

Ordinanza sindacale di rimozione smaltimento dei rifiuti, pericolosi e non, abbandonati da ignoti su un'area demaniale

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 16 ottobre 2025, n. 6759 - Abbruzzese, pres.; Maffei, est. - Regione Campania (avv. Marzocchella) c. Comune di Acerra (avv. Sasso) ed a.

Sanità pubblica - Ordinanza sindacale di rimozione smaltimento dei rifiuti, pericolosi e non, abbandonati da ignoti su un'area demaniale - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1.- Con nota prot. 89577 del 25.10.2024, il Comando Carabinieri per la tutela ambientale e la sicurezza energetica – Nucleo Operativo Ecologico di Napoli (N.O.E.) aveva segnalato al Comune di Acerra la presenza di un ingente quantitativo di rifiuti speciali, pericolosi e non, abbandonati da ignoti su un'area demaniale in località Tappia, catastalmente identificata al foglio 38, p.lle 47 e 48, e al foglio 32, p.lla 20.

A seguito di tale segnalazione, il Comune di Acerra aveva avviato, con nota prot. n. 24213 del 30.10.2024, il procedimento finalizzato all'adozione di un'ordinanza per la rimozione dei rifiuti ai sensi dell'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006, individuando quali destinatari la Regione Campania, essendo ente proprietario dell'area demaniale idrica, e il Consorzio Generale di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno, quale ente gestore e concessionario.

All'esito dell'istruttoria, il Sindaco del Comune di Acerra aveva adottato l'ordinanza n. 38 del 18.11.2024, con cui aveva ingiunto in solido alla Regione Campania e al Consorzio di Bonifica di provvedere alla messa in sicurezza, caratterizzazione e successiva rimozione e smaltimento dei rifiuti, nonché al ripristino dello stato dei luoghi. L'ordinanza motivava la responsabilità dei due enti sulla base della proprietà regionale dell'area e della sua gestione in concessione al Consorzio, ravvisando in capo ad entrambi una colpa per omessa vigilanza e manutenzione, desunta dall'entità dell'abbandono e dalla folta vegetazione che ricopriva i cumuli.

Avverso tale provvedimento hanno proposto distinti ricorsi la Regione Campania (R.G. n. 371/2025) e il Consorzio Generale di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno (R.G. n. 629/2025).

La Regione Campania, con il ricorso R.G. n. 371/2025, ha dedotto l'illegittimità dell'ordinanza per plurimi vizi, tra cui: Violazione di legge (artt. 3, 32, 97 e 117 Cost.; artt. 50 e 54 D.Lgs. 267/2000; D.Lgs. 152/2006) ed eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione: la ricorrente ha lamentato che l'amministrazione comunale avrebbe affermato la responsabilità della Regione sulla base di una presunta titolarità demaniale dell'area, senza tuttavia condurre un'approfondita e rigorosa ispezione dei registri catastali e ipotecari, affidandosi in modo fideistico alle sommarie indicazioni del N.O.E. L'atto impugnato sarebbe, pertanto, frutto di un'istruttoria lacunosa e di una motivazione perplessa, non avendo il Comune dimostrato rigorosamente la proprietà o la detenzione dei terreni in capo alla Regione.

Violazione dell'art. 192 del D.Lgs. 152/2006 per carenza dell'elemento soggettivo: il Comune non avrebbe fornito alcuna prova della sussistenza della colpa o del dolo in capo alla Regione, elementi indefettibili per configurare la responsabilità solidale del proprietario non autore dell'abbandono. La Regione ha sostenuto che nessuna condotta colposa per omessa vigilanza le potrebbe essere imputata, tanto più che i beni sarebbero in gestione al Consorzio di Bonifica, vero custode del fondo. L'omessa recinzione, peraltro, non costituirebbe di per sé indice di negligenza.

