

CODEX

collana diretta da **PAOLO LORO**

demanio beni pubblici

CDX52

IL CODICE DEL CIMITERO

aprile 2020

**guida normativa e
raccolta giurisprudenziale**

EXEO edizioni 

ISBN formato pdf 978-88-6907-280-2

RACCOLTE, LINEA CODICISTICA

professionisti

pubblica amministrazione

IL CODICE DEL CIMITERO

aprile 2020

GUIDA NORMATIVA
E RACCOLTA GIURISPRUDENZIALE

EXEO edizioni 

RACCOLTE
linea codicistica

ISBN formato pdf: 978-88-6907-280-2

professionisti

pubblica amministrazione

Abstract: La presente opera si propone come una raccolta di provvedimenti di rango normativo ed attuativo in materia di CIMITERI e DEMANIO CIMITERIALE. Tutti i testi sono presentati in versione consolidata che ne assicura la corretta lettura nel contesto delle numerose modifiche intervenute nel tempo. Il compendio di giurisprudenza a corredo del *corpus* normativo completa efficacemente la panoramica giuridica della materia, rendendo la presente opera indispensabile agli operatori del settore.

Copyright © 2020 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. Le massime/sintesi, quando costituiscono una rielaborazione delle pronunce da cui sono tratte, sono opera protetta dal diritto di autore e possono essere utilizzate solo citando la fonte e per fini non commerciali. La classificazione delle massime costituisce parimenti opera protetta dal diritto di autore, di cui nessun uso è consentito. Sono consentite esclusivamente citazioni a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dalla menzione della fonte. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale dell'utilizzatore, e comunque mai a scopo commerciale. **Il presente prodotto può essere utilizzato esclusivamente dalla persona fisica acquirente o da un singolo destinatario in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica. Ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque, totale o parziale, è vietata senza il consenso scritto dell'editore..**

Disclaimer: pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che le sintesi siano elaborate con la cura necessaria, si avverte che errori, inesattezze, ambiguità od omissioni sono sempre possibili. Con riguardo a ciò, l'editore e il curatore si esimono da ogni responsabilità, **invitando l'utente a confrontare le sintesi con il contenuto della relativa sentenza, nonché a verificare presso le fonti ufficiali l'effettiva corrispondenza delle sintesi e degli estratti alla pronuncia di cui sono riportati gli estremi.** Si avvisa inoltre l'utente che la presente raccolta, da utilizzarsi come uno spunto di partenza per ricerche più approfondite, non ha alcuna pretesa di esaustività rispetto all'argomento trattato.

Edizione: 1 aprile 2020 | materia: demanio e beni pubblici | collana: CODEX diretta da Paolo Loro | nic: 53 | tipologia: raccolta | linea: codicistica | formato: digitale, pdf | codice prodotto: CDX52 | ISBN: 978-88-6907-280-2 | editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova

c) l'entità dei costi di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio;

d) l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, coerente con le prevalenti condizioni di mercato.

2. La tariffa costituisce il corrispettivo dei servizi pubblici; essa è determinata e adeguata ogni anno dai soggetti proprietari, attraverso contratti di programma di durata poliennale, nel rispetto del disciplinare e dello statuto conseguenti ai modelli organizzativi prescelti.

3. Qualora i servizi siano gestiti da soggetti diversi dall'ente pubblico per effetto di particolari convenzioni e concessioni dell'ente o per effetto del modello organizzativo di società mista, la tariffa è riscossa dal soggetto che gestisce i servizi pubblici.

Legge 30 marzo 2001, n. 130. Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri.

(G.U. 19 aprile 2001, n. 91).

TESTO VIGENTE AL 1/4/2020

Art. 1. (Oggetto).

1. La presente legge disciplina la pratica funeraria della cremazione, nonché, nel rispetto della volontà del defunto, la dispersione delle ceneri.

Art. 2. (Modifiche all'articolo 411 del codice penale).

1. All'articolo 411 del codice penale sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

"Non costituisce reato la dispersione delle ceneri di cadavere autorizzata dall'ufficiale dello stato civile sulla base di espressa volontà del defunto.

La dispersione delle ceneri non autorizzata dall'ufficiale dello stato civile, o effettuata con modalità diverse rispetto a quanto indicato dal defunto, è punita con la reclusione da due mesi a un anno e con la multa da lire cinque milioni a lire venticinque milioni".

Art. 3. (Modifiche al regolamento di polizia mortuaria, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285).

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro della sanità, sentiti il Ministro dell'interno e il Ministro della giustizia, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, si provvede alla modifica del regolamento di polizia mortuaria, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, sulla base dei seguenti principi:

a) l'autorizzazione alla cremazione spetta all'ufficiale dello stato civile del comune di decesso, che la rilascia acquisito un certificato in carta libera del medico necroscopo dal quale risulti escluso il sospetto di morte dovuta a reato ovvero, in caso di morte improvvisa o sospetta segnalata all'autorità giudiziaria, il nulla osta della stessa autorità giudiziaria, recante specifica indicazione che il cadavere può essere cremato;

b) l'autorizzazione alla cremazione è concessa nel rispetto della volontà espressa dal defunto o dai suoi familiari attraverso una delle seguenti modalità:

1) la disposizione testamentaria del defunto, tranne nei casi in cui i familiari presentino una

dichiarazione autografa del defunto contraria alla cremazione fatta in data successiva a quella della disposizione testamentaria stessa;

2) l'iscrizione, certificata dal rappresentante legale, ad associazioni riconosciute che abbiano tra i propri fini statuari quello della cremazione dei cadaveri dei propri associati, tranne nei casi in cui i familiari presentino una dichiarazione autografa del defunto fatta in data successiva a quella dell'iscrizione all'associazione. L'iscrizione alle associazioni di cui al presente numero vale anche contro il parere dei familiari;

3) in mancanza della disposizione testamentaria, o di qualsiasi altra espressione di volontà da parte del defunto, la volontà del coniuge o, in difetto, del parente più prossimo individuato ai sensi degli articoli 74, 75, 76 e 77 del codice civile e, in caso di concorrenza di più parenti dello stesso grado, della maggioranza assoluta di essi, manifestata all'ufficiale dello stato civile del comune di decesso o di residenza. Nel caso in cui la volontà sia stata manifestata all'ufficiale dello stato civile del comune di decesso, questi inoltra immediatamente il relativo processo verbale all'ufficiale dello stato civile del comune di ultima residenza del defunto;

4) la volontà manifestata dai legali rappresentanti per i minori e per le persone interdette;

c) la dispersione delle ceneri è consentita, nel rispetto della volontà del defunto, unicamente in aree a ciò appositamente destinate all'interno dei cimiteri o in natura o in aree private; la dispersione in aree private deve avvenire all'aperto e con il consenso dei proprietari, e non può comunque dare luogo ad attività aventi fini di lucro; la dispersione delle ceneri è in ogni caso vietata nei centri abitati, come definiti dall'articolo 3, comma 1, numero 8), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada); la dispersione in mare, nei laghi e nei fiumi è consentita nei tratti liberi da natanti e da manufatti;

d) la dispersione delle ceneri è eseguita dal coniuge o da altro familiare avente diritto, dall'esecutore testamentario o dal rappresentante legale dell'associazione di cui alla lettera b), numero 2), cui il defunto risultava iscritto o, in mancanza, dal personale autorizzato dal comune;

e) fermo restando l'obbligo di sigillare l'urna, le modalità di conservazione delle ceneri devono consentire l'identificazione dei dati anagrafici del defunto e sono disciplinate prevedendo, nel rispetto della volontà espressa dal defunto, alternativamente, la tumulazione, l'interramento o l'affidamento ai familiari;

f) il trasporto delle urne contenenti le ceneri non è soggetto alle misure precauzionali igieniche previste per il trasporto delle salme, salvo diversa indicazione dell'autorità sanitaria;

g) l'ufficiale dello stato civile, previo assenso dei soggetti di cui alla lettera b), numero 3), o, in caso di loro irreperibilità, dopo trenta giorni dalla pubblicazione nell'albo pretorio del comune di uno specifico avviso, autorizza la cremazione delle salme inumate da almeno dieci anni e delle salme tumulate da almeno venti anni;

h) obbligo per il medico necroscopo di raccogliere dal cadavere, e conservare per un periodo minimo di dieci anni, campioni di liquidi biologici ed annessi cutanei, a prescindere dalla pratica funeraria prescelta, per eventuali indagini per causa di giustizia;

i) predisposizione di sale attigue ai crematori per consentire il rispetto dei riti di commemorazione del defunto e un dignitoso commiato.

Art. 4. (Modifica all'articolo 338 del testo unico approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265).

1. Al primo comma dell'articolo 338 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, dopo le parole: "almeno duecento metri dai centri abitati"

sono inserite le seguenti: ", tranne il caso dei cimiteri di urne".

Art. 5. (Tariffe per la cremazione).

1. Nei casi di indigenza accertata del defunto, gli oneri e le spese derivanti dalla cremazione e dagli adempimenti cimiteriali ad essa connessi possono essere sostenuti, nei limiti delle ordinarie disponibilità di bilancio, dal comune di ultima residenza del defunto, indipendentemente dal luogo nel quale avviene la cremazione, sulla base delle tariffe stabilite ai sensi del comma 2.

2. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della sanità, sentite l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), la Confederazione nazionale dei servizi (CONFSERVIZI), nonché le associazioni maggiormente rappresentative che abbiano fra i propri fini quello della cremazione dei propri soci, sono stabilite, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le tariffe per la cremazione dei cadaveri e per la conservazione o la dispersione delle ceneri nelle apposite aree all'interno dei cimiteri.

