente individuata.

I beni collettivi sono caratterizzati da uno speciale regime giuridico che consiste, in via generale, nell'indivisibilità, inalienabilità, imprescrittibilità, inusucapibilità e nella perpetuità di vincoli a favore della collettività che su tali beni ha diritti di godimento.

Dott.ssa Sylvie Chaussod per ABC :

I domini collettivi interessano, nella quasi totalità dei casi, territori che si contraddistinguono per una forte connotazione rurale. Le tendenze registrate a livello regionale, nazionale ed europeo, mostrano come sempre più queste zone rurali siano soggette ad un forte spopolamento: le fasce di popolazioni più giovani si spostano, le scuole chiudono, le frazioni si svuotano e i servizi si diradano. In questo quadro, i soggetti collettivi, possono fornire nuovi paradigmi d'azione per rispondere agli emergenti fabbisogni non solo ambientali ma anche sociali dei territori rurali marginali. Percorsi di riflessione in tal senso sono stati avviati a seguito delle aperture della Legge 168/2017, anche in connessione con la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI <http://community-pon.dps.gov.it/areeinterne/> Seminario di studi "Le opportunità per le Aree interne offerte dalla nuova Legge 168/2017 sui domini collettivi") e si moltiplicano le iniziative di sviluppo locale capitanate dai domini collettivi, come il Cammino delle terre comuni, promosso dalle Università agrarie del Lazio (<http://www.agrariamanziana.it/progetti-e-attivita/progetto/il-cammino-della-terra-comune-1/>).

4) Definizione degli **effetti pubblicistici di inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità, perpetua destinazione agro-silvo-pastorale e sottoposizione a vincolo paesaggistico. Regime di pubblicità legale** dei beni, delle intestazioni, dei diritti e dei componenti delle consorzierie e istituzione di **archivi documentali** adeguati.

I beni immobili di uso collettivo delle Consorzio valdostane sono inalienabili, indivisibili, inusucapibili, hanno destinazione perpetua agro-silvo-pastorale e sono sottoposti a vincolo paesaggistico.

La sottoposizione a vincolo paesaggistico dei beni di consorzio opera automaticamente.

I beni di dominio collettivo sono sottratti alla piena e libera negoziazione tra privati.

In conseguenza al loro riconoscimento, essi devono essere inequivocabilmente individuabili, in base a documenti ricognitivi precisi e dettagliati che ne individuino estensione e caratteristiche.

L'iscrizione al Registro delle consorzio deve poter costituire titolo per l'iscrizione unitaria dei beni della consorzio nei pubblici registri (conservatoria, dei registri immobiliari e catasto) consentendo trascrizione e voltura catastale. Devono essere precisati i rapporti fra l'accertamento amministrativo operato mediante tale iscrizione e lo strumento dell'atto notarile. La novazione delle iscrizioni catastali attuali, ove richiesta, deve avvenire a semplice richiesta e in maniera non onerosa.

I beni non iscritti nel Registro delle consorzio rimangono sottoposti al regime civilistico ordinario: si deve chiarire anche che rimangono salvi, qualora non diversamente contestati da altri soggetti interessati, i contratti e negozi giuridici conclusi prima dell'entrata in vigore della nuova normativa.

Deve essere precisato se il regime di inalienabilità, indivisibilità, ecc. si applica in modo assoluto – con conseguente divieto di qualsiasi attività negoziale - o se esso operi solo all'esterno e consenta invece convenzioni interne, tra i soggetti aventi titolo particolare a fruire dei beni collettivi.

Mentre per i rapporti esterni continua ad operare l'attuale sistema di pubblicità immobiliare (registri immobiliari e catasto), i rapporti interni sono regolati in base ad appositi 'catastini' interni che, ove non ancora esistenti, saranno realizzati in base a strumenti moderni e pubblicamente consultabili.

