

ALLEGATO 3

L.R. Puglia 07/07/2020, n. 16 di modifica alla L.R. n. 34/2008 “Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri”: impugnazione del Governo davanti la Corte Costituzionale CONSIDERAZIONI

Il tema della ripartizione della competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia funeraria trova ancora una volta voce nell’ultima impugnazione del Governo di un’altra legge regionale, atto che si inserisce in quel percorso avviato ormai due anni fa con il ricorso avverso la L.R. Calabria n. 22/2018, e che recentemente ha trovato un primo sbocco nella pronuncia della Corte Costituzionale n. 180 del 30 luglio 2020 avente ad oggetto alcune disposizioni della L.R. Lombardia n. 4/2019.

Di seguito si prenderà in esame il ricorso governativo contro la L.R. Puglia del 7 luglio 2020 n. 16 di modifica alla L.R. n. 34/2008 “Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri”, indicando i motivi di incostituzionalità che sono stati sollevati.

Per comodità di lettura e per agevolare la comprensione si riportano qui sotto gli articoli di interesse:

Art. 1 – Modifiche all’articolo 4 della l.r. 34/2008

1. Il comma 3 dell’articolo 4 (Funzioni e compiti dei comuni) della legge regionale 15 dicembre 2008, n. 34 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri) è sostituito dal seguente:

“3. In deroga a quanto previsto dal comma 2, nei casi di reale necessità il comune può approvare, sentita l’ASL competente per territorio, la costruzione di nuovi cimiteri, l’ampliamento di quelli esistenti o la costruzione di crematori, a una distanza inferiore ai duecento metri dai centri abitati, tranne il caso dei cimiteri di urne.”.

2. All’articolo 4 della l.r. 34/2008 dopo il comma 3 è inserito il seguente:

“3 bis In deroga a quanto previsto dal comma 2, il comune può approvare, nei centri abitati, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, sentita l’ASL competente per territorio, la costruzione di strutture per il commiato e case funerarie di cui all’articolo 17.”.

Art. 2 – Modifiche all’articolo 14 bis della l.r. 34/2008

1. All’articolo 14 bis della l.r. 34/2008 dopo il comma 2 sono aggiunti i seguenti:

“2 bis Il sistema di depurazione ha lo scopo di trattare i gas derivanti dalla decomposizione cadaverica mediante l’impiego di un filtro assorbente con particolari caratteristiche fisico-chimiche o di un filtro biologico, oppure di soluzioni miste al fine di raggiungere lo scopo primario di risolvere i problemi igienici, sanitari e ambientali. La capacità di filtro dovrà garantire che non ci sia percezione olfattiva in atmosfera dei gas provenienti dalla putrefazione, protratta per tutto il periodo di funzionamento del sistema depurativo.”;

“2 ter I filtri devono riportare impresso il marchio del fabbricante, in posizione visibile e la sigla identificativa delle caratteristiche possedute, secondo i criteri uniformi stabiliti dai competenti enti di normazione, ai fini del controllo. Il fabbricante del filtro deve essere in possesso di specifica certificazione e il suo uso deve essere previamente autorizzato dal competente Dipartimento regionale o dal Ministero della salute.”;

“2 quater Al fine di uniformare sul territorio regionale il sistema di sepoltura, i Comuni devono adeguare i propri regolamenti in materia di polizia mortuaria entro 90 giorni dalla data della pubblicazione della presente disposizione, e ne dispongono i controlli.”.

Art. 3 – Modifiche all’articolo 17 della l.r. 34/2008

1. Il comma 2 dell’articolo 17 (Strutture per il commiato) della l.r. 34/2008 è sostituito dal seguente: “2. Tali strutture possono essere utilizzate anche per la custodia e l’esposizione delle salme. Dette strutture si individuano in:

- a) la “casa funeraria”: struttura collocata fuori dalle strutture sanitarie pubbliche o accreditate o dai cimiteri e deputate alla custodia, anche a fine del compimento del periodo di osservazione, e dalla esposizione delle salme e dei feretri, anche a cassa aperta, per lo svolgimento delle cerimonie funebri;
- b) la “sala del commiato”: struttura collocata fuori dalle strutture sanitarie pubbliche o accreditate, anche in cimitero o crematorio, adibita all’esposizione a fini cerimoniali del defunto posto in feretro chiuso.”.

