



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel ricorso in sede di legittimità, iscritto al n. 80 del Ruolo Generale
dell'anno 2023, vertito

TRA



OGGETTO: ANNULLAMENTO

del provvedimento del 21 giugno 2018, notificato il 21 luglio 2018, di diniego della istanza di condono presentata il 30 aprile 1986 (prot. n. 8873) dal sig. Raffaello Cerri.

Visto il ricorso in riassunzione con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Quarrata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella udienza collegiale del 24 settembre 2025, il cons. Cecilia Altavista;

Premesso in fatto e considerato in diritto quanto segue:

Il signor Raffello Cerri, il 30 aprile 1986, presentava domanda di condono, ai sensi della legge 28 febbraio 1985 n. 47, per le difformità degli immobili, siti in via di San Gregorio del Comune di Quarrata, rispetto alla licenza edilizia n. 459/1972 (rilasciata il 21 marzo 1973 per immobile ad uso abitativo e manufatto adibita a falegnameria) e successiva variante 873/1973. Nel progetto allegato alla variante risulta la vicinanza delle opere al fosso Impialla. L'immobile abitativo, rispetto al progetto assentito, era stato realizzato con alcune difformità, tra cui una traslazione della posizione. La domanda di condono riguardava anche la realizzazione di una rimessa in pannelli di cemento prefabbricati.



Nel corso del procedimento di sanatoria era stata richiesta per tutti gli immobili oggetto di tale domanda di condono l'autorizzazione idraulica alla Provincia di Pistoia. Nella relazione tecnica allegata alla domanda presentata alla Provincia veniva indicata la distanza dal fosso Impialla per il manufatto adibito a falegnameria di 2,15, per l'immobile abitativo di metri 5,85, per la rimessa di metri 1,80. Il tecnico indicava altresì che il torrente aveva eroso la sponda nel corso del tempo e quindi gli immobili si trovavano ad una distanza inferiore rispetto al momento della loro realizzazione, quando dovevano essere stata edificati ad una distanza superiore ai 4 metri "dalla trincea superiore del torrente".

Con provvedimento del 30 marzo 2006 la Provincia di Pistoia rilasciava l'autorizzazione, sulla base del regolamento provinciale del demanio idrico approvato con delibera del Consiglio provinciale n. 298 del 2004, ritenendo la mancanza di pregiudizio per il deflusso delle acque e richiamando la foto aerea del 1980 da cui risultava una distanza superiore a quella attuale dal torrente.

Per il manufatto artigianale e la rimessa il condono è stato negato con il provvedimento n. prot. 23456 del 15 maggio 2008, trattandosi di manufatti posti a distanza inferiore a mt.4.00 dalla sponda del Fosso Impialla, nella fascia di rispetto di cui al r.d. 523 del 1904. Tale provvedimento è stato impugnato con ricorso al TAR Toscana, dichiarato successivamente perento con decreto n. 230 del 2014.

Nel corso del procedimento di sanatoria del manufatto abitativo, il Comune, con nota del 16 maggio 2008, richiedeva la presentazione di integrazioni documentali. Nella documentazione tecnica presentata il 23 settembre 2008



è stata indicata la distanza dal fosso in metri 5.85.

Successivamente, il 5 maggio 2012, il Comune richiedeva documentazione, tra cui l'autorizzazione idraulica ed elaborati relativi alla rotazione del fabbricato. Con successiva con nota prot. 15783/2013 richiedeva ulteriori integrazioni progettuali relative alla rotazione del fabbricato

Nel frattempo, il 31 marzo 1995 il signor Raffaello Cerri aveva presentato una ulteriore domanda di condono, ai sensi della legge n. 724 del 1995, per un ulteriore laboratorio artigianale realizzato nel 1993, per cui è stato rilasciato il condono con provvedimento del 24 aprile 2008.

Con la nota del 18 maggio 2018 il Comune comunicava il preavviso di rigetto alla domanda di condono avverso il quale non venivano presentate osservazioni.

