

N. 01605/2014REG.PROV.COLL.

N. 02096/2013 REG.RIC.

N. 04040/2013 REG.RIC.

N. 04205/2013 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2096 del 2013, proposto da: Presidenza Consiglio dei Ministri - Dipartimento Protezione Civile, in persona del Presidente del Consiglio p.t., Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., Presidente della Giunta Regionale quale Commissario per gli interventi ex Ordinanza n.2287/98, tutti rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Societa' Sicob S.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Stefano Vinti, con domicilio eletto presso Stefano Vinti in Roma, via Emilia N. 88; Regione Campania, in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dagli avv. Rosanna Panariello e Angelo Marzocchella, con domicilio eletto presso Angelo Marzocchella in Roma, via Poli N. 29; Comune di Bracigliano, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Antonio

Cardaropoli, con domicilio eletto presso Vito Sola in Roma, via Ugo De Carolis, 31;
Comune di Siano, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Accarino, con domicilio eletto presso
Federico Tedeschini in Roma, largo Messico, 7;
Comune di Castel San Giorgio ; Agenzia Regionale Campana Difesa Suolo;

sul ricorso numero di registro generale 4040 del 2013, proposto da:
Comune di Castel San Giorgio, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv.
Giovanni Caliulo, con domicilio eletto presso Ferruccio De Lorenzo in Roma, via Luigi Luciani, N.
1;

contro

Sicob Srl, rappresentata e difesa dall'avv. Stefano Vinti, con domicilio eletto presso Stefano Vinti in
Roma, via Emilia N. 88;

nei confronti di

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Presidente della Giunta Regionale
Regione Campania - Commissario Delegato per gli interventi ex Ord. N. 2787/1998, U.T.G. -
Prefettura di Salerno, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, ivi
domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12; Regione Campania, Agenzia Regionale Difesa del
Suolo (Arcadis), Comune di Bracigliano, Comune di Siano;

sul ricorso numero di registro generale 4205 del 2013, proposto da:
Comune di Bracigliano, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Antonio
Cardaropoli, con domicilio eletto presso Vito Sola in Roma, via Ugo del Carolis N. 31;

contro

Comune di Castel San Giorgio, Comune di Siano, Regione Campania, Agenzia Regionale per la
Difesa del Suolo (Arcadis);
U.T.G. - Prefettura di Salerno, Commissario Delegato per gli interventi ex Ordinanza 2787/98,
Ministero dell'Interno, Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentati e difesi per legge
dall'Avvocatura generale dello Stato, ivi domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Sicob Srl, rappresentata e difesa dall'avv. Stefano Vinti, con domicilio eletto presso Stefano Vinti in
Roma, via Emilia n. 88;

per la riforma

quanto al ricorso n. 2096 del 2013:

della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma: Sezione I n. 10433/2012, resa tra le parti, concernente restituzione sito utilizzato per lo sversamento dei materiali di risulta a seguito di eventi alluvionali del 5 e 6 maggio 1998 previo ripristino stato dei luoghi e risarcimento danni;

quanto al ricorso n. 4040 del 2013:

della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma: Sezione I n. 10433/2012, resa tra le parti, concernente restituzione sito utilizzato per lo sversamento dei materiali di risulta a seguito di eventi alluvionali del 5 e 6 maggio 1998 previo ripristino stato dei luoghi e risarcimento danni;

quanto al ricorso n. 4205 del 2013:

della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma: Sezione I n. 10433/2012, resa tra le parti, concernente restituzione sito utilizzato per lo sversamento dei materiali di risulta a seguito degli eventi alluvionali del 5 e 6 maggio 1998 previo ripristino stato dei luoghi e risarcimento danni;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Societa' Sicob S.r.l. , Regione Campania, Comune di Bracigliano, Comune di Siano, Presidenza del Consiglio dei Ministri , Ministero dell'Interno, Presidente della Giunta Regionale Regione Campania in qualità di Commissario Delegato per gli interventi ex Ord. n. 2787/1998 , U.T.G. - Prefettura di Salerno ;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 dicembre 2013 il Cons. Francesca Quadri e uditi per le parti l' Avvocato dello Stato Giacobbe e gli avvocati Fedeli, per delega dell'Avv. Vinti, Panariello, Cardaropoli, Accarino e Caliulo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

