



CITTA' METROPOLITANA DI NAPOLI
AREA AVVOCATURA



RELAZIONE PER L'ANNO 2014 SUL CONTENZIOSO
DELLA EX PROVINCIA DI NAPOLI



1 INTRODUZIONE

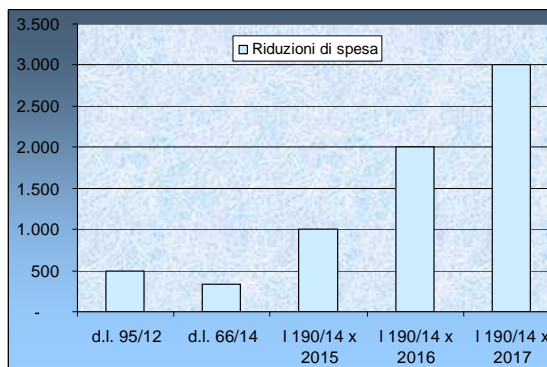
La relazione annuale sul contenzioso della Provincia di Napoli, oggi Città Metropolitana di Napoli, relativo all'anno 2014 costituisce uno strumento di più analisi dell'operatività dell'Area.

La relazione, pertanto, espone dati sintetici, sia in forma tabellare che grafica, limitando all'essenziale i dettagli analitici e riferimenti normativi e giurisprudenziali, onde consentire una più agevole lettura ed una immediata individuazione degli indicatori di maggiore rilievo¹.

Sotto l'aspetto finanziario, sono note le crescenti difficoltà dell'Ente ad operare con risorse in continua riduzione.

L'azione amministrativa e la programmazione dell'Ente sono state pesantemente (*rectius* infaustamente) condizionate dalla complessiva riduzione delle risorse finanziarie disponibili.

Alla riduzione di € 500 milioni di euro dal fondo sperimentale di riequilibrio e dei trasferimenti erariali per le Province², è seguita per le Province la riduzione di spesa di complessivi 340 milioni di



euro³ e, da ultime, sono state previste le seguenti ulteriori complessive riduzioni di spesa per le Province e Città Metropolitane: 1.000 milioni nel 2015, 2.000 milioni nel 2016 e 3.000 milioni nel 2017⁴.

¹ I dettagli sono comunque disponibili presso l'Area Avvocatura.

² Disposta dall'art. 16, comma 7, del decreto legge n. 95 del 6/7/2012, convertito con legge n. 135 del 7/8/2012 (spending review 1).

³ Disposta dall'art. 8 comma 4 del d.l. n. 66 del 24/4/2014, convertito con legge n. 89 del 23/06/2014 (spending review 2).

⁴ Disposte dall'art 1 comma 418 della legge n. 190 del 23/12/2014 (Legge di stabilità 2015)



E' evidente che con dei tagli ai trasferimenti erariali così massicci ed una capacità impositiva propria limitata, è stata seriamente compromessa la possibilità per la Provincia, oggi Città Metropolitana, di assicurare finanche i servizi essenziali, quali quelli relativi all'edilizia scolastica ed alla manutenzione stradale.

Tali elementi, unitamente al vincolo del rispetto del patto di stabilità hanno inciso anche sulla possibilità da parte dell'Ente di procedere tempestivamente ai pagamenti dovuti in favore degli appaltatori e fornitori, esponendo la stessa Amministrazione al rischio di azioni giudiziarie recuperatorie in ordine alle quali i margini di difesa risultano quasi insussistenti, non potendo assumere tali circostanze valida giustificazione per l'omesso o ritardato pagamento.

Sotto l'aspetto istituzionale, deve essere segnalato che nell'anno 2014, a seguito dell'approvazione della legge n. 56 del 7/4/2014, c.d. legge Del Rio, si è perfezionato il passaggio dalla Provincia alla Città Metropolitana, con effetto dal 1/1/2015.

Tale riforma ha anticipato un prospettato nuovo assetto costituzionale del sistema delle autonomie locali ⁵, è stata realizzata in fasi successive, a tutt'oggi non completate, e senza incremento dei costi per le finanze pubbliche, elementi tutti che hanno chiaramente connotato con il carattere della provvisorietà della disciplina dettata per le Città Metropolitane che ancora oggi desta non poche perplessità.

Ma tant'è.

Sotto l'aspetto organizzativo, deve essere segnalata l'approvazione del d.l. 90 del 24/6/2014, convertito con legge n. 114 del 11/8/2014, che ha apportato rilevanti innovazioni per gli Enti locali, soprattutto con misure

⁵ Il quinto comma dell'art. 1 della L. 56/2014 con l'inciso “ *in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione...*” .



di riduzione di spesa e di riorganizzazione del personale.

A nuove sfide è stata chiamata anche l'Avvocatura pubblica che deve misurarsi con realtà in continua evoluzione, quali il nuovo istituto della "Negoziazione assistita" ⁶ con finalità deflattivi del contenzioso, che stabilisce quale condizione di procedibilità, 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, postula uno sforzo sinergico delle diverse strutture coinvolte.

Sempre con riguardo alle novità legislative con significativi impatti sul piano organizzativo e tecnologico, ha assunto specifica rilevanza il nuovo processo telematico per il contenzioso civile, caratterizzato da un quadro normativo che non ha brillato per chiarezza e coerenza.