Art. 6. (Programmazione regionale, costruzione e gestione dei crematori).

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni elaborano piani regionali di coordinamento per la realizzazione dei crematori da parte dei comuni, anche in associazione tra essi, tenendo conto della popolazione residente, dell'indice di mortalità e dei dati statistici sulla scelta crematoria da parte dei cittadini di ciascun territorio comunale, prevedendo, di norma, la realizzazione di almeno un crematorio per regione.

2. La gestione dei crematori spetta ai comuni, che la esercitano attraverso una delle forme previste dall'articolo 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

3. Agli oneri connessi alla realizzazione ed alla gestione dei crematori si provvede anche con i proventi derivanti dalle tariffe di cui all'articolo 5, comma 2.

Art. 7. (Informazione ai cittadini).

1. I comuni provvedono a fornire ai cittadini residenti nel proprio territorio le informazioni sulle diverse pratiche funerarie previste dall'ordinamento, anche con riguardo ai profili economici.

2. Il medico che provvede alla stesura del certificato di morte fornisce le informazioni specifiche ai familiari del defunto in ordine alle diverse possibilità di disposizione del cadavere.

Art. 8. (Norme tecniche).

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sono definite le norme tecniche per la realizzazione dei crematori, relativamente ai limiti di emissione, agli impianti e agli ambienti tecnologici, nonché ai materiali per la costruzione delle bare per la cremazione.

Decreto Ministeriale 1 luglio 2002. Determinazione delle tariffe per la cremazione dei cadaveri e per la conservazione o la dispersione delle ceneri nelle apposite aree cimiteriali.

(G.U. 13 agosto 2002, n. 189)

IL MINISTRO DELL'INTERNO
di concerto con
IL MINISTRO DELLA SALUTE

TESTO VIGENTE AGGIORNATO AL 1/4/2020 CON LE MODIFICHE APPORTATE DAL D.M. 16 MAGGIO 2006

Vista la legge 30 marzo 2001, n. 130, avente ad oggetto: «Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri»;

Visto in particolare l'art. 5 della citata legge n. 130 del 2001, il quale prevede che con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della sanità, sono stabilite le tariffe per la cremazione e per la conservazione o la dispersione delle ceneri nelle apposite aree all'interno dei cimiteri;

Sentite l'Associazione nazionali dei comuni italiani (A.N.C.I.), la Confederazione nazionale dei servizi (Confservizi), e la Federazione italiana per la cremazione;

Decreta:

Art. 1. Determinazione delle tariffe.

1. Le tariffe per la cremazione sono fissate dal comune sede dell'impianto di cremazione entro la misura massima stabilita dagli articoli 3 e 5.
2. Le tariffe per la conservazione o la dispersione delle ceneri nelle apposite aree cimiteriali sono fissate da ciascun comune entro la misura massima stabilita dagli articoli 4 e 5.
3. Le tariffe sono da intendere riferite all'imponibile nei casi in cui sia applicabile l'imposta sul valore aggiunto.

Art. 2. Operazioni connesse alla tariffa per la cremazione.

1. La tariffa per la cremazione comprende ed assicura al richiedente:

- a) la ricezione del feretro o del contenitore negli ambienti del crematorio ed il trasporto fino al forno;
- b) il processo di combustione per la durata occorrente;
- c) la raccolta delle ceneri, con separazione di eventuali parti metalliche residue;
- d) la polverizzazione delle ceneri;
- e) il collocamento delle ceneri in semplice urna, di materiale resistente, chiusa, riportante all'esterno nome, cognome, data di nascita e di morte del defunto;
- f) gli adempimenti amministrativi di cui all'art. 81 del decreto del Presidente della Repubblica n. 285 del 10 settembre 1990.

2. L'urna di cui al punto e) del comma 1 può essere racchiusa o sostituita da altra urna cineraria a cura e spese del richiedente il servizio di cremazione.

3. In caso di cremazione di persona di nazionalità estera, non residente in Italia, il comune tenuto al pagamento della cremazione, nei casi di indigenza accertata o di disinteresse dei familiari, è quello dove è avvenuto il decesso.

Art. 3. Misura massima della tariffa per la cremazione.

1. La tariffa massima a carico del richiedente per la cremazione di un cadavere è pari ad € 396.
2. La tariffa massima a carico del richiedente per la cremazione di resti mortali, definiti esiti di fenomeni cadaverici trasformativi conservativi, di cui al paragrafo 15 della circolare 24 giugno 1993, n. 24 del Ministero della sanità, come integrata dalla circolare 31 luglio 1998, n. 10 del Ministero della sanità, è pari all'80 per cento di quella di cui al comma 1.
3. La tariffa massima per la cremazione di parti anatomiche riconoscibili, di cui all'art. 3 del D.M. 26 giugno 2000, n. 219 del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro della sanità, è pari al 75 per cento di quella di cui al comma 1.
4. La tariffa massima a carico del richiedente per la cremazione nelle ipotesi di cui all'art. 7 del regolamento di polizia mortuaria, approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 285 del 10 settembre 1990, è pari ad un terzo di quella di cui al comma 1.

Art. 4. Misura della tariffa per la dispersione o la conservazione delle ceneri.

1. La tariffa, da corrispondere una tantum, per la dispersione delle ceneri all'interno dei cimiteri è determinata dal comune nella misura massima di € 160 e può essere determinata in misura differente in relazione al luogo di dispersione delle ceneri.
2. La tariffa, anche differenziata, per la conservazione di urna cineraria in cimitero, è determinata dal comune in base alle seguenti voci di calcolo:
 - a) canone annuo per l'uso dello spazio assegnato per ogni anno di durata della cessione in uso, percepibile anche in un'unica soluzione, che compete a chi cede in uso la sepoltura;
 - b) canone annuo per il recupero delle spese gestionali cimiteriali, per ogni anno di durata della cessione in uso, pari o inferiore alla metà di cui al punto a), percepibile anche in unica soluzione, che compete al gestore del cimitero.

Art. 5. Adeguamento dei valori tariffari.

1. I limiti tariffari di cui agli articoli 3 e 4 sono validi a decorrere dal 1° maggio 2002. A decorrere dall'anno 2003 sono rivalutati annualmente, con decorrenza dal 1° gennaio, in base al tasso di inflazione programmato definito dal documento di programmazione economico-finanziaria approvato dal Governo relativo all'anno di riferimento.
2. A cadenza triennale si procede al riallineamento dei valori rivalutati in base al tasso di inflazione programmato rettificandoli in base ai coefficienti di aggiornamento del potere di acquisto dell'euro predisposti annualmente dall'ISTAT.

Art. 6. Entrata in vigore.

1. Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Decreto Ministeriale 16 maggio 2006. Adeguamento delle tariffe per la cremazione dei cadaveri e per la conservazione o la dispersione delle ceneri nelle apposite aree cimiteriali.

(G.U. 14 giugno 2006, n. 136.)

TESTO VIGENTE AL 1/4/2020

IL MINISTRO DELL'INTERNO
di concerto con
IL MINISTRO DELLA SALUTE

Vista la legge 30 marzo 2001, n. 130, avente ad oggetto: «Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri»;

Visto in particolare l'art. 5 della citata legge n. 130 del 2001, il quale prevede che con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della sanità; sono stabilite le tariffe per la cremazione e per la conservazione o la dispersione delle ceneri nelle apposite aree all'interno dei cimiteri;

Visto il decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della salute del 1° luglio 2002, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 13 agosto 2002, n. 189, concernente la determinazione delle tariffe per la cremazione dei cadaveri e per la conservazione o la dispersione delle ceneri nelle apposite aree cimiteriali;

Rilevato che all'art. 5 del citato decreto interministeriale sono stati disciplinati i criteri per l'adeguamento dei valori tariffari;

Ritenuta la necessità, per i motivi sopra evidenziati, di adeguare i valori tariffari e procedere alla loro rivalutazione annuale, in base al tasso di inflazione programmato, tenendo conto, allo scadere del periodo triennale dell'andamento dei valori reali attraverso la comparazione tra i coefficienti di aggiornamento del potere di acquisto dell'euro predisposti annualmente dall'ISTAT e la previsione inflativa contenuta annualmente nel documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) approvato dal Governo;

Considerato che la variazione del potere di acquisto tra il mese di maggio 2002 e il dicembre 2005 è stata pari a 1,0731;

Atteso che il tasso di inflazione programmata è stato fissato nella misura del 1,7% per l'anno 2006;

Considerato, altresì, che con sentenza n. 7572/03 il TAR Lazio, sezione I-ter ha disposto l'annullamento del decreto ministeriale 1° luglio 2002 nella parte in cui all'art. 2, comma 4, dispone la sostituzione del numero 18 dell'articolo unico del decreto del Ministro dell'interno del 31 dicembre 1983;

Ritenuto, pertanto, necessario ripristinare l'originaria formulazione del citato numero 18 dell'articolo unico del decreto del Ministro dell'interno del 31 dicembre 1983;

Decreta:

Art. 1. Misura massima della tariffa per la cremazione

1. La tariffa massima a carico del richiedente per la cremazione di cadavere, adeguata secondo la tabella dei coefficienti di aggiornamento del potere di acquisto dell'euro, predisposti dall'I.S.T.A.T. al 31 dicembre 2005, è pari ad euro 424,95.

