



CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI
AREA AVVOCATURA



Relazione sul contenzioso
anno 2018



Oggetto: Relazione sul contenzioso anno 2018.

1. INTRODUZIONE

La relazione annuale sul contenzioso della Città Metropolitana di Napoli, costituisce uno strumento di analisi dell'operatività dell'Area sotto una molteplicità di profili.

La relazione, pertanto, espone in forma discorsiva le attività più significative svolte, richiamando le pronunce giurisprudenziali più rilevanti, accompagnando tale esposizione con dati sintetici, sia in forma tabellare che grafica, onde consentire una più agevole lettura ed una immediata individuazione degli indicatori di maggiore rilievo .

Sotto l'aspetto della dotazione organica, sono note le crescenti difficoltà dell'Ente ad operare con risorse umane in progressiva riduzione, stante il blocco del turn over, circostanza questa che ha creato criticità anche all'interno delle attività dell'Avvocatura che dal 2016 si è trovata ad operare - con riferimento alla dirigenza - solo con l'Avvocato Capo Coordinatore, mentre il personale del comparto, a seguito delle precedenti cessazioni dal servizio ha continuato ad operare con risorse umane largamente insufficienti, con un conseguenziale incremento dei carichi di lavoro già rilevanti del personale in servizio.

Nonostante tali difficoltà, il personale dell'Area Avvocatura ha comunque in maniera responsabile e collaborativa contribuito al raggiungimento di risultati soddisfacenti.

La presente relazione, redatta ai sensi del d.lgs. n. 150/2009 a conclusione del ciclo di gestione della performance, ha, quindi, la funzione di evidenziare a consuntivo i risultati raggiunti da questa Avvocatura nel corso dell'anno 2018 anche alla luce degli standard di qualità di cui alla delibera G.P n.87 del 31/03/2014 e successive modifiche .

La relazione costituisce, inoltre, un ulteriore strumento di verifica del raggiungimento degli obiettivi fissati negli atti di programmazione e rappresenta una opportunità di miglioramento gestionale in quanto permette di riprogrammare obiettivi e risorse sulla base dei risultati raggiunti e delle criticità riscontrate.

Naturalmente, in ordine a tali criticità, si evidenzia che la assegnazione di personale all'Avvocatura rientra nelle competenze di altri Uffici, e che al riguardo si è solo tentato di ottimizzare le insufficienti risorse umane presenti.



Sotto l'aspetto organizzativo, deve essere segnalata la progressiva implementazione del nuovo istituto della "Negoziazione assistita" con finalità deflattiva del contenzioso, che stabilisce, quale condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria, l'onere di proporre un preventivo accordo conciliativo, prevedendo che la mancata risposta o il suo rifiuto possa essere valutato dal giudice ai fini della regolazione delle spese del giudizio.

L'operatività dell'istituto in parola, o meglio la sua implementazione all'interno dell'Ente, ha richiesto uno sforzo sinergico delle diverse strutture coinvolte, tra cui anche l'Avvocatura.

Di concerto con la Direzione amministrativa Viabilità, al fine di deflazionare il contenzioso derivante da insidia stradale che costituisce una parte rilevante sul totale del contenzioso curato, nonché di ridurre i costi derivanti da sentenze di condanna con aggravio al bilancio dell'Ente, in attuazione della legge 10 novembre 2014, n.162, si è proceduto a fornire il supporto professionale per la conclusione degli accordi transattivi.

In particolare, l'attività di questa Avvocatura si è sostanziata nella redazione di pareri sulle richieste di negoziazione assistita pervenute all'Ente, in ordine all'alea di soccombenza dell'Ente in un eventuale giudizio.

I pareri sono stati emessi sulla base della documentazione trasmessa con fascicolo elettronico dalla Direzione amministrativa Viabilità completo della richiesta del legale, della nota della Direzione tecnica e della quantificazione del danno.

Sempre con riguardo alla necessità di attuare gli istituti introdotti dalla legislazione in materia di processo con significativi impatti sul piano organizzativo e tecnologico, nel corso del 2018 si è rilevata una estensione dell'operatività del processo telematico.

Dal 1° gennaio 2018, infatti, anche il rito processuale innanzi agli organi di giustizia amministrativa (TAR e Consiglio di Stato) è divenuto telematico, non solo per i ricorsi introduttivi, ma anche per i ricorsi proposti prima del 1° gennaio 2017 e i depositi di atti e documenti riguardanti i medesimi sono stati eseguiti in forma digitale, secondo le regole del processo amministrativo telematico (cd. P.A.T.).

Con riferimento, invece, al processo civile, l'Avvocatura dell'Ente già da alcuni anni ha iniziato ad informare la propria organizzazione lavorativa e le procedure di propria



competenza, sia a rilevanza interna che esterna, al principio del *digital first*, detto anche principio della priorità digitale, in attuazione della normativa vigente in materia di *e-government* e processo telematico.

Le norme che hanno regolamentato il processo telematico hanno, in primo luogo, riguardato il processo civile ma poi sono state estese, non senza qualche difficoltà attuativa ed operativa, anche al processo amministrativo ed infine tributario.

Questa nuova architettura tecnologica è volta a consentire ai cd. “operatori interni” (giudici, cancellieri) ed “esterni” (avvocati, consulenti tecnici, altri ausiliari del giudice, curatori, commissari giudiziari, etc.) di poter porre in essere esclusivamente in via telematica una serie di atti e operazioni nell’ambito del processo, quali a solo titolo esemplificativo, il deposito di atti, la trasmissione di comunicazioni e notifiche, la consultazione dello stato dei procedimenti risultante dai registri di cancelleria, nonché dell’intero contenuto dei fascicoli, il pagamento del contributo unificato e degli altri oneri fiscali.

Il percorso normativo che ha portato al processo telematico non è stato lineare, stante l’avvicinarsi di fonti di diverso rango spesso non coordinate tra loro.

La regolamentazione generale è contenuta nel Codice dell’Amministrazione Digitale (CAD) che fa salve le disposizioni sul processo telematico in diverse norme, nel regolamento eIDAS, al quale il CAD rimanda, e in diversi articoli del Codice di procedura Civile.

Da ultimo, il D.lgs. 179/2016, attuativo della cd. Riforma Madia, ha introdotto un’importante modifica al testo dell’art. 2, comma sesto, del Codice dell’Amministrazione Digitale (CAD), prevedendo espressamente l’applicazione delle sue norme ai processi civili, penali, amministrativi, contabili e tributari, se e in quanto compatibili e se non diversamente disposto.

In prima battuta, il fine previsto dalla normativa di procedere all’implementazione di modelli digitalizzati di gestione ha comportato, per gli operatori, la necessità di rivedere completamente i propri modelli di gestione, fondati quasi esclusivamente su dati cartacei, per pervenire alla dematerializzazione degli atti, all’automazione delle procedure e degli adempimenti processuali.

In tale scenario si è mossa tempestivamente questa Avvocatura, prima mediante la progressiva informatizzazione dei fascicoli di causa ai fini della loro dematerializzazione (dal 2015) e poi con l’acquisto di un software gestionale dedicato



denominato Legal System (2018) al fine di consentire il pieno dialogo telematico ed interazione dei processi con le cancellerie dei vari Uffici giudiziari.

