

**Sentenza:** 7 marzo 2024, n. 70

**Materia:** governo del territorio, edilizia

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

**Parametri invocati:** artt. 3, 23, 24, primo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

**Rimettente:** Corte di cassazione

**Oggetto:** art. 1, comma 257, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) nella parte in cui «prevede l'applicazione retroattiva dei nuovi criteri di determinazione dell'indennizzo per realizzazione abusiva, ovvero difforme, di opere inamovibili sul demanio marittimo, parametrati ai valori di mercato e non ai criteri legislativi espressi nel precedente D.L. n. 400 del 1993»,

**Esito:** dichiarazione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 257, secondo periodo, l.296/2006; dichiarazione di non fondatezza delle le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 257, secondo periodo, l. 296/2006, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost.

**Estensore nota:** Francesca Casalotti

**Sintesi:**

La Corte di cassazione, sezione seconda civile, solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 257, secondo periodo, della l. 296/2006 (legge finanziaria 2007), nella parte in cui *«prevede l'applicazione retroattiva dei nuovi criteri di determinazione dell'indennizzo per realizzazione abusiva, ovvero difforme, di opere inamovibili sul demanio marittimo, parametrati ai valori di mercato e non ai criteri legislativi espressi nel precedente D.L. n. 400 del 1993»*, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, primo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

Il comma 257, al primo periodo (non censurato), offre l'interpretazione autentica dell'art. 8 del d.l. 400/1993, come convertito, che detta i criteri per la quantificazione – a decorrere dall'anno 1990 – degli indennizzi dovuti per le *«utilizzazioni ivi contemplate»* dei beni demaniali. In particolare, tale articolo 8 determina gli indennizzi in misura pari a quella dovuta a titolo di canone di concessione, *«maggiorata rispettivamente del duecento per cento e del cento per cento»*, a seconda che ricorra la totale carenza di concessione oppure la sola difformità da essa. Tali utilizzazioni, per effetto dell'esegesi imposta dal medesimo legislatore al primo periodo del comma 257 devono ritenersi riferite *«alla mera occupazione di beni demaniali marittimi e relative pertinenze»*.

Il secondo periodo del medesimo comma 257 – che viene impugnata – prevede che *«[q]ualora, invece, l'occupazione consista nella realizzazione sui beni demaniali marittimi di opere inamovibili in difetto assoluto di titolo abilitativo o in presenza di titolo*

*abilitativo che per il suo contenuto è incompatibile con la destinazione e disciplina del bene demaniale, l'indennizzo dovuto è commisurato ai valori di mercato, ferma restando l'applicazione delle misure sanzionatorie vigenti, ivi compreso il ripristino dello stato dei luoghi».* In particolare, la sentenza impugnata nel giudizio principale ha considerato legittima l'applicazione dei nuovi criteri di computo dell'indennizzo anche a un periodo di occupazione abusiva anteriore all'entrata in vigore della l. 296/2006. Proprio su tale statuizione si appuntano le doglianze del ricorrente nel giudizio *a quo*, che hanno indotto la Corte di cassazione a sollevare le questioni di legittimità costituzionale oggetto dell'odierno scrutinio.

Il rimettente osserva che, ove i sospetti d'illegittimità costituzionale fossero dichiarati fondati, la causa dovrebbe essere definita senza fare applicazione della disposizione censurata, ma ricorrendo alla «precedente regola di giudizio», per cui la questione viene ritenuta rilevante dalla Corte. Quanto alla non manifesta infondatezza, il tenore testuale dell'intero comma 257 dell'art. 1 impedirebbe di considerare la disposizione censurata in termini di norma innovativa, come tale applicabile solo a decorrere dal 1° gennaio 2007, dovendosi piuttosto riconoscere a essa una chiara natura interpretativa. La conseguente efficacia retroattiva della previsione di legge induce il giudice *a quo* a dubitare della sua compatibilità con i parametri costituzionali evocati.