Violazione del principio del contraddittorio: l'amministrazione avrebbe omesso di effettuare il peculiare "accertamento in contraddittorio" previsto dall'art. 192, comma 3, del D.Lgs. 152/2006, adempimento indispensabile per l'imputazione della responsabilità, distinto e ulteriore rispetto alla mera comunicazione di avvio del procedimento ex L. 241/1990.

Erroneità nell'individuazione del legittimato passivo: la Regione ha sostenuto che, in ogni caso, l'unico soggetto eventualmente responsabile sarebbe il Consorzio di Bonifica, in qualità di gestore dell'area, con conseguente erroneità dell'ordinanza che si rivolge anche all'ente regionale. A sostegno di tale tesi, ha prodotto in corso di causa visure catastali attestanti l'intestazione dell'area al demanio ferroviario, a dimostrazione dell'errore istruttorio del Comune.

Il Consorzio Generale di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno, con il ricorso R.G. n. 629/2025, ha parimenti impugnato l'ordinanza, articolando le seguenti censure:

Violazione di legge (L.R. Campania n. 4/2003 e art. 192 D.Lgs. 152/2006) e difetto di legittimazione passiva: il Consorzio ha eccepito la propria totale estraneità ai compiti di rimozione dei rifiuti, in quanto le sue funzioni istituzionali sono tassativamente limitate alla sistemazione idraulica e alla manutenzione della rete scolante. Ha richiamato la consolidata giurisprudenza (Cons. Stato n. 3249/2021; T.A.R. Campania n. 5942/2021) che esclude una sua competenza in materia di rifiuti. Ha inoltre evidenziato come un obbligo di vigilanza generalizzata sul vasto territorio di competenza sarebbe sproporzionato e non ragionevolmente esigibile.



Violazione dell'art. 192, comma 3, D.Lgs. 152/2006 per omesso "accertamento in contraddittorio": ha lamentato che l'amministrazione non ha attivato la specifica garanzia partecipativa prevista dalla norma ambientale, che costituisce un vizio sostanziale e non meramente procedimentale, in quanto finalizzata all'accertamento dei fatti e all'imputazione della responsabilità. Se tale contraddittorio fosse stato esperito, il Comune avrebbe potuto accertare l'estraneità del Consorzio. Eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria e di motivazione sulla colpa: il Comune avrebbe imputato la responsabilità al Consorzio in via meramente presuntiva ("tout court"), senza alcun supporto probatorio e senza svolgere alcuna indagine autonoma, limitandosi a recepire acriticamente la segnalazione del N.O.E. e ad aggiungere proprie arbitrarie deduzioni circa una "colpa per negligenza nella gestione del controfosso dei Regi Lagni", peraltro nemmeno menzionato dal N.O.E.

Errore sui presupposti di fatto: in via dirimente, il Consorzio ha prodotto visure storiche catastali aggiornate, dalle quali emerge che le aree interessate dall'abbandono sono inequivocabilmente intestate al "Demanio dello Stato Ramo Ferrovie", e quindi non rientrano né nella proprietà né nella gestione dell'ente consortile, rendendo l'ordinanza palesemente viziata da un errore fattuale macroscopico.

Si è costituito in entrambi i giudizi il Comune di Acerra, resistendo ai ricorsi e chiedendone il rigetto, argomentando la correttezza del proprio operato e la sussistenza di una responsabilità solidale in capo ad entrambi gli enti intimati.

Alla camera di consiglio del 26.2.2025, questo Tribunale, con ordinanza n. 405/2025, ha accolto l'istanza cautelare proposta dal Consorzio di Bonifica mentre, con ordinanza n. 413/2025, ha respinto l'analoga istanza proposta dalla Regione Campania.

Le cause, chiamate congiuntamente, sono state trattenute in decisione all'udienza pubblica del 7 ottobre 2025.

