

monimario



REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
TERZA SEZIONE PENALE

03657-26

Composta da

Vito di Nicola

- Presidente -

Sent. n. sez. *1453*

Pazienza Vittorio

CC - 20/11/2025

Bucca Lorenzo Antonio

R.G.N. 26948/2025

Giovanni Giorgianni

Maria Cristina Amoroso

-Relatore-

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto da

Di Concetto Nizia, nata a Giulianova il 25/01/1968,

avverso l'ordinanza del Tribunale del riesame di Teramo del 9/5/2025.

visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

udita la relazione svolta dal consigliere Maria Cristina Amoroso;

lette le conclusioni del Sostituto Procuratore Generale dott. Aldo Esposito
che ha chiesto il rigetto del ricorso.

RITENUTO IN FATTO

1. Con ordinanza del 9/5/2025, il Tribunale del riesame di Teramo rigettava il ricorso proposto da Di Concetto Nizia avverso il decreto del Gip del medesimo ufficio del 14/04/2025 con cui era stato disposto il sequestro preventivo dello stabilimento balneare "Arlecchino s.a.s. di Angela Teresa Longino & C.", in relazione al reato di cui all'art. 1161 cod. nav.

X

2. Avverso tale ultimo provvedimento, Nizia di Concetto, nella sua qualità di amministratrice provvisoria ex art. 2323, comma 2, della società "Arlecchino sas di Angela Teresa Longino & C.", quale terzo interessato alla restituzione del bene sequestrato, ha proposto, tramite difensore, ricorso per cassazione articolato nei seguenti motivi.

3. Nel primo motivo deduce violazione dell'art. 606, comma 1, lett. c), cod. proc. pen., in relazione agli artt. 324, comma 7, e 309, comma 9, cod. proc. pen., per avere il Tribunale del riesame modificato il fatto contestato. Si rappresenta che il giudice distrettuale, invece di attenersi alla condotta descritta nel decreto di sequestro, ovvero alla gestione dell'area in assenza di valido titolo concessorio, avrebbe ridefinito il nucleo dell'addebito, fondando l'abusività non sull'originaria mancanza del titolo, ma sulla pretesa necessità di disapplicare le proroghe *ex lege* delle concessioni demaniali perché ritenute incompatibili con il diritto unionale. In tal modo il Tribunale avrebbe trasformato la natura del fatto, introducendo una diversa ricostruzione accusatoria e realizzando una "immutatio libelli" eccedente i poteri del giudice della cautela reale, in contrasto con il principio consolidato secondo cui il giudice del riesame non può sostituire né integrare i fatti posti a base del provvedimento genetico né elaborare autonome ricostruzioni sganciate dai dati originari.

4. Con il secondo motivo si deduce violazione dell'art. 606, comma 1, lett. b), cod. proc. pen., in relazione all'art. 1161 cod. nav. e ai limiti della disapplicazione della normativa interna contrastante con il diritto dell'Unione. Il Tribunale avrebbe ritenuto sussistente il *fumus* dell'occupazione abusiva del demanio marittimo fondandosi sulla mera disapplicazione delle proroghe *ex lege* delle concessioni, utilizzata però in senso sfavorevole all'indagato, in violazione dei principi di legalità, tassatività, prevedibilità e del divieto di irretroattività sfavorevole sancito dall'art. 25 Cost. e dall'art. 7 CEDU; si richiama l'Adunanza Plenaria n. 17 del 2021, che esclude che la disapplicazione delle proroghe possa tradursi in responsabilità penale o incidere in *malam partem* sull'elemento normativo della fattispecie, mentre l'ordinanza ha attribuito alla disapplicazione un effetto sostanzialmente abrogativo privo di base legislativa.

5. Con il terzo motivo si deduce violazione dell'art. 606, comma 1, lett. c) ed e), cod. proc. pen., in relazione all'art. 324 cod. proc. pen., per insussistenza del *periculum in mora* e per motivazione meramente apparente. Il Tribunale avrebbe ommesso di individuare un concreto rischio di aggravamento delle conseguenze del reato, in contrasto con il principio, affermato dalle Sezioni Unite, secondo cui il sequestro impeditivo richiede effetti dannosi ulteriori, attuali e specificamente

individuati; si evidenzia che l'area è stata mantenuta in condizioni ottimali e non sottratta alla fruizione collettiva, mentre la cessazione della gestione ne avrebbe determinato il degrado, sì che la motivazione si risolve in mere asserzioni generiche prive di accertamento del nesso tra disponibilità del bene e aggravamento dell'offesa.

