

Publicato il 11/05/2026

N. 02288/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00****/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale **** del 2023, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Bruno Santamaria, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di ****, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giancosimo Maludrottu, Paola Giovanna Brambilla, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- Del provvedimento del Comune di **** del 24.03.2023 avente ad oggetto la determinazione della Sanzione *ex art.* 34 del D.P.R. n° 380/2001, riferita alle opere eseguite in difformità dalla licenza edilizia n.42/1960, nella parte in cui determina il totale della sanzione in euro 89.148,17 ai fini della fiscalizzazione (doc. 1);

- di ogni atto e/o provvedimento preordinato, consequenziale e comunque connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di ****;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2026 il dott. Luigi Rossetti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il ricorrente, in data 18.02.2021 acquistava un immobile unifamiliare sito in **** per il prezzo di euro 140.000,00. Incaricati i propri tecnici per una ristrutturazione, emergeva che l'edificio presentava delle difformità rispetto al titolo edilizio originario.

Inizialmente, in data 21.02.2021, il ricorrente presentava una SCIA in sanatoria per regolarizzare modifiche minori, ritenute rientranti nelle tolleranze costruttive. Tuttavia, a seguito di una richiesta di integrazioni documentali da parte del Comune di ****, veniva accertata altra difformità: lo spostamento del sedime dell'edificio in fase di costruzione (avvenuta nel 1960) aveva comportato la violazione della distanza minima di 10 metri da un edificio frontistante, come imposto dall'art. 9 del D.M. 1444/68.

Preso atto dell'impossibilità di sanare tale difformità e dell'impossibilità di procedere alla demolizione della parte abusiva senza arrecare pregiudizio alla porzione conforme dell'edificio, il Sig. -OMISSIS-, presentava istanza di "fiscalizzazione" dell'abuso ai sensi dell'art. 34, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001. A tal fine, depositava una relazione tecnica asseverata, redatta in qualità di architetto, nella quale, oltre a dimostrare l'impossibilità della demolizione,

effettuava un calcolo dettagliato della sanzione pecuniaria dovuta, quantificandola in euro 9.480,59.

Con il provvedimento impugnato del 24.03.2023, il Comune di ****, pur accogliendo l'istanza di fiscalizzazione, determinava l'importo della sanzione in euro 89.148,17, ordinandone il pagamento entro 30 giorni. A fronte di tale ordine di pagamento, il ricorrente, in data 03.04.2023, inviava una successiva richiesta di chiarimenti che, tuttavia, rimaneva priva di riscontro da parte dell'Amministrazione.

Avverso tale provvedimento, il Sig. -OMISSIS- ha quindi proposto il presente ricorso, munito d'istanza cautelare, notificato in data 14.04.2023 e regolarmente depositato.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi.

A) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3 DELLA L. 241/90 – ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE.

B) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 14 – 22 DELLA L. 392/1978 – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 34 DEL D.P.R. 380/01.

Con Decreto Presidenziale n.341 del 15.04.2023 veniva respinta l'istanza di misure cautelari monocratiche.

In data 03.05.2023 si costituisce il Comune di **** con memoria di stile, chiedendo il rigetto del ricorso in quanto inammissibile, improcedibile e comunque infondato nel merito, con ogni conseguente statuizione in ordine ai compensi e alle spese di giudizio.

In data 05.05.2023 l'Amministrazione provvede a depositare memoria integrativa delle proprie argomentazioni difensive. Attraverso di esse, in sintesi, con riferimento al primo motivo, il Comune oppone che la determinazione

dell'ammontare della sanzione *ex art.* 34, comma 2, sarebbe attività vincolata, derivante dall'applicazione di parametri normativi; l'eventuale onere motivazionale "forte" riguarderebbe piuttosto la scelta di ammettere o negare la fiscalizzazione (verifica dell'impossibilità della demolizione senza pregiudizio), mentre, una volta ammessa, il *quantum* discenderebbe dai criteri di legge. Quanto al secondo motivo, il Comune sostiene la correttezza del ricorso al D.M. 18/12/1998 quale parametro base, quindi della successiva attualizzazione, sostenendo inoltre di avere adottato un criterio "prudenziale" e persino più favorevole rispetto ad alternative ricostruttive prospettate in atti.