Con provvedimento del 21 giugno 2018 la domanda di condono è stata respinta, per la mancata presentazione della documentazione integrativa richiesta nel 2012, in particolare la documentazione relativa alla rotazione del fabbricato, nonché per la insanabilità delle opere, ai sensi dell'art. 33 lettera b) della legge 47/1985 per la collocazione del manufatto ad una distanza inferiore di dieci metri dalla sponda del fosso Impialla, inserito nell'elenco delle acque pubbliche nel 1943, quindi in data precedente alla realizzazione dell'opera.

Avverso tale provvedimento i signori Lucia, Roberto e Alessandro Cerri, divenuti nel frattempo proprietari, hanno presentato ricorso al Tribunale amministrativo regionale della Toscana, formulando un primo motivo di violazione e/o errata applicazione degli artt. 32 e 33 L. 47/1985, eccesso di potere per carenza di istruttoria, violazione dei principi di buona



amministrazione, sanciti dall' art. 97 Cost e dall'art. 6 L. 241/90 con cui hanno contestato l'applicazione dell'art. 33 della legge n. 47 del 1985 sostenendo la natura relativa del vincolo e la sanabilità in presenza dell'autorizzazione rilasciata dalla Provincia. Con una seconda censura hanno lamentato la omessa o errata applicazione degli artt. 32 e 35 L. 47/85, il difetto di istruttoria e conseguente violazione del giusto procedimento, l'illegittimità dell'atto per carenza di potere, sostenendo l'avvenuta formazione del silenzio assenso. Con un terzo motivo hanno sostenuto vari profili di eccesso di potere per contraddittorietà manifesta, illogicità manifesta, istruttoria insufficiente, violazione dei principi di correttezza dell'azione amministrativa e di tutela del legittimo, lamentando la disparità di trattamento rispetto al provvedimento del 24 aprile 2008 che, a seguito dell'autorizzazione idraulica della Provincia di Pistoia del 30 marzo 2006, aveva rilasciato il condono, richiesto nel 1995, per il laboratorio artigianale in struttura metallica eseguito nel 1993; inoltre l'immobile fin dal 1973 era stato già realizzato a distanza inferiore di dieci metri dal torrente Impialla.

Con sentenza n. 37 del 16 gennaio 2023 il TAR Toscana ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione indicando la giurisdizione di questo Tribunale superiore.

Con atto notificato il 6 aprile 2023 il ricorso è stato riassunto riproponendo le medesime censure.

In particolare, con il primo motivo è stata contestata l'applicazione dell'art. 33 della legge n. 47 del 1985, sostenendo la natura relativa del vincolo, per cui era stata rilasciata l'autorizzazione idraulica della Provincia di Pistoia.

Con il secondo motivo si è sostenuta l'avvenuta formazione del silenzio



assenso dopo il termine di ventiquattro mesi dal rilascio del nulla osta idraulico.

Con il terzo motivo sono stati sollevati vari profili di eccesso di potere, richiamando il condono già rilasciato per la domanda presentata nel 1995 e la circostanza che l'immobile oggetto del giudizio era stato già originariamente realizzato nella fascia di rispetto di dieci metri dal torrente Impialla.

Si è costituito in giudizio il Comune di Quarrata, che, in via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, in quanto privo di censura avverso il profilo motivazionale del provvedimento impugnato, relativo alla mancata integrazione documentale. Ha sostenuto poi l'infondatezza del ricorso, essendo applicabile l'art.33 della legge n. 47 del 1985, che vieta il condono nei casi di vincoli di inedificabilità assoluta, tra cui il vincolo previsto dall'art. 96 lettera f) del r.d. 523 del 1904, essendo l'immobile pacificamente rientrante in tale fascia di rispetto, con conseguente irrilevanza dell'autorizzazione idraulica e impossibilità di formazione del silenzio assenso. Ha poi dedotto che l'autorizzazione idraulica è stata presentata solo in giudizio e non nel corso del procedimento e che comunque il termine del silenzio assenso non sarebbe decorso per la mancanza della documentazione. Ha sostenuto l'irrilevanza dell'esito differente della domanda di condono presentata nel 1995 riguardante un diverso immobile, mentre era stata respinta la domanda per il manufatto artigianale nel 2008. Inoltre, anche l'avvenuto rilascio della licenza nel 1973 sarebbe irrilevante, in quanto in quel progetto era prevista la distanza di 6,20 metri dal fosso e la fascia di rispetto poteva anche essere allora derogata da discipline locali, mentre la



sanatoria dell'opera in difformità comportava comunque l'applicazione del vincolo assoluto, non essendovi diversa regolamentazione locale applicabile al momento del condono.