La difesa aggiunge altresì che nella denegata ipotesi in cui l'occupazione fosse ritenuta *sine titulo* per effetto della disapplicazione delle proroghe, la situazione rientrerebbe comunque nello schema dell'accessione invertita ex artt. 936-938 cod. civ., che attribuisce all'occupante un diritto al mantenimento del possesso ai fini dell'indennizzo. Ne consegue che la disponibilità della struttura non integrerebbe comunque *un periculum*, trattandosi di gestione funzionale alla custodia e conservazione di un bene inamovibile del patrimonio indisponibile, mentre il sequestro determinerebbe una compressione sproporzionata del diritto d'impresa e precluderebbe anche il riconoscimento dell'indennizzo senza apprezzabile utilità cautelare.

6. Con il quarto motivo si deduce violazione dell'art. 606, comma 1, lett. c), cod. proc. pen., in relazione agli artt. 321 e 275 cod. proc. pen., per difetto di proporzionalità della misura, avendo il sequestro investito l'intero stabilimento, comprese le aree destinate a ristorazione e somministrazione non coinvolte nelle contestazioni né incidenti sul demanio, con compressione del diritto d'impresa eccedente le esigenze cautelari e in contrasto con l'orientamento delle Sezioni Unite che impone un rigoroso scrutinio del rapporto tra misura e finalità; l'ordinanza avrebbe omesso ogni valutazione sulla possibilità di limitare il vincolo al solo arenile, fondando la decisione su motivazione stereotipata e priva di reale considerazione dell'impatto economico e funzionale della misura sulle attività lecite svolte nella struttura.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il ricorso deve essere rigettato.

2. Al fine di meglio chiarire le ragioni che hanno determinato il Collegio a tale soluzione è utile ripercorrere sinteticamente la vicenda storico processuale sottesa.

2.1. Con decreto del 14 aprile 2024, il Gip del Tribunale di Teramo disponeva il sequestro preventivo dello stabilimento balneare "Arlecchino S.A.S. di Angela Teresa Longino & C.", sito in Giulianova, in relazione ai reati contestati a Di

Concetto Attilio Morgan, ritenuto gestore di fatto dell'area demaniale, ai sensi degli artt. 110 cod. pen., 54 e 1161, comma 1, cod. nav., nonché 650 cod. pen. Secondo l'imputazione, l'indagato avrebbe arbitrariamente occupato, *sine titulo*, l'area demaniale già assentita alla Longino Angela Teresa in virtù della concessione n. 04/2005, titolo suppletivo di quello originario n. 542 del 28 maggio 2002, scaduto il 31 dicembre 2007. L'occupazione veniva qualificata come priva di base giuridica anche alla luce della sentenza di questa Corte, Sez. 3, n. 29105 del 2020, che aveva reputato la concessione intestata alla Longino *tamquam non esset* sin dal 2007, non essendo suscettibile di proroga automatica in virtù dell'immediata operatività della direttiva Bolkestein.

All'indagato era altresì contestato di aver omesso di ottemperare ai provvedimenti comunali nn. 35834 del 19 agosto 2024 e 36091 del 21 agosto 2024, con cui era stata disposta, rispettivamente, la chiusura dell'attività di somministrazione e l'immediato divieto di prosecuzione dell'attività demaniale, condotta ritenuta perdurante dal 22 agosto 2024 sino alla data del provvedimento.

Alla luce di tali emergenze, il Gip ravvisava il *fumus commissi delicti*, evidenziando che l'indagato aveva proseguito l'attività balneare in violazione dell'autorità amministrativa e in assenza del titolo concessorio, richiamando il principio secondo cui l'occupazione abusiva di area demaniale costituisce reato permanente sino all'effettivo rilascio dell'area.

Quanto al *periculum in mora*, il giudice valorizzava la persistente e consapevole inosservanza degli ordini impartiti, ritenendo la condotta idonea a determinare un concreto rischio di protrazione e aggravamento dell'illecito e di impedimento alla tutela dell'interesse pubblico alla fruizione collettiva del bene demaniale.

In ragione di tali considerazioni, reputando che la libera disponibilità dello stabilimento potesse consolidare ulteriori violazioni, il Gip disponeva il sequestro preventivo dell'intero compendio, quale misura necessaria a interrompere la permanenza dei reati contestati e a ripristinare la legalità violata.

