

**Ecc.ma Corte di Cassazione**  
**Roma**

**Ricorso per Cassazione ex art. 325 c.p.p..**

Nell'interesse di **GALLI Claudio**, nato a Pontremoli (MS) il 3/11/1949 C.F. GLLCLD49S03G870F, residente in Genova, Via Gaslini, 10, indagato come in atti nel procedimento penale n. R.G. 6184/18/21 P.M. (P.M. Dott. W. Cotugno), pendente nanti la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Genova, il sottoscritto difensore di fiducia *Avv. Michele Ciravegna* del Foro di Genova con Studio in Genova, Via Brigata Liguria 1/6, P.IVA 01722770995, P.E.C.: avvmicheleciravegna@cnfpec.it, iscritto nell'Albo speciale della Corte di Cassazione a far data dal 28/09/2018

**PREMESSO**

- che in data 9/07/2018 il P.M. procedente formulava richiesta di sequestro preventivo del tratto di arenile occupato dall'indagato per il tramite della ditta "Zeffiro snc" - Bagni Liggia, adducendo la mancanza di titolo concessorio in quanto le disposizioni legislative che prevedono rinnovi o estensioni delle concessioni demaniali marittime in assenza di gara sono state giudicate contrastanti con norme dell'Unione Europea e dichiarate inapplicabili dalla giurisprudenza penale nonché amministrativa;
- che con provvedimento del 2/10/2018 il G.I.P. presso il Tribunale di Genova rigettava tale richiesta sulla scorta della totale mancanza dell'elemento soggettivo in capo all'indagato;
- che in data 11/10/2018 interponeva appello il P.M. lamentando che l'errore in cui sarebbe incorso

- l'indagato, ritenuto "*scusabile*" dal G.I.P., fosse tutt'altro che tale e reiterando la richiesta di sequestro preventivo;
- che il Tribunale del Riesame, riunitosi in Camera di Consiglio il 2/11/2018, rigettava l'atto di appello adducendo però quale motivazione del provvedimento l'impossibilità da parte della normativa sovranazionale di integrare *in malam partem* un precetto penale ed adombrando in tal caso una violazione del principio di tassatività e così non ravvisando il *fumus* della natura arbitraria dell'occupazione e conseguentemente dell'elemento materiale del reato;
  - che il P.M. ricorreva per Cassazione lamentando l'erronea applicazione di legge, deducendo l'esistenza del *fumus* dell'elemento materiale del reato dall'asserita occupazione di area demaniale con concessione non più valida a causa del contrasto fra le leggi italiane e quelle eurounitarie e rimarcando il non profilarsi di una questione di applicazione *in malam partem* della normativa comunitaria;
  - che il Supremo Collegio, con Sentenza n. 25993 del 6/03/2019 annullava l'Ordinanza impugnata con rinvio al Tribunale di Genova per nuovo esame;
  - Il successivo 12/07/2019 il Tribunale di Genova, Sezione per il Riesame, preso atto della Sentenza di rinvio della Suprema Corte, in applicazione dei principi ivi esposti, ravvisato sussistente il *fumus delicti*, disponeva il sequestro preventivo del tratto di arenile occupato dall'indagato per il tramite della ditta "Zeffiro snc" – Bagni Liggia;

- che l'indagato ricorreva per Cassazione sostenendo la violazione di legge in merito all'applicazione della legge penale e di altre norme giuridiche cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale in ordine alla inesistenza dell'atto concessorio;
- che la Corte di Cassazione, riunita in data 7/02/2020, con Sentenza n. 10218/2020, rigettava il ricorso;
- che in data 20/05/2020 l'Ing. Galli presentava istanza di dissequestro sulla scorta dell'entrata in vigore del cd. "Decreto Rilancio" – D.L. n. 34/2020, riferendosi più in particolare all'art. 182, c. 2 (*Ulteriori misure a sostegno del settore turistico*) ivi contenuto;
- che il successivo 29/06/2020 la il G.I.P. presso il Tribunale di Genova rigettava l'istanza;
- che in data 18/05/2021 l'Ing. Galli presentava nuova istanza di dissequestro sulla scorta della Delibera n. 18 del 4/02/2021 assunta dal Comune di Genova, in base alla quale si prorogava l'efficacia dei rapporti di occupazione di suolo pubblico al 31/10/2022;
- che il successivo 4/06/2021 il G.I.P. presso il Tribunale di Genova rigettava l'istanza;
- che in data 15/06/2021 il P.M. formulava nuova richiesta di sequestro preventivo tesa ad estendere l'efficacia della misura custodiale reale alle aree non comprese nel precedente sequestro;
- che in data 8/11/2021 la il G.I.P. presso il Tribunale di Genova, in accoglimento della richiesta così come formulata, emetteva Decreto di sequestro preventivo;
- che in data 17/11/2021 l'Ing. Galli, alla luce della pubblicazione della Sentenza n. 18/2021 pronunciata dal Consiglio di Stato – Adunanza Plenaria e dei

