

Pubblicato il 16/07/2026

N. 05754/2026 REG.PROV.COLL.
N. 00318/2026 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 318 del 2026, proposto dal Comune di Fiorano Modenese, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Federico Gualandi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Angela Ferrari, rappresentata e difesa dall'avvocato Giorgio Fregni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione seconda, 11 novembre 2025, n. 1345, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Angela Ferrari;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 maggio 2026 il consigliere Luca Emanuele Ricci e uditi per le parti gli avvocati Federico Gualandi e Giorgio Fregni;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il giudizio ha ad oggetto il provvedimento con cui il Comune di Fiorano Modenese ha vietato la prosecuzione dei lavori di *«mutamento di destinazione d'uso senza opere che comporta aumento di carico urbanistico»*, da uffici (U4) a residenziale (U1), di tre unità immobiliari.

1.1. È stato altresì impugnato, l'art. 60 del Regolamento urbanistico edilizio (RUE) del Comune di Fiorano Modenese, nella parte in cui non ammette l'uso U1 (residenziale) nel sub-ambito APS.t compreso tra le vie Ghiarola Nuova e Circondariale San Francesco.

2. I fatti rilevanti ai fini del decidere, quali emergono dalla documentazione acquisita al fascicolo d'ufficio e dalle circostanze di fatto riportate negli scritti difensivi, possono essere sintetizzati come segue:

a) la sig.ra Angela Ferrari, odierna appellata, è proprietaria di tre unità immobiliari poste ai piani terzo e quarto di un fabbricato condominiale sito in Fiorano Modenese (MO), Via Ghiarola Nuova n. 6 – catastalmente identificate al N.C.E.U. foglio 3, mappale 203, sub. 83, 92 e 93 - ricadente nel sub-ambito APS.t – *«Sub-ambito specializzato per attività produttive con prevalenza di attività terziario-direzionali»* (art. 53 del RUE);

b) il 7 novembre 2024, l'appellata ha presentato una SCIA (acquisita al prot. 27540 PE 2024/0436) per il cambio d'uso senza opere, con aumento di carico urbanistico, da uffici (U4) a residenziale (U1) delle tre unità immobiliari sopra individuate, intendendo avvalersi del regime di semplificazione introdotto dal d.l. 29 maggio 2024, n. 69, convertito con modificazioni dalla l. 24 luglio 2024, n. 105;

c) con provvedimento dell'11 novembre 2024 (comunicato il successivo 12 novembre, prot. 27970), il Dirigente del 3° settore del Comune ha vietato la prosecuzione dei lavori e ha ordinato il ripristino dello stato delle opere e dei

luoghi, oltre alla rimozione di ogni eventuale effetto dannoso, ai sensi dell'art. 14, comma 7, l.r. Emilia-Romagna n. 15/2013, richiamando:

- l'art. 23-ter, comma 1-ter, del d.P.R. 380 del 2001, che contempla la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare «specifiche condizioni» al mutamento di destinazione d'uso senza opere;

- l'art. 60, comma 3, del Regolamento urbanistico-edilizio vigente, che esclude l'uso residenziale (U1) «nel sub-ambito APS.t compreso tra le Vie Ghiarola Nuova e Circondariale San Francesco».

3. La sig.ra Ferrari ha impugnato il provvedimento e l'art. 60, comma 3, del RUE davanti al Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, articolando due motivi:

i) «Violazione e falsa applicazione dell'art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001. Difetto di motivazione», con il quale ha dedotto che la disciplina introdotta dal d.l. n. 69 del 2024, convertito dalla legge n. 105 del 2024, consente il mutamento di destinazione d'uso senza opere delle singole unità immobiliari ubicate nelle zone A, B e C, come definite dal d.m. n. 1444 del 1968; che il sub-ambito APS.t(e), parzialmente edificato, sarebbe assimilabile alla zona B; che la clausola relativa alle «specifiche condizioni» non potrebbe comprendere automaticamente le previsioni urbanistiche ostative previgenti, pena la vanificazione della finalità semplificatoria della riforma. Ne deriverebbe l'insufficienza della motivazione del provvedimento, fondata sul mero richiamo all'art. 60 del RUE.

ii) «Violazione e falsa applicazione dell'art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001 sotto altro profilo. Violazione del principio di proporzionalità», con il quale ha sostenuto che il divieto assoluto della destinazione residenziale nel sub-ambito APS.t non sarebbe riconducibile alle «specifiche condizioni» consentite dalla norma statale e risulterebbe comunque ingiustificato, considerato che il passaggio dall'uso direzionale a quello residenziale non determinerebbe alcun incremento del carico urbanistico.

