

Pubblicato il 29/09/2025

N. 01582/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01554/2024 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 Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1554 del 2024, proposto da Casa di Cura Angrisani S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Marcello Fortunato e Vincenzo Scarano, con domicilio eletto presso lo studio Marcello Fortunato in Salerno, via Ss. Martiri Salernitani, 31;

contro

Comune di Nocera Inferiore, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Sabato Criscuolo e Lorenzo Lentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Regione Campania, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

a – della delibera di Consiglio Comunale n. 11 del 18.07.2024 con la quale, in pretesa esecuzione (recte: violazione) della sentenza del Consiglio di Stato n. 6945/2023, è stata dichiarata l'insussistenza dell'interesse pubblico relativamente al "Progetto di riqualificazione con ampliamento degli spazi del presidio riabilitativo

Villa dei Fiori in località Poggio San pantaleone”, precedentemente depositato dalla ricorrente (prot. n. 5145 del 05.02.2015);

b – ove e per quanto occorra, della comunicazione di avvio del procedimento prot. n. 723 del 04.01.2024;

c – ove e per quanto occorra, dell’integrazione all’avvio del procedimento prot. n. 39368 del 14.06.2024;

d – ove lesiva, della nota prot. n. 390788 del 02.08.2023.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Nocera Inferiore;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 settembre 2025 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 e depositato nelle forme e nei termini di rito, parte ricorrente ha allegato e dedotto: di essere titolare di una struttura riabilitativa accreditata dal 1998 con il S.S.R., sita in località Poggio San Pantaleone di Nocera Inferiore, Zona D8 “Attrezzature e Servizi Privati” del P.U.C. e ricadente nell’Area Sorrentino Amalfitana (Zona 1B) del P.U.T.; di aver proposto in data 5/02/2015 un progetto di ampliamento della struttura sanitaria, preordinato alla realizzazione di un nuovo edificio sviluppato su tre livelli fuori terra e un livello seminterrato, anche al fine di potersi adeguare agli obblighi normativi sopravvenuti; che il programmato intervento di “riqualificazione con ampliamento degli spazi del presidio riabilitativo Villa dei Fiori” comprendeva l’ampliamento della superficie (da 24 a 27 mq) e la trasformazione delle stanze con la previsione in luogo di stanze a tre e quattro posti letto, in stanze con massimo due posti letto, una piscina, palestre per 330 mq e aree destinate a migliorare la vivibilità e la fruibilità degli

spazi a disposizione dei pazienti e delle loro attività (600 mq); che il Comune di Nocera Inferiore, in qualità di autorità procedente, ha attivato il procedimento di variante al P.U.T. ex art. 13 della L.R.C. n. 1/2007 dando atto, con nota del 11/01/2019 di trasmissione del progetto alla Regione per le valutazioni di competenza, che l'intervento, potendo essere qualificato di pubblico interesse e risultando compatibile con la disciplina del vigente P.U.C., fosse idoneo a legittimare una possibile variante al P.U.T.; che la Regione Campania ha sollecitato la convocazione di una Conferenza di Servizi per l'acquisizione dei pareri degli Enti a vario titolo competenti, esitata nella determinazione favorevole recante prot. 0057026, del 12/12/2017; che, ciononostante, il Comune non ha concluso il procedimento attivato, obbligandola a proporre dinanzi a questo Tribunale un primo ricorso avverso il silenzio (n.rg. 782/2020), definito con sentenza n. 220/2021, che ha invitato l'ente comunale a manifestare in modo esplicito la volontà di derogare in parte qua al vigente P.U.T.; che, successivamente, il Consiglio Comunale, riattivato il procedimento, ha respinto l'istanza con delibera n. 1 del 4/02/2022, che è stata poi definitivamente annullata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 6945 del 17/07/2023, con la quale l'amministrazione comunale è stata pure condannata a "nuovamente esprimersi circa la conformità del progetto a finalità di interesse pubblico sulla base delle risultanze della conferenza di servizi definita con determina dirigenziale del 12/12/2017 prot. n. 57026, nel termine di 45 giorni dalla comunicazione della presente sentenza o dalla sua notifica se anteriore, nel rispetto dei criteri direttivi indicati in motivazione"; che, in presunta esecuzione di detta decisione, il Comune di Nocera Inferiore, con delibera di C.C. n. 24 del 9/08/2023, pure annullata da questo Tribunale per violazione di legge, ha rilevato di non riconoscere l'interesse pubblico alla proposta di intervento in commento; che l'ente comunale, dopo aver nuovamente riavviato il procedimento, con nota prot. n. 723 del 4/01/2024, ha comunicato i motivi ostativi al riconoscimento dell'interesse pubblico al progetto, rilevando che la disciplina normativa regionale sopravvenuta non imporrebbe più l'adeguamento e, di conseguenza, che non sussisterebbe la

paventata esigenza di ampliare la struttura riabilitativa in deroga al vigente P.U.T.; che, pur avendo depositato puntuali controdeduzioni, la P.A. ha integrato la precedente comunicazione ex art. 10-bis L. 241/90 con ulteriori motivi ostativi, definendo il procedimento con la delibera n. 11 del 18/07/2024 con cui è stata definitivamente dichiarata l'insussistenza dell'interesse pubblico relativamente al progetto presentato dalla ricorrente.