Nel corso dell'anno 2018 è stato quindi implementato un nuovo modello gestionale che non investe solo l'attività di udienza ma anche la gestione dei processi ad essa connessi (si pensi ad esempio alla elaborazione di dati statistici sul contenzioso trattato).

Il software Legal System, infatti, consente da remoto la consultazione dei fascicoli telematici nei quali è costituita la Città Metropolitana di Napoli da parte dei propri avvocati e del personale amministrativo abilitato con credenziali di accesso riservato.

Il singolo operatore dispone di una consolle che gli consente di effettuare tutte le ricerche ed adempimenti tipici della professione legale.

In particolare, nella materia civilistica il programma consente di effettuare ogni tipo di deposito di atti e, al contempo, di accedere a quelli presenti nel fascicolo di ufficio prodotti dalla controparte e/o dall'organo giudicante, nonché di estrarne copia, con notevole risparmio di tempi e costi e benefici di carattere ambientale per il risparmio nell'utilizzo di carta.

2. ATTIVITÀ GIUDIZIARIE

2.0 Considerazioni introduttive

Nell'anno 2018 l'Avvocatura ha posto in essere tutte le azioni percorribili per garantire sia la partecipazione in udienza innanzi ai diversi Uffici giudiziari (civili, tributari, penali ed amministrativi), per la difesa e la tutela degli interessi dell'Ente, sia la tempestività degli adempimenti processuali, quand'anche la progressiva riduzione del personale togato nel corso degli anni precedenti (per effetto di pensionamento o trasferimenti in altri enti) ed il blocco del turn over ha determinato gravi criticità e inevitabili incrementi dei carichi di lavoro tra lo stesso personale togato rimasto in servizio, con maggiore esposizione a rischi professionali.

Nonostante ciò, i risultati conseguiti sono stati apprezzabili confermando i trend favorevoli già registrati negli anni precedenti.

Come può agevolmente desumersi dai grafici allegati è stato confermato un trend positivo circa l'esito dei giudizi evidenziandosi in particolare l'alta percentuale di vittoria in sede di appello con riforma delle sentenze di primo grado .



2.1 Decisioni in materia di viabilità ed infrastrutture

In materia di danni per cd. “insidia e trabocchetto”, nel corso dell’anno 2018 sono intervenute interessanti pronunce.

In tema di interruzione del nesso causale, si segnala la sentenza 391/2018, con la quale la Corte di Appello di Napoli, in accoglimento delle tesi difensive di questa Avvocatura, ha rigettato l’appello proposto dal danneggiato avverso la sentenza n.1071/2011 del Tribunale di Nola .

Si evidenzia che il rigetto della domanda risarcitoria é stato motivato ritenendo che il “caso fortuito”, rilevante ai sensi dell’art.2051 c.c., si identifica *“nella stessa condotta gravemente imprudente del danneggiato alla luce del condiviso orientamento del giudice di legittimità per cui quanto più la situazione di pericolo connessa alla struttura o alle pertinenze della strada pubblica è suscettibile di essere prevista e superata dall’utente-danneggiato con l’adozione di normali cautele, tanto più rilevante deve considerarsi l’efficienza del comportamento imprudente del medesimo nella produzione del danno, fino a rendere possibile che il suo contegno interrompa il nesso eziologico tra la condotta omissiva dell’ente proprietario della strada e l’evento dannoso”*.

Sempre sulle medesime questioni, tra le altre, si segnala la sentenza n. 1778/2018 con la quale il Tribunale di Torre Annunziata, pur aderendo, con riferimento alle ipotesi di “insidia e trabocchetto”, all’indirizzo giurisprudenziale che incasella nell’ambito di operatività dell’art. 2051 la responsabilità per cose in custodia dell’Ente proprietario, ha dato, tuttavia, atto dell’insorgere di nuovi contrasti interpretativi con riferimento alla prova liberatoria di cui all’art. 2051 c.c. ed in particolare all’esigibilità dell’obbligo di custodia posto a carico della pubblica amministrazione. In particolare il Tribunale, ritenuta l’applicabilità dell’art. 2051 c.c. alla pubblica amministrazione, ha evidenziato la necessità di valutare l’eventuale comportamento colposo del danneggiato, poiché esso incide sul nesso causale, potendo escluderlo o ridurne l’apporto in relazione ai danni subiti, secondo la regola di cui all’art. 1227 c.c., espressione del principio che esclude la possibilità di considerare danno risarcibile quello che ciascuno procura a se stesso (cfr. Cassazione civile, sez. III, 08/05/2012, n. 6903). Difatti, quanto più la situazione di pericolo connessa alla struttura o alle pertinenze della strada pubblica è suscettibile di essere prevista e superata



dall'utente-danneggiato con l'adozione di normali cautele, tanto più rilevante deve considerarsi l'efficienza del comportamento imprudente del medesimo nella produzione del danno, fino a rendere possibile che il suo contegno interrompa il nesso eziologico tra la condotta omissiva dell'ente proprietario della strada e l'evento dannoso. (cfr. Cassazione civile, sez. III, 13/01/2015, n. 287 Cassazione civile, sez. III, 18/04/2012, n. 6065). Sulla base di tali premesse generali, il Tribunale ha rigettato la domanda risarcitoria in quanto non è stato provato che il sinistro de quo fosse avvenuto a causa di un'omessa custodia da parte della Città Metropolitana di Napoli ai sensi dell'art. 2051 c.c. E ciò in quanto dall'esame dei rilievi fotografici raffiguranti il punto ove l'istante sarebbe caduta, è stato possibile rilevare una buca di rilevanti dimensioni, perfettamente visibile ed evitabile da parte dell'attrice, se solo la stessa avesse prestato maggiore attenzione alle condizioni della strada.

L'orientamento giurisprudenziale di cui alle decisioni in commento potrà essere richiamato a sostegno delle ragioni dell'ente in analoghi giudizi.

Sempre con riferimento ai profili probatori, si segnala la sentenza n. 2804/18 con la quale il Tribunale di Napoli, in materia di responsabilità da custodia del demanio stradale, ha affermato l'onere, per il danneggiato, di provare specificamente le modalità del fatto lesivo.

Nella fattispecie, la domanda attorea è stata rigettata in quanto *“l'istruttoria svolta non avendo contribuito a far luce sulle modalità e sulle ragioni della caduta subita dal danneggiato ed, in particolare, circa la riferibilità della caduta stessa all'intervento di un fattore esterno idoneo, fa ritenere non provata la sussistenza del nesso di causalità tra lo stesso ed i danni subiti da parte attrice.”*.

Da segnalare, altresì, per la rilevanza economica della controversia (€ 1.382.000,00) la sentenza n. 3844/18, con la quale la Corte di Appello, riformando la decisione di primo grado (Trib. Nola n.1061/12) laddove il Tribunale aveva dichiarato l'inammissibilità della domanda, ha rigettato per infondatezza la domanda risarcitoria proposta, in accoglimento delle difese svolte da questa Avvocatura, confermando la condanna al pagamento delle spese già inflitta in primo grado e condannando, altresì, gli appellanti al pagamento delle spese del giudizio di appello. La controversia aveva ad oggetto un sinistro avvenuto sulla S. P. Boscofangone in



Nola proposto dagli eredi per ottenere il risarcimento danni iure hereditatis per il decesso del proprio familiare.

