

Contributo esposto
L. 23.12.1999, n. 488

CA.
102/2012
Av. Schiano

N. 1828/2012 REG.PROV.COLL.
N. 00689/2012 REG.RIC.

GIUNTA REGIONALE DELLA CAMPANIA
A.G.C. 01 SETTORE 01
24 APR 2012
UFFICIO SMISTAMENTO POSTA
RICEZIONE ATTI GIUDIZIARI
Napoli Via S. Lucia, 81



Diritti di copia assolti

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Ottava)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale n. 689/12 R.G., proposto da:
Unione Sindacale Lavoratori Turismo Commercio e Servizi
Regionale della Campania, Alexander Vittorio Raoul Acampora,
Stefano Acampora, Desireè Astarita, Alessandro Baguzzi, Monica
Baguzzi, Valeria Baguzzi, Erminia Barile, Maria Gabriella Borrelli,
Maria Buonanno, Italo Buono, Carmela Castellano, Diana
Cherubino, Michele Cioffi, Federica Colimoro, Angela Ianuaria
Coppola, Antonietta Coppola, Luciana Coppola, Martina Coppola,
Paolo Damiano, Maria Assunta De Angelis, Gennaro Fabrizio De
Gregorio, Laura De Gregorio, Roberta De Luise, Regina De Maio,
Valeria De Masco, Stefano De Novellis, Pierpaolo Di Leva, Antonio
Di Maio, Cynthia Mattia Di Martino, Michele Di Riso, Giovanna
Donadio, Marcella Erminione, Diana Falcone, Michele Fiorentino,



SETTORE V UNIFICATO
AMMINISTRATIVO E TRIBUTARIO
26 APR. 2012
NAPOLI
fonte: <http://burc.regione.campania.it>

[Handwritten signature]

Roberto Frati, Giovanna Gambardella, Olga Ileana Guzman Garcia, Maria Chiara Iaccarino, Iris Ianieri, Carmela Iengo, Luigi Irace, Calaudia Christina Januszewski, Sian Elizabeth Jones, Esther Kohl, Genoveffa Leone, Domenico Lindinero, Diana Mangiapia, Umberto Mauriello, Pierluigi Mazza, Tania Teura Mazzocchi, Giannicola Metello, Mario Mazzocchi, Francesco Moscato, Giuseppe Moscato, Maria Elena Ottaviano, Emilio Pace, Rosalba Panachia, Agbriella Parlato, Marianna Parlato, Celestina Persico, Giuseppe Pipolo, Vincenzo Pollio, Simona Pucciarelli, Francesca Ricciardi, Debora Rimonti, Francesco Romano, Simona Rotoli, Giovanna Russo, Mohamed Salahdine, Natalie Salerno, Maria Immacolata Sansone, Sonja Sansoni, Giuseppina Santarpi, Alberto Serino, Veronica Sollazzo, Mario Sorrentino, Vanessa Maria Louisa Petra Tahon, Michele Truppa, Salvatore Villani Solimeno, Roberta Zazzera, rappresentati e difesi dall'avvocato Bruno De Maria, con domicilio eletto presso lo stesso in Napoli, piazza della Repubblica n.2;

contro

Regione Campania in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Luigia Schiano di Colella Lavina, con domicilio eletto in Napoli, via Santa Lucia,81, presso gli uffici dell'Avvocatura Regionale;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Carmela Cuomo, Ursula Scolavino, Enzo Coppola, Mariarosaria Montella, Marilisa Mellino, Angelica De Cristofaro, Petra De Baptistis, Laura Celentano, Nadia Cascone, Everdina Violet Blume, Maria Rosaria Galasso, Veronica Doria, Claudia Guadagnuolo, Gennaro Emanuele Miglio, Marianna Rita Lucanita Russo, Giovanna Vania Sostegno, Giovanna De Gennaro, Viktoria Laszlo, Valentina Carmela Izzo, Miriam Gallo, Raquel Africano, Gennaro Gallo, Natalia Coltuc, Sergio Falanga, Francesco Ursini, Carole Di Leva, Yulia Babina, Vincenzo Federico, Gaetano Petrillo, Michele De Caro, Alessandra Della Penna, Fabrizio De Nardo, Paolo Crispi, Antonella Falanga, rappresentati e difesi dall'avvocato Bruno De Maria, con domicilio eletto presso lo stesso in Napoli, piazza della Repubblica n.2;

per l'accertamento

del silenzio serbato dalla Regione Campania sull'istanza dei ricorrenti con cui si chiede di dare inizio al procedimento alle prove per l'abilitazione alla professione di guida turistica.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Campania;