2. All'articolo 17 della l.r. 34/2008 dopo il comma 5 sono aggiunti i seguenti:

"5 bis L'apertura delle strutture per il commiato, con la presenza dei relativi operatori, deve essere garantita per un periodo di dodici ore nei giorni feriali e di otto ore nei giorni prefestivi e festivi.";

"5 ter Non sono ammesse convenzioni tra le strutture sanitarie pubbliche o accreditate e le strutture per il commiato per la gestione dei servizi mortuari sanitari e dei servizi obitoriali.".

Oggetto di impugnazione sono l'art. 1, comma 1 e 2 e l'art. 2 della legge regionale, e i rilevati profili di incostituzionalità sono riportati alla violazione di due norme costituzionali:

- art. 117, co. 3, relativamente alla materia di legislazione concorrente della tutela della salute;
- art. 117, co. 2, lett. g) per la materia di competenza esclusiva dello Stato dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

Più nel dettaglio delle disposizioni impugnate:

- l'art. 1, co. 1 prevedendo che per la costruzione di nuovi cimiteri o l'ampliamento di quelli esistenti sia ammissibile una distanza inferiore ai 200 m in casi di reale necessità, contrasta con l'art. 338 R.D. 1265/1934 (TULS) che consente la riduzione di tale misura solo a determinate condizioni. Quindi, il Governo sostiene una violazione dell'art. 117, co. 3 ravvisando nelle disposizioni contenute nel testo unico delle leggi sanitarie, che rappresenta la legge statale contenente i principi fondamentali in materia di tutela della salute e indica, appunto, anche la distanza da rispettare per edificazione dei cimiteri, un limite invalicabile per il legislatore regionale.
- L'art. 1, co. 2 riporta la stessa deroga per la riduzione della distanza dei 200 m, di cui si è detto per i cimiteri, ma riferita alla costruzione di strutture per il commiato e case funerarie, disciplinate all'art. 17 della L.R. 34/2008, anch'esso oggetto di modifica con il nuovo intervento legislativo regionale. Il rilievo che viene sollevato dal Governo, traducendolo in una violazione dell'art. 117, co. 3 Cost., è relativo alla mancata previsione di tali strutture nelle vigenti disposizioni statali. In particolare, si richiama l'art. 3, comma 1, lettera i) della L. 30 marzo 2001, n. 130, che contiene una delega alla modifica del D.P.R. 285/1990 solo tramite regolamento ex art. 17, comma 1 della L. n. 400/1988, per la disciplina della *"predisposizione di sale attigue ai (soli) crematori per consentire il rispetto dei riti di commemorazione del defunto e un dignitoso commiato"*. Ne deduce, quindi, che la regolamentazione delle case funerarie e delle sale del commiato attenga alla competenza esclusiva del legislatore nazionale perché interferiscono con esigenze di natura igienico-sanitaria.
- L'art. 2, co. 1, che introduce alcune novità sul sistema di depurazione per trattare i gas derivanti dalla decomposizione cadaverica mediante l'impiego di un filtro assorbente o di un filtro biologico, in tema di tumulazione areata e caratteristiche dei feretri. La questione sollevata dal Governo riguarda la previsione regionale per cui *"l'uso del filtro deve essere prevalentemente autorizzato dal competente Dipartimento regionale o dal Ministero della Salute"*. Si rammenta, infatti, che l'art. 77, co. 3 del D.P.R. 285/1990 prevede che *"il Ministero della sanità sentito il Consiglio superiore di sanità, può autorizzare l'uso di valvole o di altri dispositivi idonei a fissare ovvero a neutralizzare i gas della putrefazione"*, e che con circolare Ministero Salute n. 36158 del 11/12/2015 – Autorizzazioni previste dal Regolamento di polizia mortuaria di cui agli artt. 31, 75 e 77 terzo comma del D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, si sono dati i chiarimenti necessari a seguito dell'individuazione delle funzioni e compiti in materia di salute umana conferiti alle Regioni. Con detta circolare si chiarisce che le nuove soluzioni tecnologiche o nuovi prodotti diversi da quelli previsti dal D.P.R. 285/1990 possono essere oggetto di autorizzazione, valida per l'intero territorio nazionale, della Regione sede della ditta proponente, purché si seguano linee guida stabilite in sede statale per l'esame di tali prodotti innovativi. Pertanto, la materia, per gli aspetti tecnici di natura igienico-sanitaria si fa rientrare nel terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, dove lo Stato ha competenza esclusiva a fissare i principi che la vanno a regolare. Nelle argomentazioni del Governo appare centrale il disposto dell'art. 77, co. 3 del regolamento di polizia mortuaria, in quanto si sostiene che il suddetto regolamento, emanato ai sensi dell'art. 358 R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, anche se rientra tra le fonti normative secondarie, vincola l'esercizio della potestà legislativa regionale perché la norma regolamentare citata opera in settori squisitamente tecnici, che di fatto completano la normativa statale primaria tanto da costituire un corpo unico, individuando caratteristiche tecniche che richiedono applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale (Cfr. Corte Cost.

