

SERVIZIO ATTIVITA' FAUNISTICO-VENATORIE E PESCA  
IL RESPONSABILE  
**VITTORIO ELIO MANDUCA**TIPO ANNO NUMERO  
REG.  
DEL

Invio tramite Pec

**Spett.li**  
**Associazioni di categoria****Imprese di acquacoltura****E p.c. Comuni costieri****LORO SEDI**

**OGGETTO: CIRCOLARE - Art. 1, commi da 675 a 684, della Legge 30 dicembre 2018 n. 145 (“Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019/2021”). Indicazioni operative in merito alle Concessioni demaniali marittime per attività di pesca, acquacoltura e attività produttive ad esse connesse.**

## 1. PREMESSA

La Legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021”, pubblicata in G.U. n. 302 del 31/12/2018 (Supplemento Ordinario n. 62) ed entrata in vigore il 1° gennaio 2019, stabilisce, all’art. 1, nelle norme comprese tra il comma 675 e il comma 683, la procedura per la complessiva revisione della materia delle concessioni demaniali e la proroga di 15 anni delle concessioni demaniali marittime di cui al D.L. 400 del 1993, articolo 01, comma 1, vigenti alla data di entrata in vigore della medesima legge di stabilità, ovvero il 1° gennaio 2019.

## 2. LA REVISIONE DELLA MATERIA DEMANIALE

In particolare, il comma 675 prevede che: «Al fine di tutelare, valorizzare e promuovere il bene demaniale delle coste italiane, che rappresenta un elemento strategico per il sistema economico, di attrazione turistica e di immagine del Paese, in un’ottica di armonizzazione delle normative europee, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro delle

Viale Della Fiera 8  
40127 Bolognatel 051.527.4820-4627  
fax 051.527.4688EMAIL: [territorioruale@regione.emilia-romagna.it](mailto:territorioruale@regione.emilia-romagna.it)  
PEC: [territoriorurale@postacert.regione.emilia-romagna.it](mailto:territoriorurale@postacert.regione.emilia-romagna.it)

1

	INDICE	LIV.1	LIV.2	LIV.3	LIV.4	LIV.5	ANNO	NUM.	SUB.
a uso interno: DP / /	Classif: 4358	440	50				Fasc. 2019	1	

*infrastrutture e dei trasporti e del Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro per gli affari europei, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministro per gli affari regionali e la Conferenza delle regioni e delle province autonome, sono fissati i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime.»*

I commi da 676 a 681, quindi, individuano i contenuti del Decreto di cui al comma 675, gli ambiti e le procedure (nonché le funzioni degli altri Enti competenti sui diversi aspetti coinvolti) per la generale revisione di cui al medesimo comma 675.

L'insieme delle previsioni delle norme sopra richiamate, sinteticamente, prevede la seguente tempistica:

- entro 120 giorni dall'entrata in vigore della Legge di Bilancio, con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sono fissati i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime (comma 675), stabilendone condizioni e modalità (comma 676) nonché criteri di indirizzo per la complessiva revisione normativa in materia (comma 677);
- entro due anni dalla data di adozione del suddetto decreto, le amministrazioni competenti per materia, dallo stesso decreto individuate, provvedono a darvi attuazione (comma 678);
- a seguito della suddetta attuazione è avviata una consultazione pubblica che «...*deve concludersi entro il termine massimo di centottanta giorni dalla data di conclusione dei lavori da parte delle amministrazioni di cui al comma 678*» (comma 679).
- assegnazione delle nuove concessioni demaniali su aree concedibili e prive di concessioni in essere alla data di entrata in vigore della Legge di Bilancio solo al termine della consultazione pubblica prevista dalla stessa legge (comma 681).

### **3. DIVIETO DI RILASCIO DI NUOVE CONCESSIONI DEMANIALI. ESTENSIONE ED EVENTUALI ECCEZIONI**

La tempistica sopra scandita assume particolare rilievo in relazione alle previsioni del comma 681, ai sensi del quale «*Al termine della consultazione di cui al comma 679, secondo i*



*principi e i criteri tecnici stabiliti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal comma 680, sono assegnate le aree concedibili ma prive di concessioni in essere alla data di entrata in vigore della presente legge.»*. Tale previsione, infatti, pare consentire il rilascio di nuove concessioni solo in esito alla consultazione pubblica prevista dal comma 679, comportando implicitamente il **divieto di rilascio di nuove concessioni demaniali sino alla conclusione della consultazione pubblica prevista dal comma 679.**

A tale ultimo proposito, tuttavia, pare opportuno precisare che:

