CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **161/2026** (ECLI:IT:COST:2026:161)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattrice: **SANDULLI M. A.**
Udienza Pubblica del **07/07/2026**; Decisione del **07/07/2026**
Deposito del **06/10/2026**; Pubblicazione in G. U. **07/10/2026**
Norme impugnate: Art. 8 bis della legge della Regione Puglia 15/11/2007, n. 33, come modificato dall'art. 27, c. 1°, della legge della Regione Puglia 30/12/2022, n. 51.
Massime:
Atti decisi: **ord. 37/2026**

SENTENZA N. 161

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8-*bis* della legge della Regione Puglia 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate), come modificato dall'art. 27, comma 1 (*recte*: in

combinato disposto con l'art. 27, comma 1), della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2022), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione terza, nel procedimento vertente tra Kamelya Real Estate srl e il Comune di Bari, con ordinanza del 22 gennaio 2026, iscritta al n. 37 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti l'atto di costituzione di Kamelya Real Estate srl, nonché l'atto di intervento della Regione Puglia;

udita nell'udienza pubblica del 7 luglio 2026 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

uditi gli avvocati Saverio Profeta per Kamelya Real Estate srl e Anna Bucci per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 22 gennaio 2026, iscritta al n. 37 del registro ordinanze 2026, il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione terza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 118 della Costituzione, dell'art. 8-*bis* della legge della Regione Puglia 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate), «come modificato dall'art. 27, comma 1» (*recte*: in combinato disposto con l'art. 27, comma 1), della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2022).

2.– Secondo quanto riferito dal rimettente, il giudizio *a quo* origina dal ricorso avverso il provvedimento con il quale il Comune di Bari ha respinto un'istanza di permesso di costruire per un intervento di recupero e cambio di destinazione d'uso (da ufficio a residenziale) di un fabbricato esistente, sito «[…] in una zona mista in cui è consentito di norma l'uso residenziale e quello per terziario al 50% ciascuno (art. 39 N.T.A. del P.R.G. del Comune di Bari, intitolato: "*Zona per attività terziarie*")».

L'istanza era stata proposta ai sensi dell'art. 8-*bis* della legge reg. Puglia n. 33 del 2007, «norma finalizzata a favorire il riuso del patrimonio edilizio esistente mediante mutamenti d'uso in deroga allo strumento urbanistico in determinate aree individuate dai singoli Comuni» (nello specifico, il Comune di Bari aveva attivato la deroga per la zona mista ex art. 39 del piano regolatore generale - PRG in cui è ubicato l'immobile *de quo*). Essa è stata però respinta per contrasto con la deliberazione del Consiglio comunale 13 gennaio 2025, n. 2, che, nell'escludere l'intera zona dall'applicabilità della deroga regionale sui mutamenti d'uso, ha precluso il cambio di destinazione sia per le nuove costruzioni, sia per gli edifici esistenti, «modificando il precedente orientamento (Delibera n. 11 del 2022) che invece consentiva, nella specifica area, il cambio di destinazione per le vecchie costruzioni, ma non per quelle ancora da realizzarsi».

L'istante impugnava dinanzi al TAR Puglia il diniego e la deliberazione presupposta, denunciandone l'illegittimità sotto plurimi profili.

Riporta sempre il rimettente che il ricorso deduceva, in particolare, che quest'ultima

deliberazione avrebbe tradito la *ratio* della normativa regionale volta a favorire il riuso del patrimonio edilizio e il contenimento del consumo di suolo, «creando l'irragionevole effetto per cui il cambio d'uso sarebbe consentito nelle zone di espansione, ma vietato in quelle miste, oggetto della specifica deroga». E che, costituitosi in giudizio, il Comune di Bari rilevava che la scelta di inibire il cambio d'uso nell'intera zona rappresentava «un "atto dovuto" a seguito del giudicato formatosi in una vicenda parallela».

3.– Più in dettaglio, l'ordinanza di rimessione precisa che, ai sensi dell'art. 8-*bis*, comma 1, della legge reg. Puglia n. 33 del 2007, introdotto dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 aprile 2014, n. 16, recante «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate)», i comuni, «al fine di favorire il riuso e il recupero del patrimonio edilizio esistente […] possono consentire mutamenti di destinazione d'uso […] di immobili legittimamente edificati […] in zone territoriali omogenee che lo strumento urbanistico generale prevede a destinazione mista […]"» (comma 1) e che, in attuazione di tale disposizione, il Comune di Bari, con deliberazione 18 giugno 2015, n. 31, aveva consentito il cambio di destinazione per i fabbricati esistenti nella suddetta zona.

Aggiunge, poi, che il legislatore regionale, con il richiamato art. 27, comma 1, della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, ha ampliato l'ambito della suddetta deroga sui mutamenti d'uso, disponendo che «[l]e norme di cui all'articolo 8-*bis* [della legge reg. Puglia n. 33 del 2007] si applicano, altresì, agli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione […]».

Riferisce, ancora, il rimettente che il Comune aveva, quindi, adottato una seconda deliberazione – 28 febbraio 2022, n. 11 – con la quale, al fine di non aggravare il carico urbanistico, aveva precisato che i predetti cambi d'uso erano consentiti solo per gli immobili esistenti e non anche per gli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione. Senonché, tale scelta «selettiva» era stata censurata dalla sentenza del Consiglio di Stato, sezione quarta, 20 agosto 2024, n. 7179 che, nel confermare la pronuncia di primo grado, resa dello stesso TAR Puglia, sezione terza, 2 gennaio 2024, n. 3, aveva interpretato «rigorosamente» la richiamata novella del 2021, statuendo che il comune «non ha alcuna facoltà di operare distinzioni all'interno della medesima zona omogenea, attesa la chiarezza del testo di legge che impone un trattamento unitario».

Specifica, da ultimo, il Tribunale rimettente che, in ottemperanza a tale pronuncia, il Comune di Bari aveva adottato una terza deliberazione, 13 gennaio 2025, n. 2, che vieta indistintamente nella zona *de qua* il cambio di destinazione sia per i fabbricati esistenti che per gli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione, sulla scorta della quale aveva poi assunto il provvedimento reiettivo impugnato nel giudizio principale.