Tanto premesso in punto di fatto, la ricorrente ha lamentato l'illegittimità e l'erroneità dei provvedimenti epigrafati per i seguenti motivi di diritto:

1) Violazione di legge (art. 10 bis l. n. 241/1990 in relazione all'art. 13 L. R.C. n. 1/2007) - eccesso di potere (difetto assoluto del presupposto – di istruttoria – erroneità – travisamento – sviamento – arbitrarietà – illogicità - contraddittorietà).

Con il primo motivo di doglianza, parte ricorrente ha lamentato l'illegittimità del provvedimento lesivo gravato poiché emesso in violazione dell'art. 10-bis della L. 241/90, per come interpretato dalla prevalente giurisprudenza, non avendo l'ente comunale debitamente controdedotto alle osservazioni depositate dalla società in ordine ai prospettati motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza.

2) Violazione di legge (art. 21 septies l. n. 241/1990 in relazione all'art. 13 L. R.C. n. 1/2007) - eccesso di potere (difetto assoluto del presupposto – di istruttoria – erroneità – travisamento – sviamento – arbitrarietà – illogicità- contraddittorietà).

Con il motivo di censura in esame, la società ricorrente ha rappresentato anzitutto la violazione dell'art. 21-septies della L. 241/90, deducendo che il Comune di Nocera Inferiore, nell'esitare negativamente il procedimento amministrativo, avrebbe violato la statuizione contenuta nella sentenza del Consiglio di Stato n. 6945/2023; ha poi rilevato un difetto di istruttoria per non aver il medesimo ente in alcun modo considerato le risultanze della Conferenza di Servizi, definita con determina dirigenziale del 12/12/2017 prot. n. 57026, assumendo, infine, la contraddittorietà, l'illogicità manifesta e lo sviamento di potere, stante l'irragionevolezza delle differenti valutazioni effettuate in tempi diversi

dall'amministrazione in ordine alla medesima vicenda.

3) Violazione di legge (art. 13 L. R.C. n. 1/2007; art. 3 L. n. 241/1990) - eccesso di potere (difetto assoluto del presupposto – di istruttoria – erroneità – travisamento – sviamento – arbitrarietà – illogicità- contraddittorietà).

Con l'ulteriore motivo di impugnazione in esame, la ricorrente ha lamentato l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per erroneità e illogicità manifesta, non avendo, a suo dire, l'ente comunale tenuto debitamente conto della natura del proposto intervento e delle finalità pubblicistiche, di natura sanitaria e assistenziale, ad esso sottese.

4) Violazione di legge (art. L. R.C. n. 1/2007) - eccesso di potere (difetto assoluto del presupposto – di istruttoria – erroneità – travisamento – sviamento – arbitrarietà – illogicità - contraddittorietà).

Con il motivo di gravame de quo, la parte ricorrente ha censurato il provvedimento lesivo gravato sotto il profilo motivazionale, rilevando la manifesta erroneità della conclusione cui è addivenuto l'ente comunale circa la mancanza di qualsivoglia esigenza di adeguamento della struttura riabilitativa ai mutati standard regionali.

5) Violazione di legge art. 13 L. R.C. n. 1/2007) - eccesso di potere (difetto assoluto del presupposto – di istruttoria – erroneità – travisamento – sviamento – arbitrarietà – illogicità - contraddittorietà).

La parte ricorrente ha lamentato l'erroneità dell'assunto amministrativo secondo cui non sarebbe necessario il richiesto ampliamento, essendo la società nella disponibilità di una soluzione provvisoria alternativa.

Dunque, la ricorrente ha dedotto che la soluzione provvisoria per il semiresidenziale, del tutto inidonea a prestare tutti i servizi, è stata posta in essere al precipuo fine di adeguarsi alla disciplina regionale nelle more dell'auspicato ampliamento, atteso che solo quest'ultimo consentirebbe di esercitare l'attività di pubblico interesse in un'unica struttura moderna, efficiente e organizzata.