4. Il T.a.r. per l'Emilia-Romagna, sez. II, con sentenza 11 novembre 2025, n. 1345, ha accolto il ricorso, annullando il provvedimento impugnato per difetto di motivazione e compensando le spese di lite tra le parti.

4.1. In particolare, il primo giudice:

- a) ha rilevato che il provvedimento impugnato si limita a richiamare testualmente l'art. 23-ter, comma 1-ter, del d.P.R. n. 380 del 2001 e l'art. 60, comma 3, RUE e ad affermare, in esito alla loro lettura congiunta, la sussistenza di ragioni ostative all'intervento;
- b) ha osservato che soltanto nel corso del giudizio il Comune ha esplicitato le esigenze urbanistiche, ambientali e di sicurezza asseritamente sottese alle «specifiche condizioni» richiamate dall'art. 23-ter, comma 1-ter, e ha prospettato la riconducibilità delle unità immobiliari alla zona D, estranea all'ambito applicativo della disposizione;
- c) ha quindi ritenuto insufficiente la motivazione del provvedimento, le cui ragioni erano state illustrate in modo più compiuto soltanto in sede processuale, assorbendo gli ulteriori profili di censura.

5. La predetta sentenza è stata appellata dal Comune, per i seguenti motivi:

- i) «*Error in iudicando: erroneità della sentenza per travisamento e/o erronea valutazione del contenuto del provvedimento impugnato. Violazione e/o erronea applicazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990. Violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato (art. 112 c.p.c.). Motivazione incongrua, illogica e contraddittoria*»;
- ii) «*Error in iudicando: violazione degli artt. 23-ter, commi 1-ter e 1-quater del DPR n. 380/2001 – errata interpretazione della novella di cui al decreto-legge n. 69/2024 convertito dalla l. n. 105/2024. Violazione e/o erronea applicazione dell'art. 23-ter DPR n. 380/2001. Violazione del principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni dirigenziali. Violazione degli artt. 5, 114, 119 Cost.*».

5.1. Il Comune ha altresì riproposto, ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a., le difese e le eccezioni formulate in primo grado e non esaminate dal T.a.r. in ragione dell'assorbimento, concernenti:

- a) l'infondatezza nel merito del primo motivo del ricorso introduttivo;

b) la tardività della censura proposta avverso l'art. 60, comma 3, RUE, sul presupposto che tale disposizione fosse immediatamente lesiva e dovesse pertanto essere impugnata entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del d.l. n. 69 del 2024 o, quanto meno, della relativa legge di conversione;

c) l'infondatezza nel merito delle censure rivolte contro la medesima disposizione, stante l'oggettiva incompatibilità del sub-ambito con la destinazione residenziale.

6. Si è costituita in giudizio la sig.ra Ferrari, chiedendo il rigetto dell'appello e la conferma integrale della sentenza appellata.

6.1. Nelle successive memorie, l'appellata ha valorizzato l'orientamento giurisprudenziale di primo grado formatosi sulla novella del 2024, in forza del quale le previsioni urbanistiche previgenti contenenti divieti o limitazioni incompatibili con la disciplina sopravvenuta dovrebbero ritenersi recessive e non potrebbero integrare quelle «*specifiche condizioni*» cui fa riferimento l'art. 23-*ter* d.P.R. n. 380/2001.

7. All'udienza pubblica del 26 maggio 2026, sentiti i difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Nel merito, l'appello è infondato e deve essere respinto, sia pure sulla base di ragioni in parte diverse da quelle poste a fondamento della sentenza impugnata.

9. È opportuno invertire l'ordine di esame dei motivi di appello, in ragione della priorità logico-giuridica della questione sostanziale relativa al rapporto tra l'art. 23-*ter*, comma 1-*ter*, del d.P.R. n. 380 del 2001 e le previsioni urbanistiche comunali previgenti.

10. Con il secondo motivo, infatti, il Comune appellante contesta la tesi espressa dal T.a.r., secondo cui le «*specifiche condizioni*», previste dalla disposizione, non potrebbero essere rinvenute in prescrizioni urbanistiche preesistenti, anche se di carattere puntuale e circostanziato. Siffatta interpretazione, ad avviso del Comune, si porrebbe in contrasto:

a) da un lato, con l'autonomia comunale costituzionalmente garantita, di cui è espressione fondamentale la funzione pianificatoria, poiché priverebbe di efficacia lo strumento urbanistico vigente e determinerebbe un inammissibile periodo di *vacatio* nella disciplina degli usi del territorio;

b) dall'altro, con la ripartizione interna delle competenze tra organo di indirizzo politico-amministrativo e organo dirigenziale, poiché il riconoscimento al dirigente del potere di individuare, in sede applicativa, le «specifiche condizioni» comporterebbe un'invasione della sfera riservata al Consiglio comunale.