1.2. Avverso il decreto di sequestro preventivo emesso il 14 aprile 2025, Di Concetto Attilio Morgan, quale indagato, e Di Concetto Nizia, nella qualità di amministratrice provvisoria della Arlecchino s.a.s., proponevano riesame con istanze depositate il 28 aprile 2025. Riuniti i procedimenti all'udienza del 9 maggio 2025, entrambi deducevano l'insussistenza del *fumus commissi delicti* e del *periculum in mora* in relazione al reato di occupazione abusiva dell'area demaniale.

Il Tribunale del riesame osservava innanzitutto che il Gip sebbene avesse richiamato anche l'art. 650 cod. pen., ma aveva sostanzialmente fondato la misura esclusivamente sull'ipotizzata occupazione abusiva, rendendo perciò irrilevanti le doglianze difensive relative al secondo reato.

Affermava, inoltre, che il riferimento operato dal Gip alla sentenza di questa Corte n. 29105 del 2020 non poteva avere valore decisivo, trattandosi di una pronuncia resa in diverso procedimento, riguardante altro imputato e riferita a circostanze non sovrapponibili, sicché non poteva essere utilizzata per sostenere in modo dirimente la presunta inesistenza della concessione sin dal 2007.

Muovendo da tali premesse, il Tribunale procedeva quindi a una autonoma ricostruzione del quadro fattuale e normativo, finalizzata a verificare la tenuta dell'impostazione accusatoria e la necessità della misura cautelare.

Sotto il profilo fattuale, il Collegio rilevava che la Arlecchino s.a.s. era originariamente titolare della concessione n. 542 del 2002, rilasciata dalla Regione Abruzzo per il periodo 2002-2007, con previsione di tacito rinnovo subordinato al regolare pagamento dei canoni. Evidenziava inoltre che la società, avvicinandosi la scadenza, aveva manifestato interesse alla prosecuzione del rapporto, presentando istanze in tal senso ed effettuando i versamenti dovuti. La società manteneva un costante carteggio con il Comune di Giulianova, culminato nella nota del 2 novembre 2009, con cui veniva richiesto un ulteriore pagamento, regolarmente eseguito. Il rapporto concessorio risultava, infine, proseguito negli anni successivi senza alcun provvedimento di decadenza, e i successivi atti comunali e demaniali attestavano la vigenza della concessione sino al 2019.

Quanto al quadro normativo, il Tribunale ricostruiva le diverse proroghe automatiche introdotte dal legislatore nel tempo a favore delle concessioni demaniali marittime. L'art. 1, comma 18, del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, convertito nella legge 26 febbraio 2010, n. 25, prorogava fino al 31 dicembre 2012 le concessioni in essere alla data di entrata in vigore del decreto. L'art. 34-duodecies del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, introduceva un'ulteriore proroga sino al 31 dicembre 2020, prevedendo anche l'adeguamento dei canoni in relazione alla diversa consistenza degli impianti, obbligo a cui la società si uniformava mediante ulteriori pagamenti. Seguivano l'art. 24, comma 3-septies, del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito nella legge 7 agosto 2016, n. 160, volto a garantire continuità gestionale "nelle more della revisione della materia in conformità ai principi europei"; l'art. 1, comma 682, della legge 30 dicembre 2018, che prevedeva una proroga quindicennale, successivamente abrogata; e, da ultimo, l'art. 3 della legge 118 del 2020, che fissava il termine finale al 30 settembre 2027.

Nell'ambito di tale sistema, la società continuava a versare i canoni sino al 2019, senza che fosse mai adottato un provvedimento di decadenza, mentre gli atti dell'autorità comunale e demaniale riconoscevano la perdurante efficacia della concessione.

Alla luce di tali elementi, il Tribunale riteneva che alla data di entrata in vigore del d.l. n. 194 del 2009 (31 dicembre 2009) la concessione fosse ancora efficace, in virtù del rinnovo previsto dall'art. 10 della legge 21 marzo 2001, n. 88, e che pertanto potesse beneficiare delle proroghe previste dall'art. 1, comma 18, del medesimo decreto, come convertito.

Il Collegio precisava, inoltre, che la verifica dell'esistenza del titolo dovesse essere riferita a quel momento e non a un momento successivo, non potendo essere condivisa la tesi giurisprudenziale che limita le proroghe alle sole concessioni sorte dopo tale data, poiché il dettato normativo ancora la proroga alla condizione che le concessioni siano "in essere".