Antonio Marzani per il Collegio notarile della Valle d'Aosta:

Osservazioni sugli argomenti di discussione:

5: definizioni degli effetti pubblicistici di inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità, perpetua destinazione agro-silvo-pastorale e sottoposizione a vincolo paesaggistico;

6: regime di pubblicità legale dei beni, delle intestazioni, dei diritti e dei componenti delle consorzio e istituzione di archivi documentali adeguati;

ma anche 3: attribuzione o riconoscimento automatico della personalità giuridica di diritto privato.

I tre argomenti sono tra loro strettamente connessi e interdipendenti. La disposizione legislativa che costituisce il regime giuridico dell'inalienabilità, indivisibilità, ecc... introduce nuovi divieti che rovesciano il quadro normativo precedente, sottraendo i beni di dominio collettivo alla negoziazione tra privati. Una contrattazione che avesse per oggetto tali beni potrebbe considerarsi nulla, rendendo inefficaci assetti negoziali già definiti tra le parti e creando grossi problemi agli operatori del diritto. Una sanzione così grave è immaginabile solo in quadro di conoscibilità e trasparenza, cui si può arrivare solo predisponendo idonei

strumenti di pubblicità.

La legge regionale dovrà:

– fare sì che i domini collettivi riconosciuti siano inequivocabilmente individuabili, senza spazio per incertezze o interpretazioni soggettive; appare sicuramente preferibile che la personalità giuridica sia riconducibile a un documento ricognitivo preciso e dettagliato, che individui fondi e caratteristiche;

– stabilire la forma e i contenuti dell'atto ricognitivo della personalità giuridica, designando titoli che possano avere accesso ai pubblici registri (conservatoria, dei registri immobiliari e catasto), in modo che essi possano dare luogo a trascrizione, e a voltura catastale; sicuramente idoneo lo strumento dell'atto notarile così come – per i casi di contenzioso – il provvedimento del giudice; da studiare se possa essere un atto amministrativo;

– fare chiarezza che il delineato regime giuridico vincolato si applichi esclusivamente ai fondi che siano stati riconosciuti (con l'atto di cui sopra) come beni collettivi, rimanendovi estranei tutti gli altri fondi benché con caratteristiche simili; con salvezza di tutti i contratti e negozi in genere conclusi fino a ora e che saranno conclusi fino all'emanazione della nuova legge regionale;

– prendere posizione su questa questione: se il regime di inalienabilità, indivisibilità, ecc. si debba applicare in modo assoluto, vietando qualsiasi attività negoziale, o se operi solo all'esterno e consenta invece convenzioni interne, tra i soggetti che già fruiscono dei beni collettivi e operano con essi;

– adoperarsi perché la pubblicità da dare a questo assetto giuridico si innesti sull'efficiente sistema di pubblicità immobiliare già esistente (registri immobiliari e catasto, cui si accennava) senza creare nuovi strumenti la cui preparazione e consultazione sarebbe certamente onerosa.

5) Partecipazione delle consorzierie in sede di **pianificazione territoriale, ambientale ed energetica**.

Le consorzierie registrate sono notiziate di ogni procedimento di pianificazione (territoriale, ambientale, energetica ...) che le riguarda.

Esse hanno diritto di partecipare all'elaborazione dei relativi atti e ad ogni eventuale determinazione contraria alle indicazioni espresse dalle stesse deve essere puntualmente motivata.

6) misure di **incentivazione alla razionalizzazione o alla cooperazione** fra consorzierie, contabilità e assistenza legale e amministrativa, riduzione degli oneri gestionali.

La Regione autonoma Valle d'Aosta favorisce mediante appositi interventi di natura fiscale e contributiva la razionalizzazione e la cooperazione fra le consorzierie e gli enti assimilati.

Le consorzierie devono poter fruire liberamente di servizi di contabilità ed assistenza legale, fiscale e amministrativa pubblica o su base cooperativa, con oneri compatibili con le loro dimensioni e la funzione socio-ambientale che essi svolgono.

Nelle loro funzioni normative e di amministrazione la Regione e gli enti locali operano secondo i principi di massima semplificazione e di minor onere burocratico per i domini collettivi.