- principi di diritto ivi contenuti, presentava nuova istanza di dissequestro;
- che il successivo 3/12/2021 il medesimo G.I.P. disponeva il dissequestro dell'intero complesso sulla scorta non già del pronunciamento del Giudice Amministrativo, ma mutando il proprio convincimento sulla base da un lato della scusabilità dell'errore dell'indagato e dall'altro sulla inesigibilità del comportamento preteso;
  - che in data 14/12/2021, quindi a distanza di ben 11 giorni dal provvedimento, veniva data esecuzione allo stesso ed il Galli veniva reimmesso nella disponibilità dei beni facenti parte della concessione;
  - che, *medio tempore*, in data 10/12/2021, interponeva appello il P.M.;
  - che il Tribunale del Riesame, riunitosi in Camera di Consiglio il 27/12/2021, in accoglimento dell'appello del P.M., annullava l'ordinanza di revoca del sequestro preventivo emessa dal G.I.P. in data 3/12/2021 e conseguentemente disponeva il ripristino del sequestro preventivo su tutto il complesso denominato "Bagni Liggia";
  - che a tale nuovo provvedimento veniva data esecuzione il successivo 3/1/2022 in assenza dell'Ing. Galli e pertanto mediante forzatura dei cancelli e delle porte di ingresso dei Bagni Liggia.

Tutto ciò premesso il sottoscritto difensore *Avv. Michele Ciravegna* del Foro di Genova, nell'interesse di **GALLI Claudio**, con il presente atto formula

### **RICORSO**

ex art. 325 c.p.p. avverso l'Ordinanza emessa in camera di consiglio ex art. 127 c.p.p. in data 27/12/2021 dal Tribunale di Genova, Sezione per il Riesame (nelle persone dei Magistrati Dott. Roberto Cascini, Presidente Relatore, Dott.ssa Simonetta Boccaccio, Giudice, Dott.ssa Luisa Avanzino, Giudice) Reg. Ries. 108s/21 (**all. doc. 1**), notificata al sottoscritto difensore via PEC il successivo 29/12/2021, con la quale si accoglieva l'appello ex art. 322 *bis* c.p.p. proposto dal P.M. per il seguente

### **MOTIVO**

**1. Violazione dell'art. 606 lett. b) c.p.p. in relazione all'art. 1161 cod. nav., all'art. 49 T.F.U.E., all'art. 12 della Direttiva 123/2006 (c.d. Direttiva Bolkestein). Violazione di legge in merito all'applicazione della legge penale e di altre norme giuridiche, cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale.**

L'impugnata Ordinanza merita censura in quanto viziata in radice alla luce di quanto esposto in premessa e di quanto si dirà *infra*.

Più in particolare il Tribunale in parte motiva si è limitato ad opporre l'esistenza di un giudicato cautelare, mai superato, alla stessa stregua di quanto addotto dal G.I.P. nell'ordinanza di dissequestro 3/12/2021.

A parere di questa difesa, però, è proprio la Sentenza del Consiglio di Stato – Adunanza Plenaria 18/2021, a costituire quel "*fatto sopravvenuto*" tale da far venir meno le condizioni di applicabilità del sequestro.

Come noto, infatti, all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato è tradizionalmente riconosciuta **funzione nomofilattica**, termine con il quale si indica l'attività di esatta e uniforme interpretazione della legge volta a garantire l'unità del diritto oggettivo, il cui esercizio è affidato, essenzialmente, agli organi giurisdizionali di vertice degli ordinamenti giuridici di appartenenza. Invero, detto

