

Pubblicato il 03/07/2023

N. 01611/2023 REG.PROV.COLL.
N. 01565/2019 REG.RIC.



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 staccata di Salerno (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1565 del 2019, proposto da Regione Campania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Maria Imperato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Nocera Inferiore, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Sabato Criscuolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Salerno, via Piave n. 1;

nei confronti

Consorzio di Bonifica Integrale Comprensorio Sarno, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Marcello Fortunato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

dell'ordinanza sindacale contingibile e urgente n. 36/2019;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Nocera Inferiore e di Consorzio di Bonifica Integrale Comprensorio Sarno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 8 giugno 2023 il dott. Michele Di Martino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso ritualmente notificato in data 18 e 19 ottobre 2019 e depositato in data 29 ottobre 2019, la Regione Campania ha convenuto in giudizio il Comune di Nocera Inferiore nonché il Consorzio di Bonifica Integrale – Comprensorio Sarno, Bacini Torrenti Vesuviani e dell'Irno con domanda di annullamento dell'ordinanza sindacale contingibile e urgente licenziata dal Sindaco del Comune di Nocera Inferiore n. reg. ord. 36 del 22 luglio 2019 ai sensi degli artt. 50 e 54, comma 4 del D.Lgs. n. 267/2000, con cui si è ordinato alla Giunta Regionale della Campania, in persona del Dirigente regionale del Settore Lavori Pubblici e del Dirigente provinciale del Genio Civile di Salerno, congiuntamente al Consorzio di Bonifica Integrale Fiume Sarno di Nocera Inferiore, *“di effettuare immediati interventi di pulizia, diserbo e rimozione dei rifiuti presenti sulle aste torrentizie attraversanti il territorio comunale di Nocera Inferiore, previo eventuale urgente sopralluogo da parte del personale incaricato, da comunicare tempestivamente all'Ufficio Ambiente e al Comando di Polizia Municipale del Comune di Nocera Inferiore”* e *“alla Giunta Regionale [...] al fine di prevenire conseguenze ben più gravi di sicurezza e di salute pubblica, immediati interventi manutentivi di dragaggio e rimozione dei detriti presenti sul letto dei Torrenti Solofrana, Cavaiola e Alveo Comune Nocerino con la messa in sicurezza dei muri spondali e dei ponti interessat?”*.

L'ordinanza contingibile e urgente gravata in tale sede, licenziata dal Comune di Nocera Inferiore, si fonda sul presupposto fattuale di pregressi solleciti già

rivolti alla Giunta Regionale della Campania ed al Consorzio di Bonifica Integrale, rispettivamente in qualità di “*soggetto obbligato proprietario del demanio idrico regionale*” e “*organo strumentale per la manutenzione degli alvei*”, al fine di sollecitare interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria degli alvei torrentizi suindicati attraversanti il territorio comunale i quali “*abbisognano di un radicale intervento di pulizia della vegetazione spontanea, presente sia all’interno dei torrenti che sui muri spondali allo scopo di salvaguardare l’integrità degli stessi spondali e della sezione degli alvei e la salute pubblica, abbattendo il proliferare di insetti e animali dannosi alla stessa*” oltreché sulle risultanze del sopralluogo espletato in data 09.07.2019, ad opera del Servizio Protezione Civile e Pubblica Incolumità, congiuntamente al personale del Comando di Polizia Municipale, giusta nota n. 0038630 del 09.07.2019, attestante talune evidenti criticità in diversi tratti del territorio comunale (esemplificativamente, “*presenza di vegetazione spontanea; abbondante crescita di vegetazione spontanea, [...] attecchita su banchi di sedimento melmoso e sulle murature spondali; presenza di banchi di sedimento melmoso; vegetazione spontanea ricadente nel corso d’acqua attecchita sui muri spondali*”) nonché sulla base di numerosi solleciti ed esposti rivolti contro l’Ente comunale da parte di comitati cittadini denuncianti lo stato di profondo degrado ambientale delle aree torrentizie e di inquinamento idrico.

A fondamento del pendente gravame, la Regione Campania ricorrente ha dedotto l’illegittimità del provvedimento gravato secondo tre motivi di diritto: *i. violazione e falsa applicazione art. 54 D.lgs. 18.08.2000, n. 267 - violazione artt. 1, 3 e 6 l. 07.08.1990, n. 241 - eccesso di potere (errore sui presupposti di fatto e di diritto - difetto assoluto di istruttoria - difetto di motivazione - insussistenza dei presupposti per emanare l’ordinanza contingibile e urgente - travisamento) - violazione artt. 1 e ss. D.lgs. 18.08.2000, n. 267 - eccesso di potere (atipicità) - violazione artt. 97 e 118 costituzione – eccesso di potere (violazione del principio della necessità della leale cooperazione tra pubbliche amministrazioni - sviamento).*

Con il primo motivo di gravame, ha lamentato la violazione e falsa applicazione dell’art. 54, comma 4, del D.lgs. 18 agosto 2000 n. 267

osservando che, in specie, difetterebbero i presupposti normativi per l'esercizio del potere di ordinanza extra ordinem, riconosciuto dall'ordinamento per far fronte a situazioni straordinarie di pericolo aventi i caratteri della eccezionalità e dell'imprevedibilità.

