

Piano Casa e demolizione e ricostruzione: quando la densità edilizia blocca l'intervento

Il Consiglio di Stato conferma l'annullamento di un permesso di costruire per il superamento della densità edilizia prevista dal D.M. 2 aprile 1968, affrontando anche incremento volumetrico, computo di androne e loggiati, Regolamento Edilizio Tipo, distanze, altezze e qualificazione della demolizione e ricostruzione come ristrutturazione edilizia

di [Redazione tecnica](#) – 10.09.2026

Fino a che punto un intervento di demolizione e ricostruzione può trasformare l'edificio preesistente continuando a essere qualificato come **ristrutturazione edilizia**? Gli incrementi volumetrici previsti dal Piano Casa consentono di superare i limiti di densità fissati dal D.M. 2 aprile 1968? E come devono essere considerati, nel calcolo della volumetria, un androne coperto e alcuni spazi indicati progettualmente come terrazzi ma chiusi su tre lati?

Sono diverse, ma strettamente intrecciate fra loro, le questioni affrontate dal **Consiglio di Stato** nella **sentenza del 15 luglio 2026, n. 5744**, con la quale Palazzo Spada ha confermato l'annullamento di un permesso di costruire relativo a un intervento di demolizione, ricostruzione e ampliamento del 35%, ridefinendo però alcune delle ragioni che il TAR aveva posto alla base della decisione di primo grado.

Piano Casa e demolizione e ricostruzione: perché il permesso è stato annullato

Il contenzioso riguarda un intervento assentito come ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione con ampliamento volumetrico, per il quale si erano succeduti tre permessi di costruire.

L'edificio preesistente era costituito da **un unico corpo di fabbrica**, composto da piano terra, primo piano e secondo livello adibito a suppenno o sottotetto. Le unità abitative erano tre: due al piano terra e una al primo piano. L'ingresso dell'edificio si trovava direttamente sul filo stradale.

La demolizione ha lasciato posto a un organismo edilizio profondamente diverso, formato da **due distinti corpi di fabbrica**, collegati da un sistema scala-ascensore. È stato inoltre realizzato un piano interrato progettato per ospitare dei box, mentre davanti al fabbricato prospiciente la strada è stata ricavata una corte di circa 85,5 mq che ha determinato un arretramento del nuovo edificio di 8,65 metri rispetto al precedente filo stradale. Uno dei due nuovi corpi è stato realizzato anche su una porzione di area precedentemente libera.

Sono differenze che spiegano uno dei temi centrali del giudizio: stabilire se una trasformazione di tale consistenza potesse ancora essere ricondotta alla **ristrutturazione edilizia** oppure dovesse essere qualificata come nuova costruzione.

Dopo una prima ordinanza cautelare del TAR, il progetto era stato modificato per tenere conto delle contestazioni relative, tra l'altro, alla densità edilizia e al rispetto degli artt. 7, 8 e 9 del D.M. 2 aprile 1968.

Il terzo permesso, espressamente sostitutivo dei precedenti, era stato comunque annullato dal tribunale amministrativo, che aveva ravvisato violazioni relative alla volumetria, all'altezza e alle distanze.

In appello il Consiglio ha quindi disposto una nuova verifica e, sulla base dei nuovi accertamenti, ha confermato l'annullamento del titolo, escludendo però il superamento dei limiti di altezza e distanza e confermando, invece, la violazione della **densità edilizia**, insieme alla necessità di computare androne e loggiati nella volumetria complessiva.

Ristrutturazione edilizia, Piano Casa e D.M. 2 aprile 1968: le norme da coordinare

La decisione si muove lungo più livelli normativi che devono essere letti congiuntamente. Il primo riferimento è l'art. 3, comma 1, lett. d), del **d.P.R. n. 380/2001**, che disciplina la ristrutturazione edilizia e ricomprende, nella formulazione applicabile alla fattispecie, anche gli interventi di demolizione e ricostruzione con modifiche di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, ferme le condizioni più restrittive previste per gli immobili e gli ambiti sottoposti a particolare tutela.

A questa disciplina si affianca l'art. 2-bis del **d.P.R. n. 380/2001**, che regola le deroghe in materia di distanze e, al comma 1-ter, detta specifiche disposizioni per gli interventi di demolizione e ricostruzione, nonché

il **D.M. 2 aprile 1968, n. 1444**, i cui artt. 7, 8 e 9 fissano rispettivamente i limiti relativi a densità edilizia, altezza degli edifici e distanze tra fabbricati.

Nel caso esaminato assume inoltre rilievo la **L.R. Campania n. 19/2009**, contenente la disciplina regionale del Piano Casa, dalla quale deriva la possibilità di beneficiare dell'incremento volumetrico del 35% e la specifica regolamentazione degli interventi nelle zone A. L'applicazione della normativa incentivante regionale, tuttavia, non elimina la necessità di verificare il rispetto dei parametri urbanistici inderogabili stabiliti dalla disciplina statale.

