



"Supporto all'operatività della riforma in materia di semplificazione"
CPU J59J16000760006

Seminario

*Le misure di semplificazione amministrativa introdotte dalla
Legge 124/2015 e dai provvedimenti attuativi*

Le innovazioni in campo edilizio introdotte dalla riforma del procedimento

a cura di **Giovanni Santangelo**

Bologna, 28 giugno 2017

Sala "20 maggio 2012", Giunta regionale Emilia-Romagna, Via della Fiera n. 8

PREMESSA: L'attenzione della riforma Madia per il settore edilizio

- Il complesso degli interventi normativi riconducibili alla riforma Madia della pubblica amministrazione presenta una particolare attenzione per l'attività edilizia,
- nella consapevolezza che la normativa edilizia è percepita dai cittadini quello il settore che necessita di maggiori interventi di semplificazione.
- Infatti, numerosi atti predisposti dal Ministero della Funzione pubblica nel corso di questa legislatura sono intervenuti direttamente sulla disciplina edilizia:
 - non solo i decreti attuativi SCIA 1, SCIA 2 e CdS,
 - ma anche la modulistica unificata e altre misure previste dall'Agenda per la semplificazione
 - il regolamento edilizio tipo
- le CILA e la SCIA edilizia, del resto, sono state uno dei riferimenti primari per le riforme di ordine generali del procedimento amministrativo

Segue: l'attivazione di più processi di semplificazione della disciplina edilizia

Merito indiscusso della riforma Madia è soprattutto di essere intervenuta, per la prima volta, a più livelli, **con una pluralità di strumentazioni e modalità per semplificare il settore edilizio**, con :

1. la **Semplificazione normativa**: dei titoli abilitativi richiesti per gli interventi edilizi e della disciplina procedurale degli stessi
2. la previsione di **misure per rendere uniforme la prassi applicativa della disciplina edilizia** (le norme utilizzate nei singoli Comuni)
3. l'introduzione del **principio della concentrazione dei regimi amministrativi** e dei conseguenti meccanismi di **integrazione dei procedimenti e degli atti, ma anche dei controlli richiesti dalla legislazione settoriale per la realizzazione degli interventi**

Segue: l'attivazione di più processi di semplificazione della disciplina edilizia

4. È tuttavia mancata finora una adeguata attenzione per un altro profilo essenziale per il rilancio del settore edilizio:

Le forme di regolarizzazione del patrimonio edilizio esistente

problematica strategica in una stagione in cui le politiche di governo del territorio sono sempre più orientate a favorire la rigenerazione e il riuso del patrimonio edilizio esistente (efficientamento energetico, sisma-bonus, riduzione del consumo del suolo, ecc.), e che attiene a:

- le tolleranze costruttive
- la riforma della disciplina degli abusi edilizi
- alla necessità di prevedere procedure per l'accertamento dell'agibilità di edifici che ne sono privi, anche senza la realizzazione di lavori

1. La semplificazione normativa: riforma dei titoli abilitativi e della relativa disciplina procedurale

In questo primo profilo vi è una complessiva continuità rispetto agli interventi precedenti del legislatore, di norma con decretazione d'urgenza:

- Gli interventi di semplificazione normativa hanno riguardato sempre riforme procedurali e non revisione organica delle discipline sostanziali dei più diversi settori, incidenti sull'attività edilizia (centinaia di normative di settore) vera causa della complessità di fondo della attività edilizia:
 - unica novità l'impegno alla revisione della disciplina dei requisiti igienico sanitari, in termini prestazionali, d'intesa delle autonomie territoriali
- Il meccanismo di semplificazione tipicamente seguito dal legislatore statale del passato si può così riassumere:
 - l'ideazione di una nuova tipologia di titolo edilizio, per interventi minori
 - l'ampliamento dell'ambito di applicazione dello stesso
 - la sua sostituzione con nuove figure di titolo edilizio e la conseguente abrogazione

Si pensi all'autorizzazione edilizia, alla DIA e ora alla SCIA, significativamente scalzata nella centralità del suo ruolo dalla CILA.

Segue: attività soggette ad autorizzazione della PA e attività avviabili dai privati sotto la propria resp.