2.- In via preliminare, si dispone la riunione dei ricorsi in epigrafe, ai sensi dell'art. 70 c.p.a. La riunione si impone per evidenti ragioni di connessione oggettiva e soggettiva. Entrambi i gravami sono diretti avverso il medesimo atto amministrativo (l'ordinanza sindacale n. 38 del 18.11.2024) e coinvolgono le medesime parti. Inoltre, le questioni giuridiche e fattuali dedotte sono strettamente interdipendenti, giacché la Regione ricorrente tende a riversare la responsabilità sul Consorzio, la cui posizione deve essere deliberata per poter compiutamente valutare la legittimità dell'atto nei confronti della Regione stessa. La trattazione congiunta è dunque necessaria per garantire l'economia dei mezzi processuali e prevenire il rischio di giudicati contrastanti.

3.- Nel merito, il ricorso proposto dal Consorzio Generale di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno (R.G. n. 629/2025) è fondato e merita accoglimento.

3.1.- Con il primo motivo, il Consorzio lamenta il difetto di legittimazione passiva e l'eccesso di potere per errore nei presupposti, deducendo che la rimozione dei rifiuti non rientri nelle sue funzioni istituzionali.

La censura è fondata.

Come chiarito da una consolidata giurisprudenza, anche di questo Tribunale, i compiti istituzionali dei consorzi di bonifica, ai sensi della L.R. Campania n. 4/2003 e dei relativi statuti, attengono alla tutela della sicurezza idraulica, alla manutenzione della rete scolante e alla gestione delle acque a fini irrigui. Non è rinvenibile in tale quadro normativo un obbligo generale di rimozione e smaltimento dei rifiuti illecitamente abbandonati da terzi sulle aree ricadenti nel comprensorio consortile. Si tratta, all'evidenza, di un complesso di attività finalizzate a garantire la sicurezza idraulica del territorio e la corretta gestione delle risorse idriche. In tale ambito rientrano certamente gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria della rete scolante, che possono includere la rimozione di interrimenti, detriti e vegetazione spontanea che ostacolano il regolare deflusso delle acque. Tuttavia, le predette attività non possono essere assimilate né confuse con l'attività di gestione e smaltimento dei rifiuti illecitamente abbandonati da terzi. La rimozione di rifiuti urbani o speciali, infatti, costituisce un'attività ontologicamente diversa, soggetta a una specifica e complessa disciplina di settore (Parte IV del D.Lgs. 152/2006), che non trova alcun fondamento normativo tra le competenze consortili.

Come statuito dal Consiglio di Stato, "Innanzitutto, non è dato rinvenire alcuna relazione tra le funzioni statutarie del Consorzio e lo sversamento o abbandono di rifiuti, che quindi ha costituito un evento non imputabile a tale Ente. Tale ente, infatti, è istituzionalmente addetto alla sola sistemazione idraulica agraria e alla bonifica idraulica, all'adeguamento della rete scolante, alla regimentazione e regolazione dei corsi d'acqua, per cui non può ritenersi in concreto il destinatario dell'ordine di smaltimento, atteso che tale ordine esula dalle sue competenze (L.Reg. n. 4/2003)" (cfr. Consiglio di Stato, Sentenza n. 3249/2021, richiamata anche da T.A.R. Campania, Sez. V, n. 5942/2021).

In altri termini, l'attribuzione al Consorzio di un obbligo di rimozione dei rifiuti, al di fuori delle sue competenze istituzionali, si tradurrebbe nell'imposizione di un inesigibile dovere di vigilanza continua su un territorio di notevole estensione, spesso costituito da aree agricole aperte e di difficile controllo. Anche sotto tale profilo, la giurisprudenza ha precisato che "l'adempimento dell'obbligo (di vigilanza e controllo) non era ragionevolmente esigibile dal Consorzio, alla stregua di un generale criterio di proporzionalità, atteso che ciò avrebbe richiesto una vigilanza continua su un territorio di notevole estensione e di difficile controllabilità, considerata anche l'ampiezza del perimetro consortile. In particolare, l'attivazione di un servizio permanente di vigilanza sull'area idoneo ad impedire l'abbandono di rifiuti mediante una vigilanza costante su 24 ore avrebbe travalicato i limiti della diligenza alla base della stessa nozione di colpa richiamata dall'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006" (Cons. Stato, n. 3249/2021, cit.)