Ordine dei Dottori commercialisti ed Esperti contabili :

Allo scopo di favorire una razionalizzazione degli oneri di gestione degli enti collettivi, potranno essere introdotte misure di incentivazione alla cooperazione fra enti, con particolare riguardo ai servizi di contabilità ed assistenza legale, fiscale e amministrativa a cui gli enti avranno facoltà di aderire.

Per evitare di appesantire gli enti con adempimenti che ad oggi li vedono esclusi proporremo di non indicare nulla su obblighi di trasparenza e pubblicità delle decisioni degli organi di gestione degli enti collettivi.

7) Norme d'accesso per l'erogazione, a beneficio delle consorterie, di tutte le **forme di incentivazione** previste dalla normativa vigente.

In considerazione degli svantaggi naturali e demografici del territorio montano e del valore sociale della proprietà collettiva, la Regione Valle d'Aosta prevede esenzioni, detrazioni e deduzioni anche totali in materia di tasse e tributi relativi alle attività agro-silvo-pastorali delle consorterie e alle attività di trasformazione dei loro prodotti (come d'altronde già previsto dalla norma d'attuazione contenuta nel dlgs 20 novembre 2017, n. 184, art. 4) (Tributi relativi all'agricoltura montana e alla proprietà e gestioni collettive).

Le consorterie e gli enti ad esse assimilati devono poter partecipare, nell'ambito della programmazione dei fondi dell'Unione Europea e regionali, nella forma del partenariato di interesse territoriale e ambientale, alle future programmazioni e, in particolare, alla programmazione 2021-2027 di prossimo avvio.

Gli stessi enti devono poter accedere, come potenziali beneficiari, agli aiuti previsti dagli strumenti/programmi regionali approvati a valere sulla programmazione 2021-2027: l'amministrazione regionale si impegna a facilitare le consorterie nell'adempimento delle prescrizioni fissate dalle normative europee per le diverse forme di partenariato.

Rota: Le consorterie e gli enti assimilati devono poter partecipare, nell'ambito della programmazione dei fondi dell'Unione Europea e regionali, nella forma del partenariato di interesse territoriale e ambientale, alle future programmazioni e in particolare alla programmazione 2021-2027 di prossimo avvio; gli stessi enti devono poter accedere, come potenziali beneficiari, agli aiuti previsti dagli strumenti/programmi regionali che saranno approvati a valere sulla programmazione 2021-2027.

8) Modalità di **conferimento *ope legis* ai comuni** dell'amministrazione dei beni derelitti o di cui non si sia effettuata procedura di registrazione;

I beni di proprietà delle consorzierie e i beni gravati da diritti di uso civico, in assenza o in caso di impossibilità di funzionamento dei loro enti di amministrazione, sono gestiti dai Comuni con amministrazione separata.

La collettività o la popolazione interessata può costituire Comitati per la partecipazione all'amministrazione separata dei beni di uso civico.

Trascorso un triennio dalla data di entrata in vigore della legge, i beni immobili di uso collettivo per i quali non sia stata operata la registrazione presso il Registro delle Consorzierie o non sia stato costituito un Comitato per la partecipazione all'amministrazione separata, passano a far parte di diritto del demanio dei Comuni entro il cui territorio sono compresi.

In caso di riattivazione della Consorziera, debitamente accertata e approvata dalla "Commissione tecnica regionale per le consorzierie e i beni comuni della Valle d'Aosta", si opera la retrocessione all'ente interessato, impregiudicata la validità degli atti intervenuti *medio tempore*.

9) Forme di **soluzione** semplificata interna di eventuali contenziosi e modalità di arbitrato.

Fermo restando che “Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi” e che “La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento” (Costituzione, art. 24), la legge regionale prevedrà forme di soluzione facilitata e semplificata dei contenziosi.