Invero, a suo parere, nel caso di specie, essendo la situazione di pericolo per la sicurezza e l'incolumità pubblica derivante dallo stato deterioro delle aree torrentizie già nota all'Ente comunale, l'ordinanza gravata sarebbe illegittima per insussistenza dei presupposti normativi di cui all'art. 54, comma 4, del T.U.E.L., oltreché sotto il profilo dell'efficacia temporalmente illimitata, suffragata, altresì, dalla natura ordinaria e strutturale degli interventi ordinati.

Peraltro, ha eccepito l'insussistenza di ogni profilo di responsabilità gravante sull'ente locale regionale in ragione dell'assenza di alcun potere di vigilanza ovvero di custodia sui beni fluviali pur nella rispettiva titolarità.

ii. violazione e falsa applicazione dell'art. 54 dlgs 267/00- violazione artt. 1,3,6 l. 241/90, - eccesso di potere – difetto d'istruttoria –difetto di motivazione e stereotipa.

Con il secondo motivo di doglianza, la Regione ricorrente ha censurato il difetto di istruttoria del procedimento amministrativo in contestazione.

In ordine a tale doglianza, ha osservato invero che i corsi d'acqua torrentziali del Solofrana, Cavaiola e Alveo Comune Nocerino, attraversanti il territorio del Comune di Nocera Inferiore, stando al Piano di Classifica adottato del 1996, di cui uno stralcio è stato versato agli atti del giudizio, sarebbero qualificabili quali colatori di Pianura, pienamente rientranti nella competenza del Consorzio di Bonifica Integrale e, pertanto, ha ritenuto che l'attività di polizia idraulica unitamente agli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria fonderebbero la competenza esclusiva dell'ente consortile, a tal uopo richiamando le previsioni di cui all'art. 4 del Regolamento consortile oltreché la delibera di G.R. n. 339/2019.

Ha osservato, inoltre, che il Consorzio sarebbe investito, altresì, dell'attività di polizia idraulica e della conseguente funzione di sorveglianza e sanzionatoria, al contempo, dando atto che l'art. 89 del D.lgs. 112/98 (rubricato

“*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali*”) avrebbe attribuito alla Regione e agli Enti locali ogni attività di gestione del demanio idrico, inclusi i compiti di polizia idraulica delle risorse idriche, che tuttavia, in forza delle previsioni di cui agli artt. 33 e 34 del D.lgs. 96/1999, sarebbero state successivamente attratte alle funzioni amministrative attribuite alle Province.

Infine, mediante richiamo all’art. 3 della Legge regionale n. 4 del 2003, ha osservato che alla Regione spetterebbe promuovere le attività di bonifica delle risorse idriche mediante affidamento in concessione ai Consorzi di Bonifica, ai quali, dunque, competerebbe attuare i relativi interventi di sistemazione, regolazione, gestione e polizia idraulica delle risorse idriche e delle opere idriche realizzate.

Ne ha derivato conseguentemente l’illegittimità dell’ordinanza impugnata sotto il profilo del difetto di competenza legale della Regione a provvedere alle attività ordinate.

Infine, ha dedotto che i paventati rischi di allagamento derivanti, altresì, dall’omessa manutenzione di alvei fluviali e viadotti di attraversamento dei corsi d’acqua fonderebbero la responsabilità dell’Ente comunale in quanto competente alle attività di manutenzione di viadotti ed attraversamenti stradali ai sensi del Regio decreto n. 523/1904, anche considerato che i siffatti rischi sarebbero mera conseguenza di incontrollate opere di urbanizzazione ed impermeabilizzazione dei suoli, palesando, in definitiva, la responsabilità dell’ente comunale.

iii. violazione D.lg. 152/06, della l. 241/1990 e del D.lg. 267/2000 – errore nei presupposti in fatto e diritto – eccesso di potere per sviamento – motivazione carente, illogica e stereotipa. Compiti propri del consorzio bonifica Sarno.

Con l’ultimo motivo di gravame, ha dedotto l’illegittimità dell’ordinanza sindacale impugnata nella parte in cui ordina all’Ente regionale di provvedere alla rimozione di rifiuti presenti lungo le aste torrentizie, eccependo che tale attività fonderebbe la competenza dell’ente comunale, che concorre alla

“*gestione di rifiuti urban?*” a norma degli artt. 184, comma 1 e 198, comma 1, del D.lgs. n. 152/2006 (“*Norme in materia ambientale*”).

