

Publicato il 31/01/2026

N. 00824/2026REG.PROV.COLL.  
N. 05515/2024 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5515 del 2024, proposto dall'Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale e di Alta Specializzazione "Sant'Anna e San Sebastiano" di Caserta, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Margherita Pagano, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Regina Margherita n. 269;

*contro*

i signori Benedetto Petriccione, Anna Petriccione, Lucia Petriccione, Luigi Palmiero e Paolo Palmiero, rappresentati e difesi dall'avvocato Luigi Adinolfi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

del Comune di Caserta, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Maria Caianiello, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Ciro Menotti n.1;

del Comune di Caserta, della società Kintel s.p.a., dell'Amministrazione Provinciale di Caserta, non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania n. 3794 del 17 giugno 2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie di costituzione in giudizio dei signori Benedetto Petriccione, Anna Petriccione, Lucia Petriccione, Luigi Palmiero e Paolo Palmiero del 9 luglio 2024, e del Comune di Caserta del 13 settembre 2024;

Viste le memorie dei signori Benedetto Petriccione, Anna Petriccione, Lucia Petriccione, Luigi Palmiero e Paolo Palmiero del 15 luglio 2024 e del 11 febbraio 2025;

Vista la memoria del Comune di Caserta del 22 gennaio 2025;

Viste le memorie dell'Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale e di Alta Specializzazione "Sant'Anna e San Sebastiano" di Caserta del 7 febbraio 2025 e del 14 febbraio 2025;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 febbraio 2025 e alla camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2026 il consigliere Michele Conforti e uditi per le parti gli avvocati come da verbale.

## FATTO e DIRITTO

1. Giunge alla decisione del Consiglio di Stato l'appello proposto dall'Azienda ospedaliera di rilievo nazionale e di alta specializzazione "Sant'Anna e San Sebastiano" di Caserta (d'ora in avanti, Azienda ospedaliera) avverso la sentenza del T.a.r per la Campania n. 3794 del 17 giugno 2024, che ha accolto il ricorso proposto dai signori Benedetto Petriccione, Anna Petriccione, Lucia Petriccione, Luigi Palmiero e Paolo Palmiero.

2. Il giudizio ha ad oggetto:

i. quanto al ricorso n. 310 del 2018, l'annullamento:

- della deliberazione del consiglio comunale n. 94 del 21 novembre 2017;
- dei seguenti atti presupposti: 1) delibera di giunta municipale n. 183 del 27 ottobre 2017 di integrazione della delibera n.180 del 20 ottobre 2017; 2)

delibera di giunta municipale n. 180 del 20 ottobre 2017 di variante al PRG; 3)

*“ogni altro atto comunque lesivo degli interessi e diritti del ricorrente”*;

ii. quanto al ricorso n. 5194 del 2020, l'annullamento:

- della deliberazione del consiglio comunale n. 59 del 18 novembre 2020 non notificata con la quale è stata adottata la variante puntuale al P.r.g.;

- dei seguenti atti presupposti: 1) delibera di giunta municipale n. 59 del 29 maggio 2020 di approvazione della proposta di *project financing* per realizzazione e gestione parcheggio per 30 anni della Kintel spa; 2) delibera dell'Azienda ospedaliera n. 196 del 4 novembre 2019 di adozione del piano particellare di esproprio; 3) delibera del commissario straordinario n. 251 del 6 marzo 2020 di modifica della delibera n. 196/19; 4) delibera dell'Azienda ospedaliera n. 725 del 3 settembre 2018 di approvazione dello studio di fattibilità; 4) delibera dell'Azienda ospedaliera n. 1051 del 13 dicembre 2018 di riapprovazione dello studio di fattibilità; 5) avvii del procedimento n. 20360, 20387 e 20396 del 21 febbraio 2018 mai notificati e richiamati nella delibera del consiglio comunale n. 59/2020; 6) note dell'Azienda ospedaliera del 8 novembre 2019, 11 marzo 2020 e 25 settembre 2020 di trasmissione del progetto definitivo non conosciute; 7) ogni altro atto comunque lesivo degli interessi e diritti del ricorrente.

iii. quanto ai motivi aggiunti presentati dai ricorrenti il 29 aprile 2021, nel giudizio n.r.g. 5194/2020, l'annullamento:

- della deliberazione del consiglio comunale n. 14 del 13 aprile 2021 non notificata avente ad oggetto: *“efficacia di variante al PRG con apposizione del vincolo preordinato all'esproprio sui beni immobili destinati all'ampliamento dell'Ospedale Sant'Anna e San Sebastiano di Caserta e parcheggio pubblico comunale, ai sensi dell'art. 10 e 19 del D.P.R. n. 327/2001”*;

- dei seguenti atti presupposti: 1) determina provincia di Caserta n. 6/WQ del 13 gennaio 2021 r.g.n. 09 del 13 gennaio 2021 di dichiarazione di coerenza al vigente PTCP; 2) attestazione del Segretario Comunale circa la pubblicazione della deliberazione n.59/2020 richiamata nel provvedimento della Provincia di

Caserta sub. 1); 3) attestazione RUP di compatibilità al progetto rispetto ai vincoli esistenti nel territorio, ai piani sovra comunale e che gli elaborati di progetto hanno i requisiti previsti dal d.lgs. n. 50/16 richiamata nel provvedimento della Provincia di Caserta sub. 1) e non conosciuta; 4) ogni altro atto comunque lesivo degli interessi e diritti del ricorrente.

3. Si espongono i fatti rilevanti per la decisione.

3.1. Con la deliberazione di consiglio comunale n. 94 del 21 novembre 2017, il Comune di Caserta ha approvato il progetto preliminare alla variante urbanistica contenente l'individuazione delle zone omogenee da destinare alla realizzazione dell'ampliamento delle attrezzature sanitarie e la determinazione delle aree di verde e di parcheggio pubblico funzionali alla struttura ospedaliera, oltreché la relativa modificazione alle norme tecniche di attuazione del P.R.G., mediante l'introduzione di due specifici articoli, aventi ad oggetto la istituzione di n. 2 sottozone omogenee.

3.2. Con il ricorso n.r.g. 310/2018, i signori Benedetto Petriccione, Anna Petriccione, Lucia Petriccione, Luigi Palmiero, Paolo Palmiero, nella loro qualità di proprietari delle aree interessate da questi interventi, hanno impugnato il suddetto provvedimento e gli atti ad esso presupposti, connessi e collegati innanzi al T.a.r. per la Campania.

3.3. Successivamente, con la deliberazione di consiglio comunale n. 59 del 18 novembre 2020, il Comune ha adottato la variante al P.r.g. relativa all'area interessata dal progetto per la realizzazione di un nuovo edificio a 3 piani e di una struttura in moduli COVID per 24 posti letto destinato all'ampliamento dell'Ospedale Sant' Anna e San Sebastiano di Caserta e per la riqualificazione e gestione di un parcheggio pubblico comunale a pagamento, con contestuale imposizione del vincolo preordinato all'esproprio sui beni immobili interessati e la dichiarazione di pubblica utilità delle opere da realizzare, ai sensi degli artt. nn. 10 e 19 del D.P.R. n. 327/2001.

3.4. Con la deliberazione di consiglio comunale n. 14 del 13 aprile 2021, il Comune ha approvato la suddetta variante.

3.5. Con il ricorso iscritto al n.r.g. 5194/2020, proposto avverso la deliberazione n. 59 del 18 novembre 2020 di adozione della variante, integrato da successivi motivi aggiunti proposti avverso la deliberazione n. 14 del 13 aprile 2021 di approvazione della variante (nonché avverso agli altri atti indicati in precedenza), i proprietari delle aree interessate hanno impugnato i suddetti provvedimenti innanzi al T.a.r. per la Campania.

4. Nei due giudizi che ne sono scaturiti, si sono costituiti il Comune di Caserta, l'Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale e di Alta Specializzazione "Sant'Anna e San Sebastiano" di Caserta, e, limitatamente al giudizio n.r.g. 5194/2020, anche la società Kintel, resistendo ai ricorsi.

4.1. Nel corso del giudizio n.r.g. 5194/2020, con l'ordinanza n. 5208 del 26 luglio 2021, il T.a.r. ha ordinato al Comune di Caserta di rendere documentati chiarimenti sui seguenti quesiti:

- a) quale sia il rapporto tra le deliberazioni n. 59/2020 e 14/2021, e la deliberazione n. 94/2017, in quanto non è chiaro se il Comune abbia inteso superare o se, invece, essa sia un presupposto delle seconde (com'è sostenuto dalle difese dell'Azienda ospedaliera);
- b) se l'esclusione della V.A.S. sia stata deliberata e dichiarata nel corso del procedimento e, in caso affermativo, da quale organo dell'Amministrazione;
- c) se sia effettivamente in corso di approvazione il PUC e se esso abbia o meno un impatto sulla utilizzazione dell'area di interesse;
- d) se vi siano delle aree di sovrapposizione tra i due progetti (dall'A. O. e della KINTEL) e quale sia il coordinamento previsto tra i progetti medesimi.

4.2. Successivamente, ritenendo i chiarimenti ricevuti non esaustivi, con l'ordinanza n. 2495 del 12 aprile 2022, il T.a.r., previa riunione del giudizio n.r.g. 310/2018 e del giudizio n.r.g. 5194/2020, ha disposto la verifica, nominando quale verificatore il Direttore *pro tempore* del dipartimento di ingegneria dell'Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli" o un suo delegato, e ponendo i seguenti quesiti:

- I) se i limiti dimensionali del parcheggio realizzando siano o meno tali da richiedere la VAS;
- IIa) quali siano gli atti che hanno imposto il vincolo preordinato all'esproprio sulle particelle dei ricorrenti e quali siano gli atti che hanno, eventualmente, reiterato il vincolo;
- IIb) quali caratteristiche presentino i progetti di fattibilità impiegati come progetti preliminari dell'opera;
- IIIa) quali siano gli atti che hanno dichiarato la pubblica utilità delle particelle dei ricorrenti;
- IVa) se e quali avvisi siano stati resi ai ricorrenti nell'ambito del procedimento espropriativo e se i ricorrenti vi abbiano, comunque, partecipato;
- IVb) se tali avvisi rechino indicazioni corrispondenti o, comunque, coerenti agli atti adottati in seguito;
- V) se sia stato previsto l'indennizzo in relazione all'esproprio dei terreni di proprietà dei ricorrenti;
- VI) se i progetti dell'AORN e della KINTEL si sovrappongano e se, comunque, siano tecnicamente compatibili;
- VII) se la variante al P.R.G. sia stata o meno pubblicata sul B.U.R.C.;
- VIII) in che stato si trovi il procedimento e, in particolare, se siano stati adottati i decreti di esproprio.

4.3. Il 18 gennaio 2024, il verificatore ha depositato la relazione e il 4 aprile 2024 si è tenuta l'udienza di discussione.

5. Con la sentenza n. 3794/2024, il T.a.r.:

- a) ha accolto l'eccezione di improcedibilità del ricorso n.r.g. 310/2018; (capo passato in giudicato)
- b) ha respinto le eccezioni di inammissibilità, irricevibilità e improcedibilità del ricorso n.r.g. 5194/2020, volto all'annullamento della delibera n. 59/2020;
- c) ha respinto l'eccezione di irricevibilità per tardività della notificazione del medesimo ricorso;

- d) ha respinto l'eccezione di inammissibilità dell'impugnazione dei motivi aggiunti al ricorso n.r.g. 5194/2020, aventi ad oggetto la delibera n.14/2021;
- e) ha esaminato ed accolto, tra le numerose censure proposte, quella inerente all'omessa verifica di assoggettabilità a V.a.s.: l'obbligo scaturirebbe "dall'art. 5, comma 2, lett. f e dell'art. 7, comma 2, del regolamento di attuazione della V.a.s. della Regione Campania" che la imporrebbe in caso di varianti che modificano le destinazioni d'uso e le n.t.a. (ambedue queste modifiche si sarebbero verificate, secondo il T.a.r., nel caso di specie);
- f) ha assorbito tutte le altre censure e ha dichiarato che *"il ricorso n.r.g. 310/2018 deve essere dichiarato improcedibile, mentre il ricorso n.r.g. 5194/2020 e i motivi aggiunti, siccome fondati, meritano di essere accolti, con conseguente annullamento della variante impugnata."*

6. La sentenza è stata impugnata dall'Azienda Ospedaliera, formulando tre motivi di appello.

6.1. Si sono costituiti i signori Benedetto Petriccione, Anna Petriccione, Lucia Petriccione, Luigi Palmiero e Paolo Palmiero, resistendo al ricorso e riproponendo, nella memoria di costituzione del 9 luglio 2024, i motivi di ricorso dichiarati assorbiti.

6.2. Si è costituito il Comune di Caserta, concludendo per *"il rigetto dei ricorsi di primo grado recanti nn.rr.gg. 310/2018 e 5194/2020"*.

6.3. Nel corso del giudizio le parti hanno depositato ulteriori scritti difensivi.

7. All'udienza del 27 febbraio 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Il Collegio ritiene che si debba procedere, preliminarmente, all'esame del terzo motivo di appello, proposto chiaramente in via cautelativa dall'Azienda ospedaliera, e di cui va dichiarata, in via pregiudiziale, l'inammissibilità per difetto di interesse.

Con il terzo motivo di appello, si censura, in particolare, il capo della sentenza, corrispondente al §. 18, in cui il T.a.r., dopo aver dichiarato espressamente *"l'assorbimento, sul piano logico, delle ulteriori, innumerevoli censure variamente articolate da parte ricorrente nel complessivo compendio impugnatorio"*, afferma che talune di

esse “*trovano conforto, invero, negli accertamenti svolti dal Verificatore, segnatamente in relazione alle dedotte carenze degli elaborati del progetto di fattibilità tecnico-economica prodotto dalla A.O. (in rapporto alle previsioni di cui al D.P.R. n. 207/2010) e alle lamentate criticità della dichiarazione della p.u. di cui alla delibera di C.C. n. 59/2020 (attesa l’addotta inidoneità tecnica dell’allegato progetto definitivo della A.O e, quanto alla Kintel s.p.a., l’allegazione del solo progetto di fattibilità tecnica ed economica, equiparato a un semplice progetto preliminare ai sensi dell’art. 23 comma 5° bis del d.lgs. n.50/2016, all’epoca vigente).*”.

