

## ALLEGATO 2

### Considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 166 del 23 luglio 2021 di declaratoria di illegittimità di alcune disposizioni della L.R. Puglia in materia funeraria

Nelle considerazioni svolte nell'Allegato 3 alla circolare SEFIT n. 1758 del 3/11/2020 (cui si rimanda per approfondimenti) sull'impugnazione governativa per ritenuta illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della L.R. Puglia 7 luglio 2020, n. 16, di modifica della L.R. 15 dicembre 2008, n. 34 "Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri", si evidenziava il cambio di impostazione del Governo rispetto ai precedenti gravami nella proposizione del relativo ricorso a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale n. 180 del 30 luglio 2020 avente ad oggetto alcune disposizioni della L.R. Lombardia n. 4/2019.

In quella sentenza, lo si rammenta, la Consulta sostiene la non 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 in materia di tutela della salute, salvo nell'ipotesi in cui in settori squisitamente tecnici, le disposizioni regolamentari intervengano a completare la normativa statale primaria e costituiscano un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede.

Conseguentemente, il Governo nel ricorso contro la L.R. Puglia ha indicato come parametri interposti per verificare la legittimità delle norme regionali il T.U. Leggi Sanitarie approvato con R.D. 1265/1934 e il D.P.R. 285/1990 citato, ma quest'ultimo solo nella limitata ipotesi in cui disciplini settori tecnici specifici.

A distanza di quasi un anno, la Corte costituzionale si è pronunciata con la sentenza n. 166 del 23 luglio 2021 confermando la su indicata impostazione. Di seguito si ricostruiscono i passaggi fondamentali.

Tre risultano i motivi di censura su cui i giudici si sono pronunciati:

1. L'art. 1, comma 1 della L.R. 16/2020 <sup>(1)</sup>, sulla possibilità per il Comune di approvare deroghe alla c.d. fascia di rispetto cimiteriale, che secondo il ricorrente violerebbe l'art. 117, comma 3 Cost., contravvenendo al principio fondamentale della materia concorrente "tutela della salute", dettato dall'art. 338 del R.D. 1265/1934 <sup>(2)</sup> (d'ora in poi TULLSS).

---

<sup>(1)</sup> **L.R. Puglia 16/2020 – 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."

<sup>(2)</sup> **R.D. 1265/1934 – Art. 338**

I cimiteri devono essere collocati alla distanza di almeno 200 metri dal centro abitato. È vietato costruire intorno ai cimiteri nuovi edifici entro il raggio di 200 metri dal perimetro dell'impianto cimiteriale, quale risultante dagli strumenti urbanistici vigenti nel comune o, in difetto di essi, comunque quale esistente in fatto, salve le deroghe ed eccezioni previste dalla legge.

Le disposizioni di cui al comma precedente non si applicano ai cimiteri militari di guerra quando siano trascorsi 10 anni dal seppellimento dell'ultima salma.

Il contravventore è punito con l'ammenda fino a lire mille e deve inoltre, a sue spese, demolire l'edificio o la parte di nuova costruzione, salvi i provvedimenti di ufficio in caso di inadempienza.

Il consiglio comunale può approvare, previo parere favorevole della competente azienda sanitaria locale, la costruzione di nuovi cimiteri o l'ampliamento di quelli già esistenti ad una distanza inferiore a 200 metri dal centro abitato, purché non oltre il limite di 50 metri, quando ricorrano, anche alternativamente, le seguenti condizioni:

a) risulti accertato dal medesimo consiglio comunale che, per particolari condizioni locali, non sia possibile provvedere altrimenti; b) l'impianto cimiteriale sia separato dal centro urbano da strade pubbliche almeno di livello comunale, sulla base della classificazione prevista ai sensi della legislazione vigente, o da fiumi, laghi o dislivelli naturali rilevanti, ovvero da ponti o da impianti ferroviari.

Per dare esecuzione ad un'opera pubblica o all'attuazione di un intervento urbanistico, purché non vi ostino ragioni igienico-sanitarie, il consiglio comunale può consentire, previo parere favorevole della competente azienda sanitaria locale, la riduzione della zona di rispetto tenendo conto degli elementi ambientali di pregio dell'area, autorizzando l'ampliamento di edifici preesistenti o la costruzione di nuovi edifici. La riduzione di cui al periodo precedente si applica con identica procedura anche per la realizzazione di parchi, giardini e annessi, parcheggi pubblici e privati, attrezzature sportive, locali tecnici e serre.

Al fine dell'acquisizione del parere della competente azienda sanitaria locale, previsto dal presente articolo, decorsi inutilmente due mesi dalla richiesta, il parere si ritiene espresso favorevolmente.