Un punto fermo di ordine sistematico, atto a superare questi processi di ristrutturazione «per sedimentazione» sembrava derivare, dopo l'introduzione della SCIA, dalla **ricostruzione sistematica operata dalla Adunanza plenaria n. 15 del 2011**, che distingueva nettamente tra le attività:

- **soggette al regime autorizzativo** (provvedimento preventivo della PA)
- subordinate ad **atto del privato non avente natura provvedimentoale** (e **non imputabile alla PA**), di comunicazione dell'inizio lavori.

Attività abilitata dalla legge, in presenza dei requisiti e presupposti previsti per il suo avvio, e subordinata unicamente a detto atto del privato che attiva il procedimento di controllo, il quale si svolge parallelamente all'avvio dei lavori

Segue: pluralità di titoli edilizi per le attività avviabili dai privati sotto la propria resp.

Tuttavia, nel settore edilizio, gli effetti di grande semplificazione del sistema dei titoli edilizi desumibili da tale pronuncia non sono stati sviluppati con coerenza:

- siamo ancora in presenza di 3 diverse tipologie di attività edilizie sottratte al regime amministrativo (prima della riforma Madia, erano addirittura 5),
- tutte chiamate al rispetto della disciplina sostanziale dell'attività edilizia ma:
 - da non comunicare e soggetta solo a controlli eventuali della PA (attività edilizia liberalizzata)
 - da comunicare, con asseverazione del tecnico, soggetta a controllo a campione (CILA)
 - da comunicare (segnalare), con asseverazione, soggetta a controllo a campione (SCIA)

cui si aggiunge:

- la SCIA alternativa al PdC (SUPERSCIA) e
- la possibilità per il privato di richiede il PdC in luogo della SCIA

Segue: differenze della disciplina della CILA e della SCIA

Appare evidente che **tra CILA e SCIA non sussistono differenze strutturali**, si tratta in entrambi i casi di titoli edilizi non aventi natura provvedimento e che le uniche peculiarità attengono ad aspetti non essenziali della disciplina:

- a) disciplina di controllo stabilita dalle singole regioni (per la CILA)
- b) non definizione (per la CILA) di un termine decadenziale per l'inizio e la fine lavori (e non necessita dunque di proroga)
- c) non obbligo della segnalazione certificata di agibilità (per la CILA)
- d) differente sanzione in caso di abuso formale (1000 € e 2000 €).

Da notare anzi che, il nuovo art. 6-bis del DPR 380:

- non parla più, come nel passato riguardo alla CILA, di interventi realizzabili «senza alcun titolo abilitativo edilizio» (formula ora riservata solo all'attività Edil. Liberalizzata)
- Ed anzi la CILA è divenuta il titolo edilizio principale (c.d. clausola residuale) da applicare per numerosi e importanti interventi edilizi (M.S., RRC, pertinenze minori, cambi d'uso, recinzioni, demolizione, movimenti terra, serre fisse) e, appunto, per gli interventi non espressamente disciplinati dalla legge

Segue: il tentativo della legge regionale di avvicinare la disciplina dei titoli

Per queste considerazioni **la nostra Legge Regionale** ha cercato di avvicinare il più possibile il regime giuridico dei due titoli (nei limiti della propria competenze):

- a) assoggettando la CILA al medesimo meccanismo di controllo della SCIA (sia pure per un campione di pratiche dimezzato),
- b) prevedendo un termine massimo di efficacia anche per la CILA,
- c) rendendo quantomeno facoltativa la segnalazione certificata di CEA, riconoscendo che essa risponde comunque all'interesse del privato, per assicurare la conservazione o l'ottenimento dell'agibilità dell'edificio a seguito dei numerosi e rilevanti interventi ora soggetti a CILA

La ricognizione sistematica dei titoli edilizi richiesti per le modalità di intervento (RINVIO)

Ben più rilevante, a nostro parere, l'**altra operazione sui titoli edilizi**, attuata dall'Allegato Parte II del Decreto n. 222/2016: la puntuale individuazione del titolo edilizio richiesto per ciascuna delle diverse fattispecie di intervento edilizio «tipizzate» dal nostro ordinamento statale.

Si tratta di una misura che risponde al secondo obiettivo di semplificazione perseguito dalla riforma Madia, volto a uniformare la prassi applicativa della disciplina edilizia.

