

PUNTI DI MOTIVAZIONE

Trib. Genova

Sezione I Civile

Estratti di sentenze

**NEXT GENERATION UPP: NUOVI SCHEMI COLLABORATIVI TRA
UNIVERSITÀ E UFFICI GIUDIZIARI PER IL MIGLIORAMENTO
DELL'EFFICIENZA E DELLE PRESTAZIONI DELLA GIUSTIZIA NELL'ITALIA
NORD-OVEST**

Prof. Vincenzo Ansanelli

Responsabile scientifico Progetto *Next
Generation UPP* DIGI-UNIGE
Professore associato in Diritto
processuale civile
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Genova
Via Balbi, 30 – 16126 Genova (GE)
Email: vincenzo.ansanelli@unige.it

Team di progetto area civile UNIGE

Dott. Filippo Noceto (assegnista –
coordinatore)
Dott.ssa Laura Antoniotti (assegnista)
Dott.ssa Ludovica De Barbieri
(assegnista)
Dott. Eugenio Costa (assegnista)
Dott. Riccardo Perotti (assegnista)

Presentazione

Il presente lavoro si inserisce nell'ambito del Progetto *Next Generation UPP – Nuovi schemi collaborativi fra Università e Uffici giudiziari per il miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni della giustizia nell'Italia nord-ovest* ed è stato realizzato da assegnisti di ricerca del Dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Genova.

La rassegna consiste in una selezione di punti di motivazione estratti da recenti sentenze emesse dalla Sezione I del Tribunale di Genova.

I tratti operativi della linea di intervento e gli obiettivi ricercati dalla stessa sono stati concordati e definiti insieme al Dottor Mario Tuttobene, Presidente della Prima Sezione Civile del Tribunale di Genova.

Ordinati per tema, e tutti individualmente identificati da parole chiave che descrivono in sintesi il loro oggetto, i punti di motivazione esprimono principi di diritto astratti riguardanti questioni giuridiche ricorrenti in giurisprudenza e, principalmente, già oggetto di pronunce di legittimità.

Il presente lavoro intende contribuire al raggiungimento degli obiettivi di riduzione dei tempi di giudizio, inserendosi organicamente nel più ampio quadro delle finalità perseguite dal PNRR-Giustizia e delle sottese esigenze di certezza e prevedibilità delle soluzioni di indirizzo giurisprudenziale.

Genova, 15 giugno 2023

INDICE - SOMMARIO

Querela di falso.....	1
Responsabilità magistrati	2
Varie	5

QUERELA DI FALSO

- Querela di falso
- Ammissibilità
- Mancato disconoscimento della firma nel giudizio *a quo*

Punto di motivazione riportato testualmente

(Tribunale - R.G. 4725/2019 e R.G. 4776/2019 – Giudice Pres. Dott. Tuttobene, Rel. Dott. Giordano, Dott. Bianchi)

Il disconoscimento della firma nel giudizio *a quo* non costituisce requisito di ammissibilità della querela di falso (al contrario la firma non tempestivamente disconosciuta fa fede fino a querela di falso).

La Cassazione ha da ultimo stabilito che *“Alla parte cui sia riferita una scrittura privata è sempre consentito non solo di disconoscerla, così facendo carico alla controparte della verifica, ma anche di proporre alternativamente la querela di falso, al fine di negare definitivamente la genuinità del documento, poiché in difetto di limitazioni di legge non può negarsi la facoltà di optare per uno strumento più gravoso ma rivolto al perseguimento di un risultato più ampio e definitivo, qual è quello della completa rimozione del valore dell'atto con effetti "erga omnes"”*. (Cass. n. 15823 del 23/07/2020).