Pertanto, l'ordinanza impugnata è viziata da un evidente errore di diritto e da eccesso di potere, avendo il Comune di

Acerra imposto un ordine ad un soggetto che, per legge, non è tenuto a svolgere l'attività richiesta.

3.2.- A tale dirimente profilo di illegittimità, se ne aggiunge un altro, parimenti decisivo, relativo all'assoluta estraneità del Consorzio ricorrente rispetto alla titolarità dell'area interessata dall'abbandono. Dalle visure catastali prodotte in giudizio dal Consorzio ricorrente (doc. in data 24.07.2025), e non contestate, emerge in modo inequivocabile che le particelle oggetto dell'ordinanza (foglio 38, p.lle 47 e 48, e foglio 32, p.la 20) non risultano intestate al Consorzio.

Tale circostanza fattuale, non specificamente contestata dal Comune resistente, priva di ogni fondamento il presupposto stesso su cui si basa l'ordinanza gravata, ovvero l'individuazione del Consorzio quale "gestore" dell'area.

L'erronea identificazione della titolarità dominicale e, di conseguenza, della presunta posizione di garanzia in capo al Consorzio, vizia insanabilmente l'atto impugnato per difetto assoluto del presupposto di fatto. L'assenza di un'effettiva titolarità della gestione, limitatamente all'attività di sversamento dei rifiuti, o della proprietà dell'area da parte del destinatario dell'ordine di rimozione, infatti, determina di per sé l'illegittimità dell'ordinanza sindacale per carenza dei presupposti di legge.

3.3.- Ad abundantiam, il ricorso si palesa fondato anche sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione in ordine all'elemento soggettivo della colpa.

L'art. 192, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006 subordina la responsabilità solidale del proprietario o gestore all'imputabilità della violazione a titolo di "dolo o colpa". La giurisprudenza è pacifica nell'escludere qualsiasi forma di responsabilità oggettiva, richiedendo un rigoroso accertamento dell'elemento soggettivo (cfr.: Cass. Civ., Sez. 3, n. 15829 del 06-06-2024: "In tema di responsabilità per abbandono di rifiuti, ai sensi dell'art. 192 del D.Lgs. 152/2006, la responsabilità del proprietario o gestore dell'area è subordinata alla prova del dolo o della colpa, escludendosi una responsabilità oggettiva. L'ente proprietario o gestore non può essere ritenuto responsabile in assenza di un comportamento volontario o negligente che abbia determinato l'abbandono o la mancata rimozione dei rifiuti. L'ordinanza sindacale contingibile e urgente, volta a imporre la rimozione dei rifiuti, deve rispettare il giusto procedimento amministrativo, garantendo la comunicazione di avvio del procedimento e l'accertamento in contraddittorio della responsabilità, nonché una motivazione adeguata circa l'urgenza, la contingibilità e l'impossibilità di provvedere altrimenti. La mancata osservanza di tali garanzie procedurali e l'assenza di prove concrete circa la responsabilità del destinatario dell'ordinanza ne determinano l'illegittimità. In particolare, la mera attribuzione di competenza gestionale o di vigilanza non è sufficiente a fondare la responsabilità in assenza di dolo o colpa, e la prova della proprietà dell'area è essenziale per individuare correttamente il soggetto obbligato. La giurisprudenza di legittimità conferma che l'accertamento della responsabilità in materia ambientale è rimesso al giudice di merito, il quale deve valutare le prove nel rispetto del principio del contraddittorio e della motivazione, escludendo la responsabilità in presenza di elementi probatori insufficienti o contraddittori. Pertanto, l'ordinanza sindacale che impone la rimozione e lo smaltimento di rifiuti senza il rispetto delle garanzie procedurali e senza adeguata istruttoria probatoria è illegittima e deve essere annullata").