Art. 2. Misura della tariffa per la dispersione delle ceneri

1. La tariffa, da corrispondere una tantum, per la dispersione delle ceneri all'interno dei cimiteri è determinata dal comune, entro il valore massimo, adeguato secondo la tabella dei coefficienti fissati dall'I.S.T.A.T. al 31 dicembre 2005, di euro 171,70 e può essere differenziata in relazione al luogo di dispersione delle ceneri.

9. Per quanto attiene la fase di programmazione e ricostruzione dei Beni culturali o delle opere pubbliche di cui al comma 1 lettere a) e c) si promuove un Protocollo di Intesa tra il Commissario straordinario, il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo ed il rappresentante delle Diocesi coinvolte, proprietarie dei beni ecclesiastici, al fine di concordare priorità, modalità e termini per il recupero dei beni danneggiati. Il Protocollo definisce le modalità attraverso cui rendere stabile e continuativa la consultazione e la collaborazione tra i soggetti contraenti, al fine di affrontare e risolvere concordemente i problemi in fase di ricostruzione.

10. Il monitoraggio dei finanziamenti di cui al presente articolo avviene sulla base di quanto disposto dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229.

11. Il Commissario straordinario definisce, con propri provvedimenti adottati d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, i criteri e le modalità attuative del comma 6.

**Conferenza Stato-Regioni 9 novembre 2017, Rep. Atti n. 198/CSR.
Approvazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lett. z) del decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81, delle "Linee guida per la prevenzione del rischio biologico nel settore dei servizi necroscopici, autoptici e delle pompe funebri".**

TESTO VIGENTE AL 1/4/2020

LA CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI TRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO

Nella odierna seduta del 9 novembre 2017:

VISTO l'articolo 2, comma 1, lettera z) del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, Il decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro) il quale dispone che siano approvati in sede di Conferenza Stato - Regioni le "linee guida", cioè atti di indirizzo e coordinamento per l'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza predisposti dai Ministeri, Regioni, ISPESL e INAIL;

VISTA la nota del 3 maggio 2017, con la quale il Ministero della salute ha trasmesso le Linee guida in epigrafe, al fine dell'approvazione in sede di Conferenza Stato - Regioni, diramate con lettera dell'11 maggio 2017 dall'Ufficio di Segreteria di questa Conferenza;

VISTA la nota del 4 ottobre 2017, con la quale è stata convocata una riunione tecnica per l'esame delle Linee guida in parola e, contestualmente, diramato un documento di osservazioni al testo trasmesso in pari data dal Coordinamento interregionale in sanità;

CONSIDERATO che nel corso della riunione dell'11 ottobre 2017 sono state concordate tra il Ministero proponente e le Regioni modifiche al testo delle Linee guida in oggetto;

VISTA la nota del Ministero della salute del 3 novembre 2017 con la quale è stato trasmesso il testo definitivo che in data 6 novembre 2017 è stato diramato alle Regioni e Province

autonome di Trento e Bolzano;

VISTO l'assenso tecnico comunicato dal Coordinamento interregionale in sanità in data 8 novembre 2017;

ACQUISITO, nel corso dell'odierna seduta, il positivo avviso delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano sulle Linee guida in epigrafe, Allegato sub A, parte integrante del presente atto;

APPROVA

le "Linee guida per la prevenzione del rischio biologico nel settore dei servizi necroscopici, autoptici e delle pompe funebri", Allegato sub A, parte integrante al presente atto.

Allegato A

Linee guida per la prevenzione del rischio biologico nel settore dei servizi necroscopici, autoptici e delle pompe funebri

1. PREMESSE GENERALI

Il rischio di contrarre una malattia infettiva da parte degli addetti ai servizi autoptici, necroscopici e di pompe funebri a causa della frequenza di incidenti (punture, tagli, etc.) che si possono verificare durante le diverse attività, è noto e ben documentato in letteratura già da molto tempo.

In Italia, dal 2003 al 2014, i dati SIROH, riportati in Appendice 3, confermano che tra il personale di anatomia patologica addetto alle sale autoptiche si sono verificati diversi incidenti con lesioni percutanee e muco-cutanee.

Premesso che, in ottemperanza ai Principi di Precauzione, tutti i soggetti deceduti devono essere considerati potenzialmente infetti per chiunque ne venga a contatto diretto a qualsiasi titolo (familiare o operatore del settore), l'obiettivo perseguito dalle presenti linee guida è quello di evidenziare, nello svolgimento delle diverse attività degli addetti ai servizi necroscopici, autoptici e delle pompe funebri, i punti critici a maggior rischio di trasmissione di malattia infettiva nell'ambito delle procedure operative adottate, per i quali risulta necessario garantire standard ambientali minimi e misure organizzative, informative e formative adeguate a minimizzare il rischio di contrarre una malattia infettiva.

2. DISPOSIZIONI NORMATIVE

Gli ambienti destinati al servizio mortuario devono corrispondere a quanto indicato nel D.P.R. 285/90 e s.m. ed int. che, all'art. 66, definisce in particolare le caratteristiche minime delle sale per autopsie, nonché rispettare le indicazioni della circolare del Ministero della Sanità n. 24 del 24 giugno 1993 ed inoltre quali luoghi in cui sono prestate attività lavorative devono risultare conformi alle disposizioni del D.Lgs. 81/08 sui luoghi di lavoro.

Nei confronti del rischio di esposizione ad agenti biologici per le "attività nei servizi sanitari, comprese le unità di isolamento e post mortem", richiamate nel campo di applicazione del titolo X e Titolo X Bis del D.Lgs. 81/08, trovano applicazione sia le misure tecniche,

organizzative e procedurali genericamente previste nell'art. 272 sia le specifiche misure previste dagli articoli 273 e 274 dello stesso decreto. Le linee guida, pubblicate in G.U. n. 19 del 23-1-2002, per la Malattia di Creutzfeldt-Jakob (sindrome appartenente al gruppo delle Encefalopatie Spongiformi Trasmissibili -EST) sottolineano l'importanza di informare e formare il personale sanitario sui rischi specifici. Va inoltre evidenziato che nel caso di sospetta o accertata patologia da microrganismi di gruppo 3 o prioni l'eventuale riscontro autoptico richiesto dovrà essere effettuato solo nei centri autorizzati o comunque presso centri dotati di anatomia patologica di livello di biosicurezza 3 (BSL 3), attivando la procedura di trasferimento del cadavere (Linee guida per la sicurezza da agenti biologici nelle sale autoptiche: la malattia da prioni (C.J.D.) a cura di Sossai). In caso di sospetta o accertata patologia da microrganismi di gruppo 4 l'esame autoptico non deve essere disposto.

3. CENNI EPIDEMIOLOGICI

In tutte le attività lavorative, comportanti la possibilità di venire a contatto con sangue o altri liquidi biologici, sussiste un concreto rischio per i lavoratori di contrarre una malattia infettiva, non sufficientemente documentato dai dati disponibili relativi alle denunce di malattie professionali presentate annualmente in quanto, ai fini assicurativi, nel nostro Paese, ad esclusione della anchilostomiasi, le malattie infettive non risultano incluse nelle tabelle delle malattie professionali, afferendo la denuncia delle stesse all'ambito degli infortuni lavorativi.

Il contatto con agenti patogeni da parte degli addetti ai servizi autoptici può realizzarsi sia per esposizione diretta che indiretta. Nell'esposizione diretta l'inoculazione può avvenire per punture accidentali con aghi o per ferite, causate da bisturi o da altri strumenti taglienti contaminati da sangue o altri fluidi biologici o anche per via muco-cutanea, a seguito di contatto con superfici contaminate da spruzzi o schizzi di materiali biologici.

In corso di autopsie si può verificare una esposizione all'inalazione di aerosol, con particelle di diametro inferiore a 5 u.m, prodottesi con l'apertura della gabbia toracica, della cavità addominale, del taglio di ossa con sega elettrica o a seguito di sezioni di organi.

Tali particelle possono, in determinate condizioni, diffondere rapidamente nell'ambiente circostante e rimanere più o meno a lungo sospese nell'aria, contaminando persone, superfici e attrezzature. Diversi studi hanno documentato per addetti alle autopsie, tecnici, studenti universitari e per addetti ai servizi di pompe funebri i rischi di esposizione in particolare a *Mycobacterium tuberculosis* oltre che ai virus dell'epatite (HBV, HCV), al virus dell'immunodeficienza umana (HIV) ed anche ad agenti responsabili di febbri emorragiche e a prioni del morbo di Creutzfeldt-Jakob.

4. PROCEDURE ATTUATE, PUNTI CRITICI E MISURE DI PREVENZIONE PER LA CORRETTA GESTIONE DEL RISCHIO BIOLOGICO IN CASO DI MORTE NATURALE IN ABITAZIONE O IN STRUTTURA OSPEDALIERA O SANITARIA RESIDENZIALE O DI DEGENZA

SOGGETTI ESPOSTI: MEDICI, INFERMIERI, OPERATORI DI POMPE FUNEBRI, OPERATORI DELL'OBITORIO, VIGILI DEL FUOCO (IN CASI PARTICOLARI)

4.1 CONSTATAZIONE DEL DECESSO

Il medico nel constatare il decesso provvede a:

- 1) Disporre/eseguire l'effettuazione di un ECG di durata non inferiore a 20 minuti continuativi per accertamento della morte;
- 2) annotare nella documentazione prevista l'ora dell'avvenuto decesso;
- 3) controllare i dati anagrafici e aggiornare tutti i dati necessari;
- 4) Valutare se sussista o meno ipotesi di reato da segnalare all'autorità giudiziaria.
- 5) Valutare la presenza di malattia infettiva-diffusiva per l'eventuale notifica, nei modi e tempi stabiliti, (segnalazione in Direzione Sanitaria o presso la ASL, per l'adozione delle procedure più idonee, art. 37 I D.P.R. 285/90).
- 6) Valutare se il paziente è un candidato alla donazione di tessuti e nel caso attivare le procedure specifiche per la donazione di cornea.
- 7) Completare gli adempimenti amministrativi (scheda ISTAT; compilazione dell'avviso di morte - mod. 4 ed. 1990 cod. 5771 - riportandovi le cause di morte ed apponendo la propria firma e il proprio timbro nello spazio dedicato).
- 8) Compilare ove previsto cartellini identificativi che permettano l'identificazione della salma.

