

Attualità

Emilia Romagna, art. 2, co. 2 Regolamento Reg.le 4/2006: camposanto senza reparti d'inumazione?

di Carlo Ballotta

Quando si parla di costruzioni cimiteriali ci si riferisce:

- alla realizzazione ed all'espansione dei campisanti, nonché;
- agli impianti cimiteriali veri e propri ed alle opere accessorie di cui all'art. 56 D.P.R. 285/90, (senza, poi, considerare, altre tipologie di edilizia sepolcrale), le quali, per altro, vanno escluse dai computi relativi al dimensionamento delle aree cimiteriali destinate al metodo obbligatorio di sepoltura di cui i comuni devono assicurare la disponibilità (inumazione).

Tali ulteriori corpi di fabbrica possono riguardare gli edifici (epigei o ipogei) pensati per:

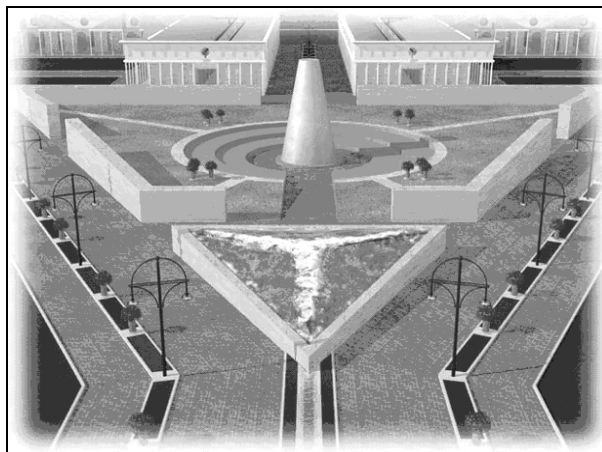
- la tumulazione;
- la conservazione delle ossa (ossari);
- la custodia delle urne cinerarie (cinerari);

Il modello cimiteriale italiano, così per come lo conosciamo, si è plasmato, negli ultimi due secoli, attorno al dettato dell'Editto Napoleonico di Saint Cloud, ma se vuole sopravvivere alla crisi endemica che lo attanaglia per la cronica mancanza di spazi e di ritualità (poi la cremazione con i suoi istituti corollari, almeno per il mondo anglosassone, come dispersione delle ceneri o loro conservazione fuori del perimetro cimiteriale, è divenuta agguerrita ed aggressiva concorrente rispetto ad altre e più tradizionali pratiche funebri come inumazione e tumulazione) deve sottoporsi ad un profondo processo di razionalizzazione sia architettonica, ma soprattutto funzionale; insomma occorre, ormai, ragionare in termini globali e... di insieme.

Ad esempio, l'art. 2 del buon Regolamento Regionale Emiliano-Romagnolo n. 4/2006 in tema di polizia cimiteriale così recita: *"Nel caso in cui il Comune disponga di due o più cimiteri, la superficie complessiva destinata ad inumazione in campo comune può anche essere garantita in un solo cimitero, o in modo differenziato fra i diversi cimiteri, quindi il "fabbisogno" può essere assicurato anche in un solo cimitero (per*

l'intero comune) e non singolarmente per ciascun cimitero presente nel comune".

La novità consiste in questo: il legislatore regionale ha preso atto, con tutta evidenza, del netto ridimensionamento, nel tempo, della forma di sepoltura a sistema di inumazione.



Quando il centro urbano da servire è di notevoli dimensioni, in effetti, non è, mai, opportuno basarsi su un solo cimitero, al fine di non accentrare le sepolture in un'unica struttura; si rischierebbe così di realizzare un organismo di entità macroscopiche, privo di quei caratteri di intimità e di raccoglimento, tipici della nostra tradizione culturale. È pertanto auspicabile operare un saggio decentramento in più cimiteri di dimensioni non eccessive, tenendo, però, presente che un notevole numero di insediamenti cimiteriali, ubicati nella fascia esterna del centro abitato, potrebbe, con il tempo, creare intralcio all'espansione stessa della città. Occorre, infine, segnalare come alcuni centri urbani, nel loro processo di progressiva dilatazione, si vedano costretti ad inglobare frazioni ed abitati limitrofi che già possiedono un loro piccolo cimitero. In questo caso la programmazione del nuovo sviluppo urbano deve prevedere l'ampliamento dello esistente campo-

santo con la predisposizione di un apposito nuovo piano regolatore.

