



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE  
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME  
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE  
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

---

Puglia	Legge n° 16 del 07/07/2020	BUR n°99 del 09/07/2020
ID:14016	Esito: Impugnativa	(Scadenza 07/09/2020)

***Modifiche alla legge regionale 15 dicembre 2008, n. 34 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio), disposizioni attuative della legge regionale 29 dicembre 2017, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2018)) e disposizioni varie in materia di opere pubbliche***

La legge della Regione Puglia del 07 luglio 2020, n. 16, recante “Modifiche alla legge regionale 15 dicembre 2008, n. 34 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio), disposizioni attuative della legge regionale 29 dicembre 2017, n. 67 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2018) e disposizioni varie in materia di opere pubbliche”, presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale.

1) l'art. 1, comma 1, che sostituisce il comma 3 dell'articolo 4 della L.R. 34/2008, prevede che “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.".

Tale previsione si pone in contrasto con l'articolo 338 del Regio Decreto del 1934, come modificato dall'articolo 28, comma 1, lett. B) della legge 1° agosto 2002, n.166, "Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie", che, a tutela della salute delle persone, stabilisce che il consiglio comunale ha la possibilità di approvare la costruzione di nuovi cimiteri o l'ampliamento di quelli esistenti a una distanza inferiore a 200 metri dal centro abitato, solo a determinate condizioni, indicate nello stesso articolo. L'art. 338 del menzionato Regio Decreto prevede infatti che "I cimiteri devono essere collocati alla distanza di almeno 200 metri dal centro abitato. E' 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 (...) 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 ricorrono, 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".

Pertanto, poiché le distanze da rispettare per l'edificazione dei cimiteri, attengono alla tutela della salute dei cittadini, la norma regionale in esame che non rispetta tali regole contrasta con i principi fondamentali in materia di tutela della salute, in violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione.

2) Le medesime censure formulate nei confronti dell'art. 1, comma 1, possono svolgersi anche avverso il comma 2 dello stesso articolo 1, che aggiunge all'articolo 4 della l.r. n. 34/2008 (Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri) il comma 3-bis del seguente tenore "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".

In merito alla legittimità di siffatta deroga si esprimono dubbi, rammentando che le strutture per il commiato e le case funerarie - di cui l'attuale articolo 17 della legge regionale n. 34 del 2008, così come modificato dalla legge in esame, reca una puntuale definizione - non sono contemplate dalle vigenti disposizioni statali; in particolare, l'articolo 3, comma 1, lettera j) della legge 30 marzo 2001, n. 130, contiene una delega alla modifica del Regolamento di polizia mortuaria, il D.P.R. n. 285/1990, tramite regolamento ex art. 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988, per la disciplina della "predisposizione di sale attigue ai (solii) crematori per consentire il rispetto dei riti di commemorazione del defunto e un dignitoso commiato".

3) Il successivo art. 2, al comma 1, intervenendo sull'art. 14-bis della legge regionale n. 38, riguardante la tumulazione areata e le caratteristiche dei feretri, introduce — tra l'altro — talune disposizioni regolanti il sistema di depurazione che, secondo quanto prevede la nuova norma, ha lo scopo di trattare i gas derivanti dalla decomposizione cadaverica mediante l'impiego di un filtro assorbente o di un filtro biologico. Dopo aver stabilito requisiti e caratteristiche del filtro, si prevede che «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».

In particolare il menzionato art. 2, introduce alcuni commi aggiuntivi all'articolo 14-bis della l.r. n. 34/2008, specificando che:

“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 novanta giorni dalla data della pubblicazione della presente disposizione, e ne dispongono i controlli”.

Al riguardo, si rappresenta in via preliminare che le valvole per feretri (come gli altri dispositivi idonei a neutralizzare i gas della

putrefazione) sono soggetti ad autorizzazione ai sensi dell'art. 77, comma 3, del D.P.R. n. 285/90, a norma del quale "Il Ministro 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".

Tale autorizzazione, all'indomani del D.P.C.M. 26 maggio 2000, con cui, in attuazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 112 del 1998, sono state individuate le funzioni e i compiti in materia di salute umana conferiti alle regioni - ivi incluse le autorizzazioni previste dal regolamento di polizia mortuaria - e secondo quanto chiarito dalla Circolare del Ministero della salute n. 36158 del 11 dicembre 2015 "Autorizzazioni previste dal Regolamento di polizia mortuaria di cui agli att. 31, 75 e 77 terzo comma del DPR 10 settembre 1990, n. 285", spetta alle regioni per quanto riguarda i singoli manufatti delle società produttrici/importatrici di materiali funerari; viceversa, sono definite dal Ministero della salute, previa acquisizione di parere da parte del Consiglio Superiore di Sanità, unicamente le prescrizioni tecniche di natura igienico sanitaria, correlate allo specifico utilizzo (trasporto, inumazione, tumulazione o cremazione), per le tipologie di materiali diversi da quelli previsti dal D.P.R. n. 285/1990.

A latere di siffatta constatazione, si ricorda che, in ogni caso, le valvole autorizzate in passato dal Consiglio superiore di sanità non erano filtri biologici, bensì dispositivi per evitare problemi pressori; i filtri biologici menzionati nella legge in esame sono dotati di scarsa efficacia in termini di tutela della salute e non possono sicuramente ovviare ai problemi olfattivi cui si andrebbe incontro, laddove i cimiteri venissero costruiti in prossimità delle case.

Pertanto, ad oggi, non risultano autorizzati filtri del tipo di quelli il cui impiego è previsto dalla norma regionale segnalata.

Considerato che, per gli aspetti tecnici, la materia de qua ricade in ambito sanitario, le disposizioni regionali sopra segnalate configurano una violazione della competenza legislativa statale a fissare i principi fondamentali in materia di "tutela della salute", ai sensi dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione (cfr. tra l'altro Corte cost. sent n. 274 del 2012).

Si rileva, inoltre, che l'articolo 2 nel prevedere autorizzazioni ministeriali in ambiti non previsti dalla legge dello Stato, viola altresì l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione che riserva alla legislazione statale l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali. La Corte costituzionale ha, infatti, in varie occasioni affermato che le attribuzioni degli organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni; esse debbono trovare il fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedono o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati (cfr., Corte costituzionale n. 322/2006; Corte costituzionale n. 429/2004; Corte costituzionale n. 134/2004).

Per i motivi esposti, le norme regionali sopra indicate devono essere impugnate dinanzi alla Corte Costituzionale, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.