Sempre nella medesima materia, ma con riferimento al profilo della individuazione dell'ente pubblico legittimato passivo, si segnala la sentenza n. 5529/18 con la quale il Tribunale di Napoli ha rigettato la domanda risarcitoria proposta nei confronti della Città Metropolitana di Napoli evidenziando che *“dalla documentazione agli atti ed, in specie, da quella prodotta dall'Amministrazione Provinciale, è agevole rilevare come tutte le opere di urbanizzazione primaria relative alla località ove si trova l'immobile degli attori, oggetto di lottizzazione convenzionata con il Comune di Giugliano in Campania, siano funzionalmente collegate a quelle comunali esistenti, cosicché indipendentemente dalla proprietà della strada, la sottostante rete fognaria appartiene al demanio comunale ed è il Comune, di conseguenza, l'unico soggetto legittimato passivo, cioè quello dotato in concreto della titolarità del dovere di subire il giudizio in ordine al rapporto sostanziale dedotto in giudizio”*.

La decisione conferma l'orientamento della Corte di Cassazione che si è venuto a formare proprio in precedenti controversie che vedevano la Provincia come parte ed aventi ad oggetto l'individuazione del soggetto legittimato passivo per i danni derivanti da malfunzionamento dei sistemi fognari presenti sulle strade provinciali.

Sempre nella medesima materia, ma con riferimento alle modalità procedurali del trasferimento di tratti stradali tra Enti previste dal Codice della strada¹, si segnala la sentenza n.3553/2018 con la quale la Corte di Appello di Napoli ha accolto l'impugnazione proposta da questa Avvocatura annullando la sentenza n.2066/2011 con la quale il Tribunale di Nola aveva ritenuto che *“alla data di notifica della citazione (26.01.1999) il fognolo in oggetto fosse di proprietà della Provincia di Napoli; infatti, il trasferimento della proprietà al Comune di Nola è avvenuto soltanto nel 2001”* (come da verbale di consegna del 04.05.2001).

In accoglimento dell'impugnazione proposta la Corte di Appello condivideva l'assunto della Città Metropolitana affermando che *“il verbale di consegna del 4.5.2001 non ha*

¹ L'art.2, c.7, D. Lgs.285/92, sancisce che *“le strade urbane di cui al c.2, lett. D, E e F, sono sempre comunali quando siano situate all'interno dei centri abitati, eccettuati i tratti interni di strade statali, regionali o provinciali che attraversano centri abitati con popolazione non superiore ai diecimila abitanti”*.



avuto, nel caso di specie, alcun effetto traslativo e/o costitutivo della qualificazione come strada comunale della Via Nazionale delle Puglie, poiché essa era già da qualificarsi come tale in base alle previsioni introdotte dal nuovo Codice della Strada. La classificazione come strada comunale fin dall'entrata in vigore del nuovo C.d.S. importa, dunque, la riconducibilità all'ente Comune e non ad altri del correlativo obbligo di manutenzione”.

Nello stesso senso anche la sentenza n.2805/2018, con la quale la Corte di Appello di Napoli, in totale riforma della sentenza n.169/2013 del Tribunale di Torre Annunziata, ha accolto l'appello proposto da questa Avvocatura rigettando la domanda proposta in primo grado dalla danneggiata contro la Provincia per essere legittimato il Comune di Boscoreale ritenendo influente ai fini della individuazione dell'ente legittimato passivo (Provincia o Comune) l'annullamento del verbale di consegna del tratto stradale oggetto di causa, ritenendo sufficiente, ai fini del trasferimento stesso, la delibera di delimitazione del centro abitato.

Le richiamate decisioni confermano l'orientamento della Corte di Cassazione che si è venuto a formare proprio in precedenti controversie che vedevano la Provincia come parte ed aventi ad oggetto l'iter necessario al perfezionamento del trasferimento di tratti stradali tra la Città Metropolitana (già Provincia) ai comuni ritenendo, in accoglimento delle tesi formulate dall'Avvocatura la sufficienza del verbale di perimetrazione del centro abitato e non anche la materiale consegna del tratto stradale.

Nello stesso senso si segnala anche la sentenza del Tribunale di Nola n.1257/2018 resa a definizione del giudizio promosso da L. M. F. contro il Comune di Nola che ha visto la Provincia di Napoli, poi CMN, nella qualità di terza chiamata in causa.

Sempre con riferimento all'individuazione dell'ente pubblico legittimato passivo, la sentenza n.6822/2018 del Tribunale di Napoli risulta essere particolarmente importante in quanto, favorevolmente alle tesi sostenute da questa Avvocatura in giudizio, riconosce la titolarità del comune di Casamicciola su un tratto di strada adiacente all'Area Portuale, di particolare traffico e su cui vi era stata già conflitto (inutilmente mediato dall'UTG) per l'attribuzione della titolarità tra gli enti Città



metropolitana di Napoli, Regione e Comune. Pertanto costituisce precedente per provare la carenza di legittimazione passiva della Città metropolitana di Napoli su giudizi di risarcimento danni sul medesimo tratto di strada.

Giova, altresì, segnalare la sentenza della Corte di Appello di Napoli n. 894 del 2018 di rigetto di appello proposto nei confronti della Città Metropolitana di Napoli ed in cui hanno assunto rilevanza le lacune probatorie dell'attore e le incongruenze della prova testimoniale.

Invece, la sentenza del Tribunale di Torre Annunziata n. 1884 del 2018 ha affrontato il tema della risarcibilità del danno dell'edificio abusivo e le competenze dei Comune in ordine al funzionamento del sistema fognario.

In conclusione, seppure nei giudizi relativi al danno da insidia stradale gli orientamenti giurisprudenziali non siano in genere favorevoli alle Pubbliche Amministrazioni, si rileva comunque l'efficacia delle difese svolte dalla Città Metropolitana di Napoli, e ciò anche in ipotesi di soccombenza pervenendosi nella maggior parte dei casi a consistenti riduzioni nella liquidazione del danno.

2.2 Giudizi in materia di legge 219/81 per la realizzazione di opere stradali (ricostruzione post terremoto 80)

Occorre premettere che il contenzioso incardinato innanzi al G.O. in tale materia può articolarsi in tre filoni principali:

- il primo, avente ad oggetto le pretese indennitarie e/o risarcitorie degli espropriati avanzate nei confronti dei consorzi concessionari e/o della Amm.ne concedente;
- un secondo filone, avente ad oggetto le richieste avanzate dai concessionari nei confronti della Amm.ne concedente per ottenere il rimborso delle indennità espropriative corrisposte ai privati e che a termini di convenzione sono anticipate dagli stessi consorzi concessionari;
- il terzo, di particolare e rilevante entità, avente ad oggetto le domande risarcitorie avanzate dai consorzi concessionari per riserve contrattuali iscritte in contabilità.

In particolare, tali riserve hanno ad oggetto: a) l'andamento anomalo – sotto diversi profili e causali di danno - dei lavori oggetto della concessione per cause asseritamente a carico della PA concedente;

b) l'erronea applicazione da parte della PA concedente dei criteri di cui all'art. 33,



quarto comma, legge n. 41/86 (cd. criterio del prezzo chiuso).

