



*Avvocatura Generale dello Stato*

Via dei Portoghesi, 12 -  
00186 ROMA

Roma,

Partenza N.

Tipo Affare CS 28701/2019 Sez. II

Avv. G. Palmieri

Si prega di indicare nella successiva  
corrispondenza i dati sopra riportati

Risposta a nota del 5 giugno 2019 prot. n.  
0001932

**Ministero delle politiche agricole  
alimentari, forestali e del turismo  
Dipartimento delle politiche competitive,  
della qualità agroalimentare, ippiche e  
della pesca**

aoo.dicor@pec.politicheagricole.gov.it

**OGGETTO:** Richiesta di parere urgente su proroga delle concessioni demaniali marittime ai sensi della legge 30 dicembre 2018 n. 145.

1. Con la nota che si riscontra codesto Dipartimento ha chiesto – segnalandone l’urgenza in considerazione dell’imminente scadenza - a questa Avvocatura, “trattandosi di una tematica di rilevantissimo impatto dal punto di vista economico e occupazionale”, di chiarire se le concessioni demaniali marittime per acquacoltura e pesca rientrano nella disciplina contemplata dall’art. 1, commi 682 e 683, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante il “*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*”.

Circoscritto così il quesito, formulato e richiesto con riferimento alla sola normativa nazionale in tema di proroga, e in considerazione della peculiarità della questione, che attiene alle concessioni demaniali marittime per acquacoltura e pesca, che non riveste, quindi, valore generale e di massima, si osserva quanto segue.

Come ricordato nella predetta nota, l’art. 1, comma 682, in vigore dal 1 gennaio 2019, prevede 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.*”



## *Avvocatura Generale dello Stato*

Il comma successivo 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 30 dicembre 2009, n. 194 (76), 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.”*

Con specifico riferimento al tema delle concessioni dei beni demaniali marittimi, 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 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.”*

Il comma 676 contempla le condizioni e le modalità e il comma 677 i criteri che il decreto previsto dal comma 675 deve stabilire.

L'art. 1, comma 1, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, recante le *“Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime”*, convertito con modificazioni con la legge 4 dicembre 1993, n. 494, prevede che *“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.”*

**2.1.** Al fine di rispondere al quesito posto da codesta Amministrazione con la nota che si riscontra, occorre soffermarsi sulla natura giuridica della concessione demaniale marittima per acquacoltura e pesca.



## *Avvocatura Generale dello Stato*

Il D.Lgs. 9 gennaio 2012, n. 4, che contiene le “*Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura, a norma dell'articolo 28 della legge 4 giugno 2010, n. 96*”, ha il dichiarato scopo di provvedere “*al riordino, al coordinamento ed all'integrazione della normativa nazionale in materia di pesca ed acquacoltura, fatte salve le competenze regionali, al fine di dare corretta attuazione ai criteri ed agli obiettivi previsti dal regolamento (CE) n. 1198/2006 del Consiglio, del 27 luglio 2006, nonché dal regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio, del 29 settembre 2008, che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata*” (art. 1).

Al successivo art. 3, comma 1, “*fermo restando quanto previsto dall'articolo 2135 del codice civile*”, definisce l'acquacoltura come “*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.*”

All'art. 4 definisce imprenditore ittico “*1. il titolare di licenza di pesca, di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 153, che esercita, professionalmente ed in forma singola, associata o societaria, l'attività di pesca professionale di cui all'articolo 2 e le relative attività connesse. 2. Si considerano, altresì, imprenditori ittici le cooperative di imprenditori ittici ed i loro consorzi quando utilizzano prevalentemente prodotti dei soci ovvero forniscono prevalentemente ai medesimi beni e servizi diretti allo svolgimento delle attività di cui al comma 1. 3. Ai fini del presente decreto, si considera altresì imprenditore ittico l'acquacoltore che esercita in forma singola o associata l'attività di cui all'articolo 3. 4. Fatte salve le più favorevoli disposizioni di legge di settore, all'imprenditore ittico si applicano le disposizioni previste per l'imprenditore agricolo.*”

Può ritenersi, pertanto, che l'acquacoltura sia riconducibile alla categoria delle “attività produttive” contemplata dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 citato.

