



CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

UNDICESIMA LEGISLATURA

PROPOSTA DI LEGGE STATALE N. 24

PROPOSTA DI LEGGE STATALE da trasmettere al Parlamento Nazionale ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione
d'iniziativa dei Consiglieri Speranzon, Polato, Soranzo, Razzolini e Formaggio

NORME PER IL TRASFERIMENTO DI AREE UBICATE NEL TERRITORIO DEL COMUNE DI CAORLE DAL DEMANIO DELLO STATO AL PATRIMONIO DISPONIBILE DEL COMUNE E PER LA SUCCESSIVA CESSIONE A PRIVATI

Presentato alla Presidenza del Consiglio il 5 ottobre 2022.

NORME PER IL TRASFERIMENTO DI AREE UBICATE NEL TERRITORIO DEL COMUNE DI CAORLE DAL DEMANIO DELLO STATO AL PATRIMONIO DISPONIBILE DEL COMUNE E PER LA SUCCESSIVA CESSIONE A PRIVATI

Relazione:

La località oggi chiamata “Falconera” e ubicata all’interno dei confini amministrativi del Comune di Caorle deriva il proprio nome dall’antico porto romano “Portus Reatinum”, menzionato nelle fonti storiche da Plinio il Vecchio e costituente un antico distaccamento militare per il controllo dell’alto Adriatico e base commerciale per le navi che risalivano le principali vie d’acqua (Nicesolo, Lemene, Livenza) verso le città romane di Julia Concordia (Concordia Sagittaria) e Opitergium (Oderzo).

A partire dal secondo dopo guerra, l’area divenne oggetto di un processo di inurbazione da parte di privati cittadini, per lo più dediti alla pesca. La realizzazione di insediamenti anche a destinazione abitativa era stata dettata dalle necessità di vita dei pescatori della zona per l’esercizio della loro attività.

Sorsero così nel tempo i tipici “casoni”, per abitarvi e per tenere gli attrezzi di lavoro. Qualcuno, col crescente afflusso di attività e persone, vi realizzò anche la propria casa di abitazione in muratura, altrove sorsero attività commerciali di ristorazione. L’urbanizzazione si sviluppò in modo del tutto spontaneo, senza alcuna programmazione di tipo urbanistico, sfruttando quelle aree sopraelevate che distavano già allora quasi quattrocento metri dalla battigia e che si prestavano a essere edificate senza alcun pericolo per le persone.

In origine, tali processi di edificazione vennero contrastati dai proprietari dell’area succedutisi nel tempo che li avevano ricevuti in aggiudicazione dallo Stato all’inizio del secolo scorso.

Per lungo tempo i proprietari furono in contenzioso con il Demanio, dato che lo Stato, nel cedere un’amplissima porzione degli arenili trasformandoli in beni di libero commercio, si era basato per l’identificazione dei beni sulle vecchie mappe del catasto austriaco. Le ragioni del contenzioso erano dunque riconducibili a una notevole incertezza sugli esatti confini tra proprietà pubblica e proprietà privata, dovuta in gran parte all’insufficiente modalità descrittiva dei sedimi contenuta negli atti di trasferimento e alle numerose incongruenze prodottesi a séguito del passaggio dal catasto austriaco-italiano al Nuovo Catasto Terreni del 1929.

Durante tutto il periodo di sviluppo urbano dell’area di Falconera, l’Amministrazione Comunale di Caorle scelse sostanzialmente di non contrastare l’iniziativa privata e anzi intervenne a più riprese realizzando le infrastrutture di base a servizio degli insediamenti.

Alla fine degli anni ’50 risale l’installazione dei servizi di acquedotto e di energia elettrica e negli anni Settanta il Comune realizzò un complesso di opere di urbanizzazione primaria consistite nella costruzione di una strada veicolare che perimetra l’abitato, oggi denominata Via dei Casoni, nell’impianto di illuminazione pubblica e nella rete fognaria.