6) Violazione di legge art. 13 L. R.C. n. 1/2007) - eccesso di potere (difetto assoluto del presupposto – di istruttoria – erroneità – travisamento – sviamento –

arbitrarietà – illogicità - contraddittorietà).

Con il motivo di doglianza in esame, la parte ricorrente ha rappresentato l'erroneità, in fatto e in diritto, del provvedimento lesivo epigrafato nella parte in cui ha richiamato la nota regionale prot. n. 39788 del 2/08/2023 e la delibera di Giunta Regione Campania n. 468 dell'1/08/2023 al fine di affermare il superamento delle prospettate esigenze di adeguamento a nuovi standard normativi della struttura. Nello specifico, la ricorrente ha rilevato che, nei procedimenti indicati, la Regione Campania si sarebbe unicamente limitata a riportare gli atti amministrativi e le principali vicende inerenti il procedimento di riconversione dei posti letto autorizzati in favore della ricorrente, non avendo effettuato alcuna valutazione circa la sussistenza o meno di una coerenza della richiesta con il fabbisogno sanitario, circostanza che non sarebbe di per sé comunque dirimente ai fini del riconoscimento dell'interesse pubblico dell'ampliamento in parola.

7) Violazione di legge (art. L.R.C. n. 1/2007) - eccesso di potere (difetto assoluto del presupposto – di istruttoria – erroneità – travisamento – sviamento – arbitrarietà– illogicità - contraddittorietà)

Secondo l'assunto attoreo, il provvedimento impugnato sarebbe comunque illegittimo nella parte in cui ha ritenuto che l'intervento non giustificerebbe una variante al P.U.T., non competendo all'amministrazione comunale la valutazione in ordine al regime di derogabilità o meno dell'anzidetto piano urbanistico.

Sulla scorta delle descritte causali, la parte ricorrente ha invocato l'accoglimento della proposta domanda di annullamento.

Si è costituito in resistenza il Comune di Nocera Inferiore che, contestando quanto ex adverso dedotto, ha concluso per il rigetto del ricorso.

Pur ritualmente intimata, non si è costituita in giudizio la Regione Campania.

Giusta ordinanza collegiale n. 2037 del 31/10/2024, questo Tribunale ha provveduto a disporre, ex art. 66 c.p.a., una verifica, nominando in qualità di verificatore il Ministero della Salute –Dipartimento della programmazione, dei

dispositivi medici, del farmaco e delle politiche in favore del Servizio Sanitario Nazionale in persona del Dirigente o di un suo delegato e disponendo allo stesso di depositare entro il termine di 90 giorni una documentata relazione al fine di “specificare se le dedotte sopravvenienze siano effettivamente incompatibili con la possibilità di autorizzare il chiesto ampliamento degli spazi del presidio riabilitativo Villa dei Fiori in località Poggio San pantaleone”.

In data 5/05/2025, il verificatore incaricato ha provveduto a depositare la propria relazione concludendo, in particolare, che: “La mancata realizzazione dell’ampliamento imporrebbe la riduzione dei posti letto attualmente autorizzati, attesa la previsione di maggiori e diverse dotazioni sulla base del regime sopravvenuto”; “La temporanea presenza di detta struttura non fa venir meno le esigenze di ampliamento della struttura sita nel Comune di Nocera Inferiore”.

La parte ricorrente, con memoria versata in atti, ha riproposto le medesime censure già articolate nel ricorso principale, condividendo le conclusioni sviluppate dall’ausiliario incaricato ex officio.

Di contro, il Comune di Nocera Inferiore, ribadendo quanto previamente assunto circa l’infondatezza del ricorso, ha contestato gli esiti della verifica per: travisamento del quesito e novazione dell’oggetto dell’istanza originaria, avendo a suo dire il verificatore risposto ad una diversa istanza di riconversione su cui l’Amministrazione non ha mai provveduto; erronea valutazione degli standard dimensionali e della finalità della riconversione, rappresentando che diversamente da quanto assunto dall’ausiliario del giudice, la riconversione non esigerebbe come automatica e necessaria conseguenza un ampliamento volumetrico, men che meno attraverso un’inammissibile deroga al P.U.T.; illogica svalutazione della soluzione alternativa di Pagani.

Con successiva memoria di replica, la società ricorrente ha respinto le contestazioni di parte resistente avverso le conclusioni formulate dal verificatore, concludendo definitivamente per l’accoglimento del ricorso.

All’udienza pubblica del 23 settembre 2025, all’esito di discussione, la causa è stata

assegnata a sentenza.