Con riferimento al primo ed al secondo filone - per i quali i precedenti giurisprudenziali sono favorevoli all'Ente, ritenendosi, per il primo, la esclusiva legittimazione passiva del concessionario al pagamento delle indennità e per il secondo, il diritto al rimborso a favore dei concessionari delle sole indennità con esclusione di ogni voce a titolo di risarcimento danni - non si segnalano decisioni nel corso dell'anno difformi dai richiamati principi.

Con riferimento al terzo filone di contenzioso, avente ad oggetto le rivendicazioni economiche dei concessionari per l'esecuzione dei lavori (riserve contabili), si segnala in primo luogo l'orientamento della Corte di Cassazione in ordine alla individuazione dell'ente legittimato passivo (e tenuto quindi al relativo risarcimento) per le controversie aventi ad oggetto atti o fatti anteriori al trasferimento delle opere viarie dallo Stato agli enti locali, nonché alla validità degli atti negoziali (atti di sottomissione/atti aggiuntivi ecc.) intercorsi tra le parti e stipulati successivamente al trasferimento stesso.

Al riguardo, di particolare rilevanza economica, va segnalata la controversia intentata dal Consorzio XXX3 contro /Amministrazione Provinciale di Napoli/ Presidenza del Consiglio dei Ministri per la condanna al pagamento del compenso revisionale facendo corretta applicazione dei criteri di cui all'art. 33, quarto comma, legge n. 41/86 (cd. criterio del prezzo chiuso)

In primo grado la Provincia, con sentenza del Tribunale di Napoli n. 6097/2012 veniva condannata al pagamento di **€ 19.832.271,54**, decisione impugnata sia dalla Provincia che dalla PCM.

Con sentenza n. 3970/2014, depositata in data 8.10.2014 la Corte di Appello di Napoli – I Sezione Civile riteneva la parziale fondatezza dell'appello incidentale proposto dall'Amministrazione, ritenendo viziata la decisione di I grado laddove era stata dichiarata la nullità dell'atto di sottomissione sottoscritto il 22.1.1998 e, per l'effetto, dichiarava che il Consorzio aveva diritto, nei confronti della Provincia di Napoli, ad ottenere il compenso revisionale per i lavori oggetto di giudizio secondo il meccanismo di cui all'art.33 co. 4 della legge n. 41/1986 solo relativamente al periodo 1996 – 1997, ma non dal 1998 sino alla fine dei lavori, ragion per cui resta ferma la condanna della Provincia al pagamento in favore del Consorzio della somma di € 1.585.268,69 per il 1996 e di € 2.339.549,75 per l'anno 1997, oltre interessi.



Avverso la sentenza della Corte di Appello il Consorzio ha proposto ricorso per cassazione.

Con ordinanza n. 30886/2018 la Corte Suprema di Cassazione, Prima Sezione Civile ha rigettato il ricorso proposto dal Consorzio CXX3 avverso la sentenza della Corte di Appello n. 3970/2014, con condanna al pagamento delle spese del giudizio di legittimità.

Considerato che nelle more del giudizio di appello l'Ente aveva versato al Consorzio, in esecuzione della sentenza di primo grado, ingenti importi, allo stato attuale, in forza della sentenza di appello che ha riformato la decisione del Tribunale, la Provincia vanta il diritto ad ottenere la restituzione delle maggiori somme pagate al Consorzio e quantificate approssimativamente, per le vie brevi, nella misura di € **15.000.000,00**, oltre interessi legali dalle date dei relativi pagamenti. Inoltre, all'Ente spetta anche il recupero delle somme versate a titolo di onorari e competenze di causa del primo grado, sempre oltre interessi legali dal relativo pagamento.

Avverso la decisione della Corte di Cassazione n. 30886/2018, il Consorzio soccombente ha proposto ricorso per revocazione attualmente pendente.

Tuttavia, la Direzione Amministrativa competente sta procedendo all'incameramento delle somme, garantite da una fideiussione rilasciata da un primario istituto di credito.

Sempre con riferimento al terzo filone di contenzioso, in tema di riserve, il cui valore aggregato supera i 200 milioni di euro, nel corso dell'anno 2018 sono intervenute altre decisioni particolarmente favorevoli all'Amministrazione.

1) Al riguardo si segnala la sentenza n. 1551/18 pubblicata il 13.2.2018, nel giudizio di risarcimento danni per riserve contabili proposto dal Consorzio CXXXXXXXX con la quale il Tribunale di Napoli, in accoglimento delle eccezioni sollevate da questa Avvocatura, dichiarava l'improponibilità della domanda risarcitoria relativa al periodo 30/6/1996-30/11/1997 per indebito frazionamento della pretesa; cessata la materia del contendere in ordine alla domanda risarcitoria per i danni da ritardata approvazione del collaudo, rigettando la domanda risarcitoria per il periodo 21/9/2009-30/11/2014.

Avverso tale decisione il Consorzio ha proposto impugnazione innanzi alla Corte di Appello di Napoli attualmente pendente.



2) si segnala, altresì, la definizione in primo grado del giudizio intentato dal Consorzio XXX3 c/Città Metropolitana di Napoli per pagamento oneri posto collaudo e rimborso spese legali sostenute in giudizi proposti da soggetti espropriati – valore del giudizio € 3.997.571,00 oltre rivalutazione ed interessi.

Con sentenza n.6779/18 il Tribunale di Napoli, in accoglimento delle difese della scrivente Avvocatura, ha dichiarato l'improponibilità della domanda proposta dal Consorzio, con condanna al pagamento delle spese di giudizio.

Avverso tale decisione il Consorzio ha proposto impugnazione innanzi alla Corte di Appello di Napoli attualmente pendente.

In conclusione, da quanto riportato emerge il particolare vantaggio ottenuto dall'Amministrazione con le decisioni in argomento, atteso che le pretese economiche rivendicate nei due giudizi dai Consorzi ex lege 219/81 ammontava complessivamente a circa **25 milioni di euro**.

2.3 Giudizi in materia di lavoro

Per quanto riguarda il contenzioso lavoro si segnala che negli anni 2013/ 2014 sono stati incardinati contro l'Ente 75 giudizi da parte di LSU finalizzati ad ottenere, sulla base della giurisprudenza comunitaria, il riconoscimento di un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato e la conseguenziale condanna dell'Ente al pagamento delle differenze economiche tra quanto percepito a titolo di indennità LSU e l'importo della retribuzione dei dipendenti provinciali di pari livello.

In particolare, in ognuno dei ricorsi veniva chiesta la condanna dell'Ente al pagamento dell'importo di € 150.000,00 per un complessivo **valore aggregato di tale contenzioso pari ad € 11.250.000,00**.

Nell'ultimo quinquennio sono intervenute una serie di pronunce di primo e secondo grado tutte favorevoli all'Amministrazione.

Nell'anno 2018, in particolare, sono state pronunciate n. 5 sentenze della Corte di Appello – Sezione Lavoro con le quali sono stati rigettati le impugnazioni proposte da alcuni LSU già soccombenti in primo grado.

Nei relativi giudizi sono stati affrontati tutti gli aspetti controversi in tema di lavoro socialmente utile, con particolare riferimento ai limiti della tutela riconosciuta in caso di reiterazione di rapporti di lavoro a termine.