8.1. Il terzo motivo di appello è inammissibile.

8.2. Il Collegio ritiene che le affermazioni del T.a.r., svolte dopo aver dichiarato la fondatezza del motivo di ricorso espressamente esaminato e dopo aver espressamente dichiarato assorbiti i rimanenti motivi di ricorso, costituiscono un mero *obiter dictum* privo di qualsivoglia idoneità a divenire giudicato. Tale convinzione si ricava non soltanto dalla cursoria e sbrigativa enunciazione di tali affermazioni, che costituirebbero, altrimenti, qualora le si volesse considerare autonome *rationes decidendi*, una motivazione tautologica e perciò “meramente apparente” in ragione della loro apoditticità (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 30 luglio 2018 n. 10 e 11), ma proprio dalla circostanza che il T.a.r. ha dichiarato di “assorbire” e, dunque, di non compiere alcun accertamento ed esame sulle rimanenti “*ulteriori, innumerevoli censure variamente articolate da parte del ricorrente*”.

Non può ravvisarsi, dunque, in capo all’appellante, alcun interesse ad impugnare tale affermazione di natura non decisoria.

9. Proseguendo oltre nella disamina, può procedersi all’esame del primo motivo di appello.

Con il primo motivo, l’Azienda ospedaliera ha dedotto l’erroneità del capo della sentenza di primo grado che ha respinto l’eccezione di “*inammissibilità e improcedibilità del ricorso e dei motivi aggiunti per sopravvenuto difetto di interesse alla loro decisione a causa dell’omessa impugnazione del provvedimento di esproprio, non caducabile*”.

*ex se per effetto dell'accoglimento delle impugnative proposte nei confronti dei suoi atti preparatori.”*

La definitiva ed irreparabile lesione che il decreto di esproprio determina nella sfera giuridica del soggetto inciso renderebbe evidente l'onere della relativa impugnazione con motivi aggiunti, anche qualora siano già stati giudizialmente impugnati i precedenti atti della sequenza finalizzata all'esercizio del potere ablatorio, non potendosi invocare un'illegittimità derivata di tipo caducante. Secondo l'appellante, il decreto di esproprio, sebbene viziato per mancanza del presupposto, una volta divenuto inoppugnabile, produrrebbe irrevocabilmente i propri effetti e dunque il trasferimento della proprietà del bene conteso, rimanendo “insensibile” agli effetti giuridici promananti dalla sentenza di annullamento dell'atto di apposizione del vincolo preordinato all'espropriazione e della dichiarazione di pubblica utilità, e facendo perdere ogni interesse alla decisione delle impugnazioni proposte dai privati in primo grado.

9.1. Il primo motivo di appello è infondato.

9.2. Il T.a.r. ha respinto la corrispondente eccezione di improcedibilità proposta in primo grado rilevando che: *“secondo la prevalente e qui condivisa giurisprudenza, l'annullamento giurisdizionale della dichiarazione di pubblica utilità avrebbe effetto caducante, e non meramente invalidante, nei confronti degli atti successivi della procedura espropriativa, ivi compreso il decreto di esproprio (in tal senso si v., ex multis , Cons. St., Sez. IV, 30/05/2022 n.4327;T.A.R. Napoli, sez. V, 16/06/2023, n. 3669)”*.

9.3. La statuizione è corretta e merito conferma.

In linea generale, può affermarsi che il rapporto di presupposizione *“si verifica allorquando ciascuno degli atti collegati presenta una propria autonomia contenutistica, ma l'uno funge da presupposto per l'adozione dell'altro, donde la necessità di una loro impugnativa disgiunta ed autonoma, di norma (come nel caso di specie) cronologicamente sfalsata perché correlata ai diversi tempi di emanazione di ognuno di essi”* (Cons. Stato, sez. IV, 30 giugno 2003 n. 3896).

Più di recente, la Sezione ha affermato che *“la nozione di atto presupposto è fondata, in relazione ad atti di un unico procedimento o anche ad atti autonomi, sull'esistenza di un collegamento fra gli atti stessi, così stretto nel contenuto e negli effetti, da far ritenere che l'atto successivo sia emanazione diretta e necessaria di quello precedente, così che il primo è in concreto tanto condizionato dal secondo nella statuizione e nelle conseguenze da non potersene discostare (Consiglio di Stato, Sez. IV, 23 marzo 2000, n.1561; Sez. V, 15 ottobre 1986, n. 544)”* (Cons. Stato, sez. IV, 11 giugno 2024 n. 5241, che chiarisce anche l'aspetto strutturale e quello funzionale della *“connessione di più provvedimenti per presupposizione”*).

Il Consiglio di Stato ha tuttavia riconosciuto, in via ermeneutica, che laddove il nesso logico di presupposizione fra l'atto presupposto e l'atto consequenziale sia particolarmente *“intimo”* (così, Cons. Stato, Ad. plen., 27 ottobre 1970 n. 4) *“neppure [...] occorra una impugnativa a parte di codesti atti consequenziali?”* (così, Cons. Stato, Ad. plen., 20 ottobre 1955 n. 17), affinché l'accertata illegittimità del primo determini l'illegittimità derivata del secondo.

Se dalla più risalente pronuncia dell'Adunanza plenaria affermativa della categoria si poteva ricavare una spiccata e maggiore latitudine applicativa dell'istituto dell'illegittimità caducante (anche denominata *“per rifrazione”*), in quanto si statuiva che: *“l'impugnativa di un atto intermedio immediatamente lesivo [...] proietta la sua azione verso gli atti successivi che siano in largo senso l'effetto dell'atto impugnato; senza che neppure qui occorra una impugnativa a parte di codesti atti consequenziali; nulla interessando che essi, per prodursi, richiedano l'intervento di altri coefficienti (è fin troppo chiaro, infatti, che se un effetto in tanto possa prodursi in quanto intervengano più cause distinte e concorrenti, basta la mancanza di una sola di queste perché l'effetto non si produca)”* (Cons. Stato, Ad. plen. n. 17/1955), negli sviluppi giurisprudenziali successivi, se ne è più restrittivamente perimetrato l'ambito, escludendosene l'applicazione in quella serie di casi in cui: *“l'atto consequenziale presenta un nesso meno intimo con l'atto presupposto; il che ha indotto in qualche caso a disconoscere la validità del principio della caducazione automatica, in ordine a tutti i casi di collegamento tra atti amministrativi, e a limitare tale effetto ai soli atti meramente*

*consequenti*” (Cons. Stato, Ad. plen. n. 4/1970). Si è concluso, pertanto, che *“Sul fondamento della distinzione tra invalidità derivata ad effetto caducante, ed invalidità derivata ad effetto meramente viziante il Collegio ritiene di dover consentire, poiché in realtà il travolgimento automatico di una serie indeterminabile di atti quale effetto del venir meno di un solo e concorrente presupposto non trova riscontro nel sistema, né sarebbe conforme alle esigenze dell’amministrazione e ai principi che ne regolano l’attività”* (così, nuovamente, Cons. Stato, Ad. plen. n. 4/1970).

A partire da questa pronuncia, la distinzione, oltre ad essersi radicata nel sistema processuale (per un’ulteriore applicazione degli effetti caducanti, Cons. Stato, Ad. plen. 21 ottobre 1980 n. 37), è stata oggetto di numerose pronunce che hanno concorso a tratteggiarne gli elementi che ne delineerebbero i differenti presupposti applicativi, pur dovendosi dare atto della presenza di contrasti giurisprudenziali nell’individuazione della linea di confine tra invalidità viziante ed invalidità caducante, che si spiegano in considerazione del fatto che il criterio di demarcazione fra le due ipotesi risiede in un criterio “assiologico” più che logico, consistente nel carattere più o meno *“intimo”* del nesso logico-giuridico di presupposizione o, per dirla diversamente, nella *“necessità di verificare l’intensità del rapporto di consequenzialità tra l’atto presupposto e l’atto successivo”* (da ultimo, Cons. Stato, sez. V, 25 febbraio 2025 n. 1627, 10 aprile 2018, n. 2168, 26 maggio 2015, n. 2611 e 20 gennaio 2015, n. 163; sez. IV, 6 dicembre 2013, n. 5813, 13 giugno 2013, n. 3272 e 24 maggio 2013, n. 2823; sez. VI 27 novembre 2012, n. 5986 e 5 settembre 2011, n. 4998; sez. V, 25 novembre 2010, n. 8243), cosicché, come pure è stato evidenziato, *“la soluzione finisce per dipendere da soggettivismi ricostruttivi e sensibilità differenti”*.

In linea generale, per individuare i presupposti del nesso logico-giuridico idoneo a giustificare la caducazione, la giurisprudenza ha richiesto che gli atti appartengano alla medesima *“serie”* o *“sequenza”* procedimentale (Cons. Stato, sez. IV, 10 luglio 2024 n. 6192; sez. II, 28 maggio 2021, n. 4130; sez. IV, 18 maggio 2018 n. 3001) e ha fatto variamente riferimento:

- a) al “*carattere meramente esecutivo degli atti consequenziali rispetto a quelli presupposti*” (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 20 maggio 1991, n. 398);
- b) al “*collegamento non già meramente occasionale, bensì genetico, cioè tale da descrivere il primo atto come quello che giustifica e delimita la produzione degli effetti di quello che lo segue*” (Cons. Stato, sez. IV, 30 giugno 2003 n. 3896; sez. V, 7 febbraio 2000, n. 672);
- c) alla circostanza che “*l’atto antecedente si configuri come presupposto non solo necessario, ma altresì unico del provvedimento consequenziale*” (Cons. Stato, sez. VI, 15 marzo 1999, n. 307; sez. VI, 11 ottobre 1989, n. 1329);
- d) alla circostanza che tra i due atti “*vi sia un rapporto di presupposizione-consequenzialità immediata, diretta e necessaria, nel senso che l’atto successivo si pone come inevitabile conseguenza di quello precedente, perché non vi sono nuove e ulteriori valutazioni di interessi, né del destinatario dell’atto presupposto, né di altri soggetti*” (Cons. Stato, sez. V, 25 febbraio 2025 n. 1627; sez. VI, 19 gennaio 2024, n. 4369; sez. IV, 18 maggio 2018, n. 3001; sez. V, 10 aprile 2018, n. 2168).

Si è puntualizzato che “*l’uso della locuzione “sequenza procedimentale” rende chiaro che non deve trattarsi necessariamente di atti del medesimo procedimento, ben potendo verificarsi, l’invalidità caducante, anche tra atti di procedimenti formalmente distinti, ma avvinti dall’evidenziato nesso di derivazione necessaria*” (Cons. Stato, sez. IV, 10 luglio 2024 n. 6192).

9.4. Venendo alla questione direttamente oggetto della censura comunale, la giurisprudenza di questa Sezione ha già avuto modo di porre in rilievo che la rimozione delle determinazioni che *ab origine* hanno dato l’avvio alla procedura ablatoria produce l’invalidazione derivata di natura caducante dei successivi atti del procedimento espropriativo, ivi compreso quello conclusivo, rappresentato dal decreto finale di esproprio che viene anch’esso travolto. Si invero, in tali casi, pertanto, un effetto automaticamente caducante e non meramente viziante, derivante dalla invalidità degli atti presupposti, senza che si possa configurare a carico della parte interessata un onere di impugnazione del decreto finale di esproprio (cfr., Cons. Stato, sez. IV, 30 maggio 2022 n.

4327; 21 gennaio 2019 n. 510; 8 settembre 2015, n. 4193; 3 ottobre 2012 n. 5189; 29 gennaio 2008 n. 258; 30 dicembre 2003, n. 9155; 30 giugno 2003, n. 3896).

Pur non trattandosi di atti afferenti al medesimo procedimento, ma a procedimenti distinti, risulta evidente che si verta in una fattispecie che involge atti della medesima “*sequenza procedimentale*”, che, pur essendo formalmente distinti, sono avvinti da un nesso di presupposizione-consequenzialità immediata, diretta e necessaria

Infatti, nell’operare quel giudizio “assiologico” sull’intensità del rapporto di “*presupposizione-consequenzialità*” (Cons. Stato, sez. IV, 13 giugno 2013 n. 3272, che parla di valutazione dell’“*intensità del rapporto di consequenzialità*”) tra la dichiarazione di pubblica utilità e il decreto di esproprio, per sondarne la maggiore o minore correlazione, ai fini dell’individuazione del tipo di illegittimità derivata che si produce nel caso in cui si accerti l’illegittimità dell’atto presupposto (*id est*, la dichiarazione di pubblica utilità), il Collegio ritiene che ricorrano diversi indici che inducano a dare continuità ai precedenti di Sezione.

Si può ravvisare, infatti, un collegamento genetico fra i due provvedimenti, in quanto ben può affermarsi che la dichiarazione di pubblica utilità “*giustifica e delimita la produzione degli effetti*” del decreto di esproprio.

Inoltre, nell’ambito della “sequenza procedimentale espropriativa”, che si dipana a partire dall’apposizione del vincolo preordinato all’espropriazione, ben può affermarsi che il decreto di esproprio si ponga come “*inevitabile conseguenza*” della dichiarazione di pubblica utilità, dovendosi intendere tale locuzione nel senso che “*non vi sono nuove e ulteriori valutazioni di interessi, né del destinatario dell’atto presupposto, né di altri soggetti*”.

Nella scansione cronologica della sequenza procedimentale in esame, ben può affermarsi, infine, che la dichiarazione di pubblica utilità costituisca il presupposto “*necessario*” ed “*unico*” del decreto di esproprio che ne costituisce il provvedimento consequenziale.

9.4.1. Non risulta persuasivo il riferimento da parte dell'appellante ad una sentenza della Sezione (Cons. Stato, sez. IV, 11 giugno 2024 n. 5241, a cui può aggiungersi anche 17 giugno 2024 n. 5388), in quanto l'affermazione che viene enfatizzata a proprio vantaggio, oltre ad essere contenuta in un *obiter dictum*, risulta piuttosto finalizzata ad evidenziare - nel corso di un'articolata motivazione che non riguarda, per espressa e testuale affermazione contenuta nella sentenza, *“la questione dei riflessi processuali del nesso di presupposizione tra atti, [...] sotto il profilo degli effetti, caducanti o meramente vizianti, che l'annullamento dell'atto presupposto illegittimo può produrre sull'atto presupponente”* – la necessità di impugnare autonomamente, sin da quando è emanata e cioè senza attendere il decreto di esproprio, la dichiarazione di pubblica utilità, ove se ne vogliono fare valere vizi propri, nonché, successivamente, il decreto di esproprio ove si vogliono far valere anche vizi propri di quest'ultimo provvedimento.

9.4.2. Neppure, inoltre, costituisce un precedente rilevante la sentenza di questa Sezione del 31 marzo 2022 n. 2375, che pur affermando che *“non può ritenersi che si sia realizzato un effetto caducante del decreto di espropriazione”*, premette *“avendo riguardo allo specifico vizio denunciato relativo alla fase procedimentale...”*, risultando, dunque, pronunciata in relazione ad uno specifico caso di specie.