2. Misure per rendere uniforme la prassi applicativa della disciplina edilizia

Si tratta di una tematica di assoluta rilevanza per il settore edilizio, in quanto consente di realizzare:

- certezza della normativa da applicare, in tutti i Comuni, superando:
 - prassi e orientamenti interpretativi locali difformi,
 - modifiche alle norme sovraordinate, in sede di recepimento nei regolamenti
 - la non applicazione e la cristallizzazione dei testi normativi, non applicati fino al loro recepimento nei regolamenti locali e applicati anche dopo la loro abrogazione fino alla modifica di detti regolamenti

Essa, inoltre, assicura **ai privati**:

- la prevedibilità dell'esito dell'istruttoria comunale, grazie alla predefinizione:
 - delle informazioni ed elaborati di cui si compone la pratica edilizia e
 - dei requisiti e condizioni cui è subordinato l'intervento (ad esclusione solo delle valutazioni discrezionali della Soprintendenza e della CQAP)
- la celerità dell'istruttoria e della decisione finale e la riduzione del contenzioso

Segue: misure in massima parte già presenti nella nostra Regione

La nostra Regione ha affrontato questa problematica sin dal 2013, affiancando:

- a) alla modulistica edilizia unificata,
- b) le definizioni tecniche uniformi dei parametri urbanistici ed edilizi
- c) il principio di non duplicazione delle norme sovraordinate negli strumenti locali e
- d) la raccolta delle principali norme statali e regionale cogenti e autoapplicative (NON RUE)

Tali misure sono state approvate con atti di coordinamento tecnico, concordati con gli enti locali (in quanto comportano una **sostanziale autolimitazione** della autonomia regolamentare comunale), che devono essere recepiti dai Comuni entro 180 giorni dalla loro approvazione e comunque operanti direttamente su tutto il territorio regionale anche in caso di mancato recepimento (l'intero sistema di provvedimenti è divenuto operativo dal 5 gennaio 2015)

Segue: la riforma Madia e il regolamento edilizio tipo

la riforma Madia ha ripreso questa nostra esperienza amministrativa di cui alle precedenti lettere b), c) e d), portandola a sintesi nella I Parte del **regolamento edilizio tipo**, e integrandola, nella II Parte con :

- e) L'obbligo della raccolta delle norme comunali in un unico regolamento edilizio, strutturato secondo un indice uniforme a livello statale, avente:
- sia valenza interpretativa, di riconoscimento dei margini di autonomia regolamentare dei Comuni in campo edilizio,
 - sia la rilevante funzione pratica di consentire agli operatori di individuare e conoscere agevolmente le norme dettate da qualsiasi Comune italiano, relativamente a ciascuna tematica ivi elencata.

Segue: La ricognizione degli strumenti edilizi e dei titoli abilitativi richiesti

f) un ulteriore strumento per uniformare l'applicazione della disciplina edilizia in campo statale è dato dalla **sez. II dell'Allegato al decreto n. 222**, che presenta:

- la ricognizione di tutte le fattispecie di intervento edilizio previste o desumibili (a contrario) dalla normativa statale vigente (n. 39)
- e, per ciascuna di esse, fissa il regime amministrativo (cioè il titolo abilitativo richiesto)

Tale tabella supera i precedenti dubbi interpretativi, e chiarisce gli elementi della fattispecie che caratterizzano ciascuna tipologia di intervento e che la differenziano da quelle simili.

Segue: il glossario unico

g) Il **glossario unico**, cioè l'abaco delle principali opere edilizie, con l'indicazione dell'intervento edilizio cui le stesse vanno ricondotte (e dunque del relativo regime amministrativo).

L'obiettivo sotteso a tale previsione è dunque di erodere l'attuale ampio margine di discrezionalità nella qualificazione del fatto concreto, e di completare il processo di uniformazione della disciplina edilizia, sin dalla determinazione della natura delle opere da realizzare. Per es.:

- Sostituzione della copertura del tetto ➡ M.S. ➡ CILA
- Modifica dei prospetti ➡ R.E. pesante ➡ PdC (SCIA nella nostra regione)

Sintesi delle misure per uniformare la disciplina edilizia

L'obiettivo perseguito dal legislatore appare dunque ben delineato:

- **Fissare una disciplina generale dell'attività edilizia, identica a livello regionale e omogenea a livello statale, che:**
 - utilizza un lessico comune
 - qualifica gli interventi edilizi allo stesso modo, sottoponendoli allo stesso regime giuridico
 - ma anche prevede le stesse modalità di presentazione e controllo delle pratiche edilizie, gli stessi elaborati costitutivi e allegati
 - e richiede il rispetto della stessa normativa tecnica (requisiti condizioni e prescrizioni) dettata dalla normativa statale e regionale
- **Riconosce precisi spazi di autonomia comunale, pretendendo però che le norme comunali siano raccolte in un unico regolamento edilizio e agevolmente accessibili da parte degli operatori**

3. Il principio di concentrazione dei regimi amministrativi

Senz'altro la più significativa innovazione della Riforma Madia, che:

- individuando nel procedimento per la presentazione / rilascio del titolo edilizio **il procedimento principale** nel quale far convergere il complesso di valutazioni, controlli, atti autorizzativi cui è subordinato lo svolgimento delle opere edilizie
- stabilisce meccanismi stringenti e obbligatori per integrare (secondo lo schema del **procedimento e titolo unico**) tutti gli atti di assenso e i controlli comunque denominati di competenza di altre amministrazioni pubbliche.
- Il principio di concentrazione dei regimi amministrativi è stato sviluppato, attraverso:
 - a) La c.d. **CILA/SCIA unica** e
 - b) **Il ricorso obbligatorio alla conferenza di servizi**

Segue: l'assenza della affermazione di una enunciazione generale di tale principio

È però mancata, nella riforma Madia, l'enunciazione generale di tale principio, i cui contenuti sono stati introdotti e perfezionati dei diversi provvedimenti in esame, con singoli e a volte incompleti riferimenti alle diverse fattispecie, che necessitano di un reinquadramento generale (tentato solo in parte dalla recente L. R. n. 12 del 2017):

- La SCIA unica è stata introdotta per questo titolo (dal decreto SCIA1) ed esteso alla CILA (dal decreto SCIA2, art. 2, c.2), ma non sussistono ragioni che ne impediscano l'estensione anche al PdC, laddove anche nel corso dell'istruttoria di un **PdC ordinario** debba acquisirsi solo l'attività di controllo su una segnalazione o altra dichiarazione asseverata allegata al titolo edilizio: per es.: Pdc con solo deposito sismico
- La CdS è divenuta l'unica modalità per acquisire gli atti presupposti, grazie alla nuova formulazione dell'art. 14 L. n. 241/1990, ma non era chiaro se l'obbligo per il ricorso ad essa scattasse anche quando si dovesse acquisire un solo atto autorizzativo o se occorresse una pluralità di atti presupposti: la questione, delicatissima, (già sollevata circa il tenore letterale dell'art. 14 è rimasta irrisolta nel testo della SCIA2) è stata risolta in via di fatto grazie ai contenuti univoci della modulistica unificata (che non ammette in nessun caso l'allegazione di autorizzazioni acquisite autonomamente);

Segue: l'assenza della affermazione di una enunciazione generale di tale principio

- **il ricorso obbligatorio alla CdS**, già prevista nella precedente disciplina del PdC, è stato esteso anche alla CILA e alla SCIA (sia pure con una incoerenza normativa nell'art. 23-bis, comma 2, ultimo periodo, che ancora fa riferimento al precedente ambito di applicazione della stessa) per le quali è stata prevista **la facoltà per gli interessati di attivarla anche prima della presentazione del titolo**: ma questa facoltà, non è prevista in caso di PdC;
- Non sono regolamentate le **situazioni miste**, le ipotesi cioè che si presentano in realtà nella maggior parte dei casi, in cui lo SU debba acquisire sia atti autorizzativi presupposti che determinazioni su Scia e altre dichiarazioni asseverate. Per es.:
 - PdC soggetto sia ad autorizzazione paesaggistica che a deposito sismico

Segue: l'assenza della affermazione di una enunciazione generale di tale principio

Schematicamente si può indicare le fattispecie disciplinate e quelle non regolate dalla riforma Madia, nel seguente modo:

Fattispecie da considerare	cila	scia	pdv
Titolo con atti presupposti da acquisire con CdS	Si	si	si
Istanza di CdS prima della presentazione del titolo	si	si	Non regolata
Titolo con SCIA o altre dichiarazioni da verificare/controllare	si	si	Non regolata
Ipotesi mista	Non regolata	Non regolata	Non regolata

L'applicazione generalizzata del principio di concentrazione nella L.R. n. 12/2017

Il legislatore regionale, con la L.R. n. 12 del 2017, ha considerato la concentrazione dei regimi amministrativi **un principio generale dell'ordinamento** e, per questo, applicabile anche ai casi non disciplinati dalla riforma Madia, prevedendo:

- la facoltà degli interessati di richiedere la **convocazione preventiva** della conferenza di servizi, **anche nel caso del PdC** (art. 4-bis),
- che anche nel caso di **PdC ordinario** (che non richiede l'indizione della CdS) lo SU debba inviare all'amministrazione competente la documentazione relativa alle altre **SCIA o dichiarazioni per la loro verifica o controllo** (art. 18, comma 7-ter);
- che nel caso di **indizione della CdS**, lo SU debba:
 - oltre che **istruire la pratica per i profili urbanistici ed edilizi** di propria competenza (art. 18, comma 7)
 - **coinvolgere anche le amministrazioni chiamate ad esprimere atti di assenso comunque denominati** nell'ambito della conferenza stessa (art. 18, comma 7),
 - E **acquisire ogni deliberazione** (per esempio consiliare) o **parere interno** (CQAP) comunque richiesti per l'intervento (art. 4, comma 5)

Effetti del principio di concentrazione

- È evidente che il principio della concentrazione dei regimi amministrativi comporta un **maggiore impegno innanzitutto per lo SU**, in quanto:
 - solo il meccanismo della CILA/SCIA unica è compatibile con il controllo a campione dei titoli presentati
 - nei restanti casi (CdS obbl. e mista e CdS preventiva) lo SU deve svolgere tutti gli adempimenti richiesti all'amministrazione che indice la CdS e per tutte le pratiche presentate (indizione, determinazione conclusiva, preavviso di diniego, eventuale conferenza simultanea e superamento del dissenso)
- e che **richiede ai professionisti di predisporre e presentare contemporaneamente tutti gli elaborati richiesti dalle normative di settore**
- ma è anche certo che tale innovazione porterà ad un **definitivo miglioramento qualitativo della progettazione**, che dovrà tener conto in modo integrato di tutti i profili considerati rilevanti per quell'opera dalla legge (profili architettonici, strutturali, impiantistici, paesaggistici, ecc.)

Segue: l'effettivo esercizio della funzione di sportello unico

La concentrazione dei regimi amministrativi comporterà per il SUE **anche l'effettivo esercizio della funzione di sportello unico**, in quanto nel regime precedente:

- l'acquisizione da parte del privato degli atti presupposti era la regola per CILA e SCIA e
- anche nel caso di PdC, in cui era obbligatorio da tempo il ricorso alla CdS, in realtà la modulistica statale e regionale consentiva comunque agli interessati di presentare gli atti autorizzativi acquisiti autonomamente, in quanto la indizione della CdS era eventuale (nel caso in cui le amministrazioni competenti non fornivano gli atti autorizzativi richiesti nei tempi stabiliti).

Per sopperire a tali maggiori oneri, la legge regionale consente agli SU di avvalersi per lo svolgimento di singole attività istruttorie (di verifica, accertamento, ecc.) di tecnici esterni purché non esercitino la propria professione nello stesso Comune e in quelli contermini.

Segue: maggiore efficienza dell'azione amministrativa

Tuttavia si ritiene che il ricorso alla **CdS semplificata** comporterà evidenti passi avanti in termini di **celerità ed efficienza dell'azione amministrativa** (anche quando dovrà essere acquisito un unico atto presupposto):

- non solo grazie ai termini perentori (e al meccanismo della assenza-assenso),

Se è infatti vero che potranno **mutare gli esiti delle CdS** (e delle verifiche e controlli), in quanto la perentorietà dei termini per assumere le proprie determinazioni, spingerà le PA ad esprimere determinazioni negative in quei casi in cui, in precedenza, poteva assumere (e ripetere) richieste di integrazioni (che portavano ad allungamenti dei tempi, immancabilmente imputati alla PA, ma anche ad esiti finali del procedimento positivi)

Segue: maggiore efficienza dell'azione amministrativa

- l'obbligo:
 - di una «congrua motivazione» delle ragioni per le quali l'istanza non può essere accolta,
- La sollecitazione dell'art. 14-bis, comma 3, L. n. 241 ad indicare:
 - «ove possibile, le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'assenso» ovvero
 - «le prescrizioni o condizioni eventualmente indicate ai fini... del superamento del dissenso»

consentiranno la ripresentazione della pratica da parte dei progettisti, con ragionevoli aspettative di un suo esito favorevole, (ed entro termini che correttamente non saranno più imputati alla PA).

