

Publicato il 18/06/2026

Sent. n. 714/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

sezione staccata di Latina (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 72 del 2026, proposto da [omissis], rappresentata e difesa dagli avvocati Luigi Azzariti e Mario Cervone, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

contro

Comune di Gaeta, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniela Piccolo, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

e con l'intervento di

ad opponendum:

[omissis], rappresentata e difesa dall'avvocato Aldo Ceci, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

per l'annullamento

- del provvedimento del Comune di Gaeta, Dipartimento Sviluppo Economico, Edilizia, Attività Pianificatoria, prot. n. [omissis] con cui è stata rigettata l'istanza di permesso di costruire in sanatoria ai sensi dell'art. 36 bis D.P.R. 380/2001, prot. n. [omissis];

ove occorra:

- dell'ordinanza n. [omissis];

- del verbale prot. [omissis];

- della comunicazione di avvio del procedimento prot. n. [omissis];

- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale rispetto agli atti impugnati, ancorché non conosciuto;

Visti il ricorso, le memorie e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Gaeta e i relativi allegati;

Visto l'atto di intervento ad opponendum, la memoria e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 maggio 2026 la dott.ssa Rosaria Natalia Fausta Imbesi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 20 gennaio 2026 e depositato in pari data la ricorrente ha impugnato il provvedimento con cui il Comune di Gaeta ha respinto l'istanza di permesso di costruire in sanatoria ai sensi dell'art. 36 bis D.P.R. 380/2001, presentata dalla ricorrente in relazione ad opere realizzate su immobile di sua proprietà.

2. La ricorrente argomenta in ricorso:

- di avere realizzato sulla porzione immobiliare sita al piano terra di un edificio ubicato in Gaeta (LT), [omissis] alcune opere edilizie consistenti nella fusione delle tre unità suddette con aperture su murature portanti, nella modifica di prospetti mediante modifica delle aperture esistenti e nel cambio di destinazione d'uso da deposito ad abitazione;

- che tali interventi, realizzati in assenza di titolo edilizio, sono stati oggetto dell'Ordinanza di Demolizione n. [omissis], successivamente oggetto di rettifica con nuovo provvedimento del [omissis] con il quale il Comune di Gaeta, nel mentre rettificava la detta Ordinanza, dava nuova comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7 della L. 241/90;

- che al fine di regolarizzare la propria posizione e sanare le opere realizzate, in data [omissis] l'odierna ricorrente presentava al Comune di Gaeta una Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) in sanatoria, prot. n. [omissis], ai sensi dell'art. 36 bis del DPR 380/01, corredata da relazione tecnica asseverata e da tutti gli elaborati grafici e documentali richiesti dalla normativa;

3. Con il provvedimento impugnato, il Comune di Gaeta ha rigettato la chiesta sanatoria sulla base delle seguenti motivazioni:

1) *Le opere sono state realizzate abusivamente in assenza di titolo edilizio.*

2) *l'istanza non risulta completa degli elaborati e degli atti previsti dall'art.36 bis, con particolare riguardo alle disposizioni relative alle zone sismiche;*

3) *non risultano determinati gli standards connessi al cambio d'uso trattandosi di passaggio ad una categoria funzionale di tipo residenziale, con incremento del carico urbanistico;"*

4) *il cambio d'uso da deposito ad abitazione comporta il passaggio tra categorie differenti, e quindi non omogenee tra loro. Il mutamento di destinazione d'uso (ai sensi dell'art. 23ter del DPR 380/2001 e s.m.i.) rientra tra gli interventi urbanisticamente rilevanti, per i quali è necessario, quale titolo abilitante, il permesso di costruire;*

5) *essendo state apportate modifiche all'aspetto esteriore dei luoghi, in zona sottoposta a vincolo paesaggistico ex artt. 134 e 136 D.Lgs. 42/2004 e s.m.i. per vincolo imposto con D.M. 17.05.1956, non risulta essere stata presentata istanza di compatibilità paesaggistica ex art. 167 D.Lgs. 42/2004 e s.m.i., congiuntamente alle opere di cui alla presente SCIA in sanatoria.*