A seguito degli eventi franosi ed alluvionali verificatisi nei giorni 5 e 6 maggio 1998 nei territori dei Comuni di Siano, Sarno e Bracigliano, il Sindaco del Comune di Castel San Giorgio , su richiesta del Comune di Siano, emanava le ordinanze contingibili ed urgenti del 6 maggio 1998 n.5897 e dell'8 maggio 1998, n. 469 con cui autorizzava il deposito temporaneo, anche in orario notturno, del materiale di risulta nella cava sita in Località Trivio del Comune di Castel San Giorgio di proprietà della Soc. Sicob a r.l..

Con d. P.C.M. 8 maggio 1998, veniva dichiarato lo stato di emergenza .

Con ordinanza n. 948 del 25.6.1998, il Presidente della Regione Campania individuava la stessa cava come sito per lo smaltimento dei materiali provenienti da Bracigliano e Siano.

Dal 30 aprile 2008, ai sensi dell'art. 5 L.R. Campania n. 8/2004 e delle successive ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, è cessata la gestione commissariale e nelle relative attività è subentrata l'Agenzia Regionale Campana per la Difesa del Suolo (ARCADIS).

Stante la perdurante occupazione della cava, oltre il termine stabilito nelle ordinanze del Sindaco di Castel San Giorgio e del Presidente della Regione Campania, la società Sicob proprietaria ha adito dapprima il Tribunale civile di Salerno, indi, a seguito della declinazione da parte di questo della giurisdizione, il Tar Campania, Sezione di Salerno ed , infine, a seguito di dichiarazione di incompetenza, il Tar Lazio per sentir condannare, in solido, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno, la Regione Campania ed i Comuni di Bracigliano, di Siano e di Castel San Giorgio alla restituzione del sito, previa rimozione del materiale depositato , ed alla corresponsione delle somme per la sua mancata utilizzazione oltre al risarcimento del danno con la rivalutazione e gli interessi dal giorno del fatto all'effettivo pagamento.

Il Tar Lazio, con sentenza n. 10433/2012 del 14.12.2012, ha accolto il ricorso ed ha condannato le amministrazioni resistenti, in solido, alla restituzione della superficie illegittimamente occupata, previa riduzione in pristino, ed alla corresponsione di una somma, da offrire ai sensi dell'art. 34, comma 4 c.p.a., per il periodo di occupazione illegittima, a partire dalla scadenza del termine di cui all'art. 13 d. lgs. n. 22/1997, assegnando il termine di centoventi giorni dalla comunicazione o notificazione della decisione. Nella motivazione della sentenza ha riconosciuto in ogni caso la facoltà concessa alle amministrazioni intimare di valutare la definitiva acquisizione del bene mediante l'adozione del provvedimento di cui all'art. 42 bis T.U. espropriazioni.

Con ricorso rubricato al n.R.G. 2096/2013, hanno proposto appello la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno ed il Commissario per gli interventi ex ordinanza n. 2287/1998, deducendo l'erroneità della condanna nei loro riguardi nonostante il difetto di legittimazione passiva, stante l'avvenuta successione in tutti i rapporti del cessato organo straordinario della ARCADIS, Agenzia regionale. Inoltre, nel quadro delle competenze in materia di protezione civile definito dalla legge 24.2.1992, n. 225 , gli interventi necessari a fronteggiare le situazioni di emergenza, come quelli individuati dal Sindaco di Castel San Giorgio, peraltro in data - 6.5.1998 - precedente alla stessa istituzione del Commissariato di Governo (21.5.1998) sarebbero di competenza del Sindaco, nella veste di capo dell'amministrazione comunale. A sostegno della carenza di legittimazione passiva, deducono che la condanna in forma specifica potrebbe essere eseguita solo dalla Regione o dai Comuni che hanno facoltà di valutare – come riconosciuto dallo

stesso Tar – l'opportunità dell'emissione del titolo acquisitivo del bene ove non ne ritengano possibile la restituzione.