4. Regolarizzazione del patrimonio edilizio esistente

Mi sia consentito infine di accennare ad un quarto filone di riforma della disciplina edilizia, **la regolarizzazione del patrimonio edilizio esistente, NON affrontato dalla riforma Madia** (forse per la erronea assimilazione dello stesso alle spinte sempre latenti a nuovi condoni edilizi), **ma indispensabile per consentire più ampi interventi sul patrimonio edilizio esistente.** Esso si articola in almeno 4 profili:

- a) Il ricorso a sanzioni che effettivamente disincentivino la commissione degli abusi,
- b) Lo sviluppo della nozione di tolleranza costruttiva,
- c) la revisione del sistema delle sanzioni per gli abusi edilizi minori
- d) La regolarizzazione degli immobili dopo il pagamento delle sanzioni pecuniarie

A) Sanzioni efficaci per gli abusi edilizi più gravi

a) Occorre innanzitutto, **differenziare**:

- le ipotesi di **abusi insanabili** (lottizzazione abusiva, assenza o totale difformità dal titolo, abusi su immobili vincolati)
- dalle altre fattispecie, caratterizzate da **abusi minori**, che comunque non violano discipline urbanistiche o edilizie

creando un effettivo sistema disincentivante per entrambe le tipologie di abuso ma che tenga conto di tale distinzione, prevedendo :

- La certezza e rapidità della demolizione (solo) per le fattispecie più grave,
- la previsione di sanzioni pecuniarie davvero efficaci nei restanti casi di abusi minori (Vedi oltre)

B) disciplina delle tolleranze costruttive

b) Inquadrare nella categoria delle **Tolleranze costruttive**,

- le parziali difformità realizzate nel corso dell'esecuzione di lavori legittimamente autorizzati
- che non incidono su interessi generali (in quanto non violano disposizioni incidenti sull'attività edilizia)
- che non comportano un maggior volume, o superficie, ecc. oltre il limite del 2% .

La L.R. n. 12 del 2017 ha appena chiarito che presentano tali caratteristiche, **a titolo esemplificativo:**

- la minore dimensione dell'edificio realizzato,
- le irregolarità geometriche delle murature,
- la diversa collocazione di porte interne, tramezzature, impianti tecnologici, ecc.
- gli errori progettuali corretti in cantiere e gli errori nella rappresentazione progettuale di particolari costruttivi
- Le opere per le quali non è richiesto il titolo edilizio, a cominciare dai lavori di finitura rientranti nella M.O.

Segue: difformità già considerate irrilevanti dal Comune

Alle tolleranze costruttive vanno poi equiparate quelle **difformità che nel passato sono state considerate dal Comune irrilevanti**, ed in particolare:

- difformità accertate espressamente in atti comunali di epoche passate,
- ma che non hanno dato luogo a formali contestazioni, come abusive o al diniego del rilascio dell'agibilità
- e che per questo hanno fatto sorgere negli attuali proprietari il affidamento circa la loro regolarità.

c) Le sanzioni pecuniarie per gli abusi minori

c) Prevedere sanzioni solo pecuniarie (ma realmente afflittive) per gli interventi soggetti a CILA e SCIA, che siano stati realizzati in contrasto con la disciplina dell'attività edilizia (da non confondere con la sanzione in misure fissa, in caso di mancata o tardiva presentazione del titolo).

Tale sanzione può essere commisurata - come prevede già la legge regionale - al doppio dell'aumento di valore dell'immobile in conseguenza dell'abuso (e facendo salve le sanzioni previste dalle discipline di settore)

d) Effetti del pagamento della sanzione pecuniaria

d) Occorre, infine rivedere la disciplina sugli effetti del pagamento della sanzione pecuniaria, superando la tradizionale differenza tra:

- **oblazione** (che estingue l'illecito ed equipara l'immobile a quello realizzato legittimamente) e
- **Sanzione pecuniaria** che non produce il medesimo effetto, ma solo una condizione di tollerabilità dell'immobile abusivo, cioè la possibilità di mantenerlo in essere e di attuare solo interventi conservativi dello stesso.

Le esigenze di certezza e sicurezza della circolazione dei beni immobili, la necessità di favorire il recupero del patrimonio edilizio esistente richiedono piuttosto di prevedere una **piena regolarizzazione delle opere a seguito del pagamento della sanzione pecuniaria**, con l'unica esclusione – se si vuole – della possibilità che le opere abusive regolarizzate si possano computare ai fini del calcolo degli ampliamenti volumetrici ammessi, degli incentivi e di ogni altra premierità.