

Publicato il 17/11/2017  
N. 05452/2017 REG.PROV.COLL.  
N. 03302/2017 REG.RIC.



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania**  
**(Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente  
**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale -OMISSIS-, proposto  
da:

-OMISSIS-., in persona del legale rappresentante p.t.,  
rappresentata e difesa dall'avvocato Enrico Soprano, con  
domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via G.  
Melisurgo n. 4;

***contro***

Comune di **Bellona**, in persona del Sindaco p.t.,  
rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Romano, con  
domicilio eletto presso lo studio di Carlo Iaccarino in Napoli,  
via S. Pasquale a Chiaia 55;

***Per l'accertamento***

dell'illegittimità del silenzio inadempimento/rifiuto formatosi  
sull'atto di diffida e messa in mora notificato dalla ricorrente  
in data 22.05.2017, affinché il Comune di **Bellona**,  
provvedesse a dare immediata esecuzione alle ordinanze  
sindacali n. 22 dell'11/10/2013 e n. 23 del 15 novembre 2013;  
nonchè, ai sensi degli artt. 2 della L. 7.08.1990 n. 241 e 31 e  
117 del D.lgs. 2.07.2010 n. 104: per l'accertamento e la  
declaratoria dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere  
sull'atto di diffida suindicato, procedendo alla esecuzione delle

e attività di bonifica e disinfestazione dell'aera; nonché, ai sensi dell'art. 117 del D.lgs. 104/2010 ove necessario e per quanto di ragione per la nomina di un commissario ad acta che, in caso di inerzia del Comune, provveda alla conclusione del procedimento ed alla adozione degli atti consequenziali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di **Bellona**;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 novembre 2017 la dott.ssa Diana Caminiti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato in data 1 agosto 2017 al Comune di **Bellona** e depositato il successivo 2 agosto la società - OMISSIS- ha adito questo Tribunale ai sensi del combinato disposto degli artt. 31 e 117 c.p.a. per richiedere l'accertamento dell'illegittimità del silenzio inadempimento formatosi sull'atto di diffida e messa in mora, notificato in data 22.05.2017, affinché il Comune di **Bellona** provvedesse a dare immediata esecuzione alle ordinanze sindacali n. 22 dell'11/10/2013 e n. 23 del 15 novembre 2013; nonché, ai sensi degli artt. 2 della L. 7.08.1990 n. 241 e 31 e 117 del D.lgs. 2.07.2010 n. 104 per l'accertamento e la declaratoria dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere sull'atto di diffida suindicato, procedendo alla esecuzione delle attività di bonifica e disinfestazione dell'aera; ha altresì richiesto, che in

caso di inerzia del Comune, si provvedesse alla nomina di un commissario ad acta, ai sensi dell'art. 117 c.p.a. .

2. A sostegno del ricorso deduce in punto di fatto:

a) di avere concesso in locazione con contratto del 22 dicembre 2007 alla ILSIDE S.r.l. un'area di sua proprietà, sita nel Comune di **Bellona** alla strada provinciale n. 333 (già 264) Km. 30+760, per lo svolgimento dell'attività di gestione di rifiuti pericolosi e non;

b) con decreto 127 del 15 giugno 2011 dell'Area Generale di Coordinamento della Giunta Regionale della Campania la società ILSIDE S.r.l. veniva autorizzata all'ampliamento ed utilizzazione dell'impianto gestione rifiuti pericolosi e non, sito sulla detta area locata.

Il predetto decreto 127/2011 espressamente disponeva, conformemente a legge, che “la società ILSIDE, allo scadere della locazione deve provvedere al ripristino ambientale, riferito agli obiettivi di recupero e sistemazione dell'area in relazione alla destinazione d'uso prevista dall'area stessa, previa verifica dell'assenza di contaminazione ovvero, in presenza di contaminazione, alla bonifica dell'area, da attuarsi con le procedure e le modalità indicate dal D.lgs. 152/2006”.

c) a seguito di un sopralluogo congiunto dell'Arpac e dei Vigili del fuoco (verb. 33/DPF/12) dopo un incendio divampato il 17 aprile 2012 all'interno dell'area di stoccaggio che aveva interessato diverse migliaia di tonnellate di materiali anche tossici, nocivi e speciali, fu ordinato ad ILSIDE di “sottoporre i rifiuti combusti a caratterizzazione, con invio degli stessi agli impianti di smaltimento”;

d) non avendo la ILSIDE ottemperato a quanto disposto, il sindaco di **Bellona** emanava due ordinanze – la 16 dell'8 luglio e la 18 del 10 settembre 2013 – con le quali faceva carico, questa volta alla Eco Terra, delle attività in precedenza ordinate alla locataria, nonché di rendere funzionante

l'impianto di depurazione delle acque di scarico e di gestire il percolato;