Infatti, nel corso dell'anno 2014, l'approssimarsi della entrata in vigore del processo telematico ha inciso in maniera molto gravosa prevalentemente sull'attività dell'Avvocatura.

Infatti, tale decorrenza è stata negli ultimi anni più volte prorogata e soltanto a settembre 2014 a tutti gli operatori del diritto è risultato chiaro che non ci sarebbe stata una ulteriore proroga del termine del 1.1.2015, fissato per l'entrata in vigore del processo civile telematico.

In conseguenza sono state adottate quelle misure organizzative affinché l'Avvocatura fosse operativa e pienamente dialogante con il sistema informatico del Ministero di Giustizia per la richiamata data dell'1.1.2015.

⁶ Introdotta dal decreto legge n. 132/2014, convertito con legge n. 162/2014, le cui disposizioni hanno acquistato efficacia a far data dal 9 febbraio 2015.



Per pervenire a tale risultato – che è divenuto assolutamente prioritario rispetto a tutte quelle attività dell'Avvocatura, in ragione del profilarsi di gravissimi rischi decadenziali – l'Area ha provveduto a porre in essere attività formative coinvolgendo i diversi Consigli dell'Ordine per l'uso della Pec, firma digitale, consolle avvocati, chiesto ed ottenuto l'installazione di software (privilegiando tra quelli offerti dal mercato, i programmi gratuiti) necessari per interfacciarsi con gli Uffici Giudiziari e quant'altro ritenuto indispensabile per l'avvio del processo telematico stesso.

A seguito di tali attività, con il coinvolgimento del personale amministrativo ben oltre i limiti dell'orario di servizio, l'Avvocatura alla data del 31.12.2014 era pienamente abilitata ad operare per l'espletamento in forma digitale degli adempimenti processuali, come richiesti dalla normativa in tema di processo telematico.

2 ATTIVITA' GIUDIZIARIE

2.0 Considerazioni introduttive.

Nell'anno 2014, 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 (per effetto di pensionamento o trasferimenti in altri enti) 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.



Complessivamente, nell'anno 2014 sono stati instaurati 565 nuovi giudizi che vanno ad aggiungersi a 2.573 giudizi pendenti, civili e penali, per un totale di 3.138 .

L'esito dei giudizi, nell'anno 2014 è stato favorevole *in toto* per il 60%, soccombente per il 22% e con riduzione del *petitum* per il 18%, confermando un *trend* storico di netta marginalità degli esiti sfavorevoli.

Dal punto di vista dei riflessi finanziari, nell'anno 2014, le somme recuperate, a seguito di procedure esecutive, sono state pari a circa 400 mila euro mentre quelle risparmiate, per effetto degli esiti dei giudizi, sono state pari ad oltre 120 milioni di euro.

L'attività giudiziale ha interessato in prevalenza la natura civile; sono giunti a conclusione contenziosi che, per la loro rilevanza finanziaria, avrebbero potuto creare notevoli difficoltà economiche all'Ente.

2.1 Decisioni in materia di viabilità ed infrastrutture

In materia di trasferimento di strade, si segnala la sentenza della Corte di Appello di Napoli n° 3463/14, che ha confermato appieno le tesi sostenute dall'Avvocatura, affermando che la proprietà e la manutenzione delle strade di attraversamento del centro abitato è, ex art, 2 comma 7 del D.Lgs. 285/92, di competenza dei Comuni, essendo del tutto irrilevante il mancato perfezionamento della procedura amministrativa di declassificazione della sede viaria. Con detta sentenza, pertanto, il solo Comune è stato condannato a pagare un risarcimento del danno pari ad oltre 200.000,00 euro.

Con la sentenza n. 13373/14, il Tribunale di Napoli, in un giudizio intrapreso dagli eredi a seguito di un sinistro mortale del loro genitore e del marito, del valore di oltre 1 milione di euro, ha accolto le eccezioni solle-



vate dall'Avvocatura in merito alla esclusiva responsabilità del de cuius che, con una condotta anomala ed imprevedibile, ha determinato l'evento mortale.

La domanda degli attori è stata, pertanto, integralmente rigettata.

2.2 Giudizi in materia di legge 219/1991 per la realizzazione di opere stradali

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 in-



dennità 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.

Infatti, con specifico riferimento al diritto al rimborso a favore dei concessionari delle indennità con esclusione di ogni voce a titolo di risarcimento per illegittima occupazione, si segnala il contenzioso originato dal decreto ingiuntivo n.10069/06 ad istanza del Consorzio XXXXX per il pagamento della somma di € 127.360,89 oltre interessi legali avverso il quale questa Avvocatura proponeva opposizione assumendo la propria carenza di legittimazione passiva, per essere legittimata la PCM e/o l'ANAS, provvedendo alla chiamata in causa dei citati enti, nonché in ogni caso l'infondatezza della richiesta di rimborso azionata con il decreto ingiuntivo in quanto avente la stessa ad oggetto somme alle quali il Consorzio era stato condannato al pagamento in favore degli espropriati a titolo di occupazione illegittima. Con sentenza n. 4371/2010 il Tribunale disponeva la condanna della PCM al pagamento di tali importi, ritenendo la carenza di legittimazione passiva della Provincia e dell'Anas. Avverso tale decisione proponeva appello principale la PCM ed appello incidentale condizionato questa Avvocatura. A definizione del grado di giudizio, con sentenza n. 1154/2014 la Corte di Appello di Napoli ha riformato la sentenza n. 4371/2010 del Tribunale di Napoli, rigettando la domanda proposta in primo grado dal Consorzio, condannando quest'ultimo al pagamento delle spese di primo e secondo grado in favore di tutte le controparti.