DIRITTO

Come esposto in narrativa, la presente impugnativa ha ad oggetto la delibera del Consiglio Comunale del Comune di Nocera Inferiore n. 11 del 18.07.2024, con la quale, in pretesa esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato n. 6945/2023, è stata dichiarata l'insussistenza dell'interesse pubblico relativamente al "Progetto di riqualificazione con ampliamento degli spazi del presidio riabilitativo Villa dei Fiori in località Poggio San pantaleone".

Più precisamente, è controversa la possibilità di dichiarare di interesse pubblico un intervento di ampliamento ed adeguamento della struttura socio sanitaria di proprietà della società ricorrente ai fini della successiva approvazione, da parte della Regione Campania, della variante al P.U.T. necessaria per la relativa realizzazione.

Orbene, questo Tribunale, dopo aver delimitato il thema decidendum di cui è causa, tenuto conto del contenuto delle contrapposte tesi sviluppate dalle parti, ha ritenuto di disporre apposita verifica le cui conclusioni appaiono dirimenti ai fini dell'accoglimento del presente gravame.

Nello specifico, il verificatore, incaricato d'ufficio al fine di verificare se le dedotte sopravvenienze normative (segnatamente il D.C.A 89/2019 e il D.G.R.C. n. 164/2022) fossero effettivamente incompatibili con la possibilità di autorizzare il richiesto ampliamento degli spazi del presidio riabilitativo "Villa dei Fiori", in località Poggio San Pantaleone e se la società ricorrente fosse nella disponibilità, in ogni caso, di una ulteriore struttura sanitaria idonea di per sé a costituire una valida alternativa al quesito ampliamento, si è determinato nel senso che: la richiamata normativa non ha ridimensionato i posti letto, avendo unicamente previsto la riconversione di una parte di essi per la quale si impone l'acquisizione di maggiori spazi a fronte degli stessi posti letto, seppur riconvertiti; la temporanea presenza della struttura sita in Pagani - pure di proprietà della ricorrente - non fa venir meno

le esigenze di ampliamento della struttura sita nel Comune di Nocera Inferiore atteso che le relative autorizzazioni hanno valenza temporanea e sono comunque relative al solo regime residenziale.

Il verificatore ha chiarito che: - i requisiti strutturali richiesti dal sopravvenuto D.C.A. 74/2019” – RSA – “sono maggiori rispetto a quelli richiesti precedentemente all’accordo di riconversione”; - la D.G.R.C. n. 164/2022 impone alle strutture l’erogazione di ulteriori servizi obbligatori in favore dei soggetti beneficiari. L’ampliamento, così come proposto, è quindi finalizzato a garantire la conservazione degli attuali posti letto oggetto di riconversione; - sono necessari più spazi, in quanto il richiamato D.C.A. n. 80/2019 non ha ridimensionato i posti letto, ma ha previsto la riconversione di parte di essi; - la mancata realizzazione dell’ampliamento imporrebbe la riduzione dei posti letto attualmente autorizzati, attesa la previsione di maggiori e diverse dotazioni sulla base del regime sopravvenuto”.

In sintesi, il verificatore ha dato atto che le sopravvenienze richiamate dalla P.A. per giustificare il diniego non solo non sono incompatibili con la possibilità di autorizzare il richiesto ampliamento, ma lo rendono necessario anche ai fini dell’adeguamento a detta disciplina sopravvenuta.

E questo Tribunale, anche a fronte delle plurime censure dedotte dalla parte resistente costituitasi in giudizio, non ravvisa sufficienti ragioni per discostarsi dagli esiti del suddetto incombenza istruttorio, tenuto conto che il Tribunale non ha chiesto di verificare la perdurante meritevolezza dell’istanza della ricorrente, ma “se le dedotte sopravvenienze (di cui al D.C.A. n. 89/2019) siano effettivamente incompatibili con la possibilità di autorizzare il chiesto ampliamento degli spazi del presidio riabilitativo Villa dei Fiori in località Poggio San Pantaleone”.

E ciò, tra l’altro, coerentemente con il motivo di diniego opposto nell’ambito del provvedimento impugnato, secondo cui il D.C.A. n. 89/2019 avrebbe “ridimensionato i posti letto della Casa di Cura Angrisani in regime di accreditamento, dai 162 originari (130 residenziali + 32 semiresidenziali) in 95

posti di cui 83 residenziali e 12 semiresidenziali con eccedenza della attuale struttura esistente di ben 67 posti (47+20)".

Il Collegio sottolinea di condividere pienamente gli esiti della verifica, corredata, infatti, di una motivazione logicamente congruente nel suo sviluppo interno, fondata su corretti presupposti normativi, coerente con un'attenta analisi dei dati fattuali e frutto altresì di un contraddittorio tecnico delle parti, le cui osservazioni prese in considerazione e, ove necessario, confutate con argomentazioni tecniche e logiche, scevre di contraddizioni.

