

PARERE ESPRESSO DAL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Vista la proposta di legge n. 46/26 “Modifica alla legge regionale 20 aprile 2015, n. 17 (Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia edilizia)”;

Visti gli articoli 20 e 21 del Regolamento interno del Consiglio delle autonomie locali (CAL);

Verificata l'impossibilità di riunire il CAL entro la scadenza del termine ai fini dell'espressione del parere di competenza;

Preso atto della decisione del Presidente di attivare la procedura di approvazione del parere telematico, come disposto dall'articolo 20, commi 1, 2, 3, 4 del Regolamento interno di questo Consiglio;

Vista la proposta di parere formulata dal relatore Daniele Silveti, e sottoposta all'approvazione del CAL attraverso la comunicazione telematica a tutti il 28 maggio 2026;

Rilevato che non sono pervenuti alcuni pronunciamenti contrari;

Dato atto che, pertanto, ai sensi dell'articolo 16, comma 2, e dell'articolo 20, commi 2, 3, del Regolamento interno di questo CAL, il presente parere si intende approvato in data 29 maggio 2026;

DELIBERA

di esprimere parere favorevole.

Il Presidente
f.to Alessandro Gentilucci

PARERE ESPRESSO
DAL CONSIGLIO REGIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

IL CONSIGLIO REGIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Vista la proposta di legge n. 46/26 "Modifica alla legge regionale 20 aprile 2015, n. 17 (Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia edilizia)";

Visto l'articolo 4, comma 1, lettera b), della legge regionale 26 giugno 2008, n. 15;

Visto l'articolo 19 del Regolamento Interno del Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro;

Verificata l'impossibilità di riunire il Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro entro la scadenza del termine ai fini dell'espressione del parere di competenza;

Preso atto della decisione del Presidente di attivare la procedura di approvazione del parere telematico, come disposto dall'articolo 19, commi 1, 2, 3, 4 del Regolamento interno di questo Consiglio;

Vista la proposta di parere formulata dal relatore Stefano Violoni e sottoposta all'approvazione del Consiglio attraverso la comunicazione telematica a tutti i componenti del Consiglio stesso in data 28 maggio 2026, specificando come termine per l'espressione dei pronunciamenti le ore 12 del 29 maggio 2026;

Verificato che, nel termine previsto, non sono pervenuti pronunciamenti contrari;

Dato atto, pertanto, che, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, e dell'articolo 19, commi 2, 3, del Regolamento Interno di questo Consiglio, il presente parere si intende approvato in data 29 maggio 2026;

Visti gli articoli 14, 15 e 16 del Regolamento interno del CREL;

DELIBERA

di esprimere parere favorevole con le seguenti raccomandazioni:

- approfondire la coerenza tra la riduzione dell'altezza minima a 1,00 m e il mantenimento dell'altezza media ponderata pari a 2,20 m, per evitare criticità applicative connesse alle caratteristiche morfologiche degli edifici esistenti;
- valutare l'introduzione di margini di maggiore flessibilità nella determinazione dell'altezza media ponderata, anche alla luce delle esperienze normative di altre Regioni che prevedono valori inferiori, così da rendere effettivamente attuabile il recupero abitativo dei sottotetti;
- favorire il coordinamento della disciplina con gli strumenti urbanistici comunali, considerato che l'applicazione della norma è rimessa alla facoltà degli enti locali, per garantirne una più ampia ed uniforme applicazione sul territorio regionale.

Il Presidente
F.to Luca Talevi

Premessa

La proposta di legge regionale n. 46/2026 interviene sulla legge regionale 17/2015 mediante una modifica puntuale all'articolo 13, comma 1 bis, con l'obiettivo di favorire il recupero e la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente, attraverso una maggiore fruibilità dei locali sottotetto.

In particolare, la proposta prevede la riduzione dell'altezza minima interna da 1,40 m a 1,00 m, mantenendo invariato il requisito dell'altezza media ponderata pari a 2,20 m.

L'intervento si inserisce in un più ampio quadro di politiche, sia nazionali che regionali, orientate alla rigenerazione urbana, alla riduzione del consumo di suolo e alla valorizzazione del patrimonio costruito esistente. In tale contesto si collocano anche gli indirizzi del Piano Nazionale di Ripristino della Natura (PNR), che promuove interventi di riqualificazione e recupero degli ambiti già urbanizzati, privilegiando il riuso del patrimonio edilizio esistente rispetto a nuove trasformazioni del suolo.

Profili applicativi

La riduzione dell'altezza minima rappresenta un elemento di indubbio interesse, in quanto introduce un margine di flessibilità rispetto alla disciplina vigente e si pone in coerenza con le esigenze di recupero degli spazi sottotetto.