La sentenza si segnala in quanto statuisce la non rimborsabilità di somme pagate dal Consorzio concessionario ai proprietari a titolo di risarcimento danni per accessione invertita. In particolare, come argomentato da



questa Avvocatura nell'atto di opposizione a decreto ingiuntivo in primo grado e nel proprio appello incidentale condizionato, risultava infondata la richiesta di rimborso di somme avanzata dal Consorzio. Ciò in quanto le somme da rimborsare e pretese in via monitoria erano quelle per le quali lo stesso Consorzio era stato giudizialmente condannato a pagare ai proprietari di un fondo interessato dalla procedura espropriativa non a titolo indennitario (occupazione legittima e/o indennità di esproprio) – ed il cui rimborso avrebbe trovato fondamento nella convenzione di affidamento ex lege 219/81 - bensì a titolo di risarcimento danni per accessione invertita, figura giurisprudenziale che connota una attività illecita dell'espropriante. Al riguardo, infatti, occorre evidenziare che sia nel decreto ingiuntivo opposto da questa Avvocatura, sia nella comparsa di costituzione in primo grado, il Consorzio ha invece sempre fondato il titolo della sua richiesta di rimborso nella convenzione di affidamento. In particolare, la difesa del Consorzio affermava la spettanza del rimborso ai sensi dell'art. 20 n. 3 della convenzione rep. 13 del 3.6.1982 che stabilisce che “le indennità di espropriazione e di occupazione saranno rimborsate integralmente dal concedente (Amministrazione Provinciale e/o ANAS) su presentazione di idonea documentazione giustificativa”, onere ottemperato, a suo dire, dal Consorzio. A confutazione di tale assunto questa difesa ha sempre controdedotto che sia la convenzione che le ordinanze commissariali non consentivano al concessionario di svolgere attività illecite. Con la ovvia conseguenza che nessun rimborso poteva essere concesso in ordine a somme pagate dal Consorzio per attività illecite, quali quelle appunto sostanziate nella occupazione sine titolo del fondo Pietrolongo.

In sostanza, con il decreto ingiuntivo opposto, il Consorzio si assumeva creditore della Provincia di somme al cui pagamento lo stesso era stato



condannato in favore dei proprietari a titolo di risarcimento danni. Pertanto, il Consorzio avrebbe dovuto dimostrare che la situazione giuridica soggettiva vantata (diritto al rimborso) trovasse un suo fondamento nella convenzione. Ma ciò non è avvenuto, né poteva avvenire, atteso che la convenzione di affidamento come detto fa riferimento solo al rimborso di indennità e quindi a poste economiche che discendono da una attività lecita.

Tali argomentazioni sono state fatte proprie dalla Corte di Appello nella sentenza richiamata, la quale costituisce un prezioso precedente da far valere in analoghi contenziosi.

Con riferimento al terzo filone di contenzioso, avente ad oggetto le rivendicazioni economiche dei concessionari per l'esecuzione dei lavori (riserve contabili), si segnalano in primo luogo sentenze che hanno statuito sul rito processuale seguito dai Consorzi, in particolare in ordine alla devoluzione a collegi arbitrali delle controversie insorte in siffatta materia tra consorzi concessionari e P.A. concedente.

Al riguardo, di particolare rilevanza, anche economica, vanno segnalate le decisioni rese dalla Corte di Cassazione con le sentenze 10782/14 e n. 12705/14 che hanno rigettato i ricorsi proposti da due Consorzi avverso l'impugnativa di sentenza della Corte di Appello napoletana, di gravami proposti dall'Avvocatura avverso due distinti lodi arbitrali che avevano condannato l'Ente al pagamento, rispettivamente, di oltre 3,5 milioni di euro e di oltre 6 milioni di euro, per il prolungamento dei tempi previsti per l'esecuzione delle opere, a causa del ritardo nel compimento delle procedure espropriative.

Le richiamate sentenze della Suprema Corte hanno statuito, confermando un precedente reso per la prima volta nell'anno 2010 (sentenza 13464/10) che accoglieva la tesi sostenuta dall'Avvocatura, il divieto di



arbitrato anche con riferimento alle controversie insorte nella fase realizzativa del programma straordinario di edilizia residenziale per Napoli di cui al titolo VIII della legge n° 219/81, nonché per il carattere generale del divieto di arbitrato per le opere di ricostruzione nei territori colpiti da calamità naturali, in esse comprese, quindi, anche quelle relative al programma straordinario per Napoli, di cui al titolo VIII della legge n° 219/81 (divieto sancito dal D.L. 80/98 e dal D.Lgs. 354/99).