Il sistema cimiteriale di ogni comune (in quanto ogni singolo comune può disporre di più cimiteri e, così, si esamina, ormai, la situazione in termini complessivi) deve assicurare la funzione pubblica, e, come tale, non surrogabile da terzi, specie se privati, dell'addetto al servizio di custodia per la tenuta dei registri cimiteriali ed il buon governo della macchina cimiteriale di cui riferire al Sindaco, in quanto Autorità Sanitaria Locale ex L. 833/75, D.Lgs. 112/1998 e D.Lgs. 267/2000.

Con il comma 3 dell'art. 16 della L.R. 29 luglio 2004 n. 19 in tema di servizi necroscopici, funebri, cimiteriali e, dunque, di polizia mortuaria⁽¹⁾ la Regione Emilia Romagna richiama espressamente la applicabilità di tutta la normativa nazionale in materia funeraria non confliggente con la propria legislazione locale (e con i provvedimenti da questa derivanti) e si tratta, in particolare, del D.P.R. 285/90. Lo stesso Reg. Reg. 23 maggio 2006 n. 4 emanato ai sensi dell'art. 2 comma 2 L.R. 19/2004 con l'ultimo suo art. 6 ribadisce questo concetto, siccome per tutto quanto non considerato o non diversamente disposto (e dalle leggi e direttive regionali precedentemente emanate) richiama la piena vigenza ed operatività delle norme del D.P.R. 285/90 e, si aggiunge, ovviamente, del T.U.LL.SS. e delle altre normative di settore, si pensi, in particolare alla disciplina sui rifiuti cimiteriali dettata dal D.P.R. 254/2003.

Sembra particolarmente importante la questione dei rapporti tra la L.R. 19/2004 ed il regolamento nazionale, l'indirizzo seguito dalla regione è questo: le norme regionali "sostituiscono" il D.P.R. 285/90, sovrapponendosi ad esso e quest'ultimo, eventualmente, residua, con andamento "carsico", per ogni aspetto non regolato da quest'ultime. Non si interviene – intenzionalmente – con considerazioni se tale tecnica legislativa abbia fondamento giuridico o meno (scelta, per altro, non affrontabile in modo netto ma tenendo conto della complessità e dell'articolazione che discende da una materia per sua stessa natura fortemente "trasversale" per quanto riguarda le competenze), limitandoci (non senza qualche sforzo) a constatare la "filosofia" che traspare dai vari provvedimenti regionali.

La scelta della Regione ex art. 4 comma 1 L.R. 19/2004 è inequivocabilmente a favore del regime pubblico⁽²⁾ di cimiteri e crematori (ed altrimenti non

potrebbe essere, salvo non modificare norme statali di rango primario come appunto lo stesso Cod. Civile e la L. 130/2001!), in termini sia di proprietà ai termini art. 824 comma 2 Cod. Civ., sia di volontà di creare nuovi cimiteri crematori (ex art. 6 commi 1 e 2 L. 130/2001). Tale possibilità è riservata al Comune singolo o associato.

Con il riferimento contenuto nel comma 3 dell'art. 16 L.R. 19/2004 si mantiene valido il pregresso per i cimiteri particolari, dove il Comune ha compiti di polizia mortuaria. Per tali cimiteri particolari si valgono, comunque, le norme generali valide per ogni cimitero demaniale.

Va, subito, ricordato come il comune abbia sì l'obbligo di disporre di almeno un cimitero, ma rigorosamente a sistema di inumazione (art. 337 T.U. LL.SS. e art. 49 D.P.R. 285/90), di idoneo dimensionamento, e che l'art. 50 stabilisce il dovere legale, per il comune, di ammettervi alcune categorie di persone: premilinarmente quelle decedute nel comune (in attuazione del postulato secondo cui la sepoltura dovrebbe avvenire "naturalmente" nel luogo di morte) e secondariamente quelle aventi in vita la residenza nel comune (in forza del principio per il quale le funzioni del comune sono rivolte, in primis, alla propria popolazione⁽³⁾) ex art. 13 D.Lgs. 267/2000.