Nel corso del giudizio davanti al giudice delegato la parte ricorrente ha depositato documentazione progettuale presentata al Comune nel 2002; ha presentato memoria replicando all'eccezione di inammissibilità, sostenendo che il rigetto del condono è basato sulla sussistenza del vincolo assoluto espressamente contestato nel ricorso. In ogni caso la documentazione era già agli atti del Comune e, in mancanza, il Comune avrebbe dovuto richiedere integrazione documentale. Inoltre la carenza istruttoria era stata indicata tra le censure.

Le parti hanno precisato le conclusioni come in atti.

La parte ricorrente ha presentato memoria conclusionale insistendo per la fondatezza del ricorso.

Il Comune di Quarrata anche ha presentato memoria, insistendo per la fondatezza della propria ricostruzione difensiva.

All'udienza collegiale del 24 settembre 2025 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Si prescinde dall'esame dell'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dal Comune in relazione alla manifesta infondatezza dello stesso.

L'art. 31 della legge n. 47 del 1985 consentiva la sanatoria delle opere ultimate entro la data del 1° ottobre 1983 eseguite *“senza licenza o concessione edilizia o autorizzazione a costruire prescritte da norme di legge o di regolamento, ovvero in difformità dalle stesse”*.

Ai sensi dell'art. 33 della legge n. 47 del 1985 *“le opere di cui all'art. 31 non*



sono suscettibili di sanatoria quando siano in contrasto con i seguenti vincoli, qualora questi comportino inedificabilità e siano stati imposti prima della esecuzione delle opere stesse ... b) vincoli imposti da norme statali e regionali a difesa delle coste marine, lacuali e fluviali”;

Tra tali vincoli di inedificabilità assoluta rientra la previsione della lettera f) dell’art. 96 del r.d. 523 del 1904, per cui sono vietate “ *le piantagioni di alberi e siepi, le fabbriche, gli scavi e lo smovimento del terreno a distanza dal piede degli argini e loro accessori come sopra, minore di quella stabilita dalle discipline vigenti nelle diverse località, ed in mancanza di tali discipline, a distanza minore di metri quattro per le piantagioni e smovimento del terreno e di metri dieci per le fabbriche e per gli scavi*”.

La giurisprudenza consolidata del Consiglio di Stato e di questo Tribunale ritiene, infatti, che tale divieto abbia carattere assoluto e inderogabile, essendo volto ad assicurare non solo la possibilità di sfruttamento delle acque demaniali, ma anche e soprattutto il libero deflusso delle acque scorrenti nei fiumi, torrenti, canali e scolatoi pubblici, in funzione della tutela di interessi pubblici di rango primario quali la tutela delle acque e la sicurezza dei luoghi (TSAP 24 maggio 2024, n. 63; Cons. Stato, Sez. II, 2 luglio 2024, n. 5863; Cass. civ. Sez. Unite, 14 febbraio 2020, n. 3807; SU 27 novembre 2019, n. 31022; Cons. Stato, Sez. VI, 29 novembre 2019, n. 8184; Sez. IV, 28 marzo 2019, n. 2053; Sez. VI, 10 gennaio 2018, n. 102). Pertanto, nell'ipotesi di costruzione abusiva realizzata in contrasto con tale divieto trova applicazione l'art. 33 L. n. 47 del 1985, il quale contempla i vincoli di inedificabilità assoluta, includendo in tale ambito i casi in cui le norme vietino in modo assoluto di edificare in determinate aree (cfr. TSAP 16 giugno 2025, n. 112;



5 dicembre 2023, n. 177; Cons. Stato, Sez. VI, 29 novembre 2019, n. 8184).

L'art. 96, lett. f) ha carattere sussidiario solo per quanto riguarda la misura della distanza dagli argini essendo destinato a prevalere solo in assenza di una specifica normativa locale.