4.– È, dunque, nel descritto contesto, che il giudice *a quo* ha ritenuto di dover adire questa Corte per sollevare, in riferimento ai già richiamati parametri (artt. 3, 9, 97 e 118 Cost.), plurime questioni di legittimità costituzionale del richiamato «art. 8-*bis* della L.R. Puglia n. 33 del 2007, come modificato dall'art. 27, comma 1, L.R. n. 51 del 2021», nella parte in cui «estendendo l'applicabilità della disciplina anche agli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione, non prevede la facoltà per i Comuni di disciplinare in modo differenziato il recupero del patrimonio edilizio esistente rispetto alle nuove costruzioni all'interno della medesima zona».

5.– In punto di rilevanza, il rimettente sottolinea il «[…] nesso di pregiudizialità diretta tra la norma censurata, l'atto di pianificazione generale ed il diniego finale», in quanto, a legislazione vigente, il Comune sarebbe «costretto a negare il cambio d'uso per l'edificio esistente perché la zona è già satura, anche solo per le nuove costruzioni». Per effetto delle disposizioni censurate, la riscontrata carenza di dotazioni riferibile ai nuovi immobili avrebbe, infatti, automaticamente condizionato anche il cambio di destinazione d'uso degli edifici

esistenti. L'ordinanza rileva quindi che se questa Corte dovesse rimuovere il suddetto «vincolo di inscindibilità, lo scenario muterebbe radicalmente», poiché «la declaratoria di incostituzionalità travolgerebbe per invalidità derivata anche la Delibera consiliare n. 2 del 2025 (atto meramente applicativo) e, di conseguenza, il diniego impugnato […]» e «[l]'effetto caducante determinerebbe la riespansione della volontà pianificatoria già espressa dall'Ente nella precedente Delibera n. 11 del 2022 […]». Inoltre, «[…] il diniego […] diverrebbe comunque illegittimo per eccesso di potere», poiché «[v]enuto meno l'obbligo di trattamento unitario, l'accertata carenza di *standard* (riferita al nuovo) non potrebbe più giustificare logicamente il diniego per l'esistente, rendendo il provvedimento viziato per contraddittorietà e difetto di istruttoria». Pertanto, la rimozione della norma sarebbe «l'unico passaggio necessario e sufficiente per la soddisfazione della domanda giudiziale di parte ricorrente, la quale si è vista negare il permesso […] per un vincolo legale astratto che ha legato irragionevolmente le sorti del suo fabbricato a quelle degli immobili ancora da realizzarsi».

Al contempo, l'ordinanza di rimessione esclude di poter effettuare un'interpretazione conforme delle disposizioni censurate, sostenendo che «[l]'univocità del dato testuale e la chiara finalità di sistema della riforma del 2021 (che ha sottratto ai Comuni la scelta sulla tipologia di intervento) precludono un'interpretazione adeguatrice, rendendo l'incidente di costituzionalità l'unico rimedio esperibile». A tale riguardo, il TAR osserva che, sul piano letterale, il censurato art. 27, comma 1, statuisce che le deroghe «si applicano, altresì» alle nuove costruzioni, laddove «[l]'uso del modo indicativo presente ("si applicano"), privo di verbi servili o modali che concedano facoltà (quali "possono applicarsi" o "il Comune può applicare"), costituisce il primo indice di rigidità del testo». L'utilizzo dell'avverbio «altresì» renderebbe il dato letterale insuperabile, istituendo «un vincolo di equiparazione giuridica automatica e necessaria tra il regime del patrimonio esistente e quello delle nuove costruzioni».

Il piano teleologico confermerebbe l'univocità dell'interpretazione, in quanto la legge regionale avrebbe inteso attribuire ai comuni il potere di individuare il «luogo» ove applicare la deroga (la perimetrazione della zona mista), sottraendo però agli stessi il potere di decidere «cosa» autorizzare (la tipologia di intervento), «avendo quindi il legislatore compiuto a monte una scelta che lega indissolubilmente il destino del recupero edilizio a quello delle nuove espansioni». Una siffatta «lettura rigorosa» della norma costituirebbe *ius receptum*, avendo il Consiglio di Stato (nella citata sentenza n. 7179 del 2024) censurato la diversa interpretazione «selettiva» in forza della quale i comuni potrebbero scindere le sorti degli edifici esistenti da quelle dei nuovi fabbricati, autorizzando il cambio d'uso per gli uni e non per gli altri. La richiamata pronuncia del Consiglio di Stato avrebbe, invero, determinato un «effetto di consolidamento amministrativo», inducendo il Comune a introdurre «il divieto generalizzato di cui sopra», con la conseguenza che, se esso Tribunale «tentasse una lettura "selettiva", costringerebbe l'Amministrazione a violare un precetto giurisdizionale del Consiglio di Stato, creando un inammissibile conflitto pratico di giudicati».

6.– In ordine alla non manifesta infondatezza, l'ordinanza assume che «[l]a norma» violerebbe il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto sarebbero trattate «in modo identico situazioni fattuali oggettivamente diverse ed anzi opposte: il recupero del patrimonio esistente e la nuova edificazione». L'equiparazione normativa tra due fenomeni inconciliabili renderebbe «la disposizione intrinsecamente irragionevole e distonica rispetto alla sua stessa *ratio legis*, volta a promuovere la "rigenerazione urbana"».

L'art. 27, comma 1, della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 sarebbe altresì in contrasto con il canone di ragionevolezza e proporzionalità, confliggendo con il «dato di realtà […]» secondo cui «il riuso di un volume esistente ha un impatto pari a zero in termini di consumo di suolo, mentre la nuova edificazione comporta un'alterazione irreversibile della matrice ambientale». Secondo il rimettente, nell'equiparare il recupero dell'esistente alla nuova edificazione, la «norma censurata tradisce la logica stessa della L.R. Puglia n. 33 del 2007, rubricata "Misure

per il recupero e il riuso" poiché finisce per paralizzare proprio l'attività che la legge intendeva favorire, impedendo il raggiungimento dello scopo prefissato» e determinando un «corto-circuito tra il fine legislativo (incentivare il riuso) e lo strumento prescelto […]». La «misura restrittiva (il divieto totale)» non sarebbe, inoltre, indispensabile per tutelare gli standard, poiché se «il divieto è l'unica via per non consumare suolo e servizi; per l'esistente, invece, il carico urbanistico (che è funzionale, non fisico) può essere gestito attraverso gli strumenti perequativi». In definitiva, il sacrificio imposto al privato e all'interesse pubblico sarebbe «eccessivo e controproducente», sacrificando ingiustamente l'iniziativa economica privata, la tutela dell'ambiente e la rigenerazione del territorio. In altri termini, il «vincolo di inscindibilità» sarebbe «una misura sproporzionata perché impedisce ogni bilanciamento dei valori in gioco».

