

Prot. n. AMP/DPA/1493

Bologna, 21 GEN. 2005

Ai Comuni dell'Emilia-Romagna
Alle Province dell'Emilia-Romagna
Ai Direttori dei Dipartimenti di Sanità pubblica
delle Aziende Usl dell'Emilia-Romagna

e p.c. Alle Federazioni regionali in Emilia-Romagna:

- degli Ordini provinciali degli Ingegneri,
- degli Ordini provinciali degli Architetti,
- dei Collegi provinciali dei Geometri,
- dei Collegi provinciali dei Periti Industriali,
- dei Collegi provinciali dei Periti Agrari;

Al Collegio regionale dei Geologi

LORO SEDI

OGGETTO: INDICAZIONE IN MERITO ALL'INTERPRETAZIONE DELL'ART. 4 DELLA L.R. 19 DEL 2004 RELATIVO ALLA DISCIPLINA DELLE FASCE DI RISPETTO CIMITERIALE.

1. PREMESSA

Con la presente circolare si intendono fornire indicazioni agli enti locali e alle Aziende Unità sanitarie locali, per coordinare l'applicazione delle disposizioni regionali e di quelle statali che regolano la tematica delle fasce di rispetto cimiteriali. Da più parti sono infatti stati sollevati dubbi interpretativi circa i rapporti tra la recente normativa regionale, introdotta dall'art. 4 della L.R. 29 luglio 2004, n. 19, e la disciplina statale di dettaglio della medesima materia dettata dall'art. 28 della legge 1 agosto 2002, n. 166.

A tale scopo appare utile premettere una rapida disamina delle due normative al fine di ricostruire la disciplina vigente nella nostra regione, frutto dell'integrazione delle due disposizioni.

2. QUADRO LEGISLATIVO STATALE

L'art. 28 della L. 166 del 2002 ha modificato l'art. 338 del R.D. del 1934 "Testo unico delle leggi sanitarie" ed ha abrogato alcune disposizioni del DPR 285 del 1990 "Regolamento di polizia mortuaria".

E' stato inserito l'obbligo per i Comuni di definire la fascia di rispetto di 200 m. con i piani regolatori.

Il vincolo cimiteriale resta fissato in m. 200 (i cimiteri devono essere collocati ad almeno 200 metri dal centro abitato).

Resta il divieto di costruire entro il raggio di 200 m. dal perimetro dei cimiteri nuovi edifici, salve le eccezioni e le deroghe di seguito indicate, che attengono alla riduzione della fascia di rispetto ed agli interventi edilizi ammessi sugli edifici esistenti all'interno della medesima fascia.

2.1. Riduzione della fascia di rispetto per ampliare il cimitero

E' rimasta la possibilità di costruire nuovi cimiteri o ampliare il cimitero esistente prevedendo (attraverso delibera del Consiglio comunale e parere favorevole dell'USL) una fascia di rispetto ridotta fino a 50 metri dal centro abitato, qualora alternativamente:

- non sia possibile provvedere diversamente,
- il cimitero da ampliare sia separato dal centro abitato da strada, ferrovia, fiumi, ecc.

Le novità introdotte dall'art. 28 della L. 166/2002 riguardano il regime delle deroghe a favore degli insediamenti disciplinato ai commi 5, 6, 7.

2.2. Riduzione della fascia di rispetto per realizzare nuove previsioni

Il Consiglio comunale può consentire (previo parere favorevole dell'USL) la riduzione della fascia per:

- a) realizzare ad un'opera pubblica,
- b) attuare un intervento urbanistico,
- c) realizzare parchi e giardini,
- d) realizzare parcheggi pubblici e privati,
- e) realizzare attrezzature sportive,
- f) realizzare locali tecnici e serre.

Contestualmente alla riduzione il Consiglio comunale autorizza, qualora necessario, la costruzione di nuovi edifici o l'ampliamento degli esistenti.

2.3. Interventi sugli edifici esistenti ammessi all'interno della fascia di rispetto

Per gli edifici collocati dentro la fascia di rispetto la norma statale consente interventi di:

- a) manutenzione ordinaria e straordinaria,
- b) restauro e risanamento conservativo,
- c) ristrutturazione edilizia,
- d) cambi d'uso,
- e) ampliamenti nella percentuale massima del 10%.