In primo luogo, in violazione degli artt. 3 e 23 Cost., sotto il profilo della lesione del principio di affidamento, il legislatore non avrebbe effettuato un equo bilanciamento tra gli interessi contrapposti, anche alla luce della giurisprudenza della Corte EDU in materia di leggi retroattive. Sotto altra angolatura, e in conformità alla giurisprudenza della Corte EDU, viene prospettata la violazione degli artt. 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU. Verrebbe in rilievo, in particolare, un intervento legislativo che, in quanto «destinato a ripercuotersi sui giudizi in corso» al fine di influenzarne l'esito, lederebbe i principi del giusto processo e della parità delle armi tra le parti, nonché il diritto di difesa e, al contempo, le attribuzioni costituzionalmente riservate all'autorità giudiziaria.

L'Avvocatura ha eccepito l'inammissibilità, «per irrilevanza e difetto di pertinenza», delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 24, 102, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, in ordine all'asserita lesione della sfera riservata alla giurisdizione per effetto della retroattività della disposizione censurata. Secondo l'interveniente, la questione sollevata, sotto questo profilo, sarebbe astratta, perché già dalla stessa ordinanza di rimessione si evincerebbe che il processo di primo grado dinanzi al Tribunale di Roma è stato incardinato nell'anno 2009, ossia successivamente all'entrata in vigore della disposizione sospettata d'illegittimità costituzionale.

In via preliminare - quanto alle questioni sollevate dal rimettente in riferimento agli artt. 24, primo comma, 102, primo comma, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU - la Corte accoglie l'eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura, sia pure per ragioni diverse da quelle da quest'ultima addotte. Sebbene, infatti, il giudizio principale sia stato introdotto solo successivamente alla data di entrata in vigore della disposizione censurata (1° gennaio 2007), il rimettente non ha escluso la possibile pendenza, nel momento in cui il legislatore ha deciso di intervenire, di altri giudizi aventi a oggetto la determinazione della misura degli indennizzi in parola. Tuttavia, questo profilo è solo accennato, mentre l'argomento avrebbe dovuto essere illustrato con maggiore ampiezza, a fronte della

costante giurisprudenza costituzionale (che, per tale parte, converge con quella elaborata dalla Corte EDU, ampiamente citata nell'ordinanza di rimessione), secondo cui la valutazione in termini di uso distorto del potere legislativo presuppone che «lo Stato o l'amministrazione pubblica» siano «parti di un processo già radicato», il cui esito possa essere influenzato (sent. 4/2024 e 174/2019).

Passando allo scrutinio, nel merito, delle restanti questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost., la Corte di cassazione ha circoscritto l'oggetto del dubbio di illegittimità costituzionale al solo secondo periodo del comma 257 dell'art. 1 legge finanziaria 2007, al quale ha esteso la qualificazione in termini di interpretazione autentica fornita dallo stesso legislatore in apertura del precedente primo periodo. Da ciò ha fatto discendere l'efficacia retroattiva anche della disposizione censurata, per questo motivo esposta ai dubbi di compatibilità con i parametri costituzionali evocati.

Il giudice delle leggi non condivide tale presupposto ermeneutico, la cui erroneità, tuttavia, non esclude l'ammissibilità delle questioni sollevate, potendosi comunque attribuire alla disposizione in esame un'efficacia retroattiva, sebbene secondo un diverso itinerario esegetico. La disposizione interpretata dal legislatore – l'art. 8 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito – si limitava a distinguere tra utilizzazioni difformi dalla concessione e utilizzazioni totalmente prive di titolo e, per il calcolo del relativo indennizzo, utilizzava come parametro il solo canone di concessione, differenziando nelle due ipotesi le maggiorazioni in percentuale. L'originaria disciplina non operava, invece, alcuna distinzione esplicita tra “mere occupazioni” di beni demaniali marittimi e abusi di maggiore gravità, consistenti nella realizzazione di opere inamovibili abusive sulle aree già illegittimamente occupate. In questo contesto, è intervenuto, appunto, il primo periodo del comma 257 dell'art. 1 l. 296/2006, che ha voluto chiarire la portata della disposizione, prevedendo che il citato art. 8 si interpreta «*nel senso che le utilizzazioni ivi contemplate fanno riferimento alla mera occupazione di beni demaniali marittimi e relative pertinenze*». Il carattere autenticamente interpretativo, e dunque retroattivo, del primo periodo del comma 257 è pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità, in termini condivisi dalla Corte (cfr. in tal senso, tra le ultime, Cass., sezione seconda civile, ord.12154/2023). In conseguenza di tale intervento legislativo, e con l'effetto retroattivo che naturalmente pertiene alle norme di interpretazione autentica, le occupazioni di beni demaniali che, oltre a essere *sine titulo* o non conformi alla concessione rilasciata, fossero anche caratterizzate dalla realizzazione, sulle aree occupate, di opere inamovibili abusive sono state espunte dall'ambito applicativo degli illustrati criteri di quantificazione dell'indennizzo richiamati dall'interpretato art. 8 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito. A quest'ultima tipologia di occupazioni illegittime, all'evidenza più gravi perché caratterizzate anche dalla non assentita trasformazione irreversibile dell'area demaniale, si riferisce il secondo periodo del citato comma 257 ove è previsto un indennizzo più oneroso, al fine di scoraggiare il fenomeno dell'abusivismo.

Questione centrale, come ben evidenziato dall'ordinanza di rimessione, è allora quella di stabilire se la previsione contenuta in tale secondo periodo condivide – come sostiene il giudice *a quo* – la natura di norma d'interpretazione autentica pacificamente riconosciuta al precedente primo periodo, oppure sia una disposizione innovativa, di cui occorre accertare l'efficacia nel tempo, come sostenuto, invece, dalla parte costituita nel presente giudizio. Sotto questo profilo, l'autoqualificazione in termini di norma d'interpretazione autentica è compiuta dal legislatore solo con espresso riferimento alla attribuzione di significato – operata dal primo periodo del comma 257 – al termine

«utilizzazioni» contenuto nell'art. 8 del d.l. n. 400 del 1993, come convertito. Tale termine, per effetto dell'esegesi imposta per legge, va riferito solo alla "mera" occupazione di beni demaniali marittimi e relative pertinenze, con esclusione dal suo perimetro delle occupazioni con opere inamovibili. In questo si sostanzia – e si esaurisce – l'operazione ermeneutica compiuta dal legislatore. Non è dunque la lettera della legge a ostacolare il riconoscimento di un carattere innovativo alla diversa disposizione censurata. Né, secondo la Corte, appare plausibile, del resto, attribuire al legislatore l'intenzione di estendere l'autoqualificazione anche al secondo periodo del comma 257, soprattutto alla luce del contenuto precettivo di tale ultima previsione normativa.

Secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge, infatti, requisito essenziale affinché una disposizione possa essere considerata di interpretazione autentica è che essa esprima uno dei significati già appartenenti a quelli riconducibili alla previsione interpretata (da ultimo, sent. 4/2024; nello stesso senso, sent. 73/2017, 132 del 2016).

Nel caso di specie, per le occupazioni del demanio marittimo caratterizzate dalla compromissione irreversibile dell'area, il legislatore ha introdotto un sistema indennitario basato su un criterio – la commisurazione ai valori di mercato – del tutto diverso da quelli che si potrebbero definire "tabellari" (in quanto basati sulla maggiorazione in misura percentuale fissa dei canoni dovuti per le concessioni demaniali) previsti dall'art. 8, ossia dalla disposizione interpretata. La regola che impone il riferimento al valore di mercato, quindi, non rientra in alcuna delle possibili varianti di senso già evincibili dall'art. 8, che rinvia a criteri governati da logiche affatto differenti. Questa evidente incompatibilità con il tenore testuale dell'art. 8 del d.l. 400/1993, come convertito, esclude la possibilità di considerare parte integrante dell'operazione di interpretazione autentica anche il secondo periodo del comma 257 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007. È lo stesso legislatore, d'altra parte, a chiarire, con l'utilizzo dell'avverbio «invece», la portata da attribuire a quest'ultima disposizione. Per un verso, il comune significato dell'avverbio, in termini di opposizione o contrarietà rispetto a precedenti affermazioni, conferma il carattere innovativo del precetto dettato. Sotto altra visuale, il termine impiegato evidenzia comunque lo stretto collegamento esistente con il periodo precedente e la conseguente necessità di considerare in un'ottica unitaria l'efficacia temporale del complessivo intervento legislativo. È del tutto comprensibile, del resto, che, una volta ristretto, con effetto retroattivo a far data dal 1990, il raggio d'azione delle «utilizzazioni» contemplate dalla disposizione interpretata (e dei connessi indennizzi parametrati ai canoni di concessione), il legislatore abbia voluto disciplinare, con la medesima decorrenza, il diverso fenomeno delle "occupazioni con opere", applicando a esso l'innovativa (rispetto al criterio in precedenza applicato) regola del «valor[e] di mercato».

Anche una norma innovativa può, peraltro, avere carattere retroattivo (*ex plurimis*, sent. 73/2017), in quanto, nonostante il divieto di retroattività della legge costituisca fondamentale valore di civiltà giuridica dell'ordinamento (sent. 4/2024), esso, in forza dell'art. 25 Cost., riceve tutela privilegiata esclusivamente in materia penale (sent. 132/2016, 170/2013, 264 e 78 del 2012). Il legislatore, in altre parole, ha voluto fissare la modalità di calcolo degli indennizzi dovuti, sin dall'origine, anche per le più gravi condotte di occupazione, consistenti «nella realizzazione sui beni demaniali marittimi di opere inamovibili in difetto assoluto di titolo abilitativo o in presenza di titolo abilitativo che per il suo contenuto è incompatibile con la destinazione e disciplina del bene demaniale». In tal modo, ha evitato che, per il passato, potessero sorgere dubbi

sull'individuazione del criterio utilizzabile, così prevenendo il rischio di contrasti interpretativi.

Chiarita, dunque, la portata retroattiva anche della disposizione censurata, sebbene secondo una lettura divergente da quella offerta dal giudice rimettente, la Corte passa a scrutinare nel merito le sollevate questioni di legittimità costituzionale. La retroattività di una legge, infatti, deve sempre trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata (sent. 73/2017). Con specifico riguardo al principio della tutela dell'affidamento, la giurisprudenza della Corte (cfr. in particolare sent. 216/2023 e 210/2021), ritiene che esso costituisca «ricaduta e declinazione "soggettiva"» della certezza del diritto, la quale, a propria volta, integra un «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto». Nondimeno, tale principio non esclude che il legislatore possa adottare disposizioni che modificano in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici, anche in relazione a diritti soggettivi perfetti. Ciò può avvenire, tuttavia, a condizione «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica» (sent. 216 del 2023). Tale affidamento non è dunque tutelato in termini assoluti e inderogabili ma deve essere «sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali» (sent. 108/2019 e 149/2017) da operarsi facendo riferimento ad alcuni parametri che la Corte ha identificato con chiarezza.

In primo luogo, va considerato il grado di consolidamento della situazione soggettiva originariamente riconosciuta e poi travolta dall'intervento retroattivo (sent. 89/2018). In secondo luogo la prevedibilità della modifica retroattiva (sent. 169/2022), cosicché viene tutelato solo l'affidamento generato da una situazione normativa «sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento», di modo che la modifica intervenuta con effetto retroattivo giunga del tutto inaspettata. Ancora, interessi pubblici sopravvenuti possono comunque esigere interventi normativi che incidano su posizioni consolidate, purché nei limiti della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi perseguiti (sent. 169/2022). Infine, la valutazione, deve essere sempre condotta considerando le «circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato» (sent. 108/2019). In particolare, spetta al prudente apprezzamento del legislatore la possibilità di modificare l'assetto di rapporti già definiti da precedenti leggi, quando risulti in concreto che queste ultime abbiano prodotto risultati non rispondenti a criteri di equità (sent. 56 del 1989).

Dopo aver fissato le coordinate dello scrutinio, la Corte ritiene le questioni non fondate. Come evidenziato dall'Avvocatura generale dello Stato e riconosciuto dalla stessa ordinanza di rimessione, non può essere sottovalutato il fatto che i soggetti destinatari della disposizione censurata sono «fruitori di manufatti abusivi ovvero difforni rispetto all'originaria concessione». Non si tratta certo di escludere in assoluto che, in capo a un trasgressore di un divieto, possa sorgere un affidamento salvaguardabile, poiché tale tutela deve quantomeno essere riconosciuta in ordine alla prospettiva di permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio concernente proprio gli effetti della violazione, in base alla legge del tempo in cui la condotta viene tenuta.