Per un lunghissimo lasso di tempo, anche la locale Amministrazione della Marina Mercantile, rappresentata dalla Capitaneria di Porto, ente cui spettava la polizia e la disciplina dell’uso del Demanio Marittimo, non ebbe ad attivarsi in

alcun modo per impedire il progressivo insediarsi della popolazione locale nell'area di Falconera, che già allora si caratterizzava per essere un terreno sopraelevato di almeno due metri rispetto al medio mare, pianeggiante e consolidato, con essenze arboree spontanee anche di alto fusto.

Solamente sotto il profilo fiscale, l'Ufficio del Registro di Portogruaro, sin dal 1955, aveva assoggettato gli abitanti di Falconera al pagamento di un canone per l'occupazione delle aree, sul presupposto che esse appartenessero tutte indistintamente al Demanio statale, benché non esistesse alcun valido titolo a sostegno dell'Amministrazione Marittima, né tanto meno la presenza in loco dei segni materiali di una dividente demaniale. Tale condizione di incertezza sulla natura giuridica delle aree, come detto risalente sino al primo atto di aggiudicazione stipulato tra lo Stato e i primi proprietari privati, continuò a protrarsi nei decenni successivi, alimentando - si può dire con ciclica periodicità - anche una serie di procedimenti in ambito penale.

Intanto nel 1971 il Comune di Caorle si era attivato per elevare un muro che separasse il complesso abitativo dal litorale, che nel frattempo si era notevolmente esteso per apporto del fiume e delle correnti marine.

In séguito all'entrata in vigore della legge 28.02.1985 n. 47 (Condono edilizio), molti abitanti di Falconera presero l'iniziativa di presentare al Comune di Caorle domanda di concessione in sanatoria, per quei fabbricati, in alcuni casi già vecchi di trent'anni, che erano stati edificati senza alcuna autorizzazione edilizia.

Oggi, dopo oltre un trentennio, molte (se non tutte) di quelle pratiche edilizie non risultano essere state mai definite pur a fronte, in alcuni casi, dell'avvenuto pagamento da parte dei privati di tutte le somme loro richieste a titolo di oblazione e di sanzione amministrativa pecuniaria. Sul punto non è un fuor d'opera sottolineare che la Capitaneria di Porto di Venezia, alla quale le pratiche venivano trasmesse dal Comune per il rilascio del competente parere sulle domande di sanatoria, aveva in molti casi determinato un congelamento delle domande, riservandosi ogni decisione all'esito di una compiuta indagine sui luoghi.

L'anomala situazione di un intero quartiere, realizzato senza previsioni dello strumento urbanistico e senza titoli edilizi, su di un'area di incerta proprietà, interamente urbanizzata dall'Ente Locale con infrastrutture primarie epperò oggetto di continue rivendicazioni economiche da parte dell'Amministrazione Finanziaria, cominciò a costituire per l'intera comunità di Caorle un problema non soltanto di governo del territorio ma anche di rilevante impatto sociale.

Fu così che alla fine del 1992 il Consiglio Comunale di Caorle prese l'iniziativa e adottò sull'intera area un Piano di Recupero di iniziativa pubblica, successivamente approvato il 22 luglio 1993 con delibera del Consiglio n. 63, senza alcuna opposizione da parte dell'Amministrazione Marittima che, peraltro, riconosceva come nell'attualità quell'area non conservasse più alcuna attitudine agli usi pubblici del mare.

Parallelamente all'impegno per risolvere i problemi di regolarizzazione urbanistica, l'Amministrazione Comunale, con delibera di Consiglio n. 21 del 5 marzo 1993, si era dichiarata interessata anche ad acquisire dallo Stato l'intera zona urbanizzata di Falconera, "al fine di garantire, in un secondo tempo, la piena proprietà dell'area occupata dai singoli cittadini con costruzioni edilizie e

nel contempo procedere ad una riqualificazione territoriale ad uso pubblico". Tuttavia l'iniziativa non ebbe alcun seguito concreto.

Occorse l'approvazione della Legge Finanziaria del 2005 (L. 311/2004), perché l'ipotesi di una sdemanializzazione delle aree e successiva loro acquisizione al patrimonio comunale tornasse a essere seriamente discussa a livello delle Amministrazioni competenti. Le disposizioni della Legge rendevano possibile la cessione dei beni immobili da parte dello Stato ai Comuni, senza neppure la necessità di una formale procedura di sdemanializzazione.