In ordine a tale doglianza, ha rilevato che l'amministrazione regionale non avrebbe alcuna competenza in materia di manutenzione e bonifica di siti oggetto di sversamento ed accumulo di rifiuti, comprese le aree torrentizie pur ricadenti nella propria titolarità, all'opposto spettando siffatta attività all'Ente comunale deputato per legge alla protezione dell'ambito territoriale di competenza.

Anche per tale profilo, dunque, l'ordinanza sindacale gravata sarebbe illegittima considerata la carenza di competenza regionale in ordine agli obblighi di sgombero e rimozione dei rifiuti e la conseguente assenza di qualsivoglia responsabilità, anche di natura solidale a carico dell'Ente ricorrente.

Sulla scorta delle predette causali, domandata la misura cautelare della sospensione dell'atto gravato, ha invocato l'accoglimento del ricorso con ogni conseguenza di legge.

Con memoria di costituzione, depositata in data 13 novembre 2019, si è costituito in giudizio il controinteressato Consorzio di Bonifica Integrale Comprensorio Sarno, che ha insistito per l'accoglimento del ricorso, quale parte destinataria del provvedimento impugnato, parimenti censurandolo.

Con formale atto di costituzione, in data 13 novembre 2019, si è costituito in giudizio il Comune di Nocera Inferiore per resistere al pendente gravame, invocandone la reiezione stante l'inammissibilità e l'infondatezza in fatto e in diritto.

Con ordinanza n. 00538/2019 reg. prov. cau., nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2019, il Collegio ha respinto la domanda cautelare, ritenendo che, ad un sommario esame, non appaiono ricorrere le condizioni di cui all'art. 55 cod. proc. amm., considerato che “*la dianzi rappresentata situazione di rischio esondativo, aggravata dai recenti fenomeni di precipitazioni meteoriche ed accompagnata dalla concomitante situazione di rischio igienico-sanitario (a causa della*

proliferazione di insetti, ratti e animali striscianti), seppure non improvvisa né imprevedibile (siccome derivante da una prolungata incuria manutentiva dei cennati corsi d'acqua), risulta aver ormai raggiunto una soglia emergenziale di inderogabilità degli interventi prescritti, la quale giustifica l'adozione dell'impugnata misura contingibile e urgente ex art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000; la duplice connotazione di corsi d'acqua e di infrastrutture di bonifica rivestita dal Solofrana, dal Cavaiola e dall'Alveo Comune Nocerino (cfr., in tal senso, Trib. reg. acque Napoli, n. 1301/2018; n. 3109/2019; n. 5280/2019) legittima il contestuale coinvolgimento della Regione Campania e del Consorzio di Bonifica Integrale Comprensorio Sarno nell'esecuzione degli interventi prescritti?'

All'udienza di smaltimento del giorno 8 giugno 2023, tenutasi da remoto mediante collegamento alla piattaforma Microsoft Teams, la causa, previa discussione orale, è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso non si rivela fondato per le ragioni che di seguito si esporranno.

1. Il thema decidendum sottoposto all'esame del Collegio impone innanzitutto il vaglio della sussistenza, nel caso di specie, dei presupposti normativi legittimanti il potere di ordinanza sindacale contingibile e urgente in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana esercitato a norma dell'art. 54, comma 4, del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

È noto che in forza delle previsioni di cui all'art. 54, comma 4, D.lgs. n. 267/2000, il sindaco "quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato provvedimenti contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana".

Nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, le ordinanze extra ordinem possono essere adottate al fine di fronteggiare tempestivamente situazioni eccezionali ed imprevedibili di pericolo reale ed effettivo che minacciano un danno grave ed imminente per la collettività, altrimenti non adeguatamente

affrontabili mediante il ricorso ai poteri tipici e agli strumenti ordinari contemplati dall'ordinamento, sovente inadeguati in ragione dei tempi e delle modalità implicati dall'ordinario iter procedimentale.

Da quanto precede, innanzitutto, può convenirsi che “il potere di ordinanza costituisce lo strumento, o la "valvola di sicurezza", attribuito dal legislatore a talune autorità amministrative, per gestire situazioni di pericolo non fronteggiabili, altrimenti, con i poteri tipici e nominati di cui dispone l'amministrazione e secondo l'ordine delle competenze e delle modalità procedurali positivamente stabilite”, coerentemente “definito "derogatorio", proprio per il peculiare tratto distintivo di "esorbitare" dalle regole che scandiscono l'attività amministrativa (ex multis, Cons. Stato, sez. II, 15 febbraio 2021, n. 1375; sez. IV, 11 gennaio 2021, n. 344; sez. II, 11 luglio 2020, n. 4474; sez. V, 4 febbraio 2015, n. 533).

