

# Demolizione e ricostruzione: il cambio di destinazione d'uso non è automatico

*Il Consiglio di Stato (sentenza n. 6418/2025) chiarisce i limiti dell'art. 4 della L.R. Campania 13/2022: compatibilità funzionale, incentivi volumetrici e rispetto delle distanze restano condizioni imprescindibili negli interventi di sostituzione edilizia.*

di [Redazione tecnica](#) – 16.02.2026

Un immobile produttivo dismesso può essere demolito e ricostruito trasformandolo in residenziale? È davvero possibile un cambio di destinazione d'uso "automatico" negli interventi di sostituzione edilizia? E cosa accade quando l'intervento comporta modifica della sagoma, aumento dell'altezza e riposizionamento del sedime rispetto all'edificio originario?

Per rispondere correttamente a queste domande è necessaria una premessa di metodo.

Il **d.P.R. n. 380/2001**, pur essendo conosciuto come "Testo Unico Edilizia", non esaurisce la disciplina del governo del territorio. Si tratta di una norma di cornice che fissa principi fondamentali e categorie di intervento, ma all'interno della quale si innesta il potere legislativo delle Regioni.

Quando si parla di "governo del territorio" occorre, infatti, ricordare che ci troviamo in una materia di legislazione concorrente, nella quale la disciplina statale detta i principi e quella regionale interviene nel dettaglio, anche attraverso norme speciali e temporanee, come nel caso delle leggi sulla rigenerazione urbana.

È proprio in questo spazio – non sempre lineare – tra normativa statale e disciplina regionale che si colloca la **sentenza del Consiglio di Stato 21 luglio 2025, n. 6418**, relativa all'applicazione dell'art. 4 della Legge regionale Campania n. 13/2022.

## **Il caso: demolizione e ricostruzione di un capannone con trasformazione in residenziale**

La vicenda riguarda il diniego di un permesso di costruire richiesto per un intervento di demolizione e ricostruzione ai sensi dell'art. 4 della Legge regionale Campania n. 13/2022.

L'intervento prevedeva:

- demolizione di un fabbricato commerciale dismesso;
- ricostruzione nello stesso lotto;
- cambio di destinazione d'uso da commerciale a residenziale;
- realizzazione di un edificio di otto piani fuori terra, oltre due interrati, in luogo di un capannone alto circa 9,80 metri articolato su due livelli.

Il Comune aveva negato il titolo edilizio fondando il diniego su tre autonome motivazioni:

1. il comma 13 dell'art. 4 della L.R. 13/2022 consentirebbe il cambio di destinazione d'uso solo nell'ipotesi di delocalizzazione delle nuove strutture edilizie e comunque per destinazioni compatibili o complementari;
2. l'art. 2-bis, comma 1-ter, del d.P.R. 380/2001 ammetterebbe ampliamenti fuori sagoma e superamento dell'altezza dell'edificio demolito solo in presenza di incentivi volumetrici;
3. il nuovo fabbricato, riposizionato nel lotto, non rispetterebbe le distanze tra fabbricati di cui all'art. 9 del D.M. 1444/1968.

Il TAR ha ritenuto fondata la prima motivazione, reputandola di per sé sufficiente a sorreggere il diniego, e ha respinto il ricorso. La società ha, quindi, proposto appello dinanzi al Consiglio di Stato.

## **Rigenerazione urbana e sostituzione edilizia: il quadro normativo da cui parte il Consiglio di Stato**

Per comprendere la decisione dei giudici di Palazzo Spada è necessario circoscrivere il quadro normativo di riferimento.

L'art. 4 della Legge regionale Campania n. 13/2022 disciplina gli interventi di rigenerazione urbana ed è stato adottato in attuazione dell'art. 5, comma 9, del d.l. 70/2011. Si tratta di una norma speciale,

temporalmente delimitata, finalizzata a incentivare interventi di riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio esistente, anche mediante demolizione e ricostruzione.

Il comma 13, nel testo vigente al momento del diniego, consentiva – per gli immobili dismessi – interventi di sostituzione edilizia a parità di volumetria esistente, imponendo però la realizzazione di una quota non inferiore al 20% destinata a edilizia residenziale sociale. Se l'immobile era già adibito ad attività produttive o commerciali, la legge richiedeva inoltre che tali attività fossero cessate da almeno tre anni.

La disposizione prevedeva la possibilità di riposizionare o delocalizzare le volumetrie. Solo nell'ipotesi di delocalizzazione delle nuove strutture edilizie era espressamente contemplata la possibilità di cambio di destinazione d'uso, purché si trattasse di destinazioni compatibili o complementari rispetto a quelle della zona omogenea interessata.

Il Consiglio di Stato ha ricondotto questa disciplina al suo fondamento statale, richiamando l'art. 5, comma 9, del D.L. 70/2011, che consente alle Regioni di ammettere modifiche di destinazione d'uso esclusivamente tra destinazioni tra loro compatibili o complementari.

