



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Superiore delle acque pubbliche nelle persone degli

Ill.mi Sig.ri:



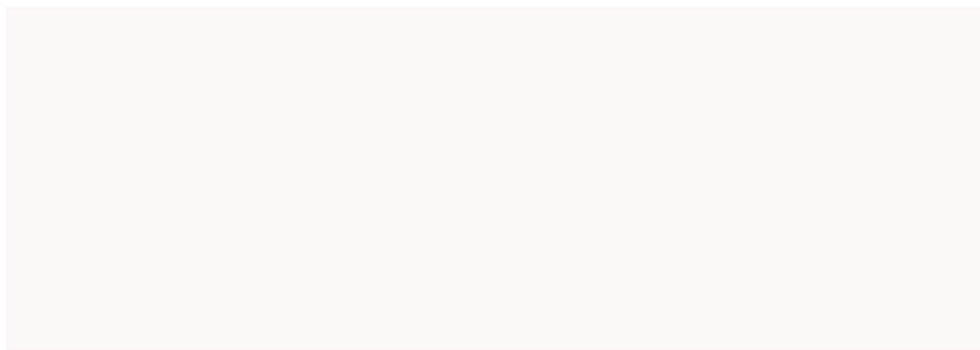
GIUDICI

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nella causa in sede di legittimità, iscritta nel ruolo generale al n. 156
dell'anno 2023, vertita

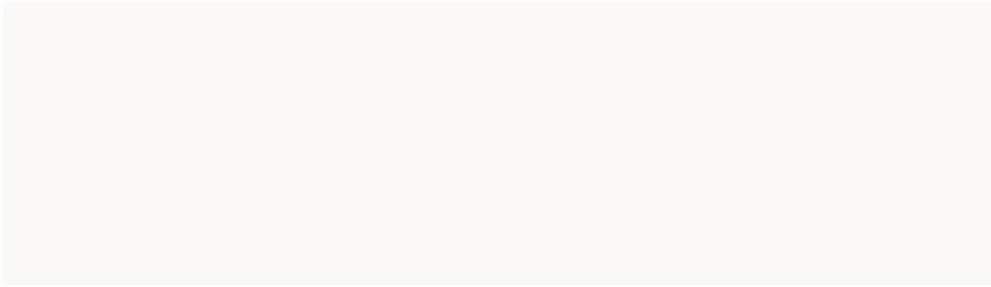
T R A



RICORRENTE



CONTRO



RESISTENTE

OGGETTO: PER L'ANNULLAMENTO

Quanto al ricorso introduttivo:

- del provvedimento prot. n. 6271 del 25 luglio 2012 del Comune di Cison di Valmarino con cui è stata disposta la sospensione di ogni determinazione in merito all'istanza n. 8798 del 8/10/2010 per il rinnovo del PdC 19/2007 del 18/04/2007;

Quanto al ricorso per motivi aggiunti:

- del provvedimento prot. n. 2319 del 15 aprile 2014 del Comune di Cison di Valmarino di rigetto della istanza n. 8798 del 8/10/2010 per il rinnovo del PdC 19/2007 del 18/04/2007 ed eventualmente della delibera della Giunta Provinciale della Provincia di Treviso nr. 359 del 3 settembre 2012 avente ad oggetto: Piano di Assetto del territorio intercomunale "della Vallata", Comuni di Cison di Valmarino (capofila), Follina, Miane, Revine lago, Tarzo e la Regione Veneto. Ratifica ai sensi dell'art. 15, comma 6, L.R. 11/2004 nella parte in cui inserisce i commi 10 e 15 (o 13) all'art. 37 della NTA del PATI, vietando tutti i movimenti terra fino alla redazione del P.I. e nella parte in cui i terreni della ricorrente sono stati individuati come area esondabile o a ristagno idrico e degli atti presupposti ed in particolare verbale Conferenza di Servizi 4.5.2012 e parere Comitato tecnico nr. 13 del 3.5.2012.



FATTO

1. Con ricorso avanti al T.A.R. per il Veneto r.g. n. 1746/2012, l'odierna deducente impugnava il provvedimento prot. 6271 del 25.07.2012 del Comune di Cison Valmarino, con cui è stata disposta la sospensione di ogni determinazione in merito all'istanza n. 8798 del 8.10.2010 per il rinnovo del pdc n. 19/2007 del 18.04.2007.

1.1. Con successivo ricorso per motivi aggiunti venivano altresì impugnati: il provvedimento prot. 2319 del 15.04.2014 di rigetto della istanza n. 8798 del 08.10.2010 per il rinnovo del pdc n. 19/2007 del 18/04/2007; la delibera della Giunta Provinciale della Provincia di Treviso nr. 359 dello 03.09.2012 di approvazione del PATI; gli atti presupposti, ed in particolare il verbale Conferenza di Servizi del 04.05.2012 ed il parere del Comitato Tecnico nr. 13 del 03.05.2012.

2. Il T.A.R. Veneto, con sentenza n. 1287/2022, pubblicata l'08.08.2022 dichiarava inammissibile il ricorso, stante la sussistenza della giurisdizione del TSAP.

3. La società Agricola Teson S.S. ha quindi provveduto ad assumere il ricorso, come integrato dal successivo ricorso per motivi aggiunti, in questa sede.