Oltre a queste due categorie di defunti le quali hanno diritto d'accesso ai campi ad inumazione, titolo che genera un vero e propria necessità di accettazione per il comune, vi è un ulteriore vincolo giuridico di accoglimento: esso deriva dal fatto che il comune abbia dato in concessione sepolcri privati nei cimiteri, in cui l'ammissione nella tomba ... "privata" (è bene ribadire il concetto!) si sostanzia come esecuzione delle obbligazioni sinallagmatiche sorte alla stipula della concessione, ma quest'ultima presenta caratteristiche di alternatività rispetto all'incombente⁽⁴⁾ principale in capo al comune, ossia garantire un sufficiente spazio (*rectius*: "fabbisogno") nei reparti ad inumazione, in quanto l'interro in campo comune è considerato dal Nostro Ordinamento come la metodologia di sepoltura più classica e tradizionale.

minati beni rivestono carattere demaniale solo se appartengono ai Comuni (a titolo di proprietà individuale o di comunione tra più Comuni): essi sono i cimiteri ed i mercati (art. 824 comma 2 C.C.).

⁽³⁾ Laddove la residenza non venga provata in via amministrativa con le certificazioni previste (artt. 43, 44 C.C., art. 31 Disp. Attuazione al codice civile, L. 24 dicembre 1954, n. 1228 e D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223), può supplirsi con sentenza del giudice (art. 2907 C.C.). Perché sussista la registrazione amministrativa della residenza e conseguentemente sussista la possibilità di darne prova in via amministrativa, occorre che il relativo procedimento sia stato perfezionato. La dichiarazione di trasferimento di residenza ha il solo effetto di dare avvio al procedimento relativo e non costituisce titolo di prova in via amministrativa (lo potrebbe essere in sede giurisdizionale)

⁽⁴⁾ Voce rara e dotta: leggasi: "dovere d'ufficio".

⁽¹⁾ Nell'ambito della polizia mortuaria vengono ricomprese le attività autorizzatorie, di vigilanza, indirizzo, pianificazione e di controllo, cioè la funzione pubblica, da parte degli enti competenti, in quanto pubblica autorità

⁽²⁾ La legge conferisce l'attributo della demanialità soltanto a beni di proprietà di enti territoriali – Stato, Regioni, Province, Comuni (artt. 822-824 C.C., art. 119 Cost., art. 11 L. 281/70). Gli enti territoriali, infatti, rappresentano le rispettive collettività e i beni demaniali sono stati storicamente assoggettati a un regime particolare proprio in quanto posti al servizio della collettività. Deter-

Il Comune non è, pertanto, tenuto, in modo coercitivo, a concedere aree per l'erezione di sepolcri privati all'interno del cimitero né, tanto meno, a procedere direttamente alla costruzione di sepolture private da concedere in uso e, quando vi provvede, agisce in termini di mera facoltatività, anche se, dalle concessioni che liberamente ponga in essere, assume, poi, gli oneri corrispondenti sulla base del regolamento comunale di polizia mortuaria e dell'atto di concessione.



Le tumulazioni, quali allocazione dei feretri in luogo diverso dal campo comune, sono quindi sempre sepolcri privati nei cimiteri.

Il rapporto a prestazioni corrispettive (= *Io Jus Sepulchri*) di cui all'art. 50, lettera c) D.P.R. 285/90 nasce, allora, dall'adempimento delle condizioni di concessione, fermo restando che, in ogni caso, il diritto di sepoltura nel sepolcro privato deve essere sorto prima del decesso della salma (nonché, ovviamente, condizionato dalla capienza fisica del sepolcro privato ex art. 93 D.P.R. 285/90).

Le salme dei residenti in vita nel comune o dei soggetti deceduti in territorio comunale hanno sì diritto ad essere accettate nel cimitero, ma nel campo ad inumazione, mentre nella collocazione in loculo, in quanto sepolcro privato, il diritto sussiste:

- a) se pre-esiste la concessione;
- b) se la persona ha titolo sulla base del regolamento comunale di polizia mortuaria e dell'atto di concessione;
- c) previo avvenuto integrale pagamento della tariffa stabilita.

Possiamo, dopo questa lunga e necessaria premessa, sottoporre al lettore questo quesito: se già l'art. 4 della L. 130/2001 contemplava una deroga, poi estesa a tutte le altre tipologie di cimitero ex art. 28 L. 166/2002, alla fascia di rispetto per i cimiteri di sole urne; per effetto della normativa emiliano-romagnola, possono sussistere campisanti a solo sistema di tumulazione e, dunque, consistenti in sole sepolture private, contravvenendo alla disposizione (o ... aggirandola?), di por-

tata generale, di cui all'art. 337 Testo Unico Leggi Sanitarie?

Sì, la risposta è positiva, ma, allora, quali sono i passaggi tecnici ed amministrativi per trasformare le quadre di terra di un cimitero da superfici ad inumazione ad aree edificabili, seppur finalizzate alla sepoltura e, quindi, entro il recinto cimiteriale?