La giurisprudenza, peraltro, ritiene che le norme locali, per derogare alla norma statale, debbano essere espressamente destinate alla regolamentazione delle distanze dagli argini, esplicitando le condizioni locali e le esigenze di tutela delle acque e degli argini, che giustifichino la determinazione di una distanza maggiore o minore di quella indicata dalla norma statale. Infatti, la deroga ha carattere eccezionale e, per prevalere sulla norma generale, la disciplina locale deve avere carattere specifico, ossia compendiarsi in una normativa espressamente dedicata alla regolamentazione della tutela delle acque e alla distanza dagli argini delle costruzioni, che tenga esplicitamente conto della regola generale espressa dalla normativa statale e delle peculiari condizioni delle acque e degli argini, che la norma locale deve prendere espressamente in considerazione al fine di stabilirvi l'eventuale deroga. La norma locale può essere espressa anche mediante l'utilizzo di uno strumento urbanistico, come può essere il piano regolatore generale, ma occorre che tale strumento contenga una norma esplicitamente dedicata alla regolamentazione delle distanze delle costruzioni dagli argini anche in eventuale deroga alla disposizione della lettera f) dell'art. 96, in relazione alla specifica condizione locale delle acque (cfr. Cass. civ., Sez. un., 27 novembre 2019, n. 31022; Sez. Unite, 28 novembre 2017, n. 28364; Cons. Stato Sez. VI, 29 novembre 2019, n. 8184; Sez. VI, 10 gennaio 2018, n. 102). Inoltre, il carattere suppletivo e derogabile attiene unicamente alla previsione del



limite distanziale - che la disciplina locale può fissare ad una distanza maggiore o minore in ragione dello stato dei luoghi- ma non si estende anche alla previsione del vincolo di inedificabilità che invece ha carattere assoluto, con la conseguenza che il diniego di condono costituisce un atto vincolato che preclude all'amministrazione qualunque indagine concreta in ordine all'attitudine o meno delle opere ad ostacolare il libero deflusso delle acque (Cons. Stato, Sez. II, 2 luglio 2024, n. 5863).

Nel caso di specie, al momento della esecuzione delle opere in difformità dalla licenza già sussisteva il vincolo di inedificabilità, ai sensi del r.d. 523 del 1904, in tutta la fascia dei dieci metri dal torrente Impialla, inserito tra le acque pubbliche nel 1943. Tale vincolo era preesistente, quindi, alla realizzazione delle opere, né è stato dedotto che a quel tempo vi fosse una disciplina derogatoria locale né è stato allegato alcunché, in punto di fatto, sulla eventuale conformità delle opere realizzate (in quanto, ad esempio, opere interne o variazioni non essenziali) con il vincolo di inedificabilità. Pertanto non può che essere fatta applicazione dell'art. 33 della legge n. 47 del 1985, con conseguente inammissibilità della sanatoria, essendo il vincolo di inedificabilità assoluta vigente anche al momento di entrata in vigore del condono.

Ne deriva l'irrilevanza dell'autorizzazione idraulica, che avrebbe potuto consentire la sanatoria solo in presenza di vincolo di relativo o di inedificabilità assoluta successivo alla realizzazione dell'opera. L'autorizzazione, infatti, non poteva legittimare l'opera in presenza della disposizione dell'art. 33 comma 1 lettera b) della legge n. 47 del 1985 ostativa al condono in aree con vincoli assoluti preesistenti alla realizzazione



dell'opera.

La sussistenza di un vincolo di inedificabilità assoluta, infatti, determina l'inapplicabilità della disciplina del condono con conseguente inutilità dell'assunzione dei pareri dell'autorità preposta alla tutela dei vincoli di cui all'art. 32 della L. n. 47 del 1985. La sussistenza di vincoli di tale natura rappresenta, infatti, un presupposto di per sé sufficiente per l'adozione di provvedimenti di diniego di condono (cfr. TSAP 24 maggio 2024, n. 63; TAR Lazio, Roma, sez. IV Ter, 3 luglio 2023, n. 11103; 3 ottobre 2023, n. 14563).

