



TRIBUNALE ORDINARIO di SAVONA

Sezione Civile

VERBALE DELLA CAUSA n. R.G. 2940/2020

Oggi 5.11.2021 ore 9.00 innanzi al Giudice Dott.ssa Erica Passalalpi sono comparsi, per parte attrice, l'Avv. Franco Lazzarone, per il Comune di Noli, Cinoglossa Massimiliano, Fossati Lucio e Riba Raffaello l'Avv. Margherita Sandre in sostituzione dell'Avv. Mauro Vallerga, per Massimiliano Morabito sempre l'Avv. Margherita Sandre in sostituzione dell'Avv. Emiliano Bottazzi, per Niccoli Giuseppe l'Avv. Marco Pierfederici, per Taverna Giorgio l'Avv. Enrica Desessa e per la terza chiamata HDI GLOBAL SE – IRELAND l'Avv. Debora Berta in sostituzione dell'Avv. Alessandro Stabile.

Il Giudice invita le parti costituite a precisare le conclusioni.

I difensori precisano le conclusioni come in atti e discutono brevemente la causa. L'Avv. Lazzarone rappresenta che non sarà presente alla lettura del dispositivo.

Alle ore 9.30 il Giudice si ritira in camera di consiglio.

Alle ore 12.34 pronuncia sentenza *ex art. 281 sexies* c.p.c. dandone lettura ai difensori presenti e segnatamente all'Avv. Margherita Sandre, Avv. Marco Pierfederici, Avv. Enrica Desessa e Avv. Debora Berta.

Il Giudice

Dott.ssa Erica Passalalpi



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO di SAVONA

Sezione Civile

Il Tribunale, nella persona del Giudice Dott.ssa Erica Passalupi ha pronunciato *ex art. 281 sexies c.p.c.* la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al n. R.G. **2940/2020** promossa da:

AREA IMMOBILIARE SRL UNIPERSONALE (C.F. e P. IVA 03188090041), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e **SOBRERO Fabrizio Domenico Giuseppe** (C.F. SBRFRZ66H01H727K), entrambi rappresentati e difesi dall'Avv. Franco Lazzarone ed elettivamente domiciliati presso il di lui studio in Cuneo, Corso Nizza n. 4 giusta delega in atti

attori

contro

COMUNE DI NOLI (C.F. 00296990096), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, **FOSSATI Lucio** (C.F. FSSLUCU58M17D600Z), **CINOGLOSSA Massimiliano** (C.F. CNGMSM72S10I480Y), **RIBA Raffaello** (C.F. RBIRFL63L15A166W), tutti rappresentati e difesi dall'Avv. Mauro Vallerga ed elettivamente domiciliati presso il suo studio in Savona, Via Paleocapa 25/6 giusta procura in atti

convenuti

contro

NICCOLI Giuseppe (C.F. NCCGPP46D29E180F), rappresentato e difeso dall'Avv. Marco Pierfederici ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Savona, Via Paleocapa 25/6 giusta procura in atti

convenuto

contro

MORABITO Massimiliano (C.F. MRBMSM70L25D969C), rappresentato e difeso dagli Avv.ti Mauro Vallerga ed Emiliano Bottazzi ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Genova, Via Martin Piaggio n. 17 int. 1/AE giusta procura in atti

convenuto

contro

TAVERNA Giorgio (C.F. TVRGRG59E08D969I), rappresentato e difeso dall'Avv. Enrica Desessa ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Genova, Via Fieschi 12/1 giusta procura in atti

convenuto

nonché contro

HDI GLOBAL SE – IRELAND, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avv. Alessandro Stabile ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'Avv. Debora Berta in Savona, Via Montenotte n. 2/3 giusta procura in atti

terza chiamata

Oggetto: risarcimento danni.

Concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione

Parte attrice ha adito il Tribunale di Savona per l' "*accertamento della responsabilità del Comune di Noli (anche quale soggetto responsabile per l'operato dei propri dipendenti e amministratori), dei suoi sindaci e i dirigenti, nonché del professionista da loro suggerito*", sul presupposto espressamente dichiarato che "*chi (amministratori e/o dirigenti) all'interno del Comune di Noli doveva decidere sull'istanza di svincolo del vincolo alberghiero della porzione di Hotel Pontevecchio di proprietà di Area Immobiliare ha provocato loro un danno non completando la pratica nei tempi utili, impedendo così l'esecuzione di accordi transattivi che avrebbero consentito di risolvere problemi ed evitare danni*".

Ed invero, secondo le prospettazioni attoree, "*la vecchia giunta (sindaco Niccoli) deliberò parere favorevole (delibera di Giunta Comunale n. 117 del 20.12.2018 recante parere favorevole sulla procedibilità dell'istanza di svincolo della struttura alberghiera pervenuta in data 11.10.2018 prot. n. 11686) ma non portò mai la questione in consiglio comunale per la delibera consiliare e la situazione non cambiò neppure dopo le elezioni comunali, che portarono all'elezione di un nuovo sindaco. Vennero riferite come scuse un periodo di malattia del dirigente dell'ufficio tecnico e la circostanza che il segretario comunale sia arrivato a dire che lui non sapeva niente della questione con conseguente blocco; non si sa se esse abbiano influito, l'unica cosa certa è che per anni il Comune ha tenuto in scacco la Area Immobiliare*".

Gli attori hanno affermato che la mancata "*concessione del cambiamento di destinazione d'uso, atto di competenza delle pubbliche autorità, ha sempre rappresentato il fattore decisivo*" e hanno lamentato che "*la legge Regione*

Liguria 07.02.2008 n. 1 all'art. 2 regola la "disciplina urbanistica degli alberghi. Norme di salvaguardia". In particolare prevede che i proprietari degli immobili soggetti al vincolo di cui al comma 1 possono, in qualsiasi momento, presentare, in forma individuale e/o aggregata, al Comune territorialmente competente, motivata e documentata istanza di svincolo e che il Comune si pronuncia in merito alla richiesta di svincolo entro novanta giorni dal ricevimento dell'istanza salvo che ritenga di dover indire una conferenza di servizi per l'approvazione contestuale del progetto edilizio e della relativa variante urbanistica (in tal caso il procedimento della conferenza di servizi deve comunque concludersi entro sei mesi dalla presentazione dell'istanza di svincolo). Nulla di tutto ciò è accaduto nel caso di specie".

Le pretese risarcitorie degli attori si fondano, dunque, sulla mancata adozione nei termini di legge del provvedimento di svincolo richiesto la cui responsabilità viene ricondotta all'Ente comunale, ai sindaci e dirigenti allora in carica e finanche al professionista incaricato di seguire la pratica diretta all'eliminazione del vincolo alberghiero, ritenendo di fatto che tutti abbiano concorso a determinare il prolungato silenzio serbato dall'Amministrazione sull'istanza proposta dalla Società Area Immobiliare. Infatti, per gli attori i danni subiti sono tutti riconducibili al fatto che sulla domanda di svincolo non è intervenuto, nei termini, alcun provvedimento.

I convenuti e la terza chiamata, tutti costituitisi in giudizio, hanno contestato le avverse prospettazioni e domande. In particolare e per quanto qui più d'interesse, i convenuti Giuseppe Niccoli, Massimiliano Morabito, Comune di Noli, Lucio Fossati, Massimiliano Cinoglossa e Raffaello Riba nonché HDI GLOBAL SE – IRELAND hanno eccepito il difetto di giurisdizione del G.O. in favore del G.A.

Sulle questioni pregiudiziali e preliminari, le parti sono state autorizzate al deposito di brevi memorie.

In dette memorie autorizzate, i convenuti Giuseppe Niccoli, Massimiliano Morabito, Comune di Noli, Lucio Fossati, Massimiliano Cinoglossa e Raffaello Riba nonché HDI GLOBAL SE – IRELAND hanno insistito nell'eccezione di difetto di giurisdizione. Gli attori, dal canto loro, hanno dichiarato di aderire alla predetta eccezione.