L'attivazione legittima di tale potere d'ordinanza soggiace, come noto, alla sussistenza dei presupposti normativi di contingibilità ed urgenza, individuati concordemente in giurisprudenza, rispettivamente, nella sussistenza “di un fatto imprevedibile, eccezionale o straordinario che mette in pericolo la sicurezza e l'incolumità pubblica, rispetto al quale i mezzi giuridici ordinari appaiono inadeguati ad eliminarlo (cd. contingibilità)” e nella sussistenza “di un pericolo incombente da fronteggiare nell'immediatezza (cd. urgenza)” (T.A.R. Campania, sez. V, 13.09.2022 n. 5694).

Sicché in presenza di situazioni straordinarie di pericolo attuale ed effettivo, delineanti in concreto il rischio di una minaccia di un danno grave ed imminente alla pubblica incolumità e sicurezza e ove risulti necessario adottare una misura cautelativa e d'intervento in tempi particolarmente brevi, il potere d'ordinanza si rivela assistito dai presupposti normativi richiesti a norma dell'art. 54, comma 4, del T.U.E.L, come nella fattispecie de qua agitur. La giurisprudenza è concorde nel ritenere che “affinché il Sindaco possa legittimamente ricorrere a tale strumento, sia comunque indispensabile “la sussistenza, l'attualità e la gravità del pericolo, cioè il rischio concreto di un

danno grave e imminente” (in termini, ex multis, Sezioni Unite, n. 490/2002, Consiglio di Stato, Sezione V, n. 868/2010 e n. 5361/2012) (TAR Salerno, sez. I, 21.01.2022 n. 181).

Peraltro, costituisce ius receptum il principio in base al quale “ai fini dell'esercizio legittimo del potere di ordinanza sindacale contingibile e urgente ex art. 54 d.lgs. n. 267 del 2000, quello che rileva è l'attualità della situazione di pericolo al momento dell'adozione del provvedimento sindacale e l'idoneità del provvedimento a porvi rimedio, mentre è irrilevante che la fonte del pericolo risalga nel tempo (cfr. TAR Piemonte, sez. I, 8 aprile 2011, n. 376; TAR Puglia - Lecce, I, n. 2085/2011; TAR Veneto, sez. II, 18 marzo 2013, n. 406; in senso analogo, C. d. S., V, n. 7411/2010). Ne discende che, in relazione alle contingenze del singolo caso concreto, ciò che condiziona il legittimo esercizio del potere d'ordinanza sindacale, è soltanto l'attualità e l'imminenza di una condizione di pericolo cui porre rimedio in tempi celeri, all'opposto, non assumendo rilevanza alcuna valutazioni inerenti alla circostanza che “la situazione di emergenza fosse sorta in epoca antecedente” ovvero che “la situazione di incuria si fosse protratta da tempo” (T.A.R. Campania, sez. V, 13.09.2022 n. 5694).

Al riguardo, può prendersi atto dell'orientamento giurisprudenziale maggioritario incline a ritenere che “l'ordinanza ex articolo 54 del T.U.E.L. può essere legittimamente emanata «anche per rimuovere situazioni risalenti nel tempo ed in relazione alle quali non si era intervenuti in precedenza, essendo a tale riguardo sufficiente la permanenza al momento dell'emanazione dell'atto della situazione di pericolo» (Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 3077 del 2012; in termini, T.A.R. Campania - Napoli, sezione V, sentenza n. 4062 del 2022). A fortiori, va altresì segnalato un orientamento assai più rigoroso rispetto al profilo della risalenza nel tempo, rectius notorietà della situazione e fonte di pericolo, stando al quale “la circostanza che la situazione di pericolo perduri da tempo non rende illegittimo l'esercizio di tale potere, in quanto il trascorrere del tempo non

priva l'autorità preposta del potere-dovere di intervenire al fine di prevenire il danno alla incolumità pubblica” diversamente, potendo determinare il decorso del tempo un aggravamento della situazione oggettiva di pericolo” (T.A.R Campania, sez. V, 13.09.2022 n. 5694). Quanto osservato consente, in definitiva, di ritenere che la conoscenza della situazione di pericolo, per l’insorgenza della fonte del pericolo in epoca antecedente ovvero la protrazione nel tempo dello stato di incuria, non sono tali da precludere “di per sé la possibilità di emanare ordinanze “contingibili e urgenti”: è sufficiente in tal senso richiamare le sentenze del Consiglio di Stato, sez. V, 9 settembre 2022, nn. 7884 e 7885, nella quali il perdurare della situazione di pericolo da diverso tempo, lungi dall’escludere la possibilità di adottare provvedimenti urgenti, è stato, al contrario, ritenuto sintomatico della gravità della situazione” (Consiglio di Stato, sez. V, 02.05.2023 n. 4452).

Dalle suesposte argomentazioni non può, dunque, che derivare la totale irrilevanza della censura dedotta al primo ordine di motivi di gravame, tendente a lamentare in specie la carenza dei requisiti normativi al potere d’ordinanza extra ordinem anche per la notorietà dello stato di degrado ambientale e per l’origine in epoca risalente del fenomeno di inquinamento idrico delle risorse torrenziali comunali di cui ai fatti di causa.