4. Il ricorso è affidato ai seguenti motivi: *I Violazione e falsa applicazione dell'art. 19, comma 3, l. 241/1990 (potere conformativo); violazione e falsa applicazione degli artt. 36-bis e 36-ter del d.p.r. 380/2001; eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei presupposti, illogicità e sproporzione.* La ricorrente ritiene che il provvedimento impugnato sia illegittimo in quanto l'amministrazione ha disposto il rigetto della SCIA in sanatoria presentata ex art. 36-bis D.P.R. 380/2001 per asserite carenze documentali/istruttorie (profilo sismico; standards; parere paesaggistico), senza previamente attivare il potere conformativo previsto dall'art. 19 comma 3 l. 1990 n. 241, al fine di consentire all'istante di interloquire con l'amministrazione, conformare l'attività ed attivare le possibili misure di regolarizzazione.

II. In via subordinata. Violazione dell'art. 10-bis l. 241/1990; contraddittorietà. Difetto di istruttoria
In via subordinata, la ricorrente lamenta la violazione delle garanzie partecipative per essere stata omessa la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di sanatoria, che, ove effettuata, avrebbe consentito all'istante di apportare un contributo procedimentale potenzialmente decisivo, in relazione a ciascun motivo ostativo richiamato dal Comune nel provvedimento di rigetto impugnato.

III. Erronea ricostruzione del quadro normativo, violazione e falsa applicazione dell'art. 36 bis d.p.r. 380/2001, eccesso di potere per travisamento e difetto di motivazione.

Secondo la ricorrente il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo a causa della genericità della motivazione, che non indicherebbe in concreto le norme urbanistiche ed edilizie violate. La ricorrente, poi, censura ogni aspetto della motivazione del provvedimento impugnato, affermando la sanabilità in concreto delle opere realizzate.

5. Il Comune di Gaeta si è costituito in giudizio, resistendo al ricorso e chiedendone il rigetto.

6. Con atto notificato il 22 marzo 2026 e depositato il 23 marzo 2026 è intervenuta *ad opponendum* [omissis], chiedendo il rigetto del ricorso.

In via preliminare l'interveniente qualificandosi controinteressata, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso ai sensi dell'art. 41 comma 2 cod. proc. amm., per non esserle stato notificato quale controinteressata, in quanto comproprietaria del manufatto interessato dalle opere oggetto dell'istanza di sanatoria respinta con il provvedimento impugnato e parte nel giudizio civile di divisione dell'immobile in questione.

7. In vista dell'udienza fissata per la trattazione del merito del ricorso, le parti hanno depositato memorie, insistendo nelle rispettive tesi difensive.

8. All'udienza pubblica del 12 maggio 2026, all'esito della discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

9. Il ricorso è infondato.

La ricorrente ha presentato una SCIA in sanatoria ai sensi dell'art. 36 bis Tued per "*cambio di destinazione d'uso da deposito ad abitazione, fusione, con aperture su murature portanti, traslazione e modifica vani finestra e diversa distribuzione degli spazi*".

9.1. Al fine di valutare la correttezza della procedura di regolarizzazione delle predette opere attivata dalla ricorrente, è necessario preliminarmente conferire esatta qualificazione agli abusi realizzati dalla ricorrente.

Il Collegio ritiene che trattasi di opere per le quali è richiesto il permesso di costruire.

Va ricordato che in base alla previsione dell'art. 23- ter del d.P.R. n. 380/2001 - inserito dall'art. 17, comma 1, lettera n), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164 – deve ritenersi "cambio di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, con o senza opere, che comporti il passaggio ad una diversa categoria funzionale, tra le cinque seguenti: "a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale".

In tal modo viene assicurata tutela alla zonizzazione e con implicito controllo sull'adeguatezza degli standards in relazione all'incidenza dei diversi usi: il cambio destinazione uso deve, infatti, avvenire sempre nel rispetto delle norme della pianificazione comunale.

