

ALLEGATO 2

Regione Piemonte, piano regionale di coordinamento per la realizzazione di nuovi cimiteri e crematori – Sentenza del TAR Piemonte, Sez. II, n. 613 del 16 maggio 2018 – CONSIDERAZIONI

Come noto, l'art. 6, comma 1 L. 30 marzo 2001, n. 130 dispone che le regioni provvedano ad adottare piani regionali di coordinamento per la realizzazione di crematori, fissandone il termine in 6 mesi dall'entrata in vigore della legge (termine che sarebbe stato di conseguenza individuabile nel 3 novembre 2001). La *ratio* di questa disposizione andava nella direzione di cercare di riequilibrare la presenza sul territorio degli impianti di cremazione, allora (2001) decisamente distribuita in modo poco uniforme, in particolare avendosi presente come nelle realtà meridionali la presenza di impianti di cremazione fosse del tutto rarefatta se non assente.

Le regioni non hanno provveduto, almeno nei termini (per altro, meramente ordinatori), ma in molti casi alcune hanno proceduto con propri atti a "auto-ridefinirsi" il termine oppure (la maggior parte) a non prendere iniziative in questo senso. Il primo piano regionale di coordinamento per la realizzazione di impianti di cremazione si è avuto in Lombardia, con la D.G.R. n. 8/4642 del 4 maggio 2007, successivamente oggetto di modificazioni (cfr.: circolare SEFIT n. 1921 del 30/03/2009).

Di seguito è intervenuta in materia la regione Piemonte (con il provvedimento considerato nella sentenza qui annotata), con un piano di coordinamento "esteso" anche alla realizzazione dei cimiteri, forse anche eccedendo, quanto meno rispetto all'attribuzione delle competenze pianificatorie di cui all'art. 6, comma 1 L. 30 marzo 2001, n. 130.

Non sono mancate regioni (es.: Emilia-Romagna) che hanno esercitato quest'attribuzione di competenze pianificatorie con logiche di ulteriore decentramento, cioè traslando la competenza alle province, che in taluni i casi hanno inteso prevedere un ampio numero di impianti di cremazione all'interno di un medesimo territorio provinciale (oggi si dovrebbe dire "di area vasta").

Altre regioni hanno in corso l'elaborazione di un proprio piano regionale di coordinamento, come nel caso della regione Veneto, procedimento elaborativo che ha comportato modifiche legislative di "sospensione temporanea" al rilascio di nuove autorizzazioni alla operatività di impianti di cremazione, in attesa del piano di coordinamento. Altrove, non si registrano particolari iniziative.

L'inerzia o la lentezza da parte delle regioni potrebbe essere imputabile al fatto che l'attribuzione di una tale competenza veniva a porsi in ambiti di materia ancora non praticati dalle regioni (all'entrata in vigore della L. 30 marzo 2001, n. 130 non erano ancora vigenti le modifiche apportate dalla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), con la conseguenza che le regioni erano chiamate ad "esplorare una *terra incognita*" (se sia permessa l'espressione), per loro, richiedendo l'acquisizione di elementi loro non immediatamente disponibili e, soprattutto, ad attivare processi di approfondimento, in larga parte per loro nuovi.

Nella sentenza in commento, dove, oltretutto, lo stesso T.A.R. non ignora come possano aversi avuti tentativi locali di "prevenire" la possibilità di "subire" gli effetti del Piano regionale di coordinamento, avviando iniziative, in genere di *project financing*, prima (e abbastanza a ridosso) dell'adozione (e vigenza) del Piano regionale medesimo, si affrontano anche questioni che attengono ai "requisiti" per la realizzazione di nuovi impianti di cremazione, come quelli sulle "distanze minime", sulla popolazione di riferimento, sul potenziale "bacino" di utenza; va segnato, a questo ultimo proposito, come le parti in causa avessero argomentato una possibile "attrazione" anche extra-regionale (Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia ... "senza limiti di sorta" ...), che il T.A.R. adito qualifica come *affermazione, tuttavia, che appare in radicale contrasto con i criteri stabiliti dal Piano regionale di coordinamento.*

