CAMBIO DI DESTINAZIONE D'USO DEGLI IMMOBILI

La sentenza della Corte costituzionale n. 161/2026 e i poteri di pianificazione dei Comuni

Quaderno Tecnico 2026

Cambio di destinazione d’uso degli immobili

La sentenza della Corte costituzionale n. 161/2026 e i poteri di pianificazione dei Comuni

1. Premessa e finalità

Il cambio di destinazione d’uso rappresenta uno degli strumenti principali per il recupero, la valorizzazione e la rifunzionalizzazione del patrimonio edilizio esistente.

La sentenza n. 161/2026 della Corte costituzionale affronta un tema particolarmente importante: un Comune può consentire il cambio di destinazione d’uso degli edifici esistenti e contemporaneamente escluderlo per gli interventi edilizi non ancora realizzati nella medesima zona urbanistica?

La risposta è affermativa, nei limiti e secondo le condizioni della disciplina regionale esaminata.

La pronuncia riconosce la possibilità di differenziare le valutazioni urbanistiche in relazione allo stato degli immobili, alle caratteristiche territoriali e alle esigenze di pianificazione.

2. Il quadro normativo di riferimento

Riferimento	Contenuto
D.P.R. 380/2001, art. 23-ter	Disciplina generale dei mutamenti di destinazione d’uso
D.L. 69/2024, convertito dalla L. 105/2024	Semplificazioni introdotte dal Decreto Salva Casa
L.R. Puglia 33/2007, art. 8-bis	Recupero edilizio e mutamenti di destinazione d’uso nelle condizioni previste dalla legge
L.R. Puglia 51/2021, art. 27, comma 1	Estensione della disciplina a determinati interventi previsti da piani di lottizzazione approvati e convenzionati
Corte costituzionale, sentenza 161/2026	Interpretazione della facoltà comunale di distinguere tra patrimonio esistente e interventi ancora da realizzare

È fondamentale distinguere la disciplina nazionale introdotta dal **Decreto Salva Casa** dalla normativa regionale pugliese oggetto della pronuncia. Le due discipline devono essere coordinate nel caso concreto, senza presumere che le condizioni applicabili a una fattispecie valgano automaticamente per tutte le altre.

3. Il principio stabilito dalla Corte costituzionale

La Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale esaminate, escludendo che l'estensione della normativa regionale agli interventi non ancora realizzati obblighi il Comune a trattarli allo stesso modo degli edifici esistenti.

I testi non sono riproducibili
La riproduzione non autorizzata costituisce violazione del diritto d’autore. Tutti i diritti riservati ©.
Salvo errori e omissioni.

Principio tecnico-giuridico

La possibilità di consentire il recupero degli edifici esistenti non comporta necessariamente l'obbligo di autorizzare analoghi mutamenti di destinazione d'uso per interventi ancora da realizzare, anche quando ricadono nella stessa zona urbanistica.

La distinzione deve essere ricondotta alle finalità della disciplina applicabile e alle valutazioni di compatibilità urbanistica e ambientale.

In particolare, la pronuncia non determina un diritto generalizzato del proprietario al cambio di destinazione d'uso e non elimina le condizioni stabilite dalla legge.

4. Edifici esistenti e nuove costruzioni: le differenze operative

Profilo	Edificio esistente	Intervento non ancora realizzato
Finalità	Recupero e riuso	Nuova trasformazione edilizia
Consumo di suolo	Potenzialmente contenuto	Da valutare in relazione all'intervento
Carico urbanistico	Da verificare sulla nuova funzione	Da verificare in relazione all'assetto previsto
Valutazione comunale	Può essere favorevole	Può essere distinta o restrittiva
Ammissibilità	Non automatica	Non automatica

La presenza di un edificio già costruito può giustificare una valutazione diversa rispetto a quella riservata a un intervento futuro, ma non comporta di per sé l'assenza di effetti sugli standard urbanistici.



I testi non sono riproducibili
La riproduzione non autorizzata costituisce violazione del diritto d'autore. Tutti i diritti riservati ©.
Salvo errori e omissioni.

5. Il caso concreto: il Comune di Bari

La controversia nasce da una richiesta di permesso di costruire per il recupero di un fabbricato esistente, con trasformazione da uffici a residenza, in una zona urbanistica mista del Comune di Bari.

1. Deliberazione comunale n. 11/2022. Il Comune consente i cambi d'uso per gli edifici esistenti, escludendoli per gli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione.
2. Consiglio di Stato n. 7179/2024. La pronuncia interpreta la normativa regionale nel senso di non consentire tale differenziazione.
3. Deliberazione comunale n. 2/2025. Il Comune estende il divieto agli edifici esistenti, determinando il contenzioso relativo al diniego.
4. Ordinanza TAR Puglia del 22 gennaio 2026. Vengono sollevate le questioni di legittimità costituzionale.
5. Sentenza costituzionale n. 161/2026. La Corte esclude l'obbligo di equiparazione e riconosce la possibilità di decisioni differenziate.