In particolare, l'art. 1 ai commi 434 e 435 istituiva un procedimento per trasferire a titolo oneroso ai Comuni le aree del Demanio sulle quali, alla data di entrata in vigore della Legge, fossero state già realizzate le opere di urbanizzazione primaria di cui alla Legge n. 847/1964, rendendo così finalmente possibile l'acquisizione, da parte del Comune di Caorle, dell'intera area di Falconera.

Con istanza 14.3.2007, venne quindi richiesto formalmente dal Comune all'Agenzia del Demanio l'acquisto dell'intero compendio.

La determinazione del prezzo fu stabilita dall'Amministrazione finanziaria con nota 20.4.2007, in ragione delle caratteristiche tipologiche delle aree impegnate dagli insediamenti abitativi, qualificate nel PRG comunale come zona omogenea C1, cioè zona di espansione residenziale. Quelle aree erano indicate in Catasto Terreni come Demanio dello Stato e provenivano dall'antico mappale 23 del fg. 34 a seguito di un riordino d'ufficio risalente al 1976, che dava origine alle particelle 437 (Ramo Trasporti e Navigazione) e 529 (Ramo Marina Mercantile).

Il Comune di Caorle, prima di poter dar corso alla formale stipula, dovette provvedere alla variazione del Bilancio di Previsione dell'esercizio in corso nonché al Bilancio Triennale 2007/2009.

Il Sindaco dette addirittura incarico a un geometra del luogo di predisporre i frazionamenti delle aree in parola, funzionali a dar poi seguito sul piano tecnico alla successiva vendita dei sedimi ai singoli occupanti.

Ma lo scoppio della crisi finanziaria di quegli anni e le misure di contenimento della spesa pubblica, adottate anche a carico dei Comuni, fecero segnare all'iniziativa una battuta d'arresto, contribuendo così a perpetuare sino ai giorni nostri il destino di apparente irresolubilità della vicenda degli insediamenti di Falconera.

Non è questa la sede per intrattenersi, nel dettaglio, sull'inquadramento attuale delle aree, ai sensi dei vigenti strumenti urbanistici del Comune di Caorle (che con l'approvazione del nuovo PAT comunale, identifica l'area di Falconera come una zona omogenea di espansione residenziale, dunque prima di tutto riconoscendone la consolidata vocazione abitativa e, sotto il profilo delle fragilità idrogeologiche, la sua idoneità all'edificazione sotto condizione, ma comunque esclusa dal perimetro di rischio legato ad allagamenti per mareggiate) né per riepilogare i complessi procedimenti giudiziari, in parte già definiti ed in parte a tutt'oggi pendenti, anche in sede penale, per illeciti urbanistico/paesaggistici, violazioni del Codice della Navigazione e di articoli del codice penale per pretesi delitti contro il patrimonio, e che hanno dato luogo anche al sequestro di immobili.

Ciò che si intende fare è assumere una iniziativa, che si vuole definita e circostanziata, ma soprattutto conclusiva di una vicenda che a distanza di decenni ancora ingenera “incertezza del diritto” nella comunità di Falconera.

In tal senso si ritiene di valorizzare un percorso di iniziative legislative intraprese, su tematiche quale quella in esame, a livello parlamentare, già dalla XIII^a legislatura, ma allo stato, pur reiterate, non approdate a utile definizione; alcune di queste volte proprio ad affrontare il tema di località Falconera in Comune di Chioggia e corredate dalla previsione di passaggio delle aree in questione a titolo oneroso direttamente al patrimonio disponibile del Comune di Caorle, quindi con una loro sostanziale sdemanializzazione e con possibilità, per il Comune di attribuirle in proprietà ai singoli privati secondo un procedimento a domanda di parte a trattativa privata, a fronte del pagamento di un prezzo di trasferimento ed apposizione sui terreni così acquistati, di un vincolo decennale di non ulteriore trasferibilità, al fine di evitare forme di speculazione da parte dei privati cessionari.