Con Ordinanza n. 407 del 10.05.2023 la Sezione respingeva l'istanza cautelare.

In vista dell'udienza di trattazione del merito, le parti si scambiano memorie e repliche *ex art.* 73 c.p.a.

All'udienza del 26.03.2026 l'affare viene trattenuto in decisione.

DIRITTO

Con il primo motivo di ricorso, parte ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della L. n. 241/1990, nonché l'eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione. Sostiene che il provvedimento impugnato, con cui è stata determinata la sanzione pecuniaria per la c.d. "fiscalizzazione" dell'abuso edilizio ai sensi dell'art. 34 del D.P.R. n. 380/2001, si sarebbe limitato a indicare l'importo finale di € 89.148,17, omettendo di esplicitare i criteri di calcolo e di allegare la relativa documentazione contabile, costringendo così il destinatario a un onere di accesso agli atti per comprendere l'iter logico-giuridico seguito dall'Amministrazione.

Il motivo è infondato.

In via preliminare, giova rammentare che l'obbligo di motivazione, sancito in via generale dall'art. 3 della L. n. 241/1990, persegue la finalità di rendere trasparente e controllabile l'azione amministrativa, consentendo al destinatario del

provvedimento di ricostruire il percorso logico e giuridico seguito dall'autorità e, di conseguenza, di apprestare un'adeguata tutela delle proprie posizioni giuridiche (Cons. di Stato, Sez. III, 05.03.2026, n.1728). La giurisprudenza ha da tempo superato una concezione meramente formale di tale obbligo, approdando a una valutazione di tipo funzionale, secondo cui la motivazione è da ritenersi sufficiente qualora le ragioni della decisione, sebbene non esplicitate analiticamente nell'atto finale, siano agevolmente desumibili dagli atti del procedimento, purché noti o conoscibili dal privato.

Nel caso di specie, il provvedimento impugnato riguarda la determinazione di una sanzione pecuniaria sostitutiva della demolizione, la cui quantificazione costituisce attività vincolata, essendo i relativi parametri interamente predeterminati dalla legge. L'art. 34, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001 rinvia, per il calcolo, al costo di produzione della parte dell'opera realizzata in difformità, stabilito in base alla Legge 27 luglio 1978, n. 392. L'Amministrazione, pertanto, non esercita una discrezionalità nella scelta dei criteri, ma si limita ad applicare una formula matematica basata su parametri normativamente definiti.

In tale contesto, l'onere motivazionale risulta intrinsecamente attenuato. Come correttamente evidenziato dalla difesa comunale, richiamando un precedente di questo stesso Tribunale (T.A.R. Milano, Sez. IV, 08.11.2024, n.3082), la valutazione discrezionale dell'Amministrazione attiene alla concedibilità o meno della fiscalizzazione dell'abuso; una volta ammesso tale beneficio, la determinazione dell'ammontare della sanzione si configura come mera attuazione di un criterio legale.

Ciò posto, il provvedimento impugnato, pur nella sua sinteticità, indicava espressamente la norma di riferimento (art. 34 del D.P.R. 380/01), rendendo così identificabile il quadro normativo applicato. Peraltro, a fronte di una specifica richiesta di chiarimenti, l'Amministrazione ha fornito al ricorrente, con nota del

17.04.2023, una spiegazione dettagliata della metodologia di calcolo, precisando il rinvio alla L. n. 392/1978 e indicando gli elementi della formula (superficie, costo base, rivalutazione ISTAT, coefficienti correttivi), e specificando che il documento di calcolo era depositato e disponibile per la visione.