Nel caso di specie, l'Amministrazione comunale ha desunto la colpa del Consorzio in via meramente presuntiva, affermando che "l'entità dell'abbandono [...] e la folta vegetazione che ricopre gli stessi rifiuti evidenziano l'incuria e la perdurante assenza di vigilanza e manutenzione". Tale motivazione è palesemente insufficiente e apodittica.

Il Comune non ha fornito alcun elemento probatorio concreto a sostegno della presunta negligenza, omettendo di svolgere un'adeguata istruttoria volta a dimostrare il nesso causale tra una specifica condotta omissiva del Consorzio e l'abbandono dei rifiuti.

Da ultimo, è fondata anche la censura relativa alla violazione delle garanzie partecipative. L'art. 192, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006 prescrive che l'imputabilità della violazione avvenga "in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati". Tale "accertamento in contraddittorio" costituisce una garanzia procedimentale rafforzata, distinta dalla mera comunicazione di avvio del procedimento, finalizzata a consentire la partecipazione dell'interessato alla fase istruttoria. Nel caso in esame, il Comune non ha promosso alcun reale contraddittorio, limitandosi a ricevere le osservazioni del Consorzio per poi disattenderle senza un'adeguata motivazione, in violazione di un principio fondamentale posto a presidio del corretto esercizio del potere amministrativo.

Per le ragioni sopra esposte, il provvedimento impugnato risulta illegittimo sotto plurimi e convergenti profili. L'estraneità della rimozione dei rifiuti dalle funzioni istituzionali del Consorzio, l'erronea individuazione del medesimo quale soggetto gestore dell'area, il difetto assoluto di istruttoria e di prova in ordine all'elemento soggettivo della colpa, nonché la violazione delle garanzie procedurali, impongono l'annullamento dell'ordinanza sindacale n. 38 del 18 novembre 2024 e degli atti presupposti.

4.- Diverso esito deve avere il ricorso proposto dalla Regione Campania (R.G. n. 371/2025), che si palesa infondato e va, pertanto, respinto.

4.1.- Il nucleo centrale delle doglianze regionali attiene al difetto di istruttoria e di motivazione, con particolare riferimento all'erronea individuazione della titolarità dell'area e alla mancata prova dell'elemento soggettivo della colpa. Tali censure, seppur articolate, non colgono nel segno.

Quanto al primo profilo, l'ordinanza impugnata identifica l'area come demaniale e di competenza della Regione Campania sulla base delle note del NOE e di "ricerche d'ufficio", in conformità al trasferimento di funzioni operato dal D.Lgs. n. 112/1998

Deve, quindi, essere respinta l'eccezione basata sulla presunta appartenenza dell'area al demanio ferroviario, come sostenuto dalla Regione sulla scorta di mere visure catastali prodotte solo in corso di causa.

È principio consolidato che la legittimità di un provvedimento amministrativo debba essere valutata con riferimento allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione (*tempus regit actum*). Eventuali elementi fattuali emersi o dedotti successivamente non possono, di norma, inficiare retroattivamente la validità dell'atto, specie se l'interessato non li abbia tempestivamente rappresentati in sede procedimentale.

Nel caso di specie, come correttamente eccepito dalla difesa del Comune, la Regione Campania, pur avendo ricevuto la comunicazione di avvio del procedimento prot. n. 24213 del 30.10.2024, non ha mai contestato la propria titolarità sull'area in quella sede. Anzi, ha tenuto un comportamento che, alla luce del principio di leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni, poteva essere ragionevolmente interpretato come un'implicita ammissione della propria competenza. Risulta infatti agli atti che la Regione, con nota PG/2024/0551978 del 20.11.2024, si è rivolta al Consorzio di Bonifica chiedendo di essere informata "delle eventuali determinazioni che si intendono assumere". Tale iniziativa, come sottolineato dal Comune, "presuppone necessariamente il riconoscimento della proprietà del bene da parte della prima".