La Regione Campania ha proposto appello incidentale, assumendo l'erroneità della sentenza per non avere riconosciuto il suo difetto di legittimazione passiva, posto che l'atto da cui traeva origine l'occupazione del sito era stato adottato dal Presidente della Giunta regionale come Commissario di governo, nominato dal Ministro dell'Interno con ordinanza n.2787 del 21 maggio 1998. Ha, inoltre, censurato la decisione per non avere considerato il concorso di responsabilità della società ricorrente, ex art. 1227 c.c., per non avere azionato tempestivamente i rimedi demolitori contro gli atti assunti come illegittimi. Sotto tale ultimo profilo, il ricorso avrebbe dovuto essere dichiarato, peraltro, inammissibile, risalendo i fatti generatori di responsabilità ad epoca anteriore l'emanazione del codice del processo amministrativo.

Ha, inoltre, escluso di poter avviare un procedimento di acquisizione della cava ex art. 42 bis T.U. espropriazioni, stante l'attribuibilità dell'occupazione esclusivamente agli enti locali.

Anche il Comune di Siano ha presentato appello incidentale, chiedendo il rigetto degli appelli delle amministrazioni statali e della regione nonché la riforma della sentenza di primo grado quanto alla propria condanna in via solidale, data l'assenza di qualsiasi responsabilità a suo carico.

Con ricorso rubricato con il n. 4040/2013, ha proposto separato appello avverso la medesima sentenza il Comune di Castel San Giorgio lamentando l'ingiustizia della propria condanna, data la legittimità del primo provvedimento adottato, di natura temporanea, e l'assenza di ogni responsabilità in ordine al protrarsi dello sversamento, realizzato dai soli Comuni di Siano e Bracigliano. Ha inoltre sostenuto che, nel caso si facessero discendere dalla propria ordinanza le conseguenze dannose, andrebbe riconosciuto che l'ordinanza contingibile ed urgente era stata adottata in qualità di ufficiale di governo, con esonero dell'amministrazione comunale da ogni responsabilità, ricadente sullo Stato. Tanto sarebbe dimostrato dalla successiva conferma del proprio provvedimento da parte del Commissario di governo che con propri successivi atti avrebbe incluso la cava tra i siti. Nell'emettere la condanna, il Tar non avrebbe poi tenuto conto della circostanza che la Sicob non sarebbe mai stata sprossessata della cava, sicchè erroneo sarebbe l'ordine di restituzione. Infine, la domanda di risarcimento non sarebbe assistita dalla dimostrazione circa il danno subito e circa la colpa dell'amministrazione, la cui prova grava sul danneggiato.

Con un terzo ricorso rubricato con il n. R.G. 4205/2013, la sentenza è stata impugnata anche dal Comune di Bracigliano che ha assunto l'erroneità della sentenza per non avere considerato la sua veste di mero esecutore delle ordinanze di altri enti, da questi autorizzato a sversare il materiale nella cava in un momento in cui i provvedimenti erano pienamente legittimi. Ha quindi chiesto la riforma della sentenza quanto alla condanna emessa anche nei suoi confronti.

La soc. Sicob si è costituita in tutti i giudizi, rilevando l'irricevibilità per tardività degli appelli per mancato rispetto del termine breve ex art. 119 c.p.a., ad eccezione di quello delle amministrazioni statali, nonché la loro infondatezza dato il coinvolgimento di tutte le amministrazioni intimete nell'occupazione illegittima della propria cava.

All'udienza del 3 dicembre 2013, in vista della quale sono state presentate memorie, gli appelli sono stati trattenuti in decisione.

