



CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

XI LEGISLATURA

56ª Seduta pubblica – Martedì 29 marzo 2022

Deliberazione n. 48

OGGETTO: PROPOSTA DI LEGGE STATALE DA TRASMETTERE AL PARLAMENTO NAZIONALE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 121 DELLA COSTITUZIONE DAL TITOLO: “MODIFICA DELL'ARTICOLO 338 DEL REGIO DECRETO 27 LUGLIO 1934, N. 1265 “TESTO UNICO DELLE LEGGI SANITARIE”” D'INIZIATIVA DEL CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO.
(Progetto di legge statale n. 12)

IL CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

VISTA la proposta di legge statale d'iniziativa dei consiglieri Zecchinato, Rizzotto, Ciambetti, Brescacin, Cestaro, Dolfin, Michieletto, Sponda, Centenaro, Bet, Finco, Rigo e Vianello relativa a “Modifica dell'articolo 338 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 “Testo unico delle leggi sanitarie””;

UDITA la relazione della Seconda Commissione consiliare, relatore il consigliere *Marco ZECCHINATO*, nel testo che segue:

“Signor Presidente, colleghi consiglieri,

con questo progetto di legge si propone al Consiglio regionale la modifica dell'articolo 338 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 “Testo unico delle leggi sanitarie”.

I cimiteri per come li conosciamo oggi prendono forma a seguito dell'emanazione dell'Editto di Saint Cloud da parte di Napoleone Bonaparte nel 1804, applicato in Italia dal 1806, in considerazione della necessità di individuare una soluzione ai problemi igienico-sanitari che derivavano dalla decomposizione delle salme nelle chiese. I cimiteri dovevano essere costruiti fuori dalle mura cittadine, distanti almeno 35-40 metri, possibilmente su terreni soleggiati e arieggiati. Queste porzioni di territorio nel tempo sono state incluse nell'ambito urbano per effetto dell'espansione urbana.

Oggi, i cimiteri e le pratiche di sepoltura sono sottoposti a una rigida disciplina giuridica nell'interesse generale della salute e dell'igiene pubblica. In particolare l'attuale assetto normativo, anche a livello regionale, si rifà ai disposti di cui all'articolo 338 del RD 1265/1934, così come modificato con legge 166/2002, normativa di tipo igienico-sanitario.

Il Testo unico delle leggi sanitarie RD n. 1265 del 27 luglio 1934 introdusse con l'articolo 338 una prescrizione, che oggi definiamo "vincolo" e più precisamente "fascia di rispetto", il cui effetto è il divieto di costruire nuovi edifici o di ampliare quelli preesistenti entro il raggio di 200 metri intorno ai cimiteri.

La ratio della norma persegue una molteplicità di interessi pubblici:

- *la tutela di esigenze sanitarie;*
- *la tutela della sacralità del luogo;*
- *la preordinazione dell'area alla possibile espansione del plesso cimiteriale.*

Tuttavia, il legislatore con legge 166/2002 (articolo 28) decise di moderare le restrizioni agli edifici esistenti situati all'interno di queste fasce, per vari motivi (costruzione nuovi cimiteri, ampliamenti di plessi esistenti, etc. ...) consentendo alcune tipologie di intervento di recupero, in particolare quelle del primo comma dell'articolo 31 della legge 457/1978, ovvero manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e ristrutturazione edilizia.

Essendo i cimiteri sorti in un periodo storico antecedente l'espansione urbana di città e comuni ed essendo stato possibile ridurre la "fascia di rispetto" cimiteriale, e conseguentemente programmare interventi urbanistici fino a 50 metri dal perimetro esterno i cimiteri per un certo periodo storico, a seguito di parere igienico-sanitario e successiva deliberazione del Consiglio Comunale, spesso le aree intorno ai cimiteri risultano oggi caratterizzate da urbanizzazione diffusa e dispersa, talvolta frammentata lasciando spazio ad ambiti incompiuti se non degradati.

Inoltre, vi sono casi in cui i cimiteri esistenti in ambito storico e urbano non sono più suscettibili di utilizzo o ampliamento, essendo cimiteri esauriti o cimiteri che rivestono esclusivamente una funzione di memoria, quale cimitero storico testimoniale. In tali contesti la "fascia di rispetto" di 200 metri dalle mura perimetrali risulta alquanto restrittiva rispetto al contesto e alla possibilità di utilizzo.