Si è condivisibilmente osservato in proposito, che "La destinazione d'uso è un elemento che qualifica la connotazione dell'immobile e risponde agli scopi di interesse pubblico perseguiti dalla pianificazione. Essa, infatti, individua il bene sotto l'aspetto funzionale, specificando le destinazioni di zona fissate dagli strumenti urbanistici in considerazione della differenziazione infrastrutturale del territorio, prevista e disciplinata dalla normativa sugli standard, diversi per qualità e quantità proprio a seconda della diversa destinazione di zona. Gli strumenti di pianificazione, generali ed attuativi, individuano la destinazione d'uso dei suoli e degli edifici, affinché alle varie e diverse destinazioni vengano assegnate determinate qualità e quantità di servizi. L'organizzazione del territorio comunale e la gestione dello stesso vengono realizzate attraverso il coordinamento delle varie destinazioni d'uso, e le modifiche non consentite di queste incidono negativamente sull'organizzazione.... Già nel vigore della precedente normativa, con orientamento in tal senso dominante, la giurisprudenza ha rilevato che solo il cambio di destinazione d'uso fra categorie edilizie omogenee non necessita di permesso di costruire (in quanto non incide sul carico urbanistico), mentre, allorché lo stesso intervenga tra categorie edilizie funzionalmente autonome e non omogenee, si integra in questa ipotesi una modificazione edilizia con effetti incidenti sul carico urbanistico, con conseguente assoggettamento al regime del permesso di costruire, e ciò, indipendentemente dall'esecuzione di opere (TAR Lazio, Roma, sez. I quater, 28.08.2015 n. 10957)" (ex plurimis. Tar Salerno, sezione seconda, 6 febbraio 2026 n. 237).

Secondo l'orientamento giurisprudenziale soprarichiamato, condiviso dal Collegio, la modifica della destinazione d'uso da deposito o simile ad abitativo integra un mutamento di destinazione d'uso che interviene tra categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico, sicché detto intervento è subordinato al rilascio del permesso di costruire ex art. 10, comma 1, lett. c), del D.P.R. n. 380/2001 (ex multis, Cons. Stato, VII, 21.8.2023, n. 7835). La trasformazione di un locale deposito in uno spazio abitabile è quindi urbanisticamente rilevante, poiché incide sul carico urbanistico e,

pertanto, necessita di un titolo abilitativo, la cui mancanza determina una situazione di illiceità che va rilevata dall'amministrazione nell'esercizio del suo potere di vigilanza (ex multis, Cons. Stato, VI, 23.2.2023, n. 1828).

9.2. Detto ciò, il Collegio ritiene che sia corretta la motivazione posta a fondamento del provvedimento di rigetto impugnato secondo cui *“il cambio d'uso da deposito ad abitazione comporta il passaggio tra categorie differenti, e quindi non omogenee tra loro. Il mutamento di destinazione d'uso (ai sensi dell'art. 23ter del DPR 380/2001 e s.m.i.) rientra tra gli interventi urbanisticamente rilevanti, per i quali è necessario, quale titolo abilitante, il permesso di costruire;”* La ricorrente con espresso motivo di censura ha sostenuto l'illegittimità del provvedimento impugnato, sotto tale profilo.

In particolare la ricorrente, ammettendo che il cambio d'uso di cui si discute tra categorie non omogenee necessita di permesso di costruire, afferma che detta circostanza confermerebbe la correttezza della procedura seguita dall'istante che, per regolarizzare l'intervento, ha chiesto una SCIA ex art. 36 bis del DPR 380/01 *“tendente appunto ad ottenere un permesso di costruire in sanatoria ai sensi della predetta norma”*.

La censura non è condivisibile.

In presenza di opere realizzate in assenza di permesso di costruire, lo strumento previsto dalla legge per ottenerne la regolarizzazione è rappresentato dalla sanatoria cd *“semplice”* di cui all'art. 36 DPR 380/2001 e non già da quella cd *“semplificata”* prevista dall'art. 36 bis, per le difformità parziali.

Infatti, la sanatoria con opere ex art. 36-bis del D.P.R. n. 380 del 2001 riguarda esclusivamente interventi in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività, o realizzati in assenza di quest'ultima. Non è applicabile ai casi di totale difformità o di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire (cfr. TAR Lombardia Milano, Sez. IV, 12 gennaio 2026, n. 125).