9.4.3. Quanto evidenziato consente dunque di escludere un contrasto rilevante ai fini dell'art. 99 c.p.a., come invece paventato dall'appellante, e di dichiarare infondato il primo motivo di appello.

10. Con il secondo motivo di appello, l'Azienda ospedaliera deduce: *“Error in iudicando ed in procedendo per infondatezza nel merito per legittimità dei provvedimenti in particolare per il travisamento sulla normativa nazionale e regionale sulla v.a.s. , del tutto esclusa nel caso di “variante relativa ad opera pubblica” ed in ogni caso almeno per quanto concerne l'Aorn non determinante una variazione della destinazione d'uso bensì solo l'ampliamento di una struttura ospedaliera già esistente rientrante nella destinazione funzionale della zona f”*.

L'appellante si duole del fatto che la pronuncia di primo grado si sia basata sulle valutazioni espresse dal Verificatore, che andando al di là del quesito

specificamente posto, avrebbe articolato considerazioni che andavano al di là delle censure proposte dai ricorrenti. Si afferma, in proposito, che il T.a.r. *“si è fatto poi trasportare maldestramente dall’enfasi del Verificatore che, come in ogni parte della relazione, ha sconfinato rispetto al mandato ricevuto”*.

L’appellante rileva, inoltre, in ordine alle motivazioni di accoglimento che *“In ogni caso del tutto erronea è pure la valutazione del TAR che ritiene – pedissequamente riportando le deduzioni del Verificatore – intervenuto un cambio di destinazione d’uso della Zona F in diverse sottozone, per cui arriva alla paventata conclusione dell’assoggettamento a VAS della variante.*

*In verità l’area in oggetto inoltre, in forza delle NTA del vigente PRG del Comune di Caserta risulta ricadente in diverse zone omogenee (F1, F2, F6, F7), ma in ogni caso, in zone omogenee tutte rientranti in una categoria di tipo “F” e pertanto già destinate ad “attrezzature pubbliche e di uso pubblico”, tra le quali rientrano sia gli Istituti scolastici che le strutture ospedaliere, tanto più che nella specie trattasi di Ampliamento di struttura ospedaliera già esistente.”*

Con l’appello, l’Azienda ospedaliera allega, inoltre, sulla scorta di differenti e composite argomentazioni, che non sarebbe stato necessario nel caso di specie procedere alla V.a.s. o allo *screening* di V.a.s.

In particolare, viene rilevato che *“già nella Deliberazione di C.C. n. 14 del 13.4.2021, l’ente locale aveva affermato che “La variante quivi osservata è quindi pienamente suscumbibile nelle lettere e) ed f) del citato art. 2 DPGR 17/2009, poiché afferisce alla realizzazione di un’opera pubblica e non comporta alcuna significativa modifica delle destinazioni urbanistiche, sostanziandosi, al più, in una precisazione delle N.T.A., come tale non assoggetta alla preventiva procedura V.A.S.”*. Ed invero, la disciplina sulla VAS, anche di livello regionale, si applica nei soli casi in cui la variante al P.R.G. comporti una modifica significativa della destinazione urbanistica e nella scelta programmatica dell’ente, poiché, solo in siffatte ipotesi, la modifica dello strumento urbanistico determina un cambiamento potenzialmente incisivo dell’assetto ambientale delle aree investite. Nella fattispecie, a ben vedere, alcuna rilevante modifica alla destinazione

*urbanistica è stata impressa dalla variante approvata, ivi prevedendosi interventi con caratteristiche urbanistiche generali analoghe a quelle già previste dal P.R.G. vigente.*

*Ciò detto, nella specie è circostanza pacifica e non contestata che ad escludere l'assoggettabilità del progetto alla procedura di VAS è il fatto che si tratterebbe di una singola opera pubblica localizzata su di una specifica e limitata porzione del territorio comunale e consistente soltanto nell'ampliamento dell'Ospedale con una ulteriore struttura ospedaliera e parcheggio.”.*

10.1. Il secondo motivo di appello è fondato.

10.2. Il T.a.r. ha affermato l'illegittimità della deliberazione di approvazione della variante rilevando che ai sensi della normativa statale e regionale sarebbe stato necessario procedere alla verifica di assoggettabilità a V.a.s.

Il T.a.r. argomenta il proprio convincimento muovendo dalla considerazione che “16.2. La variante di specie, infatti – precisa il Verificatore – modifica le destinazioni d'uso delle aree stabilite dal P.R.G. (un'area destinata a scuola dell'obbligo - ZTO F6 - viene in parte modificata in un'area per un'attrezzatura ospedaliera - ZTO F7), nonché le norme di attuazione (con l'aggiunta di due nuovi articoli alle N.T.A., ovvero il 25 bis [Zona F2\* Verde e parcheggi pubblici] e il 30 bis [Zona F7 Ospedaliera di ampliamento]), la distribuzione dei carichi insediativi o urbanistici (che segue alla variazione delle destinazioni d'uso) e, infine, incide pure sulla dotazione degli standards urbanistici (prevedendo la trasformazione in parcheggio e zona ospedaliera di aree destinate a Verde Pubblico - ZTO F2 – e Verde di Rispetto - ZTO F1, entrambe rientranti nel calcolo per la verifica della dotazione minima inderogabile di standards urbanistici di cui all'art. 3, D.I. n. 1444/1968).”.

Il T.a.r., al contempo, ha ritenuto infondata la difesa dell'azienda ospedaliera e del Comune, circa l'applicabilità della deroga contenuta nell'art. 2, lett. e) ed f) della d.P.G.R. n. 17/2009, rilevando come “16.3.1.L'argomentazione risulta speciosa, non parendo dubbio che sia intervenuta una “modifica” (e non semplici “precisazioni o interpretazioni”) delle N.T.A. (ex art. 5, D.P.G.R. n. 17/2009), stante l'aggiunta dei cit. due nuovi articoli, cioè l'art. 25 bis (“Zona F2\* Verde e parcheggi pubblici”) e l'art. 30 bis (“Zona F7 Ospedaliera di ampliamento”) aventi ad oggetto la

*creazione ex novo di due sottozone omogenee” e che “la variazione delle destinazioni d’uso e la modifica delle dotazioni degli standards urbanistici corrispondono a rilevazioni compiute dal Verificatore che non è possibile dequotare” sulla scorta delle difese comunali.*

Il T.a.r. conclude affermando che *“unitamente all’intervenuta modifica delle N.T.A. del P.R.G., il mutamento, in parte, da ZTO F6 (zona destinata a scuola dell’obbligo) in ZTO F7 (zona per attrezzatura ospedaliera) e la trasformazione in parcheggio e zona ospedaliera di aree destinate a Verde Pubblico (ZTO F2 e ZTO F1), costituendo un mutamento di destinazione urbanistica e una modifica della dotazione degli standards, diversamente da quanto eccepito dal comune di Caserta e dall’A.O., integrano i presupposti applicativi richiesti dalla normativa regionale (D.P.G.R. n. 17 del 18/12/2009) e rendono necessaria la verifica di assoggettabilità della variante di che trattasi alla V.A.S., nel caso di specie omessa”.*

10.3. Il Collegio ritiene, tuttavia, che tali circostanze, che il T.a.r. ha posto a fondamento dell’accoglimento del quarto motivo di ricorso e dell’ottavo motivo aggiunto, non sono state allegate né nel ricorso introduttivo del giudizio e neppure nei motivi aggiunti depositati in data 29 aprile 2021, ma hanno trovato ingresso nel giudizio soltanto con la verifica depositata in data 4 marzo 2024, poi ripresa, in parte, dai ricorrenti nella memoria del 12 marzo 2024, depositata in vista dell’udienza di discussione del 4 aprile 2024.

10.4. A tale riguardo, va osservato che, in punto di diritto, per pacifica giurisprudenza di questo Consiglio, la giurisdizione amministrativa costituisce una giurisdizione soggettiva (Cons. Stato, Ad. plen., 28 gennaio 2022 n. 3; Ad. plen., 7 aprile 2011, n. 4), sicché il giudice è chiamato a pronunciarsi sui motivi dedotti dalle parti nei limiti delle allegazioni da queste compiute, senza che possano trovare ingresso ragioni di illegittimità del provvedimento che non poggino sui fatti e sugli argomenti specificamente dedotti dai ricorrenti, ai sensi dell’art. 40, comma 1, lett. d), c.p.a..

Nel giudizio amministrativo, dunque, non basta dedurre genericamente un vizio, ma bisogna precisare il profilo sotto il quale il vizio viene dedotto e,

ancora, indicare tutte quelle circostanze dalle quali possa desumersi che il vizio denunciato effettivamente sussiste, pena l'inammissibilità per genericità della censura proposta: alla violazione dell'obbligo ex art. 40, comma 1, lett. d), cod. proc. amm. di specificità delle censure consegue, dunque, l'inammissibilità del ricorso proposto (cfr., tra le tante, Cons. Stato, Sez. III, 4 settembre 2020, n. 5356, Sez. V, 1 luglio 2019, n. 4491; Sez. VI, 01 settembre 2017, n. 4158).

Del resto, attraverso l'enunciazione dei motivi di ricorso, il ricorrente individua la *causa petendi* del giudizio proposto, costituente la ragione o titolo posto a fondamento della domanda (di annullamento) prospettata al giudice adito (Cons. Stato, sez. IV, 17 novembre 2021 n. 7677; sez. IV, 20 luglio 2018, n. 4413, sez. IV, 24 ottobre 2017, n. 4888, sez. IV, 25 gennaio 2017, n. 295, sez. IV, 7 novembre 2016, n. 4636).

Al Giudice amministrativo risulta pertanto preclusa l'individuazione di un eventuale profilo di illegittimità che non sia stato “*specificamente*” allegato dalla parte, a partire dal primo grado del giudizio, ritualmente, con il ricorso introduttivo, con quello incidentale o con la proposizione di motivi aggiunti (cfr., sulla giurisdizione amministrativa quale “*giurisdizione soggettiva*”, da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 30 marzo 2021, n. 2669; *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 29 marzo 2021, n. 2637; sez. VI, 9 marzo 2021, n. 2004; sez. VI, 2 ottobre 2020, n. 5763; sez. VI, 17 luglio 2020, n. 4617; nonché, oltre a quelle già citate, le fondamentali Cons. Stato, Ad. plen., nn. 4 e 5 del 2015 che hanno ribadito e chiarito come il giudice amministrativo sia “legato” al principio della domanda e della corrispondenza tra chiesto e pronunciato”).

Invero, a doverosa specificazione di quanto appena affermato, va evidenziato che il Giudice amministrativo “*deve porre a fondamento della decisione non solo le censure formalmente espresse, ma anche quelle desumibili in modo inequivoco dall'esposizione dei fatti e dal contesto del ricorso*” (Cons. St., sez. VI, 30 settembre 2015, n. 4564) e ad esso consentito “*l'esame di una questione non espressamente formulata qualora questa debba ritenersi tacitamente proposta, in quanto in rapporto di*

*necessaria connessione o compresa in quelle espressamente formulate?*” (Cons. Stato, sez. V, 11 aprile 2016, n. 1419).

10.5. Con riferimento al caso di specie, i suesposti principi di diritto non possono dirsi rispettati dal Giudice di primo grado, in quanto, nei motivi che il T.a.r. ha dichiarato fondati, manca l'allegazione, in forma chiara, puntuale e logicamente coerente rispetto alla doglianza di omesso espletamento dello *screening* di V.a.s., dei fatti che sono stati posti a fondamento della pronuncia impugnata e che, in realtà, risultano compiutamente entrati nel processo soltanto nell'ambito della relazione di verifica. Non può affermarsi, dunque, tenuto conto di quanto dedotto nel ricorso introduttivo e nei motivi aggiunti (e, in particolare, nel quarto motivo di ricorso e nell'ottavo motivo aggiunto), che la censura accolta sia desumibile inequivocabile *“dall'esposizione dei fatti e dal contesto del ricorso”* o che essa possa ritenersi *“tacitamente proposta, in quanto in rapporto di necessaria connessione o compresa in quelle espressamente formulate?”*. In considerazione di quanto finora esposto, va pertanto accolto il secondo motivo di appello, avendo il T.a.r. pronunciato in violazione del principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato.

In disparte di queste considerazioni preclusive – e di per sé decisive – sotto il profilo processuale, il secondo motivo di appello è, inoltre, fondato anche per considerazioni di merito, essendo le considerazioni in diritto espresse dal T.a.r. meritevoli di riforma, come si deduce dall'esame del quarto motivo del ricorso originario e dell'ottavo motivo aggiunto (cfr. *infra, sub 12*).

11. Dall'esame e dall'accoglimento del secondo motivo di appello proposto dall'Azienda ospedaliera discende la necessità di esaminare le censure articolate con il ricorso n.r.g. 5194/2020 e nei relativi motivi aggiunti, dichiarati assorbiti dal T.a.r. e ritualmente riproposti ai sensi dell'art. 101 c.p.a.

12. Essendo stati riproposti anche il quarto motivo di ricorso e l'ottavo motivo aggiunto, il Collegio ritiene che se ne possa anticipare l'esame per scrutinare se tali motivi, pur non potendo essere accolti per le motivazioni esternate dal T.a.r., risultino fondati per diversi profili di censura.

Con il quarto motivo del ricorso introduttivo del giudizio e con l'ottavo motivo del ricorso per motivi aggiunti, i ricorrenti hanno dedotto “IV. – *Violazione art.6-12 d. lgs. n. 152/06 – violazione delibera g.r. n. 17/09 – violazione CEE di approvazione linee guida direttiva 27/06/01 n. 2001/42/CE*”.