e) tali ordinanze venivano impugnate dalla -OMISSIS- innanzi questo TAR, che con la sentenza 4826/2013, passata in giudicato, accoglieva i ricorsi, rilevando l'assenza di valido titolo per imputare in capo alla proprietaria dell'area l'obbligo della gestione dell'esistente e del ripristino d'idonee condizioni ambientali, per cui l'obbligo di provvedere alla bonifica permaneva solo in capo ad ILSIDE, che tuttavia rimaneva inottemperante;

f) il sindaco del Comune di **Bellona** pertanto, rilevata la necessità non procrastinabile di porre in essere idonee e doverose attività atte a bonificare il territorio, a salvaguardia della salute dei cittadini e dell'equilibrio idrogeologico ed ambientale, nonché di scongiurare l'ulteriore degrado dell'area, con le ordinanze contingibili ed urgenti n. 22 e 23 dell'11/15 novembre 2013, disponeva l'esecuzione in danno della ILSIDE dell'intervento, fino al compimento delle "attività utili alla completa bonifica e disinfezione delle aree", individuando, rispettivamente, per la realizzazione dei lavori all'uopo necessari, prima la ditta ENCON s.r.l e, successivamente, a seguito della rinuncia di quest'ultima, la ditta Esogest s.r.l.;

g) anche la ditta Esogest, però, non procedeva alla realizzazione delle attività richieste e le ordinanze restavano, pertanto, ineseguite, come risultante dalle indagini svolte al riguardo dalla Procura della Repubblica a seguito della denuncia della ricorrente;

h) permanendo la situazione di inadempienza del Comune all'obbligo di dare esecuzione alle ordinanze di esecuzione in danno, con atto di diffida notificato in data 22/05/2017, la ricorrente intimava all'amministrazione di provvedere, nel termine di trenta giorni, all'attuazione delle ordinanze n. 22

dell'11 novembre 2013 e n. 23 del 15 novembre 2013 e, conseguentemente, al compimento delle attività utili alla completa bonifica e disinfestazione del sito.

3. Ciò posto, permanendo l'inerzia dell'Amministrazione comunale, la ricorrente ha adito questo Tribunale con il rito ex art. 31 e 117 c.p.a. affinché, previa declaratoria dell'illegittimità del silenzio, venisse ordinato al Comune di provvedere ad evadere la citata istanza, disponendo l'esecuzione delle indicate ordinanze.

4. Si è costituito il Comune di **Bellona**, il quale in via preliminare ha eccepito l'inammissibilità del ricorso in quanto non notificato ad alcuno dei controinteressati, individuati sia nella ILSIDE s.r.l. che nella ENCON s.r.l e nella Esogest s.r.l., nonché per tardività dell'azione, sulla base del rilievo che con il presente ricorso si richiedeva l'esecuzione di ordinanze risalenti al 2013.

4.1. Nel merito ha dedotto in ordine all'infondatezza del ricorso, avuto riguardo alla circostanza che l'impianto de quo era stato sottoposto a sequestro dell'Autorità Giudiziaria sin dal 23/07/2013 ed erano intervenuti dissequestri temporanei al solo fine di verificare lo stato dei lavori. Il G.I.P. del Tribunale di Santa Maria C.V., con provvedimento del 14/10/2014, aveva inoltre rigettato la richiesta di revoca del sequestro preventivo in atto avanzata dalla Soc. ILSIDE, ma l'aveva autorizzata all'accesso all'area di pertinenza dell'impianto in questione, al solo fine di provvedere allo smaltimento dei rifiuti ancora presenti ed alla bonifica del sito. Pertanto a partire da tale data, unica società autorizzata ad accedere all'area e ad eseguire lavori di smaltimento dei rifiuti era la ILSIDE.

5. Il ricorso è stato trattenuto in decisione all'esito dell'udienza camerale del 7 novembre 2017.

6. Preliminarmente vanno vagliate le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dal Comune di **Bellona**.

7. Da disattendere è l'eccezione di tardività del ricorso in quanto se è vero che l'art. 31 comma 2 c.p.a. prevede nella sua prima parte che "L'azione può essere proposta fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento" è anche vero che nella seconda parte dispone "È fatta salva la riproponibilità dell'istanza di avvio del procedimento ove ne ricorrano i presupposti.". Pertanto, stante l'asserita inottemperanza del Comune nelle esecuzione in danno delle citate ordinanze, la diffida inviata da parte ricorrente in data 22/05/2017 ben può qualificarsi come istanza di riavvio del procedimento.

8. Fondata è invece l'eccezione di inammissibilità del ricorso per mancata notifica alla controinteressata, da individuarsi nell'ipotesi di specie nella società ILSIDE s.r.l., nei cui confronti, in quanto originaria obbligata all'esecuzione della disposta bonifica dell'area, si richiede di eseguire l'esecuzione in danno, e a cui carico ricadrebbero pertanto le spese dell'esecuzione medesima.