I giudici evidenziavano però che tale assetto amministrativo, solo in apparenza idoneo a fondare la continuità del titolo concessorio, era stato profondamente inciso dall'evoluzione giurisprudenziale, sia nazionale sia eurounitaria. La Corte di giustizia dell'Unione europea, con la sentenza del 14 luglio 2016 (cause C-458/14 e C-67/15), aveva dichiarato l'incompatibilità delle proroghe automatiche con i principi di libertà di stabilimento, concorrenza e non discriminazione. La Cassazione penale (Sez. 3, n. 21281 del 16/03/2018, Ragusi, Rv. 273222 - 01) e il Consiglio di Stato (Ad. Plen. 9/11/2021) avevano recepito tali principi, affermando l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare tutte le norme interne che prevedono proroghe ex lege.

Alla luce degli arresti sovranazionali e nazionali, il Tribunale concludeva che l'intero sistema delle proroghe automatiche dovesse ritenersi inapplicabile, in quanto contrastante con la Direttiva 2006/123/CE e con l'art. 49 TFUE. Da ciò derivava che la concessione, pur formalmente "in essere" nel 2009, non potesse considerarsi validamente prorogata negli anni successivi, essendo venuto meno, per effetto della necessaria disapplicazione del regime prorogatorio, il titolo che la sorreggeva.

In tale prospettiva, il Tribunale riteneva che alla data dei fatti contestati la Arlecchino s.a.s. non disponesse più di alcun titolo idoneo a legittimare l'occupazione dell'area demaniale, sicché l'utilizzazione del compendio doveva considerarsi priva di copertura legale. Da ciò faceva discendere la sussistenza del *fumus* del reato, fondato non sulla ricostruzione del rapporto concessorio, ma sull'obbligo di disapplicare le proroghe legislative incompatibili con il diritto eurounitario, con conseguente conferma della misura cautelare reale.

2. Prima di procedere all'esame dei motivi di ricorso proposti da Di Concetto Nizia, nella qualità di amministratrice provvisoria ex art. 2323, comma 2, cod. civ., della società Arlecchino S.a.s. di Angela Teresa Longino & C., quale terzo interessato alla restituzione del bene sequestrato, deve, osservarsi che le censure risultano essere astrattamente ammissibili.

Il Collegio non ignora che per un orientamento assai diffuso nella giurisprudenza di legittimità in tema di sequestro preventivo, il terzo che affermi di avere diritto alla restituzione del bene oggetto di sequestro, può dedurre, in sede di merito e di legittimità, unicamente la propria effettiva titolarità o disponibilità del bene e l'inesistenza di un proprio contributo al reato attribuito all'indagato, senza potere contestare l'esistenza dei presupposti della misura cautelare (Sez. 3, n. 36347 del 11/07/2019, Pica, Rv. 276700-01, e Sez. 6, n. 42037 del 14/09/2016, Tessarolo, Rv. 268070-01 e più recentemente, Sez. 4, n. 4170 del 19/09/2024, dep. 2025, Pezzi, Rv. 287396-01; Sez. 2, n. 34332 del 24/09/2025, Yang, Rv. 288683-01; Sez. 3, n. 35805 del 23/09/2025, Vella, Rv. 288674 - 01).

Ritiene, tuttavia, di aderire al più recente indirizzo interpretativo secondo cui, in tema di impugnazioni cautelari reali, il terzo che assuma di avere diritto alla restituzione del bene sottoposto a sequestro preventivo impeditivo è legittimato a dedurre, in sede di riesame, anche l'insussistenza del *fumus commissi delicti* e del *periculum in mora*.

Questo Collegio considera infatti più convincente l'impostazione che riconosce al terzo una posizione non marginale, ma direttamente incisa dal vincolo ablatorio, soprattutto quando il sequestro è funzionale a forme di confisca che, per struttura, possono colpire anche beni intestati formalmente a soggetti diversi dall'indagato, come accade nella confisca diretta del profitto o nella confisca allargata di cui all'art. 240-bis cod. pen.

In questa prospettiva, il punto di partenza è il dato normativo. L'art. 322 cod. proc. pen., nel riconoscere a "chiunque vi abbia interesse" la facoltà di proporre riesame "anche nel merito", non introduce alcuna distinzione tra indagato e terzo quanto all'ampiezza delle censure proponibili. Escludere il terzo dalla possibilità di contestare i presupposti sostanziali del sequestro equivarrebbe, quindi, a restringere ingiustificatamente l'ambito della norma, finendo per svuotarla in parte del suo significato, con il rischio di una vera e propria *interpretatio abrogans*.