Questa proposta di legge interviene, invece, nella definizione dei vincoli cimiteriali relativi ai cimiteri già esistenti, inglobati ormai nelle città o nelle sue zone periferiche, prevedendo altresì una distanza minima per eventuali nuovi cimiteri o forni crematori pari ad almeno 200 metri dai centri abitati.

Si stabilisce una fascia di 50 metri, dal perimetro cimiteriale, di inedificabilità di nuovi edifici, per i piccoli comuni con popolazione pari o inferiore a 20 mila abitanti e una fascia di 100 metri per i comuni maggiori. Restano ferme le possibilità di recupero edilizio già previste dalla normativa vigente come modificata nel testo unico edilizia ex articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico edilizia". Rispetto all'attuale testo dell'articolo 338 del Testo unico leggi sanitarie, la proposta di legge aggiorna i riferimenti normativi delle categorie di intervento consentite nelle fasce di rispetto cimiteriali, rinviando al "Testo unico edilizia".

In quest'ottica è dunque fondamentale assicurare anche che tutti gli immobili esistenti possano essere assoggettati ai necessari interventi di adattamento agli standard energetici ed antisismici, che in molti casi consistono in ristrutturazioni edilizie e necessitano di innovazioni od incrementi volumetrici per il raggiungimento degli standard più recenti. Per questo motivo la presente proposta di legge innalza al 20 per cento la percentuale massima di ampliamento volumetrico per gli edifici ricadenti all'interno del vincolo cimiteriale. Trattandosi di materia di competenza statale, la presente è una proposta di legge statale di iniziativa regionale.

La Seconda Commissione nella seduta del 9 dicembre 2021 ha concluso i propri lavori in ordine al testo presentato che ha approvato a maggioranza.

Favorevoli: il Presidente Rizzotto - con delega della consigliera Vianello - ed i consiglieri Bet, Boron, Cavinato, Centenaro, Michieletto, Sponda e Zecchinato (Zaia Presidente), Cestari e Dolfin (Liga Veneta per Salvini Premier), Valdegamberi (Misto) e Venturini (Forza Italia - Berlusconi - Autonomia per il Veneto).

Astenuto il consigliere Zanoni (Partito Democratico Veneto).

Contrario il consigliere Montanariello (Partito Democratico Veneto).”;

UDITA la relazione di minoranza della Seconda Commissione consiliare, relatore il Vicepresidente della stessa, consigliere Jonatan MONTANARIELLO, nel testo che segue:

“Signor Presidente, colleghi consiglieri,

sicuramente quello dei cimiteri all'interno dei nuclei urbani è un problema non di poco conto, basti pensare che all'interno delle Assemblee locali si sono susseguiti diversi ordini del giorno per cercare di sciogliere tutti quei nodi che nascono proprio in virtù di questa famosa fascia di rispetto.

Ricordo che anche io a Chioggia, in qualità di Consigliere comunale, non più di tre o quattro mesi fa, ho presentato un ordine del giorno per tentare di risolvere alcuni nodi che si erano creati all'interno della fascia di rispetto cimiteriale, dove ormai sono diventate patrimonio della zona alcune abitazioni figlie di una storia che, magari, con gli strumenti attuali, non si può più ripetere, ma che ad oggi esistono. Anche la stessa città di Venezia ha presentato una mozione, tra l'altro del Partito Democratico, dove si dice: “Ridurre la fascia di rispetto cimiteriale, come previsto dall'articolo 28 della L. 160”.

Senza entrare nel merito di quelle che sono le azioni dei singoli Consigli comunali, possiamo dire che ormai lo sviluppo dei nuclei urbani ha creato una commistione, mi permetto di dire, che a volte genera dei problemi sotto l'aspetto tecnico e legislativo.

Certo, oggi si va verso l'era della cremazione, verso l'era della riduzione di questi che sono i problemi che abbiamo ereditato da storie lontane, addirittura dalla storia napoleonica che ha dato il via a tutto, però è anche vero che ci sono stati dei passaggi in cui si è tentato di intervenire. Ad esempio, leggevo anche qui che lo stesso legislatore nel 2002 decise in qualche modo di moderare le restrizioni che potevano essere quelle delle barriere architettoniche, di alcuni tipi di adeguamenti degli edifici.

Quindi in parte, magari a corrente alternata, un minimo di attenzione su questo c'è stata. Dopo magari non è stata necessaria, non è stata sufficiente, è stata altalenante, però la verità è che oggi ogni singolo Comune ha una specificità di problematica legata a questa fascia di rispetto. Mi viene in mente la stessa Vicenza: avevo letto qualche tempo fa che incombeva questo problema per la riqualificazione di un'area, se non sbaglio, ex azienda di motorizzazione; quindi si è dovuta misurare come pubblica amministrazione con queste problematiche.

Probabilmente non sarà un singolo articolo a sciogliere tutti quei nodi che oggi ci sono, probabilmente ne scioglierà qualcuno di importante, per carità, però, per scioglierli tutti bisognerebbe per assurdo che o venissero del tutto eliminati questi vincoli, queste fasce di rispetto oppure, sempre per assurdo, bisognerebbe immaginare che scomparissero i cimiteri. Perché se noi analizziamo bene le mozioni dei vari Comuni, anche del Veneto, ci rendiamo conto che questo provvedimento non va a sciogliere tutti i nodi che sono dovuti dalla fascia cimiteriale di rispetto. Va incontro ad alcune esigenze, quelle magari più grosse, più importanti, soprattutto in alcuni momenti

di sviluppo della città con cui si scontrano le pubbliche amministrazioni, ma il tema resta particolarmente delicato.

Una piccola perplessità però, sentendo la sua relazione, rimane quando si parla della proposta di innalzare al 20% la percentuale massima di ampliamento volumetrico per gli edifici. Guardi, non sono un architetto, però credo che, per quanto riguarda le barriere architettoniche, gli adeguamenti sismici o quant'altro, il 20% è importante come innalzamento della quota. La paura mia in qualche modo è che noi non riusciamo ad andare incontro a quelli che sono gli strumenti che ci sono, di abbattimento di barriere architettoniche piuttosto che di riqualificazione energetica, perché magari c'è questo vincolo.

Guardi che da noi, proprio il Comune da dove io provengo, hanno costruito una serie di case, più o meno 80 anni fa, che oggi si trovano vincolate per questa fascia di rispetto, case tra l'altro nate dopo un arzigogolamento amministrativo, dove prima hanno avuto la sanatoria, dopo la sanatoria non era valida, dopo hanno fatto il condono, dopo, però, il notaio ha fatto i rogiti. Innalzare al 20% credo corrisponda ad un piccolo Piano casa su un'abitazione, non può essere un semplice adeguamento sismico o un adeguamento energetico. Facciamo un esempio. Il problema dei cappotti all'interno dei centri storici, se lo vuoi risolvere non occupa il 20% della volumetria. Eppure parliamo di un problema legato un po' a quello che stiamo discutendo oggi.

Sostanzialmente, colleghi, il principio di mettere mani a questa norma è del tutto condivisibile. In un mondo perfetto e astratto, che però non abbiamo la fortuna di vivere, per risolvere questi problemi o dovremmo cancellare i cimiteri nei centri urbani o dovremmo cancellare la fascia di rispetto. Anche così, ripeto, interveniamo su partite importanti, come ad esempio quelle che citavamo prima, di qualche grande città, di Venezia, di Vicenza; però un po' di perplessità su questo 20% c'è. Io non vorrei, dopo, che con la scusa di questo 20%, ci troviamo qualcuno che si fa degli edifici, magari si fa la villa a due piani vista loculo. Il 20% è tanto se ci sono delle superfici scoperte.

Però, per il resto, consigliere Zecchinato, magari domani avere una risoluzione di tutti questi nodi che ci sono, e sono un problema vero e reale per tante Amministrazioni locali che si trovano, a volte, anche lo sviluppo stesso della città bloccato in un imbuto amministrativo, che nasce ormai più di 200 anni fa e continuiamo a trascinarci dietro.

Quindi, sostanzialmente è condivisibile il principio e la ringrazio consigliere Zecchinato per aver avuto il coraggio di affrontare una norma così difficile, perché sappiamo che si scontra con tante difficoltà, più o meno territoriali. Ho espresso le mie perplessità, ma credo comunque che questo progetto di legge sia un progetto di legge ambizioso e speriamo che qualcuno lo consideri, anche se ho i miei dubbi, perché secondo me interviene solo a risolvere parte del problema - non che sia sbagliato risolverne una parte, magari risolverne intanto una parte - però facendo una fotografia, come dicevamo prima, di quelle che sono le rivendicazioni dei vari Comuni sulle problematiche sorte sulla fascia di rispetto, non riesce sicuramente a dare riscontro a tutto.”;

ESAMINA e VOTA, articolo per articolo, compreso il relativo emendamento, la proposta di legge statale composta di n. 2 articoli;

PRESO ATTO che la votazione dei singoli articoli ha dato il seguente risultato:

Art. 1

Assegnati	n. 51
Presenti-votanti	n. 42
Voti favorevoli	n. 35
Astenuti	n. 7

Art. 2

Assegnati	n. 51
Presenti-votanti	n. 43
Voti favorevoli	n. 36
Astenuti	n. 7

VISTO l'articolo 121 della Costituzione;

VISTI gli articoli 19 e 21 dello Statuto regionale;

VISTO l'emendamento approvato in Aula;

con votazione palese,

APPROVA

la proposta di legge statale, nel suo complesso, nel testo allegato, che fa parte integrante della presente deliberazione e indica la Camera dei Deputati quale ramo del Parlamento presso cui depositare la proposta di legge stessa.

Assegnati	n. 51
Presenti-votanti	n. 44
Voti favorevoli	n. 36
Voti contrari	n. 1
Astenuti	n. 7

IL CONSIGLIERE-SEGRETARIO
f.to Alessandra Sponda

IL PRESIDENTE
f.to Roberto Ciambetti



CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

XI LEGISLATURA

*ALLEGATO ALLA DELIBERAZIONE CONSILIARE N. 48 DEL 29 MARZO 2022
RELATIVA A:*

PROPOSTA DI LEGGE STATALE DA TRASMETTERE AL PARLAMENTO NAZIONALE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 121 DELLA COSTITUZIONE, D'INIZIATIVA DEL CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO DAL TITOLO:

MODIFICA DELL'ARTICOLO 338 DEL REGIO DECRETO 27 LUGLIO 1934, N. 1265 "TESTO UNICO DELLE LEGGI SANITARIE"

Art. 1 - Modifiche dell'articolo 338 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 "Testo unico delle leggi sanitarie".

1. All'articolo 338 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 "Testo unico delle leggi sanitarie" sono apportate le seguenti modifiche:

a) il primo comma è così sostituito:

"I nuovi cimiteri e forni crematori devono essere collocati alla distanza di almeno 200 metri dal centro abitato.";

b) al quinto comma sono premesse le seguenti parole: *"Fatto salvo quanto previsto dal settimo comma,";*

c) il settimo comma è così sostituito:

"All'interno delle fasce di rispetto di cui al primo comma, sono consentiti interventi di recupero, di installazione di servizi tecnici e di abbattimento delle barriere architettoniche, funzionali all'utilizzo dell'edificio esistente, tra cui l'ampliamento nella percentuale massima del 20 per cento, ridotta al 10 per cento per le destinazioni d'uso non residenziali, della volumetria esistente e i cambi di destinazione d'uso, oltre agli interventi previsti dalle lettere a), b), c) e d) del comma 1, dell'articolo 3 del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.".

Art. 2 - Disposizioni per cimiteri esistenti.

1. Ferma restando la disciplina di cui dal quinto al settimo comma dell'articolo 338 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, così come modificati dall'articolo 1 della presente legge, per i cimiteri già esistenti alla data dell'entrata in vigore della presente legge si applicano le seguenti disposizioni:

a) per i comuni con popolazione superiore a 20 mila abitanti è vietato qualsiasi intervento di costruzione di nuovi edifici entro 100 metri dal perimetro dell'impianto cimiteriale esistente;

b) per i comuni con popolazione pari o inferiore a 20 mila abitanti è vietato qualsiasi intervento di costruzione di nuovi edifici entro 50 metri dal medesimo perimetro;

c) è vietato qualsiasi intervento di costruzione di nuovi edifici entro 50 metri nel caso di cimiteri esistenti non più suscettibili di ampliamento futuro, dichiarato da apposita delibera di Consiglio comunale che lo individui come cimitero esaurito o avente valore storico testimoniale.

2. Nell'adozione di nuovi strumenti urbanistici, predisposti anche in considerazione del piano regolatore cimiteriale, i comuni tengono conto delle fasce di rispetto cimiteriale di cui al comma 1.

3. Sono fatte salve le situazioni esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge qualora presentino distanze inferiori a quelle previste dal presente articolo.