RESPONSABILITÀ MAGISTRATI

- Responsabilità per violazione di legge
- Nozione di attività interpretativa
- Testo ante l. n. 18 del 2015

Punto di motivazione riportato testualmente

(Tribunale – R.G. 8606/2022 – Giudice Pres. Dott. Tuttobene, Rel. Dott. Lippi, Dott. Bianchi)

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 11747/2019 (successiva conforme Cass.n. 25454/2022) hanno affrontato il tema dell'equilibrio tra attività interpretativa insindacabile del giudice e responsabilità per violazione di legge, dando atto delle modifiche apportate all'originaria formulazione della L. n. 117 ed evidenziando come la L. n. 18 del 2015, pur mantenendo la struttura formale dell'art. 2, dedicato alla responsabilità per dolo e colpa grave, abbia inserito nel comma 2, contenente la c.d. clausola di salvaguardia, un significativo *incipit*, che dà il senso del mutamento degli equilibri e dei limiti introdotti alla salvaguardia : esso inizia ora con la previsione limitativa *“Fatti salvi i commi 3 e 3 bis ed i casi di dolo...”* cui segue l'affermazione preesistente per cui *“nell'esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove”*.

La Corte poi ha evidenziato che nel vigore della L. n. 117 del 1988 nel testo precedente alla riforma del 2015 la giurisprudenza di legittimità si è orientata costantemente nel circoscrivere l'area della responsabilità, attraverso una ampia ricognizione della nozione di attività interpretativa, rientrando nell'ambito della clausola di salvaguardia.

In particolare ha richiamato il principio di diritto affermato da Cass. n. 12357 del 1999, ripreso, condiviso e arricchito dalla successiva giurisprudenza di legittimità secondo cui : *“Il sistema normativo della responsabilità civile dei magistrati, quale risultante dalla coordinazione fra le ipotesi di colpa grave tipizzate dalla L. n. 117 del 1988, art. 2 comma 3 e la previsione del comma 2 della stessa norma, secondo la quale nell'esercizio di funzioni giudiziarie non può dare luogo a responsabilità l'attività di interpretazione di norme di diritto e quella di valutazione del fatto e delle prove, non si sostanzia in un mero rinvio alla nozione generale della colpa grave, come dispone l'art. 2236 c.c. a proposito della prestazione del libero professionista intellettuale implicante la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà, ma si caratterizza in modo peculiare, sia per la presenza della clausola limitativa di cui al suddetto comma 2 dell'art. 2, che si spiega col carattere fortemente valutativo dell'attività giudiziaria, connotata da scelte sovente basate su diversità di interpretazioni, sia per la previsione, con riferimento alle ipotesi di cui alle lettere a, b e c del suddetto comma 3,*

dell'esigenza che la colpa grave sia inescusabile. Con riferimento a tali ipotesi la qualificazione di inescusabilità della negligenza, in quanto aggiunta dalla norma a fini delimitativi della responsabilità, mediante un'esplicazione del concetto di gravità della colpa, integra un "quid pluris" rispetto alla negligenza, nel senso che essa si deve caratterizzare come "non spiegabile", cioè senza agganci con la particolarità della vicenda, idonei a rendere comprensibile – anche se non giustificato – l'errore del giudice"(conformi, Cass. n. 13339 del 2000; Cass. n. 16935 del 2002; Cass. n. 16696 del 2003; Cass. n. 25133 del 2006; Cass. n. 15227 del 2007; Cass. n. 11593 del 2011, fino a Cass. n. 6791 del 2016).

Ha poi dato conto dei successivi arresti sul tema secondo cui il magistrato può essere chiamato a rispondere non quando, semplicemente, ha commesso un grave errore nell'esercizio delle sue funzioni provocando ad altri un pregiudizio non riparabile con gli ordinari mezzi di tutela processuale, ma quando la sua decisione è non soltanto errata ma si colloca al di fuori della consapevole scelta interpretativa, risultando assurda, illogica, inesplicabile, abnorme, ai limiti del diritto libero, quindi disancorata non dal rispetto della legge, ma dall'ancoraggio ad un qualsiasi ordine di categorie, logiche e linguistiche prima ancora che giuridiche, predicabili alla fattispecie in esame e ha precisato che ricorre tale situazione *"quando vengano disattese soluzioni normative chiare, certe e indiscutibili, o siano violati principi elementari di diritto, che il magistrato non può giustificatamente ignorare"* (Cass. n. 2107 del 2012 e Cass. n. 2637 del 2013).