6.1.– La «disposizione censurata» sarebbe, inoltre, in contrasto con la tutela costituzionale del paesaggio e dell'ambiente (art. 9 Cost.). L'automatismo della norma, infatti, per un verso, produrrebbe «un evidente effetto di eterogenesi dei fini», poiché, «bloccando la trasformazione dell'esistente», sposterebbe la domanda abitativa verso aree libere o periurbane, «incentivando indirettamente quella pressione edificatoria su suolo vergine che l'art. 9 Cost. impone invece di limitare»; e, per l'altro verso, condannerebbe gli immobili esistenti a «una irreversibile obsolescenza funzionale», determinando «"vuoti urbani" […] che feriscono il paesaggio cittadino […]». In sostanza, nell'imporre una «pietrificazione» delle funzioni d'uso in zone miste, la «norma censurata» impedirebbe «quella manutenzione attiva del territorio che è il presupposto stesso della tutela paesaggistica, trasformando la doverosa attività di pianificazione in un vincolo cieco che, lungi dal proteggere l'ambiente, ne accelera il decadimento».

6.2.– Per altro aspetto, «[l]a norma» comprimerebbe ingiustificatamente i «poteri pianificatori di titolarità del Comune». Se il «principio di sussidiarietà verticale ex art. 118 Cost. impone che le scelte gestionali siano prossime al territorio», nel caso di specie il censurato «automatismo» renderebbe l'ente locale «insensibile alla realtà micro-urbanistica». Pertanto, le disposizioni *de quibus* impedirebbero allo stesso ente di «apprezzare la specificità della singola situazione locale (il singolo palazzo, la singola via), che solo l'amministrazione di prossimità è in grado di valutare».

6.3.– Sarebbe, ancora, violato il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), in relazione agli obiettivi di riuso del patrimonio edilizio esistente. Nel tentativo di arginare il nuovo carico insediativo, «la norma» finirebbe, invero, per «precludere *a priori* anche quelle opportunità positive – come il recupero funzionale di un immobile ad uso ufficio, degradato e vuoto – che, se valutate nel concreto dall'amministrazione di prossimità, realizzerebbero l'interesse pubblico alla rigenerazione, senza alcun costo ambientale».

7.– Conclusivamente, l'ordinanza precisa di non voler «sollecitare una pronuncia che si sostituisca in qualche modo alle valutazioni di politica urbanistica regionale, ad esempio espungendo dall'ordinamento la possibilità […] di assentire il cambio d'uso anche per i nuovi interventi», ma di volere soltanto censurare, perché lesivo degli interessi della collettività e in contrasto con la Costituzione, l'«automatismo introdotto dalla norma citata». La pronuncia richiesta sarebbe, dunque, preordinata a consentire un'«applicazione selettiva della deroga urbanistica», così da restituire all'ente locale il potere e il dovere di pianificare, senza irragionevoli automatismi.

8.– Intervenuta in giudizio, la Regione Puglia ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità della dedotta «questione» (*recte*: delle dedotte questioni).

A suo parere, il rimettente sarebbe incorso, in primo luogo, in un'«*aberratio ictus*», dal momento che l'art. 27, comma 1, della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 non modificherebbe «in

alcun modo l'art. 8 *bis* della L. R. n. 33/2007, limitandosi ad estenderne gli effetti a un'altra fattispecie». L'oggetto delle questioni risulterebbe, dunque, individuato «in modo impreciso e fuorviante», poiché la censura «è rivolta a una disposizione (il più volte richiamato art. 8 *bis* della L. R. n. 33/2007) che non produce gli effetti lesivi lamentati dal […] rimettente». L'effetto ritenuto costituzionalmente illegittimo sarebbe, infatti, riconducibile «alla scelta operata dal legislatore con l'art. 27, comma 1, della L. R. n. 51/2021 che ha esteso l'ambito applicativo della deroga anche alle nuove costruzioni».

In ogni caso, le «disposizioni regionali censurate» non contemplerebbero «quell'*automatismo* o quel *vincolo di inscindibilità* che il TAR Bari vi ha letto e da cui ha fatto derivare le censure di incostituzionalità», avendo il legislatore regionale soltanto voluto «ampliare gli strumenti di governo e uso del territorio a disposizione dei comuni», giammai restringere o limitare la «discrezionalità loro spettante nell'esercizio della funzione pianificatoria del territorio». Invero, l'art. 27 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 andrebbe letto «in aderenza alla *ratio legis* sottesa all'art. 8 *bis* citato», la quale «certamente non obbliga i Comuni ad avvalersi delle possibilità ivi previste, come emerge dalla stessa *lettera legis*: "… i comuni possono consentire mutamenti di destinazione d'uso […]». Lungi dal vincolare la discrezionalità del comune, le suddette disposizioni sancirebbero che tale ente «possa avvalersi o meno della possibilità ivi prevista, e, nel caso che si determini ad individuare le aree in cui consentire i mutamenti di destinazione d'uso, possa ben modulare le decisioni nella maniera e nella misura che ritiene opportune, convenienti e più confacenti ai "criteri" imposti dalla stessa norma». L'assunto interpretativo del rimettente sarebbe smentito dall'impiego del termine «altresì», che avrebbe soltanto il significato di estendere l'applicabilità dell'art. 8-*bis* alle fattispecie del citato art. 27 (fabbricati nuovi), «mantenendone inalterati contenuti e caratteristiche, che sono e rimangono improntati al pieno rispetto della discrezionalità dei comuni, i quali "possono" (e non devono) consentire i mutamenti di destinazione d'uso». Risulterebbe così evidente che il giudice *a quo* «abbia erroneamente esercitato il suo potere/dovere di cercare l'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata […]». Inoltre, «la questione» apparirebbe diretta «non a risolvere un dubbio di legittimità costituzionale, ma a ricevere da codesta Sovrana Corte un improprio avallo a una determinata interpretazione della norma censurata, rimessa al giudice di merito […]».