La Corte, inoltre, ha respinto quanto sostenuto da controparte in merito all'asserita abrogazione della disposizione limitativa dell'arbitrato (Art 32 della legge 109/94, introdotto dall'art 7 della legge n° 106/2002) in quanto disposizione dalla cui applicazione discende il divieto di arbitrato è norma di carattere generale attinente, appunto, questioni insorte nell'ambito dell'attività di ricostruzione e in zone compite da calamità naturali.

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 2014 sono intervenute alcune decisioni particolarmente favorevoli all'Amministrazione, atteso che, se fossero state accolte le pretese avanzate dai consorzi, non si sarebbero potuti garantire gli equilibri di bilancio, già peraltro, com'è noto, gravemente messi in pericolo, come già illustrato nelle premesse, per effetto dei tagli operati dalla normativa statale alle risorse degli Enti locali.

Al riguardo si segnalano:

1) Giudizio Consorzio XXXXX (avente ad oggetto il pagamento del 39° SAL) valore del giudizio € 3.789.974,03 oltre interessi moratori; con sentenza n.407 del 2014 il Tribunale di Napoli ha rigettato la domanda con compensazione delle spese di giudizio.



Avverso tale decisione il Consorzio ha proposto appello, attualmente pendente.

2) Giudizio Consorzio XXXXX / Amministrazione Provinciale di Napoli – realizzazione della S.P. Cantariello – iscrizione di riserve contabili – con sentenza n. 16221/2014, depositata in data 9.12.2014 il Tribunale di Napoli, in accoglimento delle difese dell'Ente, ha rigettato le domande di condanna avanzate dal Consorzio di cui alle riserve contabili nn.1), 2) e 3) (complessivamente pari ad un importo di € 35.175.452,08, oltre rivalutazione ed interessi), ritenendo l'insussistenza di una responsabilità dell'Ente provinciale per l'anomalo andamento dei lavori. Con la stessa sentenza il Tribunale ha accolto parzialmente la domanda di condanna dell'Ente per il ritardo nell'approvazione del collaudo, quantificata dal Consorzio nell'atto introduttivo nella misura di € 1.2959.121,41 oltre interessi e rivalutazione monetaria, circoscrivendola nell'importo di € 93.158,86, ed accolto la domanda di condanna per il ritardo nel pagamento dei SAL, quantificata dal perito d'ufficio in € 23.115,51, oltre spese di giudizio e di CTU.

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

3) giudizio Consorzio XXXXX / 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) – giudizio di impugnazione avverso la sentenza n. 6097/2012 del Tribunale di Napoli di condanna al pagamento di € 19.832.271,54. Con sentenza n. 3970/2014, depositata in data 8.10.2014 la Corte di Appello di Napoli – I Sezione Civile ha ritenuto 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, ha dichiarato che il Consorzio ha 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.

Con la stessa sentenza sono state compensate tra le parti le spese del doppio grado di giudizio. 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, in una misura tra € 15.000.000,00 e € 18.000.000,00, 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 sentenza della Corte di Appello il Consorzio ha proposto ricorso per cassazione, attualmente pendente.

In conclusione, da quanto riportato emerge che, seppure le questioni in siffatta materia sono state decise in senso favorevole per l'Ente, comunque tutte le richiamate sentenze sono state impugnate e, pertanto, nessun giudicato si è formato sulle singole controversie.

I rischi scaturenti dalla possibile riforma delle richiamate decisioni in senso negativo per l'Amministrazione, che potrebbero concretizzarsi a di-



stanza di anni dalla proposizione delle impugnazioni, suggeriscono, come già evidenziato in passato da questa Avvocatura, fin da ora la ricerca di una definizione transattiva dei contenziosi che vedono contrapposti a questa Amministrazione i concessionari delle opere ex lege 219/81.

2.3 Giudizi in materia di appalti

In materia di appalti, merita di essere segnalata la sentenza n. 5052/14 resa dalla Corte di Appello di Napoli che, in accoglimento dell'appello incidentale spiegato dall'Ente, nel confermare nel resto la sentenza di prime cure che aveva rigettato la domanda proposta da una A.T.I. tendente alla condanna della Provincia al pagamento di circa 400.000,00 euro a seguito di riserve iscritte sul registro di contabilità, in quanto aggiudicataria di lavori di adeguamento funzionale e normativo dell'edificio di Piazza Matteotti n. 1, dichiarava risolto il contratto di appalto stipulato tra le parti.

Sempre in materia di appalti (Lavori di sistemazione ed ammodernamento della Strada Provinciale Torretta di Siena in Torre Annunziata) si segnala la sentenza n. 13122/2014 con la quale il Tribunale di Napoli ha rigettato la domanda di condanna proposta dalla società XXXXXX ed avente ad oggetto il pagamento di ingenti somme di denaro (€ 627.000,00 oltre interessi e rivalutazione) che la società asseriva esserle dovute a titolo di danno emergente e lucro cessante, nonché per grave inadempimento da parte della Provincia, per il mancato completamento dell'intervento, quand'anche al riguardo le parti avevano tenuto un contegno interpretabile come definizione transattiva del rapporto contrattuale, tesi argomentativa sostenuta da questa Avvocatura e accolta dallo stesso Tribunale.