Per il cambio di destinazione di porzione di cimitero da campo di inumazione a lotti da adibirsi a costruzione di loculi o da attribuire in concessione a privati, non si applica l'art. 96 del D.P.R. 285/90.

Difatti, detta norma riguarda la soppressione del cimitero, cioè il cambio di finalità d'impiego di un bene appartenente al demanio comunale, ex art. 824 comma 2 Cod. Civile, per trasferirlo verosimilmente al patrimonio disponibile, ad esempio per essere avviato alla costruzione di fabbricati per la residenza. Per il caso in esame è invece applicabile la normativa del capo XVIII del D.P.R. 285/90. Il Comune, quindi, anche delle aree cimiteriali, come in genere di tutti gli altri beni demaniali, può disporre, ma in modo che l'uso del bene attribuito a terzi non contrasti con l'interesse pubblico e sempre nel rispetto delle norme di legge e dei regolamenti preposti a disciplinare la materia.

L'ente locale deve elaborare ed attuare il piano regolatore cimiteriale, trasferendo la zona del vecchio campo comune a terreno per l'elevazione di loculi o per assegnazione di tombe gentilizie. Ovviamente, in forza della norma locale, per un cimitero di soli tumuli, non sussiste più il rispetto degli standards minimi e tassativi previsti dall'art. 58 D.P.R. 285/90.

In assenza di piano regolatore cimiteriale ⁽⁵⁾ (ma questo strumento, indispensabile per il buon governo del cimitero, era già richiesto espressamente dal D.P.R. 803/1975, entrato in vigore il 10/02/1976!) il comune può assumere una procedura d'urgenza limitandosi al cambio di finalità d'uso con atto di G.M., o meglio, se erige direttamente i fabbricati a loculo, potrebbe ricorrere al momento dell'assenso definitivo al progetto per cambiare la destinazione d'uso.

Dal punto di vista operativo, la porzione di campo comune destinata a manufatti a sistema di tumulazione dovrà essere soggetta ad esumazione delle salme inumate, con traslazione degli eventuali indecomposti in altra zona del cimitero. Le ossa che si rinvencono durante le esumazioni devono essere avviate all'ossario comune a meno che gli interessati non dispongano per altra sepoltura. All'atto dello scavo delle fondazioni ci si troverà di fronte a terreno di due tipi:

⁽⁵⁾ A giudizio di autorevole dottrina (BRUSCHI-PANETTA, Nuovo regolamento di polizia mortuaria, Editrice S.E.P.E.L., Minerbio (BO), 1990, 55 ss.) il piano regolatore cimiteriale non avrebbe natura di strumento urbanistico quanto piuttosto di piano particolareggiato avente lo scopo di rappresentare il presente e disciplinare per il futuro lo sviluppo dei cimiteri stessi.

- a) un strato che normalmente costituisce un franco di circa 1,50 m. dal livello di campagna, che è da trattare senza alcuna precauzione;
- b) uno spessore di terra che è attorno al feretro per 20 cm. circa (o più a seconda dei terreni), esso è bluastro e contenente residui organici della decomposizione dei corpi.

Circa il terreno di cui al punto a), esso può esser trattato nel modo che si crede più opportuno in relazione alle volontà dell'Amministrazione. Per quello, invece, di cui al punto b), esso, va avviato a discarica destinata alla ricezione di materiali lapidei, se si intende trasferirlo fuori del cimitero.

In alternativa si potranno utilizzare tali zolle come sottofondo di vialetti o riempitivo nelle zone scavate per le fondazioni una volta che queste siano ultimate o ancora per costituire aiuole di verde. Il consiglio, per evitare inutili costi per l'Amministrazione, è di seguire l'ultima delle soluzioni.

Col tempo il terreno tenderà da solo a bonificarsi. Se si intende accelerare detto processo, esistono prodotti specifici capaci di correggerne e depurarne la composizione chimico-fisica. Infine, i resti lignei della bara, gli oggetti ed elementi metallici del feretro, gli avanzi di indumento, sono da considerarsi rifiuti da attività cimiteriale, soggetti alle norme del D.P.R. 254/2003. Emerge, qui, in tutta la sua centralità, l'importanza del piano regolatore cimiteriale.