DIRITTO

1. Occorre, preliminarmente, procedere alla riunione degli appelli per connessione, ai sensi dell'art. 70 c.p.a.

2. E' necessario, quindi, scrutinare il motivo dell'appello della Regione Campania con cui viene dedotta l'inammissibilità del ricorso di primo grado, in quanto volto esclusivamente ad ottenere il risarcimento del danno patito a seguito della occupazione della cava disposta per lo sversamento dei materiali provenienti dai Comuni di Bracigliano e di Siano coinvolti dagli eventi alluvionali del 5 e 6 maggio 1998, in carenza dell'annullamento dell'ordinanza che tanto autorizzava, così sfuggendo al principio della pregiudiziale amministrativa vigente anteriormente all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, tenuto conto del momento dei fatti generatori di responsabilità.

Il motivo è palesemente infondato, alla luce dell'ormai pacifico orientamento che riconosce anche nell'assetto anteriore all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo - che ha espressamente sancito, all'art. 30, in tema di risarcimento del danno da lesione degli interessi legittimi, l'autonomia, sul versante processuale, della domanda di risarcimento rispetto al rimedio impugnatorio - l'assenza di un rapporto di pregiudizialità processuale tra i due rimedi (Cons. St. Ad Pl, 23.3.2011, n. 3).

La riconducibilità della domanda nell'esclusivo alveo dell'azione di condanna (al risarcimento in forma specifica, mediante restituzione del bene nelle originarie condizioni, ed al ristoro del danno conseguente all'illegittima sottrazione all'ordinario utilizzo del bene a seguito dell'occupazione) induce, altresì, a non ritenere applicabile al giudizio il rito abbreviato di cui all'art. 119, lett.h c.p.a., non venendo in rilievo l'impugnazione di alcuno dei provvedimenti ivi indicati (cfr. Cons. St. Ad Pl. 30.7.2007, n.9). Di qui la ricevibilità degli appelli, proposti nel termine ordinario di impugnazione.

3. Nel merito, la questione sottoposta al Collegio verte, in buona sostanza, sulla corretta individuazione dei soggetti legittimati passivi rispetto alla condanna alla restituzione, previa rimessione in pristino dei luoghi, della cava oggetto di occupazione ed al risarcimento del danno da occupazione illegittima, posto che tutti gli appellanti deducono la propria carenza di legittimazione.

Il Tar, facendo risalire l'occupazione illegittima alla protrazione, oltre la scadenza del termine fissato dall'art. 13 d. lgs. n. 22 del 1997 (centoventi giorni), dell'occupazione disposta dal Presidente della Giunta Regionale con ordinanza n. 948 del 26.6.1998, ha condannato tutti gli enti intimati, in solido, ed in particolare: le amministrazioni statali, in quanto competenti in via generale in materia di gestione dell'emergenza che necessiti interventi di protezione civile, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 e dell'art.107 del D. Lgs. n. 112 del 1998, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale (sentenze n. 82 del 2006 e n. 327 del 2003), e perchè titolari del fondo da cui evincersi quanto meno una responsabilità patrimoniale; la Regione Campania, perchè autorità emanante, nell'esercizio di propri poteri, il provvedimento di occupazione ai sensi dell'art. 13 d. lgs. n. 22 del 1997, ed inadempiente rispetto all'obbligo, sancito dalla medesima norma, di adottare nel termine previsto tempestive ed idonee misure per lo smaltimento dei rifiuti, unitamente all'Agenzia regionale ARCADIS, subentrante nelle funzioni ordinarie relative anche allo smaltimento dei rifiuti; i Comuni, in quanto autori della condotta illecita, consistente nella materiale occupazione del sito e nello sversamento del materiale, in assenza di un titolo legittimante.