Pertanto, la «questione sollevata» sarebbe «inammissibile per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, per mancato esperimento del tentativo di interpretazione conforme a Costituzione, nonché per l'uso improprio dello strumento del vaglio di costituzionalità per avallare una certa interpretazione della norma censurata».

Da ultimo, la Regione eccepisce che il giudice *a quo* avrebbe comunque «preso le mosse da una lacunosa ponderazione del complessivo quadro normativo» tale da compromettere l'iter logico argomentativo posto a fondamento della rimessione.

8.1.– Passando alle singole questioni, la Regione nega anzitutto la violazione dell'art. 3 Cost., poiché, dal momento che il presunto vincolo non sussiste, la norma non contraddirebbe la finalità della legge regionale, che è quella di «mettere a disposizione dei comuni strumenti flessibili ed ulteriori di uso e gestione del territorio, al fine di favorire il riuso e il recupero del patrimonio edilizio esistente ed il risparmio energetico» e «non già quella di restringere o limitare la stessa discrezionalità, se non nel rispetto dei criteri guida indicati dal comma 2 dell'art 8 *bis* L.R. n. 33/2007 […]». Peraltro, non emergerebbe chiaramente se il rimettente abbia inteso censurare l'asserito legame di «"necessaria, vincolata ed automatica" uniformità di trattamento tra le due fattispecie del "*recupero del patrimonio esistente*" e della "*nuova edificazione*"» o se, invece, abbia voluto «ipotizzare l'incostituzionalità anche della sola previsione dell'art. 27 L. R. n. 51/2021, in sé considerata […]». Ciò confermerebbe l'inammissibilità della questione per assenza dei «necessari requisiti di specificità, chiarezza e determinatezza» e per difetto di adeguata motivazione. Inoltre, ferme le richiamate eccezioni di inammissibilità, la difesa regionale evidenzia che, alla luce di una corretta e completa

ricostruzione del quadro normativo, l'art. 27 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 non sarebbe distonico rispetto alle finalità perseguite dalla legge reg. Puglia n. 33 del 2007, in quanto, pur riferendosi a interventi ancora non eseguiti, richiede che gli stessi siano già previsti dai piani di lottizzazione approvati e convenzionati alla data di entrata in vigore della legge. Di conseguenza, aggiunge, nell'affermare che il riuso di un volume esistente ha un impatto pari a zero in termini di consumo di suolo, mentre la nuova edificazione comporta un'alterazione irreversibile della matrice ambientale, il rimettente «travisa la portata delle norme in parola, posto che le nuove costruzioni di cui si discute (*id est* quelle previste dai piani di lottizzazione approvati e convenzionati alla data della legge) non sono consentite o autorizzate in forza delle norme censurate, ma in forza degli strumenti pianificatori attuativi già approvati e convenzionati, e sono perciò stesso realizzabili a prescindere dall'art. 27 L. R. n. 51/2021». Anche i dedotti difetti di necessarietà e adeguatezza si fonderebbero su un erroneo convincimento del giudice *a quo*, poiché l'eventuale carenza di standard sarebbe comunque di ostacolo a qualsiasi decisione che richieda quantità minime di spazi e servizi pubblici, mentre, ove sussistano i presupposti, «i comuni ben possono modulare in maniera e misura differenziate le decisioni in attuazione delle norme regionali esaminate, perché non sono obbligati a disciplinare in modo uniforme e ugualitario fattispecie diverse». Ne deriva che, seppure nelle decisioni sull'applicabilità delle disposizioni censurate occorra considerare la disponibilità di standard, tanto non vincolerebbe gli enti locali nei sensi ritenuti dal rimettente e non si tradurrebbe in un eccessivo sacrificio né per l'iniziativa economica privata, né per l'interesse pubblico.

8.2.– Quanto alla dedotta violazione dell'art. 9 Cost., la Regione, nel ribadire l'insussistenza dell'asserito automatismo, rileva che le medesime disposizioni non incidono comunque sul paesaggio e l'ambiente, posto che l'art. 8-*bis*, comma 2, della legge reg. Puglia n. 33 del 2007 «richiama espressamente i criteri di compatibilità ambientale, risparmio energetico, salubrità, igiene, accessibilità, che devono improntare ed informare […] le decisioni […] ampiamente discrezionali del Comune» e l'art. 1, comma 1-*bis*, della stessa legge regionale stabilisce che le «previsioni […] sono realizzate nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 […] e del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) […]»; né del resto, «la legislazione vincolistica ambientale e paesaggistica, *ex se* efficace e vincolante, […] viene in alcun modo derogata o elusa». Sicché la norma censurata «può ben essere interpretata nel senso che gli interventi e le variazioni derivanti dalla sua applicazione debbano conformarsi a detta vincolistica».

8.3.– Da ultimo, la Regione ritiene insussistente la dedotta violazione degli artt. 97 e 118 Cost. (in riferimento ai principi di buon andamento e sussidiarietà). Lungi dal comprimere i poteri pianificatori del comune, le disposizioni censurate riconoscerebbero, invero, «la facoltà (positiva, attiva, ampliativa e discrezionale) del Consiglio comunale di adottare deliberazioni che indichino parti del territorio, in cui consentire il mutamento di destinazione d'uso, sia pure nel rispetto dei presupposti indicati, e non già divieti astratti o generalizzati o totali, né misure restrittive».