sent. n. 69/2018 e n. 286/2019). E a conclusione del ragionamento che vede la disposizione regolamentare come idoneo parametro interposto per verificare la violazione della norma costituzionale, il Governo richiama la conclusione a cui la stessa Consulta arriva nella recente sent. n. 180/2020 (sul ricorso contro LR Lombardia in materia funeraria, citata in premessa), secondo cui *“in queste limitate ipotesi il mancato rispetto di atti di normazione secondaria, nel caso si verta nelle materie di cui al terzo comma dell’art. 117 della Costituzione e qualora la norma interposta esprima principi fondamentali”*, può comportare *“l’illegittimità costituzionale della norma censurata (sentenza n. 11 del 2014)”*.

Infine, nella medesima disposizione regionale, il Governo ravvisa la violazione del secondo comma dell’art. 117 Cost., lett. g) *“ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”*, di competenza esclusiva del legislatore statale, in quanto essa prevede autorizzazioni ministeriali in ambiti non previsti dalla legge dello Stato; come affermato a più riprese dalla Corte Costituzionale ⁽¹⁾, le attribuzioni degli organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, ma devono trovare il fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedono o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati.

Per meglio comprendere le argomentazioni del Governo è necessario fare un accenno alla sentenza della Corte Costituzionale n. 180/2020, indicata in premessa a queste considerazioni e richiamata dal ricorrente stesso nelle sue argomentazioni.

Ripercorrendo brevemente il giudizio di legittimità costituzionale, il ricorso governativo indicava la violazione degli:

- art. 117, co., 2 lett. i) e l): rispettivamente le materie di “stato civile” e “ordinamento civile”, di competenza esclusiva dello Stato;
- art. 117, co. 3, relativamente alla materia di legislazione concorrente della tutela della salute.

Il primo profilo di incostituzionalità è venuto meno, in quanto, nelle more del processo, la regione Lombardia ha modificato le norme censurate, facendo così venir meno le ragioni poste a fondamento dell’impugnazione.

Con riferimento al secondo profilo, invece, venivano censurate alcune disposizioni, divisibili in due gruppi:

1. Uno avente ad oggetto fattispecie non previste dal D.P.R. 285/1990;
2. L’altro riguardante fattispecie che vengono disciplinate in contrasto con il D.P.R. 285/1990.

In entrambe le ipotesi il regolamento di polizia mortuaria veniva assunto dal ricorrente a norma statale indicante i principi fondamentali della materia di tutela della salute e la Regione. Alla luce di ciò, ed in virtù del riparto della competenza legislativa nelle materie di legislazione concorrente, la Regione avrebbe potuto legittimamente adottare norme di dettaglio nel rispetto di tali principi statali. Dunque, la violazione della norma interposta, vale a dire il D.P.R. 285/1990, avrebbe determinato l’illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali che prevedono fattispecie non regolamentate da quei principi statali o regolamentate in modo contrastante rispetto ad essi.

Questa l’impostazione dell’Avvocatura dello Stato, che però viene smentita dalla Consulta.

I giudici ritengono che le censure prospettate in questo modo non siano sostenibili, in quanto manca qualsiasi argomentazione a sostegno dell’idoneità del D.P.R. 285/1990 ad essere elevato a rango di normativa interposta, contenente principi fondamentali in grado di vincolare la potestà legislativa concorrente della Regione. Il suddetto regolamento rientra infatti tra le fonti normative secondarie, e nel rispetto del principio gerarchico delle fonti, non può vincolare il legislatore regionale né tantomeno può essere considerato lo strumento normativo idoneo con il quale stabilire dei principi fondamentali.