Di fronte a tale condotta non oppositiva, l'istruttoria condotta dal Comune, basata sulle informative del N.O.E., che qualificavano l'area come "demaniale", e sulle "ricerche d'ufficio", che ne attribuivano la competenza alla Regione ai sensi del D.Lgs. n. 112/1998, non può ritenersi manifestamente carente o illogica. La produzione tardiva in giudizio di visure di segno contrario costituisce un argomento che avrebbe dovuto e potuto essere speso nel corso del procedimento amministrativo e la cui omissione non può ora ritorcersi contro l'amministrazione procedente, che ha agito sulla base degli elementi a sua disposizione e del comportamento tenuto dalla stessa Regione.

4.3. Parimenti infondata è la censura relativa al difetto di prova dell'elemento soggettivo. La responsabilità del proprietario di un'area, pur non essendo l'autore materiale dell'abbandono, può essere affermata a titolo di colpa qualora abbia omissso di adottare le cautele necessarie a proteggere adeguatamente la proprietà, ovvero abbia mantenuto un contegno inerte a fronte di un fenomeno di deposito prolungato nel tempo.

Come correttamente evidenziato dalla difesa del Comune di Acerra, la giurisprudenza amministrativa ha più volte affermato che: "la responsabilità del proprietario dell'area, che non sia autore dell'abbandono, può essere affermata quando vi sia stato un suo contegno inerte di fronte ad un fenomeno di deposito di rifiuti prolungato nel tempo: la colpa sussiste anche quando siano mancati quegli accorgimenti e quelle cautele che l'ordinaria diligenza suggerisce per realizzare un'efficace custodia e protezione dell'area" (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 2 agosto 2018, n. 8725; Cons. Stato, Sez. VI, 1^a dicembre 2017, n. 5632; id., Sez. IV, 13 gennaio 2010, n. 84).

Nel caso di specie, l'ordinanza impugnata dà atto di una situazione di grave degrado, caratterizzata da un cumulo di rifiuti con "un'estensione di circa 2 chilometri" e dalla "folta vegetazione che ricopre gli stessi rifiuti". Tali elementi fattuali, non contestati nella loro materialità, costituiscono indici presuntivi gravi, precisi e concordanti di un abbandono risalente nel tempo e di una perdurante e colpevole inerzia da parte di chi avesse l'obbligo di vigilare. A fronte di tale quadro, la Regione non ha fornito alcuna prova di aver posto in essere azioni concrete (diffide, denunce alle autorità competenti, installazione di barriere o altri sistemi di interdizione, controlli periodici) per prevenire o contrastare il fenomeno illecito, con ciò integrando, come evidenziato nell'atto impugnato, la "culpa in vigilando" che fonda la sua responsabilità. Tali elementi fattuali, per la loro macroscopica evidenza, costituiscono prova presuntiva grave, precisa e concordante di una negligenza protrattasi per un lungo arco temporale, che ha indubbiamente agevolato l'attività illecita di sversamento da parte di terzi. Come affermato dalla giurisprudenza amministrativa, "Quando sia proprietaria di un terreno, la Regione – come qualsiasi altro proprietario – deve rispettare le leggi a tutela dell'ambiente e della salute: in ragione del valore primario di tale tutela, essa non può sottrarsi all'obbligo di utilizzare le proprie risorse secondo un ordine di priorità, realizzando le misure che le sono imposte dalla legge o da atti conformi alla legge per la salvaguardia dell'ambiente e della salute" (TAR Campania – Napoli, sentenza num. 5152 del 2018).

La natura pubblica delle aree in questione fondano, peraltro, un obbligo di custodia "rafforzato" in capo all'Amministrazione che ha il dovere di utilizzarle e prevenirne il degrado nell'interesse della collettività; non può, dunque, la Regione assumere la mancanza di responsabilità alla stregua di un privato, nei cui confronti l'eventuale estensione del fondo potrebbe costituire una esimente.