Sul calcolo delle superfici e dei volumi entra infine in gioco il regolamento edilizio comunale, mentre il richiamo alle definizioni uniformi del **Regolamento Edilizio Tipo**, previsto dall'art. 4, comma 1-sexies, del d.P.R. n. 380/2001, pone il diverso problema della loro efficacia nei Comuni che non abbiano provveduto al recepimento.

Densità edilizia: l'incremento volumetrico non supera i limiti del D.M. 2 aprile 1968

Il Consiglio ha evidenziato che la disciplina del **Piano Casa non può derogare ai limiti di densità, altezza e distanze previsti dal D.M. 2 aprile 1968**, richiamando in proposito anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 217/2020.

Nel caso in esame, la superficie fondiaria era pari a 511 mq e l'indice di densità edilizia a 5 mc/mq, con una volumetria massima realizzabile di **2.555 mc**. La verifica ha però accertato un volume di **3.181 mc già al netto dell'androne**; considerando quest'ultimo si arrivava a 3.305,50 mc, mentre con i loggiati il volume complessivo raggiungeva 3.823,50 mc. Il limite risultava quindi superato anche senza considerare tutte le componenti volumetriche controverse.

L'incremento previsto dalla legislazione regionale non consente di oltrepassare i parametri statali inderogabili: la possibilità di ampliare l'edificio e il rispetto della densità edilizia restano verifiche autonome.

Androne, volume tecnico e RET: quali spazi devono essere computati nella volumetria

L'androne posto al piano terra di uno dei due corpi di fabbrica era utilizzato per collegare la corte con il vano scala e ascensore e con le unità immobiliari. Secondo l'appellante, si sarebbe trattato di uno spazio assimilabile a una galleria pedonale o comunque a una superficie accessoria da escludere dal volume.

Tesi che non ha convinto i giudici d'appello, secondo cui questo spazio, chiuso su due lati e destinato prevalentemente al servizio dei residenti, non rientrava nelle fattispecie che il regolamento edilizio comunale sottraeva al computo volumetrico, né poteva beneficiare dell'esclusione prevista per i porticati privati entro il 30% della superficie lorda del piano di maggiore estensione.

Essendo l'organismo edilizio formato da **due corpi strutturalmente separati**, non era possibile sommare le superfici dei due edifici per costruire una grandezza virtuale utile a rispettare la percentuale del 30%: il riferimento deve essere il piano di maggiore estensione di una delle due palazzine.

Né poteva essere qualificato neppure come **volume tecnico**, categoria riservata a spazi di dimensioni contenute, privi di autonomia funzionale e strettamente necessari a ospitare impianti tecnologici che non possano essere collocati altrove.

Il Collegio ha anche escluso la diretta applicabilità delle definizioni uniformi del **Regolamento Edilizio Tipo** quando il Comune non abbia provveduto al recepimento. Non si tratta di una fonte regolamentare statale capace di sostituire automaticamente la disciplina edilizia comunale, ma esso svolge una funzione di raccordo e coordinamento tecnico e redazionale.

Terrazzi coperti o loggiati: il computo dipende dalla configurazione reale

Gli spazi indicati negli elaborati come terrazzi coperti risultavano **chiusi su tre lati, aperti soltanto su uno e coperti superiormente da un solaio**.

Tali caratteristiche li rendevano strutturalmente dei loggiati, inseriti nel corpo dell'edificio e idonei a determinare un'espansione della superficie utile e del volume e quindi da computare nella volumetria, indipendentemente dalla denominazione utilizzata negli elaborati progettuali.

Il loro volume complessivo era stato quantificato in 518,38 mc, ma il limite di densità sarebbe stato comunque superato qualora tali spazi fossero stati considerati terrazzi ed esclusi dal calcolo. La verifica ha invece escluso la presenza di un sottotetto autonomamente computabile.

Altezza e distanze tra fabbricati: perché le violazioni contestate non sussistono

L'immobile oggetto della controversia si trova in zona A e, nell'ambito del giudizio, era stata assunta quale edificio di riferimento una chiesa per verificare il rispetto del limite di altezza previsto dall'art. 8 del D.M. 2 aprile 1968. Il contrasto riguardava anche il modo in cui determinarne l'altezza: il TAR aveva utilizzato il valore corrispondente alla linea di gronda, mentre in appello la nuova verifica ha proceduto a una diversa misurazione.

Il verificatore ha determinato che il nuovo edificio risultava quindi più basso di 1,33 metri rispetto al parametro utilizzato per il confronto, con conseguente esclusione della violazione dell'art. 8 del D.M. 2 aprile 1968.

La nuova costruzione risultava inoltre arretrata di 8,65 metri dal filo stradale e posta a più di **16 metri** dall'edificio antistante. Non sussisteva pertanto alcuna violazione della distanza minima tra fabbricati.

Quanto alle distanze, il relativo motivo dell'appello principale è stato ritenuto parzialmente fondato: la censura proposta in primo grado era ammissibile, anche se riferita a un edificio di proprietà di terzi, ma nel merito non sussisteva alcuna violazione dell'art. 9 del D.M. 2 aprile 1968. La conclusione non ha comunque modificato l'esito del giudizio, perché le ulteriori illegittimità accertate restano sufficienti a sorreggere l'annullamento del permesso di costruire.