Visto l'atto di intervento in giudizio;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Data per letta nella camera di consiglio del giorno 4 aprile 2012 la relazione del consigliere Paolo Corciulo e uditi per le parti i difensori

come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con istanza-diffida notificata in data 22 settembre 2011 l'associazione sindacale Unione Lavoratori Turismo, Commercio e Servizi regionale della Campania, nonché le persone indicate in epigrafe, chiedevano alla Regione Campania di dare inizio entro novanta giorni al procedimento necessario all'indizione delle prove di esame previste dalla legge regionale 16 marzo 1986 n.11 per l'abilitazione alla professione di guida turistica.

Trascorso inutilmente il termine assegnato, gli istanti hanno proposto innanzi a questo Tribunale azione di accertamento dell'illegittimità del silenzio e congiuntamente domanda per il risarcimento dei danni ascrivibili all'inerzia serbata dall'Amministrazione resistente.

A sostegno della domanda i ricorrenti hanno posto la violazione del termine di conclusione del procedimento che l'art. 9 della legge regionale n. 1/07 stabilisce in novanta giorni dall'atto di impulso di parte; in secondo luogo, è stata prospettata la natura vincolata del potere di indizione delle procedure de quibus, dal momento che al riguardo l'art. 4 della legge regionale 16 marzo 1986 n. 11 stabilisce una cadenza triennale; è stato evidenziato che l'ultima selezione risale al 1998.

Infine, è stata lamentata l'ingiustificata disparità di trattamento

rispetto a tutti coloro che, quantunque in possesso dei necessari titoli e capacità professionali, si sono visti irragionevolmente impedito l'accesso all'attività di guida turistica.

Si è costituita in giudizio la Regione Campania, eccependo la carenza di legittimazione a ricorrere, essendo i ricorrenti titolari di una mera aspettativa di diritto all'attuazione delle disposizioni normative regionali invocate.

La difesa della Regione ha poi rilevato che il termine di cui all'art. 4 della legge regionale 16 marzo 1986 n. 86 sarebbe ordinatorio e quindi meramente sollecitatorio di un'attività il cui mancato esercizio non sarebbe in alcun modo sanzionabile; ha poi rilevato di essersi comunque attivata attraverso l'adozione del decreto dirigenziale 11 giugno 2008 n. 285, con cui sarebbero state indette procedure semplificate di accesso alle attività di guida turistica e accompagnatore turistico. Inoltre, il d.lgs. 23 maggio 2011 n. 79 (cd. Codice del Turismo) aveva abrogato l'art.10, comma quarto, del d.l. n. 7/07 su cui si basavano le richiamate procedure di verifica, circostanza di cui la Giunta regionale aveva preso atto con deliberazione 4 agosto 2011 n. 389.

Hanno spiegato intervento ad adiuvandum in giudizio altri soggetti - indicati in epigrafe- titolari dei requisiti per l'accesso alle procedure di valutazione per l'esercizio dell'attività di guida turistica.

Alla camera di consiglio del 4 aprile 2012 la causa è stata trattenuta per la decisione.

Innanzitutto, deve essere favorevolmente deliberata la questione relativa alla sussistenza delle condizioni dell'azione sia in capo all'associazione ricorrente che alle altre persone fisiche, così come anche agli interventori, la cui legittimazione sostanziale è ai primi assimilabile.

Invero, dagli atti depositati in giudizio risulta che l'associazione ha la necessaria rappresentatività di categoria, mentre le persone fisiche sono tutte nel dichiarato possesso delle condizioni per partecipare alle selezioni di cui s'invoca l'indizione; non può, inoltre, farsi questione di aspettativa di diritto o di interesse legittimo, dal momento che tutti costoro sono direttamente interessati, in quanto beneficiari, all'azione amministrativa di cui lamentano l'omessa attivazione.