Al riguardo, non v’è ragione per discostarsi dagli indirizzi giurisprudenziali ravvisanti la legittimità del potere d’ordinanza ex art. 54, D.lgs. n. 267/2000 ove esso abbia trovato espressione nell’adozione di una misura adeguata a fronteggiare una situazione attuale di pericolo, a nulla rilevando il preciso momento temporale in cui la fonte del pericolo ha avuto origine ovvero lo stato di incuria protrattosi nel tempo. Del resto, è principio di diritto quello per cui “la legittimità di un provvedimento amministrativo deve essere apprezzata con riferimento allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua emanazione, secondo il principio "tempus regit actum", con conseguente irrilevanza di eventuali sopravvenienze normative o fattuali che determinino l’abrogazione della disciplina che aveva legittimato l’adozione del

provvedimento stesso ovvero del quadro fattuale ab origine considerato dall'amministrazione" (T.A.R. Toscana, sez. II, 10 marzo 2011, n. 453; Consiglio di Stato, sez. V, 15/07/2021, n. 5353; Cons. Stato, sez. VI, 3 settembre 2009, n. 5195). (T.A.R. Campania, sez. V, 13.09.2022, n. 5694).

Destituito d'ogni ragionevole fondamento si rivela quindi il primo motivo di doglianza, essendo evidente, ad avviso di questo Collegio, la sussistenza, nella fattispecie de qua, dei presupposti per la legittima adozione dell'ordinanza extra ordinem, emanata a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana, esposte ad evidente ed effettivo pericolo derivante dallo stato di degrado ambientale in cui versano all'attualità le aste torrentizie dei corsi d'acqua del Solofrana, Cavaiola e Alveo Nocerino attraversanti il territorio comunale di Nocera Inferiore, necessitanti di immediati interventi manutentivi, di polizia idraulica, diserbo e dragaggio degli alvei torrenziali.

Pertanto, non pare potersi dubitare sulla sussistenza della contingibilità, quale fatto eccezionale o straordinario che mette in pericolo la sicurezza e l'incolumità pubblica e dell'urgenza, quale materiale impossibilità di differire l'intervento ad altra data, in relazione alla ragionevole previsione di un danno a breve distanza di tempo, a tal riguardo incontrando piena condivisione le osservazioni già compiute dal Collegio in sede cautelare nonché le ragioni analiticamente esposte nella parte motiva dell'atto gravato.

Invero, come annotato nella gravata ordinanza sindacale n. 36 del 22 luglio 2019, "la mancata manutenzione degli alvei" dei torrenti Solofrana e Cavaiola, nonché dell'Alveo Comune Nocerino, "e la presenza sempre più numerosa di detriti e vegetazione spontanea al loro interno, con la creazione in diversi tratti di vere e proprie isole di terra e arbusti», riducono «notevolmente la sezione idraulica degli stessi e costituiscono, in previsione di brevi ma abbondanti piogge estive ed autunnali, reale e imminente pericolo per la pubblica incolumità per la possibile tracimazione delle acque con conseguenti allagamenti e danni alle colture, cose, animali ed abitazioni delle aree circostanti".

2. Attesa la legittimità del potere d'ordinanza extra ordinem esercitato dal Sindaco del Comune di Nocera Inferiore in ragione della situazione d'incuria e di degrado degli alvei torrenziali dei canali del Cavaiola, Solofrana e Alveo Comune Nocerino, originatasi in epoca pregressa e protrattasi nel tempo, con contestuale aggravamento dello stato di pericolo e con il rischio sempre più tangibile di un danno grave ed imminente alla salute e sicurezza della popolazione locale, il Collegio reputa, inoltre, legittimo il duplice coinvolgimento della Regione Campania e del Consorzio di Bonifica Integrale Fiume Sarno all'effettuazione degli interventi prescritti sulla scorta di valutazioni inerenti alla natura dei corsi d'acqua in disamina.

In effetti, dagli atti del pendente gravame, è emerso che i torrenti del Solofrana, del Cavaiola ed Alveo Comune Nocerino assumono la contestuale natura di acque pubbliche e di opera di bonifica.

Segnatamente, risulta che le fonti idriche in questione oltre a costituire corsi d'acqua naturale, essendo inseriti negli elenchi delle acque pubbliche, sono altresì annoverati nel comprensorio di bonifica integrale di cui al T.U. n. 215/1933 e costituiscono, unitamente alle opere di bonifica esistenti nel comprensorio, una piattaforma di opere pubbliche con funzione scolante irrigua (cfr. T.S.A.P. presso la Corte di Appello di Napoli sentenza n. 1301/2018; T.S.A.P. presso la Corte di Appello di Napoli sentenza n. 3109/2019; T.S.A.P. presso la Corte di Appello di Napoli sentenza n. 5280/2019).