All'interno della zona di rispetto per gli edifici esistenti sono consentiti interventi di recupero ovvero interventi funzionali all'utilizzo dell'edificio stesso, tra cui l'ampliamento nella percentuale massima del 10 per cento e i cambi di destinazione d'uso, oltre a quelli previsti dalle lettere a), b), c) e d) del primo comma dell'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457.

La Corte ritiene la censura fondata in quanto considera l'art. 338 del TULLSS espressione di un principio fondamentale della materia concorrente "tutela della salute" richiamata. Per poter qualificare una disposizione statale come principio fondamentale, secondo giurisprudenza costante della stessa Corte, si deve avere riguardo al suo contenuto e alla sua funzione nel sistema, e deve rispondere ad esigenze di coerenza sistematica e uniformità di disciplina a livello nazionale. E l'art. 338 del TULLSS secondo i giudici soddisfa tali valutazioni e quindi viene usato come parametro interposto per valutare la legittimità della disposizione regionale, la quale, presentando diversi punti di contrasto, viene dichiarata illegittima.

2. L'art. 1, comma 2 della L.R. 16/2020 <sup>(3)</sup>, sulla facoltà del Comune di autorizzare la costruzione nei centri abitati di case funerarie e sale del commiato, che, sempre a detta della ricorrente, violerebbe l'art. 117, co. 2, lett. g) della Cost. ("ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", materia di competenza esclusiva dello Stato) e l'art. 117, co. 3 della Cost. relativamente all'art. 338 del TULLSS sostenendo che la disciplina sulla fascia di rispetto per i cimiteri sia vincolante anche per le strutture funerarie sopra citate. La prima censura viene dichiarata inammissibile dalla Corte per un vizio formale (mancata corrispondenza tra i motivi di censura indicati nella delibera di autorizzazione ad impugnare del Consiglio dei ministri e quelli indicati nel ricorso); la seconda non viene accolta. A parere dei giudici, le case funerarie e sale del commiato non sono sussumibili nella nozione di cimitero e pertanto ad esse non è estensibile la disciplina prevista per i cimiteri in tema di fascia di rispetto; conseguentemente non si può configurare una violazione della norma costituzionale relativamente alla norma interposta di cui all'art. 338 del TULLSS.
3. L'art. 2, comma 1 della L.R. 16/2020 <sup>(4)</sup>, sulla competenza ad autorizzare l'uso dei filtri di depurazione dei gas derivanti dai processi di naturale decomposizione cadaverica, che si porrebbe in contrasto sempre con l'art. 117, co. 2, lett. g) della Cost. e con l'art. 117, co. 3 della Cost., relativamente all'art. 77, co. 3 del D.P.R. 285/1990 il quale, in un ambito specificamente tecnico quale la disciplina dei filtri, può essere considerato principio fondamentale della materia concorrente "tutela della salute". La Corte sostiene infatti che la citata disposizione del regolamento nazionale di polizia mortuaria "assegna al <<Ministro della sanità>> il compito di autorizzare l'uso di valvole o di altri dispositivi idonei al medesimo fine, avendo riguardo, secondo la circolare del Ministero della salute 11 dicembre 2015, n. 36158 (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), "all'autorizzazione recante una regola tecnica di natura igienico-sanitaria, [...] da considerarsi come provvedimento sostanzialmente normativo"; (...) secondo la medesima circolare, alle Regioni spetta autorizzare i singoli manufatti, verificando la loro corrispondenza alle prescrizioni tecniche fornite". Diversamente, la disposizione regionale impugnata prevede una competenza alternativa dell'organo statale rispetto a quella dell'organo regionale per l'autorizzazione all'uso dei filtri. Pertanto si configura violazione dell'art. 117, co. 2 lett. g) della Cost. con conseguente declaratoria di illegittimità della disposizione censurata ed assorbimento dell'altra censura per violazione dell'art. 117, co. 3 della Cost.

In conclusione, la Corte conferma un principio importante che fa luce nel complesso riparto di competenze in ambito funerario tra legislatore regionale e statale, per cui, come già rappresentato, le disposizioni regolamentari nazionali di cui al D.P.R. 285/1990 possono valere come norma interposta per valutare la contrarietà di una norma regionale all'art. 117 co. 3 della Cost. solo quando disciplinano aspetti tecnici e siano complementari alla disposizione di rango primario che li prevede.

Restando a disposizione per ulteriori chiarimenti, si porgono cordiali saluti.

---

<sup>(3)</sup> L.R. Puglia 16/2020 – Art. 1 (Modifiche all'articolo 4 della l.r. 34/2008)

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."*

<sup>(4)</sup> L.R. Puglia 16/2020 – 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."*