Punti critici della procedura:

Ispezione manuale della salma con possibile contatto con liquidi organici e feci, da percolazione da lesioni cutanee o provenienti da orifici naturali, contaminazione superficie esterna dei DPI, contaminazione accidentale della modulistica utilizzata.

Misure di prevenzione e procedure da utilizzare:

Utilizzazione dei DPI e attuazione di procedure corrette nel togliere gli stessi, evitando di toccare la superficie esterna e procedere ad immediata igiene delle mani con adeguato lavaggio prima di procedere agli adempimenti amministrativi.

Premesso che la mera messa a disposizione dei DPI non può, da sola, essere garanzia di efficacia e che deve essere accompagnata da una valutazione del rischio, sulla base della quale individuare le misure di protezione necessarie, e dalla realizzazione di azioni di sensibilizzazione, informazione, formazione ed addestramento, si fornisce di seguito la tabella che reca accanto al singolo DPI la norma tecnica di riferimento.

Dispositivi di protezione individuale da rischio biologico in ambito sanitario

Protezione degli occhi	occhiali (DPI di II categoria)	UNI EN 166
	occhiali a maschera (DPI di III categoria)	UNI EN 166
Protezione degli occhi e delle mucose	visiera (DPI di III categoria)	UNI EN 166
Protezione delle vie respiratorie	facciali filtranti con e senza valvola (DPI di III categoria)	EN 149: 2001 + A1: 2009
	semimaschera riutilizzabile con filtri (DPI di III categoria)	EN 140: 1998 (semimaschera)
		EN 143: 2000 (filtri per

		maschere)
	Mascherina chirurgica (dispositivo medico)	EN 14683: 2005
Protezione del corpo	camice (DPI di III categoria)	EN340
		EN 14126: 2006
	tuta completa (DPI di III categoria)	EN 340
		EN 14126: 2006
Protezione delle mani	guanti monouso (DPI di III categoria)	EN 420
		EN 374
		EN 455
Protezione degli arti inferiori	Copriscarpe (DPI di I categoria) e calzari (DPI I, II, III categoria)	EN 340

N.B. Le salme che sono poste a disposizione dell'Autorità Giudiziaria non devono ricevere alcun trattamento, a partire dal momento del decesso e fino alla consegna al servizio di Polizia Mortuaria incaricato dalla magistratura, al fine di non eseguire atti tali da poter costituire inquinamento delle prove.

4.2. PROCEDURA DI PREPARAZIONE DELLA SALMA

L'operatore che interviene provvede (salvo i casi di salme a disposizione dell'autorità giudiziaria, in cui non vanno rimossi né i presidi né gli indumenti) a:

- eliminare aghi, aghi cannula, deflussori, cateteri, se presenti
- In ambito ospedaliero, apporre alla salma braccialetti o cartellini di identificazione su polso e caviglia;
- Raccogliere gli effetti personali;
- Avvolgere la salma in un lenzuolo o in body bag per evitare la dispersione di materiali biologici;
- Avvisare il servizio deputato al trasferimento della salma dal reparto alla morgue.

Punti critici:

possibile contatto con feci o sangue o liquidi organici provenienti da percolazione o da orifici naturali, da lesioni cutanee preesistenti (come pustole, flittene, etc), o da lesioni che si possono verificare nella rimozione di dispositivi medici o per la presenza di oggetti taglienti o pungenti fra gli indumenti (frammenti di vetro, lamette, chiodi, etc.)

Misure di prevenzione e procedure da utilizzare:

Utilizzazione di DPI:

- per la protezione mani;
- per protezione degli occhi;
- per protezione delle mucose orofaringee;
- per la protezione corpo;

I contenitori per aghi e taglienti e per i percolanti, adeguati all'uso nel rispetto della procedura gestione rifiuti, devono risultare disponibili nell'immediata prossimità della salma. Al termine dell'intervento adottare procedure corrette nel togliere i DPI evitando di toccare

CAMPANIA

Legge Regionale 8 marzo 1985, n. 13. Riordino delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica e di vigilanza sulle farmacie. -

Articolo 16

(B.U. 19 marzo 1985, n. 17)

TESTO VIGENTE AL 1/4/2020

Art. 16 Commissione per l'ampliamento e la costruzione dei cimiteri.

La Commissione già provinciale per l'ampliamento e la costruzione dei cimiteri di cui all'art. 53 del D.P.R. 21 ottobre 1975, n. 803, opera in ciascuna Unità sanitaria locale nel cui ambito territoriale esistono o siano previsti, dai piani regolatori, complessi cimiteriali.

Essa è nominata dal Comitato di gestione e la sua composizione è così modificata:

- a) il medico igienista funzionario del ruolo regionale è sostituito dal responsabile del servizio, competente per materia, dall'Unità sanitaria locale o da altro medico dipendente dall'Unità sanitaria locale;
- b) l'Ufficiale sanitario è sostituito da altro sanitario del servizio di cui al precedente punto a).

Legge Regionale 24 novembre 2001, n. 12. Disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie.

(B.U. 29 novembre 2001, n. spec.)

TESTO VIGENTE AGGIORNATO AL 1/4/2020 CON LE MODIFICHE APPORTATE DALLA L.R. 30 DICEMBRE 2019, N. 27

Capo I - Principi generali

Art. 1 Finalità.

La Regione Campania in conformità alla legge delega in materia di Sanità pubblica di cui al D.P.R. del 24 luglio 1977, n. 616 alla legge 23 dicembre 1978, n. 833 di riforma sanitaria, alla legge regionale 3 novembre 1994, n. 32 istitutiva delle Aziende sanitarie locali (A.S.L.), alla legge 8 giugno 1990, n. 142 di disciplina degli Enti locali, promuove in collaborazione con i comuni, gli Enti e gli Istituti nonché i soggetti interessati:

- a) l'armonizzazione delle attività funerarie e cimiteriali sul territorio della Regione Campania,
- b) l'adozione di strumenti di controllo delle attività funerarie e cimiteriali;
- c) la istituzione di un Istituto Regionale di Thanatologia;
- d) lo studio per la istituzione di appositi corsi professionali destinati alla formazione degli operatori di attività funerarie nonché per la programmazione di interventi volti ad un potenziamento delle attività ed alla migliore conoscenza delle culture funerarie;
- e) la salvaguardia del rispetto e della conservazione dei riti funebri dei vari gruppi culturali,

degli stranieri residenti nonché il buono stato di conservazione dei cimiteri e la conservazione degli edifici storici ed artistici posti all'interno dei complessi cimiteriali;

f) lo sviluppo della pratica della cremazione dei cadaveri;

g) la istituzione di Registri per la classificazione ed identificazione degli operatori delle attività funerarie.

Art. 2 Programmazione ed interventi.

1. Il Consiglio regionale su proposta della Giunta regionale stabilisce gli obiettivi, gli indirizzi generali e la priorità degli interventi da realizzare per il conseguimento degli scopi di cui all'articolo 1.

2. La Giunta regionale delibera le convenzioni destinate a realizzare le opportune forme di coordinamento in esecuzione delle decisioni consiliari di cui al comma 1.

3. La Giunta regionale, tenuto conto delle proposte della consulta di cui al Capo II e, sulla base delle convenzioni di cui al comma 2, adotta gli atti per l'attuazione delle linee di programma atte a conseguire gli scopi di cui al comma 1 e approva le linee di programma per le autorizzazioni indicate nell'articolo 8-quater, comma 1, lettere a), b) e c), deliberate dai Comuni, previo parere della Consulta regionale delle attività funerarie, di cui all'articolo 3.

3-bis. La Giunta regionale, sentito il parere della Consulta regionale, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con apposita delibera, definisce i requisiti strutturali e le disposizioni per la realizzazione e la gestione delle case funerarie e delle sale private del commiato da parte di imprese autorizzate all'esercizio delle attività funebri e delle strutture obitoriali.

4. Il Consiglio regionale, su proposta della Giunta, dispone la partecipazione a progetti Interregionali, Nazionali o Internazionali.

Capo II - Attività di consultazione

Art. 3 Consulta regionale delle attività funerarie.

1. È istituita la Consulta regionale delle attività funerarie e cimiteriali.

2. Alla Consulta sono attribuiti i seguenti compiti:

a) esprimere parere sulla condizione di salvaguardia igienico-sanitaria nelle attività funerarie e formulare proposte che ottimizzino l'impatto ambientale delle aree cimiteriali e le operatività cimiteriali;

b) osservare l'attuazione delle normative vigenti inerenti le attività di sepoltura, la pianificazione dei cimiteri e il trasporto dei cadaveri;

c) predisporre conferenze periodiche sulle attività funerarie.

Art. 4 Composizione della Consulta.