Nel merito, il ricorso è fondato.

La prima questione che occorre risolvere concerne l'argomento difensivo della Regione Campania relativo alla natura non perentoria del termine stabilito dall'art. 4 della legge 16 marzo 1986 n. 11.


Ci si deve cioè chiedere se la configurazione di un obbligo per la pubblica amministrazione di provvedere sottenda esclusivamente la fissazione normativa di un termine perentorio.

A giudizio del Collegio, se l'esistenza di un termine perentorio impone senz'altro di ricavare la natura obbligatoria dell'attività, tale accertamento non consente di ritenere negativamente esaurito il compito dell'interprete nei casi in cui il termine non sia assistito da

tale peculiare caratteristica o, addirittura, non risulti, almeno formalmente, stabilito o, ancora, esattamente specificato.



Invero, un'accezione che, tenda a far coincidere e risolvere - esaurendo così la relativa indagine - la natura perentoria del termine con l'obbligo di provvedere, rischia di sovrapporre ingiustificatamente due istituti affatto distinti, in cui, invece, il primo si caratterizza precipuamente per un particolare interesse che il legislatore ha mostrato di riservare alla tempestività e soprattutto alla continuità dell'azione amministrativa. Diversamente opinando, la deriva che potrebbe presentarsi è di configurare nelle ipotesi in cui il termine non sia espressamente qualificato come perentorio, non già la sussistenza di un ambito di discrezionalità nell'an, ma un vero e proprio arbitrio in merito all'esercizio del potere, consentendo così all'amministrazione, non già di compiere e esternare comunque una scelta, sebbene potenzialmente negativa circa l'esercizio in concreto del provvedere, ma di ritenersi libera di non attivarsi affatto, e ciò in manifesta violazione dei principi di continuità e trasparenza della sua azione, immanenti per come scolpiti nell'art. 97 della Costituzione e predicati nella legge generale sul procedimento; d'altronde, l'obbligo di provvedere non deve esser inteso necessariamente in senso favorevole alla controparte del rapporto sostanziale, ma, più limitatamente, come dovere di attivazione, rispetto al quale quest'ultimo vanta quello che può definirsi come l'elemento pubblicistico naturale dell'interesse legittimo, ossia la pretesa alla



corretta applicazione della legge, l'aspetto egoistico proiettandosi piuttosto sulla verifica di sussistenza di un interesse processuale all'azione.

Inoltre, escludere a priori dall'obbligatorietà di esercizio le ipotesi in cui l'azione sia scandita temporalmente da un termine, che non sia perentorio o comunque non rigidamente predeterminato, rischierebbe di renderne quasi vana la sua stessa ragion d'essere e ciò, a fortiori, nell'ambito del diritto amministrativo nel quale non operano i principi di libertà ed autonomia negoziale, quanto quello di indefettibilità della funzione amministrativa.

Sebbene esuli dall'indagine propria del thema decidendum, per completezza, va osservato che anche le ipotesi, in cui il termine sia indicato solo in modo generico o indefinito o addirittura manchi del tutto, impongono all'interprete di verificare se l'azione sia o meno obbligatoria; nel primo caso, ogni questione verterà sulla fissazione autonoma o eteronoma del termine, ossia se possa l'amministrazione fissarlo pro casu o possa procedervi l'istante in sede di diffida a provvedere, la quale diventerebbe indefettibile non già come mero atto di impulso, ma come completamento della fattispecie; nel secondo, è richiesta un'operazione ermeneutica della norma precettiva volta a verificare se la coerenza dell'attivazione trovi giustificazione in esigenze di tutela eccedenti la dimensione pubblicistica della finalità di esercizio del potere, per dare rilevanza anche alla posizione di destinatari concreti dello stesso; la

conclusione s'impone anche con riferimento alla differenza tra amministrazione di risultato, riferita al perseguimento di interessi generali, e gestione di specifici rapporti in cui la posizione dei destinatari, com'è noto, è dalla legge qualificata e differenziata.