Dando continuità a tale consolidato orientamento interpretativo, le Sezioni Unite hanno precisato che in tema di azione contro lo Stato per il risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, la grave violazione di legge, fonte di responsabilità ai sensi dell'art. 2, comma 3, lett. a), della l. n. 117 del 1988, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla l. n. 18 del 2015, va individuata nelle ipotesi in cui la decisione appaia non essere frutto di un consapevole processo interpretativo, ma contenga affermazioni ad esso non riconducibili perché sconfinanti nel provvedimento abnorme o nel diritto libero, e pertanto caratterizzate da una negligenza inesplicabile, prima ancora che inescusabile, restando pertanto sottratta alla operatività della clausola di salvaguardia di cui all'art. 2, comma 2, della legge citata, ipotesi che può verificarsi in vari momenti dell'attività prodromica alla decisione, in cui la violazione non si sostanzia negli esiti del processo interpretativo, ma ne rimane concettualmente e logicamente distinta, ossia quando *"l'errore del giudice cada sulla individuazione, ovvero sulla applicazione o, infine, sul significato della disposizione, intesa quest'ultima come fatto, come elaborato linguistico preso in considerazione dal giudice che non ne comprende la portata semantica"*.

- **Decadenza**
- **Decorrenza del termine**

(Tribunale – R.G. 528/2017 – Giudice Pres. Dott. Tuttobene, Rel. Dott. Lippi, Dott. Bianchi)

La Suprema Corte di Cassazione, riguardo alla decorrenza del termine di decadenza, ha avuto modo di precisare, nella sentenza n. 12997/2016, che in tema di responsabilità civile del magistrato, il termine decadenziale previsto dall'art. 4 della l. n. 117/1988 è ancorato all'esaurirsi dei rimedi avverso il provvedimento pregiudizievole o del procedimento nel cui ambito si è verificato "*il fatto che ha cagionato il danno*", che va inteso come "*fatto dannoso*" e non come "*danno conseguenza*", poiché la verifica del danno non rientra tra i requisiti di ammissibilità della domanda risarcitoria.

Si rileva, inoltre, come la *ratio* dell' articolo 4 della citata legge e delle sue successive modificazioni sia proprio quella di porre a carico del danneggiato l'onere di esperire i mezzi per la riforma del provvedimento ritenuto dannoso, attraverso una reazione endoprocessuale, che è condizione necessaria per poter promuovere l'azione di risarcimento dei danni, che non può costituire un'alternativa ai normali rimedi di tipo impugnatorio od oppositorio.

VARIE

- **Concessioni demaniali marittime**
- **Canoni demaniali**
- **Aggiornamento del canone**
- **Applicazione degli indici ISTAT anziché dei valori OMI**

(Tribunale – RG n. 12542/2016 – Giudice Dott. Giordano)

L'art. 1, comma 251, della L. n. 296/2006 fissa il criterio di determinazione iniziale del canone di concessione, senza nulla stabilire in ordine al suo aggiornamento nel corso del tempo di durata della concessione.

È errato l'assunto che tale previsione non sarebbe necessaria, in quanto il criterio di determinazione iniziale stabilito per legge fa già rinvio ad un criterio per sua natura mutevole nel tempo: in difetto di specifica ed espressa previsione che disponga l'applicazione dei criteri normativamente indicati, non solo per la determinazione iniziale del canone (in sede di stipulazione della convenzione che accede alla concessione) ma anche per il suo aggiornamento per gli anni successivi per i quali ha effetto la convenzione, l'aggiornamento deve operare secondo i criteri stabiliti dalle parti o previsti per legge.