Tuttavia, sotto il profilo applicativo, si rileva come il mantenimento invariato del parametro dell'altezza media ponderata pari a 2,20 m possa determinare, in alcuni contesti, una limitata efficacia della disposizione.

In particolare, nei centri storici e negli ambiti edilizi consolidati, le caratteristiche morfologiche degli edifici esistenti - e in particolare le ridotte altezze di colmo delle coperture inclinate - rendono frequentemente difficoltoso il raggiungimento dell'altezza media prevista.

Ne consegue il rischio che l'abbassamento della quota minima non sia sufficiente, da solo, a produrre un effettivo incremento delle superfici recuperabili a fini abitativi, con conseguente riduzione dell'impatto concreto della norma.

Si evidenzia inoltre come l'incremento delle superfici caratterizzate da altezze molto contenute, pur consentito dalla riduzione del parametro minimo, non si traduca automaticamente in una maggiore fruibilità degli spazi sotto il profilo funzionale.

Tali aspetti assumono particolare rilevanza nella valutazione complessiva degli interventi, in quanto incidono sulla qualità abitativa e sull'effettiva utilizzabilità dei locali recuperati.

Si osserva come diverse normative regionali abbiano già introdotto parametri più flessibili per il recupero dei sottotetti, prevedendo valori di altezza media inferiori rispetto alla soglia dei 2,20 m, in alcuni casi pari a 1,90 m o 2,00 m, al fine di favorire una più ampia applicazione della disciplina.

In tal senso, si richiamano la legge regionale Friuli-Venezia Giulia 19/2009 e la legge regionale Lazio 13/2009 (altezza media pari a 1,90 m), nonché la legge regionale Sicilia 16/2016 (altezza media pari a 2,00 m). Ulteriori esperienze normative, come quelle di Abruzzo, Lombardia e Veneto, prevedono inoltre specifiche riduzioni nei comuni montani, in ragione delle peculiarità costruttive e morfologiche del patrimonio edilizio.

Analogamente, il quadro normativo nazionale più recente evidenzia una tendenza verso un approccio maggiormente flessibile nella definizione dei requisiti edilizi, orientato alla valorizzazione e al riuso del patrimonio esistente.

Nel complesso, la proposta di legge appare condivisibile nelle finalità e coerente con gli indirizzi di politica territoriale orientati al recupero dell'esistente e alla riduzione del consumo di suolo.

Tuttavia, affinché tali obiettivi possano essere pienamente conseguiti, risulta necessario garantire condizioni di concreta applicabilità della norma, in particolare nei contesti più complessi sotto il profilo morfologico, quali i centri storici.

In assenza di adeguati margini di flessibilità, si rischia infatti di limitare le possibilità di intervento proprio nei contesti nei quali il recupero del patrimonio edilizio risulta maggiormente strategico, con possibili effetti di progressiva perdita di funzione residenziale e vitalità urbana.

In tal senso, un approccio maggiormente calibrato sulle caratteristiche del costruito esistente potrebbe contribuire a rendere la norma più efficace, assicurando un migliore equilibrio tra esigenze di tutela, qualità abitativa e obiettivi di rigenerazione urbana.

Analisi puntuale dell'articolato

1) Modifica all'articolo 13 della l.r. 17/2015

L'articolo 1 della proposta interviene sull'articolo 13, comma 1 bis, della legge regionale 17/2015, sostituendo il valore dell'altezza minima interna dei locali sottotetto da 1,40 m a 1,00 m, mantenendo invariato il parametro dell'altezza media ponderata pari a 2,20 m.

La modifica appare coerente con la finalità di favorire il recupero e la valorizzazione degli spazi esistenti, introducendo un elemento di maggiore flessibilità rispetto alla disciplina vigente.

Si evidenzia tuttavia come, in sede applicativa, il mantenimento del parametro medio invariato possa incidere sull'effettiva estensione delle possibilità di intervento, in particolare nei casi di edifici caratterizzati da coperture con ridotte altezze di colmo.