1. il divieto di rilascio di nuove concessioni è norma eccezionale e come tale di stretta interpretazione, con la conseguenza che esso riguarda esclusivamente le “*aree*” ma non le “*pertinenze*” (costruzioni e altre opere appartenenti al Demanio dello Stato) al momento non concesse;
2. in assenza di eventuali chiarimenti o correttivi alla legge, la norma deve essere applicata nel senso che non possono essere rilasciati non solo “nuove concessioni” su aree demaniali attualmente libere, ma neppure “ampliamenti” di concessioni esistenti su aree demaniali attualmente libere;
3. le “modifiche” e “variazioni” di concessioni demaniali marittime esistenti non costituenti “ampliamento”, non comportando occupazione di maggiore superficie, non sono assoggettate al divieto previsto dal comma 281;
4. per non contravvenire ai principi di derivazione comunitaria, devono intendersi comunque rilasciabili nuove concessioni a favore di Enti Pubblici o di Enti esercenti pubblici servizi, in particolare se relative allo svolgimento di attività di interesse pubblico o di pubblica necessità (ad es. ricerca scientifica);
5. non pare contrastare con il suddetto divieto neppure il rilascio *ex novo* o il rinnovo di concessioni demaniali “in precario”, ossia rilasciate sotto la condizione che la durata delle stesse non sia superiore alla tempistica scandita dai commi 675-679 della Legge di Bilancio per il 2019 (complessivamente pari a 120 giorni, più due anni, più 180 giorni decorrenti dal 1° gennaio 2019) il cui termine, salve ulteriori proroghe dei termini, può arrivare sino alla data del 31 ottobre 2022; infatti, tenendo conto della circostanza che detta tipologia di concessioni, proprio per la loro temporaneità e precarietà, e in considerazione del fatto che da tempo è venuto meno il c.d. “*diritto di insistenza*” originariamente previsto dal Codice della Navigazione, non possono pregiudicare in alcun modo i diritti e gli

interessi legittimi dei soggetti potenzialmente interessati al rilascio delle concessioni demaniali sulle suddette aree a seguito dell'adozione dei nuovi criteri e del riassetto complessivo della materia a seguito del completamento dell'iter descritto nei commi 675-680 della Legge di Bilancio per il 2019; pertanto, si può ragionevolmente ritenere che non sia assoggettato al divieto previsto dal comma 281 il rilascio di concessioni demaniali marittime temporanee "in precario", la cui durata non superi la tempistica scandita dai commi 675-679 della Legge di Bilancio per il 2019, circostanza che può essere agevolmente garantita dalla previsione nell'atto concessorio di un'espressa ipotesi di decadenza dalla concessione al verificarsi della suddetta condizione e le aree così assentite in concessione saranno comunque considerate quali "aree concedibili ma prive di concessioni in essere alla data di entrata in vigore della ... legge (30 dicembre 2018, n. 145)" per le finalità di cui al comma 681.

#### **4. PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME IN ESSERE ALLA DATA DEL 1° GENNAIO 2019**

Per quanto riguarda le **concessioni demaniali marittime e, segnatamente, per quelle inerenti la pesca, l'acquacoltura e le attività produttive ad esse connesse**, vigenti alla data di entrata in vigore della legge di Bilancio per il 2019, assumono particolare rilievo i seguenti commi:

- il comma 682, il quale ha espressamente disposto che *«Le concessioni disciplinate dal comma 1 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici. Al termine del predetto periodo, le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677, rappresentano lo strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale.»*
- il successivo comma 683, il quale, analogamente, dispone che *«Al fine di garantire la tutela e la custodia delle coste italiane affidate in concessione, quali risorse turistiche fondamentali del Paese, e tutelare l'occupazione e il reddito delle imprese in grave crisi per i danni subiti dai cambiamenti climatici e dai conseguenti eventi calamitosi straordinari, le concessioni di cui al comma 682, vigenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge 31 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25,*

*nonché quelle rilasciate successivamente a tale data a seguito di una procedura amministrativa attivata anteriormente al 31 dicembre 2009 e per le quali il rilascio è avvenuto nel rispetto dell'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328, o il rinnovo è avvenuto nel rispetto dell'articolo 02 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici. Al termine del predetto periodo, le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677 rappresentano lo strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale.».*

Orbene, per meglio comprendere quali tipologie di concessioni demaniali marittime ricadano nella proroga *ex lege* disposta in forza della Legge di Bilancio per il 2019, occorre analizzare l'art. 01 del D.L. n. 400/1993, convertito con Legge n. 494/1993 (espressamente richiamato dai citati commi 682 e 683 della Legge di Bilancio per il 2019), il quale, al comma 1, a sua volta dispone espressamente che *«1. La concessione dei beni demaniali marittimi può essere rilasciata, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive, per l'esercizio delle seguenti attività:*