Sempre in materia di appalti si segnala la definizione in via transattiva del contenzioso con la società XXXXXX ed avente ad oggetto riserve contabili per un importo pari a circa € 634.008,96, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria

2.4 Giudizi in materia ambientale

Tra i contenziosi di rilievo, anche in considerazione della potenziale esposizione economica e della risonanza mediatica, si segnala il rigetto sia del ricorso ex art. 700 c.p.c. sia del reclamo avverso il rigetto del provvedimento d'urgenza nella procedura proposta innanzi al Tribunale di Napoli dalla Curatela del Fallimento della società XXXXXX. In particolare la Curatela, richiamate le vicende in ordine alla costituzione ed al fallimento, nonché in ordine alla mancata riqualificazione e bonifica dell'area industriale di Bagnoli – Coroglio ex Ilva s.p.a. ed ex Eternit s.p.a., assumendo gravissimi ed inevitabili danni, aveva convenuto in giudizio innanzi al Tribunale di Napoli, tra gli altri resistenti, anche la Provincia di Napoli, al fine di ottenere una pronuncia che, nell'inerzia delle altre controparti, accertasse e dichiarasse l'obbligo delle amministrazioni pubbliche istituzionalmente preposte all'esercizio di funzioni di prevenzione e di ripristino dei danni all'ambiente, ad effettuare in danno dei soggetti responsabili dei danni ambientali (XXXXX s.p.a. e Fondazione XXXXXX) quali soggetti privati proprietari di aree prospicienti le aree riconducibili alla società fallita, la realizzazione delle opere necessarie alla messa in sicurezza permanente dei siti contaminati di rispettiva competenza.



2.5 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.

Nel corso dell'anno 2014, in tale materia, sono state pronunciate n. 6 sentenze del Tribunale del lavoro (definendo 16 giudizi riuniti), con le quali sono state rigettate i relativi ricorsi avanzati dagli LSU.

Tali sentenze concorrono a formare un orientamento favorevole all'Amministrazione che potrà essere invocato negli altri analoghi giudizi pendenti.

Altra controversia in materia di diritto del lavoro che si segnala è quella relativa alla impugnativa giudiziale di un licenziamento disciplinare di un dipendente addetto forestale, irrogato per ingiustificate ed arbitrarie assenze dal lavoro. In particolare la sanzione disciplinare del licenziamento senza causa è stata irrogata in quanto il dipendente, addetto ad un'oasi faunistica in Pozzuoli, presso la quale non era attivato un sistema automatizzato di controllo delle presenze, firmava il foglio presenze la mattina, annotando entrata ed uscita per poi subito allontanarsi dal luogo di lavoro per non farvi più ritorno.



Avverso il provvedimento di licenziamento l'interessato proponeva ricorso ex art. 700 c.p.c. che veniva rigettato per inammissibilità in accoglimento delle difese dell'Ente.

Avverso tale pronuncia di rigetto il dipendente proponeva reclamo che veniva anch'esso rigettato con conferma della pronuncia di inammissibilità.

L'interessato, nelle more, proponeva ulteriore ricorso ai sensi dell'art. 1, comma 48 legge 28 giugno 2012, n. 95 (cd. Rito Fornero) ma anche tale ricorso veniva rigettato.

Avverso tale pronuncia di rigetto l'ex dipendente proponeva reclamo, che nell'anno 2015 è stato definito con sentenza di rigetto e condanna del reclamante al pagamento delle spese di giudizio.

Risulta altresì pendente giudizio penale che vede indagato lo stesso ex dipendente per i medesimi fatti.

2.6 Giudizi penali

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.

Gli scopi dei sodalizi criminali, espressi attraverso la forza di intimidazione promanante dal vincolo associativo e le conseguenti condizioni di assoggettamento ed omertà che ne sono derivate al territorio provinciale su cui si sono insediate le potenze criminali, affermatesi nel corso del tempo anche attraverso la commissione di efferati delitti contro la persona ed il patrimonio, risultando in palese contrasto con i compiti di valorizzazione del territorio, alla cui cura è istituzionalmente preposta



l'Amministrazione, hanno giustificato la costituzione di parte civile nei relativi giudizi penali.

2.7 Giudizi rimessi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Si segnalano le cause riunite C-516/12 e C-518/12 per rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato. Sentenza 3 aprile 2014.

Degna di pregio è la sentenza in epigrafe, che vede la partecipazione dell'Avvocatura dell'Ente dinanzi alla Massima Assise di giustizia europea, la quale è stata anche commentata su riviste giuridiche specializzate (v. Diritto e Pratica Amministrativa n.10/2014- Il Sole 24 Ore)

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha reso detta pronuncia per il rinvio pregiudiziale, proposto, ai sensi dell'art.256 del T.F.U.E, dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, con le ordinanze del 3/07/2012, in relazione agli appelli proposti dalla società per azioni di trasporti pubblici – avverso le sentenze del TAR Campania n.1183/09 e n.1499/09.

La predetta azienda di trasporto, tra l'altro, partecipata al 100% dalla Provincia di Napoli, aveva adito il giudice amministrativo per sentirsi riconoscere il diritto alla compensazione degli oneri derivanti dallo svolgimento del servizio di trasporto pubblico locale, cosa che le era stata negata dalla Regione Campania e da questa Amministrazione.