In particolare, con il quarto motivo, dopo aver richiamato la normativa statale e regionale in materia di V.a.s., si allega, per gli aspetti più propriamente “in fatto” e di carattere “argomentativo”, che:

- *“La procedura di adozione della variante al PRG, che prevede tra l'altro due nuove sottozone da destinare a parcheggio, non è stata preceduta dalla verifica VAS, né dallo screening”;*
- *“Allorché ci siano modifiche alla destinazione d'uso bisogna rispettare le norme in epigrafe”;*
- *“Nel caso di specie il Comune ha modificato la zonizzazione con cambio di destinazione a parcheggio pubblico e privato da Verde Attrezzato di un'enorme area di ben mq. 25.126 (mq 17.206 project + mq 7.920 AO)”;*
- *“Il CdS con la dec. N. 2446 del 06/05/13 ha stabilito che già un parcheggio di 500 posti auto necessita della VAS, pena l'illegittimità degli atti, figuriamoci la sommatoria dei due parcheggi in esame”;*
- *“l'esclusione dall'Assoggettabilità a VAS, ai sensi del D. Lgs. 152/2006, art. 2 comma 5 lettere d) (T.A.R. Campania, Napoli, Sa. III, sentenza 24 luglio 2013 n. 3829) va dichiarata da un soggetto indipendente che nel caso di specie non c'è stata con ulteriore vizio radicale, visto che certamente non si tratta di una modifica minor”;*
- *“È evidente, quindi, l'illegittimità dell'operato del Comune che senza VAS ne screening e senza il coinvolgimento del soggetto responsabile VAS, ha adottato la variante di destinazione d'uso di un'area di ben 40.000 mq di cui mq 25.126 trasformati da verde attrezzato a parcheggio pubblico e privato, tale intendendosi quello al servizio esclusivo e per le comodità del personale dell'AO. A ciò si aggiungono i residui metri quadrati per le strutture ospedaliere. In poche parole la modifica di ben mq 40.000 del territorio comunale non poteva prescindere dalla VAS”.*

Con l'ottavo motivo aggiunto, dopo aver reiterato le allegazioni già compiute con il quarto motivo di ricorso, ci si duole, altresì, che, oltre alla “*verifica VAS*” e allo “*screening*”, la delibera “*non è stata preceduta*” neppure “*dalla dichiarazione di esclusione della procedura assoggettabilità a VAS prevista dalla DPGR n. 17/09*”.

Si allega, inoltre, in aggiunta a quanto già dedotto con il ricorso introduttivo del giudizio, che: “*Nella nuova delibera si afferma, in replica al fondato motivo IV del ricorso introduttivo assorbente e copiando le difese del Comune in atti, che trattasi in realtà non di variante al PRG, ma di sola precisazione alle NTA, necessaria per realizzare le due opere pubbliche!*

*Trattasi di una giustificazione infondata in ragione sia delle ragioni già esposte, sia del fatto che trattasi di variante con tanto di nuova destinazione con reiterazione di un nuovo vincolo espropriativo.*

*Per quanto concerne la pretesa esenzione totale ex lett. f) si evidenzia che la disposizione usa il termine “di norma” che vuol dire non esenzione dalla VAS sempre e comunque, ma che di volta in volta, tenuto conto del tipo di variante e cum grano salis, l'assoggettamento alla VAS va valutato. Nel caso di specie a fronte della vastità dell'intervento occorre la VAS e, comunque ed in ogni caso, la valutazione di incidenza.”.*

12.1. I due motivi in esame, per come concretamente formulati, sono infondati.

12.2. Giova evidenziare, ritornando sull'argomento già trattato nell'ambito della disamina del secondo motivo di appello, che, in ragione della sua natura soggettiva, la giurisdizione amministrativa “*non risulta preordinata ad assicurare la generale legittimità dell'operato pubblico, bensì tende a tutelare la situazione soggettiva del ricorrente, correlata ad un bene della vita coinvolto nell'esercizio dell'azione autoritativa oggetto di censura*” (Cons. Stato, Ad. Plen., 28 gennaio 2022 n. 3, § 12.2. e 7 aprile 2011, n. 4)

Tale circostanza implica che l'illegittimità del provvedimento, quand'anche effettivamente sussistente, va riscontrata soltanto se dedotta da chi agisce in giudizio.

12.3. La deliberazione del consiglio comunale del Comune di Caserta n. 14 del 13 aprile 2021 ha giustificato il mancato esperimento dei procedimenti di valutazione ambientale strategica (V.a.s. e *screening* di V.a.s.), rilevando che “*La variante quivi osservata è quindi pienamente sussimibile nelle lettere e) e f) del citato art. 2 D.P.G.R. 17/2009, poiché afferisce alla realizzazione di un’opera pubblica e non comporta alcuna significativa modifica delle destinazioni urbanistiche, sostanzandosi, al più, in una precisazione delle N.T.A., come tale non assoggettata alla preventiva procedura V.A.S.*”.

L’art. 2, comma 5, lett. e) del richiamato regolamento regionale dispone che: “*...non sono di norma assoggettati a VAS:*

*e) le varianti ai PUC o ai Piani regolatori generali, di seguito denominati PRG, che non comportano modifiche alle destinazioni d'uso delle aree, alle norme tecniche di attuazione del piano, alla distribuzione dei carichi insediativi ed alla dotazione degli standard urbanistici, che contengono solo la reiterazione dei vincoli preordinati all'espropriazione o precisazioni o interpretazioni relative alle norme tecniche di attuazione del piano e che comportano solo cambi di destinazione d'uso di immobili pubblici esistenti al fine di continuarli ad adibire prevalentemente ad uso pubblico;*”.

La lettera f) della medesima disposizione dispone che: “*...non sono di norma assoggettati a VAS:*

*f) le varianti relative alle opere pubbliche*”.

12.4. Rispetto alla prima delle due giustificazioni offerte dal Comune, parte ricorrente, nei due motivi in esame e, in particolare nel secondo, non ha allegato in cosa siano consistite le *modifiche “alle destinazioni d'uso delle aree” o “alle norme tecniche di attuazione del piano” o “alla distribuzione dei carichi insediativi” o “alla dotazione degli standard urbanistici”*.

Questi elementi sono stati ricavati dal T.a.r. dalle informazioni contenute nella relazione di verifica, facendo entrare però, in questo modo, nel processo di primo grado, fatti mai dedotti in precedenza nei motivi di impugnazione.

Su questo aspetto va inoltre messa in risalto una circostanza significativa che, alla luce delle censure concretamente mosse, non viene affrontata nel presente

giudizio.

Segnatamente, la deliberazione consiliare n. 59 del 18 novembre 2020, pur denominata “*Adozione variante al PRG...*”, nel corpo delle premesse della motivazione evidenzia che “*...l’attuale destinazione urbanistica dell’area, interessata dai predetti interventi, ricade nel P.R.G. approvato con decreto del Presidente dell’amministrazione provinciale di Caserta n. 5464/LP del 14.07.1987, in zone territoriali omogenee F ed in particolare F1 (verde di rispetto monumentale, stradale, ferroviario, cimiteriale, ...); F7 (Zona ospedaliera); F6 (attrezzature pubbliche di interesse comune)*”, sicché, tenuto conto della motivazione e del dispositivo di questo provvedimento (e di quello di approvazione della variante), nonché degli scritti processuali, quella indicata costituisce una destinazione compatibile con gli interventi che il Comune intendeva compiere e sul punto nulla è stato puntualizzato dai ricorrenti.

12.5. Sulla seconda ragione giustificatrice adottata dal Comune per escludere le valutazioni ambientali, ossia l’applicabilità dell’art. 2, comma 5, lett. f), d.P.G.R. n. 17/2009, la parte si è limitata a dedurre che “*la disposizione usa il termine “di norma” che vuol dire non esenzione dalla VAS sempre e comunque, ma che di volta in volta, tenuto conto del tipo di variante e cum grano salis, l’assoggettamento alla VAS va valutato*”, rilevando e che “*Nel caso di specie a fronte della vastità dell’intervento occorre la VAS e, comunque ed in ogni caso, la valutazione di incidenza*”. Questa deduzione, peraltro espressamente riferita soltanto all’ipotesi contemplata dall’art. 2, comma 5, lett. f), e non anche a quella prevista dalla precedente lettera, costituisce però un’affermazione sfornita di qualsivoglia supporto argomentativo, considerato che il Comune, autorità competente per i profili di V.a.s. in base alla disciplina regionale, ha comunque dichiarato nel provvedimento di approvazione di ritenere ultronea lo svolgimento di tale verifica ambientale in considerazione del fatto che l’opera pubblica realizzanda “*non comporta alcuna significativa modifica delle destinazioni urbanistiche, sostanziandosi, al più, in una precisazione delle N.T.A., come tale non assoggettata alla preventiva procedura di V.a.s.*”.

12.6. Generica è altresì la deduzione concernente la violazione dell'art. 2, comma 7, che prevede che: *“7. Per i piani e programmi di cui ai commi 4 e 5, in generale per le attività pianificatorie e i programmi non sottoposti al processo di VAS, le amministrazioni procedenti valutano l'applicazione delle ipotesi di esclusione e la dichiarano nel primo atto del procedimento di adozione del piano o programma o di loro varianti. È fatta salva la facoltà delle amministrazioni procedenti di avviare, con adeguata motivazione, la verifica di assoggettabilità anche in ipotesi di esclusione”*.

Su questa norma, i ricorrenti si limitano ad allegare, senza neppure specificamente richiamare la disposizione di riferimento, la mancata *“dichiarazione di esclusione della procedura assoggettabilità a VAS prevista dalla DPGR n. 17/09”*, che però, in realtà, risulta essere stata effettuata proprio dalla deliberazione n. 14 del 13 aprile 2021, sia pure in maniera non rispettosa del tenore letterale della disposizione di cui all'art. 5, comma 7, della D.P.G.R. n. 17/09.

Senonché, anche in questo caso, la violazione della tempistica che la norma in questione prescrive affinché venga formulata la dichiarazione di esclusione da parte dell'amministrazione procedente, non è però oggetto di censura nell'ottavo motivo del ricorso per motivi aggiunti, sicché neanche questa circostanza può essere posta a fondamento della declaratoria di illegittimità della deliberazione n. 14/2021 e prima ancora della deliberazione n. 59/2020.

13. Respinti il quarto motivo di ricorso e l'ottavo motivo aggiunto, va preliminarmente esaminato il sedicesimo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, con cui i ricorrenti deducono la violazione dell'art. 42 d.lgs. n. 267/2000, perché il consiglio comunale non sarebbe competente a dichiarare la pubblica utilità dell'opera pubblica, spettando tale competenza, in via residuale, secondo gli appellati, alla Giunta.

Anche tale motivo va esaminato con priorità rispetto a tutti gli altri, in quanto, qualora esso fosse fondato, determinerebbe l'annullamento degli atti impugnati e l'assorbimento necessario di tutte le ulteriori censure.

13.1. Il sedicesimo motivo è infondato.

13.2. La dichiarazione di pubblica utilità dell'opera discende, nel caso di specie, dall'approvazione della variante "semplificata" disposta ai sensi dell'art. 19 d.P.R. n. 327/2001, che per espressa previsione normativa costituisce atto di competenza del consiglio comunale.

14. Vanno successivamente esaminati congiuntamente il primo motivo, il settimo motivo, il quattordicesimo motivo e il quindicesimo motivo proposti nel ricorso introduttivo del giudizio, in quanto, pur essendo differenti le censure in essi proposte, sono nondimeno identiche le motivazioni che depongono per la loro reiezione.

14.1. Con il primo motivo del ricorso n.r.g. 5194/2020, che si riporta integralmente, i ricorrenti deducono testualmente quanto segue: *"Nella parte in fatto si è chiarito che le due iniziative sono di impossibile realizzazione pratica, in quanto si accavallano per buona parte creando una zona da definirsi di entrambe e di nessuno. Una tipica ipotesi di "scuola" di progettazione dell'assurdo, in cui si prevede di realizzare due opere sullo stesso suolo. Basta sovrapporre i due piani di esproprio per rendersi conto dell'assurdità della procedura, dettata dalla fretta e dal presappochismo.*

*Detto errore di impostazione si riverbera sulla delibera di adozione della variante che va considerata radicalmente illegittima, se non nulla per impossibilità dell'oggetto, per accavallamento di previsioni, primo caso in Italia. Non risultano precedenti."*

Con il settimo motivo del ricorso n.r.g. 5194/2020, che si riporta integralmente, i ricorrenti deducono testualmente: *"Nel progetto dell'AO ben mq. 7920 saranno destinati a parcheggio. Non chiarisce a vantaggio di chi ma si presume dei dipendenti dell'Ospedale.*

*In pratica si sottraggono aree ai privati per "conferirle" ai dipendenti dell'A.O.*

*Ebbene i dipendenti dell'A.O., come tutti i cittadini italiani, non sono dei privilegiati: di conseguenza prevedere per loro delle comode aree di parcheggio a danno di altri cittadini incentivando l'uso della macchina è un assurdo giuridico. Al contrario proprio perché si tratta di un Ospedale dovrebbe essere il primo a disincentivare l'uso dell'auto da parte del personale medico-paramedico-amministrativo ecc.. dell'A.O., per abbattere lo smog nella zona."*

Con il quattordicesimo motivo che si riporta integralmente, i ricorrenti deducono testualmente: *“Nelle premesse il Comune afferma che l’approvazione della variante, sotto forma di progetto di opera pubblica, è necessitata dalla disposizione di cui all’art. 6 del regolamento Regionale n. 5 del 04/08/11, che vieta varianti nelle more del PUC, fatta eccezione per le opere pubbliche.*

*Ebbene entro il 31.12.20 il Comune deve dotarsi del PUC, data impossibile da rispettare. Con la modifica all’art. 44 della legge 16/2004, commi 2 e 3, in tema di regime transitorio degli strumenti di pianificazione, per i Comuni della Campania, infatti, è stato stabilito il termine del 31 dicembre 2020 per l’approvazione del Piano Urbanistico Comunale (PUC). Ci sarà, quindi, a breve il commissariamento regionale per la redazione del PUC.*

*Consapevole di ciò il Comune ha voluto in maniera sviata affrettare i tempi adottando una variante con dichiarazione di pubblica utilità destinata al nulla in quanto a breve verrà adottato il PUC che travolgerà il tutto.”.*

Con il quindicesimo motivo del ricorso n.r.g. 5194/2020, i ricorrenti deducono la violazione dell’art. 16 d.P.R. n. 327/2001. La censura è testualmente articolata mediante la mera trascrizione dell’art. 16 e dell’art. 18, comma 1, del citato disposto normativo a cui segue la testuale chiosa finale, che si riporta integralmente: *“Ebbene anche detta fase propedeutica dettagliatamente descritta dall’art.16 è stata completamente obliterata, con ulteriore vizio della procedura.”.*