- a) gestione di stabilimenti balneari;*
- b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio;*
- c) noleggio di imbarcazioni e natanti in genere;*
- d) gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive;*
- e) esercizi commerciali;*
- f) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione.»*

Dal tenore letterale della norma sopra citata, e tenendo conto, in particolare, dell'uso della locuzione “...**oltre che**...”, di natura chiaramente inclusiva, emerge che l'art. 01 del D.L. n. 400/1993 disciplina non solo le concessioni demaniali marittime per attività “turistico-ricreative”, indicate dalla lettera “a) alla lettera “f)”, ma anche le concessioni demaniali marittime assegnate per lo svolgimento di:

- “servizi pubblici”;
- “servizi e attività portuali”;
- “attività produttive”.

Ciò posto, occorre esaminare se l'attività di "acquacoltura" rientri in una delle ulteriori attività individuate dal citato art. 01 del D.L. n. 400/1993 e, a tal fine, occorre richiamare la distinzione fra attività di pesca e attività di acquacoltura introdotta dal D.Lgs. n. 4/2012, nell'ambito del quale, rispetto alle finalità prospettate, particolare rilievo assumono le seguenti disposizioni:

- «Fermo restando quanto previsto dall'articolo 2135 del codice civile, l'acquacoltura è l'attività economica organizzata, esercitata professionalmente, diretta all'allevamento o alla coltura di organismi acquatici attraverso la cura e lo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, in acque dolci, salmastre o marine.» (art. 3, comma 1);
- «... si considera altresì imprenditore ittico l'acquacoltore che esercita in forma singola o associata l'attività di cui all'articolo 3.» (art. 4, comma 3);
- «Fatte salve le più favorevoli disposizioni di legge di settore, all'imprenditore ittico si applicano le disposizioni previste per l'imprenditore agricolo.» (art. 4, comma 3)
- «Le concessioni di aree demaniali marittime e loro pertinenze, di zone di mare territoriale, destinate all'esercizio delle attività di acquacoltura, sono rilasciate per un periodo iniziale di durata non inferiore a quella del piano di ammortamento dell'iniziativa cui pertiene la concessione.» (art. 4, comma 8).

Dalla disamina delle norme testé citate, dunque, è possibile evidenziare che l'acquacoltura (così come la pesca) non si configura come attività di prestazione di servizi, bensì, trattandosi di impresa agricola tipizzata dal codice civile, è giuridicamente inquadrabile come attività di produzione primaria, rientrante nel settore delle attività agricole (cfr. art. 4, comma 4, D.Lgs. n. 4/2012) e pertanto rientra pacificamente nel novero delle "attività produttive" alle quali si applica e si estende la proroga delle concessioni demaniali marittime disposta dai commi 682 e 683 dell'art. 1 della Legge 30 dicembre 2018, n. 145. Per di più, avendo riscontrato che la natura giuridica dell'attività di acquacoltura è quella di attività produttiva e, segnatamente, di "produzione primaria di beni, nell'ambito dell'attività agricola", e non configura "prestazione di servizi", la proroga *ex lege* disposta dalla Legge di Bilancio per il 2019, *in parte qua*, non pare presentare problemi di compatibilità con la Direttiva (UE) 2006/123/CE (c.d. "Direttiva Bolkenstein" o "Direttiva Servizi").

In altri termini, la proroga delle concessioni demaniali marittime disposta dai commi 682 e 683 dell'art. 1 della Legge 30 dicembre 2018, n. 145 risulta pienamente applicabile anche alle

concessioni demaniali marittime per l'esercizio dell'attività di acquacoltura, purché si tratti di concessioni demaniali in vigore alla data del 1° gennaio 2019, con conseguente proroga *ex lege* della rispettiva durata per un periodo di anni 15 dalla data di entrata in vigore della Legge di Bilancio 2019, ovvero, fino alla data del 31/12/2033.

Per le medesime ragioni su esposte, analoga conclusione vale anche per le concessioni demaniali di pesca e per lo svolgimento di attività produttive connesse alla pesca e/o all'acquacoltura.

Pertanto, alla luce di quanto sopra indicato, fatti salvi eventuali successivi chiarimenti o risoluzioni da parte del Ministero competente, si ritiene che le norme in esame possano configurare un'ipotesi di estensione *ex lege* delle concessioni di beni demaniali per la pesca, l'acquacoltura e le attività produttive ad esse connesse, che, in quanto tale, non prevede, di norma, la necessità di rilascio di un nuovo titolo concessorio.