Infondato è altresì il motivo relativo alla avvenuta formazione del silenzio assenso, in relazione alla consolidata giurisprudenza per cui il silenzio assenso, previsto in tema di condono edilizio, si forma non solo per il decorso del termine prefissato per la pronuncia espressa da parte dell'amministrazione (e per l'adempimento degli oneri documentali ed economici necessari per l'accoglimento della domanda), ma occorre la prova di tutti i requisiti soggettivi ed oggettivi previsti dalla legge per la sanatoria, compreso il mancato contrasto dell'opera con i vincoli di inedificabilità (Cons. Stato Sez. VI, 21 agosto 2023, n. 7849; Sez. II, 2 luglio 2024, n. 5863; Sez. IV, 20 giugno 2022, n. 5053).

Neppure rileva la circostanza che la licenza edilizia sia stata rilasciata, allora, in violazione del vincolo, in quanto potrebbe essere stata rilasciata anche allora in maniera illegittima, essendo già vigente il limite della fascia di rispetto, salva la esistenza di norme locali di individuazione di una distanza minore (mentre non sarebbe possibile l'annullamento della licenza edilizia illegittima, essendo ormai ampiamente decorsi i termini per l'autotutela di



cui all'art. 21 nonies della legge n. 241 del 1990, risultando già al momento di presentazione della domanda la collocazione in prossimità del torrente Impialla dallo stesso progetto allegato e non essendo configurabile quindi alcuna falsa rappresentazione che consentirebbe il superamento del limite temporale).

Analogamente è irrilevante l'avvenuto rilascio di altro condono nel 2008, in quanto riguardante altra domanda di condono, presentata nel 1995 per un manufatto realizzato nel 1993, mentre il condono per il manufatto artigianale oggetto della medesima domanda per cui è causa è stato già negato con provvedimento del 15 maggio 2008.

In ogni caso, la giurisprudenza è consolidata nel ritenere irrilevante la disparità di trattamento ai fini del rilascio di un titolo edilizio o nell'ambito di diniego di condono in relazione ad altri titoli edilizi, anche in sanatoria, rilasciati per immobili in condizioni simili, dal momento che la presenza sul territorio di illeciti edilizi non giustifica l'ulteriore violazione delle norme sull'edilizia e l'urbanistica, ma semmai onera l'amministrazione di attivarsi per impedire ulteriori lesioni. Infatti un diverso trattamento giuridico di una fattispecie analoga non può comunque essere invocato per estendere in proprio favore posizioni illegittime precedentemente riconosciute dall'Amministrazione, tenuto conto che, in applicazione del principio di legalità, la legittimità dell'operato dell'amministrazione non può comunque essere inficiata dall'eventuale illegittimità compiuta in altra situazione (cfr. TSAP 16 giugno 2025, n. 112; Cons. Stato, Sez. VI, 23 febbraio 2023 n. 1854; 11 ottobre 2024, n. 8148; Cons. Stato, sez. VI, 9 giugno 2022, n. 4722). Il provvedimento comunale si deve, dunque, ritenere legittimo, essendo



basato, a prescindere dagli ulteriori profili motivazionali, sulla inammissibilità della sanatoria, ai sensi dell'art. 33 lettera b), per il vincolo di inedificabilità della fascia di rispetto di 10 metri dal corso d'acqua.

Deve, infatti, farsi applicazione del consolidato orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato, per cui in presenza di provvedimenti con motivazione plurima, solo l'accertata illegittimità di tutti i singoli profili su cui essi risultano incentrati può comportare l'illegittimità e il conseguente effetto annullatorio dei medesimi, con la conseguenza che è sufficiente che una sola di tali ragioni resista alle censure, perché il provvedimento nel suo complesso non sia suscettibile di annullamento (cfr. Cons. Stato Sez. VII, 8 maggio 2023, n. 4577; Sez. V, 5 dicembre 2022, n. 10643; Sez. VII, 1 giugno 2022, n. 4495; Cons. Stato, VI, 4 aprile 2022, n. 2441; id., V, 24 agosto 2021, n. 6025; id., IV, 1 luglio 2021, n. 5018; Sez. VII, 11 aprile 2023, n. 3643).

In conclusione, il ricorso è infondato e deve essere respinto.

In considerazione della particolarità delle questioni e della situazione di fatto le spese del presente giudizio possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche respinge il ricorso.

Spese compensate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 24 settembre 2025

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

Cecilia Altavista

Antonio Pietro M. Lamorgese