14.2. I motivi in esame sono tutti inammissibili per violazione dell’art. 40, comma 1, lett. d), c.p.a..

14.3. In ordine alla natura, al fondamento ed alla consistenza dei doveri di chiarezza e specificità (degli scritti delle parti e in particolare degli atti di impugnazione), ed alle conseguenze discendenti dalla loro violazione, la Sezione non intende discostarsi dai principi elaborati dalla giurisprudenza civile ed amministrativa (da ultimo esaustivamente, anche per i richiami ivi contenuti, cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 4413/2018; sez. IV n. 247/2019), secondo i quali:

a) gli artt. 3, 40 e 101 c.p.a. intendono definire gli elementi essenziali del ricorso, con riferimento alla causa petendi (i motivi di gravame) ed al petitum, cioè la concreta e specifica decisione richiesta al giudice; con particolare riguardo alla stesura dei motivi, lo scopo delle disposizioni è quello di incentivare la redazione di ricorsi dal contenuto chiaro e di porre argine ad una prassi in cui i ricorsi, oltre ad essere poco sintetici non contengono una esatta suddivisione tra fatto e motivi, con il conseguente rischio che trovino ingresso i c.d. "motivi intrusi", ossia i motivi inseriti nelle parti del ricorso dedicate al fatto, che, a loro volta, ingenerano il rischio della pronuncia di sentenze che non esaminano tutti i motivi per la difficoltà di individuarli in modo chiaro e univoco e, di conseguenza, incorrano nel rischio di revocazione;

b) la chiarezza e specificità degli scritti difensivi (ed in particolare dei motivi) si riferiscono all'ordine delle questioni, al linguaggio da usare, alla correlazione logica con l'atto impugnato (sentenza o provvedimento che sia), alle difese delle controparti; ne consegue che è onere della parte ricorrente operare una sintesi del fatto sostanziale e processuale, funzionale alla piena comprensione e valutazione delle censure, così evitando la prolissità e la contraddittoria commistione fra argomenti, domande, eccezioni e richieste istruttorie;

c) l'inammissibilità dei motivi di appello non consegue solo al difetto di specificità di cui all'art. 101, co. 1, c.p.a., ma anche alla loro mancata "distinta" indicazione in apposita parte del ricorso a loro dedicata, come imposto dall'art. 40 c.p.a. applicabile a giudizi di impugnazione in forza del rinvio interno operato dall'art. 38 c.p.a.;

d) gli oneri di specificità e chiarezza incombenti sulla parte ricorrente (e sul suo difensore, che tecnicamente la assiste in giudizio) trovano il loro fondamento:

i) nell'art. 24 Cost., posto che solo una esposizione chiara dei motivi di ricorso o, comunque, delle ragioni che sorreggono la domanda consente l'esplicazione del diritto di difesa delle altre parti evocate in giudizio;

ii) nella loro strumentalità alla attuazione del principio di ragionevole durata del processo, ex art. 111, comma secondo, Cost., poiché un giudizio impostato in modo chiaro e sintetico, quanto alla *causa petendi* e al *petitum*, rende più immediata ed agevole la decisione del giudice, evita l'attardarsi delle parti su argomentazioni ed eccezioni proposte a mero scopo tuzioristico, rende meno probabile il ricorso ai mezzi di impugnazione e, tra questi, in particolare al ricorso per revocazione, a maggior ragione se proposto con finalità meramente dilatorie del passaggio in giudicato della decisione;

iii) nella necessità della difesa "tecnica", il che contribuisce a rendere evidente la natura della professione legale quale "professione protetta", ai sensi dell'art. 33, quinto comma, Cost. e degli artt. 2229 e seguenti del codice civile (cfr. Corte cost., 17 marzo 2010 n. 106);

iv) nella necessità di consentire alla controparte e al giudice di individuare chiaramente le censure proposte e conseguentemente consentire alla parte privata di approntare le relative difese nonché al giudice di delimitare correttamente l'oggetto del giudizio;

e) in definitiva, lungi dal porsi come un "ostacolo" alla esplicazione del diritto alla tutela giurisdizionale, i principi di specificità chiarezza e sinteticità sono funzionali alla più piena e complessiva realizzazione del diritto di difesa in giudizio di tutte le parti del processo, in attuazione degli artt. 24 e 111 Cost., e sostengono, una volta di più, le ragioni della necessità di difesa tecnica e, dunque, della natura "protetta" della professione intellettuale legale.

14.4. Nel caso di specie, la Sezione rileva che i singoli motivi non sono articolati in modo da sviluppare una compiuta ed argomentata critica degli atti impugnati; non indicano o, per lo meno, consentono di comprendere a quale dei molteplici atti impugnati si riferisca il vizio di illegittimità che viene di volta in volta dedotto; non contengono alcuna parte argomentativa finalizzata ad illustrare, sostenere e dimostrare la sussistenza del vizio asserito, perché risultano sviluppati in maniera assertiva ed apodittica.

14.4.1. Con riferimento ai singoli motivi su enumerati, si evidenzia inoltre che:

i. il primo motivo contiene un rinvio del tutto generico alla “parte in fatto”, dove, secondo la prospettazione di parte, si sarebbe dimostrata l’irrealizzabilità dell’opera: tale rinvio costituisce un’ulteriore ragione di “a-specificità” del motivo in esame perché non viene chiarito quale argomento della parte in fatto conterrebbe tale dimostrazione, dovendosi evidenziare, nel merito, che nella parte in fatto la circostanza della sovrapposizione fra i due progetti viene meramente asserita e in alcun modo dimostrata;

ii. il settimo motivo contrappone alle valutazioni di opportunità compiute dall’amministrazione e poste a fondamento della sua scelta alcune valutazioni di opportunità sviluppate dai ricorrenti, che, in quanto tali, sono chiaramente inammissibili nel giudizio di legittimità;

iii. il quattordicesimo motivo non prospetta alcun profilo di illegittimità della deliberazione impugnata, ma consiste in una mera previsione circa l’inutilità della variante nel prossimo futuro, priva di concretezza e, soprattutto, inidonea ad incidere sulla legittimità del provvedimento.

iv. il quindicesimo motivo, in particolare, oltre ad essere afflitto dai vizi di inammissibilità suenucleati, risulta anche smentito nel merito dall’attività procedimentale compiuta dall’amministrazione per procedere alla realizzazione delle opere.

15. Con il secondo motivo, si deduce la violazione dell’art. 23, comma 5, d.lgs. n. 50/2016 e dell’art. 19 d.P.R. n. 327/2001, in quanto la variante sarebbe stata disposta sulla scorta dell’approvazione del progetto preliminare di fattibilità, quando, però, a tale progetto non poteva farsi riferimento per l’impossibilità di applicare la norma dell’art. 23, comma 5, d.lgs. n. 50/2016, mancando i relativi decreti attuativi.

15.1. Il secondo motivo è infondato.

15.2. L’art. 19, comma 3, d.P.R. n. 327/2001 dispone che: *“Se l’opera non è di competenza comunale, l’atto di approvazione del progetto preliminare o definitivo da parte della autorità competente è trasmesso al consiglio comunale, che può disporre l’adozione della corrispondente variante allo strumento urbanistico”*.

Dalla verifica disposta in primo grado, si evince che ambedue i progetti presentati, e cioè sia quello dell'azienda ospedaliera e sia quello della società Kintel, presentano i requisiti del progetto preliminare, sicché è integrato il presupposto a cui l'art. 19 d.P.R. n. 327/2001 àncora il potere pubblico per disporre la variante "semplificata" dello strumento urbanistico.

Segnatamente, il verificatore, incaricato dal T.a.r. in primo grado, ha evidenziato che: *"Nel caso di specie l'approvazione del Progetto di fattibilità tecnica ed economica (equivalente al Progetto preliminare ai sensi dell'art. 23 comma 5° bis del DLgs n. 50/2016) dal Consiglio Comunale costituisce adozione della Variante Urbanistica al PRG vigente con valore di reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio per pubblica utilità per entrambe le trasformazioni previste (progetto AORN e Kintel)."* (pag. 25 della relazione).

Risulta pertanto irrilevante l'applicabilità o meno dell'art. 23, comma 5, d.lgs. n. 50/2016.

16. Con il terzo motivo, i ricorrenti deducono la violazione dell'art. 11 e 16 d.P.R. n. 327/2001, in quanto ai proprietari non sarebbe stato comunicato l'atto di avvio del procedimento per l'apposizione del vincolo preordinato all'espropriazione e della dichiarazione di pubblica utilità.

Non si potrebbe sostenere inoltre che i proprietari delle aree erano edotti di tali circostanze in ragione della precedente deliberazione del consiglio comunale n. 94/2017, da loro impugnata innanzi al T.a.r., perché *"La odierna adozione riparte da zero e con diversi progetti sovrapposti che si accavallano l'uno sull'altro"*.

Si opina che *"Se solo si fosse proceduto a tanto i ricorrenti avrebbero potuto dialogare con la pa e proporre la possibilità di parcheggi anche privati meno impattanti sul territorio e soprattutto avrebbe potuto evidenziare l'accavallamento dei due progetti, che li rendono irrealizzabili"*.

L'esame del terzo motivo va svolto congiuntamente alla disamina del quarto motivo del ricorso per motivi aggiunti che risulta incentrato su censure logicamente contigue e, segnatamente, sull'inapplicabilità dell'art. 21 octies,

legge n. 241/1990, in caso di omessa comunicazione di avvio del procedimento.

16.1. Il terzo motivo e il quarto motivo aggiunto sono infondati.

16.2. Risulta fondata la difesa comunale di primo grado secondo cui la partecipazione dei privati al procedimento non avrebbe comportato un esito differente ai sensi dell'art. 21 *octies*, comma 2, secondo periodo, legge n. 241/1990 (per l'applicabilità della norma, anche in materia espropriativa, Cons. Stato, sez. IV, 1° aprile 2019 n. 2114 e 11 novembre 2014 n. 5525; Cons. Giust. Amm. Sic., 14 settembre 2007, n. 851), per quanto persuasivamente dedotto dall'ente locale con riferimento alla specifica vicenda in esame e cioè che *“le aree individuate dall'amministrazione comunale per la realizzazione di aree verdi, di parcheggi e di un futuro ampliamento ospedaliero, non potrebbero essere diverse da quelle investite dal provvedimento finale, essendo le uniche attigue alla struttura ospedaliera libere da manufatti già esistenti.”*

Sotto un primo profilo, tale affermazione risponde pienamente al dettato dell'art. 21-*octies*, perché dimostra in punto di fatto l'impossibilità oggettiva dell'individuazione di aree alternative adiacenti al progetto e, quindi, l'impossibilità di pervenire a un *“contenuto dispositivo ... diverso da quello in concreto adottato”* ai sensi della norma citata.

Per vero, dovendosi dare all'art. 21-*octies* una interpretazione sostanzialista, in coerenza con la sua chiara *ratio*, non sarebbe stato tale – ad avviso del Collegio – neppure un *“contenuto dispositivo diverso”* che avesse previsto la possibilità di realizzare parcheggi in aree *“non attigue”* (le sole astrattamente individuabili), poiché si sarebbe trattato (non di un *diverso contenuto* dispositivo del progetto in esame, bensì di un contenuto proprio) di un *progetto* del tutto *diverso*, relativo – a differenza di quello in esame – a due interventi su aree non attigue e ben distinte, con ben altre conseguenze e difficoltà progettuali (ad esempio, assicurare la sicurezza del transito dei pedoni e degli infermi dall'una all'altra delle aree distinte).

Sotto un secondo profilo, la medesima affermazione dell'ente locale risulta sul versante fattuale e logico pienamente condivisibile e non adeguatamente contestata e smentita dagli appellati.

Sul punto, le deduzioni procedurali che i ricorrenti deducono avrebbero potuto far valere in sede amministrativa – articolate sia nel terzo motivo del ricorso introduttivo che, principalmente, nel quarto motivo del ricorso per motivi aggiunti - sono:

a. in parte, generiche, in quanto la locuzione *“possibilità di parcheggi meno impattanti”* risulta priva di un contenuto concreto e valutabile nel presente giudizio, idoneo a mettere in discussione la proporzionalità e la ragionevolezza della scelta comunale, così come, analogamente, non lo è l'affermazione secondo cui *“il parcheggio di cui al project financing è sovra dimensionato, inutile ed eccessivo”* o l'affermazione secondo cui *“la nuova viabilità ed i nuovi parcheggi non rispettano il P.U.T. (Piano Urbano del Traffico) e il P.G.T.U. (Piano Generale del Traffico Urbano) e il P.U.P. (Piano Urbano Traffico), né si coordinano con detti strumenti”*;

b. in parte inammissibili, perché finalizzate a sovrapporre proprie considerazioni di merito a quelle articolate dal Comune (in particolare, le considerazioni relative alla *“inutilità”* del progetto perché *“a breve verrà finito il Policlinico universitario”* che, secondo le previsioni degli appellati, farà *“perdere”* all'ospedale di Caserta *“gran parte se non tutte le sue funzioni”*, all'*“odioso privilegio”* di *“realizzare parcheggi per i soli dipendenti dell'A.O.”*, al fatto che *“non è assolutamente necessario prevedere alberghi e zone camping per caravan nel parcheggio”*, alla circostanza che la scelta comunale *“depotenzia l'uso dei mezzi collettivi in generale invogliando l'uso della autovettura privata”*);

c. per altro verso, manifestamente infondate (come ad es. quella relativa all'*“accavallamento”* fra i due progetti, alla necessità di una programmazione dei parcheggi ai sensi della legge n. 122/1989) come si evince dalla disamina e dalla reiezione dei motivi di ricorso esaminati nel presente giudizio.

16.3. In aggiunta alle esposte considerazioni – già di per sé dirimenti – va, comunque, rimarcato che la violazione delle garanzie partecipative va intesa in senso sostanziale e non meramente formale (Cons. Stato, sez. II, 12 febbraio 2020, n. 1081): con specifico riferimento al caso di specie, tale violazione non risulta avvenuta, nella sostanza.

Con la nota prot. n. 27438 del 12 marzo 2018, indirizzata impersonalmente agli eredi del signor Giuseppe Petriccione, (e ricevuta dalla signora Cecilia Petriccione), e le note 27426 e “27426 CE” recanti pari data e indirizzate ai signori Paolo Palmiero e Luigi Palmiero, tutte depositate in atti, nonché con le note prot. nn. 20360, 20387 e 20396 del 21 febbraio 2018, non depositate in atti, ma espressamente richiamate nella deliberazione di C.C. n. 59/2020, risulta che il Comune ha emanato gli atti di comunicazione di avvio del procedimento.

Queste comunicazioni sono state poi ulteriormente “ripetute” con le note prot. nn. 127934, 127937 e 127941 del 22 novembre 2019, indirizzate a Benedetto Petriccione, Lucia Petriccione e Anna Petriccione e depositate in atti.

