

SETTORE GOVERNO E QUALITA' DEL TERRITORIO

AREA DISCIPLINA DEL GOVERNO DEL TERRITORIO,
EDILIZIA PRIVATA, SICUREZZA E LEGALITÀ

IL RESPONSABILE

DOTT. GIOVANNI SANTANGELO

DATA E PROTOCOLLO SONO INDICATI

NELLA SEGNAURA ALLEGATA

REG/2023/1030577

DEL 12/10/2023

Spett.le
Comune di XXXX**OGGETTO: Parere in merito alla prescrizione della sanzione ex art. 26, comma 1, della L.R. n. 15/2013 per la tardiva presentazione della SCEA.**

I. Con quesito Prot. XXX è richiesto parere sulla prescrizione della sanzione amministrativa prevista dall'art. 26, comma 1, della L.R. n. 15/2013 per la tardiva presentazione della Segnalazione certificata di conformità edilizia e agibilità (SCCEA).

Si richiede, in particolare, di indicare se il termine di prescrizione quinquennale ex art. 28 della L. n. 689/1981¹ decorra dal momento in cui la SCEA doveva essere presentata o se non sia piuttosto corretto applicare alla sanzione di cui trattasi i principi in materia di illecito amministrativo permanente, con conseguente decorso della prescrizione solo al cessare della situazione antiggiuridica con il tardivo deposito della Segnalazione.

II. Per riscontrare il quesito posto, si impone un richiamo alla distinzione tra le sanzioni edilizie ripristinatorie ed afflittive.

Senza alcuna pretesa di esaustività su un tema di elevata complessità², è bene ricordare che:

- le **sanzioni personali/afflittive**: sono le sanzioni dal carattere punitivo, che si applicano quindi nei soli confronti dell'autore diretto della violazione, con funzione punitiva per l'avvenuta violazione di un obbligo giuridico e preventiva della commissione dell'illecito; che

¹ Così l'art. 28 della L. n. 689/1981: "Il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni indicate dalla presente legge si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione";

² Per un approfondimento sull'argomento si segnala il seguente contributo dottrinale: Di Mario A., *Sanzioni urbanistico-edilizie e canone di proporzionalità, alla luce dei principi sovranazionali*, Rivista Interdisciplinare sul diritto delle Amministrazioni Pubbliche, Fascicolo 2/2023 disponibile al link: <https://ceridap.eu/sanzioni-urbanistico-edilizie-e-canone-di-proporzionalita-alla-luce-dei-principi-sovrnazionali/?lng=en> ;

la giurisprudenza estende a questa tipologia di sanzioni le principali garanzie del diritto penale quali: l'irretroattività della norma sfavorevole, la retroattività della *lex mitior*, la determinatezza dell'illecito, la rilevanza dell'elemento soggettivo e le garanzie del *ne bis in idem* e del giusto procedimento, etc...;

- le **sanzioni reali/ripristinatorie**: intervengono direttamente sulla *res* per ripristinare la legalità materiale violata e solo indirettamente per sanzionare la condotta del trasgressore, tanto che si applicano anche a chi si trovi solo fortuitamente in una data relazione giuridica con la cosa (es. l'attuale proprietario non responsabile della violazione) e possono colpire anche le persone giuridiche; sono di regola ritenute imprescrittibili e possono avere carattere retroattivo; data la natura "reale" dell'infrazione, sono generalmente parametrata al valore del bene (es. valore venale dell'immobile interessato dall'abuso) o del danno causato.

La materia edilizia si caratterizza certamente per la compresenza di sanzioni ripristinatorie e di afflittive³, ma anche per fattispecie dai caratteri incerti rispetto all'una o all'altra tipologia di sanzioni⁴.

La **natura di illecito permanente**, nei cui confronti trova applicazione il principio per cui il termine di prescrizione decorre solo dal giorno in cui è cessata l'antigiuridicità e, quindi, la "permanenza" (art. 158, comma I, cod. pen.), è comunque tipicamente riconosciuta in materia edilizia con riferimento alle **sanzioni ripristinatorie**.

In particolare, la giurisprudenza ha specificato che gli illeciti in materia urbanistica, edilizia e paesistica hanno carattere di illeciti permanenti "...ove consistano nella realizzazione di opere senza le prescritte concessioni e autorizzazioni.... di talché la commissione degli illeciti medesimi si protrae nel tempo, e viene meno solo con il cessare della situazione di illiceità, vale a dire con il conseguimento delle prescritte autorizzazioni"; quindi, in questi casi, "...deve trovare applicazione il principio penalistico dettato per il reato permanente, secondo cui il termine della prescrizione decorre dal giorno in cui è cessata la permanenza (art. 158, comma 1, cod. pen.)" (Cons. di Stato, Sez. II, 02/10/2019, n. 6605 e Consiglio di Stato, sez. VI, 23/07/2018 n. 4468).