Sempre per quanto riguarda il contenzioso in materia di lavoro si segnala la sentenza n. 720/2018 con la quale la Corte di Appello Sez. Lavoro di Napoli ha confermato anche in secondo grado, la legittimità dell'operato dell'Amministrazione quale datore di lavoro, evidenziando che i rapporti di lavoro posti in essere ai sensi dell'art. 90 del d.lgs. 267/2000 (personale reclutato a tempo determinato e posto alle dirette dipendenze degli organi politici) costituiscono una fattispecie legale del tutto distinta da quella prevista e disciplinata dal d.lgs. 368/200, erroneamente invocata dalle controparti al fine di conseguire la tutela ivi regolata.

Sempre nella medesima materia si segnala la sentenza della Corte di appello di Napoli sez. Lavoro n. 1255/18 che ha definito in senso favorevole per l'Ente il giudizio avviato da un collaboratore assunto ex art. 90 D. Lgs. n. 267/2000. Le questioni giuridiche di maggior rilievo trattate attenevano alla natura e limiti dei contratti cd. di staff, alle prospettive di stabilizzazione, all'esame comparato con la disciplina sui contratti a tempo determinato con la P.A.

Si segnala, altresì, la sentenza n. 17674/18 della Corte Cassazione sez. Lavoro. Trattasi di giudizio intentato da un dipendente della FIBE S.p.A. nel periodo della cd. Emergenza Rifiuti, al fine di ottenere la stabilizzazione presso la partecipata S. o presso l'Ente. Nel giudizio sono stati trattati i profili giuridici della stabilizzazione, nonché tutta la disciplina velocemente succedutasi in relazione alle competenze statali/locali intervenute nella fase emergenziale.

Per la tematica trattata si segnala la sentenza n. 6288/18 del Tribunale di Napoli Sez. Lavoro e che ha definito il giudizio intentato da un Dirigente dell'Ente al fine di ottenere la monetizzazione delle ferie non godute. In tale giudizio sono emerse le principali problematiche afferenti i limiti normativi e contrattuali della chiesta monetizzazione, oltre che i profili di differenziazione tra la disciplina vigente per il personale dirigenziale e quella vigente per il personale del comparto.

Sempre con riferimento al contenzioso instaurato da dipendenti dell'Ente, si segnala la sentenza n. 1944/18 del Giudice del Lavoro presso il Tribunale di Napoli nel giudizio per l'accertamento della nullità, inefficacia ed illegittimità della revoca della



Posizione Organizzativa conferita al funzionario ricorrente, per violazione della procedura prevista dal regolamento interno sulle p.o. e la conseguenziale condanna della Città Metropolitana alla riassegnazione della posizione organizzativa.

In accoglimento delle difese svolte, sostanziate nell'aver fornito la prova, anche per testi, della correttezza dell'iter procedurale seguito per la revoca della P.O., il Tribunale ha rigettato il ricorso, affermando che la previa informativa e la richiesta di curriculum da parte del dirigente della struttura presso la quale il funzionario era assegnato, integravano il contraddittorio di cui all'art. 7 del regolamento.

Con riferimento all'individuazione dell'ente pubblico su cui gravano i costi del comando di un dipendente della Provincia presso una struttura commissariale (nella specie il Commissariato delegato per il superamento dell'emergenza socio-economico - ambientale del bacino idrografico del fiume Sarno) si segnala la sentenza n. 13482/2018 con la quale la Corte di Cassazione – Sezione Lavoro, ha rigettato il ricorso con condanna del Commissario ricorrente al pagamento delle spese di giudizio, confermando le decisioni del giudice di merito che ha ritenuto, in accoglimento delle difese di questa Avvocatura che il principio generale, secondo cui i costi economici del comando gravano sull'amministrazione che utilizza il dipendente, operano anche nei confronti delle Strutture commissariali istituite per finalità emergenziali.

Sulla base di tale pronuncia la Città Metropolitana di Napoli, succeduta ex lege alla Provincia, risulta creditrice nei confronti della struttura commissariale, cui è succeduta la Agenzia Regionale Campana per la Difesa del Suolo (ARCADIS), del complessivo importo di € 120.907,44 anticipato per il comando di due dipendenti presso il Commissariato emergenza Sarno.

2.4 Giudizi in materia di enti partecipati

In relazione alla gestione *in house* di società dell'Ente, particolare interesse riveste la sentenza n.8418/18 con la quale il Tribunale di Napoli, in accoglimento delle difese della scrivente Avvocatura, ha dichiarato l'improcedibilità della domanda proposta dalla FXXXXX Spa contro Asub (dichiarata fallita), nonché rigettato per infondatezza le domande proposte contro l'Ente ed Armena Spa, con condanna della società attrice al pagamento delle spese di giudizio.



La controversia aveva ad oggetto il pagamento di canoni per un contratto di locazione tra la società attrice e Asub spa per un importo di € 537.238,21.

La sentenza appare meritevole di considerazione per non avere il Tribunale ravvisato una responsabilità civilistica della Città Metropolitana per i debiti contratti dalla ASUB (a prescindere dal trasferimento delle passività alla ARMENA), per non avere rimediato alla grave esposizione debitoria della ASUB e per il mancato conferimento del capitale sottoscritto.

Il Tribunale ha ritenuto che nella fattispecie non fosse applicabile la disciplina della SPA unipersonale invocata da parte attrice, contenuta nell'art. 1325 c.c., richiamando le decisioni con le quali la Corte di Cassazione (Cass. Civ. sent. 3196/2017; n. 22209/2013, Cass. Civ. sent. 21991/2012) ha chiarito che nel caso di partecipazione pubblica attraverso l'*in house*, la responsabilità per le obbligazioni assunte dalla partecipata ricadono esclusivamente sul patrimonio di questa che in caso di insolvenza, soggiace – essa sola – alle disposizioni in materia fallimentare.

Considerato che nell'*in house providing* la responsabilità patrimoniale dei soci è quella prevista dal diritto comune di conseguenza, secondo la motivazione del Tribunale, non sussiste in capo all'Ente Locale alcun obbligo di farsi carico dei debiti della società partecipata, anche se in liquidazione, qualora il patrimonio di quest'ultima non sia in grado di soddisfare le pretese creditorie

2.5 Giudizi in materia di ambiente

In materia ambientale si segnalano le due sentenze della Corte di Appello di Napoli n. 401/2018 e n. 1108/2018 che hanno visto vittoriosa, anche in sede di appello, l'Amministrazione in un contenzioso instaurato nel marzo 1997 da altra Amministrazione (comunale) con opposizione alle sanzioni pecuniarie comminate dall'allora Provincia di Napoli per violazione della disciplina degli scarichi fognari fissata dalla legge 319/1976 (cd. Legge Galasso).

Si segnalano, altresì, i giudizi attivi promossi in materia di ordinanze di rimozione dei rifiuti abbandonati su strade provinciali. Sono state impugnate le ordinanze adottate dai Comuni che, per porre rimedio al fenomeno dell'abbandono abusivo dei rifiuti, hanno intimato alla Città Metropolitana detta rimozione. I giudizi si sono conclusi tutti con esito favorevole, determinando in tal modo anche un parziale mutamento dell'orientamento giurisprudenziale sfavorevole.