Accanto all’avvenuto invio di queste comunicazioni, va considerato che il Collegio ritiene infondata e da respingere la difesa degli appellati secondo cui non sarebbe corretto affermare che *“gli stessi [scilicet, gli odierni appellati] erano edotti di tanto [ossia del procedimento di variante “semplificata”] in ragione della precedente del CC n. 94/17”* in quanto *“detti avvisi riguardano l’iniziale ipotesi progettuale dell’Ospedale poi abiurata e non anche il parcheggio del Comune”*. A differenza di quanto affermato dagli appellati, la vicenda amministrativa è unitaria e le deliberazioni di consiglio comunale n. 59/2020 e 14/2021 costituiscono la prosecuzione del provvedimento n. 94/2017, che ha approvato il *“progetto preliminare della variante urbanistica al PRG”* e che ha demandato al dirigente dei lavori pubblici la redazione del progetto definitivo delle opere pubbliche previste in variante al PRG, da approvarsi ai sensi dell’art. 19 DPR n. 327/2001.

Per il concreto svolgimento della vicenda scrutinata - che ha visto lo svolgimento di un primo procedimento culminato nella deliberazione di consiglio comunale n. 94/2017, il cui esito è stato impugnato dagli appellati nel giudizio n.r.g. 310/2018; il coinvolgimento degli organi rappresentativi dell'ente e, dunque, lo svolgimento di un vivace dibattito in merito; il richiamato molteplice invio di comunicazioni indirizzate agli odierni appellati - e per il rilievo assunto nell'ambito del territorio cittadino delle opere pubbliche da realizzare, deve ritenersi provato, secondo criteri di comune esperienza, che gli appellati fossero a conoscenza dello svolgimento dei procedimenti amministrativi preordinati alla variante e all'espropriazione dei fondi di loro proprietà e che a tali procedimenti essi si siano voluti volontariamente sottrarre.

17. Con il quinto motivo, i ricorrenti, dopo essersi limitati a riportare il contenuto dell'art. 12 d.P.R. n. 327/2001, ne censurano la violazione, deducendo esclusivamente che: *“È chiaro, quindi, che sulla base dell'adozione di una variante non può essere giammai disposta anche la dichiarazione di pubblica utilità. In pratica il Comune ha bruciato i tempi anticipando, con un atto ai limiti della nullità, gli effetti della P.U. Trattasi di vizio radicale.”*

17.1. Il motivo è sia inammissibile che infondato.

17.2. Il motivo è inammissibile per violazione dell'art. 40 comma 1, lett. d), c.p.a., difettando della necessaria specificità e chiarezza, da intendersi secondo le motivazioni in diritto già esposte nel §. 14.3., a cui si rinvia. Segnatamente, la deduzione di parte risulta apodittica e non argomentata.

17.3. Il motivo è comunque anche infondato, in diritto.

17.3.1. Ai sensi dell'art. 19, comma 2 e 3, *“L'approvazione del progetto preliminare o definitivo da parte del consiglio comunale, costituisce adozione della variante allo strumento urbanistico.*

*Se l'opera non è di competenza comunale, l'atto di approvazione del progetto preliminare o definitivo da parte dell'autorità competente è trasmesso al consiglio comunale, che può disporre l'adozione della corrispondente variante allo strumento urbanistico”*.

Ai sensi dell'art. 10 comma 2, *“Il vincolo [preordinato all'esproprio] può essere altresì disposto, dandosene espressamente atto, con il ricorso alla variante semplificata al piano urbanistico da realizzare, anche su richiesta dell'interessato, con le modalità e secondo le procedure di cui all'articolo 19, commi 2 e seguenti”*.

Ai sensi dell'art. 12, comma 2, *“Le varianti derivanti dalle prescrizioni... di altro atto di cui all'articolo 10... sono approvate dall'autorità espropriante ai fini della dichiarazione di pubblica utilità e non richiedono nuova apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.”*.

17.3.2. Come risulta anche dalla verifica svolta in primo grado (pag. 25 della relazione), nel corso della sequenza procedimentale scrutinata nel presente giudizio, la variante puntuale è stata deliberata dal Comune relativamente a progetti qualificabili come *“progetto preliminare o definitivo”*, così come richiesto dall'art. 19, commi 2 e seguenti, d.P.R. n. 327/2001. Conseguentemente, si è perfezionata la variante *“semplificata”* disciplinata da questa disposizione e si sono prodotti i relativi effetti giuridici sul versante urbanistico e ai fini del procedimento espropriativo. Infatti, questa tipologia di variante, ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 10, comma 2, 12, comma 2, e 19, comma 3, del d.P.R. n. 327/2001, oltre a modificare l'assetto urbanistico del territorio comunale, comporta, altresì, l'apposizione del vincolo preordinato all'espropriazione e la contestuale dichiarazione di pubblica utilità.

17.3.3. A tal fine, giova evidenziare che non rileva la circostanza che il verificatore abbia affermato che il progetto della società Kintel avesse natura di progetto preliminare, in quanto tale circostanza non costituisce oggetto della censura proposta da parte degli odierni appellati con il motivo in appello in esame e quella del Giudice amministrativo, come già rimarcato, costituisce una giurisdizione che ha natura *“soggettiva”*, *“rivolta alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive e solo mediatamente al ripristino della legalità dell'azione amministrativa, legalità che pertanto può e deve essere processualmente perseguita entro e*

*non oltre il perimetro dato dalle esigenze di tutela giurisdizionale dei cittadini?”. (Cons. Stato, Ad. Plen., 28 gennaio 2022 n. 3, § 12.2. e 7 aprile 2011, n. 4).*

18. Con il sesto motivo, che si riporta integralmente, i ricorrenti lamentano l'eccesso di potere per sviamento, per perplessità, per violazione del principio di leale amministrazione dei beni dei privati e la violazione dell'art. 41 Cost.

In particolare, gli appellati deducono, testualmente, che: *“L'area su cui sorgerà il nuovo parcheggio di cui al progetto Kintel si sviluppa su ben 17.206 mq e potrà dare la possibilità di realizzare 364 posti auto, 10 posti camper, 45 posti per motoveicoli ed un residence. A sua volta l'AO realizza parcheggi su mq 7.920 che si aggiungono a quelli già esistenti nel perimetro dell'AO.*

*La Kintel afferma che il parcheggio è al “servizio dell'ospedale” e impegna più o meno metà p.lla 147 che anche l'AO “auspica” di espropriare però in toto per realizzare una strada.*

*È evidente, quindi, il totale difetto di coordinamento delle due iniziative ed in parte la loro reciproca inutilità visto che entrambe realizzano parcheggi al servizio dell'ospedale, con gestione separata. Se andasse in porto si creerebbe una area di parcheggio spropositata di ben 25.126 mq (17.206 + 7920) degna di un policlinico, fermo restando l'incognita della p.lla 147.*

*L'eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria è palese e manifesto.”.*

18.1. Il motivo è infondato.

18.2. La verifica disposta in primo grado afferma che: *“...dopo tali modifiche i due progetti risultano compatibili. Dal punto di vista della compatibilità funzionale i due progetti sono complementari”* (pagina 34 della relazione).

18.3. In proposito, va evidenziato che prima delle modifiche a cui la verifica fa riferimento, sempre in base a quanto accertato dal verificatore, i progetti non erano compatibili con riferimento ad *“alcune aree da espropriare”* che rientravano in ambedue i piani particellari. Se tale circostanza fosse rimasta immutata, senza il verificarsi del coordinamento fra le iniziative, poi effettivamente effettuato, ciò avrebbe potuto comportare l'accertamento di un possibile vizio di eccesso di potere per difetto di istruttoria limitatamente a questo profilo e con salvezza degli ulteriori provvedimenti che

l'amministrazione avrebbe potuto emanare nella riedizione del potere successivamente al giudicato.

Tuttavia, l'avvenuto coordinamento fra i due progetti, accertato dal verificatore, elide in radice la sussistenza del presupposto posto a base della censura, né essa può essere accolta in ragione della lamentata "sproporzione" che affliggerebbe il parcheggio, secondo gli appellati, trattandosi di affermazione del tutto carente di base argomentativa e sconfinante nei profili di apprezzamento di merito rimesso all'amministrazione, in assenza di un'adeguata costruzione argomentativa finalizzata a dimostrare che la scelta concretamente presa dall'amministrazione abbia violato il principio di proporzionalità.

19. Con l'ottavo motivo, i ricorrenti deducono la violazione della legge n. 122/1989 e del d.lgs. n. 285/1992. In particolare, quale unico parametro di legittimità dell'operato delle amministrazioni viene indicato l'art. 36 del d.lgs. n. 285/1992.

Secondo gli appellati, *"L'individuazione di aree di parcheggio non può essere affidata alla estemporaneità del volere del Comune, che peraltro persegue un fine di lucro a danno dei privati proprietari in quanto gestirà la fonte di reddito con il proprio concessionario (primi 30 anni), ma al "Programma Urbano dei Parcheggi" c.d. P.U.P., previsto sin dal 1989 dalla L. n. 122/89 cd. Tognoli, che deve tenere conto del P.U.T. "Piano Urbanistico del Traffico" previsto dall'art. 36 del Nuovo Codice della Strada Dlgs 30/04/92 n. 285 che a sua volta si deve coordinare con il Piano di Risanamento a tutela ambientale e con i Piani di Trasporto"*.

19.1. L'ottavo motivo di ricorso è infondato.

19.2. L'art. 36 d.lgs. n. 285/1992, di cui gli appellati hanno censurato la violazione in primo grado, disciplina i piani urbani del traffico e piani del traffico per la viabilità extraurbana. Si tratta di strumenti di pianificazione che sono finalizzati *"ad ottenere il miglioramento delle condizioni di circolazione e della sicurezza stradale, la riduzione degli inquinamenti acustico ed atmosferico ed il risparmio*

*energetico, in accordo con gli strumenti urbanistici vigenti e con i piani di trasporto e nel rispetto dei valori ambientali, stabilendo le priorità e i tempi di attuazione degli interventi”.*

19.3. Dalla norma richiamata, non si trae, dunque, alcun elemento che induca a ritenere che tali strumenti di pianificazione rivestano una necessaria efficacia prodromica rispetto alla realizzazione dei parcheggi e siano dunque vincolanti nella previsione di nuovi parcheggi.

Considerazioni analoghe possono svolgersi rispetto agli altri atti che gli appellati si limitano meramente ad indicare, senza però metterne in risalto e dimostrarne il rilievo ai fini della dedotta illegittimità dei provvedimenti gravati.

20. Con il nono motivo, i ricorrenti censura il provvedimento gravato per difetto di motivazione. Secondo i ricorrenti, *“Trattandosi di una apposizione del vincolo in modo peggiorativo di un’area circoscritta, l’amministrazione è tenuta a supportarlo con una specifica ed esauriente motivazione”.*

20.1. Il nono motivo è infondato.

20.2. La variante disposta contiene la motivazione della scelta urbanistica effettuata, correlando la modificazione delle scelte pianificatorie pregresse alla necessità di procedere alla realizzazione di due opere pubbliche tra loro correlate e ritenute di importante rilievo, in quanto connesse alla necessità di potenziare la locale struttura ospedaliera.

21. Con il decimo motivo, i ricorrenti premettono che *“I due parcheggi, quello per i dipendenti ospedalieri e quello per il pubblico, potranno essere gestiti solo dal Comune/concessionario e dall’AO, libera di introdurre anche tariffe per il proprio personale”.* Da tale premessa, essi fanno scaturire la violazione dell’art. 41 Cost. in base ad un precedente di questo Consiglio (la decisione n. 1982 del 7 aprile 2010) e in quanto *“Si ha l’impressione che il Comune abbia preordinato una variante a danno dei privati a solo scopo di conseguire utili dalla gestione del parcheggio e agevolare i dipendenti dell’AO che non sono dei privilegiati: ciò rappresenta un classico sviamento in quanto si toglie al cittadino la possibilità di ottenere dei vantaggi economici da un proprio bene per trasferirlo in capo allo stesso Comune precedente ed a un terzo.”.*

21.1. Il decimo motivo di appello è infondato.

21.2. La scelta comunale di una gestione pubblica del parcheggio non risulta assunta in violazione dell'art. 41 Cost. e risulta altresì priva dei profili di irragionevolezza che le vengono imputati.

21.3. Quanto alla violazione dell'art. 41 Cost. essa viene argomentata dagli appellati facendo riferimento ad una decisione di questo Consiglio risalente nel tempo e, in particolare, al seguente passaggio: *“se un'area viene destinata a parcheggio pubblico, la relativa struttura può essere realizzata sia dalla P.A., sia per iniziativa dal privato proprietario che potrà sfruttarla in ragione del libero mercato al fine di trarne un beneficio economico”*.

Proprio tale passaggio, tuttavia, evidentemente travisato dagli appellati, smentisce il presupposto da cui essi muovono, perché da esso si evince che l'amministrazione ha discrezionalità nella scelta su quale sia la modalità di gestione ritenuta maggiormente proficua.

21.4. Quanto poi alla ragionevolezza di questa scelta, è opportuno ricordare che *“Nella ricerca del punto ottimale di equilibrio fra più esigenze contrapposte ma ugualmente tutelate, è normale che si prospetti una intera gamma di soluzioni possibili. In taluni casi, è la stessa legge ad indicare, in modo vincolato, la soluzione da preferire; in altri, la legge si limita a delimitare l'ambito delle scelte consentite, lasciando l'autorità amministrativa libera di effettuare la scelta definitiva fra più opzioni ugualmente legittime. Questo è ciò che comunemente si chiama discrezionalità amministrativa”*. La conclusione, di valore generale, che questo Consiglio ha tratto è che non *“ogni atto che appare per qualche verso criticabile, discutibile, poco convincente, sia da ritenere, per ciò solo, irragionevole e dunque illegittimo”* bensì solamente quello che risulti *“manifestamente irragionevole”* (Cons. Stato, Ad. plen., 6 febbraio 1993, n. 3, §§. 3 e 5).

22. Con l'undicesimo motivo, si lamenta l'illegittimità della deliberazione impugnata per mancata previsione dell'indennizzo.

Viene dedotto che: *“la reiterazione dei vincoli deve essere accompagnata, per essere legittima, dalla previsione di un indennizzo”*, mentre nel caso di specie *“tutto ciò*

*manca con ulteriore illegittimità radicale, in quanto la variante in realtà rappresenta anche la reiterazione di un vincolo F scaduto sotto diversa destinazione, ma pur sempre vincolo preordinato all'esproprio".*

Secondo gli appellati, l'indennizzo da prevedere *"andava rapportato ad un valore di € 2.028.000,00"*.

22.1. L'undicesimo motivo è infondato.

22.2. Ai sensi dell'art. 39 comma 1 d.P.R. n. 327/2001 *"In attesa di una organica risistemazione della materia, nel caso di reiterazione di un vincolo preordinato all'esproprio o di un vincolo sostanzialmente espropriativo è dovuta al proprietario una indennità, commisurata all'entità del danno effettivamente prodotto"*.