Il Collegio osserva, inoltre, che questa lettura trova conferma anche nel diritto dell'Unione europea. La Direttiva 2014/42/UE, all'art. 8, e la Direttiva 2024/1260/UE, al considerando 48 e all'art. 3, par. 10, prevedono che tutti i soggetti i cui beni siano colpiti da un provvedimento di congelamento o confisca debbano disporre di un ricorso effettivo, capace di mettere in discussione i presupposti stessi del vincolo. Ciò vale sia per l'indagato sia per il terzo proprietario del bene. Ne deriva che risulterebbe irragionevole e non coerente con il quadro europeo impedire al terzo di contestare *fumus* e *periculum*, dal momento che ciò determinerebbe una disparità di trattamento che l'ordinamento non può ammettere.

Coerente con questa linea è anche la considerazione che, quando la confisca può riguardare beni non appartenenti all'indagato, la sola titolarità formale non è sufficiente a ottenere la restituzione. Occorre verificare che esistano effettivamente i presupposti sostanziali che legittimano l'ablazione, compresi quindi *fumus* e *periculum*. Negare al terzo la possibilità di sollevare tali contestazioni significherebbe privarlo dell'unico strumento realmente idoneo a tutelare il proprio patrimonio in situazioni nelle quali il suo interesse è concreto e qualificato. Le pronunce richiamate mostrano come la valutazione della reale confiscabilità del bene - nei suoi elementi oggettivi e soggettivi - non possa essere separata dalla tutela della posizione del terzo.

Questo orientamento trova infine un ulteriore fondamento nel principio affermato dalle Sezioni Unite "Ellade", Sez. U, n. 36959 del 24/06/2021, Ellade, Rv. 281848 - 01, secondo cui il giudice deve motivare in modo chiaro la sussistenza del *periculum in mora* anche nei sequestri finalizzati alla confisca obbligatoria, e il tribunale del riesame non può integrare successivamente la mancanza di tale motivazione. L'assenza del *periculum* incide infatti sulla validità stessa del decreto di sequestro e costituisce una violazione di legge che deve poter essere fatta valere anche dal terzo, il quale subisce un pregiudizio diretto dal vincolo ablatorio. Da tale principio deriva la conclusione secondo cui il terzo è pienamente legittimato a denunciare la mancanza - o l'evidente insufficienza - della motivazione sul *periculum*, con l'effetto che, quando tale vizio è riscontrato, il provvedimento impugnato deve essere annullato e la valutazione cautelare deve essere nuovamente effettuata. (Sez. 6, n. 305 del 18/09/2024, Tasca, Rv. 287416 - 01; Sez. 3, n. 3034 del 14/11/2023, dep.2024, Olivieri, Rv. 285746 - 01; Sez. 3 n. 10242 del 15/02/2024, Comune di Vituliano, Rv. 286039 - 01; Sez. 6, n. 15673 del 13/03/2024, Pezzi, Rv. 286335 - 01).

3. Tanto chiarito, il primo motivo di ricorso deve essere rigettato perché infondato.

Deve richiamarsi il principio, costantemente affermato dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui il giudice del riesame, pur potendo confermare la misura cautelare reale sulla base di argomentazioni giuridiche anche diverse da quelle esposte nel provvedimento genetico, non può tuttavia modificare il fatto storico posto a fondamento della misura, né sostituirlo con ricostruzioni autonome che non trovino riscontro nell'iniziativa del pubblico ministero. Si tratta di un limite più volte ribadito da questa Corte (Sez. 2, n. 10255 del 26/02/2019, Pmt, Rv. 275776 - 02; Sez. 6, n. 16020 del 13/03/2019, Calanna, Rv. 275602 - 01; Sez. 6, n. 14043 del 30/01/2024, Martino, n.m.) volto a garantire la necessaria corrispondenza tra i fatti oggetto della contestazione provvisoria e il

provvedimento cautelare, ed a evitare che il giudice della cautela assuma un ruolo sostitutivo rispetto all'organo titolare dell'azione penale.

Nel caso concreto, l'applicazione di tali principi consente di rilevare che il ragionamento svolto dal giudice del riesame non ha superato il perimetro dei fatti contestati, rimanendo entro i limiti di una diversa qualificazione giuridica della vicenda; qualificazione che è consentita quando resta ancorata allo stesso presupposto fattuale. Poiché il decreto era fondato sull'accertamento dell'esistenza o della validità del titolo concessorio, la verifica del regime delle proroghe legislative non ha introdotto alcun elemento fattuale nuovo, ma ha rappresentato un approfondimento coerente del presupposto originariamente esaminato, finalizzato a stabilire se l'occupazione dell'area fosse realmente assistita da un titolo legittimo.