Invece, la sentenza n. 8745/17 resa dal Tribunale di Napoli costituisce un importante precedente in merito al contenzioso instauratosi con i Comuni in materia di TEFA, invero il Tribunale adito ha accolto le tesi difensive dell'Ente rigettando l'opposizione ad ingiunzione fiscale di pagamento emessa dalla Direzione Competente per il recupero delle somme dovute dalla Città Metropolitana di Napoli.

Si segnala, altresì, la sentenza n. 1521/2018 con la quale il Tribunale di Napoli ha rigettato l'opposizione a sanzione amministrativa, promossa da un trasportatore di rifiuti, il quale assumeva di essere un mero lavoratore subordinato della società e contestando la propria responsabilità. In accoglimento delle eccezioni sollevate da questa Avvocatura, il Tribunale ha affermato che “la responsabilità per la corretta gestione dei rifiuti grava su tutti i soggetti coinvolti nella loro produzione, detenzione, trasporto e smaltimento, essendo detti soggetti investiti di una posizione di garanzia in ordine al corretto smaltimento dei rifiuti stessi” ritenendo il trasportatore responsabile della condotta omissiva contestata dalla Pubblica Amministrazione nella fattispecie in esame, venendo in rilievo “dati verificabili dal trasportatore e da lui agevolmente emendabili con una diligenza minima e comunque, pienamente esigibile nei confronti di un soggetto che svolgeva professionalmente l'attività di trasporto di rifiuti”.

2.6 Giudizi per il recupero di contributi comunitari

Con riferimento ai giudizi recuperatori di contributi comunitari concessi dall'Ente si segnalano la sentenza n. 225/18 della Corte di Appello di Napoli ed il decreto del Tribunale di Nola Sez. Fall. del 22 maggio 2018.

Con il primo provvedimento, la Corte di Appello di Napoli ha confermato la legittimità degli atti revoca del finanziamento adottati dall'allora Provincia di Napoli e ha condannato controparte alla restituzione del finanziamento ricevuto.

Con il secondo provvedimento, il Giudice Delegato del Tribunale di Nola Sezione fallimentare ha ammesso al passivo della procedura 19/2016 l'intero credito restitutorio vantato dall'Amministrazione, riconoscendo il privilegio dello stesso ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 123/1998.

Altra pronuncia favorevole intervenuta nell'anno 2018 è la sentenza della Corte di Cassazione n. 13246/18. Trattasi di giudizio instaurato a seguito della revoca di un provvedimento di erogazione di fondi a valersi sul POR Campania 2000/06. Nel



giudizio sono emerse a vario titolo le problematiche afferenti alla natura giuridica dei fondi comunitari, con particolare riferimento alla disciplina unieuropea della concessione e della revoca, ed alla disciplina nazionale in tema di erogazione dei fondi pubblici. Trattati anche aspetti di rilievo penale, la cui sussistenza ha determinato l'invio alla Procura della Repubblica delle deposizioni testimoniali rese in primo grado.

2.7 Giudizi in materia urbanistica

In materia urbanistica si segnala la sentenza n. 2801/2018 con la quale il Consiglio di Stato ha ritenuto infondate le doglianze del Comune riguardo al ruolo assunto dalla Provincia di Napoli ai fini della formazione della nuova disciplina pianificatoria incurante dell'intrapresa attività esecutiva del Piano di Lottizzazione, in quanto:

“a) l'amministrazione provinciale...ha fatto espresso riferimento ai Piani di Lottizzazione Convenzionati “se hanno concluso e perfezionato, ai sensi delle disposizioni di Legge vigenti in materia, l'iter procedurale previsto dalla Legge regionale n. 14/82” nel senso che solo questi “possono essere assunti e ponderati nelle previsioni del Piano Regolatore Generale medesimo”;

b) da tale prescrizione è derivata, infatti, la necessità (rimasta inevasa) di verificare, da parte dell'amministrazione comunale, la presenza di convenzioni lottizzatorie che avevano già raggiunto lo stadio del perfezionamento, come quella riguardante la posizione giuridica degli appellati.”

Sempre in materia urbanistica, si segnala la sentenza n. 407/18 con la quale il Consiglio di Stato nel riformare la sentenza di primo grado accoglie il principio che la destinazione data alle singole aree da un P.R.G. non necessita di apposita motivazione oltre quella che si può evincere dai criteri generali, di ordine tecnico-discrezionale, seguiti nell'impostazione del piano stesso, a ciò bastando l'espresso richiamo alla relazione di accompagnamento al progetto di questo. Non sussiste una situazione di affidamento qualificato del privato, tale da richiedere l'obbligo di specifica motivazione delle scelte urbanistiche, nel caso in cui la pregressa destinazione della zona sia più favorevole, ovvero nel caso in cui sia stata presentata una proposta di lottizzazione, mai esaminata dal Comune.



2.8 Giudizi in materia di trasporto pubblico locale

Con riferimento ai giudizi aventi ad oggetto le compensazioni per obblighi di servizio pubblico² si segnalano le sentenze del Tribunale di Napoli n. 168/18 e n. 254/18.

In entrambi i giudizi è stato affermato il principio secondo il quale “...il diritto alla compensazione viene ad esistenza, secondo la condizione fissata dall’art. 5 del Regolamento, esclusivamente nel caso in cui le autorità competenti abbiano respinto la domanda di soppressione presentata dall’impresa di trasporto nei termini di legge. Il meccanismo comunitario richiede, infatti, il verificarsi della duplice condizione della presentazione della domanda di soppressione e del provvedimento amministrativo orientato nel senso del mantenimento degli obblighi”.

Con riferimento ai giudizi aventi ad oggetto gli atti di programmazione e stanziamento di risorse destinate ai servizi minimi di TPL³ si segnalano le sentenze del TAR Campania – Napoli n. 2420/18; n. 4668/18 n. 4546/18 nonché la sentenza del Consiglio di Stato n. 2685/18.

Trattasi di giudizi intentati avverso gli atti di programmazione degli stanziamenti adottati dalla Regione Campania in materia di trasporto pubblico locale. Nei giudizi è stato ripercorso il tracciato normativo del TPL, individuando le competenze degli Enti territoriali a vario titolo coinvolti nella gestione del servizio, e precisando i limiti degli atti di programmazione regionale ed i confini dei compiti dell’Ente.

I giudizi si sono conclusi tutti con esito favorevole per la Città Metropolitana di Napoli.

2.9 Giudizi in materia di contenzioso tributario

In merito si segnala la sentenza n. 12381 del 2018 resa dalla Commissione Tributaria Provinciale di Napoli (recentemente confermata dalla Commissione Regionale di Napoli) sulla carenza di legittimazione passiva in materia di IMU e Tasi della Città Metropolitana di Napoli.

² trattasi delle controversie nelle quali le Aziende di trasporto chiedono all’Autorità giudiziaria (G.O.) di accertare il proprio diritto a conseguire, a norma del Regolamento CEE n. 1191/1969 dalla Regione Campania e dagli Enti affidanti somme a titolo di compensazione degli oneri economici sostenuti per l’adempimento degli obblighi di servizio pubblico (cd «OSP») derivanti da concessioni accordate dalla stessa Regione; di regola trattasi di contenziosi afferenti il periodo anteriore alla sottoscrizione dei contratti – ponte del 2002.