## **5. PROCEDIMENTI DI RINNOVO E PROROGA DI CONCESSIONI DEMANIALI PENDENTI ALLA DATA DEL 1° GENNAIO 2019**

Particolare attenzione occorre avere riguardo agli **atti in corso di perfezionamento**, rispetto ai quali si ritiene di dover richiamare integralmente il contenuto della lettera “*d) atti in corso di perfezionamento*” della Circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 21 marzo 2012, n. 46 Serie II “*Demanio marittimo*” prot. n. M\_TRA/PORTI/3694 che, in ordine alla proroga *ex lege* delle concessioni demaniali marittime a suo tempo disposta dall'art. 13-bis del D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito con modificazioni in Legge 24 febbraio 2012, n. 14 in precedenza ha espressamente chiarito che «*Per i rapporti concessori instauratisi a seguito di regolare istanza di rinnovo, ai sensi della previgente normativa e per i quali l'Autorità competente non abbia provveduto ad emanare, nei termini previsti per la conclusione del procedimento, il relativo titolo concessorio, in assenza di una specifica norma transitoria, sembra dover trovare applicazione il principio del “tempus regit actum”, per cui la portata della norma deve ritenersi estesa anche ai rapporti concessori ancora non perfezionati con il rilascio del predetto titolo (salva sempre la diversa volontà del concessionario), essendo possibile ritenere che la suddetta fattispecie del rapporto concessorio in atto, ma non formalizzato, sia del tutto equivalente a quella di “una concessione in essere” alla data del provvedimento legislativo, con la conseguenza che la norma dell'art. 13-bis, anche per ragioni di equità interpretativa, è da considerare applicabile ai casi in esame*».

Infatti, tenendo conto della necessità di garantire l'effettività del principio di tutela del legittimo affidamento incolpevole dei terzi di buona fede, del principio di non contraddizione degli atti quale espressione del principio di uguaglianza e non discriminazione, e stante in particolare la “*eadem ratio*” sottesa alla proroga *ex lege* disposta a suo tempo dall'art. 13-bis del D.L. 29 dicembre 2011, n. 216 rispetto alla nuova proroga *ex lege* disposta dall'art. 1, commi 682 e 683, della Legge 30 dicembre 2018, n. 145, si ritiene che anche rispetto alla proroga da ultimo disposta trovi applicazione il principio del “*tempus regit actum*”, per cui la portata della norma deve ritenersi estesa anche ai rapporti concessori ancora non perfezionati con il rilascio del predetto titolo (salva sempre la diversa volontà del concessionario), essendo possibile ritenere che la suddetta fattispecie del rapporto concessorio in atto, ma non formalizzato, sia del tutto equivalente a quella di “una concessione in essere” alla data del provvedimento legislativo, con la conseguenza che le norme di cui all'art. 1, commi 682 e 683, della Legge 30 dicembre 2018, n. 145, anche per ragioni di equità interpretativa, sono da considerare applicabile ai casi di istanza di rinnovo e/o di proroga di concessioni pendenti alla data di entrata in vigore della Legge di Bilancio per il 2019.

## 6. INDICAZIONI OPERATIVE

In conseguenza a quanto sopra esposto e fatte salve eventuali diverse successive indicazioni ministeriali, con riferimento alle concessioni di beni demaniali marittime per la pesca, l'acquacoltura e le attività produttive ad esse connesse, vigenti alla data del 1° gennaio 2019, comprese quelle oggetto della proroga disposta dall'art. 1, comma 291, della Legge n. 147/2013 e ss.mm.ii., la Regione Emilia-Romagna, procederà come di seguito meglio si espone.

### 1. Quanto alla Proroga *ex lege* della durata di anni 15 delle concessioni demaniali marittime:

- a. **oggetto della proroga:** la proroga si applica a tutte le concessioni demaniali marittime disciplinate dal comma 1 dell'art. 01 del D.L. n. 400/1993, convertito con Legge n. 494/1993 (espressamente richiamato dai citati commi 682 e 683 della Legge di Bilancio per il 2019), ivi comprese concessioni di beni demaniali per la pesca, l'acquacoltura e le attività produttive ad esse connesse;
- b. **natura dell'atto:** la proroga si applica indipendentemente dalla natura dell'atto con cui la concessione è stata rilasciata, sia esso “licenza” ovvero “atto formale”;
- c. **vigenza dell'atto:** la proroga si applica a tutte le concessioni demaniali marittime vigenti