La doglianza del ricorrente si rivela, dunque, priva di pregio, in quanto la finalità della motivazione è stata pienamente raggiunta. Prova ne è la circostanza che il ricorrente, professionista tecnico, non solo ha potuto elaborare un proprio conteggio alternativo, ma ha anche articolato un secondo, specifico, motivo di ricorso volto a contestare nel merito la correttezza dei parametri utilizzati dall'Ente (superficie, costo base, aggiornamento ISTAT), dimostrando di aver perfettamente compreso l'iter logico-matematico seguito dall'Amministrazione e di essere stato in grado di esercitare compiutamente il proprio diritto di difesa.

La mancata allegazione della tabella di calcolo al provvedimento iniziale non integra, pertanto, un vizio di "difetto assoluto di motivazione", ma configura, al più, un'ipotesi di motivazione *per relationem* ad atti interni del procedimento, resi comunque disponibili al destinatario, in conformità a quanto previsto dall'art. 3, comma 3, della L. n. 241/1990. L'onere per il privato di attivarsi per prendere visione dei documenti richiamati non equivale a un'elusione dell'obbligo di motivazione.

Per le suesposte ragioni, il primo motivo di ricorso deve essere rigettato.

Con l'articolato censorio espresso attraverso il secondo motivo di ricorso, parte ricorrente contesta la legittimità del provvedimento impugnato sotto plurimi profili attinenti ai criteri di calcolo della sanzione pecuniaria. In sintesi, il ricorrente sostiene che l'Amministrazione avrebbe errato: a) nell'individuazione del costo base di produzione, applicando quello relativo a immobili di recente costruzione anziché quello, storico, previsto dall'art. 14 della L. n. 392/1978 per gli edifici ultimati entro il 31 dicembre 1975; b) nell'aver illegittimamente attualizzato tale

costo mediante l'applicazione di indici ISTAT, operazione non prevista dalla norma e contraria a un consolidato orientamento giurisprudenziale che stabilizza il calcolo al momento della commissione dell'abuso; c) nella determinazione della superficie oggetto di sanzione, avendo considerato la superficie lorda comprensiva dei muri anziché la superficie utile netta, come invece prescritto dall'art. 13 della L. n. 392/1978. Tali errori avrebbero condotto alla determinazione di una sanzione sproporzionata e irragionevole, a fronte di un calcolo corretto, effettuato dal tecnico di parte, che quantificava la sanzione in euro 9.480,59.

Il Comune di ****, nelle proprie difese, ha sostenuto la piena legittimità del proprio operato, argomentando che la determinazione della sanzione costituisce attività vincolata e che, in ragione della natura di illecito permanente dell'abuso edilizio, il calcolo debba essere effettuato con riferimento ai valori vigenti al momento dell'irrogazione della sanzione, e non a quelli dell'epoca di realizzazione dell'abuso. A tal fine, ha richiamato la più recente giurisprudenza, incluse le pronunce dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che impongono l'attualizzazione del costo di produzione per garantire l'effettività e la dissuasività della misura sanzionatoria. Ha inoltre contestato il criterio di calcolo della superficie proposto dal ricorrente, affermando che il rinvio alla L. n. 392/1978 operi solo per la determinazione del parametro economico e non per la misurazione fisica dell'abuso.

Il motivo è infondato.

La questione centrale della controversia attiene alla corretta interpretazione dell'art. 34, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001, il quale, nella formulazione *ratione temporis* vigente, disponeva che, in caso di impossibilità di demolizione, “*il dirigente o il responsabile dell'ufficio applica una sanzione pari al doppio del costo di produzione, stabilito in base alla legge 27 luglio 1978, n. 392, della parte dell'opera realizzata in difformità dal permesso di costruire, se ad uso residenziale*”.

La legge 27 luglio 1978 n. 392, cui rinvia l'art. 34 del citato d.P.R. n. 380/2001, prevede che:

- a) per gli immobili la cui costruzione sia stata ultimata entro il 31 dicembre 1975, il costo base è fissato in lire 250.000 per gli immobili situati in Lombardia (art.14);
- b) per gli immobili che sono stati ultimati dopo il 31 dicembre 1975, il costo base di produzione è fissato con decreto del Presidente della Repubblica da emanare entro il 31 marzo di ogni anno, ossia con d.m. del 18 dicembre 1998 che è l'ultimo decreto ministeriale emesso sulla base di tale previsione (art. 22).

