

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 1028

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore SCARPA BONAZZA BUORA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 SETTEMBRE 2006

Modifica dell’articolo 9 della legge 5 marzo 1963, n. 366,
in materia di utilizzo delle valli da pesca lagunari

ONOREVOLI SENATORI. - La controversia sul regime giuridico delle valli da pesca e dei terreni ricadenti nella conterminazione della laguna veneta ha origini antiche che risalgono financo alle disposizioni della Repubblica di Venezia sull'esercizio delle valli, e che sfociano nella vicenda recente del processo penale derivato da un esposto di alcune associazioni ambientaliste.

La questione ha coinvolto oltre 400 persone tra coltivatori e vallicoltori ritenuti colpevoli di utilizzazione illegittima di spazi acquei situati all'interno della conterminazione lagunare veneziana.

Si tratta nella stragrande maggioranza dei casi di piccole estensioni situate all'interno della campagna dell'estuario, da decenni condotte da privati e oggetto di ripetuti passaggi di proprietà in seguito a successione o a regolari compravendite a titolo oneroso, puntualmente annotate dagli uffici tecnici erariali e dalle conservatorie dei registri immobiliari.

La lunga vertenza attende ora il definitivo giudizio della Cassazione, mentre sentenze precedenti hanno confermato la generica appartenenza al demanio di dette superfici, aprendo di conseguenza un contenzioso tra il Ministero delle finanze e i coltivatori per il recupero di somme derivate dalla occupazione senza titolo delle medesime.

È bene precisare che per lo più si tratta di aree di poche centinaia di metri che peraltro non fanno parte della laguna veneta, così come definita dalla legge 5 marzo 1963, n. 366, in quanto non hanno alcuna comunicazione con il mare e non sono ricoperte da acque dolci, se non da quelle piovane.

Le valli da pesca invece sono terreni arginati quasi del tutto sommersi da acque sal-

mastre, con immissioni e rilasci regolati da canali e paratoie.

Le valli da pesca, fino all'entrata in vigore del codice della navigazione, sono state distinte in valli chiuse e valli aperte; le valli chiuse sono possedute a titolo di proprietà privata. Quasi tutti i titoli di proprietà hanno documentazione antica risalente agli Stati preunitari.

Per effetto dell'entrata in vigore del codice della navigazione si è ritenuto che anche le valli chiuse fossero da ascrivere alla proprietà pubblica.

Infatti la natura pubblica delle valli da pesca trova argomento nell'articolo 28 del codice della navigazione che ascrive al demanio marittimo «i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare». Secondo una interpretazione letterale della disposizione appena richiamata, e della quale l'amministrazione demaniale ha dovuto tenere conto, con l'entrata in vigore del codice della navigazione sarebbe scomparsa la distinzione tra valli chiuse e valli aperte con la conseguenza che qualsiasi compendio raggiunto dalle acque lagunari dovrebbe essere considerato demaniale.

Sul richiamato dato normativo l'amministrazione demaniale ha fondato le argomentazioni a sostegno della demanialità delle valli. Di conseguenza si è proceduto anche penalmente nei confronti di quanti - anche se forniti di titolo di proprietà privata della valle - hanno continuato ad esercitare la pesca nelle valli di loro proprietà, come se avessero occupato illecitamente spazi acquei demaniali ricadenti nella conterminazione lagunare (articolo 1161 del codice della navigazione); tali episodi danno la misura dell'incertezza della materia.

Non c'è dubbio che la disposizione del codice della navigazione risolve a favore del demanio marittimo le situazioni di fatto nelle quali è controversa la natura del compendio.

Altra lettura delle disposizioni vigenti riguarda l'applicabilità della innovativa disposizione codicistica a compendi che sono stati considerati di proprietà privata con titoli di proprietà che risalgono agli Stati preunitari; appare evidente dalla interpretazione sistematica del codice della navigazione e dal codice civile, all'epoca vigente, che la destinazione della proprietà privata ad usi pubblici poteva avvenire - e lo può ancora oggi in forza delle disposizioni della Carta costituzionale e del vigente codice civile - soltanto mediante espropriazione per pubblica utilità.

In mancanza del provvedimento di espropriazione per pubblica utilità, sia esso assunto in via amministrativa o con legge, il regime proprietario non può essere modificato *invito domino*.

Una attenta lettura dell'insieme delle disposizioni vigenti che regolano i rapporti tra acque e fondi latitanti consente di pervenire ad una soluzione che, senza incrinature del potere pubblicistico su determinati compendi, consente di temperare le esigenze della proprietà privata con quelle dell'amministrazione preposta al buon governo delle acque lagunari.