Ciò senza mancare di rilevare che la società ILSIDE, secondo quanto evidenziato dal Comune di **Bellona**, è l'unico soggetto ad avere l'accesso all'area in questione, in forza dei citati provvedimenti del G.I.P..

8.1. Ne consegue l'inammissibilità dell'odierno ricorso, dovendosi aderire all'orientamento giurisprudenziale prevalente, inaugurato dal Consiglio di Stato, formatosi già nel vigore dell'art. 21 bis l. tar e successivamente seguito anche dalla giurisprudenza di primo grado, secondo il quale "Se è vero che la regola che impone la notifica del ricorso ai controinteressati, consacrata nell'art. 21 comma 1 l. Tar (ora 41 c.p.a.) risulta concepita e formulata con specifico

riferimento ai giudizi tipicamente impugnatori, è anche vero che essa esprime il principio generale della necessaria instaurazione di un contraddittorio processuale integro, che comprenda, cioè, tutti i soggetti direttamente interessati dall'esito del ricorso, e che, quindi, l'onere con la stessa imposto deve intendersi applicabile a tutti i ricorsi (anche non preordinati, quindi, all'annullamento di un atto amministrativo) in cui risulti configurabile l'esistenza di soggetti titolari di un interesse contrario a quello di chi li propone e che potrebbero, pertanto, restare pregiudicati dall'adozione del provvedimento giurisdizionale invocato dal ricorrente. In considerazione della ravvisata valenza generale della regola del contraddittorio e sulla base della valorizzazione delle presupposte esigenze di tutela e di garanzia processuale dei soggetti titolari di posizioni antitetiche a quelle del ricorrente, va, quindi, riconosciuta la qualità di controinteressato a chi, nei giudizi di accertamento, riceve un pregiudizio immediato dall'invocata pronuncia dichiarativa (sia essa di un obbligo ovvero di un diritto). Ne consegue, ancora, che va qualificato come controinteressato il soggetto che, nei giudizi di impugnazione del silenzio rifiuto, resta direttamente pregiudicato dalla dichiarazione dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere” (Consiglio di Stato, sez. IV, 09/08/2005, n. 4231; in senso analogo T.A.R. Napoli, (Campania), sez. VI, 02/04/2008, n. 1733 secondo cui “Va qualificato come controinteressato il soggetto che, nei giudizi di impugnazione del silenzio rifiuto, resta direttamente pregiudicato dalla dichiarazione dell'obbligo dell'Amministrazione di provvedere”; T.A.R. Roma, (Lazio), sez. II, 05/01/2010, n. 48; con riferimento alla disciplina del codice del processo amministrativo T.A.R. Genova, (Liguria), sez. II, 03/02/2011, n. 207 secondo cui del pari “La regola che impone la notifica del ricorso ai controinteressati,

ancorché concepita e formulata con specifico riferimento ai giudizi impugnatori, esprime il principio generale della necessaria instaurazione di un contraddittorio processuale "integro" che comprenda tutti i soggetti direttamente interessati dall'esito del ricorso sicché l'onere con la stessa imposto deve intendersi applicabile a tutti i ricorsi (anche non preordinati all'annullamento di un atto amministrativo) in cui risulti configurabile l'esistenza di soggetti titolari di un interesse contrario a quello di chi li propone e che potrebbero, pertanto, restare pregiudicati. La qualità di controinteressato va riconosciuta a chi, nell'ambito dei giudizi di accertamento che si celebrano dinanzi al giudice amministrativo, categoria nella quale si iscrive anche il giudizio del silenzio, può ricevere un pregiudizio dalla pronuncia come accade quando, quantomeno in termini di prospettazione, siano invocate statuizioni del giudice nel senso dell'individuazione dei provvedimenti che l'amministrazione debba adottare ovvero di provvedimenti vincolati" (come ad esempio in caso di sanzioni edilizie)".

8.2. Nell'ipotesi di specie la necessità della notifica alla ILSIDE s.r.l. si evince ancor di più dalla natura vincolata dell'atto della cui adozione si verte (esecuzione in danno).

8.3. Peraltro l'interpretazione in tal senso del combinato disposto dell'art. 31 e 117 c.p.a., risulta l'unica costituzionalmente orientata, avuto riguardo al disposto dell'art. 111 commi 1 e 2 Cost. in tema di giusto processo e di contraddittorio con le parti.

9. Il ricorso va dunque dichiarato inammissibile.

10. Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo, avuto riguardo alla decisione in rito.

P.Q.M.



Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Condanna parte ricorrente alla refusione delle spese di lite nei confronti del Comune di **Bellona**, liquidate in complessivi euro 1.000,00 (mille/00), oltre oneri accessori, se dovuti, come per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 D. Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare i controinteressati indicati in parte motiva.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 7 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Santino Scudeller, Presidente

Diana Caminiti, Consigliere, Estensore

Paolo Marotta, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**  
**Diana Caminiti**

**Santino Scudeller**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei  
soggetti interessati nei termini indicati.