3.1. Occorre vagliare, in primo luogo, i motivi adottati dalle Amministrazioni statali – Presidenza del Consiglio, Ministero dell'Interno, Commissario delegato per gli interventi emergenziali – che deducono la propria carenza di legittimazione passiva sia per non avere preso parte all'adozione delle ordinanze con cui è stata disposta l'occupazione della cava ai fini dello sversamento, sia per essere le competenze della struttura commissariale connesse agli eventi alluvionali di Sarno cessate alla data del 31.12.2004 e trasferite, ai sensi dell'art. 5 della legge regionale 12 novembre 2004, n.8 all'Agenzia regionale ARCADIS, dotata, in virtù di successive ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, dei poteri e delle risorse necessari per l'espletamento dei propri compiti.

L'appello è fondato.

3.2. L'occupazione sulla cui illegittimità si fonda la condanna di restituzione e di risarcimento del danno è quella disposta dal Presidente della Regione Campania con ordinanza contingibile ed urgente n. 948 del 26.6.1998, adottata ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22. Con essa il Presidente della Regione, preso atto della necessità rappresentata dal Genio civile e dalla Struttura commissariale per l'emergenza di individuare dei siti ove depositare i materiali provenienti dai lavori di ricavamento e di difesa degli alvei interessati dall'alluvione, ha inserito nel piano il sito corrispondente alla cava di proprietà Sicob prevedendo il conferimento in tale cava di terreno proveniente dai comuni di Bracigliano e Siano e disponendo che il Sindaco di Castel San Giorgio continuasse a consentire il deposito nella cava.

Sia l'omissione di ogni riferimento all'esercizio dei poteri delegati dallo Stato per la gestione commissariale dell'emergenza, sia l'adozione dell'ordinanza facendo uso dei poteri attribuiti al

Presidente della Giunta regionale dall'art. 13 d. lgs. n.22 del 1997 inducono ad escludere che la responsabilità dell'atto e, soprattutto, per le conseguenze connesse alla violazione di quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 13 (*“Entro centoventi giorni dall'adozione delle ordinanze di cui al comma 1, il Presidente della Giunta regionale promuove ed adotta le iniziative necessarie per garantire la raccolta differenziata, il riutilizzo, il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti”*) possa essere ricondotta all'amministrazione statale che risulta estranea al procedimento in questione.

E' dunque attribuibile alla Regione e non alla struttura commissariale l'utilizzazione di un provvedimento, per sua natura contingibile e con efficacia temporalmente limitata alla situazione di pericolo attuale o imminente, al fine di fronteggiare stabilmente e, quindi, illegittimamente una situazione con strumenti straordinari (Cons. St. Sez. VI, 9.2.2001, n. 580).

Invero, l'attribuzione all'autorità centrale, per esigenze di coordinamento e di unitarietà a livello nazionale nel caso di eventi di natura straordinaria, di poteri generali in materia di protezione civile, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, esercitati, d'intesa con le amministrazioni regionali interessate ai sensi dell'art. 107 d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112, anche tramite un'apposita struttura commissariale con a capo il Presidente della Regione nella veste di delegato, non esclude né assorbe l'esercizio di poteri in base all'ordinario assetto di competenze delineato da norme di settore – quale è, in materia di ordinanze contingibili ed urgenti in materia di rifiuti, l'art. 13 d. lgs. n. 22 del 1997 – rientranti nella competenza esclusiva di amministrazioni a diverso livello territoriale, che, ove vi facciano ricorso, rispondono in via esclusiva del proprio operato.

3.3. Non è, inoltre, da sottovalutare che l'ordinanza di protezione civile n. 2787/1998 non ha delegato al Presidente della Regione, ma al Prefetto di Napoli, anche attraverso i prefetti delle altre province interessate, il compito di reperire e mettere a disposizione le discariche necessarie per gli interventi *“comprese le aree per lo stoccaggio temporaneo del materiale proveniente dagli scavi”*, dal che si desume che l'individuazione del sito da parte di autorità diversa da quella delegata non può farsi in alcun modo risalire all'esercizio di poteri statali.

3.4. Non può valere, per giungere a diverse conclusioni, neanche la circostanza, valorizzata dal Tar, che per gli interventi emergenziali sia stato istituito un apposito fondo, di titolarità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per la copertura delle spese da sostenere.