Demolizione e ricostruzione: quando le trasformazioni restano ristrutturazione edilizia

Il confronto tra l'edificio demolito e quello realizzato evidenziava trasformazioni molto rilevanti: da un solo fabbricato con tre abitazioni si era passati a due corpi edilizi con otto unità immobiliari, un piano interrato precedentemente inesistente, diversa altezza, diverso arretramento rispetto alla strada e occupazione anche di una porzione di area precedentemente libera.

Il verificatore aveva per questo ricondotto l'opera alla **nuova costruzione**, ma il Consiglio di Stato non ha condiviso tale conclusione.

La Sezione ha richiamato l'art. 3, comma 1, lett. d), del **d.P.R. n. 380/2001**, nella formulazione risultante dalle modifiche del 2020, che ha ampliato la nozione di ristrutturazione mediante demolizione e ricostruzione consentendo, nei limiti previsti dalla disciplina applicabile, differenze di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche.

Le rilevanti trasformazioni dell'organismo edilizio non determinano quindi, da sole, il passaggio alla nuova costruzione, dovendosi verificare il rapporto dell'intervento con l'edificio preesistente.

Zona A e Piano Casa: quando opera l'eccezione prevista dalla normativa regionale

Ulteriore elemento da considerare è la collocazione dell'immobile in zona A. L'art. 3 del d.P.R. n. 380/2001 prevede condizioni più restrittive per le demolizioni e ricostruzioni negli ambiti storici, ma nel caso esaminato assume rilievo la specifica disciplina della **L.R. Campania n. 19/2009**, che ammette un'eccezione al divieto di applicazione del Piano Casa in zona A per gli edifici realizzati o ristrutturati negli ultimi cinquant'anni.

Il Consiglio ha ritenuto integrata questa ipotesi perché dagli accertamenti risultava che il fabbricato era stato interessato, dopo il sisma del 1980, da interventi sugli elementi strutturali riconducibili tecnicamente alla ristrutturazione edilizia.

La conclusione resta legata alla normativa regionale e alle caratteristiche dell'immobile esaminato e non può essere estesa automaticamente a tutte le demolizioni e ricostruzioni nelle zone A.

Ristrutturazione edilizia e incentivi volumetrici: i limiti da verificare sempre

Il Collegio ha confermato il carattere **autonomo e sostitutivo** del permesso di costruire, ritenendo implicitamente sostituiti i precedenti titoli a seguito delle modifiche essenziali introdotte con il nuovo progetto, motivo per cui non era necessario ricorrere all'autotutela o a un procedimento di sanatoria.

L'intervento conserva la qualificazione di **ristrutturazione edilizia** e, per effetto della specifica disciplina regionale, può accedere al Piano Casa nella fattispecie esaminata in zona A. Resta però fermo il limite della **densità edilizia massima** stabilita dal D.M. 2 aprile 1968. Il permesso è quindi rimasto annullato nonostante siano state escluse le violazioni relative ad altezza e distanze.

La qualificazione di un intervento come **ristrutturazione edilizia** non risolve da sola il problema della sua assentibilità. Anche quando la demolizione e ricostruzione può produrre un organismo profondamente diverso dal precedente e anche quando una disciplina regionale consente incrementi volumetrici, rimangono autonome le verifiche sui parametri urbanistici che regolano l'intervento.

La sentenza mostra soprattutto la necessità di distinguere il **beneficio volumetrico** dal volume effettivamente realizzabile sul lotto. L'incremento percentuale previsto dal Piano Casa non opera come una deroga generalizzata alla densità edilizia: prima deve essere individuata la capacità edificatoria consentita dalla disciplina applicabile e solo all'interno del sistema dei limiti inderogabili può essere verificata la possibilità di utilizzare l'incentivo.

La stessa impostazione vale per il calcolo delle superfici e dei volumi. Non è la denominazione utilizzata negli elaborati a stabilire il regime di uno spazio: un terrazzo che per configurazione è un loggiato viene valutato come tale, così come un androne non diventa volume tecnico per il solo fatto di essere destinato al collegamento tra diverse parti dell'edificio. Regolamenti comunali, caratteristiche fisiche dell'opera e disciplina urbanistica devono essere letti insieme.

La decisione richiede maggiore cautela quando si passa alle **zone A**. La possibilità riconosciuta nel caso esaminato deriva dalla particolare previsione della L.R. Campania n. 19/2009 e dalla storia edilizia dell'immobile, già interessato da interventi qualificabili come ristrutturazione. Non si tratta quindi di un'apertura generalizzata alla demolizione e ricostruzione con ampliamento nei centri storici.

Un intervento può quindi restare giuridicamente una ristrutturazione edilizia pur modificando in modo rilevante l'organismo precedente, ma questa qualificazione non assorbe le ulteriori verifiche urbanistiche. **Categoria dell'intervento, incentivi volumetrici, densità, altezza, distanze e modalità di calcolo del volume restano piani distinti**, ciascuno dei quali deve trovare autonomamente riscontro nella disciplina applicabile.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*