Più in generale sono consentiti gli interventi di recupero e gli interventi funzionali all'utilizzo dell'edificio.

2.4. Parere conforme della USL

E' stabilita anche una norma procedurale: il parere USL è obbligatorio e vincolante in entrambi i casi di riduzione della fascia. Deve essere reso entro 60 giorni dalla richiesta e l'inutile decorso del tempo equivale ad assenso.

3. QUADRO LEGISLATIVO REGIONALE

L'art. 4 della L.R. 19 del 2004:

- ha stabilito che i cimiteri di norma sono collocati ad almeno 200 metri dal centro abitato;
- ha previsto la deroga all'ampiezza della fascia fino a 50 metri per ampliare i cimiteri;
- ha posto il divieto di costruire nuovi edifici entro la fascia;
- ha previsto che i Comuni possano autorizzare ampliamenti degli edifici esistenti nella fascia di rispetto, sentita l'USL.

La legge regionale non ha espressamente previsto tutte le ipotesi di deroga della fascia di rispetto previste dalla legge statale, cioè non ha disciplinato il caso di riduzione della fascia per

realizzare opere pubbliche e nuovi interventi urbanistici. Manca poi la disciplina sugli interventi di recupero per gli edifici esistenti e non è definito il limite dell'ampliamento ammissibile.

Pertanto la legge regionale non ha escluso l'applicazione dell'art. 338 del R.D. 1265 del 1934, non avendo dettato una disciplina interamente sostitutiva di quella statale sulla fascia di rispetto cimiteriale.

D'altro canto non è disapplicata la normativa nazionale e la disposizione transitoria della legge regionale (art. 16) non dà indicazioni al riguardo: si limita infatti a consentire in materia funeraria l'applicazione del DPR 285 del 1990 per quanto non previsto e non diversamente disciplinato dalla stessa legge regionale.

4. COORDINAMENTO DELLE DUE NORMATIVE

4.1. Occorre considerare che il tema in questione rientra nelle materie del governo del territorio e della tutela della salute appartenenti alla legislazione concorrente, la quale, secondo il quadro costituzionale, viene regolata dalla legge dello Stato nella definizione dei principi fondamentali, ma anche dalle disposizioni normative statali vigenti, che in via suppletiva e transitoria, regolano i restanti aspetti delle materie appartenenti alla potestà legislativa regionale, in carenza di una normativa regionale di dettaglio.

Infatti, la legge 131 del 2003, cosiddetta "legge La Loggia", ha stabilito, in attuazione dell'art. 117, commi primo e terzo della Costituzione, che le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della stessa legge (11.6.2003) e regolanti le materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte Costituzionale.

Fatta questa premessa occorre esaminare la norma regionale per verificare se le sue disposizioni superano *in toto* l'art. 338 del citato Testo Unico e ne precludono pertanto l'applicazione.

4.2. La prima ipotesi di riduzione finalizzata alla costruzione di nuovi cimiteri, all'ampliamento di quelli esistenti e alla costruzione dei crematori è prevista e disciplinata al comma 3 dell'art. 4 della L.R. 19 del 2004. Per realizzare tali interventi la disposizione consente di ridurre la fascia, fino a 50 metri, sulla base di un piano cimiteriale che valuti le esigenze nell'arco di almeno venti anni.

4.3. La seconda ipotesi di riduzione della fascia volta a realizzare nuove previsioni urbanistiche ed edilizie è prevista dall'art. 338 del T.U. Essa non essendo espressamente regolata dall'articolo 4 della legge regionale in questione, può considerarsi ammessa, dal momento che l'ampiezza della fascia non è definita dalla disposizione regionale in maniera tassativa ma è fissata "di norma" in almeno 200 metri. L'interpretazione letterale dell'art. 4 della legge regionale consente pertanto ai Comuni di ridurre l'ampiezza della fascia di rispetto attraverso apposito atto deliberativo del Consiglio comunale, assunto previo parere favorevole della Azienda Unità sanitaria locale, e la (anche contestuale) adozione dei necessari strumenti urbanistici.

Si ritengono altresì attuabili le previsioni urbanistiche contenute nei piani vigenti, approvati prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 19 del 2004, in quanto la normativa regionale non esclude la potestà comunale di ridelimitare l'ampiezza della fascia.