In merito, deve attribuirsi rilievo alle vicende - riferite dalle amministrazioni statali appellanti e non contestate – che hanno dato luogo al definitivo trasferimento delle competenze facenti capo alla gestione commissariale, ivi compreso il fondo di protezione civile, alla Agenzia della stessa Regione Campania ARCADIS, il che comporta il subentro, anche sul piano finanziario, dell'Agenzia negli obblighi di pagamento, quale attuale titolare del fondo.

4. Le considerazioni esposte valgono, a fortiori, a respingere l'appello della Regione Campania.

4.1. Questo risulta infondato sotto il profilo del preteso difetto di legittimazione passiva, avendo l'autorità regionale agito nella pienezza dei poteri ad essa attribuiti dalla legge e colpevolmente omissivo di por fine all'occupazione nel termine normativamente assegnato in violazione di un obbligo su di essa solo incombente.

4.2. Infondato è, altresì, il motivo basato sul concorso di responsabilità della società proprietaria della cava, ai sensi dell'art. 1227 c.c., per non avere questa impugnato l'ordinanza di occupazione.

In merito, occorre osservare che la lesione della posizione della ricorrente Sicob non è riconducibile all'illegittimità dell'ordinanza contingibile ed urgente – che, pertanto, la società incisa non aveva interesse ad impugnare – bensì al perdurare della situazione di occupazione divenuta illegittima per decorso del termine stabilito dall'art. 13 (centoventi giorni dalla sua adozione), a causa della violazione da parte dell'autorità regionale dell'obbligo di adottare susseguenti misure idonee a por fine alla situazione di urgente necessità.

Il Collegio non ritiene, inoltre, che il comportamento tenuto dalla danneggiata Sicob integri una condotta contraria a correttezza e buona fede tale da escludere o diminuire, ai sensi dell'art. 1227 c.c. e dell'art. 30, terzo comma c.p.a., la responsabilità dell'amministrazione.

Invero, al fine dell'esclusione del risarcimento del danno che il privato avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza non è necessario l'esperimento dei mezzi di tutela giurisdizionale, ma è sufficiente che la p.a. sia messa in condizione, tramite l'avviso di danno, di adottare gli opportuni rimedi (Cons. St. Sez. V, 29.11.2011, n. 6296).

A tanto la danneggiata ha diligentemente provveduto, partecipando durante tutto il periodo di perdurante occupazione a conferenze di servizi convocate dalle amministrazioni interessate ed ivi vanamente manifestando la volontà di ottenere ristoro al danno perpetrato, data la mancata soddisfazione della sua pretesa.

4.3. Né la circostanza che la cava non sia stata sottratta dalla disponibilità della proprietaria vale a diminuire il danno subito, sia per l'incontestata impossibilità di utilizzo a causa della presenza di un'ingente quantità di materiale conferito, sia per l'inesigibilità, a carico della stessa proprietaria, di un comportamento oltremodo oneroso ed eccedente l'obbligo di cooperazione del danneggiato, quale sarebbe stato il liberare di sua iniziativa ed a proprie spese l'area dai materiali depositati.

Tanto induce a ritenere del tutto infondata la richiesta di esclusione o di limitazione della responsabilità dell'amministrazione regionale tenuta al risarcimento ai sensi dell'art. 1227 c.c.

4.4. Neanche assume rilievo l'argomento basato sull'incompetenza regionale ad adottare il provvedimento di acquisizione sanante ai sensi dell'art. 42 bis TU espropriazioni.

Invero, il Tar ha correttamente indicato tale soluzione come semplice facoltà a disposizione delle amministrazioni intimate – nell'ambito delle rispettive competenze – quale alternativa all'obbligo di restituzione, che resta, in mancanza, a carico del soggetto responsabile.

5. Venendo all'esame degli appelli dei Comuni, che possono essere trattati unitariamente data la sostanziale comunanza dei motivi di gravame, se ne rileva la parziale fondatezza relativamente alla intervenuta condanna, in solido con l'amministrazione regionale, alla restituzione della cava, previa rimessione in pristino. Non può, invece, essere accolta la domanda di riforma della pronuncia di primo grado quanto alla condanna, solidalmente con la Regione, a risarcire il danno subito durante il periodo di occupazione illegittima, a causa dello spossessamento del bene.