In osservanza delle disposizioni indicate dal Titolo VI del Testo Unico delle Leggi Sanitarie n. 1265/34, del D.P.R. 285/90, e delle legislazioni regionali in materia, la pianificazione cimiteriale ha, infatti, sostanzialmente per oggetto la fissazione di politiche comunali relative ai servizi cimiteriali, alla costruzione, gestione e custodia dei cimiteri e locali annessi, alla concessione di aree e colombari destinati a sepoltura privata nonché loro vigilanza, e su tutte le diverse attività connesse con la cessazione della vita alla custodia di cadaveri e di tutte le loro trasformazioni di stato.

Per l'intima natura dei cimiteri, quali particolari impianti per "smaltimento" di materiale biologico umano (definizione empia, brutale, ma quanto mai efficace!), la costruzione di un cimitero, l'estensione dello stesso o l'edificazione di un blocco di loculi è opera igienico-sanitaria, da "varare" da parte del Consiglio Comunale (art. 55 del D.P.R. 285/90 e paragrafo. 11 della circ. Min. Sanità n. 24/93⁽⁶⁾). Anche se temporal-

mente precedente (ecco uno dei tanti elementi spia della *postmaturità* del D.P.R. 285/90 rispetto alle norme coeve), mentre la L. 142/1990, fonte del diritto di rango superiore, ascriveva il compito alla G.M., laddove l'opera fosse stata prevista nei piani poliennali di finanziamento. Inoltre, va ricordato che, trattandosi di opere igieniche di interesse locale, le relative funzioni amministrative sono di competenza delle regioni, alla luce del trasferimento di funzioni operato con il D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 e il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Come annotato dalla giurisprudenza, T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 27 febbraio 2002, n. 843 "*Ai fini dell'applicazione della normativa di cui al D.P.R. 10 settembre 1990 n. 285, recante approvazione del regolamento di polizia mortuaria, occorre distinguere tra progetti di ampliamento dei cimiteri esistenti e di costruzione di nuovi, per i quali si applica la normativa citata, e mero aumento dei lotti cimiteriali, ferma restando l'estensione complessiva del cimitero*".

Valutando come l'art. 55 D.P.R. 285/90 prescrive che i progetti di ampliamento⁽⁷⁾ dei cimiteri siano autorizzati a norma delle leggi sanitarie questo intervento non dovrebbe richiedere, in sé, alcuna esigenza di ottenerne l'agibilità, dovendo essere sufficiente la certificazione di collaudo e di conformità, sia tecnica (statica?) sia igienico-sanitaria, quest'ultima di competenza dell'ASL, al progetto regolarmente approvato. Tale atto costituisce *condicio sine qua* non e presupposto imprescindibile per la concessione di aree e per la successiva autorizzazione dei piani di costruzione di edicole o quant'altro, (indipendentemente dalla denominazione) da erigere da parte dei privati che abbiano ottenuto la regolare concessione dell'area. Secondo la legislazione vigente sotto il profilo urbanistico i cimiteri sono opere pubbliche essenziali di urbanizzazione e quindi esenti ai sensi dell'art. 9 lett. f della L. 28.01.77, n. 10 dal contributo di urbanizzazione che, non è pertanto dovuto per la costruzione di cappelle da parte dei privati.

A lavori ultimati e prima che tali edicole o nicchie murarie, comunque denominate, possano essere poste in uso, dovrà esserne accertata l'agibilità od usabilità, comprendente anche il rispetto delle disposizioni tecnico costruttive richieste per la tipologia di sepoltura per cui i manufatti sono stati eretti (artt. 76 e 90 comma 3 D.P.R. 285/90)

⁽⁶⁾ Ora il procedimento di approvazione dei progetti dovrà seguire in base all'art. 52/2 del D.P.R. 285/90, quanto specificato dall'art. 228 del T.U.L.L.S.S. e s.m.i. (art.3 L. 21 marzo 1949 n. 101, art.1 Legge 20 luglio 1952 n. 1007, art. 27 D.P.R. 10 giugno 1955 n. 850, nonché art. 2 D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 8). Il D.P.R. 8/1972 ha disposto il trasferimento, tra l'altro, alle Regioni a Statuto ordinario delle funzioni amministrative in materia di opere igieniche di interesse locale (tra cui i cimiteri). Ciascuna Regione disciplina pertanto la materia con appositi atti legislativi. Circa il parere della Consiglio provinciale della Sanità è la Regione a stabilire il nuovo

Organo e a dettare in merito ai modi e i tempi di esercizio dell'occorrente parere previsto dalla legge, tenuto anche conto del Testo Unico sull'Ordinamento delle Autonomie Locali.