³ Emblematico, al riguardo, l'art. 16-*bis* della L.R. n. 23/2004 che nel disciplinare il regime sanzionatorio degli interventi in edilizia libera affianca a sanzioni di natura afflittiva (commi 1-3) altre fattispecie di natura ripristinatoria strettamente commisurate al valore del bene (commi 4 e 4*bis*);

⁴ Rispetto, per esempio, alla sanzione pecuniaria di cui all' art. 31, comma 4-*bis* TUE (comma 4-*bis* dell'art. 13 della L.R. n. 23/2004) il Consiglio di Stato ne ha recentemente apprezzato il carattere tipicamente ripristinatorio "..in quanto con il vano decorrere del termine nelle norme medesime contemplato per la spontanea ottemperanza non vengono meno né gli interessi tutelati da dette previsioni né il dovere del destinatario dell'ingiunzione a demolire di dare ottemperanza, anche tardiva, al legittimo ordine dell'autorità" (Cons. Stato, Sez. VI, 12/04/2023, n. 3674), mentre per altra giurisprudenza trattasi di tipica sanzione dal carattere personale, inapplicabile al proprietario non responsabile dell'abuso (Così T.A.R. Campania - Napoli, sez. III, 28/8/2017, n. 4146 e Cons. Stato, Sez. VI, 10/7/2017, n. 3391);

Quanto alla sanzione oggetto del quesito, nell'intento di disincentivare l'utilizzo di immobili realizzati o recuperati senza l'avvenuta verifica della conformità delle opere al titolo edilizio ed alle normative tecniche che attengono ai requisiti di agibilità, l'art. 26, comma 1, della L.R. n. 15/2013 sanziona il ritardo nella presentazione della SCEA, a decorrere dalla data entro la quale vi è l'obbligo di presentazione della stessa. A tal riguardo si ricorda che la SCEA deve essere presentata entro 15 giorni dall'effettiva conclusione dei lavori, accertata d'ufficio o per dichiarazione del professionista, e comunque, in assenza di tale accertamento, entro 15 gg dalla data di conclusione della validità del titolo edilizio⁵.

La sanzione pecuniaria è di 100 euro per ogni mese intero di ritardo, fino ad un massimo di 12 mesi ed è da comminare per ogni unità immobiliare catastale oggetto dell'intervento edilizio⁶.

Trattasi, quindi, di una tipica infrazione che appare di natura afflittiva, cui corrisponde una sanzione predeterminata in misura fissa.

Con riferimento a tale fattispecie pare allora potersi escludere la natura di "illecito permanente", con la conseguenza che rispetto alla sanzione di cui al primo comma dell'art. 26 della L.R. Edilizia **il dies a quo per il decorso del termine quinquennale di prescrizione** – che a norma dell'art. 28 della L. n. 689/1981 decorre "*dal giorno in cui è stata commessa la violazione*" – **deve essere individuato nel giorno in cui la violazione sanzionata (la presentazione tardiva della SCEA) si è consumata ed è quindi possibile conteggiare il ritardo** ovvero, più esattamente:

- dal giorno in cui si è concluso l'ultimo mese intero di ritardo prima della presentazione della SCEA⁷, se questa è stata presentata entro dodici mesi dalla scadenza della data entro la quale vi è l'obbligo di presentazione della SCEA stessa (ovvero dalla conclusione dei lavori o dalla data di cessazione di validità del titolo edilizio);
- o dalla scadenza di 12 mesi interi dalla medesima scadenza del termine entro il quale vi è l'obbligo di presentazione della SCEA.

Per fare un esempio, se i lavori sono terminati (o la validità del titolo è terminata) il 10 settembre 2023 e quindi vi era l'obbligo di presentare la SCEA entro il 25 settembre 2023:

⁵ Sul tema si rinvia ai precedenti pareri dell'Ufficio richiamando, in particolare, il Parere prot. 26468 del 15 gennaio 2020 ed il Parere prot. 581468 del 15 giugno 2023 disponibili al link: <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/edilizia/pareri-espressi-in-materia-di-edilizia>.

⁶ Trascorso tale termine, trova applicazione una diversa sanzione per la "**mancata presentazione**" della SCEA, pari a euro 1000, applicabile previa diffida a provvedere entro i successivi 60 gg.

⁷ Si ritiene infatti che il "*termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione*" di cui all'art. 28 della L. n. 689/1981 debba essere calcolato, per la sanzione in esame, dalla scadenza dell'ultimo mese (intero) di ritardo.

- se la SCEA viene presentata il 4 gennaio 2024, si applicherà la sanzione di 300 euro pari a tre mesi interi di ritardo (per i tre mesi interi che si compiono il 25⁸ ottobre 2023, 25 novembre 2023 e 25 dicembre 2023) e la prescrizione della sanzione si verifica il 25 dicembre del 2028⁹;
- se invece la SCEA viene presentata il 20 ottobre 2024, la sanzione ammonta a 1200 euro (per i 12 mesi interi di ritardo che scadono il 25 settembre 2024) e la prescrizione della sanzione si verifica il 25 settembre 2029.

È bene al riguardo ricordare che nell'impianto normativo vigente permane in capo all'Amministrazione comunale un obbligo di vigilanza sulle attività edilizie del territorio, espressamente riconosciuto dalla L.R. n. 23/2004; in altri termini, il SUE è comunque sempre tenuto a verificare che, quando obbligatoria, la SCEA sia presentata entro i termini previsti dalla Legge per l'adempimento, monitorando comunque anche i termini di prescrizione della sanzione *ex art. 26, comma 1, L.R. n. 15/2013*.

III. In conclusione e per le motivazioni anzidette, si ritiene che **il termine di prescrizione quinquennale relativo alla sanzione di cui all'art. 26, comma 1, della L.R. 15/2013 decorra dalla data di decorrenza dei mesi interi di ritardo nella presentazione della SCEA, come sopra determinati.**

Distinti saluti.

Dott. Giovanni Santangelo

firmato digitalmente

SaGa

⁸ Si ricorda che, ai sensi dell'art. 2963, commi quarto e quinto Cod. Civ. il giorno di scadenza di un termine "a mesi si verifica nel mese di scadenza e nel giorno di questo corrispondente al giorno del mese iniziale. Se nel mese di scadenza manca tale giorno, il termine si compie con l'ultimo giorno dello stesso mese."

⁹ Così l'art. 2962 Cod. civ.: "In tutti i casi contemplati dal presente codice e dalle altre leggi, la prescrizione si verifica quando è compiuto l'ultimo giorno del termine".