Solo in un caso, sottolinea la Corte *«gli atti di normazione secondaria possano vincolare la potestà legislativa regionale, (...) ovvero quando, “in settori squisitamente tecnici”, intervengono a completare la normativa statale primaria (sent. n. 286 del 2019) e costituiscono “un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale” (sent. n. 69 del 2018)»*.

⁽¹⁾ Cfr.: Corte costituzionale sentenze n. 322/2006, n. 429/2004 e n. 134/2004.

Ecco perché nel ricorso oggetto del presente contributo il Governo indica come parametri interposti per verificare la legittimità delle norme regionali il T.U. Leggi Sanitarie 1265/1934, la L. 130/2001 e il D.P.R. 285/1990 ma quest'ultimo solo nella limitata ipotesi in cui disciplini settori tecnici specifici; proprio per cercare di non incorrere in censure di inammissibilità da parte dei giudici.

In definitiva da tutte queste vicende emerge chiaramente la complessità della questione del riparto di competenze in ambito funerario, che deriva non solo dalla indubbia trasversalità del settore funerario, ma anche dal fatto che per molti anni, in assenza (tutt'ora) di una legge nazionale di regolamentazione del comparto, le regioni sono intervenute a più riprese riportando i loro interventi appunto nell'alveo della materia concorrente della tutela della salute.

Una situazione chiaramente difficoltosa a cui la sentenza della Corte Costituzionale ha solo in parte potuto dare risposta, avendo come indicazione di parametro interposto per la verifica della violazione dell'art. 117, co. 3 Cost. le norme del regolamento nazionale di polizia mortuaria D.P.R. 285/1990. E sarebbero state importanti pronunce della Consulta aventi ad oggetto i ricorsi governativi di impugnazione di altre leggi regionali, basati invece sul comma 2 dell'art. 117 Cost., (ci si riferisce in particolare ai motivi di impugnazione per violazione dell'art. 117, co. 2, lett. l), e), i) rispettivamente dell'"ordinamento civile", della "tutela della concorrenza" e dello "stato civile"), ma le regioni Calabria e Sicilia, che avevano visto impugnare le proprie leggi, hanno provveduto ad abrogare o modificare le parti impuginate adeguandole alla normativa statale e conseguentemente il Governo ha rinunciato al ricorso per legittimità costituzionale ⁽²⁾.

Rimangono quindi in attesa della pronuncia su questo ultimo ricorso e di vedere come verranno impostati gli altri futuri ricorsi governativi avverso leggi regionali dopo questa prima sentenza della Corte Costituzionale.

⁽²⁾ In data 30 settembre 2020 il Consiglio dei Ministri ha deliberato la rinuncia all'impugnativa di due leggi della regione Calabria:

- la L.R. 5 dicembre 2019, n. 53 recante "Interpretazione autentica dell'art. 8, comma 2 della L.R. 29 novembre 2019, n. 48 (Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria)", perché la Regione è intervenuta con legge successiva abrogando la legge impugnata;

- la L.R. 29 novembre 2019, n. 48 recante "Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria", in quanto con legge successiva la Regione ha provveduto a modificare le disposizioni impuginate adeguandole alla normativa statale.

Sul contenuto dei ricorsi governativi delle due leggi si rimanda rispettivamente alle nostre circolari p.n. 1669 del 19/06/2020 e p.n. 1473 del 03/03/2020. Il comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 64 è reperibile al seguente link:

<http://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-64/15299>

In data 18 ottobre 2020 il Consiglio dei Ministri ha deliberato la rinuncia all'impugnativa della L.R. Sicilia 3 marzo 2020, n. 4 recante "Disposizioni in materia cimiteriale, di polizia mortuaria e di attività funeraria. Modifiche alla L.R. 17 agosto 2010, n. 18", in quanto la Regione, con successiva legge regionale, ha modificato le disposizioni impuginate adeguandole alla normativa statale di riferimento.

Sul contenuto del ricorso governativo si rimanda alla nostra circolare p.n. 1661 del 12/06/2020.

Il comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 67 è reperibile al seguente link:

<http://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-67/15454>