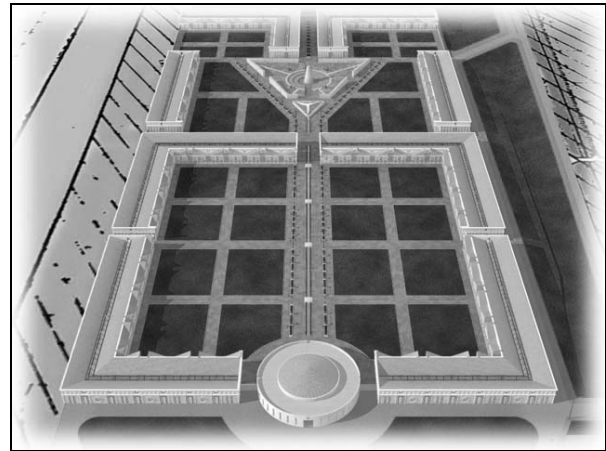
⁽⁷⁾ Il TAR Veneto (29/11/98 n. 1567 Sez. I) ha precisato che le opere di ampliamento cimiteriale ben possono essere incluse nella categoria delle "opere di edilizia civile" di cui all'art. 52 del R.D. 2537/1925, la progettazione delle quali spetta tanto all'ingegnere quanto all'architetto. Opere di edilizia civile sono infatti, non soltanto le opere inerenti al singolo edificio, ma anche le opere connesse all'abitato nel suo complesso.

Le tumulazioni in dette edicole o colombari possono avvenire una volta effettuato tale accertamento, spesso consistente in apposita certificazione di fruibilità per i concessionari e per l'esercizio del loro *Jus Sepulchri* attivo e passivo. In Emilia Romagna, con il comma 1 dell'art. 4 Reg. Reg. 23 maggio 2006 n. 4 si limita la potestà autorizzativa alla costruzione di sepolture private al solo Comune (viene quindi depotenziata la disposizione di cui al art. 94 comma 1 del D.P.R. 285/90, che obbligava a conformarsi al parere della ASL e della commissione edilizia).

Trattandosi di opera pubblica valeva l'art. 4, commi 16 e 17, del D.L. 5710/1993 n. 398 convertito con modificazioni con L. 4/12/1993 n. 493 sostituito dall'articolo 2, comma 60, della L. 23 dicembre 1996, n. 662, modificato dall'articolo 10 del D.L. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito dalla L. 28 febbraio 1997, n. 30, e modificato dall'articolo 11 del D.L. 25 marzo 1997, n. 67, e dall'articolo 11, comma 2-bis dello stesso decreto legge, introdotto in sede di conversione dalla L. 23 maggio 1997, n. 135). Si veda anche il Testo Unico sull'Edilizia D.P.R. 380/2001⁽⁸⁾ con cui detto art. 4 è stato abrogato ex art. 136 del suddetto D.P.R. 380/2001.

Diventa, così, fuori luogo e ben inapplicabile la previsione per la quale l'ultima statuizione sull'opera in oggetto concernerebbe il consiglio comunale, come riporta testualmente il D.P.R. 285/90 sia in relazione all'art. 42 comma 2 D.Lgs. n.267/2000 sia alla L. 11 febbraio 1994 n.109 e loro successive modificazioni o integrazioni. Si tratta di un altro aspetto che segnala inadeguatezza nominativa⁽⁹⁾ del D.P.R. 285/1990 quando individua compiti, ruoli e ambiti d'intervento all'interno degli organi della macchina comunale e rispetto al quale va posto il problema della successione delle norme nel tempo, della gerarchia tra le stesse, e degli altri ordinari parametri che regolano in via generale la vita e lo sviluppo degli ordinamenti giuridici moderni, la loro interpretazione e la loro capacità di

produrre effetti, al fine di individuare quale sia la reale competenza soggettiva.



Andrebbe, poi, posta l'interrogativo, tutt'altro che teorico, sulla distinzione tra la deliberazione finale e la semplice approvazione del progetto, siccome per quest'ultima si rinvia alle Leggi Sanitarie in termini così generici e generalisti da sollevare non poche perplessità, tenendo presente come la fattispecie "cimitero" rientri nell'ampia categoria delle opere igieniche di interesse locale, in ciò assimilate agli acquedotti, alle fognature, ai mattatoi (D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 6 ed art. 87 D.P.R. 24 luglio 1997, n. 616) e parificati unitamente agli impianti cimiteriali di cui all'art. 56 D.P.R. 285/90 alle opere di urbanizzazione primaria ai sensi e per gli effetti dell'art. 4 L. 29 settembre 1964 n. 847, integrato dall'art. 44 L. 22 ottobre 1971 n. 865 (art. 26-bis, D.L. 28 dicembre 1989 n. 415⁽¹⁰⁾ convertito con modificazioni nella L. 28 febbraio 1990 n. 39). Si tratta di aspetti e temi che l'estensore del D.P.R. 285/1990 proprio non ha valutato. Dei campisanti, poi, deve esser tenuta aggiornata a disposizione degli uffici comunali una planimetria¹¹ in scala 1:500 del perimetro cimiteriale e dei terreni circostanti ric-