La Corte ha inoltre chiarito che una singola pronuncia del Consiglio di Stato non costituisce necessariamente un orientamento giurisprudenziale consolidato.

6. Carico urbanistico e standard

La valutazione del mutamento di destinazione d'uso richiede un'analisi delle conseguenze della nuova funzione sull'assetto territoriale.

Per il **tecnico progettista** assumono rilievo:

- La dotazione di parcheggi pubblici e privati.
- Le aree destinate a verde e servizi collettivi.
- L'accessibilità e le infrastrutture esistenti.
- Il fabbisogno di reti e sottoservizi.
- La compatibilità ambientale e funzionale dell'intervento.

Il cambio da direzionale a residenziale non comporta necessariamente un incremento del carico urbanistico. Può tuttavia modificarne la composizione e determinare differenti esigenze di servizi.

Attenzione: le disposizioni di semplificazione dell'art. 23-ter del D.P.R. 380/2001 e le condizioni specifiche dell'art. 8-bis della L.R. Puglia 33/2007 non devono essere confuse. L'obbligo di reperire standard e le eventuali deroghe devono essere verificati in relazione al regime giuridico concretamente applicabile.

I testi non sono riproducibili
La riproduzione non autorizzata costituisce violazione del diritto d'autore. Tutti i diritti riservati ©.
Salvo errori e omissioni.



7. Procedura operativa per il professionista

Schema di verifica preliminare

1. Verifica dello stato legittimo

Titoli edilizi, consistenza e destinazione urbanistica assentita

2. Verifica urbanistica

PRG/PUG, NTA, delibere comunali e vincoli

3. Qualificazione del cambio d'uso

Categorie funzionali, opere previste e disciplina applicabile

4. Verifiche tecniche

Standard, requisiti igienico-sanitari, sicurezza, energia e accessibilità

5. Definizione del procedimento edilizio

Individuazione del titolo necessario, presentazione della pratica e successivi adempimenti

8. Checklist tecnica per il cambio di destinazione d'uso

<u>Controlli preliminari</u>

- Accertamento dello stato legittimo dell'immobile
- Verifica della destinazione urbanistica originaria
- Esame delle NTA e delle deliberazioni comunali
- Verifica dell'applicabilità dell'art. 23-ter del D.P.R. 380/2001

I testi non sono riproducibili
La riproduzione non autorizzata costituisce violazione del diritto d'autore. Tutti i diritti riservati ©.
Salvo errori e omissioni.

- Verifica dell'eventuale disciplina regionale speciale
- Valutazione del carico urbanistico e degli standard
- Verifica dei requisiti igienico-sanitari e dell'agibilità
- Controllo dei vincoli paesaggistici, culturali e condominiali
- Individuazione del titolo edilizio e degli eventuali oneri
- Aggiornamento catastale e adempimenti conclusivi

9. Esempio applicativo: conversione di uffici in residenza

Si consideri un edificio direzionale esistente di 600 m², situato in zona mista, per il quale venga proposta la conversione in unità abitative.

Il progettista dovrà verificare anzitutto la legittimità dell'edificio e la possibilità di insediare la funzione residenziale. Successivamente dovrà accertare l'applicabilità delle disposizioni nazionali, regionali e comunali, compresa l'eventuale disciplina speciale sul recupero.

Dovrà inoltre predisporre una valutazione dei requisiti abitativi, della distribuzione interna, dell'accessibilità, delle prestazioni energetiche e delle dotazioni urbanistiche richieste.

Se la disciplina regionale pugliese esaminata dalla Corte risulta applicabile, una deliberazione comunale che consente il recupero dell'esistente ma esclude le nuove realizzazioni può essere compatibile con il principio espresso dalla sentenza n. 161/2026.

Questo non determina, da solo, l'accoglimento dell'istanza: tutte le ulteriori condizioni normative devono comunque risultare soddisfatte.

10. Implicazioni per le amministrazioni comunali

Per gli uffici tecnici e gli organi di pianificazione, la sentenza valorizza l'autonomia comunale nella gestione delle trasformazioni urbanistiche.

L'amministrazione può articolare le proprie decisioni considerando le differenti condizioni degli edifici esistenti e degli interventi ancora da realizzare, senza essere vincolata a una scelta identica per entrambe le categorie.

Le decisioni devono comunque rispettare la normativa vigente, i criteri di compatibilità ambientale e funzionalità urbanistica e i principi generali dell'azione amministrativa.