Piuttosto, il «grado di meritevolezza dell'affidamento» (sent. 108/2016), può influenzare il risultato dell'operazione di bilanciamento con gli interessi antagonisti pure

costituzionalmente protetti. Sotto questo profilo, l'affidamento maturato in capo ai fruitori abusivi di beni pubblici – sui quali siano stati realizzati manufatti che incidono irreversibilmente sulle aree del demanio marittimo – può essere considerata recessiva rispetto ad altri interessi in gioco, che sono legati non solo alla valorizzazione dei beni demaniali, al fine di ricavare da essi una maggiore redditività, ma anche alla tutela di tali beni pubblici, in ambiti ove incidono altri delicati interessi di rilievo costituzionale, quali la tutela del paesaggio e dell'ambiente marino. Contrariamente a quanto ritenuto dal Collegio rimettente, peraltro, la scelta legislativa ha eliminato un'evidente sperequazione. Prima della modifica apportata dalla legge finanziaria 2007, infatti, l'art. 8 del d.l. 400/1993, come convertito, non operava alcuna distinzione tra l'occupazione "mera" di aree demaniali marittime e l'occupazione "aggravata" dalla trasformazione irreversibile e non assentita delle stesse superfici; in modo che gli autori di tali più gravi condotte erano chiamati a corrispondere gli indennizzi dovuti nella medesima misura prevista per i trasgressori che si fossero, quantomeno, astenuti dal realizzare opere inamovibili.

L'art. 1, comma 257, l. 296/2006 interviene proprio per differenziare posizioni caratterizzate da un'oggettiva diversa gravità delle condotte; tanto che la stessa ordinanza di rimessione riconosce la ragionevolezza, in astratto, del criterio di quantificazione dell'indennizzo commisurato, nei casi più gravi di "occupazioni con opere", al valore di mercato dei beni. L'affidamento generatosi in capo agli artefici di opere abusive su aree demaniali illegittimamente occupate, declinato nell'aspettativa di continuare a pagare gli stessi indennizzi previsti per condotte oggettivamente meno gravi, è stato dunque legittimamente sacrificato dal legislatore, in quanto connesso a posizioni «acquisite sulla base di leggi che, a un più approfondito esame o a seguito dell'esperienza derivante dalla loro applicazione», hanno generato risultati iniqui. Del resto, la norma retroattiva non può neppure considerarsi assolutamente imprevedibile. Il criterio di computo degli indennizzi utilizzato in precedenza, infatti, era pur sempre legato a un parametro, quello dei canoni di concessione, rispetto al quale la giurisprudenza della Corte ha riconosciuto l'esistenza di una «precisa linea evolutiva» caratterizzata dalla tendenza alla variazione in aumento, in particolare con riferimento all'utilizzazione dei beni appartenenti al demanio marittimo. Si tratta, d'altra parte, di un processo «in corso da diversi decenni» (sent. 302/2010), poiché una consistente maggiorazione dei canoni in questione era già stata disposta in passato (cfr. art. 32, commi 21, 22 e 23, del decreto-legge 269/2003 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici)). Tutto ciò mostra che un aumento degli indennizzi – anche in base al sistema di computo legato ai canoni – non poteva certo considerarsi inaspettato, con conseguente esclusione del carattere improvviso della scelta del legislatore. Quest'ultima, peraltro, non può considerarsi neppure sproporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti (sent. 169/2022, 210/2021) dal momento che la giurisprudenza della Corte ha già affermato che la tendenza all'aumento dei canoni demaniali – e, di conseguenza, dei relativi indennizzi per le occupazioni illegittime delle aree – segue una direttrice conforme agli artt. 3 e 97 Cost. (sent. 49/2021), volta a consentire allo Stato una maggiorazione delle entrate e a rendere i canoni più equilibrati rispetto a quelli (appunto di mercato) pagati in favore di locatori privati. Per il complesso di queste ragioni, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost. devono essere dichiarate non fondate.