⁽⁸⁾ Il T.U. di cui al D.P.R. 6/6/2001, n. 380 è norma di carattere generale, mentre le disposizioni di cui agli artt. 91, 3 e 94 D.P.R. 10/9/1990, n. 285 (e, di conseguenza, anche del Regolamento comunale di polizia mortuaria) hanno carattere speciale (e, quindi, prevalgono). Oltretutto, anche la disposizione sull'applicabilità del T.U. di cui al D.P.R. 6/6/2001, n. 380 sull'edificazione da parte di privati su aree demaniali ha carattere di norme generale; non solo, ma considerando le definizioni di interventi edilizi (art. 3), è abbastanza diffusa l'opinione per cui il testo unico debba cedere alle norme speciali (del Regolamento comunale di polizia mortuaria e dei piani regolatori cimiteriali, pre-condizione per far luogo a concessione di aree cimiteriali; art. 91 D.P.R. 285/1990) dato che la trasformazione del territorio si è già avuta, con l'impianto del cimitero.

⁽⁹⁾ il ripetuto richiamo a determinati organi comunali da parte del D.P.R. 285/1990, principalmente al sindaco, ma non solo, non favorisce l'immediata individuazione di competenza funzionali in capo ai diversi organi del comune, cosa che può dare adito a prassi non sempre pienamente conformi alle norme secondo la loro gerarchia e prevalenza all'interno delle fonti del diritto.

⁽¹⁰⁾ In base al D.L. 28/12/1989 n. 415, art.26 bis in vigore dall'1/3/1990: "1) Gli impianti cimiteriali sono servizi indispensabili parificati alle opere di urbanizzazione primaria ai sensi e per gli effetti dell'art.4 della legge 29 settembre 1964 n. 847, integrato dall'art.44 della legge 22 ottobre 1971 n. 865. 2) Ai fini dell'applicazione della norma di cui al comma 1°si considerano impianti cimiteriali le opere ed i servizi indicati all'art.54 del Regolamento di Polizia Mortuaria, approvato con D.P.R. 21 ottobre 1975 n. 803 e successive modificazioni".

⁽¹¹⁾ Non appare sostenibile (anche in relazione al principio affermato all'art. 22, comma 3 L. 7/8/1990, n. 241, ma si veda anche il succ. art. 25, comma 3) l'argomentazione sulla natura "informale" delle planimetrie, stante la definizione di "documento amministrativo" data dall'art. 22, comma 1, lett. d) L. 7/8/1990, n. 241, in cui non rileva, ai fini di una tale qualificazione, l'aspetto "formale", quanto quello funzionale (cioè quanto serve all'attività della P.A.), impianto ribadito, ed accentuato, anche dall'art. 1, comma 1, lett. a) D.P.R. 28/12/2000, n. 445. A maggiore ragione, se si consideri come l'art. 54 D.P.R. 10/9/1990, n. 285 non richieda minimamente la rispondenza a requisiti formali delle planimetrie cimiteriali, ma – solo – la loro tenuta.

denti nella fascia di rispetto, quest'ultima comprendente gli edifici eretti all'interno del cimitero, ivi inclusi i sepolcri privati, deve essere costantemente rivista ed adeguata ogni 5 anni oppure quando siano stati costruiti nuovi sepolcreti, ampliati i preesistenti o siano state apportate modificazioni (come nel caso oggetto di questo breve saggio) al loro assetto interno (ad esempio una differente sistemazione dei diversi reparti o una variazione della viabilità⁽¹²⁾ interna).