Se è notorio che nelle valli chiuse è attuata l'alternanza tra utilizzazione agricola e piscicoltura, è altrettanto noto che le valli svolgono una funzione essenziale per il regime idraulico lagunare in quanto hanno attitudine ad essere impiegate come casse di espansione delle piene.

Tale funzione non è diversa da quella cui soggiacciono le aree sommergibili latitanti i corsi d'acqua ed i laghi; molte aree sommergibili appartengono al demanio idrico, mentre altre sono in proprietà privata. Il regime proprietario privato delle terre rivierasche non elimina la servitù idraulica cui sono destinate le aree sommergibili, e fra queste le golene.

Gli interventi nelle aree sommergibili dalle acque dolci sono comunque sottoposti alla previa acquisizione del nulla osta idraulico (articolo 2 del testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie, di cui al regio decreto 25 luglio 1904, n. 523).

Ritornando alla laguna veneta si osserva che tale ambiente, pur essendo ascritto al demanio marittimo in forza dell'articolo 28 del codice della navigazione, è affidato alla cura del Magistrato alle acque, non solo in ossequio all'antico ufficio della Repubblica di Venezia, ma per l'indissolubile connessione tra acque dolci ed acque di origine marina, il cui rapporto richiede un governo idraulico unitario.

Quindi, se la preposizione alla laguna del Magistrato alle acque ha motivazioni di ordine idraulico, appare ragionevole che l'ordinamento - senza favorire usurpazioni di sorta - disponga per la migliore funzionalità idraulica delle acque lagunari; quando tale obiettivo primario e fondamentale sia stato raggiunto, il regime proprietario degli ambienti sottoposti al governo idraulico va risolto secondo le norme generali, evitando che le norme nuove o sopravvenute possano essere interpretate o intese come presupposti espropriativi *ope legis*, tra l'altro senza indennizzo alcuno.

Sul punto si osserva che, in non rari casi, l'espropriazione per pubblica utilità di compendi privati è stata decisa con legge, ma è stato sempre salvaguardato il principio dell'indennizzo garantito a livello costituzionale e dalle norme codicistiche attuali e previgenti.

In materia di demanio è ben noto che l'individuazione delle aree demaniali ha carattere dichiarativo; tuttavia quando non si tratta di confinazione ma di modifica di *status* di un insieme di compendi non possono essere ignorati i titoli di proprietà.

Ne consegue che una lettura più calibrata delle diverse disposizioni richiamate può far emergere regole ragionevoli e ri-

spettose dei princìpi costituzionali, e che l'eventuale acclaramento della proprietà privata non è di ostacolo alcuno alla tutela dell'ambiente lagunare ed al buon governo delle acque.

Si illustrano di seguito le modifiche che si apportano all'articolo 9 della legge 5 marzo 1963, n. 366.

Il comma 1 ha carattere dichiarativo ed afferma il diritto dei proprietari e dei conduttori dei terreni e delle valli da pesca lagunari di esercitarvi l'agricoltura, la pesca e l'acquacoltura, salvo ben inteso il rispetto delle discipline specifiche per le modalità di svolgimento di tali pratiche.

Il comma 2 dispone che i compendi vallivi sono soggetti a servitù idraulica ed ai poteri di controllo e di ordinanza del Magistrato alle acque; in tal modo si definisce che l'esercizio delle facoltà dominicali incontra il limite pubblico del buon governo delle acque lagunari.

Il comma 3 esplicita quanto già indicato nella disposizione che viene integrata nel senso che il Magistrato alle acque, per assicurare la libera espansione della marea, ha facoltà di espropriare per pubblica utilità i fondi di proprietà privata.

Il comma 4 riproduce integralmente la disposizione vigente.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 9 della legge 5 marzo 1963, n. 366, è sostituito dal seguente:

«Art. 9. - 1. Rientra nelle facoltà dei proprietari e dei conduttori delle valli da pesca e dei terreni ricadenti nelle conterminazioni delle lagune di Venezia e di Marano-Grado il libero esercizio dell'agricoltura, della pesca e dell'acquacoltura.

2. Le valli da pesca di cui al comma 1 sono soggette a servitù idraulica ed il loro esercizio deve essere svolto nel rispetto dei programmi, dei controlli e degli ordini disposti dal Magistrato alle acque per il mantenimento del regime lagunare.

3. Qualora il Magistrato alle acque ritenga necessario destinare alla libera espansione della marea alcune aree all'interno o ai margini del perimetro lagunare, se i vincoli derivanti dalla servitù idraulica sono ritenuti inadeguati al buon regime delle acque, egli procede alle occorrenti espropriazioni per pubblica utilità, oppure, ove ne sia il caso, alla affrancazione da eventuali diritti esistenti sulle aree medesime.

4. Nulla è dovuto se la modifica al perimetro lagunare è avvenuta per cause naturali».