Infine, l'argomento secondo cui la responsabilità graverebbe esclusivamente sul Consorzio è smentito dall'accoglimento del ricorso di quest'ultimo. Essendo stata acclarata l'estraneità del Consorzio alla vicenda per le ragioni sopra esposte, la Regione non può utilmente invocare la responsabilità per liberarsi dalla propria. La responsabilità solidale prevista dall'art. 192 del D.Lgs. 152/2006 consente all'amministrazione di agire nei confronti dei soggetti cui la violazione sia imputabile a titolo di colpa; una volta accertata la colpa della Regione sulla base degli elementi sopra esposti, l'ordinanza è stata legittimamente emessa nei suoi confronti.

In altri termini, la responsabilità della Regione si radica proprio nella circostanza, da essa stessa invocata a sua discolpa, che le particelle interessate rientrano nell'area di gestione del Consorzio di Bonifica. L'affidamento in concessione della gestione di un bene demaniale non comporta affatto una spoliazione dei doveri del concedente, ma, al contrario, li trasforma e li qualifica come un potere-dovere di alta vigilanza e controllo sull'operato del concessionario. La Regione, in qualità di titolare del demanio idrico e concedente, mantiene una posizione di garanzia ultima sulla corretta conservazione

e gestione del bene pubblico.

La giurisprudenza amministrativa ha costantemente affermato che la responsabilità del soggetto gestore non elide, ma anzi presuppone, la concorrente responsabilità dell'ente proprietario per omessa vigilanza. Sul punto, è stato chiarito che la responsabilità del Consorzio di Bonifica, quale soggetto gestore, non vale ad escludere la responsabilità della medesima Regione quale soggetto esercente le competenze amministrative sui beni demaniali e tenuto alla vigilanza sul Consorzio medesimo.

La mera istituzione dei Consorzi di Bonifica, dunque, non appare di per sé sola idonea ad escludere la concorrente responsabilità della Regione in relazione ai significativi poteri di controllo attribuiti a quest'ultima dagli artt. 30, 31 e 32 della legge regionale della Campania n. 4/2003 sui Consorzi di Bonifica. La situazione di grave e prolungato degrado ambientale, testimoniata dall'imponenza degli accumuli di rifiuti, è la prova manifesta che la Regione ha colpevolmente omesso di esercitare tali poteri di controllo, venendo meno al proprio dovere di vigilanza sull'area oggetto di concessione. Pertanto, l'argomento della Regione secondo cui la responsabilità graverebbe unicamente sul Consorzio è infondato e, anzi, paradossalmente rafforza la prova della sua stessa colpa. La presenza di un gestore delegato non esonera la Regione, ma la obbliga a un controllo che, nel caso di specie, è palesemente mancato. Si configura, dunque, una chiara culpa in vigilando che fonda pienamente la sua responsabilità solidale ai sensi dell'art. 192 del D.Lgs. 152/2006.

Il ricorso della Regione Campania deve, pertanto, essere rigettato.

5.- Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo.

Per il giudizio R.G. n. 629/2025, il Comune di Acerra va condannato alla rifusione delle spese in favore del Consorzio Generale di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno.

Per il giudizio R.G. n. 371/2025, la Regione Campania va condannata alla rifusione delle spese in favore del Comune di Acerra.

Le spese vanno compensate per il resto nei rapporti reciproci tra le altre parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti e riuniti, così provvede:

accoglie il ricorso n. R.G. n. 629/2025 proposto dal Consorzio Generale di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno e per l'effetto annulla in parte de qua l'ordinanza impugnata;

respinge il ricorso n. R.G. 371/2025, proposto dalla Regione Campania;

condanna, con riguardo al giudizio R.G. n. 629/2025, il Comune di Acerra alla rifusione delle spese in favore del Consorzio Generale di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno, liquidandole in € 2000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge;

condanna, con riguardo al giudizio R.G. n. 371/2025, la Regione Campania alla rifusione delle spese in favore del Comune di Acerra, liquidandole in € 2000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge;

compensa per il resto.

(Omissis)