Né, sotto il profilo prettamente fattuale seppure diversamente da quello giuridico, può ritenersi esistente, ai fini della configurabilità del reato di occupazione abusiva di bene demaniale, una differenza tra una "concessione inesistente", perché mai validamente rinnovata o comunque inefficace, e una "concessione divenuta invalida" per effetto della necessaria disapplicazione delle proroghe normative incompatibili con il diritto dell'Unione, poiché in entrambe le ipotesi difetta un titolo idoneo a legittimare l'occupazione del demanio, a prescindere dalla diversa qualificazione giuridica della causa che determina l'inidoneità del titolo stesso.

Tuttavia, sulla base delle considerazioni che seguono, la conclusione, cui è pervenuto il Tribunale del riesame, deve ritenersi corretta, sebbene per ragioni diverse da quelle addotte a fondamento del provvedimento impugnato, il quale non si confronta con la giurisprudenza di questa Corte in materia di proroga automatica delle concessioni demaniali, prevista dalla normativa interna succedutasi nel tempo, ossia l'art. 1, comma 18, d.l. n. 194 del 2009, che ha prorogato i termini di scadenza delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative dapprima al 31 dicembre 2015 e, successivamente, mediante le modifiche apportate dal d.l. 18 ottobre 2012, convertito nella legge 17 dicembre 2012, n. 221, sino al 31 dicembre 2020 – alla luce della direttiva n. 2006/123/CE.

Va ricordato che l'art. 1, comma 2, d.l. n. 400 del 1993, abrogato dall'art. 11, comma 1, legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee – Legge comunitaria 2010), stabiliva che «Le concessioni di cui al comma 1, indipendentemente dalla natura o dal tipo degli impianti previsti per lo svolgimento delle attività, hanno durata di sei anni. Alla scadenza si rinnovano automaticamente per altri sei anni e così successivamente ad ogni scadenza, fatto salvo l'art. 42, comma 2, cod. nav.».

L'abrogazione di tale disposizione si era resa necessaria per chiudere la procedura di infrazione n. 2008/4908, avviata ai sensi dell'art. 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, e per rispondere all'esigenza degli operatori di disporre di un quadro normativo stabile che, in conformità ai principi comunitari, consentisse lo sviluppo e l'innovazione dell'impresa turistico-balneare-ricreativa.

Come già rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 213 del 18 luglio 2011, chiamata a valutare la legittimità costituzionale di alcune disposizioni regionali in tema di proroga automatica delle concessioni demaniali, il menzionato art. 1, comma 18, d.l. n. 194 del 2009 ha carattere transitorio, in attesa della revisione della legislazione in materia di rilascio delle concessioni dei beni demaniali marittimi da realizzarsi, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento, sulla base di una intesa da raggiungere in sede di Conferenza Stato-Regioni, nel rispetto dei principi di concorrenza, libertà di stabilimento, garanzia dell'esercizio e dello sviluppo delle attività imprenditoriali, tutela degli investimenti e superamento del diritto di insistenza di cui all'art. 37, comma 2, cod. nav. La finalità perseguita era dunque quella di assicurare il rispetto degli obblighi comunitari in materia di concorrenza e di consentire ai titolari di stabilimenti balneari di completare l'ammortamento degli investimenti nelle more del riordino complessivo della disciplina, da definire in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Successivamente, il TAR Lombardia e il TAR Sardegna sottoponevano alla Corte di giustizia dell'Unione Europea il quesito pregiudiziale concernente la compatibilità dell'art. 1, comma 18, d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE e con gli artt. 49, 56 e 106 TFUE. La Corte di giustizia (CGUE, sentenza 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15) ha definito la questione affermando inequivocabilmente che le concessioni demaniali marittime non possono essere automaticamente rinnovate, poiché ciò contrasta con i principi di libertà di stabilimento, non discriminazione e tutela della concorrenza di cui agli artt. 49, 56 e 106 TFUE. Secondo la Corte, l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE impone che il rilascio delle concessioni demaniali marittime e lacuali avvenga mediante gara pubblica che garantisca l'accesso al mercato a tutti gli operatori economici.

Ne consegue che l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale che preveda la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura selettiva tra potenziali candidati.