10.1. Il motivo è infondato.

10.2. L'art. 1, comma 1, lett. c), del d.l. 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (c.d. decreto "Salva Casa"), ha introdotto, mediante il nuovo art. 23-ter, comma 1-ter, del d.P.R. n. 380 del 2001, la regola secondo cui il mutamento di destinazione d'uso senza opere, tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b) e c), di singole unità immobiliari ubicate nelle zone A, B e C di cui al d.m. n. 1444 del 1968, o in zone equipollenti, è «sempre consentito», ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di stabilire «specifiche condizioni». Nella medesima direzione, il comma 1-quater esclude, per tali mutamenti, l'obbligo di reperire ulteriori aree per servizi di interesse generale e di osservare la dotazione minima obbligatoria di parcheggi, mentre il comma 1-quinquies assoggetta l'intervento a segnalazione certificata di inizio attività.

10.3. Le disposizioni esprimono la chiara volontà del legislatore statale di favorire, attraverso un meccanismo di semplificazione, il mutamento di destinazione d'uso senza opere nelle zone urbane consolidate, in coerenza con le finalità di recupero del patrimonio edilizio esistente, riduzione del consumo di suolo e soddisfacimento del fabbisogno abitativo perseguite dalla novella (quali emergono dal preambolo del d.l. n. 69 del 2024 e dalla relativa relazione illustrativa). La formula secondo cui il mutamento d'uso è «sempre consentito» segna, in particolare, un mutamento di paradigma: l'ammissibilità

dell'intervento diviene la regola generale, mentre le prescrizioni comunali poste a tutela dell'ordinato assetto del territorio assumono carattere eccezionale e derogatorio. L'effetto innovativo sarebbe però vanificato qualora l'intero complesso delle prescrizioni e dei divieti contenuti negli strumenti urbanistici previgenti continuasse automaticamente a operare sotto forma di «*specifiche condizioni*». La nuova disciplina resterebbe, infatti, assoggettata, sin dall'origine, al medesimo intreccio di vincoli che il legislatore ha invece inteso superare, fatte salve eventuali previsioni puntuali e specificamente individuate.

10.4. Anche il dato letterale depone nella medesima direzione. Il riferimento alla «*possibilità*» per gli strumenti urbanistici comunali di «*fissare specifiche condizioni*» presuppone una determinazione positiva e consapevole, volta a individuare le prescrizioni destinate a operare nel nuovo quadro normativo, e colloca pertanto l'esercizio del relativo potere in un momento logicamente e temporalmente successivo all'entrata in vigore della regola statale. Ne consegue che tali condizioni non possono ritenersi coincidenti con le previsioni previgenti: diversamente, infatti, l'attività di «*fissazione*» sarebbe avvenuta prima dell'introduzione della disciplina nel cui ambito esse sono chiamate a operare, con un esito logicamente incongruo.

10.5. Tale interpretazione trova conferma nella sentenza della Corte costituzionale 30 aprile 2026, n. 61, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione del riparto delle competenze legislative delineato dall'art. 117, commi secondo e terzo, Cost., di una legge regionale che differiva di due anni l'applicazione dell'art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001, subordinandola all'approvazione di apposite varianti comunali di adeguamento. In particolare, la Corte ha rilevato che «*l'applicazione diretta, senza la necessità di una disciplina transitoria, è prevista espressamente dalla legge statale e risponde alla logica della semplificazione che connota la modifica normativa*» e che tale scelta non può ritenersi irragionevole, avendo il legislatore statale comunque consentito «*un successivo intervento dei comuni a valere pro futuro, conformemente ai principi generali*».