Tale impostazione trova riscontro anche nella disciplina processuale in materia di silenzio, ove il fisiologico rapporto di strumentalità esistente tra contenuto della fattispecie sostanziale e tutela processuale offre utili spunti interpretativi; ebbene, l'art. 117, secondo comma c.p.a. - in ciò qualificando l'azione come di mero accertamento - in caso di fondatezza del ricorso, consente al giudice (soltanto) di "ordinare" all'amministrazione di provvedere; ciò, a dire che la mancanza di un potere di condanna in sede giudiziale dell'amministrazione rimasta inerte impone di non limitare il ricorso all'azione ex art. 117 c.p.a. ai soli casi in cui la violazione riguardi un termine perentorio, nel senso cioè che la statuizione di provvedere debba essere intesa come sanzione per la violazione dell'obbligo, dovendosi piuttosto il rito speciale ritenersi applicabile a tutti i casi in cui si assume violato un dovere di attivarsi nel senso prima declinato. Sotto questo profilo, la natura non perentoria del termine di cui all'art. 4 della legge regionale 16 marzo 1986 n. 11 non assume significatività alcuna ai fini della qualificazione della fattispecie in esame in termini di violazione di un obbligo di provvedere.

Riguardo alla seconda obiezione formulata dalla difesa della Regione Campania, osserva il Collegio che l'abrogazione dell'art.10, quarto

comma, del d.l. n. 7/2007 ad opera del d.lgs. 23 maggio 2011 n. 79 (cd. Codice del Turismo) non ha rilievo ai fini della qualificazione del comportamento inerte dell'ente resistente come violativo di un obbligo di provvedere. Invero, l'unico possibile effetto indiretto ascrivibile all'abrogazione della norma statale in esame potrebbe riguardare l'arresto delle sole procedure attivate ai sensi di tale normativa, cioè quelle di cui al decreto dirigenziale 11 giugno 2008 n. 285; va, comunque, considerato che la disposizione abrogata - che consentiva l'istituzione di sistemi regionali di accreditamento - è stata sostituita dall'art. 7 del Codice del Turismo (allegato 1 al d.lgs. 23 maggio 2011 n. 79) che autorizza il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato, di concerto con i Ministri dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del lavoro e delle politiche sociali e della gioventù, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nell'ambito delle risorse allo scopo disponibili a legislazione vigente, a stipulare accordi o convenzioni con istituti di istruzione, anche universitaria, con altri enti di formazione e con gli ordini professionali per lo svolgimento di corsi orientati alla preparazione dei giovani operatori. Ne consegue che, mentre la normativa statale concerne l'attivazione di corsi di attività formativa, i ricorrenti invocano piuttosto l'applicazione della legge regionale campana 16 marzo 1986 n. 11, che disciplina un del tutto finalisticamente distinto procedimento di tipo abilitativo; normativa

che, poichè non risulta abrogata o significativamente modificata da una successiva disposizione legislativa regionale, deve trovare puntuale applicazione.

In ragione delle considerazioni che precedono deve ritenersi l'obbligo per la Regione Campania di attivare le procedure di cui agli artt. 4, 6 e 7 della legge regionale 16 marzo 1986 n.11 entro il termine di giorni 90 dalla comunicazione della presente decisione, o notificazione se anteriore.

Va inoltre fissata l'udienza pubblica del 24 ottobre 2012 per la trattazione della domanda risarcitoria, ai sensi dell'art. 117, sesto comma c.p.a.

Le spese seguono la soccombenza con condanna della Regione Campania al relativo pagamento - per il rito di cui all'art. 117 c.p.a. - in favore del procuratore dei ricorrenti, dichiaratosi anticipatorio, nella misura di complessivi €1.000,00(mille/00), con compensazione nei confronti degli interventori.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Ottava) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e dichiara l'obbligo per la Regione Campania di attivare le procedure di cui agli artt. 4, 6 e 7 della legge regionale 16 marzo 1986 n.11 entro il termine di giorni 90 dalla comunicazione della presente decisione, o notificazione se anteriore;

fissa l'udienza pubblica del 24 ottobre 2012 per la trattazione della domanda risarcitoria, ai sensi dell'art. 117, sesto comma c.p.a.;
condanna la Regione Campania al pagamento delle spese processuali per il rito di cui all'art. 117 c.p.a. in favore del procuratore dei ricorrenti, dichiaratosi anticipatorio, nella misura di €1.000,00 (mille/00), compensando le stesse nei confronti degli interventori.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 4 aprile 2012 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Paolo Corciulo, Consigliere, Estensore

