



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa del senatore CASSON**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 MAGGIO 2013**

Regime giuridico delle valli da pesca della laguna di Venezia  
e della laguna di Marano-Grado

ONOREVOLI SENATORI. - L'oggetto del presente disegno di legge ha costituito, per decenni, motivo di contenzioso giudiziario civile, amministrativo e penale. Di recente, il 16 febbraio 2011, sono intervenute per dirimere la questione persino le Sezioni unite civili, della Corte di cassazione, dettando principi chiari e, si spera, finalmente risolutivi. Della materia si è già interessata, nel corso della XVI legislatura, la Commissione agricoltura e produzione agroalimentare del Senato, che, prendendo atto della citata sentenza di Cassazione, ha accolto la proposta formulata in commissione di un testo-base condiviso, sul quale però non ha avuto modo di votare. Ora, il presente disegno di legge si propone di definire normativamente il regime giuridico, che è di appartenenza al demanio marittimo, delle valli da pesca della laguna di Venezia, attraverso l'interpretazione autentica di alcuni articoli della legge 5 marzo 1963, n. 366, recante nuove norme relative alle lagune di Venezia e di Marano-Grado, dell'articolo 28 del codice della navigazione e dell'articolo 822 del codice civile, nelle parti che interessano tali bacini acquei.

Il disegno di legge si pone da un lato nell'alveo dei principi fondamentali del nostro sistema giuridico in tema di proprietà pubblica della laguna di Venezia, come tale originaria, inalienabile e imprescrittibile, delle acque e delle sue pertinenze (tali sono gli argini, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 366 del 1963), nella sua unitarietà comprensiva delle valli da pesca, che coprono oltre un quarto della sua superficie, e nell'ambito del preminente interesse nazionale alla sua salvaguardia, ai sensi delle leggi vigenti. La sdemanializzazione può avvenire solo con formale atto (articolo 35 del codice

della navigazione) che ha natura costitutiva. Naturalmente mai nessuno potrà affermare che non vi siano nella laguna di Venezia proprietà private: possono esserlo terreni ed edifici situati su terre emerse (le isole e la stessa città di Venezia). Altro sono le valli, cioè bacini con acque salse o salmastre (e barene, cioè fondali emergenti soggetti alla marea) comunicanti anche sporadicamente con altre parti della laguna e quindi con il mare, ed anche se i flussi d'acqua sono regolati artificialmente con chiaviche o altro.

Dall'altro lato, il disegno di legge vuol rappresentare un *continuum* legislativo che parte dalla legislazione veneta anteriore alla caduta della Serenissima Repubblica di Venezia, attraversa il periodo napoleonico, trova sistemazione organica nella legislazione austriaca e, senza soluzione di continuità, nelle leggi dello Stato italiano unitario, sia prima dei ventennio fascista, sia nel corso del medesimo, sia nell'Italia repubblicana.

La conterminazione lagunare scaturì da un provvedimento della Repubblica di Venezia negli ultimi anni della sua vita: rilevazione del 1763 dell'ingegner Angelo Emo e posa in opera nel 1783 di 100 cippi in pietra, che ancor oggi vediamo. La Repubblica non mancò mai di opporsi alle usurpazioni ed alle chiusure abusive delle valli da pesca, e di revocare presunte alienazioni, del che vi è documentazione risalente ai secoli XIV e XV. Nel 1841 venne emanato il regolamento austriaco per la laguna di Venezia, che rappresenta il punto di cerniera tra gli antichi regimi giuridici, invero pragmatici, e quelli nuovi, fondati sui principi che ancor oggi ci governano. Nel definire la laguna come un bacino racchiuso nella linea di demarca-