4. Dalle allegazioni delle parti e dalla documentazione in atti risulta che la società ricorrente presentava in data 3 aprile 2007 un progetto di miglioramento fondiario, regolarmente assentito dal Comune di Cison di Valmarino (con il permesso di costruire n. 19/2007) con cui si prevedeva un aumento del piano campagna. I lavori avevano avuto regolare inizio e sviluppo con l'apporto del terreno previsto e, tuttavia, a causa di difficoltà finanziarie dei



soci, i lavori non erano stati portati a termine. Risolte le problematiche societarie, ma scaduta nel frattempo la validità del pdc, in data 08 ottobre 2010, veniva richiesto il rinnovo del permesso di costruire n. 19/2007.

4.1. Il 1° dicembre 2010 la Commissione Edilizia integrata si esprimeva favorevolmente, subordinando, tuttavia, il rilascio del titolo all'acquisizione di un nuovo parere idraulico ad opera del Genio Civile. Il parere idraulico veniva rilasciato in data 11 maggio 2012.

4.2. A fronte del silenzio del Comune, in data 13 giugno 2012 la società diffidava il Comune, chiedendo poi l'intervento della Provincia di Treviso con la nomina di un Commissario *ad acta*.

4.3. La Provincia di Treviso, con nota del 16 luglio 2012 riscontrava, facendo presente la vigenza del silenzio assenso e che in ogni caso, rispetto all'inerzia, competente era pur sempre il Comune, nella figura del responsabile individuato dalla P.A. Veniva quindi diffidata direttamente l'amministrazione comunale e, non risultando noto il funzionario preposto, per essa tutti i funzionari apicali (racc. a/r 24.072012).

4.4. A seguito di ciò, il responsabile del IV servizio del Comune di Cison, con il provvedimento prot. 6271 del 25 luglio 2012, comunicava la "sospensione di ogni determinazione" ex art. 12 comma 3 D.P.R. 380 del 2001 in ordine all'istanza presentata, in considerazione del rilievo che il Consiglio Comunale, con deliberazione n. 3 del 23 febbraio 2011, aveva adottato il Piano di Assetto del Territorio Intercomunale che, all'art. 37, comma 9, delle relative N.T.A., prevedeva "*nelle aree esondabili o a ristagno idrico (deflusso difficoltoso) ... è vietata la costruzione di opere che possano sbarrare il naturale deflusso delle acque sia superficiale che di falda*" e che "*per la*



loro natura le opere oggetto dell'originario permesso e della richiesta di rinnovo qui in predicato, risolvendosi in un innalzamento dell'originario piano di compagine dell'area si pongono in contrasto con la sopra riportata disposizione delle NTA del PATI adottato”.

4.5. Una volta approvato e pubblicato il PATI, il Comune di Cison comunicava, con nota del 18 aprile 2013, il preavviso di rigetto, ritenendo che l'art. 37 delle NTA del PATI impedisse il livellamento vietando “*la costruzione di opere che possano sbarrare il naturale deflusso delle acque, sia superficiali che di falda*”. Tale nota veniva riscontrata dalla società deducente il 30 aprile 2013, facendo presente che lo spianamento non impediva alcun deflusso, anzi, provocava l'effetto esattamente opposto. Tale comunicazione induceva il Comune a ulteriore approfondimento istruttorio, gravando la ditta ricorrente, di ulteriore produzione tecnica e fotografica, tempestivamente adempiuta. Seguiva quindi una ulteriore comunicazione di preavviso di rigetto.

4.6. Infine, con provvedimento prot. 2319 del 15 aprile 2014 veniva comunicato il rigetto definitivo dell'istanza. In particolare, il Comune sosteneva come l'innalzamento rispetto all'attuale quota del piano campagna sarebbe di per sé capace di incidere sul naturale deflusso delle acque, posto che le opere ricadrebbero nel divieto sopravvenuto di effettuare movimenti terra di cui al PATI, definitivamente approvato.

5. Ciò posto, la ricorrente ha riproposto in questa sede le seguenti censure avverso il provvedimento di sospensione, oggetto del ricorso introduttivo già presentato al T.a.r. Veneto.

5.1. Con il primo motivo di ricorso si è censurata la determinazione comunale



sotto il profilo dell'eccesso di potere per travisamento dei fatti, rappresentando che non era in progetto alcun innalzamento del piano campagna, ma semplicemente *“la sistemazione del terreno, l'ultimazione delle opere di governo idraulico, l'inerbimento delle superfici”*.

5.2. Con il secondo motivo si è censurata la carenza di motivazione, in quanto l'asserita *“interferenza idraulica”* non era fisicamente possibile, non derivando da un livellamento del terreno; l'Ufficio comunale non dimostrava la propria conclusione restando quindi una semplice convinzione personale.

5.3. Con il terzo motivo si è lamentata la violazione dell'art. 6, DPR 380/2011 perché, una volta ottenuti i pareri tecnici (cfr. parere Genio Civile) l'attività di livellamento doveva ritenersi libera, e quindi non poteva essere denegata ed inoltre, come anche opinato dalla Provincia di Treviso, si era comunque formato il silenzio assenso, sicché il Comune di Cison non poteva sospendere l'esame della domanda, ma semmai dichiarare che l'attività era libera ed, in ogni caso, che si era formato il silenzio assenso.

5.4. Con il quarto motivo si è censurata la determinazione del provvedimento impugnato che ritiene il terreno ricompreso nelle aree esondabili e a ristagno idraulico (deflusso difficoltoso).

5.4.1. In tesi attorea la tavola 2 del PATI e l'elaborato QC.63 del PATI non ricomprirebbero la proprietà della ricorrente e quindi il richiamo all'art. 37 NTA del PATI doveva intendersi illegittimo.