Il primo e principale profilo di doglianza riguarda la necessità di attualizzare il costo di produzione al momento dell'irrogazione della sanzione. Sul punto, si registra un contrasto giurisprudenziale. Un primo orientamento, invocato da parte ricorrente, sostiene che il rinvio materiale alla L. n. 392/1978 impone di utilizzare i parametri di calcolo ivi previsti con riferimento all'epoca di realizzazione dell'abuso, senza alcuna rivalutazione. (Cons. di Stato, Sez. II, 16 aprile 2025, n.3267; Cons. Stato, Sez. VI, 10 giugno 2021, n. 4463).

Ritiene tuttavia questo Tribunale di dover aderire all'orientamento opposto (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 12 aprile 2023, n. 3670; *id.*, 12 aprile 2023, n. 3671; *id.*, 11 gennaio 2021, n. 347; T.A.R. Milano, Sez. II, 18.03.2023, nn. 630, 631, 632, 633, 634 e 635) che propende per la necessaria attualizzazione del costo di produzione al momento dell'irrogazione della sanzione. Tale impostazione si fonda su una serie di principi sistematici e finalisticamente orientati, la cui applicazione, ad avviso del Collegio, garantisce maggior coerenza all'ordinamento e effettività alla risposta sanzionatoria.

In primo luogo, occorre muovere dalla natura dell'abuso edilizio quale illecito permanente. La condotta antiggiuridica non si esaurisce con la realizzazione dell'opera, ma perdura nel tempo fino al ripristino dello stato dei luoghi o alla sua regolarizzazione. Da tale natura discende, quale corollario, che il regime

sanzionatorio applicabile è quello vigente al momento in cui l'amministrazione provvede a irrogare la sanzione, in applicazione del principio *tempus regit actum*. Come affermato dalla giurisprudenza, *“l'abuso edilizio, avendo natura di illecito permanente, si pone in perdurante contrasto con le norme amministrative sino a quando non viene ripristinato lo stato dei luoghi e, pertanto, [...] in sede di repressione dell'abuso medesimo, è applicabile il regime sanzionatorio vigente al momento in cui l'amministrazione provvede ad irrogare la sanzione stessa”*. (Cfr. Consiglio di Stato, sez. II, 27 settembre 2019, n. 6464).

In secondo luogo, le sanzioni edilizie, inclusa la c.d. “fiscalizzazione” dell'abuso, perseguono una finalità eminentemente ripristinatoria e non meramente afflittiva. La sanzione pecuniaria costituisce una misura alternativa alla demolizione, ammessa eccezionalmente quando quest'ultima non sia possibile senza pregiudizio per la parte conforme dell'edificio (T.A.R. Milano, Sez. II, 27.02.2018, n.568). Affinché tale misura possa costituire una reale ed efficace alternativa alla sanzione demolitoria, è indispensabile che essa rifletta il valore attuale del bene o, più precisamente, dell'incremento di valore generato dall'abuso. Un calcolo basato su valori storici e non attualizzati si tradurrebbe in una sanzione meramente simbolica, priva di qualsiasi efficacia dissuasiva, e finirebbe per premiare l'autore dell'illecito.

In terzo luogo vi è la necessità di evitare un indebito arricchimento in capo al responsabile dell'abuso. Come già osservato dalla giurisprudenza, anche di questo Tribunale, *“è evidente e intuitivo che il costo di produzione va ancorato al momento dell'adozione della sanzione, applicando le tariffe vigenti, e non a quello della realizzazione dell'abuso, in quanto in caso contrario si consentirebbe all'autore dell'illecito edilizio di ottenere un lucro legato al decorso del tempo”* (TAR Lombardia, Milano, Sez.IV, 08.11.2024, n. 3082; T.A.R. Venezia, Sez.II, 11.12.2025, n.2344).