A seguito della citata sentenza della CGUE, il legislatore è intervenuto con il d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto

2016, n. 160 (recante "Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio"), che ha previsto, all'art. 24, comma 3-septies, che «Nelle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea, per garantire certezza alle situazioni giuridiche in atto e assicurare l'interesse pubblico all'ordinata gestione del demanio senza soluzione di continuità, conservano validità i rapporti già instaurati e pendenti in base all'art. 1, comma 18, d.l. 30 dicembre 2009, n. 194».

Tanto premesso, il Collegio ribadisce il principio secondo cui la proroga legale dei termini di durata delle concessioni, prevista dall'art. 1, comma 18, d.l. 30 dicembre 2009, n. 194 (conv. in legge 26 febbraio 2010, n. 25), si riferisce esclusivamente alle concessioni "nuove", ovvero a quelle sorte dopo la legge 88 del 2001, e comunque valide a prescindere dalla proroga automatica di cui al D.L. 400 del 1993, come modificato dalla L. 88 del 2001, introdotta nel 1993 ed abrogata nel 2001.

Un'interpretazione diversa e inammissibile condurrebbe a ritenere che il legislatore, pur avendo abrogato la disciplina della proroga automatica perché in contrasto con la normativa europea, ne abbia tuttavia salvaguardato gli effetti, operando in tal modo esso stesso in contrasto con il diritto dell'Unione (Sez. 3, n. 29763 del 26/03/2014, Di Francia, Rv. 260108-01; Sez. 3, n. 404 del 14/12/2022, dep. 10/01/2023, Pmt c/ Giraldi, Rv. 283919-02).

Calando il principio nella fattispecie concreta, la ricostruzione del percorso concessorio porta a concludere che la concessione Arlecchino non può essere considerata "nuova" nel senso delineato dalla giurisprudenza. Dopo la scadenza del 2007 manca, infatti, quell'atto di effettiva rinnovazione del titolo che costituisce il presupposto necessario per ritenere la concessione validamente "in essere" all'entrata in vigore del d.l. n. 194 del 2009.

A ben vedere, la concessione n. 542 del 2002 si è proiettata oltre il 2007 non per effetto di un nuovo provvedimento attributivo, ma esclusivamente in forza di un tacito rinnovo subordinato al pagamento dei canoni, cioè tramite un automatismo che, dopo la direttiva 2006/123/CE e l'eliminazione normativa del rinnovo automatico, risulta incompatibile con i principi europei e con il quadro interno successivamente adeguato. In assenza di un atto espresso che ne confermasse la vigenza, quel rinnovo non ha potuto consolidarsi quale titolo giuridicamente valido.

La prosecuzione del rapporto mediante pagamenti, richieste contabili o comportamenti tolleranti dell'amministrazione non è, allo stato del diritto, idonea a configurare una nuova concessione, perché tali condotte non possono sostituire un provvedimento formale, soprattutto in una materia in cui l'ordinamento europeo impone procedure selettive trasparenti, comparative e non discriminatorie.

Pertanto, in applicazione del principio secondo cui la proroga legale dei termini di durata delle concessioni, prevista dall'art. 1, comma 18, d.l. 30 dicembre 2009, n. 194 (conv. nella l. 26 febbraio 2010, n. 25), che, ove applicabile alla concreta fattispecie, esclude la configurabilità del reato di cui all'art. 1161 cod. nav., presuppone la titolarità di un provvedimento concessorio valido ed efficace ed opera solo con riferimento ai titoli ampliativi successivi all'entrata in vigore del medesimo d.l. n. 194 del 2009, non potendo ritenersi tale una concessione che si protragga oltre la naturale scadenza unicamente in virtù di un meccanismo di rinnovo automatico, privo di un atto espresso di rinnovazione, nel caso di specie, diversamente da quanto ritenuto dal Tribunale del riesame, la sussistenza del reato contestato si fonda non sulla lamentata disapplicazione *in malam partem*, ma sulla circostanza che la concessione demaniale rilasciata alla ditta "Arlecchino s.a.s. di Angela Teresa Longino & c." nell'anno 2002, non potendosi considerare "nuova", risulta scaduta al 31 dicembre 2009.