5.5. Con il quinto motivo si è censurata l'errata interpretazione dell'art. 37 delle NTA del PATI che vieta solo le opere che *“possono sbarrare il naturale deflusso delle acque”*, non il livellamento del terreno che tale deflusso non ostacolerebbe, ma semmai agevolerebbe.



6. Con il ricorso per motivi aggiunti, proposto avverso il provvedimento di diniego del rinnovo del permesso di costruire, la società ricorrente ha formulato i motivi di seguito precisati.

6.1. Con il primo motivo si è dedotta l'errata interpretazione e applicazione dell'art. 37 NTA del PATI. La normativa del PATI non vieterebbe, in tesi, il livellamento finale di un miglioramento fondiario e il Comune avrebbe dato un'interpretazione errata a detta normativa.

I lavori, compreso il riporto di terreno, secondo la prospettazione attorea, erano stati eseguiti entro il termine di validità del titolo edilizio e, tuttavia, erano necessari ancora modesti lavori di finitura (livellamento) senza alcun ulteriore riporto di terreno.

La ricorrente censura anche l'interpretazione della norma risultante dal PATI approvato, che modificava quella del PATI adottato, assumendo inoltre che, avuto riguardo alle opere idrauliche regolarmente autorizzate e completate dall'impresa Teson e da altri soggetti sull'area circostante, nonostante eventi piovosi di intensità pari e superiori a quelli del 2010, nessuna esondazione era più avvenuta; ciò pertanto era segno che il miglioramento delle proprietà agricola aveva comportato un beneficio anche al territorio, per cui irragionevole doveva ritenersi l'interpretazione fornita dal Comune alla normativa del PATI.

A dire di parte ricorrente non sarebbero infatti vietati tutti i movimenti terra, ma solo quelli "per i quali è richiesta l'autorizzazione ai sensi della normativa e delle regolamentazioni specifiche". Era onere del Comune indicare la normativa e/o regolamentazione specifica che disciplina il completamento del



livellamento richiesto. Il PATI, quindi, con una norma “sovrabbondante” impediva i movimenti di terra sottoposti ad una regolamentazione specifica, ma non quelli che non richiedevano una approvazione specifica e da intendersi sottoposti solo alle ordinarie autorizzazioni edilizie.

6.2. Con il secondo motivo la ricorrente lamenta l’eccesso di potere, il travisamento dei fatti e il difetto di istruttoria.

Secondo la deducente l’affermazione dell’Ufficio tecnico secondo cui “la stesa e livellamento sulla superficie del fondo ... determina un diffuso innalzamento ... suscettibile di per sé di incidere sul naturale deflusso delle acque” sarebbe del tutto astratta (una sorta di petizione di principio) e non troverebbe alcuna dimostrazione.

L’acqua passante nei corsi d’acqua non è ostacolata dal livellamento che avviene nei campi e parimenti è salvo lo scolo dell’acqua piovana, essendosi conservata la differenza di quota con i fondi vicini.

Sarebbe stato onere del Comune di Cison dimostrare che il leggero innalzamento del piano campagna sui campi interessati, dovuto alla stesa del terreno ivi presente, influiva in modo concreto sul deflusso delle acque, tenendo conto delle opere idrauliche oggi presenti.

In tesi attorea sarebbe inoltre illegittimo il provvedimento che si discosti dalle conclusioni di un parere, senza dare conto delle ragioni della diversa motivazione. Nel caso, l’assenza di qualsiasi motivazione per cui il Comune aveva ritenuto che sia che la sistemazione del terreno costituisse ostacolo al deflusso, sia del perché avesse deciso di discostarsi dal parere espresso dal Genio Civile, renderebbe il provvedimento illegittimo.

6.3. Con il terzo motivo si lamenta la violazione e l’errata applicazione



dell'art. 37 delle NTA del PATI, sotto il profilo della carenza dei presupposti, assumendo che l'area oggetto della domanda non era, alla luce degli elaborati del PATI, né area esondabile, né area a ristagno idraulico (deflusso difficoltoso).

A ciò conseguirebbe, secondo la prospettazione attorea, che l'art. 37 delle NTA del PATI del Comune di Cison non potrebbe trovare applicazione nel caso di specie, con conseguente illegittimità, anche sotto questo profilo, del provvedimento oggetto di impugnativa.

L'area era stata infatti oggetto di inondazione per l'eccezionalità degli eventi del novembre del 2010 quando molte parti del territorio del Veneto erano state oggetto di allagamento.

7. La società ricorrente ha inoltre impugnato anche i commi 9 e 15 dell'art. 37 delle NTA del PATI, qualora ritenute ostative all'intervento, al fine di ottenere l'annullamento degli atti gravati per illegittimità derivata.

7.1. Segnatamente con il primo motivo si è dedotta la violazione degli artt. art. 9 e 10 legge 17 agosto 1942 n. 1150 e art. 14, legge Regionale Veneto 23 aprile 2004, n. 11. Il Comune di Cison di Valmarino ha proposto, oltre il termine, una osservazione, riferita all'introduzione di una misura temporanea (nelle more della redazione del P.I.) ma potenzialmente "a tempo indeterminato" che vieta i movimenti terra. Tale divieto costituisce una limitazione allo stesso diritto di proprietà perché impedisce anche le operazioni di miglioramento fondiario necessarie a rendere produttivi i terreni. L'interesse della società ricorrente è quello di vedere garantita la possibilità di eseguire, anche in futuro, ulteriori interventi di miglioramento fondiario che necessitassero di movimenti terra.



La Provincia avrebbe quindi apportato al piano adottato sostanziali modifiche, in violazione dell'art. 9 e 10 della l. 1150/42.