La compagnia ha chiesto l'annullamento di tali decisioni amministrative dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Campania, il quale ha rilevato che, ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 1191/69, il diritto alla compensazione di un tale svantaggio economico può sorgere solo qualora un'azienda di trasporto abbia previamente presentato una domanda di soppressione dell'obbligo di servizio pubblico al quale è assoggettata, e unicamente ove le autorità competenti abbiano respinto



detta domanda. Rilevando che la compagnia non aveva presentato una siffatta domanda di soppressione, il Tribunale amministrativo regionale per la Campania ha emanato tre decisioni di rigetto dei ricorsi proposti contro l'Ente.

La compagnia ha impugnato dinanzi al giudice del rinvio le decisioni del Tribunale amministrativo regionale per la Campania.

La Massima Assise di Giustizia Amministrativa, al fine di poter decidere la controversia, ha ritenuto di sollevare domanda pregiudiziale al giudice comunitario sull'interpretazione del regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, come modificato dal regolamento (CEE) n. 1893/91 del Consiglio, del 20 giugno 1991.

Secondo il giudice del rinvio, gli articoli 1, 4 e 6 del regolamento n. 1191/69 si prestano a due interpretazioni divergenti quanto al sorgere del diritto alla compensazione in capo a un'azienda di trasporto assoggettata ad un obbligo di servizio pubblico.

Secondo un'interpretazione definita «teleologica», adottata dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania, il diritto a compensazione potrebbe sorgere solo a seguito di una domanda di soppressione dell'obbligo di servizio pubblico presentata dall'azienda di trasporto interessata alle autorità competenti. In tale contesto, il giudice del rinvio cita l'articolo 17 di detto decreto legislativo del 19 novembre 1997, n. 422, il quale prevede la conclusione di contratti di servizio e precisa al riguardo che, a differenza dal precedente regime di concessione, il regime attuale è assimilabile a un contratto di prestazione di servizi, atteso che la somma versata dall'amministrazione può essere accostata alla controprestazione sinallagmatica di un obbligo volontariamente assunto. Tuttavia, detto



giudice aggiunge che tale diritto alla compensazione, benché previsto contrattualmente, può sorgere solo a seguito di una domanda di soppressione dell'obbligo di servizio pubblico.

Secondo un'interpretazione definita «sistematica», il diritto alla compensazione sorgerebbe a pieno titolo senza che l'azienda di trasporto presenti una domanda di soppressione, in quanto tale diritto riguarderebbe un obbligo di servizio pubblico il cui mantenimento è consentito in forza dell'articolo 1, paragrafo 5, del regolamento n. 1191/69, che riguarda i servizi urbani, extraurbani e regionali di trasporto di passeggeri.

L'avvocato generale, all'udienza del 6 febbraio 2014, nell'esprimere le sue conclusioni ha ritenuto che l'articolo 4 del regolamento n. 1191/69 debba essere interpretato nel senso che la condizione ivi prevista, secondo cui il diritto alla compensazione sorge solo se, a seguito di apposita domanda, le autorità competenti non abbiano disposto la soppressione dell'obbligo di servizio pubblico che determina uno svantaggio economico a carico dell'azienda di trasporto, si applica esclusivamente agli obblighi di servizio pubblico anteriori all'entrata in vigore di detto regolamento.

La Corte adita, pertanto, con la pronuncia in esame, nel ritenere che i servizi forniti dalla società di trasporti si fondano su un obbligo di servizio, disattendendo la tesi del Governo Italiano (secondo il quale le modifiche introdotte al primo regolamento comunitario, impongono che l'azienda presenti domanda di soppressione degli obblighi, per potersi avvalere della compensazione), ha dichiarato che:

Gli articoli 4 e 6 del regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, come modificato dal regolamento



(CEE) n. 1893/91 del Consiglio, del 20 giugno 1991, devono essere interpretati nel senso che, quanto agli obblighi di servizio pubblico venuti in essere precedentemente all'entrata in vigore di detto regolamento, il sorgere di un diritto alla compensazione per gli oneri derivanti dall'adempimento di tali obblighi è subordinato alla presentazione di una domanda di soppressione degli obblighi stessi da parte dell'azienda interessata nonché alla decisione di mantenimento o di soppressione a termine di detti obblighi da parte delle autorità competenti. Per contro, quanto agli obblighi di servizio pubblico venuti in essere successivamente a tale data, il sorgere di un tale diritto alla compensazione non è subordinato a queste stesse condizioni.

2.8 Giudizi in materia tributaria

Per il contenzioso tributario, nel 2014, sono rilevanti le seguenti pronunce:

Tributo speciale deposito in discarica (Sentenza n.20289/12/14, pronunciata, dalla Commissione Tributaria Provinciale di Napoli, sezione 12, il 9/01/2014 e resa pubblica, mediante deposito in segreteria, il 28/07/2014).

