



SERVIZIO GIURIDICO DEL TERRITORIO, DISCIPLINA DELL'EDILIZIA, SICUREZZA E LEGALITA'

IL RESPONSABILE Dott. GIOVANNI SANTANGELO

	TIPO	ANNO	NUMERO
REG	/	/	/
DEL	/	/	/

AI

XXXXXX

e, p.c. XXXXXX

INVIATO TRAMITE PEC

**Oggetto:** Differenza tra abusi formali e abusi sostanziali e non cumulabilità delle relative sanzioni –  
ulteriore richiesta di chiarimenti.

1. Con nota del 15 giugno 2018 questo servizio forniva parere (che si allega) sulla tematica in oggetto, a seguito di richiesta dell' XXXXXX, che legge per conoscenza il presente atto.

Con successiva nota ricevuta il 9 agosto 2018 il Comune di XXXXXXXX riteneva utile precisare taluni aspetti della fattispecie concreta con riferimento alla quale sarebbe stato formulato il precedente quesito (una pratica edilizia per abuso edilizio presentata dall'XXXXXX) e richiedeva riscontro sulla correttezza della propria valutazione del caso concreto.

Si risponde adesso a detto secondo quesito del Comune, in quanto informalmente si è avuta notizia che il procedimento edilizio risulta sospeso *sine die*, in attesa della risposta regionale al secondo quesito.

2. Occorre premettere che, com'è noto, questo Servizio svolge compiti di supporto ai Comuni e ai professionisti nella corretta interpretazione e applicazione della disciplina vigente in materia di governo del territorio. Esso non entra nel merito dell'esame delle fattispecie concrete, la cui completa ricostruzione e valutazione rientra nell'esclusiva competenza e responsabilità del Comune. Ne consegue che laddove nel caso concreto l'amministrazione comunale consideri che non ricorrono gli elementi della fattispecie astratta considerata dalla legge e ripresi nel nostro parere può (anzi, deve) giungere a soluzioni diverse da quelle prospettate dalla Regione circa la normativa da applicare.

Viale Aldo Moro, 30  
40127 Bologna

tel 051.527.6979  
fax 051.527.6019

giuridicoterritorio@regione.emilia-romagna.it  
giuridicoterritorio@postacert.regione.emilia-romagna.it



Allo stesso modo, il Comune, come ciascun operatore del diritto, può non condividere la ricostruzione normativa di questo Servizio e giungere a diverse conclusioni circa la ricostruzione della disciplina da applicare, auspicabilmente con adeguate e differenti argomentazioni di ordine giuridico e normativo.

3. Il primo parere del Servizio si fondava su un quesito formulato in termini astratti e senza alcun riferimento al caso concreto da cui era scaturito il dubbio applicativo della disciplina vigente, nel quale si chiedeva se per un unico abuso potesse essere preteso il pagamento sia della sanzione riferibile ad un abuso formale che quella per un abuso sostanziale; nella precisazione comunale si evidenzia che occorre distinguere tre diverse ipotesi di abuso edilizio, due delle quali devono essere considerate abusi formali mentre la terza costituisce un abuso sostanziale, in quanto realizzato in contrasto con le previsioni di piano.

Tuttavia, a tal riguardo, appare utile richiamare la pacifica giurisprudenza amministrativa e penale secondo la quale “non è predicabile una valutazione atomistica delle opere edilizie prive di titolo, qualora esse denotino (come nella specie) un intervento unitario e complessivamente valutabile...” (Tar Campania, sez. terza, sentenza breve del 23 novembre 2018, n. 6782 <sup>(1)</sup>).

Pertanto, si ritiene che l'amministrazione comunale debba procedere ad una valutazione complessiva delle opere abusive realizzate (per individuare il titolo edilizio che sarebbe stato necessario per la loro completa realizzazione, per valutare la possibilità della loro complessiva sanatoria, per calcolare l'oblazione dovuta o la sanzione da comminare, ecc.), essendo preclusa una valutazione frazionata dei singoli interventi realizzati in assenza o in difformità dal titolo edilizio <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Nell'ambito della medesima pronuncia si richiamano, per tutte, le sentenze della stessa sezione: 15/11/2018 n. 6632 e 17/9/2018 n. 5510, (“non è prospettabile una valutazione separata degli interventi edilizi effettuati, allorché gli stessi facciano parte di un disegno sostanzialmente unitario di realizzazione di una determinata complessiva opera, risultante priva di titolo”). Vedi anche, sempre della stessa sezione III del TAR Campania, la sentenza 10 luglio 2018, n. 4578 (“la valutazione urbanistica e la correlativa qualificazione giuridica di interventi edilizi postula una considerazione unitaria degli stessi onde apprezzarne la rilevanza sotto il profilo urbanistico e la conseguente loro ascrizione alla relativa categoria edilizia (manutenzione, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione, ovvero nuova costruzione) ai fini dell'individuazione del titolo autorizzatorio al cui regime sono assoggettati”) nonché la pronuncia della Cass. Pen., Sez. III, 16 marzo 2010, n. 20363 (“Non è possibile eludere il regime dei titoli edilizi suddividendo l'attività edificatoria finale nelle singole opere che concorrono a realizzarla, astrattamente suscettibili di modalità di controllo preventivo più limitate in relazione alla più lieve incisività delle stesse sull'assetto territoriale. L'intervento edilizio, infatti, deve essere considerato unitariamente nel suo complesso, non essendo consentito scinderlo nei suoi singoli componenti e considerare questi ultimi separatamente, e ciò ancor più nel caso di interventi su preesistente opera abusiva.”). si veda inoltre la conforme pronuncia del TAR Lombardia (MI), Sez. II, n. 2187, del 18 settembre 2013.

<sup>(2)</sup> Con il parere n. 230424 del 1° aprile 2016 questo Servizio è giunto alla medesima conclusione (circa la necessità di una valutazione unitaria delle opere abusive realizzate) anche nel caso di una pluralità di interventi attuati in tempi diversi, per i quali si richiedeva, una complessiva sanatoria ai sensi dell'art. 17-bis della L.R. n. 23 del 2004. Si riporta il testo del parere del servizio:

*“Quanto al terzo quesito, nell'ipotesi di presentazione di una unica SCIA ai sensi dell'art. 17-bis L.R. n. 23/2004, per la regolarizzazione di più opere abusive realizzate su uno stesso fabbricato nel corso dell'esecuzione di distinti interventi edilizi legittimamente autorizzati, si ritiene coerente con la natura di detto titolo in sanatoria applicare un'unica oblazione, quantificata attraverso una valutazione dell'entità complessiva degli abusi.”.*

4. Si ricorda infine che la giurisprudenza amministrativa considera illegittima la sospensione *sine die* dei procedimenti amministrativi ad istanza di parte, in quanto lascia l'interessato "nell'incertezza assoluta in ordine non solo all'an ma anche al quando del provvedimento finale" <sup>(3)</sup>. Si ritiene pertanto che, una volta trascorso un termine ragionevole dalla formulazione di un quesito alla Regione, il Comune debba comunque provvedere, prescindendo da detta risposta (come prescrive l'art. 16, commi 1 e 2, della legge n. 241 del 1990, fissando in venti giorni tale termine massimo per la sospensione, sia pure per i pareri facoltativi in senso stretto, emessi cioè da organi consultivi, istituzionalmente preposti allo svolgimento di tale funzione).

Distinti saluti

Dott. Giovanni Santangelo  
*Firmato digitalmente*

GS

*Allegato: Parere\_XXXX.pdf*

---

<sup>(3)</sup> TAR Puglia, sez. Lecce, sentenza 5 aprile 2018, n. 553.