5.1. Al fine di escludere l'obbligo di rimessione in pristino e della restituzione della cava deve ancora una volta attribuirsi rilievo all'attribuibilità in via esclusiva alla Regione dell'obbligo di assicurare la temporaneità dell'occupazione in via d'urgenza, adottando le misure per fronteggiare stabilmente la situazione. Peraltro, va sottolineato che il danno lamentato va fatto risalire esclusivamente al provvedimento regionale, dovendosi considerare le due ordinanze del Sindaco di Castel San Giorgio, adottate in via d'urgenza immediatamente dopo gli eventi alluvionali, superate da quella del Presidente della Regione e quindi non collegate in rapporto di causalità rispetto all'illegittima occupazione. E' su quest'ultimo ente, quindi, che ricade, in via esclusiva, l'obbligo di restituzione previa rimessione in pristino dello stato dei luoghi.

5.2. Diversamente, non può escludersi la responsabilità solidale dei Comuni in ordine al danno provocato a causa dell'occupazione illegittima per effetto dell'impossibilità di utilizzo - da equiparare allo spossessamento anche in assenza di assoluta preclusione di disponibilità del bene - a far data dalla scadenza del termine di centoventi giorni dall'adozione dell'ordinanza n. 948, in ragione del loro concorso a cagionare il danno, secondo il paradigma dell'azione risarcitoria di cui all'art. 2043 c.c. (cfr. Cons. St. Sez. IV, 28.11.2012, n. 6012), avendo essi continuato a versare o a tollerare il deposito di materiali nella cava, a nulla rilevando la mancanza di titolarità di poteri autoritativi, ma assumendo rilievo il comportamento tenuto oltre che, per il Comune di Castel San Giorgio, il collegamento territoriale. Che tutti i Comuni fossero consapevoli della propria partecipazione alla causazione del danno da illegittima occupazione è, peraltro, dimostrato dalla convocazione e partecipazione da parte loro alle conferenze di servizi volte a rinvenire, senza alcun esito, una soluzione alla situazione venutasi a creare.

Per il resto, non si può che rinviare a quanto già detto in merito all'assenza di concorso di responsabilità da parte della Sicob ed all'infondatezza dei motivi con cui si sostiene l'esclusiva legittimazione passiva statale.

6. In conclusione, il Collegio, riuniti gli appelli, accoglie quello delle amministrazioni statali, accoglie in parte gli appelli dei Comuni di Siano, Bracigliano e Castel San Giorgio e respinge integralmente l'appello della Regione Campania.

7. La peculiarità della controversia induce a disporre la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, così provvede:

- riunisce i ricorsi;
- accoglie l'appello della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della protezione civile, del Ministero dell'Interno e del Commissario per gli interventi ex ordinanza n. 2287/1998;
- accoglie in parte gli appelli dei Comuni di Siano, di Bracigliano e di Castel San Giorgio;
- respinge l'appello della Regione Campania;
- per l'effetto, in parziale riforma della sentenza di primo grado, condanna la Regione Campania alla restituzione alla proprietaria della superficie illegittimamente occupata, previa riduzione in pristino, entro centoventi giorni dalla comunicazione o, se anteriore, notificazione della presente decisione; entro lo stesso termine, condanna in solido la Regione Campania ed i Comuni di Castel San Giorgio, di Bracigliano e di Siano al risarcimento del danno in favore della proprietaria per il periodo di occupazione illegittima, con le modalità e secondo i criteri indicati nella sentenza di primo grado, che per il resto conferma.

Dispone la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 dicembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Marzio Branca, Presidente FF

Sergio De Felice, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere

Francesca Quadri, Consigliere, Estensore

Umberto Realfonzo, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/04/2014

IL SEGRETARIO

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