9.– Nel costituirsi in giudizio con apposita memoria, la ricorrente nel giudizio principale osserva che la norma censurata potrebbe e dovrebbe essere interpretata in modo costituzionalmente orientato, «nel senso di non imporre una necessaria ed indiscriminata assimilazione tra il patrimonio edilizio esistente e gli interventi a farsi né di precludere al Comune, nell'esercizio della propria funzione pianificatoria, di operare una disciplina differenziata all'interno della medesima zona urbanistica, ove ciò sia richiesto dai presupposti declinati dalla legge». Il censurato art. 27 della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 non avrebbe modificato il testo dell'art. 8-*bis*, né inciso sulla struttura della disposizione originaria e nemmeno sui rispettivi presupposti applicativi, ma si sarebbe limitato a estendere l'ambito applicativo della suddetta disposizione, «che tutt'oggi attribuisce al Comune una facoltà – e non già un dovere di consentire il mutamento in parola […]». L'avverbio «altresì» impiegato nello stesso art. 27 avrebbe unicamente l'effetto di «ricomprendere – in via aggiuntiva rispetto

a quella originariamente prevista – un'ulteriore categoria di interventi nel rispettivo ambito applicativo», ma, rispetto ai suddetti ulteriori interventi, «il Comune rimane pur sempre titolare di una facoltà discrezionale (cfr. "possono")». Il che «non esprime né un precetto di totale omologazione tra le predette categorie e nemmeno esautora il Comune dal suo potere di apprezzamento declinato dal co. 2 dell'art. 8-*bis*». Pertanto, più coerentemente, il censurato art. 27 potrebbe essere letto «nel senso di attrarre anche gli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione nell'ambito della disciplina dell'art. 8-*bis*, ferma tuttavia la persistente necessità della delibera consiliare prevista dal comma 2 e, con essa, del vaglio fondato sui criteri espressamente indicati dalla legge regionale». In questa prospettiva, il citato art. 27 inciderebbe «sull'*an* della riferibilità astratta della disciplina a una più ampia categoria di interventi», ma non eliderebbe «il potere comunale di valutazione circa il *quomodo* della sua concreta applicazione territoriale».

La memoria esclude, poi, che l'isolata pronuncia del Consiglio di Stato richiamata dal rimettente si configuri come «diritto vivente», osservando che, di conseguenza, questa Corte può procedere direttamente all'interpretazione adeguatrice, «anche allo scopo di stabilire la pertinenza dei parametri costituzionali evocati».

9.1.– Da ultimo, la ricorrente nel giudizio principale rileva che, ove invece si aderisse all'interpretazione prospettata dal rimettente, le dedotte questioni sarebbero fondate.

In quest'ottica, le disposizioni in esame confliggerebbero, invero, anzitutto con i principi di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost., in quanto «situazioni ontologicamente differenti – ossia il recupero e riuso del patrimonio edilizio esistente e la nuova edificazione – sono sottoposte indiscriminatamente alla medesima disciplina, in palese distonia con la *ratio* perseguita dal legislatore regionale». E difatti, «nel primo caso, non ricorre alcun aumento del carico urbanistico, diversamente dal secondo, che può essere foriero di impatti diversi sugli equilibri territoriali». Tale illegittima equiparazione, nel costringere il comune a «valutare quale *unum* inscindibile la compatibilità edilizia-urbanistica delle rispettive fattispecie», frapporrebbe un ostacolo insuperabile al perseguimento degli obiettivi dichiarati dalle previsioni regionali. Il mezzo prescelto dal legislatore regionale – «*id est*, l'inscindibile nesso tra edificato esistente e nuova costruzione» – sacrificherebbe «in maniera spropositata il recupero del territorio, in assenza di qualsivoglia *vulnus* per l'equilibrio urbanistico».

La disciplina regionale contrasterebbe altresì con l'art. 9 Cost. «nella misura in cui reca indebiti ed illegittimi ostacoli agli obiettivi di contenimento del suolo e di rigenerazione del tessuto edificato esistente, che di queste ultime sono postulato».

Il nesso di inscindibilità denunciato dal giudice *a quo* sarebbe, infine, «causa di esiti amministrativi irragionevoli, confliggenti con l'esigenza costituzionale di coerenza e non contraddittorietà dell'azione amministrativa». Nel caso di specie, l'amministrazione sarebbe «costretta a negare il mutamento di destinazione d'uso per l'esistente per ragioni che pertengono esclusivamente alla compatibilità urbanistica delle nuove costruzioni». Si determinerebbe così una compressione delle potestà del comune, ente esponenziale più vicino al cittadino, in violazione anche del principio di sussidiarietà desumibile dall'art. 118 Cost. La normativa censurata neutralizzerebbe, infatti, un segmento fondamentale della funzione pianificatoria, segnatamente «quello consistente nella valutazione e nella conseguente modulazione del trattamento da riservare alle diverse fattispecie di recupero del tessuto edilizio esistente e nuova costruzione».

Pertanto, in via subordinata, per l'ipotesi in cui si aderisse all'opzione ermeneutica del rimettente, la ricorrente nel giudizio principale ha chiesto a questa Corte di accogliere le questioni sollevate e, per l'effetto, di dichiarare costituzionalmente illegittime le disposizioni censurate.

10.– In vista dell'udienza pubblica, la medesima ricorrente ha depositato ulteriore memoria, insistendo nelle conclusioni già rassegnate.

Considerato in diritto

11.– Il TAR Puglia, sezione terza, con l'ordinanza indicata in epigrafe dubita della legittimità costituzionale dell'art. 8-*bis* della legge reg. Puglia n. 33 del 2007, «come modificato dall'art. 27, comma 1» (*recte*: in combinato disposto con l'art. 27, comma 1), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, nella parte in cui, «estendendo l'applicabilità della disciplina anche agli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione, non prevede la facoltà per i Comuni di disciplinare in modo differenziato il recupero del patrimonio edilizio esistente rispetto alle nuove costruzioni all'interno della medesima zona».

11.1.– La prima disposizione (art. 8-*bis* della legge reg. Puglia n. 33 del 2007) stabilisce che «[a]l fine di favorire il riuso e il recupero del patrimonio edilizio esistente, i comuni possono consentire mutamenti di destinazione d'uso […] di immobili legittimamente edificati […] in zone territoriali omogenee che lo strumento urbanistico generale prevede a destinazione mista […]» (comma 1), previa «approvazione di una delibera del Consiglio comunale» (comma 2) che, secondo criteri di compatibilità ambientale e funzionalità urbanistiche, indichi le parti del territorio dove consentire i cambi d'uso, a condizione che siano assicurate «le quantità minime di spazi pubblici riservati alle attività collettive, a verde pubblico e a parcheggi previste per la nuova destinazione [….]», nonché «il rispetto delle vigenti norme in materia di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico e accessibilità» (comma 2, lettere *a* e *b*).