7.2. Con il secondo motivo si è dedotto l'eccesso di potere per difetto di istruttoria, in quanto l'osservazione presentata oltre il termine dal Comune di Cison di Valmarino, era stata approvata dalla Provincia di Treviso e dalla Conferenza di Servizi del 4 maggio 2012 senza alcuna istruttoria tecnica, contrariamente al resto della normativa del PATI.

Per il principio del *contrarius actus*, nel caso in cui si voglia modificare una norma su cui si erano espressi in via consultiva altri organi (tecnici), la modifica doveva essere sottoposta allo stesso iter procedimentale.

7.3. Con il terzo motivo si è dedotto l'eccesso di potere per illogicità e irrazionalità sotto un duplice profilo.

In tesi attorea la misura provvisoria, ma a tempo indeterminato, del divieto di movimenti terra nelle aree esondabili e nelle quale sia comprovata l'esondazione od il ristagno idrico si appaleserebbe illogica ed irrazionale nonché generica. Infatti, la sfera di applicazione sarebbe assolutamente generica, non essendo comprensibile cosa, e come, debba intendersi per area nella quale sia stata comprovata l'esondazione od il ristagno idrico.

7.4. Con il quarto motivo si è dedotto l'eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto d'istruttoria. Alcuni terreni della ricorrente, infatti, erano stati inseriti nell'area "esondabile o a ristagno idrico". Tale classificazione, in tesi attorea, sarebbe errata perché l'area di proprietà della ricorrente era stata oggetto di un importante miglioramento fondiario, in parte in corso ed in parte oggetto di istanza di proroga di permesso di costruire.



La risagomatura dei corsi d'acqua e l'eliminazione degli avvallamenti avevano portato ad un deciso miglioramento del suolo, evitando negli ultimi anni qualsiasi esondazione. Tuttavia, la mancata possibilità di realizzare ulteriori movimenti di terra vanificherebbe i lavori realizzati. L'inserimento di parte della proprietà della ricorrente in area esondabile o a ristagno idraulico dovrebbe ritenersi illegittimo, perché prenderebbe a base quanto esistente molti anni prima, ignorando che i Comuni di Cison di Valmarino e di Tarzo avevano autorizzato opere di miglioramento fondiario, tali e idonee da rendere la proprietà non soggetta a esondazioni né a ristagno idrico.

8. Si è costituito il Comune di Cison di Valmarino, eccependo l'inammissibilità della riassunzione con riferimento al ricorso introduttivo, essendo stato il provvedimento di sospensione superato dal provvedimento di diniego definitivo e l'inammissibilità anche del ricorso per motivi aggiunti, essendo il provvedimento di diniego del rinnovo del permesso di costruire in tesi strettamente consequenziale al PATI già impugnato con ricorso straordinario al Capo dello Stato, che lo aveva respinto, stante la giurisdizione del TSAP ed avendo poi il TSAP poi giudicato tardivo il ricorso.

8.1. Nel merito ha comunque insistito per il rigetto del ricorso.

9. La società ricorrente ha controdedotto alla dedotta inammissibilità del ricorso introduttivo, assumendo di avere interesse all'annullamento del provvedimento di sospensione per tutte le conseguenze che ne potrebbero derivare, sia in termini di normativa applicabile all'istanza di rinnovo, sia in termini risarcitori.

Ha inoltre dedotto che l'area di sua proprietà, interessata al presente ricorso, non rientrerebbe tra quelle esondabili e, comunque, a ristagno idrico, come



risultante dagli atti di pianificazione.

Peraltro, in tesi attorea, avendo le prescrizioni del PATI natura regolamentare, le stesse potrebbero essere oggetto di disapplicazione nella presente sede.

10. Esaurita l'istruttoria, precisate le conclusioni innanzi al G.D., depositate le memorie conclusionali ad opera delle parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione all'esito dell'udienza pubblica del 9 aprile 2025.

DIRITTO

11. Oggetto della presente impugnativa sono gli atti in epigrafe indicati, già impugnati innanzi al T.a.r. Veneto, che, con sentenza della sez. II, 8 agosto 2022, n. 1287, ha declinato la propria giurisdizione in favore di questo TSAP, innanzi al quale il ricorso introduttivo e il successivo ricorso per motivi aggiunti sono stati riassunti, con riproduzione integrale delle doglianze.

12. Ciò posto, prima di passare ad esaminare i motivi di ricorso, occorre deliberare le eccezioni di rito formulate dal Comune, riferite in particolare all'inammissibilità, *rectius* improcedibilità del ricorso introduttivo, con cui si è impugnato il provvedimento di sospensione del rilascio del rinnovo del permesso di costruire, adottato nelle more di approvazione del PATI, in quanto superato dal successivo provvedimento di diniego del rilascio del titolo edilizio, in ragione delle previsioni contenute nel PATI definitivamente approvato.

12.1. Ed invero è noto come l'esame delle questioni preliminari di rito deve precedere la valutazione del merito della domanda (Cons. Stato, ad. plen., 7 aprile 2011, n. 4), salve esigenze eccezionali di semplificazione che possono



giustificare l'esame prioritario di altri aspetti della lite, in ossequio al superiore principio di economia dei mezzi processuali (Cons. Stato, ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5); inoltre l'ordine di esame delle questioni pregiudiziali di rito non rientra nella disponibilità delle parti (Cons. Stato, ad. plen., 25 febbraio 2014, n. 9).