Né pare revocabile in dubbio che la Casa di Cura ricorrente sia abilitata, giuste autorizzazioni sindacali del 21.02.2020, prot. n. 11330 e 11332, ad esercitare presso la struttura denominata "Villa dei Fiori" l'attività riabilitativa in regime residenziale per n. 140 posti letto e in regime semiresidenziale, ambulatoriale e domiciliare per n. 42 posti letto, per complessivi n. 182 posti letto.

E tale circostanza è stata confermata da questo Tribunale con sentenza n. 1355 del 24.07.2025.

Nello specifico, richiamando quanto già chiarito nell'anzidetta decisione, giova rammentare che il D.C.A. n. 89/2019 ha approvato l'accordo di riconversione con il quale sono stati previsti per la società Casa di Cura Angrisani S.r.l. 83 posti letto residenziali accreditati; 47 posti letto accreditati in eccesso da riconvertire in setting residenziale 12 posti letto semiresidenziali accreditati, 20 posti letto semiresidenziali accreditati in eccesso da riconvertire in setting semiresidenziale mentre il successivo D.C.A. n. 9/2020 e la delibera n. 468/2023 hanno ulteriormente modificato detto accordo, come rappresentato nello schema di verifica, per un totale di 140 posti letto residenziale, di cui n. 83 accreditati e n. 57 da riconvertire (27 posti letto nel setting RD3, 10 posti letto nel setting R3 e 20 posti letti nel setting RD1) e 22 posti letto nel regime residenziale, di cui 12 accreditati e 10 da riconvertire.

Dunque, pur essendo stato disposto l'accreditamento per soli 162 posti letto, per

quelli accreditati in eccesso sono stati sottoscritti accordi finalizzati all'individuazione del setting di riconversione; sicché, nella sostanza, è rimasto invariato il complessivo numero di posti letto autorizzati (pari a 182).

Orbene, come condivisibilmente sostenuto dall'ausiliario incaricato d'ufficio, l'ampliamento proposto, è finalizzato a garantire la conservazione degli attuali posti letto oggetto di riconversione, di talché la mancata autorizzazione alla realizzazione dello stesso imporrebbe irragionevolmente alla società istante la riduzione dei posti letto attualmente autorizzati, e ciò in contrasto con la previsione di maggiori e diverse dotazioni previste dalla richiamata disciplina sopravvenuta.

Né, d'altronde, la struttura sita in Pagani e confinante con quella principale di Nocera Inferiore può, a ragione, considerarsi una soluzione alternativa equipollente al richiesto ampliamento, trattandosi di un appoggio temporaneo, utilizzato per una parte dei servizi destinati non all'utenza residenziale ma a quella semiresidenziale (come confermato dalla A.S.L. Salerno con nota prot. n. 6927 del 09.01.2025), che non assurge neppure a struttura sanitaria, trattandosi di un edificio destinato a civile abitazione come tale inidoneo ad accogliere in via definitiva un servizio socio sanitario.

Peraltro, come accertato dall'A.S.L. Salerno con nota prot. n. 6927 del 9.01.2025, a partire dal 3.12.2024 i servizi temporaneamente dislocati nel Comune di Pagani sono ivi cessati, essendo stati ripristinati presso la struttura principale "Villa dei Fiori" oggetto della progettata riqualificazione con ampliamento.

Sicché, per i motivi suesposti, la delibera comunale gravata non può che essere illegittima, avendo l'amministrazione locale erroneamente richiamato le sopravvenienze normative pocanzi esaminate al fine di dichiarare l'insussistenza dell'interesse pubblico con riferimento al "Progetto di riqualificazione con ampliamento degli spazi del presidio riabilitativo Villa dei Fiori in località Poggio San pantaleone".

In definitiva, il ricorso è accolto; per l'effetto, è annullata la delibera di Consiglio Comunale di Nocera Inferiore n. 11 del 18.07.2024.

Tenuto conto della natura e dell'andamento della controversia, le spese di giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti mentre le spese di verificaione vanno poste definitivamente a carico del Comune di Nocera Inferiore, nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati nei limiti d'interesse di parte ricorrente.

Compensa interamente le spese di lite.

Pone le spese di verificaione, quantificate in € 1.200,00, definitivamente a carico del Comune di Nocera Inferiore.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Michele Di Martino, Referendario, Estensore

Roberto Ferrari, Referendario

L'ESTENSORE
Michele Di Martino

IL PRESIDENTE
Nicola Durante

IL SEGRETARIO