11. Conclusioni

La sentenza n. 161/2026 offre un importante chiarimento sull'equilibrio tra recupero del patrimonio edilizio e autonomia della pianificazione comunale.

Il principio centrale è che il recupero dell'esistente può essere valutato autonomamente rispetto alle nuove trasformazioni edilizie, nell'ambito della normativa regionale esaminata.

Per i professionisti ciò rafforza l'importanza di una relazione tecnica completa, fondata sullo stato legittimo, sulle previsioni urbanistiche e sulla dimostrazione della compatibilità della nuova destinazione.

I testi non sono riproducibili
La riproduzione non autorizzata costituisce violazione del diritto d'autore. Tutti i diritti riservati ©.
Salvo errori e omissioni.

Per i Comuni la pronuncia conferma la possibilità di adottare scelte pianificatorie differenziate, senza introdurre automatismi autorizzativi.



12. Fonti normative e giurisprudenziali

- Corte costituzionale – Sentenza n. 161/2026, testo ufficiale
- D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, con particolare riferimento all'art. 23-ter.
- Decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito dalla legge 24 luglio 2024, n. 105.
- Legge regionale Puglia 15 novembre 2007, n. 33, art. 8-bis.

I testi non sono riproducibili
La riproduzione non autorizzata costituisce violazione del diritto d'autore. Tutti i diritti riservati ©.
Salvo errori e omissioni.

- Legge regionale Puglia 30 dicembre 2021, n. 51, art. 27, comma 1.

ALLEGATO: COMUNICATO CORTE COSTITUZIONALE del 6 ottobre 2026

I testi non sono riproducibili
La riproduzione non autorizzata costituisce violazione del diritto d'autore. Tutti i diritti riservati ©.
Salvo errori e omissioni.

Ufficio comunicazione e stampa della Corte costituzionale

Comunicato del 6 ottobre 2026

LA CORTE SI PRONUNCIA SU DISPOSIZIONI DELLA REGIONE PUGLIA IN MATERIA EDILIZIA QUANTO AI MUTAMENTI D'USO DEGLI IMMOBILI

La Corte costituzionale, con la sentenza numero 161, depositata oggi, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale «dell'art. 8-*bis* della L.R. Puglia n. 33 del 2007, come modificato dall'art. 27, comma 1, L.R. n. 51 del 2021», sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia in riferimento agli articoli 3, 9, 97 e 118 della Costituzione.

In particolare, il giudice *a quo* ha sollevato le questioni assumendo che il combinato disposto delle suddette disposizioni regionali non consentirebbe ai Comuni di «disciplinare in modo differenziato il recupero del patrimonio edilizio esistente rispetto alle nuove costruzioni all'interno della medesima zona».

Nel disattendere l'interpretazione prospettata dal giudice *a quo*, la Corte ha rilevato che, ai sensi delle richiamate disposizioni regionali, la stessa facoltà riconosciuta ai comuni di consentire i mutamenti d'uso per gli immobili legittimamente edificati deve ritenersi riferita anche agli immobili in corso di realizzazione o ancora da realizzare, previsti dai piani di lottizzazione approvati e convenzionati. Di conseguenza, «anche con riferimento a tali diverse tipologie di immobili, i comuni possono discrezionalmente decidere se consentire o meno i suddetti cambiamenti d'uso, a prescindere dalla decisione assunta per gli immobili già legittimamente esistenti». Ciò trova conferma anche sul piano teleologico, in quanto le tipologie di immobili contemplate dalle disposizioni regionali sono tra loro eterogenee e «non vi è ragione di obbligare i comuni a effettuare un'unica valutazione che le ricomprenda inscindibilmente».

Alla luce di tale diversa interpretazione la Corte ha ritenuto la non fondatezza dei paventati dubbi di legittimità costituzionale. In primo luogo, ha escluso la violazione dell'articolo 3 della Costituzione, in quanto le disposizioni regionali in oggetto trattano diversamente «situazioni differenti [...] in funzione della rispettiva natura, senza vincoli d'inscindibilità o automatismi di sorta». Parimenti, ha escluso la violazione dell'articolo 9 della Costituzione, dal momento che la possibilità di un più ampio riuso e recupero degli immobili già legittimamente realizzati impedisce «l'erosione della matrice ambientale quale conseguenza di un'ipotetica espansione edilizio-urbanistica verso altre aree», assicurando al contempo «la manutenzione attiva del territorio [...]». Da ultimo, ha ritenuto insussistente anche la violazione degli articoli 97 e 118 della Costituzione (*sub specie* dei principi di buon andamento e di sussidiarietà), poiché «la funzione di pianificazione comunale è adeguatamente preservata, consentendo ai comuni di apprezzare la specificità delle diverse situazioni locali».

Roma, 6 ottobre 2026