La norma positiva enucleabile dal combinato disposto degli artt. 76, comma 4, c.p.a. e 276, comma 2, c.p.c., impone infatti di risolvere le questioni processuali e di merito secondo l'ordine logico loro proprio, assumendo come prioritaria la definizione di quelle di rito rispetto a quelle di merito, e fra le prime dando priorità all'accertamento della ricorrenza dei presupposti processuali (nell'ordine, giurisdizione, competenza, capacità delle parti, *ius postulandi*, ricevibilità, contraddittorio, estinzione), rispetto alle condizioni dell'azione (tale fondamentale canone processuale è stato ribadito anche da Cons. Stato, ad. plen., 3 giugno 2011, n. 10).

12.2. L'eccezione di improcedibilità è fondata atteso che, alla sospensione del rilascio del titolo edilizio nelle more dell'approvazione del PATI, oggetto del ricorso introduttivo, ha fatto seguito il diniego del titolo edilizio, avuto riguardo a quanto previsto dall'art. 37 delle N.T.A. del PATI definitivamente approvato, parzialmente diverso dal PATI adottato, che era stato posto a base del provvedimento di sospensione, con conseguente traslazione dell'interesse al ricorso avverso tale atto, in effetti impugnato con il ricorso per motivi aggiunti.

12.3. Né si può ritenere che la ricorrente possa vantare comunque un interesse all'annullamento del provvedimento di sospensione in ragione, in tesi, della diversa normativa applicabile ove il provvedimento di sospensione



fosse annullato.

12.4. Ed invero, anche a ritenere che il provvedimento di sospensione sia illegittimo e che il titolo edilizio si sia comunque formato per silenzio assenso, secondo quanto tra l'altro dedotto da parte ricorrente nel terzo motivo del ricorso introduttivo, il provvedimento così formatosi *per silentium* sarebbe comunque decaduto in forza della normativa sopravvenuta, data dall'art. 37 comma 15 del PATI definitivamente approvato - che non trova corrispondenza nel PATI adottato – secondo cui *“nella more della redazione del PI, nelle aree esondabili o a deflusso difficoltoso individuate negli elaborati cartografici del PATI e nelle aree nelle quali sia comprovata l'esondazione od il ristagno idrico, sono vietati tutti i movimenti di terra, per i quali è richiesta l'autorizzazione ai sensi della normativa e delle regolamentazioni specifiche”*.

Per contro la previsione ostativa, posta a base del provvedimento di sospensione, era data dal comma 9 del PATI adottato secondo cui *“Nelle aree esondabili o a ristagno idrico (deflusso difficoltoso):*

- a) *Con riferimento alla tavola QC 6.3 – “carta idrogeologica” è vietata la realizzazione di nuove edificazioni e di nuovi volumi di qualsiasi tipo per le aree esondabili, è vietata la realizzazione di nuovi volumi interrati per le aree a ristagno idrico (deflusso difficoltoso);*
- b) *È vietata la costruzione di opere che possano sbarrare il naturale deflusso delle acque, sia superficiali che di falda;*
- c) *Gli interventi edificatori sono condizionati al rilevamento e censimento dei fossi presenti nell'area e alla loro manutenzione e connessione razionale con la rete scolante”*.



12.5. Dovendo trovare applicazione il comma 4 dell'art. 15 del D.P.R. 380/2001, vigente *ratione temporis*, secondo cui *“il titolo edificatorio decade anche con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il triennio dalla data di inizio”*, la società ricorrente non potrebbe trarre alcuna utilità dall'annullamento del provvedimento di sospensione, trovando detta norma applicazione anche relativamente alla richiesta di rinnovo del permesso di costruire, come evidenziato dalla giurisprudenza che ha precisato le differenze fra proroga e rinnovo del titolo edilizio (Consiglio di Stato sez. IV, 16 marzo 2023, n.2757 secondo cui *“Diversamente dalla proroga dei termini — intesa quale provvedimento di secondo grado che modifica, ancorché parzialmente, il complesso degli effetti giuridici delineati dall'atto originario, accedendo all'originaria concessione ed operando uno spostamento in avanti del suo termine finale di efficacia — il rinnovo della concessione edilizia implica il rilascio di un nuovo ed autonomo titolo, subordinato ad una nuova ed autonoma verifica dei presupposti richiesti dalle norme urbanistiche vigenti al momento del rilascio, in tal modo presupponendo la sopravvenuta inefficacia dell'originario titolo abilitativo”*).

12.6. Pertanto, rispetto al rinnovo del titolo edilizio, giammai potrebbe trovare applicazione il prevalente orientamento giurisprudenziale, formatosi rispetto alla proroga, secondo il quale, nell'ipotesi di sopravvenienza pianificatoria incompatibile, se i lavori siano in corso al momento di entrata in vigore della nuova regolamentazione, la fattispecie decadenziale non matura ed il termine finale può essere prorogato in presenza dei presupposti delineati



in via generale dal comma 2, *id est* il tempestivo inizio dell'intervento e l'impossibilità di portarlo a compimento per cause di forza maggiore o, comunque, indipendenti dalla volontà dell'interessato (in tal senso cfr., ex aliis, Cons. St., sez. IV, 21 dicembre 2021, n. 8477; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 15 aprile 2022, n. 873; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. III, 7 luglio 2008, n. 2057).

12.7. Parte ricorrente non ha infatti in alcun modo dedotto e comprovato, al fine di ottenere l'annullamento del provvedimento di sospensione, che, ove non fosse intervenuto detto provvedimento, avrebbe portato a termine i lavori prima dell'entrata in vigore della deliberazione, avvenuta il 6 ottobre 2012, della Giunta provinciale di Treviso, n. 359 del 3 settembre 2012, del PATI dei Comuni di Cison di Valmarino, Follina, Miane, Revine Lago e Tarzo - conseguita alla prescritta conferenza di Servizi - pubblicata sul B.U.R. n. 77 del 21 settembre 2012, avuto tra l'altro riguardo alla circostanza che il nulla osta idraulico, costituente atto presupposto rispetto al rilascio del permesso di costruire, era stato presentato al Comune di Cison di Valmarino solo in data 11 maggio 2012, come risultante dal provvedimento di sospensione.