La Consulta regionale di cui all'articolo 3, è composta come segue:

a) il Presidente della Giunta regionale o un suo delegato - presidente e componente;

b) un rappresentante dell'Associazione Nazionale comuni d'Italia designato da tale Associazione - componente;

c) da un medico specialista della medicina legale scelto dalla Giunta su una terna di nomi designata dal Preside della Facoltà di Medicina Legale e del Lavoro della Università degli Studi di Napoli - componente;

d) da un medico specialista in Patologia Generale scelto dalla Giunta su una terna di nomi designati dall'Ordine Professionale di appartenenza - componente;

Deliberazione del Consiglio Regionale 26 febbraio 2019, n. 32. Piano regionale di coordinamento per la realizzazione dei crematori a mente della legge 30 marzo 2001, n. 130 e della legge regionale 4 marzo 2010, n. 18. (Proposta di deliberazione amministrativa n. 62).

(B.U. 19 marzo 2019, n. 26)

TESTO VIGENTE AL 1/4/2020

IL CONSIGLIO REGIONALE

VISTA la proposta formulata dalla Giunta regionale nella seduta del 13 marzo 2018 con deliberazione n. 21/CR relativa all'argomento indicato in oggetto;

VISTO il D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285;

VISTA la legge 30 marzo 2001, n. 130;

VISTA la legge regionale 4 marzo 2010, n. 18;

VISTA la legge regionale 30 dicembre 2016, n. 30;

VISTA la legge regionale 6 dicembre 2017, n. 40;

VISTA la legge regionale 31 dicembre 2012, n. 54;

VISTO il parere favorevole espresso a maggioranza dalla Quinta Commissione consiliare nella seduta del 10 luglio 2018;

UDITA la relazione della Quinta Commissione consiliare, relatore il consigliere Riccardo BARBISAN;

UDITA la relazione di minoranza della Quinta Commissione consiliare, relatrice la consigliera Patrizia BARTELLE;

con votazione palese,

Delibera

1. di prendere atto di quanto espresso in premessa che costituisce, unitamente all'allegato A), parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;

2. di dare atto che, considerato il trend in continuo aumento della scelta crematoria in relazione all'indice di mortalità regionale, appare congruo prevedere, in relazione alla popolazione regionale residente, un bacino di utenza di 400.000-450.000 abitanti per ciascun crematorio;

3. di prevedere, in considerazione di quanto sopra riportato nel precedente punto 2), un numero massimo complessivo di 14 (quattordici) crematori allocabili nel territorio regionale, idonei ad assicurare una adeguata risposta alle richieste provenienti dal territorio;

4. di prevedere una distribuzione territoriale dei predetti 14 (quattordici) crematori così come di seguito indicato, confermando i 7 (sette) crematori attualmente in funzione: Provincia di Venezia: 4 (quattro); Provincia di Belluno: 1 (uno); Provincia di Treviso: 2 (due); Provincia di Vicenza: 2 (due); Provincia di Padova: 2 (due); Provincia di Verona: 2 (due);

Provincia di Rovigo:1 (uno);

5. di prevedere, conseguentemente, allocabili nel territorio regionale ulteriori 7 (sette) nuovi crematori rispetto a quelli attualmente in funzione, prevedendone la relativa localizzazione nell'ambito delle aree cimiteriali;

6. di stabilire che il procedimento autorizzativo, fatte salve le competenze del Comune e della Provincia previste dalla vigente normativa di settore, preveda il preliminare assenso della Regione Veneto - Area Sanità e Sociale - Direzione Prevenzione, Sicurezza Alimentare, Veterinaria al fine di garantire il rispetto dei criteri programmatori previsti dal presente provvedimento;

7. di garantire tramite la Provincia, che si avvale dell'Agenzia regionale per la prevenzione e protezione ambientale del Veneto (ARPAV), il monitoraggio delle emissioni dell'attività dei crematori;

8. di garantire tramite il Comune, che si avvale del contributo delle Aziende ULSS territorialmente competenti, il monitoraggio delle attività dei crematori;

9. di incaricare il Direttore della Direzione Prevenzione, Sicurezza Alimentare, Veterinaria dell'esecuzione del presente atto;

10. di dare atto che la presente delibera non comporta spesa a carico del bilancio regionale;

11. di disporre la pubblicazione della presente deliberazione nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto (BURVET) ai sensi della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 29.

Allegato A

Piano regionale di coordinamento per la realizzazione dei crematori a mente della legge 30 marzo 2001, n. 130 e della legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 - Linee guida per i controlli alle emissioni e prescrizioni tecniche da applicare agli impianti di cremazione in Veneto

ARPAV

Direttore Generale: Nicola Dell'Acqua

Direzione Area Tecnico Scientifica: Carlo Terrabujo

Progetto e realizzazione:

Osservatorio Regionale Aria Salvatore Patti (Responsabile della struttura)

Giovanna Marson

Dipartimento ARPAV Provinciale di Venezia - Servizio Controllo ambientale Mirko Zambon (Responsabile della struttura) - Unità Operativa Fonti di Pressione - Elena Dell'Andrea (Responsabile U.O.)

Giuliano Trevisan

Con la collaborazione di: Barbara Intini (Osservatorio Regionale Aria), Piero Silvestri (Dipartimento ARPAV Provinciale di Treviso), Arianna Sgevano (Dipartimento ARPAV Provinciale di Vicenza), Giuseppe Stanghellini (Dipartimento ARPAV Provinciale di Verona),

Alessandra Cavaggion (Dipartimento ARPAV Provinciale di Padova).

È consentita la riproduzione di testi, tabelle, grafici ed in genere del contenuto del presente rapporto esclusivamente con la citazione della fonte.

1. PREMESSA

In questi ultimi anni si osserva in Italia, a fronte di una generalizzata carenza riguardo alla potenzialità degli impianti esistenti, un incremento delle richieste di ricorso alla pratica della cremazione per motivazioni etico-economiche e culturali. Allo stesso tempo si ha un'oggettiva difficoltà di individuazione dei siti da adibire a nuovi insediamenti, dovuta alla presenza di cimiteri storici in aree urbane ed alla difficoltà di reperimento di nuove aree cimiteriali.

A questo si aggiunge una carenza di posti sepoltura-salme, a fronte di una maggiore richiesta (tumulazione e/o inumazione e/o cremazione) dovuta a vari motivi:

- un'incompleta mineralizzazione di salme tumulate e/o esumate a seguito del turno di rotazione contemplato dal vigente regolamento nazionale (DPR 285/90 e successive circolari esplicative) e quindi dei regolamenti locali;
- un prevedibile aumento della richiesta di posti-sepoltura (invecchiamento della popolazione);
- nuovi orientamenti della popolazione riguardo la cremazione.

Questo porta a considerare la cremazione come una soluzione alternativa alla tumulazione e inumazione, con un probabile incremento del suo utilizzo. In Italia la pratica della cremazione ha avuto un incremento significativo; nel 2015 si sono registrate a consuntivo 137.165 cremazioni di feretri. Sono attivi 74 impianti di cremazione e si sono istituiti 51 comitati di cittadini contrari all'installazione di nuovi impianti senza garanzie certe.

Gli impianti di cremazione salme, nei paesi che aderiscono alla Convenzione di Stoccolma per la riduzione degli inquinanti organici persistenti (POP's), sono considerati fonti non intenzionali di emissione di diossine. La Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti è stata adottata il 22 maggio 2001. La convenzione, entrata in vigore il 17 maggio 2004, stabilisce che gli inquinanti organici persistenti danneggiano la salute dell'uomo e l'ambiente. L'Unione Europea ha adottato la convenzione con la Decisione 2006/507/CE del Consiglio. Nella convenzione è fornita una definizione di inquinanti organici persistenti (POP's) e sono fissate le norme che ne regolano la produzione, l'importazione e l'esportazione.

L'Agenzia Europea per l'Ambiente (EEA) ha predisposto la "EMEP/EEA air pollutant emission inventory Guidebook 2016" [1] che costituisce il supporto tecnico per la predisposizione degli inventari nazionali delle emissioni in base alla UNECE Convention on Long-range Transboundary Air Pollution (CLRTAP) e alla Direttiva National Emission Ceilings 2001/81/EC. Il capitolo 5.C.1.b.v della Guida contiene i calcoli per la stima delle emissioni dovuta all'incenerimento di corpi umani in un crematorio (codice SNAP 090901). Nel documento si afferma che il contributo delle emissioni dovute a cremazione costituisce circa l'1% delle emissioni nazionali per ciascun inquinante. Il contributo di questa sorgente al totale delle emissioni di diossine e furani è indicato nello 0.2%. Nel resto d'Europa l'argomento è considerato e valutato anche dal punto di vista normativo, mentre in Italia le informazioni e i

DEMANIO E PATRIMONIO --> CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE --> CONCESSIONE CIMITERIALE

TAR SICILIA, SEZIONE III PALERMO n.1799 del 21/07/2015 - Relatore: Aurora Lento -
Presidente: Calogero Ferlisi

Sintesi: Il Comune non ha alcun potere concessorio in relazione ad una cappella gentilizia costruita in un cimitero privato, ma soltanto di vigilanza.