Ne consegue, in primo luogo, che risulta assistita da adeguata giustificazione normativa l'individuazione della Regione Campania quale ente competente alla realizzazione delle attività di manutenzione, polizia idraulica e diserbo prescritte ove si consideri che, nella sfera di competenza regionale, sono state assorbite le funzioni, prima di competenza statale, in materia di acque pubbliche e di opere idrauliche, con particolare riguardo all'attività di manutenzione.

Giova dar conto che il previgente art. 10, lett. f), L. 18 maggio 1989 n. 183 (rubricata “Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo”) attribuiva alla Regione, nell’ambito delle funzioni ad essa delegate “ed in particolare, quelle di gestione delle risorse d'acqua e di terra”, la competenza “nei bacini di rilievo regionale ed in quelli di rilievo interregionale, per la parte di propria competenza, alla organizzazione e al funzionamento del servizio di polizia idraulica, di piena e di pronto intervento idraulico ed a quelli per la gestione e la manutenzione delle opere e degli impianti e la conservazione dei beni”.

Nel vigente assetto normativo, l’art. 86, rubricato “Gestione del demanio idrico”, di cui al D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 112 (“Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali”) conferma la competenza regionale in materia di “gestione dei beni del demanio idrico” e, segnatamente, a norma del successivo art. 89, comma 1, ricomprende nella sfera di attribuzioni regionali “a) la progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura; [...] c) compiti di polizia idraulica e di pronto intervento di cui al regio decreto 25 luglio 1904, n. 523 e al regio decreto 9 dicembre 1937, n. 2669, ivi comprese l'imposizione di limitazioni e divieti all'esecuzione di qualsiasi opera o intervento anche al di fuori dell'area demaniale idrica, qualora questi siano in grado di influire anche indirettamente sul regime dei corsi d'acqua; [...] g) polizia delle acque, anche con riguardo all'applicazione del testo unico approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775; i) gestione del demanio idrico, ivi comprese tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo”.

Alcun pregio, sul punto, può riconoscersi alla censura della Regione ricorrente fondata sulla successiva delega delle funzioni amministrative in materia di demanio idrico da parte dell’ente regionale agli enti provinciali, a suo avviso attuata in forza del combinato disposto di cui agli artt. 33 e 34 del D.lgs. 30

marzo 1999, n. 96 e ciò sulla scorta di un duplice ordine di rilievi. Invero, muovendo dal dato normativo, l'ambito applicativo del decreto richiamato è segnato, ex art. 1, nei seguenti termini: “fino alla data di entrata in vigore di ciascuna legge regionale di cui all'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, ed all'articolo 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59, che individua quali delle funzioni amministrative conferite alle regioni dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sono mantenute in capo alla regione e quali sono trasferite o delegate agli enti locali, le disposizioni del presente decreto si applicano alle regioni Piemonte, Lombardia, Veneto, Marche, Lazio, Molise, Campania, Puglia e Calabria”.

In ogni caso, in via pretoria, si è osservato innanzitutto che “la Regione è custode ex lege del demanio fluviale e risponde quindi ai sensi dell'art. 2051 c.c. dei danni cagionati dall'interazione di eventi naturali con le opere di difesa nelle condizioni in cui versano, a maggior ragione se queste si rivelino insufficienti per ragioni strutturali o di manutenzione, senza potersi sottrarre alla responsabilità neanche in forza dell'eventuale delega ad altri enti dei propri compiti istituzionali mantenendo in ogni caso poteri di supervisione e controllo”, con contestuale irrilevanza di un'eventuale “delega delle funzioni normativamente attribuite alla Regione, salva l'ipotesi, diversa da quella in specie, in cui la Regione abbia dimostrato di aver perso la materiale disponibilità dei beni” (cfr., Cass., SS.UU., sent. n. 25928/2011)” (Sentenza T.S.A.P. presso la Corte di Appello di Napoli n. 5280/2019).

Quanto, invece, alla posizione e alla competenza del Consorzio di Bonifica Integrale del Sarno a provvedere ai prescritti interventi, è dirimente osservare che “in base alla vigente disciplina del settore idrico, la manutenzione dei corsi d'acqua naturali” soltanto “se ed in quanto avulsi dalle reti infrastrutturali di bonifica, non risulta perspicuamente riconducibile alla sfera di attribuzioni dei consorzi preposti alla cura di queste ultime, anziché alla sfera di attribuzioni regionali” (TAR Salerno, ord., sez. II, n. 481/2018).

Nel caso di specie, diversamente, come già rilevato, i canali torrenziali del Solofrana, del Cavaiola ed Alveo Comune Nocerino, oltre ad assumere le vesti di corsi d'acqua naturali, costituiscono altresì opere di bonifica e, più precisamente, rientrano in “una piattaforma di opere pubbliche con funzione scolante irrigua” della cui manutenzione è appunto normativamente investito anche il Consorzio di Bonifica Integrale (cfr. T.S.A.P. presso la Corte di Appello di Napoli sentenza n. 1301/2018; T.S.A.P. presso la Corte di Appello di Napoli sentenza n. 3109/2019; T.S.A.P. presso la Corte di Appello di Napoli sentenza n. 5280/2019).