Si può, ora, proficuamente meditare su questo pronunciamento del giudice amministrativo: *T.A.R. Sicilia, sez. Catania, 18 febbraio 1981, n. 86 (si veda anche Cass., 2 marzo 1983) "l'attività edilizia all'interno dei cimiteri è regolata in via primaria non dalla normazione urbanistica, ma dalle norme contemplate sotto i titoli 10 e 18 del regolamento di polizia mortuaria approvato con D.P.R. 21 ottobre 1975, n. 803 ed in via secondaria non dagli strumenti urbanistici generali ma dal piano regolatore cimiteriale che ai sensi dell'art. 53 del citato D.P.R. 803 ogni comune è tenuto ad adottare; pertanto, per lo svolgimento di attività edilizia all'interno dei cimiteri anche da parte di privati non occorre il rilascio della concessione edilizia, essendo sufficiente il giudizio da parte del sindaco di conformità del progetto alle prescrizioni edilizie contenute nel piano regolatore cimiteriale ai sensi dell'art. 95 D.P.R. 803 cit."*

Il Reg. Reg. emiliano romagnolo dedica ai Piani cimiteriali il proprio art. 1, disposizione eclettica, tra l'altro, di architettura molto complessa. Con l'articolo in parola vengono individuati:

- a) gli elementi da considerare per la redazione dei piani cimiteriali (che sono specificatamente elencati);
- b) l'obbligo di adozione da parte di ogni comune del piano cimiteriale (che interviene sia sull'assetto interno del/dei cimitero/i) sia sulle relative aree di rispetto;
- c) i riferimenti di bacino per la pianificazione cimiteriale, fondati sulla mortalità dei residenti che deve avere assicurata sepoltura per una durata di 20 anni (almeno);
- d) l'ottemperanza agli obblighi di legge (tra i quali le

dotazioni obbligatorie di un cimitero e la copertura del fabbisogno minimo legale di fosse ad inumazione in campo comune) e della programmazione in materia di crematori (di carattere provinciale, ai sensi art. 3 della L.R. 19/2004, con eventuale intervento sostitutivo della Regione, trascorso il termine di legge, ai sensi della lettera b) del comma 1 dell'articolo 2 della citata L.R. 19/2004);

e) Alla lettera g) del comma 1 la necessità di adeguamento dei cimiteri ai contenuti del regolamento regionale con l'adozione del primo piano cimiteriale.

La compilazione di un piano cimiteriale è effettuata dal comune (in base al comma 2), sentita la ASL competente (con parere necessario in quanto ad acquisizione, ma è possibile non adeguarsi⁽¹³⁾, tranne per la parte relativa alle zone di rispetto, con adeguata motivazione). L'ASL si esprime sugli aspetti igienico-sanitari del piano. Si ritiene che l'organo comunale competente sia la Giunta comunale nella fase di stesura per l'invio del documento all'ASL e il Consiglio comunale per l'adozione del provvedimento conclusivo. Se il piano cimiteriale determina la variazione di zona di rispetto i termini nei quali la ASL competente per territorio deve esprimersi sono quelli stabiliti dal comma 6 dell'art. 338 del T.U. Leggi Sanitarie come modificato dall'art. 28 della L. 166/2002 (cioè entro due mesi, col vincolo del silenzio-assenso).

Si richiama in materia il contenuto dell'articolo 4 della L.R. 19/2004, nonché della circolare regionale 21 gennaio 2005, n. 1493.

Si rammenta che, nel caso di variazione delle zone di rispetto dovuta a esecuzione di uno studio per un cimitero ex novo o un ingrandimento di una precedente sepolcreto, o, ancora, per installazione di crematorio, il limite minimo non può ridursi sotto i 50 metri e deve essere adottato il piano cimiteriale.

L'aggiornamento del piano cimiteriale è effettuato periodicamente, secondo quanto stabilito dal comma 2 dell'articolo 1 del Reg. reg. 4/2006. La periodicità dell'aggiornamento (almeno planimetrico) è stabilita in 5 anni (ai sensi dell'art. 54 del D.P.R. 285/90).

⁽¹²⁾ Ai sensi del comma 1 dell'art. 75 del D.P.R. 16.12.1992, n. 495 (in S.O. della G.U. del 28 dicembre 1992 n. 303) le norme relative ai segnali stradali si estendono anche ai cimiteri.

⁽¹³⁾ Un parere igienico-sanitario è senz'altro necessario nel caso di costruzione o di ampliamento di cimiteri, nel qual caso esso risulta obbligatorio, ma va tenuto conto dell'art. 139 D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che, rinviando all'art. 16 legge 7/8/1990, n. 241, quale modificato dall'art. 11 L. 15 maggio 1997, n. 127. Evidentemente, e sempre salva diversa previsione della legge regionale, si è in presenza di un parere da considerare quale facoltativo.