temine, nel suo significato più rigoroso, è da intendersi quale attività di difesa del diritto e di mantenimento dell'esistente giuridico. Tuttavia esso ha conosciuto nel tempo un'estensione della sua portata semantica, così da includere non soltanto una funzione conservativa, ma anche una funzione propositiva (tradizionalmente riferita alla *nomotesia*), corrispondente all'attività di *reductio ad unitatem* dei diversi orientamenti giurisprudenziali<sup>1</sup>. I due profili, come è evidente, sono strettamente collegati tra loro, in una reciproca interazione che dipende, nel suo concreto atteggiarsi, dalla concezione dell'interpretazione a cui si fa riferimento: in questo senso, infatti, l'emersione e lo sviluppo del profilo propositivo si lega ad un'impostazione non formalistica dell'attività ermeneutica, un'impostazione per cui cioè non si riconduce all'enunciato normativo un unico significato corretto<sup>2</sup>. La funzione nomofilattica, in tal modo individuata, si lega alla necessità di garantire al cittadino la certezza e prevedibilità del diritto e la sua uniforme applicazione: in quanto tale, deve essere quindi considerata espressione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.<sup>3</sup>

Con Decreto n. 160 del 2021, infatti, il Presidente del Consiglio di Stato, rilevava che *"la questione riveste una particolare rilevanza economico-sociale e che tale circostanza rende opportuna una pronuncia della Adunanza Plenaria, **onde assicurare certezza e uniformità di applicazione del diritto da parte delle amministrazioni interessate nonché uniformità di orientamenti giurisprudenziali**".*

---

<sup>1</sup> Carbone, E., *Quattro tesi sulla nomofilachia*, in *Pol. dir.*, 2004, 599 ss. Il salto semantico è evidente in Denti, V., *A proposito di Corte di cassazione e nomofilachia*, in *Foro it.*, 1986, V, 418. In generale cfr. Calamandrei, P., *La Cassazione civile*, ora in *Opere*, VII, Napoli, 1976, 33 ss., 57 ss. e 97 ss..

<sup>2</sup> Cfr. al riguardo Tarello, G., *Diritto, enunciati, usi*, Bologna, 1974, 389 ss.; Guastini, R., *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998, 67.

<sup>3</sup> In particolare Andrioli, V., *Diritto processuale civile*, I, Napoli, 1979, 924.

Il provvedimento sopra citato, pronunciato esercitando le funzioni sopra descritte, nonostante affermi la diretta applicabilità della normativa comunitaria con tutte le conseguenti implicazioni sui titoli concessori che dal 2009 hanno beneficiato di proroghe automatiche, sancisce incontrovertibilmente come non si possa ***"invocare il rischio correlato alle possibili ripercussioni che una simile non applicazione potrebbe generare in termini di responsabilità penale dei concessionari demaniali, i quali, secondo una certa impostazione, 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 previsto dall'art. 1161 cod. nav...<sup>L. 11/10/2017</sup>Tale timore è, infatti, privo di fondamento, atteso che ad una simile conclusione ostano incondizionatamente i principi costituzionali di riserva di legge statale e di irretroattività della legge penale. Detti principi, come riconosciuto anche dalla Corte di giustizia U.E., fanno parte delle tradizioni costituzionali degli Stati membri e come tali sono parte integrante dello stesso ordinamento comunitario (ed in ogni caso rappresenterebbe comunque controlimiti interni al principio di primazia). Ne discende che la descritta operazione di non applicazione della legge nazionale anticomunitaria non può in alcun modo avere conseguenze in punto di responsabilità penale, per la semplice ragione che il diritto dell'Unione non può mai produrre effetti penali diretti in malam partem"***.

Giova solo rammentare che già il Tribunale del Riesame di Genova (Presidente Relatore Dott. Massimo Cusatti) con Ordinanza 77S/2018, da intendersi quivi integralmente richiamata e ritrascritta, era giunto alla medesima conclusione.

Alla luce di tale illuminata interpretazione, la concessione dei Bagni Liggia è da considerarsi senza ombra di dubbio valida ed efficace così come tutte quelle (oltre 17.000) che versano nelle medesime condizioni e che, diversamente opinando, dovrebbero essere soggette al medesimo titolo ablativo.

Da ultimo la Sentenza sopra citata sancisce che *"al fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, di tener conto dei tempi tecnici perché le amministrazioni predispongano le procedure di gara richieste e, altresì, nell'auspicio che il legislatore intervenga a riordinare la materia in conformità ai principi di derivazione europea, **le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023**, fermo restando che, oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E"*.