Constatato il permanere di condizioni di indisponibilità di disposizioni vigenti utilmente applicabili al caso di Località Falconera in Comune di Caorle, si ritiene sussistano, alla luce della puntuale disamina dello stato di fatto e di diritto, tutte le condizioni per una proposta di legge “di sintesi”: ossia, di un articolato normativo in grado di raccogliere in sé e fare proprie, da un lato, quelle soluzioni già percorse dal Legislatore in tempi anche recenti per risolvere problemi analoghi (intendiamo riferirci, in particolare, alla legge 28 febbraio 2017, n. 20 relativa al caso degli insediamenti di Riva Lusenzo a Chioggia) e, dall’altro lato, che allo stesso tempo si presenti come un corpo organicamente ordinato per affrontare le esigenze di una specificità territoriale tanto peculiare come quella di Caorle.

L’articolato che si viene a proporre ha l’ambizione di contemperare l’interesse degli abitanti a entrare stabilmente e definitivamente nella titolarità dei beni posseduti con quello dello Stato a non vedersi depauperato di patrimonio pubblico, senza alcun corrispettivo e a unico appannaggio di soggetti privati.

Si porrà, infine, attenzione a non lasciare priva di previsioni la materia della compatibilità urbanistico-edilizia degli insediamenti e la sorte dei procedimenti amministrativi e penali pendenti aventi a oggetto la restituzione delle aree occupate e il pagamento delle indennità per le occupazioni pregresse.

NORME PER IL TRASFERIMENTO DI AREE UBICATE NEL TERRITORIO DEL COMUNE DI CAORLE DAL DEMANIO DELLO STATO AL PATRIMONIO DISPONIBILE DEL COMUNE E PER LA SUCCESSIVA CESSIONE A PRIVATI

Art. 1 - Trasferimento aree demaniali al patrimonio disponibile del Comune.

1. Le aree intestate al demanio pubblico dello Stato site nel territorio del Comune di Caorle e facenti parte del comprensorio denominato “Falconera” nelle quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, siano state compiute e risultino ultimate opere edilizie e di urbanizzazione da parte di enti o privati cittadini, anche senza preventivo rilascio del prescritto titolo edilizio, sono trasferite al patrimonio disponibile del Comune di Caorle.

2. Il Direttore dell’Agenzia del Demanio competente per territorio è tenuto a compiere tutti gli atti necessari a dare esecuzione al trasferimento di cui al comma 1 e a determinare il prezzo di cessione delle aree a seguito di formale richiesta del Comune di Caorle.

3. La richiesta di cui al comma 1 dovrà contenere l’esatta descrizione planimetrica e catastale delle aree ed essere accompagnata da ogni elaborato tecnico necessario per la loro identificazione e per l’eventuale frazionamento.

4. La presentazione della richiesta impegna il Comune di Caorle al pagamento in favore dell’Agenzia del Demanio del prezzo determinato ai sensi dell’articolo 2.

Art. 2 - Procedura e criteri di definizione del prezzo di cessione.

1. Il prezzo della cessione delle aree di cui all’articolo 1 è determinato dall’Agenzia del Demanio competente per territorio, prendendo a riferimento le caratteristiche del solo terreno e valutando l’incidenza di tutte le caratteristiche e i vincoli su di esso gravanti secondo le previsioni dello strumento urbanistico vigente al momento della richiesta, senza tenere conto del valore di edifici o piantagioni su di esso insistenti.

2. Avverso la determinazione del prezzo di cui al comma 1 è ammessa opposizione da parte del Comune di Caorle avanti gli organi di giurisdizione ordinaria nel termine di sessanta giorni dalla comunicazione del prezzo di cessione da parte dell’Agenzia del Demanio. In mancanza di opposizione nel termine prescritto, il prezzo della cessione si intende definitivamente stabilito.

3. Il Direttore dell’Agenzia del Demanio è competente alla stipula dell’atto di cessione, decorsi novanta giorni dalla comunicazione del prezzo di cessione da parte della Agenzia del demanio al Comune di Caorle.

4. Il pagamento del prezzo della cessione avviene in unica soluzione alla stipulazione dell’atto di trasferimento.

Art. 3 - Alienazione a titolo oneroso delle aree acquisite al patrimonio disponibile del Comune.

1. Il Comune di Caorle è autorizzato ad alienare le aree di cui all’articolo 1, a domanda del privato che comprovi di essere nel pacifico possesso delle stesse alla data di entrata in vigore della presente legge.