La procedura deve essere attivabile innanzi ad un organismo pubblico (La “Commissione tecnica regionale per le consorzierie e i beni comuni della Valle d’Aosta”?) che designa un esperto con funzione di facilitatore del dialogo tra le parti in vista della risoluzione negoziale del contenzioso tra le parti.

È da valutare se le parti debbano in questo caso essere obbligatoriamente assistite da avvocati o meno.

Il deferimento delle controversie ad un giudizio arbitrale, con lodo che tenga luogo di un accordo tra le parti in lite, ovvero a procedure di arbitraggio nella determinazione di specifici elementi del rapporto di consorzeria è incoraggiato ma avviene liberamente e solo su incarico delle parti.

Avv. Adriano Consol:

Il diritto di difesa è inderogabile, ma è possibile deferire i contenziosi a procedimenti semplificati come la mediazione, la negoziazione assistita, l’arbitrato rituale o irrituale, l’arbitraggio e la perizia arbitrale, a seconda delle scelte delle parti.

Posto che la tutela dei diritti è inderogabilmente garantita dall’art. 24 Cost., la risoluzione dei contenziosi deve essere facilitata mediante procedimenti semplificati, quali:

- la media-conciliazione ex L. n. 28/2010: procedura attivabile innanzi ad un organismo pubblico che designa una professionista con funzione di facilitatore del dialogo tra le parti in vista della risoluzione negoziale del contenzioso tra le parti, obbligatoriamente assistite da avvocati;

- la negoziazione assistita ex D.L. n. 132/2014 con.to in L. n. 162/2014: accordo con cui le parti, assistite da uno o più avvocati, convengono di cooperare in buona fede e con lealtà per risolvere in via amichevole una controversia;

- il giudizio arbitrale: procedura affidata ad un soggetto o ad un collegio che definisce un contenzioso, secondo diritto e procedura, con un lodo che ha il valore di una sentenza impugnabile (arbitrato rituale); ovvero, senza formalità procedurali e ex bono et aequo, con lodo che tiene luogo di un accordo tra le parti in lite, impugnabile solo per vizi del contratto (arbitrato irrituale);

- l’arbitraggio, ossia è l’atto attraverso il quale un terzo, il c.d. arbitratore, determina su incarico delle parti, uno degli elementi del rapporto contrattuale, del quale però le parti devono aver determinato la causa ed aver precisato la natura delle prestazioni principali (art. 1349 c.c.);

- la perizia arbitrale, ossia una relazione tecnica redatta da professionisti di un determinato settore (geologi, architetti, periti ed esperti delle CCIAA ecc.) a seguito dell’incarico ricevuto a mezzo di specifico mandato dalle parti per la soluzione di questioni tecniche e non giuridiche.

10) Creazione di una **Consulta regionale delle consorzierie** e di un **Comitato tecnico-scientifico** permanente.

È istituita la “Consulta regionale delle consorzierie e dei domini collettivi” quale organo di cooperazione fra i domini collettivi, tradizionali e non, con funzioni di rappresentanza, consultive e propositive rispetto all’azione dei poteri pubblici.

Le modalità di composizione e funzionamento della Consulta sono stabilite dalla Consulta stessa.

L’Assessore competente in materia indice la prima convocazione dell’organismo.

Se invitati, prendono parte alle sedute della consulta i responsabili amministrativi regionali e degli enti locali per la trattazione degli oggetti di rispettiva competenza.

La Consulta esprime parere obbligatorio sui provvedimenti legislativi e regolamentari che riguardano i beni comuni della Regione. Ai membri della Consulta non competono indennità o rimborsi a carico di enti pubblici.

Presso l’Assessorato competente è istituito il “Comitato tecnico-scientifico permanente sulle consorzierie e i beni comuni della Valle d’Aosta”.

Il comitato analizza e monitora il funzionamento dei domini collettivi, favorisce l’innovazione della loro organizzazione e del loro funzionamento, propone le innovazioni normative e gestionali necessarie e collabora con i soggetti tecnici e scientifici omologhi.

Le norme per il funzionamento del Comitato sono stabilite dalla Giunta regionale.