³ trattasi delle controversie con i quali le Aziende di trasporto, ovvero gli enti locali affidanti impugnano gli stanziamenti annuali della regione, ovvero le ripartizioni operate dalla stessa Regione tra i diversi enti territoriali. Sulla base della normativa nazionale e regionale la copertura finanziaria dei corrispettivi per servizi minimi è a carico esclusivamente delle Regioni, potendo gli enti locali affidanti provvedere a destinare somme a carico del proprio bilancio solo per servizi aggiuntivi.



2.10 Altri giudizi di rilievo

Di seguito vengono richiamate pronunce favorevoli intervenute nell'anno di riferimento rese in giudizi in cui sono stati affrontati specifici profili di carattere processuale.

Con riferimento alla sussistenza della giurisdizione del G.O., si segnala la sentenza n.7382/18 con la quale il Tribunale di Napoli, pronunciandosi sulla opposizione al decreto ingiuntivo emesso in favore della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Napoli nei confronti di questa Amministrazione relativamente ai canoni di locazione scaturenti dalla Convenzione per attivazione servizio assistenza a Bruxelles annualità 2005, 2006, 2007 e 2008, accoglieva l'opposizione ritenendo fondato il motivo di opposizione circa l'operatività della clausola compromissoria per arbitrato rituale, dichiarando la nullità del decreto ingiuntivo e rimesso le parti dinanzi al giudice arbitrale così come prospettato da questa Avvocatura.

Sempre con riferimento a profili processuali, si segnala la sentenza n. 4136/18 con la quale il Tribunale di Napoli ribadisce il principio a tenore del quale la valida notificazione della sentenza al contumace involontario, anche se intervenuta dopo la scadenza del termine lungo decorrente dalla pubblicazione della sentenza è idonea a far decorrere il termine breve per proporre impugnazione, qualora sussistano sia la condizione oggettiva della nullità degli atti di cui all'art. 327, secondo comma, cod. proc. civ., sia quella soggettiva della mancata conoscenza del processo a causa di detta nullità, la relativa prova spettando al contumace, salvo il caso di inesistenza della notificazione, la quale pone a carico di chi eccepisca che la pane ebbe, di fatto, conoscenza del giudizio l'onere di fornire la relativa prova. In applicazione di detto principio e in pieno accoglimento dell'appello proposto da quest'Avvocatura, il Tribunale ha dichiarato nullo il giudizio di primo grado e la sentenza impugnata.

2.11 Giudizi in materia penale

In sede penale, l'Avvocatura ha garantito la presenza dell'Ente nei processi penali nei quali si è costituito in qualità di parte civile per la tutela dell'immagine dell'Amministrazione Pubblica quale significativa presenza per il ripristino della legalità in terre flagellate dalla presenza malavitosa.



3. ATTIVITÀ CONSULTIVA

L'attività di consulenza costituisce un tipico compito degli uffici legali interni delle PP.AA. essendo la stessa, attraverso l'interpretazione della normativa anche alla luce degli orientamenti giurisprudenziali, finalizzata ad indirizzare l'azione amministrativa nel rispetto del principio di legalità.

L'Avvocatura ha reso pareri sia formali che informali su tutte le materie rientranti nelle competenze istituzionali dell'Ente tra le quali quella delle gare ed appalti, materia caratterizzata da una continua evoluzione normativa, anche su impulso delle direttive europee e delle sentenze pregiudiziali interpretative della Corte di Giustizia, dei rapporti di lavoro, nella materia della contrattualistica pubblica, nella gestione del patrimonio, nonché nella materia dei rifiuti, nella definizione transattiva di controversie insorte o potenziali.

Si rimettono di seguito i grafici illustrativi dell'attività espletata nel corso dell'anno 2018 e si ringraziano gli Uffici tutti ed il personale togato ed amministrativo per la preziosa collaborazione.

Avvocato Capo Coordinatore

Maurizio Massimo Marsico

(firmato digitalmente)