10.6. La stessa sentenza ha poi chiarito i contorni del potere conformativo riconosciuto ai Comuni dall'art. 23-ter, distinguendo fra «condizioni», ammesse dalla novellata disciplina statale, e «limitazioni», che ne eccedono i confini:

a) le «condizioni» sono «*misure a carattere specifico e non ostativo, che riguardano in modo oggettivo l'intero territorio comunale*» e costituiscono «*un meccanismo di flessibilità che consente all'ente locale di tenere conto delle esigenze concrete di ordinato assetto del territorio*», di cui rappresenta un'ipotesi paradigmatica – in coerenza con il primo periodo del comma 1-quater del medesimo articolo – «*quella che consente il mutamento di destinazione d'uso 'verticale' di una singola unità immobiliare soltanto in conformità alla forma di utilizzo prevalente dell'immobile*»;

b) le «limitazioni» sono invece previsioni «*tendenzialmente più ampie e invasive*», con «*incidenza più intensa sul diritto di proprietà*», come ad esempio la prescrizione «*che impedisce il mutamento di destinazione d'uso di interi immobili in relazione a frazioni di territorio*».

10.7. Le conclusioni cui è pervenuta la Corte si collocano nel solco dell'orientamento largamente prevalente formatosi sulla disposizione in esame. La giurisprudenza amministrativa, infatti, ha precisato i tratti qualificanti delle «specifiche condizioni», richiedendo che esse abbiano carattere oggettivo e non discriminatorio; siano espressamente individuate, e non ricavate in via implicita dagli strumenti urbanistici previgenti; risultino adeguatamente motivate in relazione a concrete esigenze di tutela del decoro urbano, della salute, della sicurezza pubblica o dell'ordinato assetto del territorio; siano, infine, il risultato di una scelta esplicita del pianificatore comunale, ponderata, circoscritta e calibrata sul nuovo *favor* legislativo (in tal senso, *ex multis*, T.a.r. Puglia, Bari, sez. II, 17 aprile 2025, n. 553; T.a.r. Lazio, Roma, sez. II-bis, 9 febbraio 2026, n. 2533, e 18 marzo 2026, n. 5161; T.a.r. Toscana, Firenze, sez. III, 19 marzo 2026, n. 555; T.a.r. Veneto, sez. II, 19 gennaio 2026, n. 91).

10.8. Ulteriore conforto argomentativo è offerto dalle Linee di indirizzo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 30 gennaio 2025, le quali

precisano, al punto D.2.1.1 che *«le condizioni dovranno essere specifiche, e, quindi, non potranno essere implicitamente desunte dagli strumenti urbanistici comunali vigenti, in considerazione del fatto che quanto disposto dal novellato articolo 23-ter del Testo unico prevale sulle previsioni restrittive o impeditive negli stessi contenute»*. Ciò non impedisce al Comune di ricavare tali *«specifiche condizioni»* dagli strumenti urbanistici esistenti, purché ciò avvenga all'esito di un'attività di selezione, sorretta da adeguata motivazione.

11. Dall'insieme di tali coordinate discende che un divieto urbanistico previgente, ancorché puntuale ed espresso, non può, per ciò solo, integrare una *«specificazione»* idonea a precludere il mutamento di destinazione d'uso senza opere ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1-ter.

11.1. A tal fine è invece necessaria una determinazione comunale, destinata a valere *pro futuro*, con la quale l'ente individui le *«specifiche condizioni»* operanti nel nuovo quadro normativo – anche mediante la conferma espressa di previsioni urbanistiche previgenti – e motivi adeguatamente la scelta in relazione agli interessi concretamente tutelati.

11.2. Tale intervento, come precisato dalle già citate Linee di indirizzo ministeriali del 30 gennaio 2025, può essere assunto *«nelle forme ritenute idonee dal comune, nel rispetto del Testo unico degli enti locali»*. In particolare, esso non richiede necessariamente l'adozione di una variante allo strumento urbanistico, ben potendo assumere la forma di una deliberazione ricognitiva, di indirizzo o di conferma delle previsioni vigenti.

11.3. Tale atto, tuttavia, per la sua intima connessione con l'esercizio della funzione fondamentale di pianificazione urbanistica – riconosciuta come fondamentale e caratterizzante dell'ente locale (art. 14, comma 27, lett. d), del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla l. 30 luglio 2010, n. 122) – deve provenire dall'organo consiliare, in quanto titolare esclusivo, ai sensi dell'art. 42, comma 2, lett. b), del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, della relativa competenza.

12. Tornando alla specifica vicenda oggetto del giudizio, non risulta che il Consiglio comunale di Fiorano Modenese abbia adottato, dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 69 del 2024, alcun atto idoneo a riqualificare l'art. 60, comma 3, del RUE come «*specificata condizione*» ai sensi della disciplina statale sopravvenuta. In difetto di tale intervento, la previsione del Regolamento comunale non era idonea a precludere il cambio di destinazione richiesto dalla sig.ra Ferrari ai sensi dell'art. 23-ter, comma 1-ter del d.P.R. 380 del 2001.