13. Peraltro, nonostante la declaratoria di improcedibilità del ricorso introduttivo, ex art. 35 comma 1 lett. c) c.p.a, stante l'inutilità dell'azione di annullamento, il collegio, avuto riguardo all'accertamento di illegittimità richiesta dalla parte, ritiene di procedervi ai fini della regolazione delle spese di lite, indipendentemente dal dedotto interesse risarcitorio, da ancorarsi invero alla spettanza del bene della vita che non può che essere relazionato al provvedimento finale di diniego del richiesto titolo edilizio.



13.1. Infatti, secondo la costante giurisprudenza, anche nelle ipotesi di decisioni in rito, salvo che non ricorrano evidenti ragioni di compensazione, le stesse vanno regolate secondo il principio della soccombenza virtuale.

13.2. Ciò posto, ferma l'acclarata improcedibilità dell'azione di annullamento, deve procedersi al mero accertamento dell'illegittimità del provvedimento di sospensione, avendo riguardo alle censure dedotte con il ricorso introduttivo, principiando, in quanto di carattere assorbente, da quelle diretta a contestare l'avvenuta formazione del titolo *per silentium*.

13.3. La stessa è fondata posto che il provvedimento di sospensione è stato adottato in data 25 luglio 2012, quanto già erano spirati i termini per l'adozione del provvedimento espresso sull'istanza di rinnovo del permesso di costruire, avendo riguardo al decorso del termine di trenta giorni previsto dal combinato disposto dei commi 6 e 9 dell'art. 20 del D.P.R. 380/01, nella versione applicabile *ratione temporis* - nel testo *precedente le modifiche apportate dal D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 134* - ovvero dalla presentazione al Comune del nulla osta idraulico, avvenuta in data 11 maggio 2012.

14. Né poteva intendersi ostativo alla formazione del titolo edilizio *per silentium* il contrasto con la normativa urbanistica, ovvero il contrasto con il PATI adottato, nelle more della sua approvazione, dato dall'indicata previsione del comma 9 dell'art. 37, dovendo trovare applicazione al riguardo la più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato che ritiene che, anche ove l'attività oggetto del provvedimento di cui si chiede l'adozione non sia conforme alle norme, si rende comunque configurabile la formazione del silenzio assenso (Consiglio di Stato n. 3813/2024, n. 11217/2023, n. 8156/2023 e negli stessi



termini, Consiglio di Stato n. 5746/2022).

Ed invero, come evidenziato da Consiglio di Stato n. 3813/2024 ritenere necessaria, ai fini della formazione del silenzio – assenso in materia edilizia, la piena conformità delle opere alla regolamentazione urbanistica determinerebbe, da un lato, un sostanziale svuotamento dell'istituto del silenzio assenso in materia di edilizia, dall'altro, renderebbe del tutto pleonastica *in subiecta materia* la previsione normativa di cui all'art. 20, comma 3, l. 241/1990, che prevede per le ipotesi di formazione del silenzio-assenso la possibilità per l'amministrazione di esercitare i poteri di autotutela previsti dagli artt. 21 – quinquies e 21- nonies, l. 241/1990 e s.m.i.

15. Ciononostante, va ulteriormente osservato che alcuna utilità potrebbe ricevere parte ricorrente dal richiesto annullamento del provvedimento di sospensione, anche a ritenere formato il titolo edilizio *per silentium* in quanto, a pochi giorni dalla sua formazione, ovvero con deliberazione della Giunta provinciale di Treviso, n. 359 del 3 settembre 2012, di approvazione del PATI, entrata in vigore il 6 ottobre 2012, è intervenuta la normativa sopravvenuta – parzialmente diversa da quella del PATI adottato, posta a base della delibera di sospensione – che avrebbe comunque comportato la decadenza del titolo, in quanto ostativo al suo rilascio, come precisato nella disamina del ricorso per motivi aggiunti.

16. Va del pari deliberata in via prioritaria, rispetto alle censure formulate con il ricorso introduttivo avverso il diniego definitivo del rilascio del rinnovo del titolo edilizio, l'eccezione formulata dal Comune resistente relativa all'inammissibilità dell'impugnativa del PATI, del pari proposta con il ricorso per motivi aggiunti.



16.1. La stessa è fondata posto che la società ricorrente ha impugnato in data 20 febbraio 2013 le previsioni del PATI oggetto del presente giudizio con ricorso straordinario al Capo dello Stato, dichiarato inammissibile con Decreto del Capo dello Stato 23.10.2018 (conformemente al parere del Consiglio di Stato, n. 567/2018) poiché la giurisdizione sugli atti oggetto dell'impugnazione spettava al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, ossia ad una giurisdizione rispetto alla quale il ricorso straordinario al Capo dello Stato non costituisce rimedio alternativo e il TSAP, successivamente adito dalla ricorrente in riassunzione, ha dichiarato il ricorso tardivo.