Città Metropolitana di Napoli
Area Avvocatura



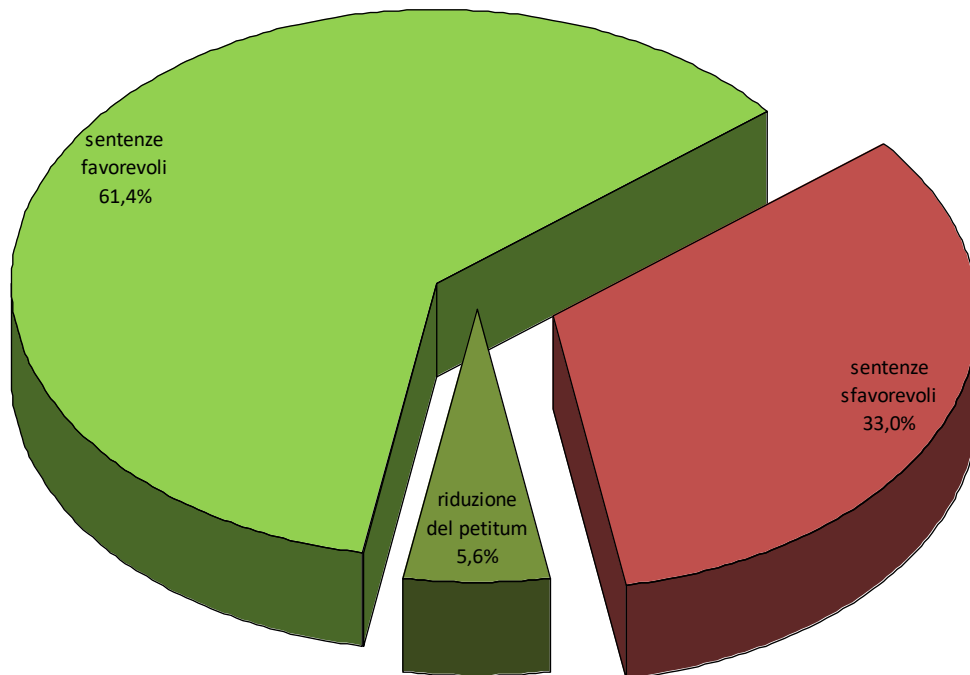
ELABORATI GRAFICI

Contenzioso
Città Metropolitana di Napoli
Area Avvocatura

ANNO 2018

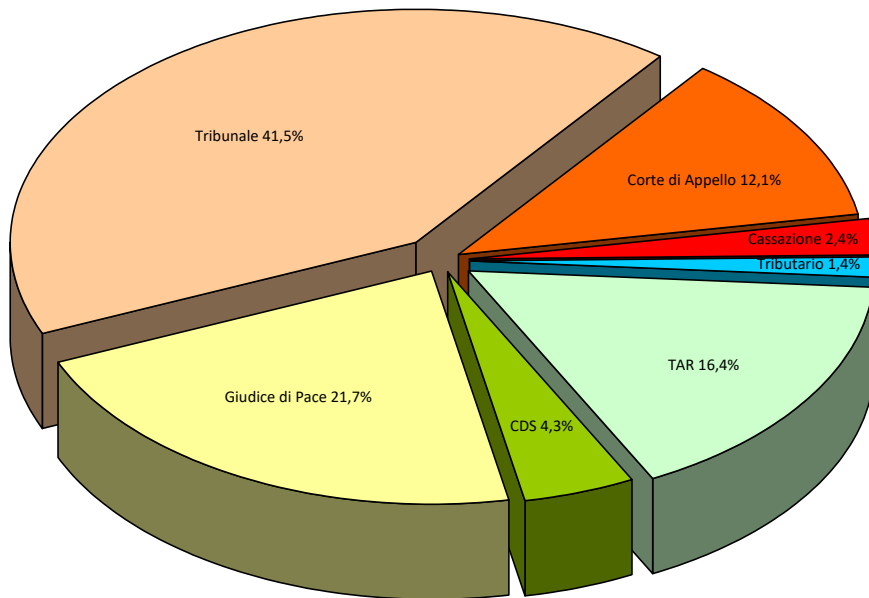


distribuzione delle pronunce anno 2018 per tipologia di esito





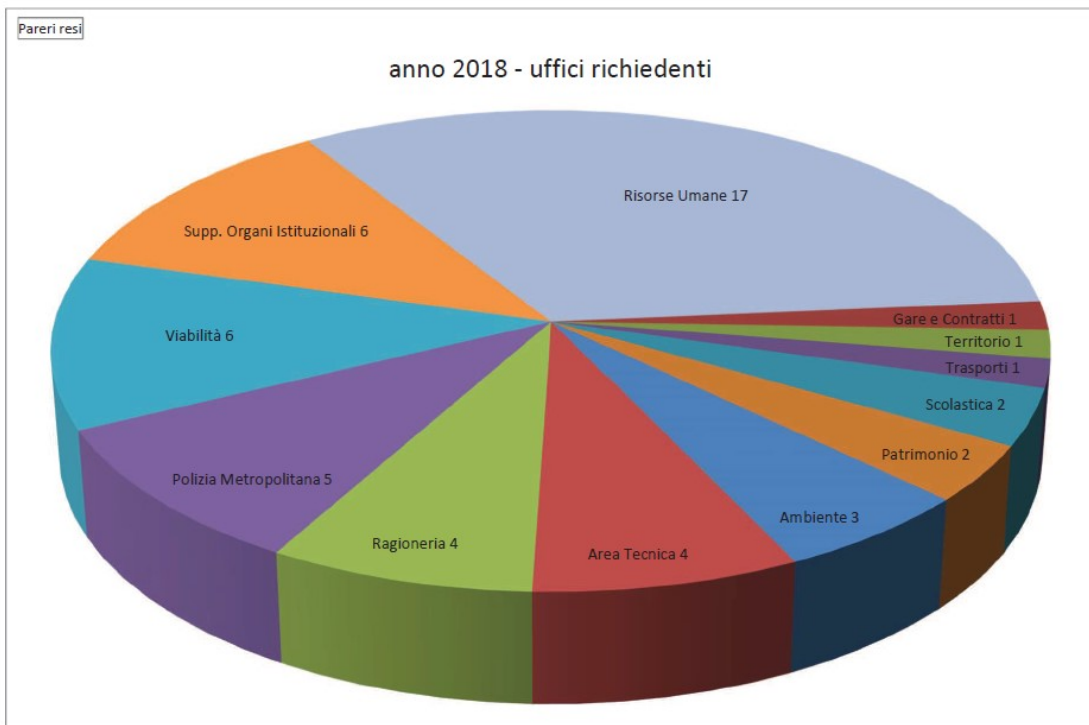
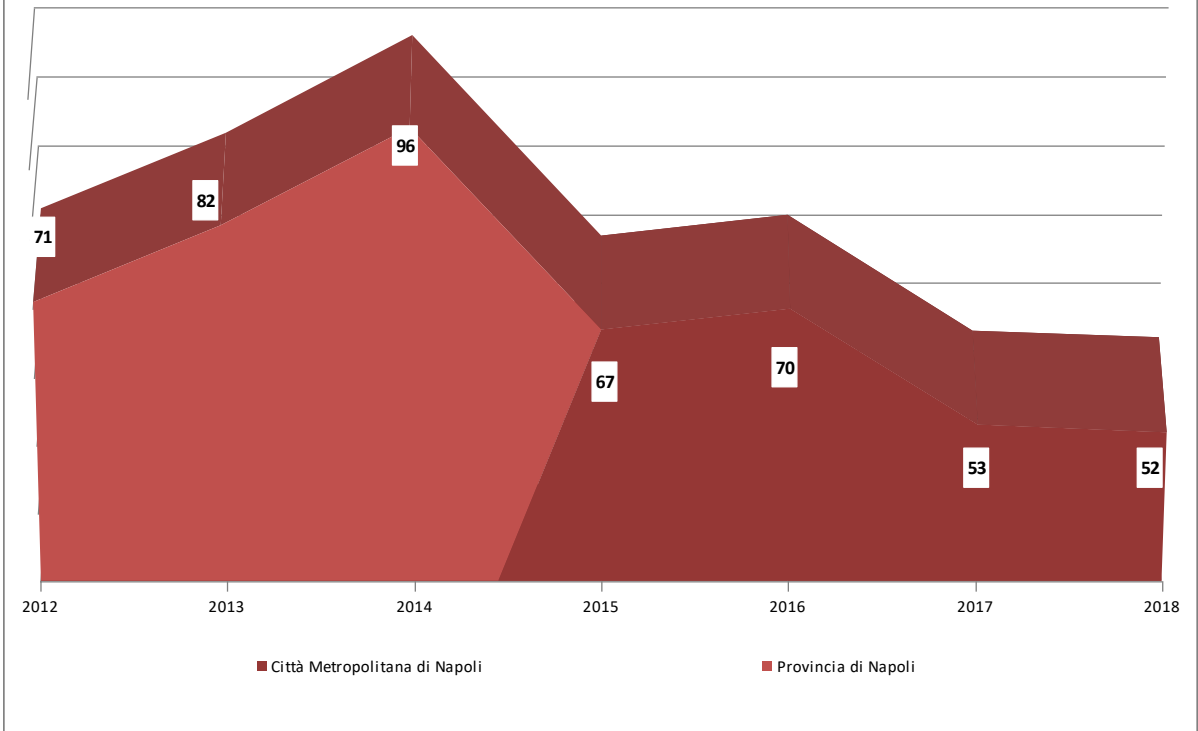
distribuzione per autorità giudiziaria delle sentenze favorevoli anno 2018





**Città Metropolitana di Napoli
Area Avvocatura**

pareri formalmente richiesti e resi negli ultimi 7 anni





Città Metropolitana di Napoli
Area Avvocatura

1. Introduzione.....	2
2. Attività Giudiziarie	5
2.0 Considerazioni introduttive	5
2.1 Decisioni in materia di viabilità ed infrastrutture	6
2.2 Giudizi in materia di legge 219/81 per la realizzazione di opere stradali (ricostruzione post terremoto 80)	10
2.3 Giudizi in materia di lavoro	13
2.4 Giudizi in materia di enti partecipati	15
2.5 Giudizi in materia di ambiente.....	16
2.6 Giudizi per il recupero di contributi comunitari	17
2.7 Giudizi in materia urbanistica.....	18
2.8 Giudizi in materia di trasporto pubblico locale	19
2.9 Giudizi in materia di contenzioso tributario	19
2.10 Altri giudizi di rilievo	20
2.11 Giudizi in materia penale.....	20
3. Attività consultiva	21
ELABORATI GRAFICI	22