Estratto: «È, infatti, fondata la censura, avente carattere assorbente, del difetto di presupposto, in quanto, alla stregua degli atti di causa, viene in considerazione una concessione relativa a una cappella gentilizia realizzata in un cimitero privato, gestito da religiosi, adiacente a quello pubblico di S. M. di G., relativamente al quale il Comune dispone di un mero potere di vigilanza, che non ricomprende quello concessorio. Dispone, infatti, l'art. 104, comma 4, del DPR n. 285 del 10 settembre 1990, avente a oggetto l'approvazione del regolamento di polizia mortuaria, che: "Le cappelle private costruite fuori dal cimitero, nonché cimiteri particolari, preesistenti alla data di entrata in vigore del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, sono soggetti, come i cimiteri comunali, alla vigilanza dell'autorità comunale". Sotto il profilo probatorio rilevano: - la copia dell'atto di compravendita in Nr. F.M.T. del 16.02.1866 tra G. L. F. V. e f.lli A. per uno spezzone di terreno attiguo al convento di S. M. di G., "... allo scopo di costruire una cappella funeraria per sé e i suoi eredi e i suoi successori in infinito"; - la copia della successiva convenzione del 26.02.1866 tra G. L. F. V. e M. di V., quale rappresentante dei frati minori riformati di S.F., al fine di costruire, secondo specifiche pattuizioni ivi riportate, la cappella nel predetto spezzone di terreno attiguo al convento. Pertanto, relativamente alla predetta cappella privata, realizzata in epoca assai remota in area privata, il Comune dispone di un mero potere di vigilanza che non ricomprende quello concessorio, cui si riferisce invece la determina sindacale n. 123 del 28.06.2006 erroneamente richiamata nell'impugnato provvedimento 19 marzo 2015 (atteso che tale determina prevede la revoca delle "concessioni di sepoltura gentilizie", anche rilasciate in perpetuità, "dove non avvengono tumulazioni da oltre 50 anni").»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V n.2635 del 26/05/2015 - Relatore: Doris Durante -
Presidente: Alessandro Pajno

Sintesi: È illegittima la decisione amministrativa di non istruire e non concludere una pratica di assegnazione di concessione cimiteriale sulla base di un provvedimento amministrativo in realtà inesistente.

Estratto: «8.2- Tali fatti evidenziano la fondatezza delle censure dedotte dal ricorrente di violazione sotto plurimi profili della legge n. 241 del 1990. Infatti, alla stregua della legge n.

241 del 1990, l'amministrazione una volta aperto il procedimento deve svolgere un'accurata istruttoria e concluderlo con un provvedimento espresso. Nulla di ciò è avvenuto nel caso in questione, in cui il Comune ha ignorato l'istanza del ricorrente, motivando a giustificazione di tale omissione, una circostanza non corrispondente al vero, cioè che "non erano state considerate le istanze presentate anteriormente alla delibera n. 104/2004" e, comunque, inidonea a costituire una legittima causa di pretermissione della domanda del ricorrente, non avendo mai il Comune deliberato in maniera esplicita che non avrebbe preso in esame le domande presentate prima del 13 luglio 2004.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE VII NAPOLI n.3229 del 11/06/2014 - Relatore: Alessandro Pagano - Presidente: Alessandro Pagano

Sintesi: In caso di concessione di aree cimiteriali per l'edilizia funebre a più soggetti in forma congiunta i concessionari devono indicare nella richiesta la divisione dei posti e l'individuazione di quote separate della concessione stessa.

Estratto: «4. La concessione di aree cimiteriali per l'edilizia funebre può essere fatta oltre che ad un singolo soggetto privato, anche a più soggetti in forma congiunta istaurandosi in capo a ciascuno di essi un diritto d'uso reale che coincide temporalmente con la durata della concessione. In tal caso, i concessionari dovranno indicare nella richiesta la divisione dei posti e l'individuazione di quote separate della concessione stessa. 5. Non può essere fatta concessione di aree per sepolture private a persone o ad enti che mirino a farne oggetto di lucro e di speculazione. 6. Le concessioni hanno durata massima di 99 anni, restando impregiudicata la facoltà dell'Amministrazione comunale di indicare periodi di concessione più brevi in relazione alla definizione dei propri piani regolatori. I periodi di concessione sono comunque rinnovabili alla scadenza. 7. Tutte le concessioni si estinguono con la soppressione del cimitero. 8. Con l'atto della concessione l'amministrazione Comunale può imporre ai concessionari determinati obblighi, tra cui quello di costruire la sepoltura entro un tempo determinato pena la decadenza della concessione. 9. La concessione può essere soggetta: a. a revoca per esigenze di pubblico interesse, assegnando però fino alla scadenza della concessione originaria altra area e sistemazione equivalente; b. a decadenza, per inosservanza dei termini fissati per l'esecuzione delle opere oppure per inadempienza agli obblighi del concessionario in fase di costruzione dei manufatti e di mantenimento degli stessi; c. a rinuncia da parte del concessionario con retrocessione del bene.) Deve allora concludersi, a giudizio del Tribunale, che, al di là (si ribadisce) della definizione utilizzata, la decadenza dalla concessione è in re ipsa rispetto a colui che si spoglia (a guisa quasi di rinuncia) del bene concesso, ponendo in crisi la stessa identificabilità "genetica" del rapporto concessorio: non v'è comunque alcuna difficoltà esegetica ad inserire testualmente la decadenza pronunciata nell'ambito della violazione degli oneri di manutenzione della concessione di cui all'art. 44 in quanto la manutenzione è anche, all'evidenza, da rapportare ad aspetti giuridici (art. 44 c. 9.: "La concessione può essere soggetta:.... a decadenza, ..per inadempienza agli obblighi del concessionario in fase di costruzione dei manufatti e di mantenimento degli stessi"). Lo scopo di lucro e di speculazione vietato dall'art. 44 c. 5 del regolamento (e richiamato dal Comune nel provvedimento impugnato) va poi inteso in senso lato, posto che la lucrosità non è in relazione alla congruità o meno del prezzo di vendita come la difesa dei ricorrenti sostiene restringendo così arbitrariamente la portata del

divieto, ma è da intendere in senso lato, ossia che le parti lucrano laddove dispongono liberamente, senza la partecipazione della amministrazione pubblica, del bene cimiteriale.»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE IV MILANO n.1708 del 19/06/2012 - Relatore: Maurizio Santise -
Presidente: Adriano Leo

Sintesi: La concessione cimiteriale rientra pacificamente tra le concessioni di beni pubblici.

Estratto: «La concessione cimiteriale rientra pacificamente tra le concessioni di beni pubblici e, pertanto, va applicato al caso di specie l'art. 133, co. 1, lett. b), cod. proc. amm., secondo cui appartengono alla giurisdizione esclusiva del g.a. le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessioni di beni pubblici, ad eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi. Secondo il criterio interpretativo prevalente, il riparto di giurisdizione in materia è legato al tipo di attività esercitata dall'amministrazione con riferimento al rapporto in contestazione e, quindi, alla natura dell'interesse privato che entra in rapporto con la p.a. Ne deriva, pertanto, che laddove l'amministrazione esercita un'attività discrezionale la giurisdizione sarà del g.a., in quanto il privato vanterà un interesse legittimo. Nel caso contrario, la giurisdizione sarà del g.o. laddove a fronte di un'attività vincolata sussista un diritto soggettivo. Del resto, è stato recentemente chiarito che sussiste la giurisdizione del g.a. anche in tema di canoni, laddove la discrezionalità dell'amministrazione è esercitata nella determinazione del canone che il privato deve corrispondere per utilizzare il bene ottenuto in concessione (cfr., Cons. Stato, 27.6.2006, n. 4090). Restano, quindi, devolute al giudice ordinario le controversie che interessano l'accertamento di diritti soggettivi riconosciuti da norme di legge e nei confronti dei quali l'amministrazione non ha alcun potere autoritativo, limitandosi all'applicazione delle stesse. In attuazione di tali coordinate ermeneutiche, la giurisdizione, nel caso di specie, appartiene alla giurisdizione ordinaria.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.950 del 20/05/2011 - Relatore: Francesco Gaudieri -
Presidente: Luigi Antonio Esposito

Sintesi: Il provvedimento di diniego di concessione di lotto cimiteriale per la costruzione di una cappella gentilizia è di competenza del dirigente e non del Sindaco.

Estratto: «.- Pregiudiziale ed assorbente si rivela la prima censura con la quale parte ricorrente lamenta l'incompetenza dell'organo sindacale in ordine all'adozione dell'atto impugnato di esclusiva competenza dei funzionari dell'ente locale. La censura coglie nel segno. A decorrere dall'entrata in vigore della (ormai abrogata) legge 8 giugno 1990 n. 142, meglio conosciuta come legge di riforma delle autonomie locali, il legislatore si è indirizzato verso una netta separazione tra le attività di programmazione e controllo (affidate agli organi elettivi) e la gestione (affidata ai burocrati). Ed infatti, con l'art. 51 della citata legge fu statuito che "spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti che si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti". Detto principio venne ripreso e riaffermato da tutta la normativa successiva ed esteso a tutte le pubbliche amministrazioni (D. Lgs n. 29/93 e D. Lgs n. 80/98). Per gli enti locali il principio risulta ripreso dall'art. 6 l. 127/97, dall'art. 2 l. n. 191/98,

nonché dall'art. 107 del t.u.e.l. n. 267/2000, a mente delle cui previsioni, spettano ai dirigenti tutti gli atti di gestione e segnatamente, tra l'altro, giusta indicazione emergente dalla lettera f) ; "i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale ...".Trasponendo le menzionate indicazioni al caso in esame, ne deriva che l'atto impugnato, recante diniego di concessione in uso di un bene del demanio comunale, si configura quale atto gestionale di tipica competenza dei burocrati dell'ente locale e non del Sindaco, per cui va annullato con ogni conseguenza di legge.»