12.1. A ciò si aggiunga che la previsione in esame vieta in modo assoluto la destinazione residenziale in una determinata porzione del territorio comunale (ovvero nel sub-ambito «*compreso tra le Vie Ghiarola Nuova e Circondariale San Francesco*»). Essa appare, quindi, difficilmente riconducibile alla nozione di «*condizione*», come delineata dalla Corte costituzionale, avvicinandosi, piuttosto, a quella di «*limitazione*» (cfr. *supra* § 10.5). Anche per tale ragione, la sua perdurante operatività nel nuovo quadro normativo avrebbe richiesto una valutazione espressa e motivata dell'organo consiliare.

13. Le considerazioni che precedono conducono senz'altro al rigetto del secondo motivo.

13.1. Quanto, infatti, alla lamentata lesione dell'autonomia comunale in materia di pianificazione urbanistica, essa è stata espressamente esclusa dalla sentenza n. 61 del 2026, più volte citata, stante il potere di intervento riconosciuto – sia pure «*a valere pro futuro, conformemente ai principi generali*» – all'ente locale dall'art. 23-ter.

13.2. Anche la sentenza più volte richiamata dall'appellante – Corte cost., 18 aprile 2025, n. 51 – pur riaffermando la centralità del potere di pianificazione e la sua stretta connessione con il principio di autonomia comunale, non ha escluso che il legislatore possa incidere su tale funzione per la tutela di interessi generali, purché nel rispetto del principio di proporzionalità. Oggetto di quel giudizio era, peraltro, una disciplina regionale che consentiva interventi di ristrutturazione, anche con demolizione e ricostruzione e mutamento di destinazione d'uso, senza ricorrere al permesso di costruire in deroga e,

quindi, senza la previa valutazione del Consiglio comunale. Si trattava, dunque, di una fattispecie peculiare e non sovrapponibile a quella in esame, sia per la fonte regionale dell'intervento, sia per la rilevanza trasformativa delle opere consentite, sia per la sostanziale sottrazione alla sede consiliare della valutazione dell'interesse pubblico sottesa alla deroga allo strumento urbanistico.

13.3. Per le medesime ragioni, resta priva di fondamento la dedotta violazione del riparto di competenze tra organo di indirizzo e organo dirigenziale. Secondo l'interpretazione sopra esposta, infatti, la novella non attribuisce al dirigente il potere di ricavare le «*specifiche condizioni*» in sede applicativa, ma ne rimette l'individuazione all'organo consiliare, titolare della funzione di pianificazione urbanistica.

14. Le conclusioni raggiunte recano in sé anche la soluzione del primo motivo, con il quale l'appellante deduce che il T.a.r. avrebbe travisato il contenuto del provvedimento impugnato e violato l'art. 3 della legge n. 241 del 1990. Il Comune sostiene, infatti, che l'atto sarebbe sufficientemente motivato in forza del richiamo a una norma urbanistica chiara, puntuale e immediatamente precettiva, idonea a integrare *ex se* una «*specificazione*» e tale da rendere superflua, trattandosi di attività rigidamente vincolata, qualsiasi ulteriore motivazione.

14.1. Il motivo è infondato. Si è già rilevato che l'art. 60, comma 3, del RUE non poteva operare come «*specificazione*» ostativa, in difetto di una determinazione dell'organo consiliare di recepimento, adottata nel nuovo quadro normativo. Il diniego impugnato si limita, invece, a richiamare la previsione regolamentare previgente, da cui trae l'esistenza di «*motivi di contrasto con la disciplina vigente preclusivi dell'intervento*». Il provvedimento poggia, pertanto, su un presupposto giuridico inidoneo a sorreggere la determinazione adottata.

14.2. Il difetto di motivazione sussiste, del resto, anche a prescindere dalla soluzione della questione sostanziale sopra esaminata. Qualunque fosse

l'interpretazione accolta, l'Amministrazione avrebbe dovuto illustrare le ragioni del ritenuto contrasto, esplicitando il percorso logico-giuridico seguito. Nella specie, l'apparato motivazionale risulta insufficiente, poiché il provvedimento si esaurisce nella citazione testuale di due disposizioni e nell'affermazione apodittica dell'esistenza di ragioni ostative all'intervento. Soltanto in sede processuale la difesa comunale ha tentato di articolarne il fondamento, attraverso un'integrazione postuma della motivazione, comunque inidonea a sanare il vizio originario (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 5 dicembre 2024, n. 9760).