Nel caso in esame la normativa di cui alla L. n. 296/2006, nel modificare l'art. 3 del D.L. 5 ottobre 1993 n. 400 convertito in L. 4.12.1993 n. 494, non prevede un criterio autonomo di aggiornamento per le pertinenze demaniali, ma lascia intatta la previsione del successivo art. 4, in base al quale *“I canoni annui relativi alle concessioni demaniali marittime sono aggiornati annualmente, con decreto del Ministro della marina mercantile, sulla base della media degli indici determinati dall'ISTAT per i prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati e per i corrispondenti valori per il mercato all'ingrosso”*.

La previsione contenuta nella concessione, in base alla quale il canone come determinato è *“soggetto ad aggiornamento ISTAT”* si pone quindi in linea con detta previsione di legge.

- **COSAP**
- **Obbligo di pagamento in capo alla società Autostrade per l'Italia S.P.A.**

(Tribunale – RG n. 2108/2020 – Giudice Dott. Giordano)

Quanto allo spazio soprastante la strada comunale (cavalcavia), la sottrazione dello spazio in questione alla titolarità del Comune che ne è proprietario non può dirsi realizzata in assenza di procedura espropriativa prevista dalla legge.

Come osservato in giurisprudenza: *“Quando lo Stato, in particolare per la realizzazione della rete autostradale a livello del suolo, ha ritenuto indispensabile sottrarre le aree necessarie alla disponibilità degli enti locali proprietari (così come a quella dei privati), ha evidentemente dovuto porre in essere le procedure espropriative previste dalla legge, che prevedono il pagamento dei relativi indennizzi; quando invece lo Stato non ha ritenuto necessario acquisire coattivamente la proprietà delle aree interessate dalla rete autostradale, così come è accaduto per il soprasuolo delle strade comunali, occupando il quale sono stati realizzati i relativi cavalcavia, ha, ovviamente, lasciato tali spazi nella proprietà degli Enti territoriali, con la conseguenza che il Concessionario resta tenuto a procurarsi i titoli autorizzativi/concessori previsti dalla legge. Ne deriva che parte attrice non può tentare di liberarsi delle proprie responsabilità e doveri, rilevando di assumere le vesti di mero soggetto esecutore di una generalizzata volontà ablativa statale che si sarebbe già attuata d'imperio e che il Comune dovrebbe ora di fatto subire accettando di non disporre più di alcun potere sulle aree occupate”* (Tribunale di Forlì Sentenza n. 619/2021 pubbl. il 31/05/2021).

Quanto alla riconducibilità dell'occupazione alla volontà dello Stato, tale assunto (per cui la costruzione dell'autostrada si debba far risalire alla volontà dello Stato), pur essendo in sé pacifico, non comporta conseguenze giuridiche rilevanti.

E' sufficiente sul punto richiamare la sentenza della Corte di appello di Genova n. 6/2016 pubbl. il 07/01/2016:

“Parimenti infondato il motivo di impugnazione con cui si contesta al primo giudice di non aver considerato che, nella fattispecie, la sottrazione dello spazio sovrastante la strada provinciale non era avvenuta per volontà dell'appellante ma dello Stato, a cui appartenevano l'autostrada e le relative pertinenze, il quale aveva stabilito la costruzione dell'autostrada stessa per offrire un servizio pubblico a favore della collettività. Invero, come già evidenziato citando le pronunce delle Sezioni Unite della Cassazione 14864/2006 e 12167/2003 e come ribadito da Cass. 18037/2009, “il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, istituito dall'art. 63 del d.lg. n. 446 del 1997, come modificato dall'art. 31 della legge n. 448 del 1998, è stato concepito dal legislatore come un quid ontologicamente diverso, sotto il profilo strettamente giuridico, dalla tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche essendo stato configurato “come corrispettivo di una concessione, reale o presunta (nel caso di occupazione abusiva), dell'uso esclusivo o speciale di beni pubblici ed è dovuto non in base alla limitazione o sottrazione all'uso normale o collettivo di parte del suolo, ma in

relazione all'utilizzazione particolare (o eccezionale) che ne trae il singolo” (Cass. citata 18037/2009).