Semmai di maggiore interesse, anche se solo sotto il profilo processuale, sono le questioni sollevate su un'asserita inammissibilità del ricorso "collettivo" proposto dalle ricorrenti, perché proposto da soggetti in conflitto di interessi tra loro, eccezione che il T.A.R. ritiene non poter essere condivisa, dal momento che le ricorrenti, benché concorrenti tra loro nello specifico mercato di riferimento, fondano il presente ricorso sull'interesse comune ad impedire l'insediamento di un nuovo impianto di cremazione gestito da un diverso operatore economico all'interno dello stesso bacino di utenza in cui esse operano, con conseguente erosione dei rispettivi volumi d'affari. La sussistenza di un interesse comune tra i soggetti ricorrenti fa sì che il ricorso vada considerato come proposto da una sola parte, anche se soggettivamente complessa, e non da più parti.

Nel complesso, dalla pronuncia discende la presa in considerazione del fatto che il Piano regionale di coordinamento, trovando la propria fonte in norma di legge statale, attributiva di una competenza pianificatoria, assuma un ruolo rilevante nel senso che i criteri per la realizzazione di nuovi impianti di cremazione previsti dai Piani regionali di coordinamento, previsti dall'art. 6, comma 1 L. 30 marzo 2001, n. 130, non costituiscano semplici "linee-guida" derogabili dalle amministrazioni comunali, bensì, al contrario, requisiti minimi inderogabili da recepire integralmente nella strumentazione urbanistica e nei regolamenti comunali di settore. Se una tale coerenza potrebbe esporre a conseguenze foriere di qualche criticità, quello che merita di doversi segnalare è il riconoscimento, ancora una volta (ad es. si veda anche: T.A.R. Umbria, Sez. I, 21 maggio 2018, n. 359), del ruolo insopprimibile delle norme regolamentari dei comuni (art. 117, comma 6, 3° periodo, Cost.).

In ogni caso la vicenda affrontata dal T.A.R. segnala quanto si stiano diffondendo gli appetiti per la realizzazione di impianti di cremazione, utilizzando con larga frequenza lo strumento del *project financing*, da parte di soggetti economici, spesso operanti in altri contesti di mercato, sfruttando anche le difficoltà che gli Enti Locali al presente hanno (tanto più che si tratterebbe, per gli Enti Locali, di programmare investimenti che raramente sarebbero a servizio esclusivo del proprio territorio e della propria popolazione, avendo generalmente un "bacino di riferimento" sovra comunale). Del resto, anche in altri ambiti del settore, sono presenti "istituti" (impianti, strutture, ecc.) per i quali la logica del singolo comune meriterebbe di essere affrontata in termini di "bacino", specie considerando come lontane condizioni (viene da richiamare le condizioni considerate dall'art. 49, comma 2 D.P.R. 285/1990) abbiano o possano avere, attualmente, una ben differente valutazione.

Tornando alla portata dell'art. 6, comma 1 L. 30 marzo 2001, n. 130, e – principalmente – alla sua *ratio* (sopra enunciata), non può evitarsi di osservare come l'attribuzione di una competenza pianificatoria alle regioni non risolva, almeno non da sola, la disomogenea distribuzione degli impianti di cremazione sul territorio nazionale, tanto più che non è pre-definibile se l'ineguale accesso alla pratica funeraria della cremazione nelle diverse zone d'Italia sia causata dalla carenza di impianti di cremazione "vicini" o se la scarsità di questi in talune aree sia dovuta ad una scarsità nella "domanda". Il fatto di non poter individuare *a priori* rapporti di causa-effetto può derivare dalle reciproche interazioni, ma, soprattutto, anche dalla presenza di altri fattori, non ultimi quelli culturali e di tradizione, che operano in materia di destinazioni dei cadaveri delle persone defunte.