INDICE

Art. 1 - Modifiche dell'articolo 338 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 "Testo unico delle leggi sanitarie".....	6
Art. 2 - Disposizioni per cimiteri esistenti.....	6

Proposta di legge statale

“Modifica dell’articolo 338 del Regio decreto 27 luglio 1934, N. 1265

“Testo Unico delle leggi sanitarie”

***Relazione tecnica redatta ai sensi della legge 31 dicembre 2009, n. 196
"Legge di contabilità e finanza pubblica", articolo 17 "Copertura finanziaria
delle leggi".***

La Proposta di legge statale (pdl) in oggetto si propone una novellazione dell'articolo del 338 Testo Unico delle Leggi Sanitarie R.D. n. 1265 del 27 luglio 1934, così come modificato con legge 166/2002, che sottopone i cimiteri e le pratiche di sepoltura a una rigida disciplina giuridica nell'interesse generale della salute e dell'igiene pubblica.

Come noto l'articolo 338 del citato Testo Unico introdusse una prescrizione, che oggi viene definita “vincolo” o più precisamente “*fascia di rispetto*”, il cui effetto è il divieto di costruire nuovi edifici o di ampliare quelli preesistenti entro il raggio di 200 metri intorno ai cimiteri.

La ratio della norma persegue una molteplicità di interessi pubblici:

- la tutela di esigenze sanitarie;
- la tutela della sacralità del luogo;
- la preordinazione dell'area alla possibile espansione del plesso cimiteriale.

Tuttavia, il legislatore con Legge 166/2002 (articolo 28) decise di moderare le restrizioni agli edifici esistenti situati all'interno di queste fasce, per vari motivi (quali costruzione di nuovi cimiteri, ampliamenti di plessi esistenti) consentendo alcune tipologie di intervento di recupero, in particolare quelle del primo comma dell'articolo 31 della legge 457/1978, ovvero manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e ristrutturazione edilizia.

Essendo i cimiteri sorti in un periodo storico antecedente l'espansione urbana di città e comuni ed essendo stato possibile ridurre la “fascia di rispetto” cimiteriale, e conseguentemente programmare interventi urbanistici fino a 50 metri dal perimetro esterno i cimiteri per un certo periodo storico, a seguito di parere igienico-sanitario e successiva deliberazione del Consiglio Comunale, spesso le aree intorno ai cimiteri risultano oggi caratterizzate da urbanizzazione diffusa e dispersa, talvolta frammentata lasciando spazio ad ambiti incompiuti se non degradati.

Inoltre, vi sono casi in cui i cimiteri esistenti in ambito storico e urbano non sono più suscettibili di utilizzo o ampliamento, essendo cimiteri esauriti o cimiteri che rivestono esclusivamente una funzione di memoria, quale cimitero storico testimoniale. In tali contesti la “fascia di rispetto” di 200 metri dalle mura perimetrali risulta alquanto restrittiva rispetto al contesto e alla possibilità di utilizzo.

Questa proposta di legge interviene quindi nella ridefinizione dei vincoli cimiteriali relativi ai cimiteri già esistenti, inglobati ormai nelle città o nelle sue zone periferiche, prevedendo invece di mantenere una distanza minima per eventuali nuovi cimiteri o forni crematori pari ad almeno 200 metri dai centri abitati.

Ne consegue che si stabilisce una fascia di 50 metri, dal perimetro cimiteriale, di inedificabilità di nuovi edifici, per i piccoli comuni con popolazione pari o inferiore a 20 mila abitanti e una fascia di 100 metri per i comuni maggiori. Restano ferme le possibilità di recupero edilizio già previste dalla normativa vigente come modificata nel testo unico edilizia ex articolo 3 del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico edilizia" (con aggiornamento, rispetto all'attuale testo dell'articolo 338 del Testo Unico Leggi Sanitarie, dei riferimenti normativi delle categorie di intervento consentite nelle fasce di rispetto cimiteriali, rinviando al "Testo unico edilizia").

Si determinano così le condizioni per assicurare che tutti gli immobili esistenti possano essere assoggettati ai necessari interventi di adattamento agli standard energetici ed antisismici, che in molti casi consistono in ristrutturazioni edilizie e necessitano di innovazioni od incrementi volumetrici per il raggiungimento degli standard più recenti. A tal fine si prevede di innalzare al 20 per cento la percentuale massima di ampliamento volumetrico per gli edifici ricadenti all'interno del vincolo cimiteriale, mantenendo la limitazione al 10 per le destinazioni d'uso non residenziali.

Dal punto di vista finanziario si attesta la neutralità finanziaria delle disposizioni previste dalla presente Proposta di legge statale, per la cui attuazione si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.