Sul piano generale rileva poi l'art. 23-ter del d.P.R. 380/2001, che qualifica come urbanisticamente rilevante il passaggio tra diverse categorie funzionali, confermando che il cambio di destinazione d'uso incide direttamente sull'assetto urbanistico e non può essere considerato un effetto automatico dell'intervento edilizio.

### **Cambio di destinazione d'uso, deroghe e distanze: le ragioni del rigetto del Consiglio di Stato**

#### **Nessuna liberalizzazione del cambio di destinazione d'uso negli interventi in loco**

Il primo nodo affrontato dal Consiglio di Stato riguarda la tesi dell'appellante secondo cui, in caso di demolizione e ricostruzione nello stesso lotto, il cambio di destinazione d'uso da commerciale a residenziale sarebbe sempre consentito.

Secondo i giudici di secondo grado, l'art. 4 della L.R. Campania n. 13/2022, letto in combinato disposto con l'art. 5, comma 9, del D.L. 70/2011, non consente di ritenere liberalizzato il mutamento di destinazione d'uso. Anche negli interventi di sostituzione edilizia, la nuova destinazione deve risultare compatibile o complementare rispetto a quella originaria.

Il Consiglio di Stato ha, dunque, ribadito un principio già affermato: la verifica della compatibilità non va riferita alla sola destinazione di zona, ma alla destinazione d'uso in senso stretto, cioè alla categoria funzionale dell'edificio.

Nel caso concreto, la trasformazione da commerciale a residenziale non è stata ritenuta compatibile o complementare. Il progetto prevedeva infatti la sostituzione di un capannone alto circa 9,80 metri con un edificio residenziale di otto piani, destinato a tredici appartamenti, in un contesto già urbanisticamente saturo. Il diverso carico urbanistico è stato considerato elemento decisivo.

#### **Regime di favore e limiti interpretativi: quando la motivazione è sufficiente**

La sentenza chiarisce anche un profilo procedimentale non secondario. I presupposti per beneficiare del regime di favore previsto dall'art. 4, comma 13, sono individuati in modo tassativo dalla Legge regionale, letta insieme all'art. 5, comma 9, del D.L. 70/2011. Non sono suscettibili di interpretazione estensiva.

In questo quadro, il provvedimento di diniego è stato ritenuto sufficientemente motivato anche attraverso il semplice richiamo alla disposizione normativa ostativa.

#### **Sagoma e altezza: il limite dell'art. 2-bis del d.P.R. 380/2001**

La seconda motivazione del diniego riguardava la modifica della sagoma e il superamento dell'altezza dell'edificio demolito.

L'art. 2-bis, comma 1-ter, del d.P.R. 380/2001 consente, in caso di demolizione e ricostruzione, di realizzare incentivi volumetrici anche con ampliamenti fuori sagoma e superamento dell'altezza massima, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti.

Nel caso esaminato, però, l'intervento era previsto a parità di volumetria. Non essendo riconosciuti incrementi volumetrici, non era possibile avvalersi della deroga prevista dalla norma statale.

La modifica della sagoma e l'aumento dell'altezza risultavano quindi non consentiti nei termini proposti.

### **Distanze tra fabbricati e modifica del sedime**

Infine, la terza motivazione riguardava il mancato rispetto delle distanze previste dall'art. 9 del D.M. 1444/1968.

L'art. 2-bis, comma 1-ter, del d.P.R. 380/2001 consente, in caso di demolizione e ricostruzione, di ricostruire l'edificio nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti. La normativa regionale richiama un principio analogo.

Nel caso concreto, tuttavia, il nuovo edificio non solo presentava un'altezza significativamente maggiore, ma veniva realizzato su un'area di sedime diversa rispetto a quella del fabbricato demolito.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto che, per la configurazione stessa dell'intervento – con modifica del sedime, della sagoma e dell'altezza – non fosse possibile avvalersi del meccanismo di conservazione delle distanze preesistenti previsto dall'art. 2-bis, comma 1-ter.

Di conseguenza, tornavano applicabili integralmente i limiti inderogabili stabiliti dall'art. 9 del D.M. 1444/1968.

### **Conclusioni operative: rigenerazione urbana sì, ma entro confini precisi**

Il Consiglio di Stato ha respinto l'appello e confermato il diniego del permesso di costruire.

La sentenza chiarisce un punto essenziale: l'art. 4, comma 13, della legge regionale Campania n. 13/2022 non introduce alcun automatismo nel cambio di destinazione d'uso degli immobili dismessi oggetto di sostituzione edilizia. Il regime di favore opera entro presupposti tassativi e non può essere esteso oltre quanto espressamente previsto.

Allo stesso modo, le deroghe su sagoma, altezza e distanze non si attivano in modo generalizzato. Quando l'intervento altera in modo significativo sedime, configurazione e impatto urbanistico, tornano applicabili le regole ordinarie.

La rigenerazione urbana resta uno strumento potente, ma non è una zona franca dell'ordinamento edilizio. È un'opportunità che richiede un'istruttoria tecnica rigorosa e una verifica preventiva della piena coerenza con la disciplina statale e regionale.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*