14.3. Non coglie nel segno, infine, la censura di ultrapetizione, riferita ai rilievi svolti dal primo giudice in ordine alla classificazione dell'area – questione ritenuta dal Comune «*assolutamente irrilevante*» ai fini della legittimità del provvedimento, oltre che «*mai ritualmente introdotta in giudizio*». L'ubicazione dell'immobile in zona A, B, C o equipollente, secondo la classificazione di cui all'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968, costituisce infatti condizione di applicabilità dell'art. 23-ter, comma 1-ter, del d.P.R. n. 380 del 2001, invocato dalla ricorrente in primo grado, e rientra pertanto nel *thema decidendum*. Anche il provvedimento impugnato, nel richiamare il citato comma 1-ter e la clausola di salvezza delle «*specifiche condizioni*» ivi prevista, ha presupposto l'operatività territoriale della disposizione e, quindi, l'ubicazione dell'immobile in una delle zone cui essa si riferisce.

14.4. È stata, inoltre, la stessa difesa comunale a prospettare nel corso del giudizio – e, in particolare, con la memoria del 3 ottobre 2025 – che le unità immobiliari ricadessero in un'area riconducibile alla zona D produttiva, estranea al campo applicativo della disposizione. A fronte di tale allegazione difensiva, il primo giudice si è limitato a rilevare che il profilo non trovava riscontro nel provvedimento impugnato, traendone un'ulteriore conferma del difetto di motivazione.

14.5. Deve comunque osservarsi che la qualificazione dell'area come assimilabile alla zona D – oltre a non essere valorizzata dal provvedimento –

non appare persuasiva. Infatti:

a) ai sensi dell'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968, la zona D comprende le parti del territorio «*destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati*», mentre la zona B identifica le parti del territorio «*totalmente o parzialmente edificate*», diverse dalle zone A;

b) le denominazioni adottate dallo strumento urbanistico comunale non sono vincolate alla nomenclatura del d.m. n. 1444 del 1968. La qualificazione di una determinata area deve, pertanto, essere compiuta in base alle sue caratteristiche oggettive e sostanziali, restando preclusa la realizzazione, in una zona, di insediamenti riconducibili, per natura e caratteristiche, al contenuto tipico di una diversa zonizzazione (Cons. Stato, sez. II, 14 luglio 2025, n. 6127);

c) l'art. 53 del RUE qualifica il sub-ambito in esame come APS.t(e) e lo definisce espressamente quale «*parte del territorio insediata e consolidata*». Tale elemento, avuto riguardo alle caratteristiche oggettive dell'area, depone per la sua riconducibilità alla zona B o a una zona equipollente;

d) la medesima conclusione trova conferma nella struttura dell'art. 60, comma 3, del RUE. La disposizione ammette, in via generale, l'uso residenziale nei sub-ambiti APS.t e lo esclude soltanto in una determinata porzione di territorio. Tale disciplina mal si concilia con la qualificazione dell'area come zona D, nella quale la destinazione residenziale sarebbe, in linea generale, estranea alla funzione propria della zona.

15. Per le ragioni esposte, l'appello deve essere respinto. Resta, quindi, confermato l'annullamento del provvedimento comunale, disposto dalla sentenza di primo grado.

16. Possono essere assorbiti gli ulteriori profili riproposti dal Comune ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a., concernenti l'inammissibilità e l'infondatezza delle censure rivolte contro l'art. 60, comma 3, del RUE.

16.1. La presente decisione non ha inciso, infatti, sulla validità e sull'efficacia della citata disposizione del regolamento edilizio comunale, limitandosi ad

accertare che, nel caso concreto, essa non poteva operare in funzione inibitoria del cambio di destinazione d'uso richiesto dall'appellata.

16.2. Rimane, al contempo, impregiudicato il potere del Comune di individuare, nelle forme e secondo le modalità indicate ai §§ 11-11.3, le «specifiche condizioni» applicabili ai mutamenti di destinazione d'uso nel sub-ambito APS.t.

17. La novità delle questioni esaminate giustifica la compensazione delle spese del grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese del grado.

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

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

Oberdan Forlenza, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Carmelina Addesso, Consigliere

Stefano Filippini, Consigliere

Luca Emanuele Ricci, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Luca Emanuele Ricci

IL PRESIDENTE
Oberdan Forlenza

IL SEGRETARIO