Tale approccio interpretativo, ad avviso del Collegio, va nella stessa direzione tracciata dalle recenti pronunce dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (nn. 1, 2 e 3 dell'8 marzo 2024). Sebbene tali sentenze abbiano affrontato specificamente la questione interpretativa dell'art. 33, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001, hanno enunciato principi di portata generale, estensibili per identità di *ratio* anche alla fattispecie di cui all'art. 34. L'Adunanza Plenaria ha chiarito che la sanzione pecuniaria deve costituire una “risposta sanzionatoria omogenea ed effettiva”. Per tale ragione, ha statuito che:

“Il costo complessivo di produzione, dato dalla moltiplicazione della superficie convenzionale con il costo unitario di produzione, va attualizzato secondo l'indice ISTAT del costo di costruzione”.

L'applicazione di tale principio anche all'art. 34 garantisce la coerenza del sistema sanzionatorio.

Peraltro, il Comune ha preso come base di calcolo il costo unitario stabilito dal D.M. 18 dicembre 1998, ultimo decreto ministeriale emanato ai sensi dell'art. 22 della L. n. 392/1978, e lo ha aggiornato con gli indici ISTAT fino al momento dell'adozione del provvedimento. Tale *modus operandi*, oltre a essere conforme alla giurisprudenza (cfr. TAR Lombardia, Milano, n. 3082/2024, cit.) si rivela, come evidenziato dalla stessa difesa comunale, un criterio prudenziale e potenzialmente più favorevole al privato rispetto a un'integrale attualizzazione del costo storico del 1961, che avrebbe potuto condurre a un importo sanzionatorio ancora maggiore.

Alla luce delle suesposte considerazioni, ad avviso del Collegio la scelta del Comune di **** di attualizzare il costo di produzione a marzo 2023 risulta corretta. Il secondo profilo di censura attiene alla determinazione della superficie da porre a base del calcolo. Il ricorrente sostiene che, in virtù del rinvio alla L. n. 392/1978, si dovrebbe considerare la superficie utile netta, al netto dei muri. L'argomentazione non è condivisibile. L'art. 34, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001 individua l'oggetto della sanzione nella “parte dell'opera realizzata in difformità”. Il rinvio alla L. n.

392/1978 è funzionale unicamente alla determinazione del parametro economico del “*costo di produzione*” e non si estende alla definizione dei criteri per la misurazione fisica dell’abuso. La “*parte dell’opera in difformità*” deve essere intesa nella sua consistenza fisica reale, che include necessariamente gli elementi strutturali quali i muri perimetrali. Pertanto, è corretto l’operato del Comune che ha utilizzato la superficie lorda dell’abuso, pari a 29,22 mq, peraltro indicata dallo stesso tecnico di parte nella documentazione prodotta.

Infine, per quanto concerne la dedotta sproporzione e irragionevolezza della sanzione, si deve ribadire che la sua quantificazione, come più sopra già rilevato, costituisce il risultato di un’attività vincolata, basata sull’applicazione di parametri normativi e di coefficienti correttivi predeterminati. Non residua in capo all’Amministrazione alcuna discrezionalità che possa essere sindacata sotto il profilo dell’eccesso di potere, se non per palese errore di calcolo, qui non riscontrato se non per un irrilevante arrotondamento decimale. La sproporzione lamentata dal ricorrente, parametrata al prezzo di acquisto dell’immobile, non assume rilievo, essendo la sanzione finalizzata a neutralizzare il vantaggio economico derivante dall’abuso e a costituire un’alternativa effettiva alla demolizione, non a commisurarsi al valore di una specifica transazione commerciale.

Per le ragioni sopra esposte, il ricorso deve essere complessivamente respinto in quanto infondato.

Il Collegio ritiene che, in ragione dei contrasti giurisprudenziali, possa essere disposta l’integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare parte ricorrente.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Giovanni Zucchini, Consigliere

Luigi Rossetti, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Luigi Rossetti

IL PRESIDENTE
Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO