



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori DALLA TOR, MARIN, CONTE, BONFRISCO,  
ZANETTIN e PICCOLI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 GIUGNO 2013**

Regime giuridico e valorizzazione delle valli da pesca  
della laguna di Venezia

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge affronta in termini di definitività ed esaustività la questione, ormai risalente nel tempo, della titolarità e della conduzione delle valli da pesca all'interno della conterminazione della laguna di Venezia.

Ciò con l'obiettivo di risolvere le questioni tutt'ora pendenti e di chiarire il regime giuridico dei compendi vallivi mediante un intervento di interpretazione autentica delle normative di riferimento, e segnatamente della legge 5 marzo 1963, n. 366, dell'articolo 28 del codice della navigazione e dell'articolo 822 del codice civile.

Ed infatti, la norma codicistica del riferito articolo 822 non contempla, tra i beni demaniali, le valli da pesca, cui viceversa è stato attribuito tale carattere dall'articolo 28 del codice della navigazione (entrato in vigore nel 1942), che ha stabilito che rientrano nell'ambito dei beni demaniali gli specchi d'acqua salsa o salmastra che almeno per una parte dell'anno sono in libera comunicazione con il mare.

L'articolo 9 della legge n. 366 del 1963 prevede la possibilità di espropriare le valli da pesca ad opera del magistrato alle acque di Venezia qualora tale amministrazione, deputata a gestire l'intera laguna di Venezia, avesse ritenuto necessario destinare all'espansione delle maree aree situate all'interno o ai margini del perimetro lagunare. Occorre chiarire che per «valle da pesca» si intende un'area confinata per finalità di acquacoltura composta da zone emerse e da specchi d'acqua dolce e salmastra in aree umide costiere nella quale viene esercitata una forma di acquacoltura definita appunto «vallicoltura».

Tale attività riveste significativo rilievo, sia sul piano socio-economico, per le oppor-

tunità occupazionali offerte alla popolazione residente nelle aree interessate, sia sotto il profilo socio-culturale, consentendo il permanere e perpetuarsi di una tradizione plurisecolare, oltre che un innegabile valore naturalistico, contribuendo alla tutela delle specie ittiche e dell'avifauna protetta. Per il mantenimento di tali elementi risulta, tuttavia, imprescindibile il costante intervento dell'uomo, che plasma il territorio in modo tale da controllare anche i livelli idrici e la salinità delle acque.

In tale quadro occorre ricordare che la normativa speciale per Venezia, ed in particolare l'articolo 3, lettera l), della legge n. 798 del 1984, ha stabilito che, ai fini di perseguire gli obiettivi preordinati alla salvaguardia di Venezia e della sua laguna, si dovesse, tra l'altro, procedere a «lire 7 miliardi, di cui lire 3 miliardi nell'esercizio 1984, lire 2 miliardi nell'esercizio 1985 e lire 2 miliardi nell'esercizio 1986, per studi e progettazioni relativi alle opere di competenza dello Stato per l'aggiornamento degli studi sulla laguna, con particolare riferimento ad uno studio di fattibilità delle opere necessarie ad evitare il trasporto nella laguna di petroli e derivati, a ripristinare i livelli di profondità dei canali di transito nei termini previsti della legge 16 aprile 1973, n. 171, e compatibili col traffico mercantile, nonché all'apertura delle valli da pesca».

Nel corso degli ultimi venticinque anni il magistrato alle acque di Venezia, articolazione periferica del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, competente all'attuazione delle statuizioni di cui alla legislazione speciale per Venezia e, quindi, alla realizzazione degli interventi ivi previsti, ha sviluppato una serie di iniziative direttamente fina-

lizzate a verificare l'incidenza della apertura delle valli da pesca sul fenomeno delle acque alte nonché ai fini di miglioramento ambientale lagunare.

Le attività sono consistite in studi, progettazioni e sperimentazioni, anche in sito, mediante l'apertura alla libera espansione delle maree di (parte) di una valle da pesca (valle Figheri).

L'esito dei riferiti approfondimenti ha escluso che l'apertura delle valli da pesca possa concorrere attivamente all'attenuazione del fenomeno delle acque alte o al miglioramento dello stato dell'ecosistema lagunare.

È ormai chiarito che, nell'ambito dei compendi vallivi, tutti i beni risultano di proprietà privata, ivi compresi gli specchi d'acqua determinati dall'allagamento ad opera dell'uomo dei terreni preesistenti.

Residua l'esigenza di verificare la titolarità degli specchi d'acqua salmastra.

Quanto sopra non può prescindere dalla considerazione che l'insieme dei compendi vallivi può essere conservato e valorizzato solo con il costante, impegnativo ed oneroso intervento dell'uomo, e segnatamente dei proprietari delle parti private che attualmente le occupano.

L'intervento antropico costituisce un fattore di mantenimento del delicato equilibrio geomorfologico e biologico, in assenza del quale il «bene valle» potrebbe essere disperso.

Proprio l'esigenza della continua (e, si ribadisce, imprescindibile) azione umana, impone di garantire certezza a coloro i quali in tali compendi esercitano attività produttive o, comunque, impegnano risorse per poter assicurare la conservazione dei compendi vallivi, nella loro natura di beni paesaggistici.

Deve, dunque, delinearsi un quadro normativo certo, che consenta di assicurare a chi garantisce ragione di conservazione e valorizzazione dei beni, di poter operare in piena legittimità e nella sicurezza di poter

effettuare investimenti, anche significativi, per i riferiti fini.

Quanto sopra ribadendo che i compendi vallivi rappresentano anche plessi produttivi di significativo rilievo ai fini occupazionali diretti ed indiretti. Ciò con l'evidenza che un parametro legislativo nel quale operare assicurerà anche la stabilità dei compendi produttivi e, conseguentemente, dell'occupazione.

Vale, peraltro, ricordare che l'articolo 2 comma 1-ter del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, prevede che «Fino alla completa realizzazione del processo di attuazione dei trasferimenti di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, l'autorità competente provvede alla ricognizione, limitatamente ai terreni agricoli e alle valli da pesca della laguna di Venezia, dei compendi costituiti da valli arginate alla data di entrata in vigore dell'articolo 28 del codice della navigazione».

È chiara la finalità della riferita statuizione normativa: evidenziare quali valli fossero già arginate prima della entrata in vigore del codice della navigazione al fine di verificare, proprio in esito alla riferita indagine, a quali compendi vallivi non possa essere applicata la disposizione dell'articolo 28 del menzionato codice della navigazione.

Al riguardo appare opportuno ricordare che, ai sensi della disposizione contenuta nel citato articolo 28 del codice della navigazione, che come sopra ricordato ha ricompreso tra i beni demaniali «...i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare...». Ciò con il corollario che le valli già «chiuse» (*rectius*: arginate) al momento dell'entrata in vigore del codice di che trattasi non avrebbero potuto (*rectius*: non potevano e non possono) essere suscettive nella categoria dei beni considerati dal richiamato articolo 28 proprio perché,

in quel momento, non risultavano aperte alla libera espansione delle maree.

D'altra parte non riveste alcun rilievo la circostanza che le valli da pesca godano di immissione di acqua dolce atteso che per l'utilizzo di questa, ai fini di vivificazione, i proprietari / gestori dei compendi vallivi sono titolari di specifiche concessioni di derivazione d'acqua le quali sono gravate da apposito canone concessorio.

In sostanza, allorquando l'amministrazione preposta alla verifica imposta dal decreto-legge n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011, avrà espletato le attività ivi previste, le valli che risultassero già arginate all'entrata in vigore del codice della navigazione dovranno, per effetto della giuridica impossibilità di sussumere tali beni nella categoria considerata dalla norma del richiamato articolo 28 del codice della navigazione, essere ricomprese tra i beni privati.

Il presente disegno di legge vuole, dunque, garantire una regolamentazione puntuale dei compendi vallivi che se da un lato determina la certezza delle situazioni giuridiche, distinguendo tra specchi d'acqua di proprietà privata (per effetto della loro arginatura prima dell'entrata in vigore del codice della navigazione) e specchi d'acqua di proprietà demaniale, dall'altro è idonea a determinare a favore dell'Erario la certezza di entrate attraverso la riscossione di canoni commisurati a criteri oggettivi che tenga conto delle attività produttive effettivamente esercitate nei compendi di che trattasi e della finalità di assicurare, per il futuro, la salvaguardia delle caratteristiche di bellezza paesaggista ed ambientale proprie delle valli da pesca della laguna di Venezia.

Per perseguire tale finalità è previsto che gli specchi d'acqua di proprietà demaniale siano assentiti in regime di concessione.

È di palmare evidenza, peraltro, che l'affidamento in concessione d'uso dei beni di che trattasi non potrà intervenire indiscriminatamente a favore di chiunque dovendo,

piuttosto, essere privilegiata l'unitarietà fisica e funzionale dei compendi vallivi. D'altra parte la disponibilità degli specchi d'acqua senza la corrispondente disponibilità della residua area di cui si compone la valle da pesca, incontestabilmente di proprietà privata, non solo non permette lo sfruttamento del bene demaniale, ma pone anche una serie di questioni relative alla fase di manutenzione ordinaria e straordinaria dei beni.

Da qui l'evidenza che dovrebbe ipotizzarsi una accessorietà del bene pubblico a quello privato con la conseguenza che la concessione dello spazio acqueo demaniale deve essere accordato in funzione di tale inestricabile connessione ed unicità del compendio vallivo e, quindi, ai proprietari dei beni privati che concorrono a costituire la valle da pesca nella sua conformazione originaria (dunque, una sorta di concessione di beni *propter rem*).

Il disegno di legge consiste di quattro articoli.

L'articolo 1 è finalizzato a precisare la consistenza giuridica delle valli da pesca, anche in relazione alle norme attualmente di riferimento, consentendo di superare una lunga e defaticante disputa, anche giudiziale, che ha vulnerato la capacità produttiva e la conservazione ambientale dei menzionati compendi, fornendo certezza nei rapporti giuridici pubblico/privato.

In particolare:

il comma 1 definisce le valli da pesca, sia in relazione alla loro ubicazione che alla loro connessione con la laguna di Venezia;

il comma 2 stabilisce gli elementi che concorrono a costituire i compendi vallivi;

il comma 3 precisa quali tra gli elementi che concorrono a costituire i compendi vallivi sono, con riferimento a tutte le valli da pesca, di proprietà privata;

il comma 4 stabilisce che gli specchi d'acqua delle valli arginate prima della data di entrata in vigore del codice della navigazione, così risultanti a seguito della rico-

gnizione prevista dall'articolo 2, comma 1-ter, del decreto-legge n. 225 del 2010 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011, sono di proprietà privata.

L'articolo 2 intende disciplinare i termini e le modalità di utilizzo da parte dei soggetti privati titolari del diritto di proprietà delle parti private dei compendi vallivi, degli specchi d'acqua demaniali, prevedendo il ricorso all'istituto della concessione di beni.

In particolare:

il comma 1 prevede l'affidamento in concessione che segue la proprietà delle valli;

il comma 2 precisa l'obbligo del concessionario di versare un canone annuo per ettaro di specchio d'acqua, parametrando detto canone a quello usualmente utilizzato per le concessioni rivolte allo sfruttamento ittico estensivo. È peraltro previsto, che nel caso in cui nel compendio vallivo non sia esercitata attività produttiva, il canone deve essere aumentato;

il comma 3 prevede gli obblighi che devono essere assunti dai concessionari;

il comma 4 precisa che alle convenzioni regolatorie delle concessioni deve essere allegato un piano, di durata quinquennale, contenente le attività manutentive a carico del privato e i programmi di valorizzazione ambientale e di valorizzazione produttiva della valle da pesca, precisando che in caso di valli da pesca ove l'itticoltura non

è praticata il documento tecnico dovrà limitarsi ad individuare le manutenzioni programmate e gli interventi di valorizzazione ambientale;

il comma 5 precisa la durata trentennale delle concessioni ed, invece, la cadenza quinquennale del piano allegato alle convenzioni e delle attività ivi previste;

il comma 6 prevede che le concessioni debbono preservare e rispettare i criteri di integrità ed unitarietà della laguna di Venezia.

L'articolo 3, costituito da un unico comma, precisa che per tutti i compendi vallivi sarà applicato un canone di emungimento per ogni ettaro di specchio d'acqua.

L'articolo 4 stabilisce l'abrogazione dell'articolo 9 della legge n. 366 del 1963 e l'obbligo dell'utilizzo delle valli nel rispetto della normativa preordinata alla salvaguardia di Venezia e dei provvedimenti eventualmente adottati dal magistrato alle acque di Venezia per il mantenimento del regime lagunare.

L'abrogazione dell'articolo 9 sopra richiamato è coerente con la dichiarata demanialità delle valli, salvo che quelle arginate prima del 1942 e con i risultati degli studi e delle sperimentazioni, che hanno escluso che l'apertura delle valli da pesca alla libera espansione delle maree abbia alcun riflesso sul fenomeno delle acque alte.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Per «valli da pesca» si intendono le zone e i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno possono, in qualsiasi modo, comunicare con la laguna aperta e sono ricomprese, anche parzialmente, all'interno della conterminazione della laguna di Venezia.

2. I compendi vallivi sono costituiti dagli argini, dai marginamenti, dalle terre emerse, dagli specchi d'acqua determinati dall'allagamento ad opera dell'uomo di terre emerse e dagli specchi d'acqua.

3. Sono di proprietà privata gli argini, i marginamenti, le terre emerse e gli specchi d'acqua determinati dall'allagamento ad opera dell'uomo di terre emerse.

4. Gli specchi d'acqua dei compendi vallivi che, in esito alla ricognizione di cui all'articolo 2, comma 1-ter, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, risultino arginati alla data di entrata in vigore del codice della navigazione, sono di proprietà privata.

### Art. 2.

1. I titolari delle parti vallive di proprietà privata possono ottenere in concessione gli specchi d'acqua demaniali facenti parte del medesimo compendio vallivo.

2. La concessione di cui al comma 1 è a titolo oneroso, il canone annuo è commisurato ai parametri applicati per le concessioni lagunari ed è raddoppiato qualora nel compendio vallivo non sia praticato l'allevamento ittico.

3. Le convenzioni regolatorie della concessione devono prevedere l'obbligo, in capo ai concessionari, di garantire la manutenzione ordinaria e straordinaria e la valorizzazione ambientale degli specchi acquei oggetto di concessione.

4. Ai fini di cui al comma 3 il richiedente presenta un piano di durata quinquennale contenente le attività manutentive ordinarie e straordinarie, un programma di conservazione e valorizzazione ambientale, l'eventuale programma di valorizzazione produttiva della valle da pesca, da realizzare a propria cura e spese. La mancata attuazione del programma è giusta causa di revoca della concessione.

5. Le concessioni hanno durata trentennale, il piano di cui al comma 4 deve essere aggiornato ogni cinque anni a cura del concessionario.

6. L'integrità morfologica, idraulica e paesaggistico-ambientale della laguna di Venezia, nonché la sua unitarietà costituiscono criteri informativi per il rilascio delle concessioni.

#### Art. 3.

1. A tutti i compendi vallivi è applicato un canone di emungimento dell'acqua, aggiornato periodicamente, commisurato alla superficie degli specchi acquei.

#### Art. 4.

1. Gli specchi d'acqua delle valli da pesca devono essere utilizzati, anche ai fini dell'esercizio delle attività produttive, nel rispetto della normativa vigente per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna e dei provvedimenti disposti dal magistrato alle acque di Venezia per il mantenimento del regime lagunare.

2. L'articolo 9, della legge 5 marzo 1963, n. 366, è abrogato.