TAR PUGLIA, SEZIONE III LECCE n.1878 del 02/09/2010 - Relatore: Patrizia Moro - Presidente: Antonio Cavallari

Sintesi: Le aree cimiteriali sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi e dai regolamenti che li riguardano.

Estratto: «Le aree cimiteriali, ai sensi dell'art.824 c.c., sono assoggettate a regime demaniale sicché sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi e dai regolamenti che li riguardano (art.823 c.c.).Il DPR n.285/1990 all'art. 51 prescrive che :” La manutenzione, l'ordine e la vigilanza dei cimiteri spettano al sindaco e se il cimitero è consorziale al sindaco del comune dove si trova il cimitero” ed al successivo art.52 “ Tutti i cimiteri, sia comunali che consorziali, devono assicurare un servizio di custodia.”Inoltre, secondo l'art. 93 del citato regolamento di polizia mortuaria ,” il diritto di uso delle sepolture private è riservato alle persone dei concessionari e dei loro familiari” .Risulta pertanto evidente che incombe sull'autorità comunale un obbligo di custodia e di controllo del cimitero .»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE II BRESCIA n.1659 del 30/04/2010 - Relatore: Francesco Gambato Spisani - Presidente: Giorgio Calderoni

Sintesi: La costituzione di cappelle private nell'ambito dei cimiteri si configura non come cessione del relativo spazio ad un privato acquirente, ma come concessione dello stesso.

Estratto: «7. In proposito infatti non va dimenticato che, anche prima dell'entrata in vigore del codice del 1942, di cui subito si dirà, i cimiteri erano beni di proprietà comunale, come tali in linea di principio non liberamente disponibili; di conseguenza la costituzione di cappelle private nell'ambito degli stessi si configurava pacificamente non come cessione del relativo spazio ad un privato acquirente, ma come concessione dello stesso: è così anche nella fattispecie per cui è causa, dato che l'atto originario del 1912 parla in modo espresso di “concessione... fatta” (doc. C ricorrente, cit.).8. Tale regime giuridico è confermato dall'art. 824 comma secondo del codice civile del 1942, secondo il quale dal 21 aprile 1942, data di sua entrata in vigore, i cimiteri comunali sono soggetti senz'altro al regime giuridico del demanio pubblico, e quindi sono in primo luogo inalienabili ai sensi dell'art. 823 c.c. comma primo prima parte. In tal modo il codice civile ha introdotto una conformazione generale delle aree cimiteriali, e quindi dei relativi diritti, che non fa in alcun modo salve le situazioni preesistenti: la natura semplicemente concessoria del diritto di sepolcro per cui è causa andrebbe tenuta attualmente ferma anche se per ipotesi fosse stata esclusa dal regime

previgente.9. In tali termini, la cessione di un diritto di sepoltura privata, anche qualora consentita, non si può configurare come una semplice alienazione da privato a privato, ma richiede, nei termini di cui si dirà, l'intervento dell'autorità concedente. Ciò risulta anzitutto dai principi in tema di concessioni, che nei rapporti fra privati sono fonte di diritti soggettivi perfetti, i quali però degradano a diritti affievoliti nei rapporti con la p.a. (così per tutte Cass. civ. sez. II 25 maggio 1983 n°3607). Risulta inoltre anche da un esplicito dato normativo, pur riferito ad una norma non più vigente, ovvero dal già citato art. 71 del R.D. 21 dicembre 1942 n°1880, che nel disciplinare la vicenda traslativa del diritto di sepoltura, allora consentita, configurava l'acquirente come "nuovo concessionario" e prevedeva la possibilità di un "veto" del Comune alla cessione. A ben guardare infine tale ordine di idee è implicitamente condiviso dalla ricorrente stessa, la quale non avrebbe certo indirizzato al Comune l'istanza di "nulla osta" di cui ora si controverte, se fosse stata convinta di poter cedere il proprio diritto in assoluta libertà. 10. In positivo allora la cessione di un diritto al sepolcro, tanto nel suo contenuto di diritto primario di sepolcro quanto nel suo contenuto di diritto sul manufatto, va in astratto configurata come voltura di concessione demaniale, sottoposta al requisito di efficacia della autorizzazione del concedente, ovvero del Comune: in tali termini esplicitamente la citata Cass. civ. sez. II 25 maggio 1983 n°3607, nonché TAR Calabria 26 gennaio 2010 n°26 TAR Sicilia Catania, sez. III 24 dicembre 1997 n°2675 e T.A.R. Puglia Bari, sez. I 1 giugno 1994 n°989. L'autorizzazione, a sua volta, si sostanzia per la precisione in "un nuovo esercizio del potere discrezionale dell'ente concedente di attribuire la concessione a terzi", come affermato nella massima di T.A.R. Puglia Bari, sez. I 1 giugno 1994 n°989, e come tale deve di necessità seguire il regime giuridico vigente nel momento in cui essa deve essere pronunciata: si potrà rilasciare solo se in quel dato momento la concessione è alla stregua dell'ordinamento considerata cedibile.»

TAR LAZIO, SEZIONE II ROMA n.5618 del 02/04/2010 - Relatore: Giuseppe Chiné - Presidente: Michele Perrelli

Sintesi: La concessione cimiteriale attribuisce al concessionario un diritto soggettivo perfetto, assimilabile ad un diritto di superficie, come tale opponibile erga omnes, il quale si affievolisce laddove l'amministrazione concedente decida di agire con i propri poteri di autotutela.

Estratto: «2. La controversia portata al vaglio del Collegio involge questioni di diritto già ampiamente scrutinate dalla giurisprudenza. Lo ius sepulchri, ovvero il diritto alla tumulazione nel proprio sepolcro, si distingue dal diritto reale avente ad oggetto il manufatto funerario o i materiali che lo compongono, e spetta al titolare della concessione amministrativa rilasciata su un'area di proprietà pubblica. Tale concessione attribuisce al concessionario un diritto soggettivo perfetto, assimilabile ad un diritto di superficie, come tale opponibile erga omnes, il quale si affievolisce laddove l'amministrazione concedente decida di agire con i propri poteri di autotutela (cfr. T.A.R. Salerno, sez. II, 14 luglio 2008, n. 2133). Ciò significa che nei rapporti interprivati la protezione accordata al diritto è piena, mentre nei rapporti con l'amministrazione concedente, a fronte dei poteri pubblicistici spettanti a quest'ultima, il concessionario è titolare di un interesse legittimo tutelabile dinanzi al giudice amministrativo (C.d.S., sez. V, 8 marzo 2010, n. 1330; T.A.R. Catanzaro, sez. I, 4 febbraio 2009, n. 100). Al fine del riconoscimento del predetto diritto, la giurisprudenza distingue tra ius sepulchri iure sanguinis e iure successionis, attribuendo il diritto, in assenza

nonché residuale in materia di servizi pubblici locali, risulta in linea con gli interventi regionali pro-concorrenziali espressamente giudicati ammissibili dalla Corte costituzionale.6.7. La promozione della concorrenza ha infatti una portata generale o “trasversale”, potendo quindi «accadere che una misura che faccia parte di una regolamentazione stabilita dalle Regioni nelle materie attribuite alla loro competenza legislativa, concorrente o residuale, a sua volta abbia marginalmente una valenza pro-competitiva. Ciò deve ritenersi ammissibile, al fine di non vanificare le competenze regionali, sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza» (così, Corte cost. n. 430 del 2007). Diversamente opinando, la natura “potenzialmente omnicomprensiva” della tutela della concorrenza svuoterebbe di contenuto le nuove competenze regionali.»

DEMANIO E PATRIMONIO --> DEMANIO --> DEMANIO CIMITERIALE --> SERVIZI CIMITERIALI --> SERVIZIO DI ILLUMINAZIONE VOTIVA

TAR CAMPANIA, SEZIONE III NAPOLI n.1532 del 24/03/2016 - Relatore: Alfonso Graziano -
Presidente: Fabio Donadono

Sintesi: L'affidamento in concessione del servizio di illuminazione elettrica votiva del cimitero comunale è una vera e propria concessione di servizi, in linea con le definizioni di cui all'art. 3, comma 12 e 30 del d.lgs. n. 163 del 2006, e i lavori di manutenzione dell'impianto elettrico connesso costituisce un lavoro strumentale all'oggetto essenziale dell'appalto.

Sintesi: Alle gare per l'affidamento in concessione del servizio di illuminazione elettrica votiva del cimitero comunale si applicano i principi desumibili dal Trattato U.E. e quelli generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, i principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, previa gara informale ed ulteriormente che la procedura si caratterizza per una maggiore speditezza e semplificazione procedimentale.