La Commissione adita ha affermato che “correttamente, l'Ente impositore ha determinato il tributo dovuto per la discarica ed applicato le sanzioni consequenziali previste dalla legge. Infondate, infine, sono le eccezioni di irretroattività della legge Regione Campania n.16/2010, riferite alle disposizioni previste dagli art.11 (Constatazione e accertamento delle violazioni tributarie e amministrative), art.13 (Sanzioni), e art.15 (Riscossione coattiva e tutela giurisdizionale), in quanto il successivo art.18 (Norme transitorie e finali), prevede che tali disposizioni si applicano an-



che alle attività di controllo relative alle annualità d'imposta per le quali, alla data di entrata in vigore delle legge n.16/2010, non è decaduto il potere di accertamento dell'amministrazione

Nel caso in esame, alla data di notifica dell'avviso di accertamento impugnato, non erano ancora scaduti i termini per l'accertamento riferito all'anno d'imposta 2010”.

Viene, fatto salvo l'avviso di accertamento pari ad euro 35.000,00 circa.

2.9 Altri giudizi di rilievo

In particolare si segnala il giudizio contro una società ed un Ente territoriale, nel quale la Suprema Corte prima e la Corte di Appello poi (sentenza 6684/14), hanno riconosciuto le ragioni del ex Provincia che oggi vanta verso l'Ente territoriale un credito di 5 milioni di euro oltre accessori, per un totale di circa 7 milioni di euro.

Detta sentenza è già stata messa in esecuzione attraverso un'azione di pignoramento presso il terzo tesoriere del debitore, che ha reso dichiarazione di quantità positiva, con conseguente assegnazione dell'intero importo maturato entro l'anno 2015.

Altro giudizio di particolare entità economica risolto favorevolmente nel corso dell'anno 2014 è quello intentato dai sigg. XXXXXX, nella qualità di eredi del defunto XXXXXX dinanzi al Tribunale di Torre Annunziata – Sezione Distaccata di Castellammare di Stabia nei confronti della Regione Campania, della Provincia di Napoli, del Comune di Castellammare di Stabia e dell'ANAS, al fine di ottenerne la condanna al risarcimento di tutti i danni subiti in conseguenza del tragico evento, rappresentato dal distacco di una “coltre di materiali” ad una quota di circa 450 metri del versante che costeggiava la S.S. 145 (Sorrentina), avvenuto in data



10.1.1997 ed a seguito del quale perdeva la vita il sig. XXXXXX (vicenda meglio nota come “Frana di Pozzano”). In particolare, con l’atto di citazione venivano lamentate inadempienze della Provincia sia in relazione alla normativa in materia di difesa del suolo, risanamento acque, gestione del patrimonio idrico e tutela degli aspetti connessi, sia con riferimento alle prescrizioni di cui alla legge n. 225/1992 in materia di protezione civile.

Con sentenza n. 3261/2014, il Tribunale di Torre Annunziata ha rigettato la domanda risarcitoria proposta dagli eredi del sig. XXXXXX con compensazione delle spese di giudizio.

La sentenza si segnala sia in ragione della particolare rilevanza economica della controversia, sia in quanto costituisce un precedente favorevole da utilizzare in altro giudizio di risarcimento danni intentato contro l’Ente provinciale da altri danneggiati per lo stesso evento franoso ed attualmente pendente innanzi allo stesso Tribunale di Torre Annunziata.

Per la sua particolare rilevanza, anche economica, si segnala la sentenza del T.A.R. Campania n. 5238/14, con la quale il giudice amministrativo ha rigettato il ricorso proposto da una Associazione, nei confronti della Provincia di Napoli e della Regione Campania per il risarcimento dei danni quantificati in 647.656,00.

La ricorrente agiva per il risarcimento del danno, che assumeva di aver subito in conseguenza della mancata adozione del provvedimento (di competenza della regione) e del ritardo nell’attività istruttoria (di competenza della provincia), relativamente al rinnovo dell’autorizzazione allo svolgimento dei corsi professionali per l’annualità 2010-2011.



Infatti il rinnovo dell'autorizzazione è stato richiesto l'1/2/2010, ma il parere favorevole della Provincia è stato reso solo il 9/3/2011 e la Regione non si è pronunciata.

Questa Avvocatura nell'evidenziare che la materia della formazione professionale è stata oggetto, negli anni 2009-2011, di numerosi interventi normativi e provvedimenti regionali, ha tra l'altro rilevato la decadenza dalla proposizione dell'azione stante lo spirare dei termini di legge previsti dal c.p.a. .

Il Tar Campania dando atto della fondatezza di tale specifica eccezione in rito sollevata esclusivamente dall'Avvocatura della Provincia, ha dichiarato il ricorso irricevibile, condannando altresì il ricorrente alle spese di giudizio

Si segnalano, altresì, i giudizi d'appello nella materia delle violazioni al codice della strada, curate in primo grado direttamente dalla Polizia Provinciale, che vede l'Ente vittorioso in circa il 90% dei giudizi di impugnazione.

E', altresì, proseguita l'attività di recupero e di valorizzazione del patrimonio immobiliare, anche in materia di locazioni attive, recuperando notevoli importi all'Ente.

3. ATTIVITA' EXTRAGIUDIZIALE

L'Avvocatura gestisce anche le attività, che di norma si compongono in fase pregiudiziale, per il risarcimento dei danni al patrimonio stradale causati in occasione di sinistri di mezzi circolanti.