È noto, peraltro, che il Consorzio di Bonifica che utilizzi le acque di un torrente, costituente elemento integrativo dei canali artificiali e naturali destinati a raccogliere le acque ricadenti nel bacino di sua competenza, con tipica funzione di bonifica del comprensorio, è tenuto alla manutenzione di tale corpo idrico (cfr. T.S.A.P. presso la Corte di Appello di Napoli sentenza n. 1301/2018; T.S.A.P. presso la Corte di Appello di Napoli sentenza n. 3109/2019; T.S.A.P. presso la Corte di Appello di Napoli sentenza n. 5280/2019).

Ebbene, nel caso di specie, la predicata duplice connotazione delle risorse idriche del Cavaiola, Solofrana e Alveo Comune Nocerino è idonea a fondare la contestuale competenza della Regione Campania e del Consorzio di Bonifica Integrale a provvedere con solerzia all'effettuazione degli interventi manutentivi, di polizia idraulica e diserbo degli alvei torrenziali ordinati con l'atto gravato, con relativa responsabilità in via solidale e concorrente.

Nondimeno, le previsioni di cui all'art. 3, comma 1 (“gli interventi di cui alla presente legge, con priorità per quelli indicati all'articolo 2, sono realizzati dalla Regione con affidamento in concessione ai Consorzi di Bonifica, che provvedono alla gestione delle opere eseguite”), all'art. 7, comma 4 (“gli organi regionali competenti per settore provvedono altresì, nei limiti delle risorse disponibili, ad assegnare annualmente ai Consorzi di Bonifica le somme necessarie per la manutenzione delle opere”), nonché all'art. 9

(“nell’ambito dei programmi di intervento di cui alla legge 183/1989, articolo 21 e successive modificazioni, e della legge regionale 8/1994, articolo 10, con particolare riferimento alle quote di riserva di cui al secondo comma dello stesso articolo 21, è riconosciuta priorità agli interventi di manutenzione delle infrastrutture pubbliche di prosciugamento e di scolo, nonché alle altre opere gestite dai Consorzi di Bonifica, dirette a salvaguardare anche insediamenti civili e attività produttive”) e all’art. 10 (“ai Consorzi di Bonifica la Regione assegna annualmente, nei limiti delle disponibilità di bilancio, un contributo per sostenere le spese necessarie alla gestione delle opere e degli impianti realizzati e in esercizio”) dell’attuale vigente legge regionale n. 4/2003 (“Nuove norme in materia di bonifica integrale”), abrogativa della previgente legge regionale del 11 aprile 1985, n. 23, valgono ad identificare prioritariamente nel Consorzio di Bonifica il soggetto responsabile, in forza del delineato quadro normativo regionale, della gestione, della manutenzione e difetto di manutenzione delle opere idrauliche ricadenti nel comprensorio di bonifica di sua competenza.

Vi è più che, come rilevato dalla giurisprudenza amministrativa, la mancata esecuzione delle opere di manutenzione ordinarie e straordinarie che, oltre a impedire il regolare deflusso delle acque, pregiudica sensibilmente la salvaguardia ambientale con pregiudizio per la salute pubblica, costituisce violazione degli obblighi *ex lege* riconducibili alle competenze di entrambi enti gestori, di programmazione e controllo e operative, traducendosi, in definitiva in comportamenti quanto meno negligenti e, perciò solo, colposi. Più precisamente, l’inerzia dimostrata si risolve “nel non essersi adoperati con misure efficaci per evitare il ripetersi di episodi analoghi, già in precedenza accertati e contestati (T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 17 aprile 2015 n. 941; Tar Napoli, sez. V, 01.02.2016 n. 603).

Quanto sopra osservato, in definitiva, consente di rilevare, sotto il profilo della competenza delle funzioni amministrative, la legittimità dell’ordinanza

contingibile e urgente gravata, con contestuale infondatezza del secondo ordine dei motivi di ricorso.

3. Infine, non coglie nel segno neppure l'ultimo ordine dei motivi di ricorso diretto a censurare l'assenza di competenza regionale rispetto all'attività di rimozione dei rifiuti presenti sulle aste torrenziali attraversanti il territorio comunale - prescritta, congiuntamente, alla Regione ricorrente e al Consorzio di Bonifica Integrale con l'ordinanza gravata, - mediante richiamo alle previsioni di cui agli artt. 184, comma 1 e 198, comma 1, del D.lgs. n. 152/2006 ("Norme in materia ambientale") che, ad avviso di parte ricorrente, fonderebbero per converso la competenza dell'ente comunale in ordine a siffatta attività.