16.2. In ogni caso, a prescindere da tali rilievi e dal divieto di *ne bis idem*, l'impugnativa oggetto del ricorso per motivi aggiunti, in quanto presentata al T.a.r. solo in data 14 giugno 2014, deve intendersi tardiva, venendo in rilievo una prescrizione immediatamente lesiva della posizione della ricorrente, che avrebbe dovuto formare oggetto di tempestiva impugnazione, ovvero nel termine di sessanta giorni dalla pubblicazione sul B.U.R. n. 77 del 21 settembre 2012.

16.3. Destituita di fondamento è poi la richiesta disapplicazione che può venire in rilievo solo rispetto agli atti regolamentari, laddove la prescrizione oggetto di impugnativa deve intendersi come una prescrizione conformativa della proprietà della ricorrente, propria degli atti pianificatori, avuto riguardo al rinvio operato alla cartografia allegata al PATI, priva del carattere della generalità ed astrattezza, propria delle norme regolamentari.

17. Ciò posto, nell'esaminare i motivi del ricorso per motivi aggiunti, per la parte rivolta avverso il diniego del rinnovo del titolo edilizio, occorre in via logica esaminare prioritariamente il terzo motivo, con cui parte ricorrente



assume che i terreni di cui è causa non rientravano tra quelli a rischio di esondazione in base alla cartografia allegata al PATI.

17.1. Il motivo è destituito di fondamento, atteso che l'area di proprietà della ricorrente è evidenziata all'interno della "Carta di fragilità" nel perimetro delle aree esondabili o a ristagno idrico.

17.2. Peraltro, come dedotto da parte del Comune di Cison, il T.a.r. per il Veneto, decidendo sull'impugnativa proposta avverso il Piano degli Interventi del Comune di Cison, consequenziale al PATI, con sentenza 1313/2024, dopo aver dato atto che *"il terreno delle ricorrenti, per la sua conformazione fisica e per la sua collocazione a fondo valle, è soggetto alle esondazioni provenienti dai corsi d'acqua che lo lambiscono, i torrenti Soligo e Piaveson, ed è soggetta a fisiologico e periodico allagamento per effetto di precipitazioni anche non eccezionali"*, ha concluso che *"alcun rilievo può ... essere mosso al PI per avere, in coerenza ed in attuazione del PATI, recepito la classificazione dell'area già operata dal PATI stesso, a tutela e salvaguardia della sicurezza idrogeologica del territorio comunale"*, e per l'effetto ha rigettato in toto le plurime censure formulate dalla società ricorrente.

Con la indicata sentenza il T.a.r. ha condivisibilmente evidenziato in particolare che *"il terreno delle ricorrenti, per la sua conformazione fisica e per la sua collocazione a fondo valle, è soggetto alle esondazioni provenienti dai corsi d'acqua che lo lambiscono, i torrenti Soligo e Piaveson, ed è soggetta a fisiologico e periodico allagamento per effetto di precipitazioni anche non eccezionali"*.

Ancora prima dell'evento calamitoso del 2010, il Genio Civile, col parere



del 9 aprile 2009 allegato agli atti di causa da parte dell'amministrazione comunale, sottolineava che: "Sulla base delle conoscenze storiche in possesso dello scrivente Ufficio è possibile delimitare le aree oggetto di frequenti fenomeni di allagamento, a partire dall'abitato di Mura (in Comune di Cison di Valmarino) e procedendo verso monte", ad "una fascia di 50 metri che costeggia le due sponde del fiume Soligo, e prosegue lungo tutto il perimetro dei due laghi di Revine".

Nel novembre 2010, inoltre, l'area fu coinvolta da un serio allagamento con tracimazione dei corsi d'acqua Soligo e Piaveson.

Il PATI ha considerato quanto sopra ed ha individuato "l'area esondabile o a ristagno idrico riportata nella Tavola 3 'carta delle fragilità', ove è compresa la proprietà delle ricorrenti", quale "derivante dallo studio geologico allegato al PATI, che aveva puntualmente verificato l'estensione delle aree allagate nell'evento calamitoso dell'autunno del 2010" (controdeduzioni all'osservazione n. 16 presentate al PI dalla Teson).

La classificazione idraulica del fondo delle ricorrenti, contenuta nella predetta Tavola 3 del PATI, è stata dunque operata dal Pianificatore sulla base di un puntuale studio successivo al fenomeno del 2010, che ha portato ad estendere al terreno agricolo la qualifica di ambito soggetto ad esondazioni, rispetto alla fascia di 50 m dalla sponda del Soligo già individuata dal Genio Civile col menzionato parere del 2009".

Il T.a.r. ha inoltre osservato, quanto alla disciplina delle aree a rischio esondazione, che "la scelta in questione è stata operata a monte dal PATI e non dal PI che costituisce, come sopra illustrato, attuazione del primo. Il PATI, infatti, individua due tipologie di aree "fragili", contrassegnate con un unico



segno grafico (Tav. 3 del PATI), e come tali fissa la disciplina comune (punti 12 e 15 dell'art. 37 delle NT del PATI)".

17.3. Peraltro, ove mai solo una parte dell'area di proprietà della società ricorrente di cui all'odierno ricorso fosse stata interessata dal divieto di cui alle prescrizioni delle NTA del PATI, i provvedimenti gravati non avrebbero potuto avere contenuto diverso (come di seguito precisato nel delibare i motivi di ricorso), in assenza di una richiesta di parte intesa a delimitare il rilascio del titolo edilizio alle sole aree non in contrasto con detta normativa.

18.Ciò posto, gli ulteriori motivi del ricorso per motivi aggiunti, nella parte diretta ad avversare il diniego del rinnovo del permesso di costruire, possono essere trattati congiuntamente, stante la loro stretta connessione, e in ordine logico.