La seconda disposizione (art. 27, comma 1, della legge reg. Puglia n. 51 del 2021) statuisce, invece, che «[l]e norme di cui all'articolo 8 *bis* della legge regionale 15 novembre 2007, n. 33 […] si applicano, altresì, agli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione, previsti dai piani di lottizzazione approvati e convenzionati, alla data di entrata in vigore della presente legge», estendendo così a questi ultimi interventi l'applicazione dell'art. 8-*bis*, di per sé circoscritta ai fabbricati legittimamente edificati.

11.2.– Secondo il rimettente, in base alla lettera e alla logica della novella, nonché alla richiamata sentenza del Consiglio di Stato n. 7179 del 2024 (confermativa della sentenza del TAR Puglia, sezione terza, n. 3 del 2024 di annullamento della – diversa – delibera del Comune di Bari n. 11 del 2022), i comuni non potrebbero operare una scelta selettiva che ammetta i mutamenti d'uso solo sugli immobili legittimamente edificati e non anche per quelli indicati dall'art. 27, comma 1, legge reg. Puglia n. 51 del 2021.

11.3.– Alla luce di tale opzione ermeneutica, le disposizioni in esame violerebbero anzitutto l'art. 3 Cost. (principi di ragionevolezza e proporzionalità), in quanto situazioni fattuali oggettivamente diverse, quali il recupero del patrimonio esistente e la nuova edificazione, sarebbero trattate in modo identico, impedendo ogni bilanciamento dei valori in gioco e tradendo lo stesso obiettivo di recupero dell'esistente perseguito dalla legge regionale.

11.4.– In secondo luogo, esse contrasterebbero con l'art. 9 Cost., precludendo il recupero funzionale nelle zone sature e così favorendo l'espansione verso aree libere o periurbane, con conseguente erosione della matrice ambientale e impedimento della manutenzione attiva del territorio, presupposto della tutela paesaggistica.

11.5.– Da ultimo, violerebbero gli artt. 97 e 118 Cost. (in riferimento ai principi di buon andamento della pubblica amministrazione e di sussidiarietà), in quanto non consentirebbero agli enti comunali di apprezzare la specificità della singola situazione locale, compromettendo *a priori* le rispettive funzioni di pianificazione.

11.6.– La Regione Puglia, intervenuta in giudizio, ha contestato la chiave di lettura del contesto normativo prospettata dall'ordinanza di rimessione e ha rilevato l'inammissibilità per plurimi profili e la non fondatezza delle censure dedotte.

La ricorrente nel giudizio principale ha a sua volta contestato l'opzione ermeneutica assunta dal giudice *a quo*, prospettando una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, delle disposizioni censurate. Solo per l'ipotesi in cui dovesse aderirsi al presupposto interpretativo del rimettente, la stessa ha poi chiesto, in via subordinata, l'accoglimento delle questioni prospettate.

12.– In via preliminare, vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'interveniente.

12.1.– In primo luogo, la difesa regionale sostiene l'inammissibilità delle questioni per *aberratio ictus*, osservando che l'art. 27, comma 1, della legge reg. Puglia n. 51 del 2021 non modifica l'art. 8-*bis* della legge reg. Puglia n. 33 del 2007, ma si limita a estenderne gli effetti, con «norma distinta e autonoma», a un'altra fattispecie. L'oggetto delle medesime sarebbe, dunque, individuato in modo «impreciso e fuorviante», in quanto l'effetto ritenuto costituzionalmente illegittimo non sarebbe riconducibile al citato art. 8-*bis* della legge reg. Puglia n. 33 del 2007, bensì «alla scelta operata dal legislatore con l'art. 27, comma 1, della L. R. n. 51/2021 che ha esteso l'ambito applicativo della deroga anche alle nuove costruzioni».

L'eccezione non coglie nel segno.

Se, infatti, è vero che, diversamente da quanto sostenuto dal rimettente, il citato art. 27, comma 1, non apporta alcuna modifica all'art. 8-*bis*, è altrettanto chiaro che le censure dedotte si appuntano specificamente sul combinato disposto delle suddette disposizioni regionali, ovverosia sulla norma che il giudice *a quo* ne ha tratto attraverso l'interpretazione.

12.2.– In secondo luogo, l'interveniente eccepisce l'inammissibilità delle questioni sollevate per mancato esperimento del tentativo d'interpretazione conforme a Costituzione.

Anche questa eccezione deve essere respinta.

La giurisprudenza di questa Corte è, invero, salda nell'affermare che «"[a]i fini dell'ammissibilità della questione incidentale, è sufficiente che il rimettente abbia motivato […] sulle ragioni di impraticabilità dell'interpretazione adeguatrice, mentre se tali ragioni siano esatte o meno è profilo che attiene al merito" (sentenza n. 23 del 2025, punto 2.1. del *Considerato in diritto*, e ivi ulteriori citazioni; nello stesso senso, ancor più di recente, sentenza n. 144 del 2025, punto 2.1. del *Considerato in diritto*)» (sentenza n. 10 del 2026, punto 13.1.2.).

E l'ordinanza di rimessione si cura ampiamente di verificare la sussistenza di spazi per un'eventuale interpretazione costituzionalmente orientata, concludendo che «[l]'univocità del dato testuale e la chiara finalità di sistema della riforma del 2021 […] precludono un'interpretazione adeguatrice, rendendo l'incidente di costituzionalità l'unico rimedio esperibile».

12.3.– Per ancora un altro profilo, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità delle questioni perché esse sarebbero state sollevate per ottenere un «improprio avallo a una determinata interpretazione della norma censurata, rimessa al giudice di merito» e non già per risolvere un dubbio di legittimità costituzionale.