Renata Emma Ianigro, Consigliere



L'ESTENSORE

Paolo Corciulo

IL PRESIDENTE

[Signature]

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19 APR. 2012

IL SEGRETARIO

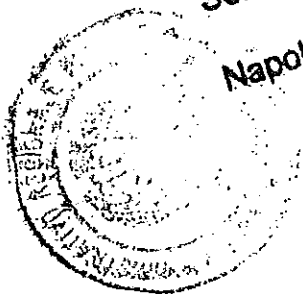
(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

[Signature]

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO
REGIONALE DELLA CAMPANIA

E' copia conforme all'originale che si
rilascia ai sensi di legge

Sono fogli *700/2012*



Napoli, li 20 APR 2012
Il Collaboratore di Cancelleria

A handwritten signature in black ink, written over the typed name "Il Collaboratore di Cancelleria".

RELATA DI NOTIFICAZIONE A MEZZO DEL SERVIZIO POSTALE

CRONOLOGICO N. 08/2012

Ad istanza dell'associazione sindacale Unione Lavoratori Turismo Commercio e Servizi regionale della Campania ("UILTUCS") e degli altri ricorrenti individuati nell'epigrafe del ricorso, io sottoscritto Avv. Bruno De Maria, con studio in Napoli, Piazza della Repubblica n. 2 (cap 80122) - autorizzato, ai sensi della Legge 21.01.1994 n. 53, con delibera del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli adottata nella seduta del 12/10/2010 (n. 00418) -, ho notificato ai sensi dell'art. 7 della l. n. 53/94, previa iscrizione al n. 08/2012 del mio registro cronologico in corso, a mezzo spedizione in piego raccomandato n. 76402956132-5 in partenza oggi dall'Ufficio Poste Imprese, una copia conforme all'originale della sopra estesa sentenza n° 1828 del 19/04/2012 del Tar Campania, Napoli VIII Sez. a:

1. Regione Campania, in persona del suo Presidente e legale rappresentante p.t., presso l'avv. Maria Luigia Schiano Di Colella Lavinia con domicilio eletto in Napoli alla Via S. Lucia n. 81, c.a.p. 80134;

Napoli, 20 Aprile 2012

avv. Bruno De Maria



Vidimazione Postale

MITENTE

NOTIFICAZIONE ATTI GIUDIZIARI

N. equi. della legge 21/01/1994, n. 53

Autotestimoni

dal Consiglio Ordine Avvocati di

di Napoli

N. del Registro Cronologico

Firma dell'Avvocato Redigente

[Handwritten signature]



Part. N.

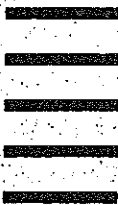
AG



76402956132-5

Postaraccomandata AR € 8,05

EL04043034 - 80010



40488 - 80134 POSTEMPRESA NAPOLI (NA) 20.04.2012 17:19

Posteitaliane



Avvertenze: Il presente plico deve consegnarsi al postilibrante al domicilio. Se questi è assente può essere consegnato a persona di famiglia che convenga anche temporaneamente con il destinatario o a persona adulta alla casa o al servizio di esso, purché il consegnatario non ha manifestamente dubbi sulla serietà e non abbia una infondata convinzione di pericolo per la persona o la proprietà. In mancanza della persona addetta il plico essere consegnato al podere dello stabile o a persona che ne sia il proprietario, conduttore, tutore, o altro titolare della proprietà, o al destinatario. Il plico deve essere consegnato al postilibrante, alla distribuzione della posta, nel domicilio.

REGISTRO CAMPANIA
IN PERSONA DEL SINDACO PRESIDENTE E LEGALE
RUBEN DE CARO PRESSO
ALFANI ITALIA ZUCCA SQUARO DI S. GIACOMO
DOMICILIO S. ANGELO A S. STABIALE N. 81
80134 NAPOLI

ESADIPITAL - S. ANGELO A S. STABIALE (NA) - 081/2123474