2) Invarianza finanziaria

L'articolo 2 reca la clausola di invarianza finanziaria, stabilendo che dall'attuazione della legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

ANALISI TECNICO NORMATIVA

ELEMENTI DI ANALISI

CONTENUTI

<p>Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea e con l'ordinamento internazionale</p>	<p>La proposta di legge appare compatibile con l'ordinamento dell'Unione europea e con l'ordinamento internazionale.</p>
<p>Analisi della compatibilità dell'intervento con il quadro normativo nazionale e con i principi costituzionali</p>	<p>La proposta di legge appare compatibile con i principi costituzionali e con il quadro normativo nazionale di riferimento.</p> <p>La proposta di legge, al fine di ridurre il consumo di suolo mediante un più efficace riutilizzo dei volumi già esistenti, riducendo l'altezza minima dei sottotetti esistenti (al 30 giugno 2014) da recuperare nelle zone omogenee A e B del d.m. 1444/1968, interviene nella materia "governo del territorio" demandata alla competenza legislativa concorrente, ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione.</p> <p>Il legislatore regionale quindi può incidere sugli aspetti di dettaglio, nel rispetto dei principi fondamentali individuati dalla normativa statale di riferimento costituita, nel caso in esame:</p> <ul style="list-style-type: none"> - dal d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia); - dal decreto ministeriale Sanità 5 luglio 1975 (Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896, relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali di abitazione); - dal decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 765 del 1967). <p>I requisiti di altezza minima derivanti dalla normativa statale, rispondendo ad esigenze di tutela della salubrità degli ambienti e della salute delle persone che ivi dimorano, si configurano quali principi fondamentali della materia "governo del territorio" e sono quindi vincolanti per la legislazione regionale di dettaglio (cfr., da ultimo, sentenza n. 124/2021 della Corte Costituzionale).</p> <p>La Corte Costituzionale ha affermato a tale proposito che <i>"la disciplina regionale diretta ad introdurre specifici requisiti di altezza ed aeroilluminazione per la sola porzione di unità abitativa costituita da recupero dei sottotetti non comporta deroga agli standard uniformi fissati dal D.M. 5 luglio 1975, in attuazione del Regio Decreto 1265 del 1934, i quali nulla prescrivono riguardo ad una fattispecie così specifica. Evidentemente in considerazione del carattere di lex specialis della disciplina relativa ai requisiti di abitabilità dei sottotetti concernenti altezza e aeroilluminazione, non regolati a livello di legislazione statale, le leggi regionali hanno dettato da tempo proprie discipline le quali prevedano requisiti di altezza e</i></p>

	<p><i>aeroilluminazione a tutela delle medesime esigenze di salubrità ed igiene di cui si fa carico la disciplina statale, tenendo conto delle peculiarità strutturali dei locali oggetto di recupero e del loro carattere non autonomo rispetto alle unità abitative esistenti.” (cfr., tra le altre, sentenze Corte costituzionale n. 54/2021 e n. 124 del 2021).</i></p> <p>La proposta di legge modifica l'articolo 13 della legge regionale 20 aprile 2015, n. 17 che già condiziona il recupero dei sottotetti esistenti sia alla realizzazione di opere di isolamento termico idonee ad assicurare prestazioni analoghe a quelle derivanti dall'applicazione di norme igienico-sanitarie statali e regionali sia al divieto di creare unità immobiliari autonome sia al rispetto degli standard urbanistici di cui all'articolo 3 del citato d.m. 1444/1968.</p> <p>La novella legislativa quindi non sembra prestare il fianco a censure governative.</p> <p>Per completezza, si segnala che da una indagine effettuata la Regione che attualmente prevede per il recupero dei sottotetti l'altezza minima interna inferiore è l' Umbria e cioè 1,20 mt. (articoli 156 e 157 della legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 – Testo unico Governo del territorio e materie correlate).</p>
Analisi della compatibilità dell'intervento con lo Statuto regionale	La proposta di legge appare compatibile con lo Statuto regionale.
Incidenza e coordinamento delle norme proposte con le leggi e i regolamenti regionali vigenti	La proposta di legge apporta modifiche alla legge regionale 20 aprile 2015, n. 17 (Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia edilizia).
Verifica del possibile utilizzo di strumenti di semplificazione normativa	La proposta di legge si pone in linea con i principi della semplificazione normativa, utilizzando lo strumento della novella legislativa.
Verifica dell'esistenza di proposte normative in materia analoga all'esame del Consiglio regionale e relativo iter	Non risultano proposte di legge all'esame del Consiglio regionale in materia analoga.

Relazione tecnico finanziaria

Art. 1

(Modifica all'articolo 13 della l.r. 17/2015)

L'articolo attribuisce ai Comuni la facoltà di consentire interventi di recupero dei sottotetti, esistenti alla data del 30 giugno 2014 ed ubicati nelle zone A e B del d.m. 1444/1968, che abbiano, tra l'altro, una altezza minima interna pari ad 1 metro nei casi di coperture a falde inclinate. Resta fermo il rispetto delle altre condizioni e requisiti richiesti.

La disposizione, poiché si limita a modificare l'altezza minima dei sottotetti da recuperare, non comporta alcun onere a carico del bilancio regionale.

Art. 2

(Invarianza finanziaria)

L'articolo contiene la clausola di invarianza finanziaria.