Anche tale eccezione deve essere disattesa, in quanto è la stessa ordinanza di rimessione a precisare di non voler chiedere a questa Corte la soluzione di «un ipotetico contrasto giurisprudenziale», ritenendo l'opzione interpretativa seguita dal Consiglio di Stato «l'unica

effettivamente percorribile», bensì di voler sottoporre al sindacato di legittimità costituzionale la «"norma vivente" che è stata enucleata dal testo, la cui applicazione rigorosa – imposta dalla lettera chiara della legge – è contraria a Costituzione […]». Il giudice *a quo*, dunque, non esprime dubbi sull'univocità di tale chiave di lettura, che riconduce direttamente al dato testuale, che il Consiglio di Stato avrebbe suffragato.

12.4.– Per le considerazioni sin qui esposte non sono, parimenti, condivisibili le eccezioni di inammissibilità delle questioni sollevate per «lacunosa ponderazione del complessivo quadro normativo», tale da compromettere l'iter logico posto a fondamento della rimessione, e per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, dal momento che l'ordinanza, sia pure con la rilevata imprecisione (punto 12.1.), colloca compiutamente le questioni nel contesto normativo di riferimento. E, come detto, gli eventuali errori interpretativi attengono al merito.

12.5.– Da ultimo, la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità, per assenza dei «necessari requisiti di specificità, chiarezza e determinatezza» della questione relativa all'art. 3 Cost., rilevando che non emergerebbe chiaramente se il rimettente abbia inteso censurare l'asserito legame di «"necessaria, vincolata ed automatica" uniformità di trattamento tra le due fattispecie del "*recupero del patrimonio esistente*" e della "*nuova edificazione*"» o se invece abbia voluto «ipotizzare l'incostituzionalità anche della sola previsione dell'art. 27 L. R. n. 51/2021, in sé considerata […]».

Anche questa eccezione non è fondata in quanto, come già precisato al punto 12.1., le questioni sollevate riguardano il combinato disposto delle disposizioni regionali, nell'interpretazione assunta dall'ordinanza di rimessione. In ogni caso, la censura relativa all'art. 3 Cost. appare formulata in maniera chiara e comprensibile, al fine di contestare sia l'identico trattamento riservato a «[…] situazioni fattuali oggettivamente diverse […]», quali il recupero del patrimonio esistente e la nuova edificazione, sia il tradimento della specifica finalità perseguita dalla legge reg. Puglia n. 33 del 2007.

13.– Occorre per completezza precisare che, come rilevato dalla ricorrente nel giudizio principale, la richiamata sentenza n. 7179 del 2024 del Consiglio di Stato – resa in un contenzioso instaurato da un soggetto diverso dalla ricorrente nel giudizio *a quo* per un diverso immobile e relativa alla delibera comunale n. 11 del 2022 – non assurge a "diritto vivente". Come è stato, anche di recente, affermato da questa Corte, infatti, «l'isolato precedente giurisdizionale del Consiglio di Stato e il riferimento ad unico precedente di merito del giudice ordinario non danno luogo a quella interpretazione giurisprudenziale consolidata, perché reiterata e uniforme, idonea ad integrare un diritto vivente […]» (sentenza n. 101 del 2023, punto 4 del *Considerato in diritto*; sul punto, si vedano anche le sentenze n. 162 del 2025, punti 3.2. e 3.3. del *Considerato in diritto*; n. 73 e n. 38 del 2024, rispettivamente ai punti 3.1. e 8.4. del *Considerato in diritto*).

14.– Passando al merito delle questioni, occorre muovere dall'interpretazione delle disposizioni censurate che è alla base dell'ordinanza di rimessione.

14.1.– Nella ricostruzione del giudice *a quo*, per effetto degli artt. 8-*bis* legge reg. Puglia n. 33 del 2007 e 27, comma 1, legge reg. Puglia n. 51 del 2021, i comuni, laddove decidano di consentire i mutamenti di destinazione d'uso astrattamente ammissibili ai sensi dello stesso art. 8-*bis* nelle «zone miste» degli strumenti pianificatori, sarebbero "automaticamente" vincolati a farlo anche nei casi indicati dall'art. 27, comma 1, sicché non potrebbero scindere "selettivamente" le sorti degli immobili legittimamente edificati da quelle degli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione.

Ciò sarebbe desumibile, anzitutto, dalla lettera dell'art. 27, comma 1, in ragione dell'utilizzo del modo indicativo presente («si applicano») e dell'avverbio «altresì» (istitutivo, secondo il giudice *a quo*, di «un vincolo di equiparazione giuridica automatica e necessaria tra

il regime del patrimonio esistente e quello delle nuove costruzioni»), ma risulterebbe confermato anche sul piano teleologico, in ragione della scelta regionale di legare le sorti del recupero edilizio a quelle delle nuove espansioni.

Seguendo tale interpretazione, in effetti, se un comune intendesse consentire i mutamenti d'uso soltanto per i fabbricati esistenti, ma non anche per quelli non ancora realizzati o in corso di realizzazione, previsti dai piani di lottizzazione approvati e convenzionati (per evitare, ad esempio, come nel caso di specie, carenze degli standard urbanistici), esso, in virtù del richiamato automatismo, sarebbe costretto a adottare una delibera che vieti il mutamento sia per la prima che per le altre tipologie di immobili. Così, le criticità riscontrate per i mutamenti d'uso degli immobili non ancora realizzati o in corso di realizzazione, previsti dai piani di lottizzazione approvati e convenzionati, si ripercuoterebbero automaticamente sull'assentibilità dei mutamenti d'uso dei fabbricati legittimamente esistenti, pur se la mera realizzazione di questi ultimi non presentasse criticità.

15.– L'interpretazione delle disposizioni censurate fatta propria dal rimettente non è, però, condivisibile.

15.1.– Invero, come correttamente osservato dalla Regione Puglia e dalla ricorrente nel giudizio principale, l'art. 27, comma 1, della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, nel disporre che «[l]e norme di cui all'articolo 8 *bis* della legge regionale 15 novembre 2007, n. 33 […] si applicano, altresì, agli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione, previsti dai piani di lottizzazione approvati e convenzionati, alla data di entrata in vigore della presente legge», si limita a estendere l'applicabilità del menzionato art. 8-*bis,* di per sé circoscritta agli immobili legittimamente edificati, alle diverse fattispecie sopra richiamate. Dal punto di vista dell'esegesi letterale, ciò implica che, a differenza di quanto ritenuto dal rimettente, la stessa «facoltà», riconosciuta ai comuni, di consentire o meno i mutamenti di destinazione d'uso per gli immobili legittimamente edificati, debba «altresì» riferirsi agli immobili in corso di realizzazione o ancora da realizzare, già contemplati dai suddetti piani esecutivi, con la conseguenza che, 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.