Né può escludersi tale uso speciale o particolare da parte dell'appellante, che per sua stessa ammissione è il soggetto che gestisce i manufatti che occupano il suolo provinciale, per la sola circostanza che si sia in presenza della gestione di un servizio pubblico, considerato che la lettera f) del secondo comma dell'art. 63 del Dlgs 446/97, istitutivo del Cosap, si riferisce espressamente ai criteri di determinazione del Cosap per le occupazioni permanenti realizzate “da aziende di erogazione dei pubblici servizi” (vedi Cass. 12/07/2013 n. 17253 sul pagamento del Cosap per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, in relazione alla rete di distribuzione del gas da parte di una società concessionaria del pubblico servizio di distribuzione del gas nonché Cass. 16946/2012 secondo cui l'occupazione di una area pubblica destinata a parcheggio dall'ente proprietario mediante concessione va assoggettata a tassazione in capo al concessionario giacchè, in tema di tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, “il tributo è dovuto non soltanto in relazione alla limitazione o sottrazione all'uso normale e collettivo di parte del suolo pubblico, ma anche in relazione all'utilizzazione particolare e eccezionale, di cui esso rappresenta il corrispettivo, indipendentemente da quella limitazione e, cioè, per una pura e semplice correlazione con l'utilità particolare diversa dall'uso della generalità. Deriva da quanto precede, pertanto, che l'occupazione di una area pubblica destinata a parcheggio dall'ente proprietario (o titolare di un diritto reale su di essa) mediante concessione va assoggettata a tassazione in capo al concessionario, in forza della concessione stessa, atteso che la predeterminazione delle tariffe di parcheggio e gli oneri gravanti sul concessionario non valgono a escludere lo specifico vantaggio di questo ultimo. Egli, infatti, con la gestione del parcheggio esercita una tipica attività di impresa alla quale è naturalmente connesso il fine lucrativo”.

Quanto all'insussistenza di una occupazione di fatto e/o abusiva, essendo l'occupazione fondata su un titolo costituito dalla concessione statale, anche tale assunto è infondato.

Come riconosciuto da consolidata giurisprudenza di legittimità e di merito (da ultimo Cass. n. 16395/2021 e Tribunale di Forlì n. 619/2021 sopra citate) o l'occupazione è autorizzata dalla concessione o risulta abusiva: “La disciplina normativa di riferimento non contempla un *tertium genus*: se il titolo abilitativo comunale è assente, come afferma parte attrice, l'occupazione ai fini di applicazione del canone è da ritenersi “occupazione di fatto”, ancorché sussista la concessione statale alla gestione del tracciato dell'autostrada. Quest'ultima costituisce invero una concessione del tutto diversa da quella di occupazione di suolo pubblico che in nessun modo interferisce con la debenza del canone. Ancora, la concessione ricevuta da ANAS per la costruzione e l'esercizio dell'autostrada A14 ha caratteri del tutto diversi da quelli relativi alla concessione per l'occupazione

di suolo pubblico comunale che legittima l'applicazione del Cosap; in particolare, del tutto diverso è l'oggetto di tali concessioni, in quanto la concessione rilasciata dallo Stato (tramite ANAS) non riguarda e quindi non legittima l'occupazione del suolo/soprasuolo pubblico comunale, né ovviamente potrebbe farlo trattandosi di occupazione di bene appartenente al demanio comunale, concernendo infatti unicamente la costruzione e l'esercizio di uno specifico tratto della rete autostradale” (Tribunale Foli n. 619/2021).