zione individuata dalla Repubblica di Venezia, il regolamento afferma a chiare lettere, per quel che qui interessa (paragrafo 54) che nessun privato può esercitare esclusivamente la pesca in valle «appartenendo originariamente i bacini della laguna allo Stato come fondo pubblico». La stessa linea di conterminazione fu confermata nel Regno d'Italia col solo arretramento e posa di 38 nuovi cippi a seguito dei regi decreti-legge 23 marzo 1924, n. 818, e 9 maggio 1926, n. 1352 (bonifica di bacini alluvionati dal Brenta e di Ca' Deriva). Ciò che rileva specialmente in tali norme è il richiamo esplicito al regolamento austriaco: «Visto il regolamento legislativo per la laguna di Venezia in data 20 dicembre 1841» è il primo ed unico richiamo del regio decreto-legge n. 818 del 1924. E d'altronde la Corte di cassazione sia di Firenze che di Roma (tra il 1892 ed il 1906) aveva esplicitamente e ripetutamente interpretato come norme vigenti quelle del regolamento austriaco del 1841, affermando la demanialità della laguna di Venezia. Conferma legislativa è venuta poi ancora dal regio decreto-legge 18 giugno 1936, n. 1853, che nel preambolo afferma: «visto il vigente regolamento 20 dicembre 1841 per impedire i danni recati alla laguna di Venezia, approvato dal Governo dell'ex Impero austro-ungarico», aggiorna detto regolamento e detta le norme che poi culmineranno nella vigente legge 5 marzo 1963, n. 366, recante nuove norme relative alle lagune di Venezia e di Marano-Grado. L'articolo 1 di questa legge conferma che la laguna di Venezia è costituita dal bacino demaniale marittimo di acqua salsa che va dalla foce del Sile alla foce del Brenta, tra mare e terraferma. Se ne conclude che secolare legislazione riconosce pubbliche le valli da pesca, prima «beni de comun», poi «fondi pubblici», oggi bacini demaniali marittimi. Comunque soggetti ad utilizzo da parte dei privati solo dietro concessione. Ciò è tanto più vero, se si tien mente che anche nel venten-

nio fascista si ebbe la precisa definizione di costoro quali «utenti delle valli da pesca» e mai come proprietari: la legge 31 ottobre 1942, n. 1471, recante provvidenze per le valli da pesca della laguna veneta così ripetutamente li definisce. Si arriva, quanto alla conterminazione lagunare, al decreto del Ministero dei lavori pubblici 9 febbraio 1990, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 44 del 22 febbraio 1990, recante modificazione al tracciato della linea di conterminazione della laguna di Venezia, che approva il nuovo tracciato ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2 della legge 5 marzo 1963, n. 366: che coincide pressoché totalmente con quello della Repubblica di Venezia, con le poche modificazioni successive di cui si è detto.

Oltre ad inserirsi nell'alveo, come visto, dei principi fondamentali del nostro sistema giuridico e della legislazione sulla laguna di Venezia, il presente disegno di legge tiene conto della giurisprudenza che, specie negli ultimi decenni e fino a questi giorni, ha confermato la demanialità delle valli da pesca. Se nessuno discute in teoria delle demanialità della laguna, in pratica alcuni la disconoscono, nel tentativo di supportare il perpetuarsi di occupazioni abusive da parte di privati di aree lagunari pari a circa un quarto della stessa; con l'utilizzo a fini economici privati, senza concessione né canone, delle risorse della laguna. La vallicoltura, esercitata da secoli con modalità compatibili con l'ambiente e l'ecosistema, si è trasformata in attività preclusa ai più, ma quel che qui rileva, del tutto priva di titolo giuridico.

Le valli da pesca della laguna di Venezia sono demaniali. Così hanno statuito sentenze irrevocabili penali (di Cassazione) ed amministrative (di Consiglio di Stato e TAR), e sentenze civili di secondo grado, nonché – da ultimo – le Sezioni unite della Corte di cassazione civile (16 febbraio 2011).

Quanto alle sentenze penali, la Cassazione penale sezione VI ha dichiarato inam-

missibili, con sentenza 11 novembre 1997-3 marzo 1998, i ricorsi dei vallicoltori tesi ad ottenere un'assoluzione con formula che cancellasse quella secondo cui «il fatto non costituisce reato» che la Corte d'appello di Venezia IV sezione penale aveva pronunciato con sentenza n. 1289 del 18 dicembre 1995 sulla contravvenzione di occupazione abusiva di occupazione di spazi acquei demaniali, con ciò confermando esplicitamente la demanialità delle valli da pesca.

In sede amministrativa il Consiglio di Stato si esprimeva nello stesso senso con la decisione n. 1205 del 16 dicembre 1977 pubblicata il 17 novembre 1978 concernente la Valle Millecampi. E successivamente la sentenza del TAR del Veneto n. 475 del 7 maggio 1992, irrevocabile, emessa nei confronti delle principali aziende esercitanti vallicoltura e attività venatoria e sedicenti proprietarie, ribadiva che «le aree vallive prevalentemente sommerse comprese nella conterminazione lagunare, appartengono effettivamente al demanio marittimo». «Precisamente sono demaniali» si legge «quegli specchi o bacini di acqua salsa e salmastra che facendo parte della laguna di Venezia (trovandosi cioè all'interno della sua conterminazione) allo stato di natura possiedono e/o possedevano le caratteristiche proprie del demanio marittimo (ossia la libera comunicazione col mare almeno una parte dell'anno, secondo la definizione data dall'articolo 28 del codice della navigazione, approvato con regio decreto 30 marzo 1942, n. 327)».

Quanto al contenzioso civile tra l'amministrazione statale e i sedicenti proprietari delle valli da pesca, continuano fino a questi giorni ad essere emesse sentenze (oltre una decina) della Corte d'appello di Venezia che, valle per valle, ribadiscono che ciascuna valle appartiene alla laguna ed alla proprietà pubblica.

È necessaria un'iniziativa di legge che, se vuole regolamentare l'esistente (e magari sanare le situazioni ormai incancrenitesi di occupazioni di fatto sulla base di presunti ti-

toli, o di piccoli e marginali occupanti), mantenga ben fermi i principi consolidati nel diritto, anche remoto, che regola la laguna di Venezia, senza stravolgere la consolidata giurisprudenza, anzi assecondandola, che sta per concludere un pluridecennale contenzioso giudiziario e secolari dispute.

Va detto a questo punto che, nel corso della XVI Legislatura, la Commissione Agricoltura del Senato, nell'ambito dei suoi lavori, dopo la discussione generale, ha ricevuto il seguente parere della competente Commissione Giustizia del Senato: «La Commissione Giustizia, esaminati i provvedimenti in titolo, per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole sul disegno di legge n. 1239 (Casson ed altri), sottolineando come le cosiddette "valli da pesca" della laguna di Venezia e di Marano-Grado devono essere considerate come appartenenti *ab origine* al bacino demaniale marittimo delle lagune stesse e sottolinea che la determinazione del diritto di proprietà non può spettare a un organo amministrativo, quale il magistrato alle acque, cui può competere solo un'attività ricognitiva».

All'inizio di questa nuova legislatura, si ritiene di dover depositare il seguente nuovo testo di legge.

Entrando nel merito delle proposte normative formulate, si osserva quanto segue.

All'articolo 1, il comma 1 rende esplicita l'appartenenza delle valli da pesca alla laguna di Venezia, già ricavabile dalle norme speciali (legislazione su Venezia e codice della navigazione) e dal codice civile.

Il comma 2 definisce in via generale le valli da pesca: si tratta in pratica di tutti quei bacini lagunari con acque salse o salmastre, poco profonde, generalmente marginali alle lagune stesse, all'interno dei quali si trovano o si trovavano specchi d'acqua più o meno estesi alimentati sempre dalla marea e spesso anche da un filo d'acqua dolce, chiamati «laghi di valle» o «chiari di valle»; canali naturali o artificiali più o meno profondi con ramificazioni chiamate

«ghebi», attraverso i quali l'acqua di marea si estende nei laghi o chiari di valle; zone di fondali emergenti chiamate «barene», «velme» o «dossi»; zone dove in determinati periodi dell'anno migrano o migravano spontaneamente (montata) numerose specie di pesci adulti o allo stato di novellame, e da dove dopo uno stanziamento di alcuni mesi (le anguille anche 6-8 anni) ritornano o meglio ritornavano al mare (smontata) per riprodursi. Il fatto che siano chiusi, più o meno abusivamente e stabilmente, arginati, che l'afflusso delle acque sia regolamentato artificialmente, che vengano denominati fossi, stagni o altro non ne cambia il regime giuridico, anche se ha mutato profondamente l'ecosistema. E nemmeno il fatto che si qualificano talora alcuni bacini come laguna morta (che significa solo che l'acqua di marea ha più difficoltà a raggiungere queste aree) muta la loro natura di spazi «con» acque (perché vi sono anche barene, soggette all'andamento della marea, e arginature, spesso abusive, ma comunque pertinenze delle acque), rientranti tra le valli da pesca e dunque a pieno titolo facenti parte dell'unitario bacino lagunare.

Il comma 3 dichiara che quella dei primi commi è interpretazione autentica della definizione di laguna che si legge nell'articolo 1 della legge 5 marzo 1963, n. 366, e dell'ar-

ticolo 28 del codice della navigazione, includendovi espressamente le valli da pesca.

L'articolo 2 attribuisce al Magistrato alle acque di Venezia il rilevamento del perimetro delle isole, delle valli da pesca e degli specchi d'acqua aperti utilizzati da privati, entro il termine di dodici mesi.

L'articolo 3 rappresenta, in continuità con la legislazione anche anteriore alla Repubblica italiana, che, in conformità ai principi dell'ordinamento, i privati sono «utenti» e mai proprietari di beni demaniali, e li possono utilizzare in base a titolo concessorio dell'amministrazione competente. Indefettibili sono i principi che non consentono di amputare la laguna di una così grande e fondamentale parte qual è l'ecosistema ove insistono le valli da pesca, anche in considerazione della dichiarata valenza nazionale della tutela di Venezia e della sua laguna (articolo 1, primo comma, della legge 16 aprile 1973, n. 171).

L'articolo 4 consente la chiusura del contenzioso con lo Stato nei confronti degli occupanti delle valli da pesca, che potranno ottenere, nei modi previsti dall'ordinamento, concessione cinquantennale di utilizzo della valle da pesca.

L'articolo 5 estende la normativa alla laguna di Marano-Grado, come dispone la legge n. 366 del 1963.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Appartengono originariamente, ai sensi dell'articolo 28 del codice della navigazione e dell'articolo 822 del codice civile, al bacino demaniale marittimo costituente la laguna di Venezia, di cui all'articolo 1 della legge 5 marzo 1963, n. 366, le «valli da pesca» site nella laguna medesima.

2. Per «valli da pesca» si intendono tutte le aree e i bacini lagunari con specchi d'acqua salsa o salmastra, comprese le relative arginature, siti nella laguna di Venezia, sia chiusi che aperti alle maree e utilizzati a qualsiasi titolo da chiunque, in qualsiasi modo siano denominate o qualificate.

3. Il presente articolo costituisce interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge 5 marzo 1963, n. 366, e dell'articolo 28 del codice della navigazione.

### Art. 2.

1. All'articolo 2 della legge 5 marzo 1963, n. 366, il quinto comma è sostituito dal seguente:

«Il Magistrato alle acque rileva entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione il perimetro delle isole e delle valli da pesca arginate comprese nell'ambito della laguna, come determinato dai commi primo, secondo, terzo e quarto, nonché degli specchi d'acqua aperti lasciati alla libera espansione delle maree e utilizzati a qualsiasi titolo da privati».

## Art. 3.

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

«Art. 9. - *1.* Al fine di garantire l'uso sostenibile dell'ecosistema lagunare, le valli da pesca arginate e gli specchi d'acqua aperti di cui all'articolo 1 e di cui alla ricognizione del Magistrato alle acque, debbono essere comunque condotti, compreso l'esercizio dell'agricoltura e della gestione delle risorse faunistiche, nel rispetto della normativa vigente per la salvaguardia di Venezia e delle sue lagune e dei provvedimenti disposti dal Magistrato alle acque per il mantenimento del regime lagunare».

2. L'utilizzo delle valli da pesca di cui all'articolo 1 della presente legge è consentito sulla base di concessione dell'autorità competente, purché non si ponga in contrasto con i principi di integrità ed unitarietà della laguna di Venezia e del preminente interesse nazionale alla salvaguardia di Venezia e della sua laguna, ai sensi della legge 16 aprile n. 1973, n. 171.

3. L'espropriazione per pubblica utilità di aree interne o ai margini del perimetro lagunare necessarie per la libera espansione della marea non riguarda le valli da pesca intese ai sensi del comma 2 dell'articolo 1 della presente legge, che non sono soggette ad espropriazione in quanto beni appartenenti originariamente al demanio marittimo. Se necessario, esse possono essere destinate con provvedimento dell'autorità competente alla libera espansione della marea senza diritto ad alcun indennizzo per chiunque a qualsiasi titolo le utilizzi.

4. Il presente articolo costituisce interpretazione autentica dell'articolo 9 della legge 5 marzo 1963, n. 366.

## Art. 4.

1. Gli attuali occupanti delle valli da pesca, come definite dall'articolo 1, purché gestiscano attività produttive o economiche di qualsiasi genere nella valle da pesca da almeno cinque anni alla data di entrata in vigore della presente legge, hanno titolo per conseguire concessione cinquantennale a fronte del pagamento del canone nella misura determinata dell'autorità competente.

2. Il canone è commisurato alle attività economiche svolte, tra cui l'attività di allevamento ittico estensivo svolto nella valle da pesca.

3. Congiuntamente alla domanda di concessione, i soggetti attualmente occupanti la valle da pesca devono presentare un programma di manutenzione ordinaria e straordinaria, di qualificazione ambientale e di valorizzazione produttiva della valle da pesca, alla cui attivazione è condizionato il mantenimento della concessione, con verifiche quinquennali dell'Autorità concedente.

## Art. 5.

1. Le disposizioni della presente legge si applicano, ai sensi dell'articolo 30 della legge 5 marzo 1963, n. 366, alla laguna di Marano-Grado.