2. La domanda di cui al comma 1 deve contenere l’individuazione planimetrica e catastale del terreno di cui si chiede la cessione, l’indicazione dei confini materiali dello stesso e la dichiarazione della sua destinazione d’uso al

momento di presentazione della domanda. Nella domanda deve altresì essere indicato il periodo da cui l'interessato occupa il terreno direttamente ovvero quello da cui lo ha ricevuto in uso o in godimento da parte di precedente occupante.

3. Il prezzo di cessione è determinato dal Responsabile del competente servizio del Comune di Caorle e deve comprendere la quota di spesa sostenuta per acquistare il terreno dal demanio pubblico dello Stato, nonché la quota proporzionale degli oneri sostenuti dal Comune per la realizzazione delle opere di urbanizzazione e per gli eventuali frazionamenti.

4. Contro la determinazione del prezzo di cessione è ammessa opposizione avanti gli organi di giurisdizione ordinaria nel termine di sessanta giorni dalla sua comunicazione da parte del Comune di Caorle.

5. Il Responsabile del procedimento stipula l'atto di cessione entro il termine di novanta giorni dalla scadenza del termine per proporre l'opposizione avverso la determinazione del prezzo ovvero dalla sentenza irrevocabile che ha definito il giudizio di opposizione.

6. Per un periodo di cinque anni dalla data di stipulazione dell'atto di cessione è fatto divieto ai privati di trasferire a terzi la proprietà o il diritto di superficie sulle aree acquisite ai sensi dei commi precedenti. Del divieto è fatta menzione nell'atto di cessione.

Art. 4 - Definizione dei procedimenti amministrativi pendenti.

1. Dalla data di presentazione della domanda di cessione da parte del privato sono sospesi i procedimenti amministrativi di rilascio e di ingiunzione relativi alle aree oggetto della domanda.

2. L'acquisto delle aree determina l'estinzione dei procedimenti di cui al comma 1 e il venir meno delle pretese dello Stato per canoni pregressi e in genere per indennità richieste a qualsiasi titolo in dipendenza dell'occupazione delle aree oggetto di cessione.

3. L'acquisto delle aree ha altresì valore di sanatoria per tutte le opere realizzate da enti o da privati sulle aree oggetto di cessione in carenza di titolo o in totale o parziale difformità dallo stesso, a condizione che siano state ultimate alla data del 31 dicembre 2021. La prova dell'avvenuta ultimazione delle opere entro la data indicata può essere fornita con qualsiasi mezzo.

Art. 5 - Disciplina dei procedimenti penali pendenti.

1. A decorrere dalla presentazione della richiesta di cessione delle aree di cui all'articolo 1 e sino alla conclusione dei procedimenti di acquisizione delle aree dal demanio pubblico dello Stato e di trasferimento delle medesime ai privati, i processi penali in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, promossi a carico dei privati occupanti per invasione e occupazione di aree demaniali e per violazioni edilizie, sono sospesi.

2. L'acquisto delle aree da parte del Comune di Caorle estingue i reati di cui agli articoli 633-639 bis c.p., all'art. 1161 Cod. Nav. nonché agli artt. 44, 71, 72, 75 del D.p.r. 6 giugno 2001 n. 380 e all'art. 181 del D. Lgs. n. 22 gennaio 2004 n. 42, limitatamente alle opere ultimate alla data del 31 dicembre 2021.

Art. 6 - Norma finanziaria.

1. Alle minori entrate derivanti dall'attuazione del presente articolo, valutate in 800.000,00 euro per ciascuno degli anni 2023 e 2024, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2022-2024, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2023 e 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

INDICE

Art. 1 - Trasferimento aree demaniali al patrimonio disponibile del Comune.....	5
Art. 2 - Procedura e criteri di definizione del prezzo di cessione.....	5
Art. 3 - Alienazione a titolo oneroso delle aree acquisite al patrimonio disponibile del Comune.....	5
Art. 4 - Definizione dei procedimenti amministrativi pendenti.....	6
Art. 5 - Disciplina dei procedimenti penali pendenti.....	6
Art. 6 - Norma finanziaria.....	7