

Con sentenza n. 15676 del 13 aprile 2022 (dep. 22 aprile 2022), la terza sezione penale della Corte di cassazione ha ribadito il principio di diritto secondo cui ai fini dell'integrazione del reato previsto all'art. 1161 cod. nav. - rubricato "*abusiva occupazione di spazio demaniale*" - la proroga legale dei termini di durata delle concessioni demaniali marittime, prevista dall'art. 1, comma 18, D.L. 30 dicembre 2009, n. 194 (conv. in L. 26 febbraio 2010, n. 25), presuppone la titolarità di una concessione demaniale valida ed efficace (Cass. pen., sez. III, 2 maggio 2013, n. 32966).

In Italia si è assistito a plurimi interventi legislativi e giurisprudenziali relativamente alla proroga del termine delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico ricreative.

Da ultimo, appurata l'incompatibilità comunitaria della disciplina nazionale che prevede la proroga ex lege delle concessioni demaniali già rilasciate, per contrasto sia con gli artt. 49 e 56 TFUE, sia con l'art. 12 della direttiva 126/123 CE, l'Adunanza Plenaria ha ritenuto prive di pregio le preoccupazioni di quanti hanno sostenuto che la disapplicazione di tale normativa esponga a possibili ripercussioni in termini di responsabilità penale i concessionari demaniali, i quali, venute meno le proroghe ex lege, si troverebbero privi di titolo legittimante l'occupazione del suolo demaniale, così incorrendo nel reato di occupazione abusiva di spazio demaniale marittimo ex art. 1161 cod. nav. Tale timore - ha affermato l'Adunanza Plenaria - è privo di fondamento in quanto ad una simile conclusione ostano i principi costituzionali di riserva di legge statale e di irretroattività della legge penale, principi, questi, che fanno parte delle tradizioni costituzionali degli Stati membri e, come tali, sono parte integrante dello stesso ordinamento comunitario (e, in ogni caso, rappresenterebbero comunque controlimiti interni al principio di primazia). Da ciò discende che la disapplicazione della legge nazionale "anticomunitaria" non può in alcun modo avere conseguenze in punto di responsabilità penale in quanto il diritto dell'Unione non può mai produrre effetti penali diretti *in malam partem*.

Ciononostante, il Consiglio di Stato, nella sua composizione più autorevole, si è dichiarato consapevole del notevole impatto (anche sociale ed economico) che può comportare l'immediata disapplicazione della normativa nazionale che ha disposto la proroga ex lege delle concessioni demaniali posto che, determinando l'improvvisa cessazione di tutti i rapporti concessori in atto, essa alimenterebbe ulteriormente quel clima di incertezza già generato dall'annuncio, ma finora mai realizzato, riordino da parte del legislatore della materia in conformità con i principi di derivazione comunitaria.

A fronte di tale incertezza normativa e constatato che la regola in base alla quale le concessioni balneari debbono essere affidate in seguito a procedura pubblica ed imparziale richiede di prevedere un intervallo di tempo necessario per svolgere la competizione, l'Adunanza Plenaria ha ritenuto necessario modulare nel tempo gli effetti temporali della propria decisione, individuando un periodo nel corso del quale i rapporti concessori in atto continueranno a essere regolati dalla concessione già rilasciata. In particolare, il Supremo Giudice amministrativo ha ritenuto congruo individuare l'intervallo temporale per l'operatività degli effetti di tale decisione al 31 dicembre 2023, nella speranza che tale lasso di tempo consenta a Governo e Parlamento di approvare doverosamente una normativa che possa riordinare la materia e disciplinarla in conformità con l'ordinamento comunitario, essendo ormai ineludibili le istanze di tutela della concorrenza e del mercato nonché l'esigenza di tutela dei concessionari uscenti; il termine così individuato non potrà subire ulteriori proroghe, dovendosi le stesse eventualmente ritenere in contrasto con il diritto dell'UE e dunque non applicabili, e una volta scaduto tutte le concessioni demaniali in essere dovranno considerarsi prive di effetto.

Da ciò ne discende che la pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, rinviando al 31/12/2023 la disapplicazione della normativa nazionale di proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità ludico-ricreative, ha prodotto effetti solo ed esclusivamente rispetto alle concessioni che hanno beneficiato di tali proroghe, determinandone la sopravvivenza sino alla data individuata, e tale non è, come nel caso di specie, la concessione risultata già definitivamente scaduta anni prima, senza mai essere stata oggetto di proroghe tacite.

Riferimenti Normativi:

- art. 1161 cod. nav.
- art. 49 TFUE
- art. 56 TFUE