Il richiamo normativo si palesa inconferente, atteso che le norme invocate valgono esclusivamente a regolamentare le attività di gestione di rifiuti urbani di competenza comunale nel cui novero, tuttavia, non sembrano potersi ricondurre le attività di rimozione e raccolta di altre species di rifiuti, rectius, detriti presenti nelle aste torrenziali, ad avviso del Collegio, non rientranti nel genus dei "rifiuti urbani".

Invero, l'art. 198, comma 1, del D.lgs. n. 152/2006 riconduce alla competenza comunale l'attività di "gestione dei rifiuti urbani ed assimilati". Ai sensi dell'art. 184, comma 1, i rifiuti sono classificati "secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali"; l'art. 183, comma 1, lettera b-ter) enuclea le species di rifiuti riconducibili al genus dei rifiuti urbani e, per quanto rilevante ai fatti di causa, ricomprende altresì i "rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua".

Dirimente ed incontrovertibile è peraltro il dato normativo di cui al successivo art. 185, comma 3, ("Esclusioni dall'ambito di applicazione") del d.lgs. in esame, che reca "fatti salvi gli obblighi derivanti dalle normative comunitarie specifiche, sono esclusi dall'ambito di applicazione della Parte

Quarta del presente decreto i sedimenti spostati all'interno di acque superficiali o nell'ambito delle pertinenze idrauliche ai fini della gestione delle acque e dei corsi d'acqua o della prevenzione di inondazioni o della riduzione degli effetti di inondazioni o siccità o ripristino dei suoli [...]”.

Non ritiene il Collegio, che il citato d.lgs. n. 152 del 2006, prevedendo un ordinario potere d'intervento attribuito all'Autorità amministrativa in caso di accertato abbandono o deposito incontrollato di rifiuti e rappresentando, quindi, una specifica norma di settore, escluda a priori la possibilità per l'ente di far uso, per garantire la rimozione dei rifiuti, del potere extra ordinem, proprio delle ordinanze contingibili ed urgenti” (in tal senso, invece, T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 4 novembre 2014, n. 2637).

Invero, diversa è la funzione dei due atti, il primo, sanzionatorio, con accertamento in contraddittorio della responsabilità a titolo di dolo o colpa, il secondo, meramente ripristinatorio, in via d'urgenza.

La giurisprudenza amministrativa ha già affermato che “ai fini dell'emanazione delle ordinanze contingibili ed urgenti da parte del Sindaco ex art. 54, T.U.E.L., volte a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini, stante l'indispensabile celerità che caratterizza l'intervento, si può prescindere dalla verifica della responsabilità di un determinato evento dannoso provocato dal privato interessato. L'ordinanza *de qua*, infatti, non ha carattere sanzionatorio, non dipendendo dall'individuazione di una responsabilità del proprietario, ma solo ripristinatorio, per essere diretta solamente alla rimozione dello stato di pericolo e a prevenire danni alla salute pubblica. Pertanto, legittimamente l'ordinanza viene indirizzata al proprietario dell'area, e cioè a chi si trova con questa in rapporto tale da consentirgli di eliminare la riscontrata situazione di pericolo, ancorché detta situazione non possa essergli imputata” (T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 14 ottobre 2013, n. 4603).

Sulla scorta del chiaro tenore letterale delle disposizioni testé richiamate, può ritenersi che, in specie, l'ordinanza gravata abbia correttamente ingiunto agli

enti deputati per legge alla manutenzione, gestione e polizia idraulica delle acque torrenziali del Cavaiola, Solofrana ed Aveo Comune Nocerino attraversanti il territorio comunale anche l'attività di rimozione dei rifiuti e detriti presenti nei rispettivi alvei torrenziali alla dichiarata finalità di prevenire "in previsione di brevi ma abbondanti piogge estive ed autunnali, reale e imminente pericolo per la pubblica incolumità per la possibile tracimazione delle acque con conseguenti allagamenti e danni alle colture, cose, animali ed abitazioni delle aree circostanti".

4. Per tutte le considerazioni sovraesposte, il ricorso merita, in definitiva, di essere respinto, riconoscendo l'obbligo all'effettuazione delle attività ingiunte, in quanto corresponsabili dello stato di degrado ambientale, sia del Consorzio di Bonifica, che ha la concreta gestione dell'area, che dell'Amministrazione regionale, per i compiti di vigilanza e di controllo sull'esatta attuazione della programmazione concertata, rispetto alla quale, peraltro, compartecipa anche finanziariamente (art. 7, l.r. n. 4/2003).

5. La natura pubblica dei soggetti coinvolti giustifica la regolazione del carico delle spese e competenze di lite nei sensi della integrale compensazione tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Pierluigi Russo, Presidente

Fabio Di Lorenzo, Referendario

Michele Di Martino, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Michele Di Martino

IL PRESIDENTE
Pierluigi Russo

IL SEGRETARIO