Appare pertanto evidente come tale circostanza elimini in radice tutte le problematiche sottese al caso di cui trattasi e renda inutile ed oltremodo dannoso il permanere del vincolo reale (vieppiù esteso a tutti i manufatti oggetto del titolo concessorio), costituendo quel fatto sopravvenuto positivamente previsto dal comma 3 dell'art. 321 c.p.p. e capace di superare il giudicato cautelare, ma non ravvisato tale né dal G.I.P. né dal Tribunale del Riesame.

Tale chiave di lettura, a parere di questa difesa, appare determinante per i riflessi esercitati sul *fumus* del reato qui



delineato a carico dell'indagato, che era ed è certo di muoversi in una cornice di piena legalità, unito anche al legittimo affidamento creato nell'Ing. Galli (ed in tutti i concessionari che sono nella Sua medesima posizione – parliamo di oltre 17.000 concessioni in tutta Italia) da un lato dal coacervo di norme succedutesi nel tempo e dall'altro dall'atteggiamento del tutto acquiescente serbato nei Suoi/loro confronti dalle Autorità concedenti (circa 510 in tutta Italia), naturali interlocutori del concessionario.

Giova da ultimo ricordare come le oltre 17.000 concessioni italiane siano state già oggetto di denuncia (datata giugno 2020) da parte dell'odierno ricorrente.

In relazione al procedimento scaturito il P.M. procedente formulava il 17/07/20 richiesta di archiviazione<sup>4</sup>.

A seguito di opposizione proposta ed accolta, il G.I.P. ordinava la prosecuzione delle indagini preliminari e contestualmente la trasmissione degli atti a tutte le 58 Procure di Italia interessate, ma ad oggi, a quanto è dato sapere, i relativi fascicoli ristagnano ancora in indagini preliminari senza alcuna reale attività, lasciando il caso che ci occupa quale "*unicum*" in tutta Italia **nonostante versi in posizione perfettamente identica a tutti o quasi i concessionari italiani.**

Appare evidente che alla luce di tale "*corto circuito*" a fronte della stessa posizione si rafforzi ancora di più la convinzione di operare nel giusto, convinzione che è condivisa da tutti i concessionari demaniali, mentre è naturale che tale circostanza generi totale incertezza nella collettività circa la certezza del diritto: si citano solo alcuni tra i più frequenti dei commenti reperibili online

---

<sup>4</sup> Si riporta stralcio della parte motiva della richiesta di archiviazione formulata dal medesimo Ufficio della Procura della Repubblica di Genova: "**Constatato che il Comune di Genova si è attivato per contattare le associazioni di categoria ed i vari enti allo scopo di predisporre un piano di pubblicazione delle gare di aggiudicazione delle concessioni demaniali marittime e** che tale forma di pubblicità ha consentito di superare i dubbi che gli attuali concessionari avrebbero potuto in buona fede avere circa la corretta strada da percorrere in prospettiva rinnovo. Considerato pertanto che eventuali violazioni dell'art. 1161 cod. nav. potranno essere valutate soltanto all'esito delle programmate pubblicazioni da parte dei Comuni interessati, chiede l'archiviazione".

sull'argomento: "cosa c'entrano i concessionari? La colpa è del Governo che ha scritto delle leggi non valide", "perché solo lui?", "se ha ragione la Procura perché non gli hanno sequestrato tutto nel 2019?", "ma il Consiglio di Stato dice che le concessioni sono valide fino a tutto il 2023: non gli dà retta nessuno?", "L'Europa fa solo danni, meglio uscire", etc.

Tutto ciò premesso e ritenuto, il sottoscritto difensore *Avv. Michele Ciravegna* del Foro di Genova, nell'interesse di **GALLI Claudio**

### **CHIEDE**

che Codesta Ecc.ma Suprema Corte di Cassazione voglia cassare il provvedimento impugnato con ogni conseguente statuizione.

Con ossequio.

Genova, lì 4 gennaio 2022

*Avv. Michele Ciravegna*

### *Allegati:*

1. *Ordinanza emessa in camera di consiglio ex art. 127 c.p.p. in data 27/12/2021 dal Tribunale di Genova, Sezione per il Riesame (nelle persone dei Magistrati Dott. Roberto Cascini, Presidente Relatore, Dott.ssa Simonetta Boccaccio, Giudice, Dott.ssa Luisa Avanzino, Giudice) Reg. Ries. 108s/21.*

### NOTA FINALE:

Il presente ricorso è stato redatto in conformità alle indicazioni tecniche contenute nel *Protocollo* sottoscritto in data 17/12/15 dal Presidente della Corte di Cassazione e dal Presidente del Consiglio Nazionale Forense.