Esaminata la questione, il Giudicante ha rinviato la causa *ex art. 281sexies* c.p.c. all'udienza del 5.11.2021.

Ebbene, l'eccezione di difetto di giurisdizione del G.O. appare fondata per le ragioni che di seguito si vanno sinteticamente ad illustrare, avuto riguardo ai più recenti approdi della giurisprudenza intervenuta su questa materia.

Nel caso di specie, infatti, risulta evidente che la *causa petendi* dell'azione risarcitoria proposta in giudizio dagli odierni attori si fonda su di un preteso comportamento omissivo del Comune di Noli al quale, secondo gli assunti attorei, avrebbero concorso anche gli altri convenuti. Detto comportamento

omissivo è evidentemente riconducibile all'esercizio del potere amministrativo ai sensi dell'[art. 7 cod. proc. amm.](#) il quale espressamente prevede che *“sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni?”*.

Il danno dedotto in giudizio, invero, men che derivare da un mero comportamento materiale omissivo, del tutto svincolato dall'esercizio di un pubblico potere, è - ben al contrario - riconducibile, in via diretta ed immediata, proprio al mancato rispetto del termine di legge previsto per l'esercizio del potere in materia di svincolo. Potere in relazione al quale l'Amministrazione è dotata di ampi poteri discrezionali.

La Legge della Regione Liguria n. 1/2008 rimette, infatti, al Comune ogni valutazione in ordine *“alla sopravvenuta inadeguatezza della struttura ricettiva rispetto alle esigenze del mercato”* cui è condizionata l'accoglienza della domanda di svincolo, precisando che detta *“sopravvenuta inadeguatezza”* deve essere basata su almeno una delle seguenti cause: *“a) oggettiva impossibilità a realizzare interventi di adeguamento complessivo dell'immobile, a causa dell'esistenza di vincoli monumentali, paesaggistici, architettonici od urbanistico-edilizi non superabili, al livello di qualità degli standard alberghieri e/o alla normativa in materia di sicurezza (quali accessi, vie di fuga, scale antincendio e simili) e/o abbattimento delle barriere architettoniche; b) collocazione della struttura in ambiti territoriali inidonei allo svolgimento dell'attività alberghiera, con esclusione comunque di quelli storici, di quelli in ambito urbano a prevalente destinazione residenziale e degli immobili collocati nella fascia entro 300 metri dalla costa”*.

Ne discende che rispetto all'istanza di svincolo la posizione soggettiva vantata dal privato non può che rivestire la natura di un interesse legittimo pretensivo, non di un diritto soggettivo, con la conseguenza che la giurisdizione in materia, anche in relazione all'azione risarcitoria proposta per la violazione di detto interesse, appartiene al giudice amministrativo, ai sensi del citato [art. 7 cod. proc. amm.](#), comma 4, nonché dell'[art. 30 cod. proc. amm.](#), comma 2, il quale prevede che *“può essere chiesta la condanna al risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o dal mancato esercizio di quella obbligatoria”*.

A conforto delle conclusioni che precedono, la recentissima Cassazione civile, Sez. Un., 29/07/2021, n. 21768, ha chiarito che *“rientra, invero, nella giurisdizione del giudice ordinario esclusivamente la controversia avente ad oggetto la domanda di risarcimento dei danni proposta dal privato che deduca la lesione del legittimo affidamento ingenerato da un comportamento inerte della P.A., che non sia riconducibile - neppure mediatamente all'esercizio di un pubblico potere. Per contro, è devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo la controversia nella quale si faccia questione dell'esercizio, o del mancato esercizio, del potere autoritativo discrezionale della P.A.”*.

Né in senso inverso vale richiamare l'orientamento giurisprudenziale per cui *“la controversia relativa ai danni subiti dal privato che abbia fatto incolpevole affidamento su di un provvedimento amministrativo ampliativo della*

propria sfera giuridica, legittimamente annullato in via di autotutela, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario perché ha ad oggetto la lesione non già di un interesse legittimo pretensivo, bensì di un diritto soggettivo; diritto generalmente qualificato come "diritto alla conservazione dell'integrità del patrimonio", lesa dalle scelte compiute confidando nella legittimità del provvedimento amministrativo poi caducato".

