

Dati informativi concernenti la legge regionale 12 aprile 2016, n. 12

Il presente elaborato ha carattere meramente informativo, per cui è sprovvisto di qualsiasi valenza vincolante o di carattere interpretativo. Pertanto, si declina ogni responsabilità conseguente a eventuali errori od omissioni.

Per comodità del lettore sono qui di seguito pubblicati:

- 1 - Procedimento di formazione
- 2 - Relazione al Consiglio regionale
- 3 - Note agli articoli
- 4 - Struttura di riferimento

1. Procedimento di formazione

- Il procedimento di formazione della legge regionale è stato avviato su iniziativa dei sottoelencati consiglieri regionali, che hanno presentato due proposte di legge, a ciascuna delle quali è stato attribuito uno specifico numero di progetto di legge:
 - progetto di legge n. 41: proposta di legge d'iniziativa dei consiglieri Conte, Bassi, Negro e Casali relativa a "Modifiche e integrazioni alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" e successive modificazioni";
 - progetto di legge n. 66: proposta di legge d'iniziativa dei consiglieri Montagnoli, Finco, Rizzotto, Michieletto, Boron, Semenzato, Gidoni, Brescacin, Possamai, Gerolimetto, Fabiano Barbisan, Riccardo Barbisan, Valdegamberi, Calzavara, Sandonà, Finozzi, Ciambetti, Barison, Giorgetti, Donazzan, Guadagnini e Villanova relativa a "Modifiche e integrazioni alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" ";
- I progetti di legge sono stati assegnati alla Seconda Commissione consiliare;
- La Seconda Commissione consiliare, sulla base dei succitati progetti, ha elaborato un unico progetto di legge denominato "Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" e successive modificazioni";
- La Seconda Commissione consiliare ha espresso parere sul progetto di legge in data 12 gennaio 2016;
- Il Consiglio regionale, su relazione della Seconda Commissione consiliare, relatore il consigliere Alessandro Montagnoli, e su relazione di minoranza della Seconda Commissione consiliare, relatore il consigliere Stefano Fracasso, ha esaminato e approvato il progetto di legge con deliberazione legislativa 5 aprile 2016, n. 12.

2. Relazione al Consiglio regionale

- Relazione della Seconda Commissione consiliare, relatore il consigliere Alessandro Montagnoli, nel testo che segue:

"Signor Presidente, colleghi consiglieri,

la presente proposta legislativa nasce quale testo unificato del PDL n. 41 di iniziativa dei consiglieri Conte, Bassi, Casali e Negro e del PDL n. 66 di iniziativa dei consiglieri Montagnoli, Barbisan F., Barbisan R., Barison, Boron, Brescacin, Calzavara, Ciambetti, Donazzan, Finco, Finozzi, Gerolimetto, Gidoni, Giorgetti, Guadagnini, Michieletto, Possamai, Rizzotto, Sandonà, Semenzato e Valdegamberi, entrambi riguardanti "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 'Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio' ".

Si tratta di una modifica alla legge regionale sul governo del territorio che mira ad introdurre una nuova normativa per disciplinare la realizzazione di edifici e attrezzature di interesse comune per servizi religiosi e finalizzata a fornire alle amministrazioni comunali criteri omogenei per un corretto insediamento delle attrezzature destinate a servizi religiosi nello strumento urbanistico, assicurando così un'adeguata qualità urbana delle aree a ciò destinate.

In particolare l'articolo 2 inserisce nella l.r. 11/2004 gli articoli 31 bis e 31 ter:

- l'articolo 31 bis precisa quali sono gli enti istituzionalmente competenti a richiedere la realizzazione delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi fornendo, altresì, la definizione delle attrezzature medesime;
- l'articolo 31 ter si sofferma sugli elementi che lo strumento urbanistico dovrà considerare nella disciplina delle aree destinate ad attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, quali i parcheggi, strade, le opere di urbanizzazione, distanze adeguate tra le aree o gli edifici da destinare alle diverse confessioni religiose (comma 2), nonché sulla convenzione che il richiedente dovrà sottoscrivere a garanzia della realizzazione di quanto previsto dallo strumento urbanistico (comma 3), ma anche sulla collocazione di dette attrezzature di interesse comune per servizi religiosi fino a che il comune non avrà provveduto, con apposita variante allo strumento urbanistico generale, a disciplinare il loro insediamento (comma 4). Infine l'ultimo comma dell'articolo (comma 5) introduce, per i comuni non ancora dotati di PAT, una deroga al divieto di adottare varianti allo strumento urbanistico generale, finalizzata a consentire il recepimento nello stesso di quanto previsto dalle nuove disposizioni.

L'articolo 3, invece, contempla una norma transitoria che consente per le attrezzature di interesse comune per servizi religiosi esistenti alla data di entrata in vigore della nuova legge e fino a quando lo strumento urbanistico comunale non verrà adeguato alla nuova legge, di richiedere un ampliamento non superiore al 20 per cento del volume o della superficie esistente in deroga alla nuova normativa.

Sulla proposta di legge la Seconda Commissione consiliare ha svolto audizioni con i rappresentanti delle varie confessioni religiose e, nella seduta del 12 gennaio 2016, ha espresso a maggioranza (favorevoli il presidente Calzavara e i consiglieri Michielletto e Rizzotto del Gruppo consiliare Zaia Presidente, il consigliere Montagnoli del Gruppo consiliare Liga Veneta Lega Nord, i consiglieri Bassi e Conte del Gruppo consiliare Lista Tosi per il Veneto; contrari i consiglieri Zanoni, Fracasso e Ruzzante del Gruppo consiliare Partito Democratico, il consigliere Brusco del Gruppo consiliare Movimento 5 Stelle) parere favorevole alla sua approvazione da parte del Consiglio regionale.”;

- Relazione di minoranza della Seconda Commissione consiliare, relatore il consigliere Stefano Fracasso, nel testo che segue:

“Signor Presidente, colleghi consiglieri,

abbiamo apprezzato la relazione del collega relatore di maggioranza Montagnoli, lo dico con estrema onestà e lo dico da ex Sindaco di un Comune dove il 20% dei cittadini (26 mila abitanti circa) sono stranieri regolarmente iscritti all’anagrafe e dove ci sono almeno, da quello che so, sei diverse confessioni religiose.

Dico questo all’inizio perché non abbiamo nessuna intenzione di impostare la discussione di questo provvedimento in termini ideologici, anche se questa mattina, purtroppo, sulla stampa qualcuno lo ha fatto. Secondo noi sarebbe un errore grave.

Lo dico per sottolineare che sappiamo cosa significa avere cittadini stranieri, avere molte confessioni religiose che intendono esprimere la loro voglia di riunirsi per pregare, cantare, ascoltarsi, accogliere, fare cultura, formare; insomma, fare quello che da millenni fa il cattolicesimo nella nostra Regione, nella nostra terra. E’ proprio per questo motivo che ci chiediamo perché improvvisamente il tutto diventa un problema urbanistico. Cosa ha a che fare con l’urbanistica? La necessità di riunirsi per motivi di fede è una cosa che sta con la storia dell’uomo e non crediamo sia mai stato un problema urbanistico, tranne forse in un momento che poi ricorderemo.

Quindi, quando interveniamo su questa materia, pur con tutte le accortezze e il rispetto della tutela costituzionale, della libertà religiosa, del culto, degli accordi che lo Stato ha fatto con alcune confessioni, andiamo in realtà a mettere mano in un settore che è ben più della semplice regolamentazione: andiamo a mettere le mani in qualcosa che coinvolge la vita di molte persone e che è fattore identitario per tanti cittadini. Quindi, nel nostro caso, il confine - ed è qui che dissentiamo dalle considerazioni che ha fatto il collega relatore di maggioranza - tra regolare la materia urbanistica e interferire con questa necessità di riunione ispirata dalla propria adesione alla fede non è così marcato.

In Commissione abbiamo chiesto che venissero ascoltati i rappresentanti delle varie confessioni: è sembrato quasi desse fastidio invitare i rappresentanti della comunità islamica, dei protestanti, dei Sik e anche dei cattolici, ma alla fine sono venuti e l’esito delle consultazioni non è certamente stato del tipo “sì, state facendo una grande operazioni per metterci nelle condizioni di esercitare questo nostro diritto/dovere, questa nostra adesione meglio di quanto lo facciamo oggi”. Gli unici che non si sono presentati in Commissione sono stati i rappresentanti del mondo cattolico, che però si è poi espresso tramite una dichiarazione del Patriarca di Venezia.

È abbastanza singolare notare come qualche settimana fa si facesse a gara per stare tutti sotto al crocefisso e, adesso, alla dichiarazione del Patriarca si risponde facendo spallucce. Stiamo sottolineando che anche il Patriarca di Venezia è intervenuto manifestando delle riserve sulla legge in oggetto, argomentando perché i luoghi di culto non debbano essere messi alla stessa stregua di altre categorie dell’urbanistica, i centri commerciali ad esempio. Questo è il punto centrale per noi.

Quindi, noi pensiamo di fare solo la norma urbanistica, ma stiamo in realtà intervenendo all’interno di una dimensione che non è assolutamente come quella amministrativa che ben conosciamo.

Il Patriarca punta il faro su “...la contraddizione tra la grande tradizione che ha segnato in profondità il cattolicesimo del popolo del Veneto e questo provvedimento...”. Senza entrare nel merito ideologico, è quindi evidentemente in contraddizione con questo che le espressioni del culto e di tutto ciò che si collega al culto non siano mai state confinate in aree geografiche, urbanistiche, etc.. Immaginate se si fossero messi a discutere su dove e come costruire il Duomo di Vicenza: risponde agli standard urbanistici? Devono fare la convenzione? Provate ad immaginare cosa ne sarebbe di questo Veneto.

L’esigenza di rispettare l’aspetto paesaggistico è nota a tutti noi e per evitare il problema basterebbe regolare la costruzione dei nuovi edifici dal punto di vista edilizio: se uno vuole costruire un luogo di culto di 18 piani gli si risponde che 18 piani non è possibile perché c’è un piano paesaggistico da rispettare. Non gli si va a dire che lo può fare, ma lontano dal centro abitato piuttosto che in zona industriale. Si rischierebbe così di introdurre criteri di discrezionalità, una sorta di “municipalismo religioso”, perché si rimanderebbe ai Comuni la definizione delle caratteristiche relative alle distanze, agli standard, delle strade ecc.

Qui non stiamo regolando, stiamo aprendo ad una anarchia di previsione sul piano urbanistico che secondo noi sarà una complicazione amministrativa.

Non solo, con questo provvedimento andremo ad intervenire anche sui luoghi all’aperto temporaneamente utilizzati per riunioni di culto, ad esempio basti pensare gli scout che fanno la messa al parco. Capite che per risolvere delle questioni di regolazione edilizia ci mettiamo dentro di tutto e di più. Stiamo ulteriormente caricando i Comuni e questi soggetti.

Mettiamo che la Caritas voglia aprire una nuova mensa per i poveri a Padova: il Comune ha previsto nel proprio strumento urbanistico le “zone F” per le mense per i poveri, dal momento che sono soggette a questa legge? No, allora la Caritas dovrà aprire la mensa in qualche altra zona F, altrimenti dovrà aspettare che il Comune faccia la variante.

Per non parlare delle abitazioni delle perpetue e dei sacrestani: sottoporre a vincoli urbanistici le abitazioni di coloro che sono a servizi del culto! Se domani mattina decidessi di fare il campanaro non potrei... però prevedo la deroga, perché se ero già campanaro prevedo la deroga del 20%, cioè dopo il piano casa facciamo il “piano curia”. Stiamo veramente andando fuori da ogni

ragionevolezza.

In più, ci sono le confessioni regolate dal rapporto con lo Stato, ci sono quelle non regolate dal rapporto con lo Stato, ci sono quelle che dovrebbero avere una presenza organizzata e diffusa e ci sono quelle associazioni che nello Statuto, dice la legge, esprimono un carattere religioso. Ma chi lo decide? Saranno i sindaci a guardare gli statuti e a dire se hanno un carattere religioso e a dire che hanno una organizzazione diffusa? Può darsi. Capite dove ci stiamo inoltrando, pensando di risolvere delle esigenze che esistono, ma che sono di natura diversa?

Stiamo mettendo attorno a tutto questo un castello enorme, stiamo caricando burocrazia su burocrazia a fronte di una espressione potrei dire della natura umana che già da millenni, con la presenza del cattolicesimo, è diffusissima. Non lo so se si costruiranno ancora nuove chiese nel Veneto, può darsi, ma è più probabile che si debba costruire un oratorio o aprire una mensa per i poveri. Ma con questo provvedimento abbiamo colpito quasi l'intero mondo del volontariato cattolico del Veneto nelle sue varie espressioni, nelle sue varie realtà, mettendolo all'interno una norma urbanistica. Ne vedremo di tutti i colori urbanistici e, laddove i Comuni non interverranno, la destinazione è l'area F.

In questi giorni abbiamo cercato di capire se ci sia stato qualche precedente e ci è venuto in mente che c'è stato, e proprio in Veneto. 500 anni fa, proprio a Venezia, il Senato della Serenissima stabilì che gli ebrei non dovessero trovarsi in giro per la città, confinandoli su un isolotto: il famoso ghetto, infatti tutte le sinagoghe possiamo trovarle là. Probabilmente, secondo questa legge, sarebbe stata una zona D perché su quel terreno vi era una fonderia dismessa e quindi corrisponderebbe ad una attività dismessa.

Oggi noi ricordiamo i 500 anni del ghetto, ma non è una festa perché, come ha affermato Riccardo Calimani che ne ha scritto la storia, questo non è motivo di festeggiamento, è motivo di ricordo. Forse questo dovrebbe dirci qualcosa sul come stiamo intervenendo rispetto a questa materia.

Il riunirsi per motivi di fede è una componente sociale fortissima e importantissima: è ricchezza delle comunità. Costruirci attorno norme che vorrebbero, anche con le migliori intenzioni, mettere una camicia di forza rispetto ad una espressione delle nostre comunità non sarà poi così semplice da rimediare. Significa che in ogni Comune si può potenzialmente aprire non dico un conflitto, per carità, ma un contenzioso, già ce ne sono e così si moltiplicheranno. Non facciamo un buon servizio a queste comunità e non facciamo un buon servizio ai nostri sindaci intervenendo in questo senso.

Quindi, lo abbiamo detto in Commissione, lo torniamo a dire qui in aula: attenzione, questo non è il modo per rispondere a quelle esigenze. Le regole ci sono, sono di materia edilizia, ma prescindono da qualsiasi carattere religioso; cioè se si trovano 500 persone insieme, per qualsiasi motivo, ci sono delle norme di sicurezza da rispettare, dei servizi igienici, delle accessibilità. Ma perché in questo caso dovremo metterci pure degli standard urbanistici e per altri casi no? E perché in questi casi dobbiamo chiedere la convenzione a 100 persone che si riuniscono e in altri casi, ad esempio un concerto all'aperto, no? E potrei andare avanti con questo elenco.

Capite benissimo anche da soli che dire che stiamo facendo solo una regolazione non è realmente quello che questa legge farebbe e introdurrebbe per il Veneto.”

3. Note agli articoli

- Il testo dell'art. 31 della legge regionale n. 11/2004, come modificato dalla presente legge, è il seguente:

“Art. 31 – Dimensionamento e aree per servizi.

1. Il piano di assetto del territorio (PAT), per garantire adeguati livelli di qualità della vita e degli insediamenti, prevede un'adeguata dotazione di aree per servizi in ragione del dimensionamento teorico effettuato sulla base delle diverse destinazioni d'uso.

2. Le attrezzature e i servizi riguardano in particolare:

- a) l'istruzione;
- b) l'assistenza, i servizi sociali e sanitari;
- c) la pubblica amministrazione, la sicurezza pubblica e la protezione civile;
- d) le attività culturali, associative e politiche;
- e) gli spazi aperti attrezzati a verde per il gioco, la ricreazione, il tempo libero e lo sport, i parchi urbani, le aree boscate pubbliche. I PUA con destinazione residenziale di aree di nuova formazione prevedono, comunque, spazi riservati a parco, gioco e sport nella misura di almeno mq. 3 per abitante teorico da insediare;
- f) gli spazi aperti di libera fruizione per usi collettivi;
- g) i parcheggi, gli spazi di sosta pubblici, le attrezzature per la mobilità e la rete di percorsi ciclo-pedonali urbani ed extraurbani;
- h) gli elementi di riqualificazione urbana;

h bis) le attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, di cui all'articolo 31 bis.

3. Le dotazioni minime di aree per servizi in ragione delle diverse destinazioni d'uso non possono essere inferiori a:

- a) relativamente alla residenza, mq. 30 per abitante teorico;
- b) relativamente all'industria e artigianato, mq. 10 ogni 100 mq. di superficie delle singole zone;
- c) relativamente al commercio e direzionale, mq. 100 ogni 100 mq. di superficie lorda di pavimento;
- d) relativamente al turismo, mq. 15 ogni 100 mc., oppure mq. 10 ogni 100 mq, nel caso di insediamenti all'aperto.

4. Nei comuni turistici e nelle città d'arte, individuati ai sensi della legge regionale 28 dicembre 1999, n. 62 “Individuazione dei comuni a prevalente economia turistica e delle città d'arte ai fini delle deroghe agli orari di vendita” e successive modificazioni, la dotazione minima di aree per servizi deve essere incrementata in ragione del fabbisogno turistico come determinato dal piano di

assetto del territorio (PAT), fermo restando quanto previsto dalla legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 “Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo” e successive modificazioni.

5. Il conseguimento degli standard di cui al comma 3 può essere in parte assicurato mediante forme di convenzionamento con aree di proprietà privata.

6. Il PAT può aggregare gli standard di cui al comma 3 e ridefinirne le quantità in relazione agli ambiti territoriali omogenei (ATO), alle necessità del contesto in cui l'intervento si colloca, al tipo di intervento e alle esigenze espresse dalla collettività.

7. Il PAT dimensiona le aree per servizi per i singoli ATO individuati dal piano medesimo in rapporto alle caratteristiche del tessuto insediativo. Il dimensionamento residenziale è effettuato sommando ai residenti insediati gli abitanti teorici ipotizzati dovuti a nuove espansioni, trasformazioni o cambi di destinazione d'uso.

8. Lo standard per abitante teorico è quantificato in 150 mc. di volume residenziale lordo. Il PAT può rideterminare tale parametro in relazione alle diverse connotazioni del tessuto urbano e degli interventi previsti.

9. Il PAT determina il fabbisogno di aree per servizi relativamente al settore produttivo, commerciale, direzionale e turistico anche in funzione dei cambi di destinazione d'uso e delle trasformazioni consentite.

10. Relativamente alle nuove strutture ricettive alberghiere ed extra alberghiere di cui alla legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 e successive modificazioni e relativamente a ristrutturazioni ed ampliamenti di strutture esistenti che comportino aumento del numero dei posti letto, è fatto obbligo di realizzare almeno un posto auto per ogni camera. Nei centri storici è ammessa anche la stipula di convenzioni con parcheggi esterni pubblici o privati.

11. Il valore delle aree e delle opere cedute o vincolate è scomputabile dal contributo di urbanizzazione in sede di rilascio del titolo abilitativo, ammettendosi la compensazione anche tra diverse categorie di opere di urbanizzazione e corrispondenti aree a standard.”.

4. Struttura di riferimento

Sezione urbanistica