In presenza di opere realizzate in assenza di permesso di costruire, la legge ne consente la sanatoria mediante lo strumento di cui all'art. 36 tued, che contempla limiti più stringenti ai fini della regolarizzazione delle opere esigendo, tra l'altro, il requisito della cd. *“doppia conformità”*, che non è richiesto dall'art. 36 bis tued per la regolarizzazione delle *“difformità parziali”*.

Alla luce di quanto osservato, trattandosi di opere realizzate in assenza di permesso di costruire, la ricorrente avrebbe dovuto presentare una istanza ex art. 36 tued e non già ex art. 36 bis del medesimo testo normativo.

9.3. Né l'Amministrazione, in presenza di un'istanza ex art. 36 bis tued avrebbe potuto operare una diversa qualificazione dell'istanza, ritenendola finalizzata ad ottenere una sanatoria ai sensi dell'art. 36 tued, ove fossero presenti i presupposti. Infatti, laddove il privato abbia espressamente optato per un modello procedimentale specifico all'Amministrazione è precluso riqualificare l'istanza al fine di applicare una disciplina differente. Diversamente, infatti, la Pubblica Amministrazione si pronuncerebbe *“in prevenzione”* su un'istanza mai proposta, neppure in forma implicita e/o congiunta dall'interessato (arg. Consiglio di Stato, A.P. 10/2020 che ha escluso che in presenza di un'istanza di accesso ai documenti motivata con esclusivo riferimento alla disciplina generale di cui alla l. n. 241 del 1990 o ai suoi elementi sostanziali, la pubblica amministrazione sia comunque tenuta ad accogliere la richiesta, qualora sussistano le condizioni dell'accesso civico generalizzato).

10. Considerato che il diniego di sanatoria impugnato con il ricorso in esame ha natura di atto plurimotivato, dal rigetto della censura superiormente esaminata discende l'assorbimento delle restanti censure. Ne deriva la piena legittimità del gravato provvedimento, essendo questo fondato sulla mancanza dei presupposti per richiedere la SCIA in sanatoria ai sensi dell'art. 36 bis tued. Per costante insegnamento giurisprudenziale, è sufficiente che anche soltanto una delle autonome ragioni poste a sostegno del provvedimento resista alle censure formulate, perché il provvedimento possa sostenersi e, dunque, restare insuscettibile di annullamento, dato che *“nel caso in cui determinazioni amministrative negative siano impuginate davanti all'autorità giudiziaria e si basino su più motivi, ognuno dei quali potenzialmente valido per sostenere il dispositivo del provvedimento, è sufficiente che almeno uno di essi resista all'esame del giudice affinché il provvedimento nel suo insieme*

rimanga immune dalle censure proposte. In tale contesto, il ricorso può essere dichiarato infondato o addirittura inammissibile per mancanza di interesse a contestare ulteriori ragioni ostative, poiché l'esito di queste ultime è assorbito dalla pronuncia negativa riguardante la prima ragione (Consiglio di Stato sez. VI, 02/07/2024, n. 5816)'' (TAR Lazio, Sez. IV, 16 luglio 2025 n. 14053).

11. In conclusione, il ricorso deve essere respinto.

12. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

Le spese di lite vanno poi integralmente compensate nei rapporti tra la ricorrente e l'interveniente *ad opponendum*, attesa la mancata disamina dell'ammissibilità dell'intervento *ad opponendum* e delle eccezioni con esso formulate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sezione staccata di Latina (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese di lite in favore del Comune di Gaeta, che si liquidano in euro 3000,00 (tremila/00).

Compensa le spese nei confronti dell'interveniente *ad opponendum*.

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

Così deciso in Latina nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Marco Rinaldi, Presidente FF

Massimiliano Scalise, Primo Referendario

Rosaria Natalia Fausta Imbesi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Rosaria Natalia Fausta Imbesi

IL PRESIDENTE

Marco Rinaldi

IL SEGRETARIO