



Disegno di Legge A.S. 484 – “Norme riguardanti il trasferimento al patrimonio disponibile del comune di Caorle del comprensorio denominato “Falconera” per la successiva cessione ai privati”.

Senato della Repubblica - Commissione 6^a (Finanze e Tesoro) - Ufficio di Presidenza Integrato

Audizione dei Responsabili delle Direzioni *Governo del Patrimonio* (Dott. Alessandro Foggia) e *Affari Legali e Contenzioso* (Avv. Kostandin Peci) dell’Agenzia del Demanio

Roma, 21 novembre 2023

1. Inquadramento della tematica

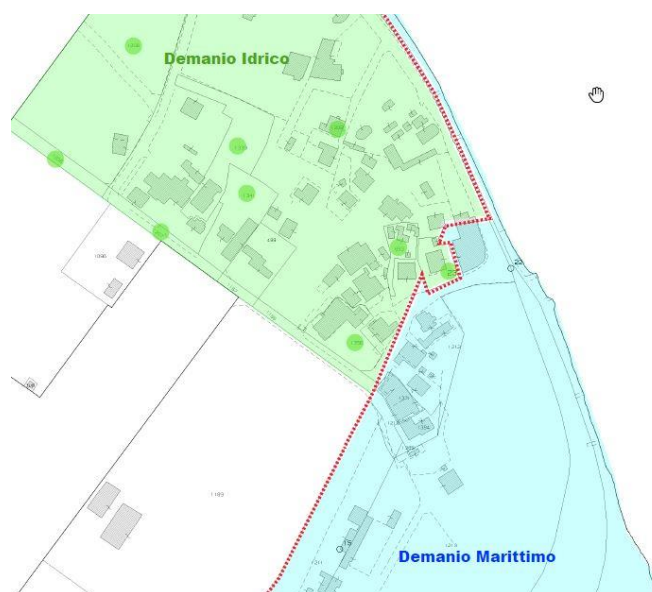
Il disegno di Legge AS 484 ha ad oggetto una vasta area di proprietà dello Stato, sita in località "Falconera" del Comune di Caorle (VE) che appartiene, in parte, al demanio marittimo e in parte al demanio idrico, avente una **estensione complessiva di circa mq. 46.000**

Con il Decreto dell'allora Ministero della Marina Mercantile del 15 gennaio 1976, pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 27 settembre 1976, è stata dichiarata la natura **demaniale idrica dell'ex golena** del Canale Nicesolo (confermato dal Tribunale di Portogruaro con sentenza n. 35/2011). Invece le aree afferenti sono costituite da arenile e appartengono, invece, al **demanio marittimo** sin dall'origine del foglio d'impianto catastale.

Nel 2020 la Capitaneria di Porto ha avviato la procedura per la ridelimitazione e ricognizione di alcune delle suddette aree ora appartenenti al demanio idrico al fine di definirne l'eventuale appartenenza al demanio marittimo.

Tale procedimento si è concluso con un verbale del 2020 che ha accertato la natura di demanio marittimo di alcune aree che prima appartenevano al demanio idrico. Detto verbale è stato impugnato dalla Regione Veneto, nonché da diversi privati, dinanzi al **TAR Veneto** e il relativo giudizio risulta attualmente pendente e **la prossima udienza è fissata per il giorno 13.12.2023**, che potrebbe slittare a maggio 2024, per permettere ai tavoli tecnici, periodicamente tenutisi tra i vari soggetti istituzionali e i difensori dei privati utilizzatori, di fornire risultanze condivise sulla perimetrazione delle aree e di **definire la classificazione delle stesse sul versante del rischio idrogeologico**.

Nell'ambito del suddetto giudizio il giudice ha infatti invitato tutte le amministrazioni coinvolte (Comune di Caorle, regione Veneto, Autorità di Bacino, Capitaneria di Porto, Provveditorato alle opere pubbliche) ad una nuova ridefinizione del perimetro delle aree in questione tra demanio marittimo e demanio idrico anche al fine di definire gli aspetti connessi ad una riclassificazione delle aree rischio idrogeologico.



La suddetta immagine individua gli ambiti di Demanio Idrico e di Demanio Marittimo, entrambi ricompresi nel medesimo foglio di mappa catastale n. 34.

Le aree in questione nel corso degli ultimi 50 anni (a partire dagli anni 70 del secolo scorso) sono state occupate senza titolo da parte di **circa 80 famiglie** che vi hanno edificato numerose unità immobiliari (non solo ad uso abitativo), in assenza di permessi di costruire e licenze edilizie da parte del Comune. Tali costruzioni sono, anche, state oggetto di vari atti di trasferimento sia *inter vivos* che *mortis causa*. Inoltre, l'Amministrazione comunale di Caorle negli anni ha realizzato strade e altre opere di urbanizzazione primaria sull'area in questione.

Per alcuni dei predetti abusi edilizi risultano anche in corso **procedimenti penali** (i reati contestati sono arbitraria invasione e occupazione di fondi pubblici ex artt. 633 e 639 bis c.p. e art. 1161 cn), alcuni dei quali sono stati conclusi in primo grado con sentenza di condanna per il reato di occupazione abusiva di demanio marittimo.

Pertanto, le edificazioni realizzate sulle aree demaniali in questione sono abusive, oltre che sotto il profilo demaniale (in quanto utilizzate senza alcun titolo), anche e soprattutto sotto il profilo ambientale, paesaggistico, urbanistico ed edilizio (in quanto edificate senza le necessarie licenze edilizie). Ciò spiega il motivo per il quale il Comune ha ordinato la demolizione di alcune costruzioni ritenute non sanabili. Tali ordinanze hanno dato luogo ai contenziosi amministrativi pendenti avanti il TAR Veneto. Risulta, inoltre, che l'Autorità giudiziaria, nell'ambito dei suddetti giudizi, ha disposto il sequestro di alcuni edifici. Compete al Comune di Caorle procedere alla definizione delle istanze di condono edilizio presentate dai privati.

Il Comune di Caorle, con istanze del 2012 e 2016, ha chiesto alla Direzione Regionale Veneto dell'Agenzia del Demanio di poter acquistare le suddette aree. Al riguardo, la suddetta Direzione Regionale ha chiarito la diversa natura demaniale, idrica e marittima, delle aree di interesse dell'Amministrazione comunale, **indicando che ai fini dell'eventuale alienazione si sarebbe dovuto procedere alla sdemanializzazione delle stesse, previa verifica di regolarità urbanistico-edilizia dei fabbricati realizzati, anche in applicazione dei condoni edilizi di cui alle leggi 47/85 e 724/94.** Tali istanze, che a quanto consta sarebbero circa una cinquantina, risultano ancora pendenti presso il Comune di Caorle, che sta effettuando gli accertamenti necessari.

Occorre precisare inoltre che sia le aree di demanio idrico sia quelle di demanio marittimo a seguito di decentramento di funzioni e competenze operato, da ultimo, dalla legge Bassanini (decreto legislativo n. 112/1998) sono gestite e amministrare esclusivamente dalle regioni e dai comuni dalle stesse delegate. Pertanto, le aree di che trattasi non sono gestite dall'Agenzia del demanio, ma dal comune di Caorle (demanio marittimo) e dalla regione Veneto (demanio idrico).

La Direzione Regionale Veneto dell'Agenzia del demanio aveva inoltre chiarito al Comune di Caorle con una nota del 2016 che la normativa di cui all'articolo 1, commi 434 e 435 della legge 30 dicembre 2004. n. 311 non è applicabile ai beni appartenenti al demanio marittimo come è stato precisato in una circolare adottata dal MIT – Direzione generale per le infrastrutture e la navigazione marittima ed interna proprio con riferimento (circolare n. 14 dell'11/5/ 2007).

2. Osservazioni sul disegno di legge AS 484

Qualche osservazione telegrafica sulla proposta di legge in questione.

In primo luogo, è necessario che nella proposta di legge siano individuate con precisione le aree (come detto di demanio idrico e marittimo) che formerebbero l'oggetto del trasferimento al patrimonio disponibile del Comune di Caorle.

In secondo luogo, la proposta di legge sembrerebbe effettuare un trasferimento diretto dal demanio dello Stato al patrimonio disponibile del Comune. È un punto che merita attenzione proprio in ragione dell'appartenenza delle aree in questione al demanio marittimo e idrico, come sopra detto.

Se si intende demandare la sdemanializzazione delle aree in questione ai relativi procedimenti amministrativi, il rischio, all'attualità, che gli stessi non vengano perfezionati in tempi congrui è di entità non trascurabile: sia perché risulterebbero esserci abusi edilizi non sanati, sia perché alcune delle particelle in questione sembrerebbero attenzionate dal punto di vista del pericolo idrogeologico.

Per questa ragione potrebbe essere utile acquisire gli apporti di tutte le Amministrazioni competenti (oltre al Comune di Caorle, anche la Regione Veneto, l'Autorità di bacino, la Capitaneria di Porto, il Provveditorato alle Opere Pubbliche marittime, e il MASE).

Di seguito si riportano alcune ulteriori considerazioni sul disegno di legge in esame:

(i) il richiamo della Legge 311 2004, al comma 1, può risultare fuorviante, in quanto la legge in questione (art. 1, comma 434) prevede il trasferimento di alcune aree appartenenti allo Stato al patrimonio indisponibile dei Comuni (con specifico riferimento a quelle sulle quali i comuni hanno realizzato le opere di urbanizzazione di cui all'articolo 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847) e prevede un vincolo decennale di inalienabilità. Peraltro, per il trasferimento, quantomeno delle aree di demanio marittimo, sarebbe necessario il procedimento di sdemanializzazione: e qui si ritorna al punto precedente.

(ii) potrebbe poi porsi un problema di coordinamento tra il richiamo della legge 311/2004 al primo comma e il richiamo della legge n. 177/1992 al secondo comma della proposta. Entrambe le leggi prevedono discipline, tra esse alternative, di trasferimento di aree dallo Stato ai Comuni.

(iii) infine, il rinvio dinamico alla legge n. 177/1992 potrebbe avere l'effetto di un condono edilizio, per via dell'articolo 6 della legge in questione. Sul punto potrebbe essere utile acquisire elementi istruttori da parte degli Enti territoriali al fine di avere una panoramica completa dello stato delle istanze di sanatoria presentate dai privati occupanti.

Difatti la regolarità urbanistica è uno degli elementi che distingue il caso di Caorle da quello di Chioggia di cui alla legge 28 febbraio 2020, n.17.

A Chioggia i fabbricati erano prevalentemente in regola con la disciplina urbanistica. Altro elemento distintivo importante è che le aree di Chioggia erano state già sdemanializzate tra il 1950 e il 1965: quindi oggetto del trasferimento, erano aree del patrimonio disponibile dello Stato. Altro elemento è, infine, la presenza a Caorle di procedimenti penali, anche per occupazione abusiva di suolo demaniale.

DOMANDA IN AUDIZIONE, SEGUITA DA ELABORATO POST AUDIZIONE DA PARTE DELLA SEGRETERIA, DEL SEN. CROATTI.

Nella passata legislatura il Comune di Caorle si era fatto promotore di un largo fronte di consenso politico su una proposta:

data la specifica storia del sito, la natura non speculativa degli insediamenti, la peculiarità paesaggistica e ambientale, al fine dunque di perseguire tutela sociale e ambientale, nonché la migliore fruibilità del bene che attualmente è demaniale, chiedeva di poter sdemanializzare le aree trasferendole al patrimonio disponibile del Comune, che avrebbe realizzato apposite modifiche al PUC prevedendo il parziale utilizzo delle medesime aree per usi collettivi e di interesse per una fruizione sostenibile, in particolare piste ciclabili, aree di sosta, panchine, ecc.

In ragione di questo obiettivo si chiedeva al Demanio pubblico di rinunciare alle pretese per le pregresse occupazioni dei suoli

Le superfici non necessarie a tali scopi sarebbero poi state trasferite, a richiesta agli attuali occupanti, sostanzialmente famiglie in condizioni non particolarmente agiate e molto legate alle proprie radici in quegli insediamenti, con il vincolo di non alienabilità per dieci anni.

Con ciò si intendeva evitare che una misura nata per tutela sociale, potesse dare luogo a lucro indebito.

Per lo stesso motivo, nella proposta che si era raggiunta era previsto anche di redistribuire omogeneamente le superfici, in modo da consentire, per quanto possibile, equità tra gli attuali occupanti, in quanto allo stato attuale, vi sono abitazioni con pochissimo terreno e altre con superfici molto abbondanti -ripeto: demaniali-recintate.

Di tutto questo nella proposta di legge in esame non vi è traccia.

Lei sarebbe favorevole all'approvazione di una misura che tutelasse maggiormente equità tutela sociale, fruibilità pubblica e tutela ambientale e paesaggistica?

Faccio presente che l'attuale proposta non precisa questi passaggi e prevede, con il riferimento alla legge solo cinque anni di alienabilità.

Segnalo infine che i citati commi della L. 311 prevedono il trasferimento al patrimonio INDISPONIBILE, per cui appare preferibile enunciare la norma per come è la volontà politica, e assumendosene la responsabilità, piuttosto che adottare un richiamo che non appare pienamente sovrapponibile agli obiettivi da perseguire.

Anche gli aspetti finanziari e la natura del demanio (marittimo piuttosto che Idrico) appaiono in parte disomogenee, per cui sarebbe preferibile un enunciato ad hoc, che renda più chiaro il percorso ed eviti potenziali conflitti interpretativi e contenziosi in una vicenda già travagliata.

Risposta Agenzia del demanio

Nel corso della XVIII Legislatura, per quanto noto all'Agenzia del demanio, con riferimento alla questione riguardante il comprensorio denominato «Falconera» sito nel comune di Caorle, sono state presentate proposte di legge ed emendative di identico tenore rispetto a quella di cui all'AS 484. Si fa riferimento all'AC n. 2205 (recante "*Norme riguardanti il trasferimento al patrimonio disponibile e la successiva cessione a privati di aree demaniali nel comune di Caorle*") nonché all'emendamento 212.06 riferito all'AC 2500 (Conversione in legge del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34) che prevedevano il trasferimento al patrimonio disponibile del comune di

Caorle delle aree demaniali facenti parte del comprensorio denominato "Falconera" per la successiva vendita da parte del comune ai privati ai sensi della L. 177/1992. Detta legge, all'art. 5, fa divieto ai privati acquirenti dal comune di alienare a qualsiasi titolo il terreno acquistato ed il relativo diritto di superficie, per un periodo di cinque anni a decorrere dalla data di stipulazione del contratto.

Il successivo art. 6 della medesima legge n. 177/1992 dispone, tra l'altro, L'acquisto delle aree ha valore fa venire meno le pretese dello Stato per canoni pregressi ed in genere per compensi richiesti a qualsiasi titolo in dipendenza dell'occupazione delle aree.

L'Agenzia del demanio ha già avuto modo di rappresentare che il richiamo alla Legge 311/2004 sembrerebbe non appropriato con riferimento al suddetto comprensorio in quanto la legge in questione (art. 1, comma 434) prevede il trasferimento di alcune aree appartenenti allo Stato al patrimonio indisponibile dei Comuni (con specifico riferimento a quelle sulle quali i comuni hanno realizzato le opere di urbanizzazione di cui all'articolo 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847), con un vincolo decennale di inalienabilità. Peraltro, in base ad una circolare del MIT del 2007 per il trasferimento, quantomeno delle aree di demanio marittimo, sarebbe necessaria preventivamente la sdemanializzazione.

Aggiungasi che ogni valutazione sui profili del rischio idrogeologico, nonché sulla perdita delle caratteristiche della demanialità (e quindi legati alla tutela ambientale e paesaggistica) non può che essere rimessa agli Organi tecnici delle Amministrazioni competenti per legge.

In conclusione, ogni decisione finale in merito ai profili erariali nonché all'equità, tutela sociale, ambientale, paesaggistica e fruibilità pubblica, è in capo all'Autorità Politica.