In altri termini, come rilevato in particolare dalla difesa della ricorrente nel giudizio principale, l'art. 27 incide soltanto «sull'*an* della riferibilità astratta della disciplina a una più ampia categoria di interventi», ma non elide «il potere comunale di valutazione circa il *quomodo* della sua concreta applicazione territoriale». In questo senso, non è precluso ai comuni, nell'esercizio della loro funzione pianificatoria, di differenziare il trattamento delle due fattispecie in funzione della specificità dei contesti, nel rispetto dei criteri di compatibilità ambientale e funzionalità urbanistica previsti dal suddetto art. 8-*bis*.

15.2.– L'interpretazione letterale appena esposta è corroborata da quella teleologica.

Le tipologie di immobili oggetto delle due disposizioni sono tra loro eterogenee e non vi è ragione di obbligare i comuni a effettuare un'unica valutazione che le ricomprenda inscindibilmente. I cambi d'uso degli immobili legittimamente edificati consentono, infatti, di realizzare la *ratio* di riuso e recupero del patrimonio edilizio espressamente indicata nell'art. 8-*bis* della legge reg. Puglia n. 33 del 2007, a differenza dei cambi d'uso degli immobili ancora da realizzare o in corso di realizzazione, che, pur dove già contemplati dai piani di lottizzazione approvati e convenzionati, sono, per definizione, insuscettibili di assicurare le suddette finalità. Inoltre, l'estensione della deroga dei cambi d'uso a questi ultimi immobili necessariamente incide sul carico urbanistico e sugli standard. Di conseguenza, l'obbligo di una decisione unitaria sull'applicabilità della deroga potrebbe indurre i comuni a non ammettere i cambi d'uso dell'esistente unicamente in ragione della carenza di standard che sarebbe determinata dall'estensione della deroga agli immobili ancora da realizzare o in corso di realizzazione.

Anche dal punto di vista sistematico appare, dunque, coerente che tali enti esercitino le proprie valutazioni senza essere vincolati a un'automatica uniformità di regime tra le diverse tipologie, ma tenendo conto della differente natura delle situazioni considerate. Del resto, nel giustificare sul piano teleologico la propria interpretazione, il rimettente si limita ad affermare che il legislatore regionale avrebbe «compiuto a monte una scelta che lega indissolubilmente il destino del recupero edilizio a quello delle nuove espansioni». Senonché, lungi dal rivelare delle reali ragioni di carattere sistematico, una siffatta affermazione appare unicamente la conseguenza dell'erroneo significato che il giudice *a quo* attribuisce all'avverbio «altresì», ritenendolo capace di istituire un «vincolo di equiparazione giuridica automatica e necessaria tra il regime del patrimonio esistente e quello delle nuove costruzioni», quando invece indica soltanto l'estensione della deroga agli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione.

16.– In conclusione, le disposizioni censurate, come più correttamente interpretate nei termini sopra esposti, ossia nel senso che i comuni possono operare le proprie scelte pianificatorie sui mutamenti d'uso (distinguendo tra gli immobili legittimamente edificati e gli interventi non ancora realizzati o in corso di realizzazione previsti dai piani di lottizzazione approvati e convenzionati alla data di entrata in vigore della legge reg. Puglia n. 33 del 2007), senza essere vincolati da automatismi che impongano il medesimo trattamento per tutte le suddette tipologie, si sottraggono ai dubbi di legittimità costituzionale paventati dal rimettente.

In primo luogo, esse non determinano alcuna violazione dell'art. 3 Cost., in quanto consentono di trattare diversamente situazioni differenti, senza vincoli d'inscindibilità o automatismi di sorta. Risulta, inoltre, rispettata la *ratio* di riuso e recupero sottesa all'art. 8-*bis* della legge reg. Puglia n. 33 del 2007, senza incorrere in alcuna lesione dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità, che, per costante giurisprudenza di questa Corte, devono ritenersi pregiudicati «quando si accerti l'esistenza di una contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la norma espressa dalla disposizione censurata […]» (sentenza n. 186 del 2025, punto 3.1. del *Considerato in diritto*; in termini, sentenza n. 13 del 2024, punto 9 del *Considerato in diritto*). Nell'indicata prospettiva, i comuni possono, infatti, discrezionalmente consentire i mutamenti d'uso degli immobili esistenti anche ove abbiano deciso di escluderli per quelli ancora da realizzare o in corso di realizzazione, previsti dai piani di lottizzazione approvati e convenzionati alla data di entrata in vigore della legge reg. Puglia n. 33 del 2007.

In secondo luogo, la possibilità di un più ampio riuso e recupero funzionale degli immobili già legittimamente realizzati, non condizionata dalle eventuali valutazioni sui cambi d'uso di quelli ancora da realizzare o in corso di realizzazione, evita il paventato contrasto con l'art. 9 Cost., impedendo l'erosione della matrice ambientale quale conseguenza di un'ipotetica espansione edilizio-urbanistica verso altre aree, e garantendo, al contempo, la manutenzione attiva del territorio che costituisce specifico presupposto della tutela paesaggistica.

Da ultimo, le disposizioni censurate non violano nemmeno gli artt. 97 e 118 Cost. (*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, nel rispetto del costante orientamento di questa Corte per il quale «la funzione di pianificazione comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesse al riconoscimento del principio dell'autonomia dei comuni e non può essere oltre misura compressa dal legislatore regionale, fino al punto da negarla» (sentenza n. 51 del 2025, punto 5.1. del *Considerato in diritto*; in termini, sentenza n. 17 del 2023).

17.– Per le motivazioni sopra esposte, tutte le questioni sollevate non sono fondate.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8-*bis* della legge della Regione Puglia 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate), in combinato disposto con l'art. 27, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 dicembre 2021, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2022), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 118 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione terza, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Maria Alessandra SANDULLI, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 6 ottobre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.