Per completare il quadro normativo di riferimento occorre rilevare che - come chiarito anche dal Commissario UE al Mercato Interno e Servizi, Barnier, in data 19 giugno 2013, in risposta a interrogazione parlamentare, “la direttiva 2006/123/CE (la direttiva “Servizi”) si applica ai servizi forniti dai prestatori stabiliti in uno Stato membro. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia la produzione di merci non è un'attività di servizi. Inoltre, è necessario valutare caso per caso se determinate attività costituiscono o meno un servizio, tenendo conto di tutte le loro caratteristiche, tra cui il modo in cui tali attività vengono presentate e gestite nello Stato membro interessato”. Inoltre, richiamata la descritta definizione di acquacoltura contenuta nel citato D.lgs. n. 4/2012, precisando che “lo stesso vale per la definizione di cui all'articolo 3, lettera d), del regolamento (CE) n. 1198/2006 del Consiglio, ha affermato espressamente che “la Commissione ritiene che l'attività di acquacoltura in quanto tale non rientri nell'ambito di applicazione della direttiva “Servizi”.

Ha, poi, precisato che “tuttavia, va tenuto presente che esistono molte attività correlate all'agricoltura, come la vendita al dettaglio o la manutenzione, cui essa potrebbe applicarsi.”

Deve, pertanto, concludersi che se all'attività di acquacoltura non si applica la direttiva “Servizi”, resta ferma la necessità di una valutazione caso per caso delle singole attività per valutare nello specifico se costituiscono o meno un servizio e/o una attività alla quale si applica la direttiva *Bolkenstein*.



## *Avvocatura Generale dello Stato*

D'altronde, nel "Manuale per l'attuazione della direttiva servizi" redatto dalla Commissione UE, è stato specificato che, gli Stati membri, nell'attuare la direttiva, devono tenere presente che, sebbene la produzione di beni non sia un'attività di servizi, esistono molte attività ad essa ausiliarie (ad esempio, vendita al dettaglio, installazione e manutenzione, servizi post-vendita) che costituiscono, invece, un'attività di servizi e che devono, quindi, rientrare nel campo di applicazione delle misure di esecuzione.

**2.2.** Alla luce delle precedenti considerazioni occorre valutare se nel regime nazionale di proroga previsto dal citato art. 1, comma 682, legge n. 145/2018 possano rientrare anche le concessioni di acquacoltura e di pesca.

A una soluzione positiva del quesito concorre, innanzitutto, il tenore letterale della disposizione, la quale individua il proprio ambito di applicazione attraverso il rinvio all'art. 1, comma 1, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 citato. Tale disposizione riguarda, espressamente, sia le concessioni a carattere turistico-balneare che quelle di produzione.

Inoltre, l'esclusione delle concessioni per acquacoltura e pesca dalla nuova disciplina di proroga costituirebbe una ingiustificata differenziazione fra situazioni che l'art. 1, comma 1, del decreto-legge 400 del 1993 citato ha, invece, posto sul medesimo piano.

Infine, la *ratio* della disposizione legislativa di proroga è stata individuata dal medesimo legislatore, come si è detto *supra*, nella esigenza di tutelare "l'occupazione e il reddito delle imprese in grave crisi per i danni subiti dai cambiamenti climatici e dai conseguenti eventi calamitosi straordinari". I cambiamenti climatici e altri eventi calamitosi straordinari hanno certamente interessato sia le imprese concessionarie di concessioni turistico-balneari che quelle concessionarie di acquacoltura.

**3.** In conclusione, ferme restando le verifiche da effettuare in concreto e caso per caso in considerazione delle pluralità di attività che possono essere svolte unitamente all'attività di acquacoltura e pesca, sembra potersi ritenere che le concessioni demaniali marittime per acquacoltura e pesca possano essere fatte rientrare nella vigente disciplina nazionale contemplata dall'art. 1, commi 682 e 683, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 citata.

Il Vice Avvocato Generale  
Gabriella Palmieri