alla data di entrata in vigore della Legge di Bilancio per il 2019, ossia alla data del 1° gennaio 2019, nonché alle concessioni demaniali marittime per le quali, ancorché scadute, alla data del 1° gennaio 2019 era già pendente presso i competenti uffici dell'Amministrazione Regionale un'istanza di rinnovo o di proroga;

d. **durata della proroga ex lege:** la durata della proroga è di 15 anni, con termine fissato al 31 dicembre 2033;

e. **modalità di rilascio:** la comunicazione della nuova durata delle concessioni demaniali marittime oggetto di proroga *ex lege* è effettuata come già avvenuto in occasione della precedente adozione di analoghe disposizioni di legge (cfr. Legge n. 25/2010, Legge n. 14/2012, Legge n. 179/2012, ecc.) e in particolare:

I. La Regione, ove possibile a mezzo Posta Elettronica Certificata, comunica al concessionario la nuova durata della concessione “*ai sensi dell’art. 1, commi 682 e segg. della Legge 30 dicembre 2018, n. 145*” e contestualmente ricalcola il valore della stessa con riferimento alla nuova scadenza al 31 dicembre 2033. Invitando il concessionario ad effettuare il relativo pagamento presso l’Agenzia delle Entrate entro il termine fisso di 20 (venti) giorni dall’avvenuta ricezione della comunicazione. Nel caso di concessioni per le quali l’imposta di registro sia stata già versata sino al 2020, le annualità già versate saranno detratte dall’importo dovuto. L’eventuale possibilità di rateizzazione dell’importo dell’imposta di registro così rideterminata dovrà essere verificata dal concessionario direttamente con l’Agenzia delle Entrate.

II. L’eventuale volontà di rinuncia alla proroga deve essere comunicata dal concessionario entro 20 giorni dalla ricezione della comunicazione di cui al punto “I” e in mancanza s’intende accettata;

III. Salva la comunicazione di rinuncia, a seguito dell’avvenuto pagamento, da parte dei concessionari, di quanto dovuto in termini di imposta di registro a fronte dell’estensione della durata del titolo concessorio, il competente Servizio regionale procede a dare atto della proroga *ex lege* con modalità analoghe a quelle già indicate nelle circolari del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti emanate in occasione di precedenti proroghe *ex lege* della validità delle concessioni demaniali marittime, ossia attraverso la mera annotazione sul titolo concessorio della proroga della validità della concessione, con specifica indicazione del termine di validità (31/12/2033) e della fonte normativa (art. 1, commi 682 e 683, Legge 30 dicembre 2018, n. 145),



indipendentemente dal fatto che la concessione sia stata rilasciata con Licenza o con Atto Formale;

- IV. Le proroga *ex lege* della concessione demaniale marittima potrà essere negata solo in caso di preminente interesse pubblico sussistente sulla medesima area oggetto della concessione per esigenze di pubblica necessità.

## 2. Quanto al rilascio di nuove concessioni demaniali marittime:

- a. in via generale, su aree demaniali attualmente libere, **non possono essere rilasciate “nuove concessioni”, né “ampliamenti”** di concessioni demaniali marittime già in essere, salvo quanto previsto dalla successiva lettera d);
- b. alle concessioni demaniali marittime già in essere **possono essere apportate “modifiche” e “variazioni”**, purché non comportino occupazione di maggiore superficie rispetto a quella originariamente concessa (in quanto tali variazioni costituiscono “ampliamento”);
- c. possono essere rilasciate nuove concessioni demaniali marittime richieste da enti pubblici o enti esercenti un’attività di pubblico servizio, purché finalizzate al pubblico interesse;
- d. fino al completamento della riforma della normativa demaniale marittima, il rilascio a privati di nuove concessioni demaniali marittime ovvero di ampliamenti di concessioni demaniali marittime già esistenti può essere assentito esclusivamente “in precario”, ossia con l’espressa previsione di decadenza della concessione al completamento dell’iter previsto dai commi 675-679 della Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Legge di Bilancio per il 2019) al fine di consentire il rilascio di nuove concessioni in applicazione dei nuovi criteri e del riassetto complessivo della materia, tenendo conto che le aree così assentite in concessione saranno comunque considerate quali “*aree concedibili ma prive di concessioni in essere alla data di entrata in vigore della ... legge (30 dicembre 2018, n. 145)*” per le finalità di cui al comma 681.

Distinti saluti.

Il Responsabile del Servizio  
Avv. Vittorio Elio Manduca  
*documento firmato digitalmente*

A.M. 08/03/2019