Per quanto attiene ai danni da "insidie" della rete stradale provinciale, l'Area Avvocatura presta la propria assistenza nelle procedure di media-



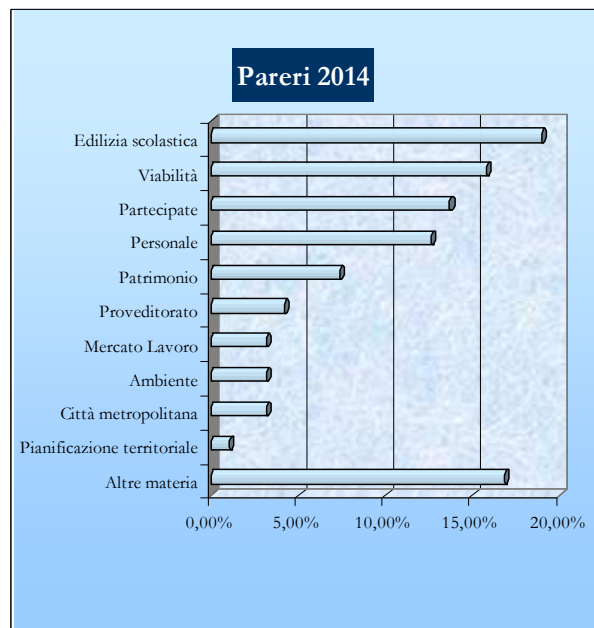
zione facoltative, ex art 2 DLgs 28/2010, promosse dalla Direzione competente in materia di viabilità.

4. ATTIVITA' CONSULTIVA

L'Avvocatura, nel corso degli anni, ha sempre assicurato agli organi di indirizzo politico ed alle altre Aree dell'Ente, il proprio supporto attraverso attività consultive e l'espressione di propri pareri.

Come di evidenza dal dato riportato nella tabella di seguito, che si precisa è **parzialmente rappresentativa poiché non tiene conto dei pareri informalmente resi anche in riunioni e gruppi di lavoro**, tale attività è in crescita negli ultimi anni per numero di pareri formalmente resi.

La maggior parte dei pareri resi è relativa all'Edilizia scolastica ed alla Viabilità, sia natura amministrativa che tecnica, con una ampia variabilità di casistiche sottoposte.



Altro settore critico è quello delle Partecipate, sia in ragione delle difficoltà in cui versano le principali società per le problematiche specifiche nel settore rifiuti,

Si pensi alla materia urbanistica ed al notevole contenzioso che ne discende, più di una volta occasione di forti moniti da parte della magistratura amministrativa alle amministrazioni comunali spesso inerti e/o inef-



ficienti o più semplicemente (sic!) non coordinate tra loro. Anche in materia di viabilità nel 2014 questa Avvocatura è stata massicciamente impegnata in tutti i fori dislocati sul territorio provinciale per limitare i danni derivanti da una difficile gestione della rete viaria e delle conurbazioni intercomunali.

La citata riforma delle Città Metropolitane ha proprio lo scopo di rafforzare il ruolo del livello di governo intermedio per governare le trasformazioni dei grandi agglomerati urbani cercando di evitare sovrapposizioni tra funzioni di prossimità e di area vasta.

E' dall'entrata in vigore della L. 142/90 (sul modello della città di Barcellona che istituì la Città Metropolitana in occasione delle Olimpiadi) che si cerca di rendere effettivo ed incisivo il ruolo dell'Ente intermedio, speriamo sia la volta buona.

5. CONCLUSIONI

Il bilancio dell'anno 2014 è sicuramente positivo ed ha consolidato i risultati già raggiunti in passato nonostante le oggettive difficoltà in cui si è operato.

Nell'anno 2014 si è trasferito presso altro Ente un avvocato funzionario a seguito di concorso ed è stato collocato in quiescenza l'avvocato capo vicario.

Il dato economico complessivo, grazie alla valida collaborazione delle varie Direzioni amministrative dell'Ente e della professionalità dei colleghi, come già indicato, ha comportato un risparmio di oltre 120 milioni di euro.

Si sottolinea che in ragione dei tagli finanziari operati, anche per il 2014 non si è fatto ricorso né a consulenze, né a collaborazioni professionali



per attività giudiziale utilizzando esclusivamente le professionalità interne.

Nell'anno 2014 i giudizi risolti con esiti totalmente favorevoli all'Ente sono ben 365 e costituiscono la maggioranza di quelli decisi.

I giudizi con esito sfavorevole, in presenza di oggettivi elementi e validi motivi di gravame sono stati riformati o annullati nei gradi superiori di giudizio.

Si evidenzia, altresì, che in presenza di sicuri profili di soccombenza dell'Ente, questa Avvocatura, con l'efficace supporto delle varie Direzioni interessate, ha percorso la via conciliativa procedendo alla stipula di transazioni vantaggiose per l'Amministrazione.

Si allegano, di seguito, le tabelle riepilogative che illustrano graficamente l'attività dell'Area Avvocatura per l'anno 2014.

Avvocato Capo Vicario

Maurizio Massimo Marsico

Avvocato Capo Coordinatore

Aldo Di Falco



ALLEGATI



QUADRO RIEPILOGATIVO ANNO 2014 Attività Giudiziale e Stragiudiziale