Nel caso di specie non è stato dedotto o comprovato alcun *"danno effettivamente prodotto"* da parte dell'atto di reiterazione del vincolo preordinato all'espropriazione, sicché nessuna *"indennità"* è dovuta.

23. Con il dodicesimo motivo i ricorrenti lamentano che: *"Il Comune per non incorrere nei divieti stabiliti dall'art. 4 del Reg. n. 5/11 in tema di variante al PRG nelle more del PUC, ha inteso approvare la variante urbanistica quale progetto pubblico ai sensi dell'art. 19 del DPR n. 327/01.*

*Ai sensi del c.2 dell'art. 19 del DPR n. 327/01 l'approvazione del progetto preliminare da parte del C.C. costituisce adozione di variante.*

*Il problema è che il progetto preliminare per poter essere considerato tale deve avere le caratteristiche di cui all'art. 17 in epigrafe e cioè deve essere composto dagli elaborati elencati dalla let. a) alla i) del c. 1."*

23.1. Il dodicesimo motivo è infondato.

23.2. Come evidenziato nel corso della disamina del secondo motivo di ricorso, la verifica disposta in primo grado ha accertato che i progetti presentati dall'azienda ospedaliera e dalla società Kintel presentano le caratteristiche, cioè il grado di elaborazione e gli allegati necessari, affinché siano considerati idonei all'approvazione della variante.

24. Con il tredicesimo motivo, i ricorrenti deducono la violazione degli articoli 3 e 38 della legge regionale n. 16/2004 e la violazione dell'art. 10, ultimo

comma, legge n. 1150/1942.

Argomentano che la delibera impugnata sarebbe illegittima perché con essa “non si “adottano” anche le modifiche alle NdA del PRG”.

Secondo i ricorrenti, “per poter adottare una variante occorre anche prevedere le modifiche alle NdA del PRG, soprattutto se con essa si cambiano destinazioni d’uso su di una vasta area di oltre 40.000 mq.

Pertanto il Comune doveva prevedere anche delle nuove NdA che disciplinassero l’area, visto che non c’è un progetto approvato.”.

24.1. Il tredicesimo motivo è infondato.

24.2. Il quadro normativo regionale di cui si allega la violazione, vigente *ratione temporis*, disponeva che:

i. “La pianificazione territoriale e urbanistica è definita dal complesso degli atti adottati dalle competenti amministrazioni in conformità alla legislazione nazionale e regionale, disciplinanti l’uso, la tutela e i processi di trasformazione del territorio.

La pianificazione territoriale e urbanistica disciplina con un sistema normativo e di vincolo tutte le attività di iniziativa sia pubblica che privata che comportano una trasformazione significativa del territorio, definendo:

a) per le attività pubbliche, la programmazione degli interventi da realizzare;

b) per le attività private, l’incentivazione delle iniziative riconosciute come concorrenti al miglioramento della qualità del territorio e corrispondenti all’interesse pubblico.

La pianificazione provinciale e comunale si attua mediante: a) disposizioni strutturali, con validità a tempo indeterminato, tese a individuare le linee fondamentali della trasformazione a lungo termine del territorio, in considerazione dei valori naturali, ambientali e storico-culturali, dell’esigenza di difesa del suolo, dei rischi derivanti da calamità naturali, dell’articolazione delle reti infrastrutturali e dei sistemi di mobilità; b) disposizioni programmatiche, tese a definire gli interventi di trasformazione fisica e funzionale del territorio in archi temporali limitati, correlati alla programmazione finanziaria dei bilanci annuali e pluriennali delle amministrazioni interessate.” (art. 3);

ii. “Le previsioni del Puc, nella parte in cui incidono su beni determinati e assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all’espropriazione o a vincoli che comportano

*l'inedificabilità, perdono efficacia se, entro cinque anni dalla data di approvazione del Puc, non è stato emanato il provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità. Tale scadenza si applica anche per le disposizioni del PUC che destinano determinate aree alla costruzione di infrastrutture di interesse pubblico 185.*

*Il comune può reiterare i vincoli di cui al comma 1 motivando adeguatamente la scelta, in relazione alle effettive esigenze urbanistiche e di soddisfacimento degli standard, e prevedendo la corresponsione di un indennizzo quantificato ai sensi del D.P.R. n. 327/2001.*

*A seguito della scadenza dei vincoli di cui al comma 1 si applicano, nelle zone interessate, i limiti di edificabilità previsti dalla legge regionale 20 marzo 1982, n. 17 e, previa deliberazione del Consiglio comunale, sono consentite opere pubbliche e di interesse pubblico 186.*

*In caso di mancata reiterazione dei vincoli urbanistici, il comune adotta la nuova disciplina urbanistica delle aree interessate mediante l'adozione di una variante al Puc, entro il termine di tre mesi dalla scadenza dei vincoli 187. Decorso tale termine, si procede ai sensi dell'articolo 39" (art. 38).*

24.3. La lettura degli articoli 3 (rubricato "Articolazione dei processi di pianificazione") e 38 ("Disciplina dei vincoli urbanistici") della legge regionale dimostra l'assenza di qualsiasi obbligo nel senso indicato dall'appellante e, dunque, l'infondatezza della relativa censura.

24.4. Parimenti, tale asserito obbligo di necessaria adozione di modifiche alle norme tecniche di attuazione unitamente alle altre modifiche disposte non si rinviene nell'art. 10 ultimo comma della legge n. 1150/1942, che si limita a disporre che: "La variazione del piano è approvata con la stessa procedura stabilita per l'approvazione del piano originario."

25. Con il diciassettesimo motivo, che si riporta integralmente, i ricorrenti deducono testualmente: "L'AO ha adottato tutte le delibere in epigrafe indicate sul falso presupposto che la delibera CC n. 94/17 avesse approvato la variante urbanistica. Lo stesso dicasi per il promotore. Detta circostanza le rende radicalmente illegittime in quanto si basano su di un plateale falso presupposto".

25.1. Il diciassettesimo è infondato.

25.2. Le delibere elencate nel ricorso introduttivo del giudizio – e a cui dunque il motivo di ricorso in esame necessariamente fa riferimento e rinvia - sono le seguenti:

- “1. Del. A.O. n. 196 del 4/11/19 di adozione del piano particellare di esproprio;*
- 2. Del. A.O. n. 725 del 3/09/18 di approvazione dello studio di fattibilità;*
- 3. Del. A.O. n. 1051 del 13/12/18 di riapprovazione dello studio di fattibilità.”.*

25.3. Il Collegio evidenzia, preliminarmente, che soltanto la delibera n. 725 del 3 settembre 2018 dà espressamente atto della circostanza che la delibera n. 94/2017 costituirebbe l'atto di approvazione del P.r.g., mentre le rimanenti delibere dell'Azienda ospedaliera non indicano tale presupposto fattuale e, anzi, come si dirà, nella delibera dell'Azienda ospedaliera n. 196/2019, si dà espressamente atto, nelle premesse, che il Comune debba *“avviare le procedure di adozione della variante al P.r.g.”.*

25.4. Partendo da quest'ultimo provvedimento, dalla lettura della delibera n. 196/2019 risulta che essa è stata emanata tenuto conto che *“con nota n. 23913 del 12.09.2019 questa A.O.R.N. ha trasmesso al Comune di Caserta i documenti necessari per l'avvio della procedura di adozione della variante al piano regolatore vigente, valutata la non conformità dell'intervento alle previsioni urbanistiche, nonché della procedura di esproprio da attuarsi mediante convenzione con il Comune di Caserta visto che l'area interessata dall'intervento non è di proprietà dell'AORN”* e tenuto conto del fatto che *“per avviare le procedure di adozione della variante al PRG e di esproprio dell'area il Comune di Caserta ha richiesto l'integrazione della documentazione trasmessa e nello specifico ha richiesto il piano particellare descrittivo e grafico di esproprio e la previsione di spesa per il costo dell'esproprio con relativa disponibilità finanziaria”.* Rispetto a questo provvedimento, dunque, neppure sussiste il *“falso presupposto”* che la parte ha dedotto con il motivo in esame.

25.5. Quanto ai provvedimenti di approvazione e ri-approvazione del progetto, diversamente da quanto dedotto dagli appellati, la circostanza che la delibera n. 725/2018 indichi erroneamente la circostanza dell'avvenuta approvazione della variante ad opera della deliberazione n. 94/2017 del

consiglio comunale di Caserta non ne comporta l'illegittimità per difetto di un presupposto o travisamento dei fatti.

Si evidenzia, in proposito, che il vizio di eccesso di potere per sviamento costituisce un'effettiva e comprovata divergenza fra l'atto e la sua funzione tipica, ovvero nell'esercizio del potere per finalità diverse da quelle enunciate dal Legislatore con la norma attributiva dello stesso, in particolare quando l'atto sia stato determinato da un interesse diverso da quello pubblico (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. VII, 28 marzo 2022, n. 2246; Sez. VII, 28 marzo 2022, n. 2257; Sez. II, 30 giugno 2021, n. 4977; Sez. V, 1 dicembre 2014, n. 5919). Analogamente, per l'*eadem ratio* tra le figure sintomatiche di eccesso di potere, quando si procede all'accertamento della sussistenza del vizio di legittimità di eccesso di potere per "travisamento dei fatti", l'errore commesso dall'amministrazione, per essere rilevante e comportare l'illegittimità dell'atto, deve cadere su elementi rilevanti della fattispecie attributiva del potere e deve essere idoneo ad incidere sulla funzione tipica che l'atto è chiamato a svolgere deviandola da quella prevista dalla legge.

Nel caso di specie, gli atti impugnati di cui si domanda l'annullamento per il dedotto travisamento costituiscono i provvedimenti di approvazione e "ri-approvazione" del progetto di fattibilità dell'intervento volto alla realizzazione dell'edificio di tre piani da destinare alla radioterapia e ad altre specialità mediche (delibere n. 725/2018 e 1051/2018).

Tali provvedimenti risultano finalizzati, dunque, ad esprimere l'assenso dell'ente ospedaliero alla realizzazione del progetto elaborato, per quanto concerne i profili di opportunità, relativamente agli aspetti tecnici e, infine, con riferimento all'impegno economico, sicché non è allegato dagli appellati in che modo la circostanza erroneamente indicata funga da presupposto di questa deliberazione, ne condizioni l'emanazione e risulti idonea a viziare il processo decisionale compiuto dall'ente in relazione allo scopo del provvedimento emanato, sviandone la funzione o disarticolando la logicità e la linearità del processo decisionale dell'amministrazione approvante.

26. Con il diciottesimo motivo, che si riporta integralmente e testualmente, i ricorrenti deducono che *“L’AO per ben due volte con le delibere n. 196 del 2019 e 251 del 2020 ha “adottato” il piano particellare di esproprio.*

*Detta anomala “adozione” è sconosciuta al nostro ordinamento giuridico che prevede che il particellare di esproprio va approvato con il progetto definitivo.*

*Nel caso di specie l’AO ha operato in maniera avulsa da detto contesto normativo creando ex novo un nuovo tipo di adozione dei piani di esproprio sconosciuta al nostro ordinamento giuridico e per ciò stessa illegittima.”.*

26.1. Il diciottesimo motivo di ricorso è inammissibile e infondato.

26.2. In punto di inammissibilità della censura per violazione dell’art. 40, comma 1, lett. d), c.p.a., il Collegio rinvia al §. 13.3. per le considerazioni in diritto ed evidenza relativamente alla doglianza in esame che gli appellati censurano l’operato dell’azienda ospedaliera, ascrivendole di agire *“in maniera avulsa da detto contesto normativo”*. A tale scopo, tuttavia, non si premurano, però, di indicare la norma o le norme che assumono essere state violate, né tantomeno di esplicitare le conseguenze che la dedotta violazione, riguardante, in tesi, esclusivamente i soli provvedimenti di approvazione del progetto emanati dall’azienda ospedaliera, comporterebbe sugli altri atti impugnati, innanzitutto sull’adozione e sull’approvazione della variante semplificata da parte del Comune di Caserta.

26.3. Ad ogni modo, va evidenziato che gli appellati paiono muovere – l’incertezza è connaturata alla mancanza di indicazioni nell’ambito del motivo in esame - dal presupposto, non espressamente indicato nella censura che la fattispecie in esame ricada nell’ambito applicativo dell’art. 16 d.P.R. n. 327/2001. Senonché, tale assunzione risulta errata.

L’art. 16, comma 2, prevede che: *“In ogni caso, lo schema dell’atto di approvazione del progetto deve richiamare gli elaborati contenenti la descrizione dei terreni e degli edifici di cui è prevista l’espropriazione, con l’indicazione dell’estensione e dei confini, nonché, possibilmente, dei dati identificativi catastali e con il nome ed il cognome dei proprietari iscritti nei registri catastali”*.

Tale norma, tuttavia, si riferisce al caso in cui la dichiarazione di pubblica utilità consegue dall'approvazione del progetto e, dunque, vi è la necessità - logica prima ancora che giuridica - che tale provvedimento che ha anche l'effetto di dichiarare implicitamente la pubblica utilità individui in modo preciso chi sono i soggetti che subiranno l'espropriazione e in riferimento a quali beni.

Nel caso di specie, invece, il procedimento seguito è stato quello dell'art. 19 d.P.R. n. 327/2001 e la dichiarazione di pubblica utilità è scaturita dall'adozione e dall'approvazione, secondo il procedimento "semplificato", della variante puntuale da parte del Comune, sicché risultava necessario e sufficiente ai fini della legittimità del procedimento che l'esatta individuazione dei proprietari delle aree e di quest'ultima venisse operata, come è avvenuto con la deliberazione n. 196 del 4 novembre 2019 (infatti, la deliberazione n. 251 del 6 marzo 2020 costituisce soltanto una modifica in riduzione delle aree da espropriare), antecedentemente all'avvio di questo procedimento per permetterne l'avvio.

27. Concluso l'esame dei motivi riproposti relativi al ricorso, può procedersi all'esame delle censure dei motivi aggiunti, proposti per impugnare la delibera di approvazione della variante.

28. Con il primo motivo aggiunto formulato, gli appellati ripropongono *per relationem* i vizi già proposti con il ricorso introduttivo del giudizio, quali vizi di illegittimità derivata che affliggerebbero anche gli atti impugnati con il ricorso per aggiunzione.

28.1. Il primo motivo aggiunto è infondato.

28.2. La reiezione dei motivi formulati con il ricorso e precedentemente esaminati determina l'infondatezza del motivo in esame.

29. Alla disamina del primo motivo aggiunto, per comodità e coerenza espositiva, può farsi seguire la disamina di quei motivi formulati con il ricorso per motivi aggiunti che contengono censure pressoché sovrapponibili ai

motivi del ricorso introduttivo del giudizio n.r.g. 5194/2020, e che, pertanto, vanno respinti per le medesime motivazioni.