4. Il secondo motivo di ricorso deve essere rigettato perché infondato.

La ricorrente sostiene che il *fumus* del reato ipotizzato sarebbe stato ritenuto erroneamente sussistente in conseguenza della disapplicazione di atti amministrativi (le proroghe *ex lege* delle concessioni), disapplicazione *in malam partem* che - in violazione dei principi di legalità, tassatività, prevedibilità e del divieto di irretroattività sfavorevole sancito dall'art. 25 Cost. e dall'art. 7 CEDU - avrebbe reso punibile una condotta che, al momento in cui fu posta in essere, non poteva rendere penalmente illecita l'occupazione del suolo demaniale in presenza di una proroga che, quantunque in ipotesi illegittima, spiegava *ex lege* i propri effetti, con la conseguenza che, così operando, sarebbe stata resa punibile una condotta che, al momento in cui fu posta in essere, risultava conforme ad un atto amministrativo il quale, ancorché illegittimo, era pur sempre efficace, perché idoneo a dispiegare i suoi effetti.

In altri termini, in tutti i casi in cui un atto amministrativo sia elemento integrativo di una norma penale incriminatrice, la sua disapplicazione *in malam partem* ed *ex post* contrasterebbe con l'esigenza di certezza e con la garanzia del cittadino di conoscere, per essere penalmente rimproverato, *ab origine* la rilevanza penale del suo comportamento.

In tal caso, la disapplicazione (*in malam partem*) sarebbe preclusa dal divieto di irretroattività della legge penale in quanto finirebbe per punire un soggetto per un fatto che, secondo la legge del tempo in cui fu commesso, non costituiva reato e il rapporto tra divieto di retroattività della norma penale incriminatrice e la disapplicazione *in malam partem* si collocherebbe all'interno del fenomeno della retroattività cd. occulta o mascherata.

Ciò posto, in disparte la validità di una tale impostazione teorica che non può essere ritenuta valida indistintamente in tutti i casi di disapplicazione dell'atto amministrativo da parte del giudice penale e, in particolare, non rileva nei casi in cui l'atto amministrativo costituisca un elemento (non tanto e solo integrativo ma) normativo del fatto di reato (si pensi, ad esempio, al permesso di costruire) perché, in tali casi, il giudice penale non disapplica l'atto amministrativo ma interpreta la norma incriminatrice secondo il rinvio che il legislatore opera all'elemento normativo della fattispecie, il motivo di ricorso non considera, per le ragioni in precedenza espresse (v. § 3 del considerato in diritto), che, nel caso in esame, si verte in tema di concessione demaniale inesistente e, quindi, inefficace *in toto* e non di una concessione divenuta invalida per effetto della disapplicazione delle proroghe normative.

5. Il terzo e il quarto motivo di ricorso, con i quali si lamenta la carenza di motivazione in ordine al *periculum in mora* e alla proporzionalità della misura, devono dichiararsi inammissibili perché manifestamente infondati.

Diversamente da quanto sostenuto dalla difesa, nel provvedimento impugnato il Tribunale ha puntualmente motivato tali aspetti.

Quanto al *periculum in mora*, il Tribunale ha osservato che la persistente occupazione del compendio balneare comporta il protrarsi degli effetti del reato e dell'offesa al bene giuridico tutelato, atteso che la fattispecie presenta natura permanente. Ha inoltre rilevato l'assenza di qualsiasi prova dell'avvenuto rilascio dell'area al demanio, circostanza che rende attuale il pericolo e anzi lo aggrava con il passare del tempo. In tale quadro, le considerazioni difensive sulle ricadute economiche e occupazionali sono state ritenute recessive, poiché non idonee a escludere o ridurre il rischio individuato.

Per quanto riguarda la censura relativa alla proporzionalità della misura, il Tribunale ha evidenziato che, allo stato, non è possibile modulare il vincolo cautelare in modo compatibile con la prosecuzione dell'attività d'impresa. Ciò in ragione della stessa natura del reato contestato e della caratteristica permanenza dell'illecito, che impone di impedire la prosecuzione dell'occupazione abusiva e non consente, allo stato degli atti, una limitazione meno incisiva della misura.

6. Per questi motivi il ricorso va rigettato e la ricorrente condannata al pagamento delle spese processuali.

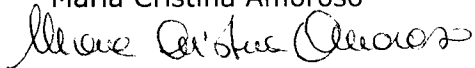
P.Q.M.

Rigetta il ricorso e condanna la ricorrente al pagamento delle spese processuali.

Così deciso in Roma, in data 20/11/2025

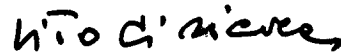
Il Consigliere estensore

Maria Cristina Amoroso



Il Presidente

Vito di Nicola



Depositata in Cancelleria

Oggi



29 GEN. 2026

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
Luana Macchi