Nella fascia di rispetto, sia essa di almeno 200 metri dal perimetro dell'impianto cimiteriale o ridotta nei casi appena detti, non è invece ammessa la costruzione di nuovi edifici.

Nel merito degli interventi urbanistici ammessi per effetto delle previsioni dell'art. 338 del T.U., giova ricordare che, correttamente, la giurisprudenza ha più volte sottolineato che la previsione delle fasce di rispetti cimiteriali risponde non soltanto alla necessità di salvaguardare le esigenze igieniche ma anche di assicurare la tranquillità e il decoro dei luoghi di sepoltura,

richiedendo, conseguentemente, usi compatibili delle aree contigue, in special modo nei casi di riduzione della medesima fascia di rispetto.

4.4. In ordine alla terza tematica, che attiene agli interventi edilizi ammissibili all'interno della fascia di rispetto, si ritiene che possano essere realizzati esclusivamente gli interventi sul patrimonio edilizio esistente, dal momento che, sia la norma statale che quella regionale, ammettono interventi che comportano al massimo l'ampliamento degli edifici, sentito il parere igienico sanitario dell'AUSL competente.

Più in particolare, quanto agli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, nel silenzio dell'art. 4 della citata legge regionale si deve ritenere, ancora una volta, che trovi applicazione la disciplina statale (art. 338 del T.U.) che ammette all'interno della fascia di rispetto opere di manutenzione straordinaria, di restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia, sempre che detti interventi edilizi siano consentiti dalla pianificazione urbanistica vigente¹.

Le medesime considerazioni valgono per i cambi di destinazione d'uso senza opere degli edifici esistenti nelle fasce cimiteriali, che, in assenza di ogni disciplina regionale, devono ritenersi ammessi ai sensi dell'art. 338 del T.U., fatta salva l'osservanza delle previsioni dei piani urbanistici vigenti.

Quanto agli interventi di ampliamento degli edifici esistenti si nota come la legge regionale n. 19 del 2004 abbia subordinato il rilascio del relativo titolo edilizio ad una valutazione di ordine igienico sanitario, da parte della AUSL, sempre che detti interventi di ampliamento siano ammessi dalla pianificazione urbanistica vigente.

In tal modo è stata superata la previsione statale che consentiva comunque tale tipologia di intervento edilizio, ma entro il limite massimo del 10% del manufatto originario.

Più in particolare, il rilascio del permesso di costruire o l'eventuale presentazione della denuncia di inizio attività (nei casi di c.d. superdia previsti dagli strumenti urbanistici ai sensi dell'art. 9 della legge regionale n. 31 del 2002) sono subordinati alla previa acquisizione del parere (obbligatorio ma non vincolante) della AUSL. La domanda di rilascio del permesso di costruire può essere presentata allo sportello unico per l'edilizia anche in caso di parere negativo della AUSL, potendo l'amministrazione comunale, con motivazioni puntuali e circostanziate, disattendere il parere. In caso di parere negativo per interventi soggetti a Dia, gli interessati possono presentare all'amministrazione comunale, prima della presentazione del titolo abilitativo edilizio, apposita domanda di autorizzazione amministrativa, avente natura igienico sanitaria, che può eventualmente essere rilasciata superando le valutazioni negative della AUSL, allorché ricorrano motivazioni puntuali e circostanziate.

L'Assessore regionale
alla Sanità

Giovanni Bissoni

L'Assessore regionale alla Programmazione
territoriale Politiche abitative Riqualificazione urbana

Pier Antonio Rivola

¹ Sotto questo aspetto peraltro la norma statale trova riscontro nell'art. 5 della L.R. n. 31 del 2002, secondo il quale, le attività edilizie di minore impatto, strettamente connesse ad opere tese a garantire l'uso e il mantenimento della proprietà privata, sono consentite, previo titolo abilitativo, negli ambiti parzialmente pianificati o privi di pianificazione. Pertanto in assenza di previsioni urbanistiche ed edilizie, negli edifici e nei manufatti esistenti nelle fasce di rispetto possono essere eseguiti gli interventi di manutenzione, di ristrutturazione di singole unità immobiliari e di restauro e risanamento.