18.1. Gli stessi sono destituiti di fondamento.

18.2. Non condivisibile appare in primo luogo la prospettazione attorea, secondo la quale i lavori da ultimare, oggetto del rinnovo del titolo edilizio, non avrebbero comportato alcun innalzamento del piano di campagna, essendo stata la terra già stata portata sul terreno, e necessitando, solo del livellamento e che pertanto si tratterebbe di interventi rientranti nell'edilizia libera, ai sensi dell'art. 6, co 1 lett. d) del DPR 380/2001.

18.2.1. Infatti l'assunto attoreo, oltre a contrastare con il comportamento confessorio della parte, dato dalla presentazione dell'istanza di rinnovo del permesso di costruire, è infondato in quanto l'"apporto esterno" di terreno vi è stato, e il fatto che il terreno approvvigionato da fuori e recapitato in loco per la successiva stesura sopra il piano di campagna naturale sia stato ivi accu-



mulato nel corso di validità dell'originario permesso di costruire, non consentirebbe certo di considerare quel terreno come non più "di riporto", e il complessivo intervento previsto dall'originario titolo come intervento di edilizia libera, dovendosi avere riguardo al risultato finale delle opere, comportanti nel loro complesso, vieppiù a seguito della stesura della terra oggetto di riporto sull'intera area oggetto degli interventi *de quibus*, un innalzamento del piano di campagna, con la conseguente necessità di rilascio del permesso di costruire, oltre che del parere paesaggistico e del nulla osta idraulico.

Ed invero secondo la giurisprudenza, le movimentazioni di terra comportanti l'innalzamento del piano di campagna, modificando in modo durevole l'ambiente circostante necessita del permesso di costruire (T.a.r. Toscana sez. III, 22 agosto 2019 n. 1194 con richiamo a T.a.r. Campania, sez. IV, 25 ottobre 2018, n. 6218 e a T.a.r. Umbria, 25 luglio 2018, n. 469).

Come precisato dal Cons. Stato, sez. IV, 28 novembre 2013 n. 5700, la c.d. quota zero corrisponde al livello del terreno privo di ogni intervento umano.

19. Ciò posto, le ulteriori censure sono prive di fondamento, non essendo necessario indagare se le movimentazioni di terra di cui è causa, comportanti innalzamento del piano di campagna, siano di ostacolo al libero deflusso delle acque, dovendosi applicare il disposto dell'art. 37 comma 15 delle NTA del PATI, che come innanzi precisato prevede che "*nella more della redazione del PI, nelle aree esondabili o a deflusso difficoltoso individuate negli elaborati cartografici del PATI e nelle aree nelle quali sia comprovata l'esondazione od il ristagno idrico, sono vietati tutti i movimenti di terra, per i quali è richiesta l'autorizzazione ai sensi della normativa e delle regolamentazioni specifiche*".



Ed invero la scelta sulla pericolosità degli interventi di movimentazioni di terra, necessitanti di esplicita autorizzazione, nelle aree esondabili o a deflusso difficoltoso, è già stata compiuta a monte con l'indicata previsione dell'art. 37, comma 15 della NTA del PATI.

19.1. Si è al riguardo già precisato come le movimentazioni di terra di cui è causa, comportanti innalzamento del piano di campagna, necessitino del rilascio del permesso di costruire, oltre che del nulla osta idraulico e del nulla osta paesaggistico, e come il "Piano degli Interventi", adottato ai sensi dell'art. 18 legge regionale n. 11/2004, abbia confermato la disciplina recata dal PATI e la portata conformativa dallo stesso recata sulla proprietà di parte ricorrente.

20. Pertanto, ai fini del rigetto delle censure attoree, è sufficiente osservare come il diniego opposto dal Comune di Cison sia motivato non solo perché le opere di cui trattasi sono state ritenute tali da poter "... sbarrare il naturale deflusso delle acque", ma anche per l'ulteriore autonoma ragione che il rinnovo del titolo domandato si pone in contrasto con il comma 15 delle NTA del PATI, per cui non occorre alcuna ulteriore motivazione, neanche in ordine alle ragioni di discostamento dal nulla osta idraulico, peraltro rilasciato prima dell'approvazione del PATI.

20.1. Lo spianamento e la successiva sistemazione sopra il naturale piano di campagna di oltre 12.000 mc. di terreno da riporto ricade infatti a pieno titolo nella categoria dei "movimenti terra" considerati dalla norma, trattandosi di intervento necessitante di autorizzazioni idraulica e paesaggistica (oltreché di permesso di costruire), l'opera non rientrando certamente nei movimenti terra "strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola" di cui all'art.



6 lett. d del D.P.R. 380/2001.

21. Ciò posto il ricorso introduttivo va dichiarato improcedibile, mentre il ricorso per motivi aggiunti va in parte dichiarato inammissibile (per la parte rivolta avverso il PATI) e in parte respinto (per la parte rivolta avverso il diniego del rinnovo del permesso di costruire).

22. Ricorrono peraltro i presupposti, avendo riguardo all'accertamento della soccombenza virtuale del Comune sul ricorso introduttivo, per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, definitivamente pronunciando sul ricorso in riassunzione in epigrafe indicato:

Lo dichiara improcedibile quanto al ricorso introduttivo.

In parte lo dichiara inammissibile e in parte lo respinge quanto al ricorso per motivi aggiunti.

Compensa le spese di lite.

Così deciso nelle camere di consiglio tenute in data 9 aprile 2025 e 8 maggio 2025.

Il Relatore

Il Presidente

Dott.ssa Diana CAMINITI

Dott. Antonio Pietro M. LAMORGESE