29.1. Si tratta del terzo, del settimo, del nono, del decimo, dell'undicesimo, del dodicesimo, tredicesimo, quattordicesimo e del quindicesimo motivo formulati con il ricorso per motivi aggiunti.

29.1.1. Con il terzo motivo aggiunto, equivalente al terzo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, i ricorrenti censurano il provvedimento gravato evidenziando che non vi sarebbe stata la comunicazione di avvio del procedimento non potendosi ritenere validi a tal fine le comunicazioni prot. n. 20360, 20387 e 20396 del 21 febbraio 2018 e 27426 del 12 marzo 2018.

Si deduce, inoltre, che gli atti di avvio del procedimento non conterrebbero le indicazioni prescritte dalla legge, che uno degli avvisi non indicherebbe il nominativo corretto e che i rimanenti sarebbero siglati con un segno grafico non intellegibile.

29.1.2. Con il settimo motivo aggiunto, i ricorrenti censurano il provvedimento, ribadendo le argomentazioni già sviluppate nel secondo motivo del ricorso introduttivo del giudizio.

29.1.3. Con il nono motivo aggiunto, i ricorrenti censurano il provvedimento per violazione dell'art. 12 d.P.R. n. 327/2001 con una censura pressoché identica a quella del quinto motivo del ricorso introduttivo del giudizio, salvo che per la chiosa finale che, nel motivo qui in esame, è così formulata: *“È chiaro, quindi, che non essendo mai stato approvato il progetto definitivo da parte dell’A.O. giammai poteva essere disposta la dichiarazione di pubblica utilità.”*

29.1.4. Con il decimo motivo aggiunto, i ricorrenti censurano il provvedimento riproponendo le medesime argomentazioni di cui all'ottavo motivo del ricorso introduttivo del giudizio.

29.1.5. Con l'undicesimo motivo aggiunto, i ricorrenti censurano il provvedimento riproponendo le medesime argomentazioni di cui al nono motivo del ricorso introduttivo del giudizio.

29.1.6. Con il dodicesimo motivo aggiunto, i ricorrenti censurano il provvedimento riproponendo le medesime argomentazioni di cui all'undicesimo motivo.

29.1.7. Con il tredicesimo motivo aggiunto, i ricorrenti ripropongono le medesime censure già articolate con il dodicesimo motivo.

29.1.8. Con il quattordicesimo motivo aggiunto, i ricorrenti ripropongono le medesime censure già articolate con il tredicesimo motivo.

29.1.9. Con il quindicesimo motivo aggiunto, i ricorrenti ripropongono le medesime censure già articolate con il sedicesimo motivo.

29.2. Sui motivi poc'anzi sintetizzati, il Collegio rileva che:

i. il terzo motivo aggiunto è infondato per le medesime motivazioni che hanno giustificato la reiezione del terzo motivo del ricorso introduttivo del giudizio (e del quarto motivo del ricorso per motivi aggiunti).

Va soggiunto, inoltre, che le censure che le parti espongono nel motivo in esame sono irricevibili, perché tardivamente proposte, in quanto, processualmente, per essere ammissibili, avrebbero dovuto essere fatte valere nel termine di impugnazione decorrente dall'avvenuto deposito degli atti di comunicazione di avvio del procedimento cui la censura si riferisce, avvenuto in data 20 gennaio 2021 (come del resto riferiscono i ricorrenti nel relativo motivo del ricorso per aggiunta), mentre il ricorso per motivi aggiunti è stato notificato in data 28 aprile 2021 (Cons. Stato, Sez. IV, 16 novembre 2022 n. 10092; Sez. VI, 24 agosto 2018, n. 5050).

ii. il settimo motivo aggiunto è infondato per le medesime motivazioni che hanno giustificato la reiezione del secondo motivo del ricorso introduttivo del giudizio;

iii. il nono motivo aggiunto è infondato per le medesime motivazioni che hanno giustificato la reiezione del quinto motivo del ricorso introduttivo del giudizio. In aggiunta a quanto evidenziato a definizione del nono motivo, va qui aggiunto che è infondato in fatto che l'Azienda ospedaliera non abbia presentato un progetto definitivo, in quanto il verificatore, nella relazione

depositata in primo grado, ha ritenuto che quello trasmesso dall'AORN Sant'Anna e San Sebastiano con note prot. n. 8800/U del 11 marzo 2020 e prot. n. 28017/U del 25-9-2020 al Comune di Caserta presentasse le caratteristiche di tale tipologia progettuale (pag. 25 della relazione di verifica);

iv. il decimo motivo aggiunto è infondato per le medesime motivazioni che hanno giustificato la reiezione dell'ottavo motivo del ricorso introduttivo del giudizio;

v. l'undicesimo motivo aggiunto è infondato per le medesime motivazioni che hanno giustificato la reiezione del nono motivo del ricorso introduttivo del giudizio;

vi. il dodicesimo motivo aggiunto è infondato per le medesime motivazioni che hanno giustificato la reiezione dell'undicesimo motivo del ricorso introduttivo del giudizio;

vii. il tredicesimo motivo aggiunto è infondato per le medesime motivazioni che hanno giustificato la reiezione del dodicesimo motivo del ricorso introduttivo del giudizio;

viii. il quattordicesimo motivo aggiunto è infondato per le medesime motivazioni che hanno giustificato la reiezione del tredicesimo motivo del ricorso introduttivo del giudizio;

ix. il quindicesimo motivo aggiunto è infondato per le medesime motivazioni che hanno giustificato la reiezione del sedicesimo motivo del ricorso introduttivo del giudizio.

30. Residua, in definitiva, l'esame del secondo, del quinto, del sesto, del sedicesimo e del diciassettesimo motivo aggiunto (essendo stato il quarto motivo dei motivi aggiunti esaminato congiuntamente al terzo motivo del ricorso introduttivo del giudizio n.r.g. 5194/2020).

31. Con il secondo motivo aggiunto, i ricorrenti deducono la violazione dell'art. 3, commi 2, 3, 4 e 5, art. 4, comma 2, e 7, comma 3, del regolamento n. 5/2011, in quanto il segretario comunale non avrebbe pubblicato la

deliberazione n. 59/2020 di adozione della variante sul BURC, con conseguente successiva illegittimità del provvedimento di approvazione della variante.

In particolare, dalla mancata pubblicazione della deliberazione n. 59/2020 sarebbe discesa la mancata presentazione delle osservazioni nei sessanta giorni dalla pubblicazione.

31.1. Il secondo motivo aggiunto, per come concretamente formulato dai ricorrenti di primo grado, è infondato.

31.2. In particolare, l'art. 7, comma 1, del regolamento n. 5/2011 dispone che: *“L'amministrazione procedente garantisce la partecipazione e la pubblicità nei processi di pianificazione attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti pubblici e privati nel procedimento dei piani o di loro varianti, in attuazione delle disposizioni della legge n. 241/90 e dell'articolo 5 della legge regionale 16/2004.”*, mentre al comma 3 dispone che: *“Entro 60 giorni dalla pubblicazione del piano o della variante è consentito a soggetti pubblici e privati, anche costituiti in associazioni e comitati, proporre osservazioni contenenti modifiche ed integrazioni alla proposta di piano o variante”*.

31.3. Il procedimento in questione è consistito nell'adozione e nell'approvazione di una variante puntuale circoscritta ai soli fondi di proprietà degli odierni appellati e, dunque, risulta evidente che è a quest'ultimi che dovesse essere garantita la “partecipazione” mediante “la pubblicità nei processi di pianificazione”.

Secondo i consolidati principi più volte enunciati dal giudice amministrativo, si ritiene che le forme di pubblicità consistenti in pubblicazioni e simili riguardanti piani, nel caso di varianti puntuali, vengono sostituite da comunicazioni e notificazione effettuate in forma individuale (cfr., ad es., sul diverso tema del decorso dei termini per l'impugnazione dell'approvazione di una variante puntuale, Cons. Stato, Sez. IV, 08 settembre 2023, n. 8224 e, ancor prima, sez. IV, 18 febbraio 2016, n. 650 e ivi ulteriore giurisprudenza). Gli appellati non hanno dunque titolo per dolersi della mancata pubblicazione della variante puntuale, in quanto la loro partecipazione al procedimento è, in

linea teorica, garantita dalla comunicazione in forma “individuale” (Cons. Stato, Sez. IV, 18 febbraio 2016, n. 650).

Venendo al caso di specie, in applicazione del suddetto, consolidato indirizzo, dal quale il Collegio non ritiene di doversi discostare, la mancata pubblicazione della variante puntuale, circoscritta ai soli fondi degli appellati, non è “di per sé” sufficiente a inficiarne la legittimità (come sarebbe stato, invece, in caso di variante generale), in assenza di una piena dimostrazione della mancata comunicazione e comunque della mancata conoscenza dell’esistenza del progetto e della sua rilevanza nei confronti dei destinatari.

32. Con il quinto motivo aggiunto, che si che si riporta integralmente, i ricorrenti deducono testualmente: *“Nelle premesse della Del. C.C. n. 14/21 si afferma che il Comune ha “approvato il progetto preliminare e definitivo”! Di cosa? Trattasi di un plateale falso presupposto in quanto la precedente delibera di adozione ha malamente utilizzato la disposizione non ancora vigente di cui al c. 5, dell’art. 23 in tema di “progetto di fattibilità tecnica ed economica”. Di conseguenza nessun progetto né definitivo, né preliminare è stato approvato”*.

32.1. Il quinto motivo aggiunto è inammissibile.

32.2. La deduzione svolta nel quinto motivo viola la norma di cui all’art. 40 comma 1 lett. d) c.p.a., trattandosi di una doglianza genericamente articolata.

33. Con il sesto motivo aggiunto, che si riporta integralmente, i ricorrenti deducono testualmente: *“Nella motivazione si legge che i ricorrenti hanno rinunciato alla sospensiva in vista del merito a breve, puntualmente fissato.*

*Trattasi di accadimento processuale neutro.”*

33.1. Il sesto motivo aggiunto è inammissibile, non potendo quanto in esso dedotto neppure qualificarsi come censura.

34. Con il sedicesimo motivo aggiunto, si deduce la violazione dell’art. 19, comma 4, d.P.R. n. 327/2001 in quanto mancherebbe l’approvazione della variante che, in tesi, secondo gli appellati, dovrebbe essere manifestata dalla Provincia.

In particolare, si evidenzia quanto segue: *“L’art. 19 ha un regime speciale tutt’ora disciplinato dalla fonte primaria nazionale, che è l’articolo in epigrafe ed in particolare il c. 4*

*Trattandosi di una norma “speciale” che prevale sulla generale era la Regione o suo ente delegato a dover “approvare” la variante entro 90 gg. e il C.C. doveva poi disporre l’efficacia in caso di silenzio.*

*Nel caso di specie la Provincia, debordando dal regime speciale scelto dal Comune al posto della conferenza di servizi, si è limitata a verificare la conformità al PCTP. Manca, quindi, la vera approvazione esplicita e/o implicita dell’ente sovraordinato”.*

34.1. Il sedicesimo motivo aggiunto è infondato.

34.2. La norma invocata dagli appellati prevede che: *“Nei casi previsti dai commi 2 e 3, se la Regione o l’ente da questa delegato all’approvazione del piano urbanistico comunale non manifesta il proprio dissenso entro il termine di novanta giorni, decorrente dalla ricezione della delibera del consiglio comunale e della relativa completa documentazione, si intende approvata la determinazione del consiglio comunale, che in una successiva seduta ne dispone l’efficacia”.*

Nel caso in esame, non risulta provato che la Regione ha manifestato il suo dissenso e, pertanto, l’approvazione della variante risulta legittima, rilevando la successiva determinazione del consiglio comunale non sui profili di legittimità dell’atto (e, pertanto, sul suo eventuale annullamento), bensì eventualmente sui profili di efficacia.

35. Con il diciassettesimo motivo aggiunto, i ricorrenti deducono la violazione dell’art. 17 d.P.R. n. 327/2001, in quanto secondo la censura che si ritrascrive integralmente: *“Il C.C. ha dichiarato la P.U. del progetto dell’A.O. che non è affatto un progetto definitivo per come descritto dagli artt. 24-32 del DPR n. 207/10 tutt’ora vigente in mancanza dei Regolamenti attuativi ex art. 23 e 261, c. 4, D. Lgs. n. 50/16.*

*Di conseguenza la P.U. non poteva essere dichiarata in quanto in applicazione dell’art. 17 in epigrafe essa può essere dichiarata solo in caso di progetto definitivo.”*

35.1. Il diciassettesimo motivo aggiunto è infondato.

35.2. La relazione di verifica ha evidenziato che *“il progetto trasmesso dall’AORN Sant’Anna e San Sebastiano con note prot. n. 8800/U del 11-3-2020 e prot. n. 28017/U del 25-9-2020 è un Progetto Definitivo sia del nuovo edificio a tre piani che dei moduli COVID per 24 posti letto, per le aree interessate da quest’intervento la Delibera di CC n. 59/2020 costituisce anche dichiarazione di pubblica utilità.”* (pag. 25 della relazione).

36. In conclusione, per le motivazioni sin qui esposte, in accoglimento dell’appello proposto dall’Azienda ospedaliera di rilievo nazionale ed alta specializzazione *“Sant’Anna e San Sebastiano”* di Caserta, va riformata la sentenza di primo grado e, per l’effetto, vanno respinti il ricorso introduttivo del giudizio e i relativi motivi aggiunti.

37. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso n.r.g. 5515/2024, come in epigrafe proposto, accoglie l’appello e, per l’effetto, in riforma della sentenza di primo grado, respinge il ricorso introduttivo del giudizio e i motivi aggiunti.

Condanna i signori Benedetto Petriccione, Anna Petriccione, Lucia Petriccione, Luigi Palmiero e Paolo Palmiero, in solido, alla rifusione, in favore dell’Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale e di Alta Specializzazione *“Sant’Anna e San Sebastiano”* di Caserta e del Comune di Caserta, delle spese del doppio grado di giudizio, che liquida in euro 8.000,00 (ottomila/00), oltre agli accessori di legge (I.V.A., C.P.A. e rimborso spese generali al 15%) per ciascuna delle due parti.

Compensa le spese dell’intero giudizio nei confronti della società Kintel s.p.a..

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio del giorno 27 febbraio 2025 e del giorno 29 gennaio 2026 con l’intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Michele Conforti, Consigliere, Estensore

Luca Monteferrante, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Michele Conforti**

**IL PRESIDENTE**  
**Luigi Carbone**

IL SEGRETARIO