Nella specie, infatti, nessun provvedimento ampliativo della sfera del destinatario risulta emesso, dolendosi gli attori proprio del contrario.

Neppure in senso contrario può valere la circostanza che *"l'orientamento susposto è stato successivamente esteso, essendo stato applicato anche con riferimento al caso in cui l'Amministrazione, ledendo la legittima aspettativa del privato non emetta provvedimento alcuno"*. Ed invero anche in detti casi *"è pur sempre necessario che sia identificabile un comportamento della Pubblica Amministrazione, diverso dalla mera inerzia o dalla mera sequenza di atti formali di cui si compone il procedimento amministrativo, che abbia cagionato al privato un danno in modo indipendente da eventuali illegittimità di diritto pubblico, ovvero che abbia indotto il privato a non esperire gli strumenti previsti per la tutela dell'interesse legittimo pretensivo a causa del ragionevole affidamento riposto nell'emanazione del provvedimento non più adottato"*.

Nulla di tutto questo è ravvisabile nel caso concreto, nel quale la pretesa risarcitoria degli attori si fonda proprio sull'omesso esercizio dell'attività provvedimentale necessaria ad impedire l'insorgenza del pregiudizio asseritamente sofferto, non già su meri comportamenti materiali dei convenuti indipendenti dall'esercizio di pubblici poteri.

In conclusione, la giurisdizione del G.O. sussiste quando i danni lamentati sono conseguenza di un comportamento complessivo rispetto al quale l'Amministrazione viene in rilievo come soggetto dotato di capacità generale di diritto comune, mentre difetta quando sono conseguenza dell'esercizio, sia pure soltanto mediato, del potere amministrativo (Cassazione civile, Sez. Un., 28/04/2020, n. 8236).

Il caso in esame è evidentemente riconducibile a quest'ultima ipotesi e, dunque, impone di affermare il difetto di giurisdizione del Giudice Ordinario in relazione alle domande svolte nell'atto introduttivo del giudizio rispetto a tutti i convenuti, ad eccezione del convenuto Giorgio Taverna rispetto al quale la domanda proposta sembra più opportunamente da qualificare in termini di risarcimento del danno da responsabilità professionale.

In considerazione del fatto che gli arresti giurisprudenziali citati nel corpo della presente sentenza sono intervenuti in tempi estremamente recenti a chiarimento di profili controversi, sussistono giusti motivi per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale di Savona, in persona del Giudice Dott.ssa Erica Passalupi, pronunciando sentenza parziale definitiva, ogni contraria istanza azione ed eccezione respinte, così decide:

- *dichiara il difetto di giurisdizione del Tribunale Ordinario in ordine alle domande svolte con l'atto introduttivo del presente giudizio nei confronti di tutti i convenuti, ad eccezione del convenuto Giorgio Taverna;*
- *dichiara la giurisdizione del Tribunale Ordinario in ordine alle domande svolte con l'atto introduttivo del presente giudizio nei confronti del convenuto Giorgio Taverna;*
- *per l'effetto, stabilisce la separazione della posizione del convenuto Giorgio Taverna, disponendo rispetto ad essa la prosecuzione del giudizio come da emananda ordinanza;*
- *rimette le parti, ad eccezione del predetto Giorgio Taverna, avanti al TAR della Liguria avanti al quale il giudizio nei loro confronti dovrà essere riassunto entro il termine perentorio di mesi tre dal passaggio in giudicato della presente sentenza, pena, in difetto, l'estinzione degli effetti sostanziali e processuali delle domande formulate nel corso del presente giudizio;*
- *spese compensate.*

Sentenza resa *ex* articolo 281 *sexies* c.p.c., pubblicata mediante lettura ai difensori presenti ed allegazione al verbale.

Savona, 5.11.2021

Il Giudice
Dott.ssa Erica Passalupi