Estratto: «1.1.Va premesso che oggetto della gara d'appalto la cui aggiudicazione definitiva è stata impugnata con il ricorso in scrutinio è l'affidamento in concessione del servizio di illuminazione elettrica votiva del cimitero comunale di Portici, meglio descritto all'art. 1 del Capitolato speciale come riscossione delle tariffe corrisposte dagli utenti e manutenzione, mercé la fornitura di manodopera e del necessario materiale elettrico, di tutti gli impianti elettrici del cimitero stesso (in sintesi, quelli di illuminazione votiva, di illuminazione pubblica dei viali e dei servizi della Chiesa madre, dell'obitorio, dei servizi igienici nonché di tutte le apparecchiature elettriche ed accessori esistenti nell'area cimiteriale).La ricorrente grava, dunque, le determinazioni dirigenziali specificate in fatto, le relative relazioni istruttorie e i presupposti verbali delle operazioni di gara, censurando la valutazione di congruità operata dalla P.A. sull'offerta presentata dalla aggiudicataria Berlor con un “aggio” del 73,98% sull'importo a base d'asta di € 271.371, 20 soggetto a ribasso (equivalente all'aggio più elevato) ex art. 82, co. 2, lett. b), d.lgs. n. 163 del 2006 richiamato dal punto 3 del bando di

gara a procedura aperta ex art. 55, stesso decreto, pubblicato sulla G.U.R.I. n. 5, serie speciale n. 54 del 11.5.2015. Alla gara venivano ammesse quattro imprese e la ricorrente si classificava seconda offrendo un aggio economico pari al 55% (secondo miglior ribasso). 1.2. Giova, infatti, precisare in punto di diritto che oggetto della procedura concorsuale all'esame della Sezione è una vera e propria concessione di servizi, in linea con le definizioni di cui all'art. 3, comma 12 e 30 del d.lgs. 112.4.2006 n. 163 secondo i quali tale modulo negoziale pubblicistico "è un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi" (art. 12, co.3 cit), per cui il vantaggio dell'appaltatore, "la controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente il servizio" (art. 30, co. 2, cit.) conformemente del resto al modello concessorio puro da tempo tratteggiato dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato, Sez. V, 18 giugno 1996 n. 724; Consiglio di Stato, Sez. V, 11 settembre 2000, n. 4795 che ha evidenziato la strumentalità dei lavori di manutenzione dell'impianto rispetto all'illuminazione votiva cimiteriale, la prestazione del cui servizio costituisce l'oggetto essenziale dell'appalto; di recente, Consiglio di Stato, Sez. VI. 16 luglio 2015, n. 3571). Siffatto inquadramento della natura della procedura per cui è causa è avvalorato non tanto dall'autoqualificazione in termini di concessione operata al p. 3 del bando che richiama l'art. 30 del Codice dei contratti pubblici e dal susseguente paragrafo "breve descrizione dei servizi inerenti l'appalto" a termini del quale "l'appalto riguarda l'affidamento in concessione del servizio di illuminazione elettrica votiva", quanto dal contenuto sostanziale delle prestazioni emergente da varie disposizioni del capitolato speciale agli atti. Rilevano in proposito, l'art. 2 dello stesso, che da un lato onera il concessionario dell'effettuazione degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti cimiteriali di illuminazione e dall'altro dispone che questi "avrà cura della riscossione dall'utenza dei proventi derivanti da costi di allacciamento e del canone relativo alle votive perenni e occasionali" coerentemente con l'art. 15 (canoni) per il quale "i costi di allacciamento ed i canoni di abbonamento delle lampade votive...verranno riscossi direttamente dalla concessionaria" nonché, conclusivamente, l'art.7: "la Concessionaria avrà, inoltre, a suo carico...l'esercizio e la manutenzione dell'impianto elettrico votivo", prestazioni "compensate dalla riscossione dei canoni di abbonamento delle tariffe comunali", norma recante quindi il principio connotante le concessioni di servizi, dell'autoremunerazione del concessionario, trasfuso nel disposto sopra riportato degli artt.3, co.12 e 30, d.lgs. n. 163/2006.1.3. Ne consegue sul piano della disciplina delle procedure concorsuali ad evidenza amministrativa, che alle gare per l'affidamento delle concessioni quali quella in disamina si applicano i principi desumibili dal Trattato U.E. e quelli generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, i principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, previa gara informale ed ulteriormente che la procedura si caratterizza per una maggiore speditezza e semplificazione procedimentale (cfr., T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. III, 4 novembre 2015, n. 2544) ferma la necessità che vengano predisposti e predeterminati i criteri selettivi (T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II, 2 settembre 2015. n. 11008).»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V n.2716 del 27/05/2014 - Relatore: Doris Durante -
Presidente: Vito Poli

Sintesi: Il servizio di illuminazione votiva rientra tra i servizi pubblici locali a rilevanza economica e a domanda individuale, intendendosi per tali quelli che corrispondono ad attività gestite in via generale direttamente dall'ente locale (talvolta per obbligo istituzionale, tal'altra perché rientranti negli scopi che l'ente di volta in volta fa propri), che vengono utilizzate a richiesta dell'utente, che non siano state dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale e che non siano a carattere industriale.

Sintesi: Il servizio di illuminazione votiva, essendo strettamente collegato ai servizi cimiteriali, è stato da sempre attratto nella relativa disciplina (i cimiteri, infatti, ove appartenenti ai comuni, costituiscono demanio pubblico ai sensi dell'art. 824 comma 2 cod. civ. e la relativa costruzione, manutenzione e i servizi correlati individuano spese fisse obbligatorie dei comuni già ai sensi dell'art. 5 comma 1 lettera c) n. 14) del r.d. 14 settembre 1931, n. 1175, e poi dell'art. 91 comma 1 lettera c) n. 14 del r.d. 3 marzo 1934, n. 383). Trattasi, dunque, di un particolare servizio pubblico per il quale non è mai stata posta in discussione la facoltà del Comune della gestione diretta, restando, tuttavia, inderogabile lo strumento della gara pubblica, nell'ipotesi di esternalizzazione del servizio mediante affidamento a terzi (la esternalizzazione normalmente avviene a mezzo concessione, attesa la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti).

Estratto: «7.- Il servizio di illuminazione votiva rientra tra i servizi pubblici locali a rilevanza economica e a domanda individuale (cfr. tra tutte, Consiglio di Stato, sez. V, n. 5409 del 2012; sez. V, 11 agosto 2010, n. 5620; 29 marzo 2010, n. 790; 15 aprile 2004, n. 2155; 15 aprile 2004, n. 2155). Tali sono i servizi pubblici locali che corrispondono ad attività gestite in via generale direttamente dall'ente locale (talvolta per obbligo istituzionale, tal'altra perché rientranti negli scopi che l'ente di volta in volta fa propri), che vengono utilizzate a richiesta dell'utente, che non siano state dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale e che non siano a carattere industriale. Il servizio offerto agli utenti è soggetto al regime delle tariffe e dei prezzi ai fini dell'assicurazione di predeterminati tassi di copertura del relativo costo di gestione, determinati, ove il servizio è svolto dal Comune, con deliberazioni annuali anteriori all'approvazione del bilancio ed a questo allegate ai sensi dell'art. 172 comma 1 lettera c) d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Questo tipo di servizi era disciplinato dal d.m. 31 dicembre 1983 che, fino all'entrata in vigore dell'art. 34, comma 26 del d.l. n. 179 del 2012 convertito in l. n. 221 del 2012 – comprendeva anche il servizio di illuminazione votiva. Invero, tale servizio, essendo strettamente collegato ai servizi cimiteriali, è stato da sempre attratto nella relativa disciplina (i cimiteri, infatti, ove appartenenti ai comuni, costituiscono demanio pubblico ai sensi dell'art. 824 comma 2 cod. civ. e la relativa costruzione, manutenzione e i servizi correlati individuano spese fisse obbligatorie dei comuni già ai sensi dell'art. 5 comma 1 lettera c) n. 14) del r.d. 14 settembre 1931, n. 1175, e poi dell'art. 91 comma 1 lettera c) n. 14 del r.d. 3 marzo 1934, n. 383). Trattasi, dunque, di un particolare servizio pubblico per il quale non è mai stata posta in discussione la facoltà del Comune della gestione diretta, restando, tuttavia, inderogabile lo strumento della gara pubblica, nell'ipotesi di esternalizzazione del servizio mediante affidamento a terzi (la esternalizzazione normalmente avviene a mezzo concessione, attesa la preordinazione dell'attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti).»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE III MILANO n.1675 del 15/06/2012 - Relatore: Silvana Bini -
Presidente: Domenico Giordano

Sintesi: Dall'art. 117 D. Lgs. 267/2000 non può farsi discendere un diritto soggettivo della società concessionaria del servizio di illuminazione votiva ad ottenere la revisione annuale delle tariffe applicate agli utenti del servizio, specie quando la convenzione disciplini espressamente tale aspetto.

Estratto: «Contesta la società concessionaria del servizio di illuminazione cimiteriale il mancato adeguamento da parte del Comune della tariffa che il concessionario del servizio può richiedere al singolo utente. Non vi è alcuna contestazione invece rispetto al canone di concessione che la società Saie versa annualmente al Comune. Va premesso che la convenzione prevede al punto b) un sistema di revisione del corrispettivo che la concessionaria può richiedere agli utenti, statuendo testualmente che il concessionario “potrà aumentare o diminuire il prezzo dell’abbonamento a seconda delle variazioni che potrà subire il mercato”, con l’obbligo di dare avviso scritto almeno un mese prima della scadenza della rata. L’Amministrazione con la nota impugnata, ha respinto la richiesta di revisione della tariffa, precisando che “l’incidenza dei maggiori costi va applicata di anno in anno, sulla rata annuale del canone con riferimento ai maggiori costi (per energia, mano d’opera, etc.) maturati nell’anno precedente”. La concessionaria pretende invece che l’Amministrazione adegui le tariffe, richiamando l’art 117 del TUEL che configura un obbligo generale degli Enti locali di adeguare le tariffe dei servizi pubblici a domanda individuale, quale quello in esame. La nota dell’Amministrazione sarebbe illegittima in quanto la clausola convenzionale non prevede alcuna cadenza temporale entro cui operare l’adeguamento tariffario: si assume che deve prevalere la normativa sopravvenuta, cioè l’art 6 comma 4 della legge 537/1993, che impone l’inserzione nei contratti a esecuzione continuata o periodica di una clausola di revisione periodica del prezzo. La tesi di parte ricorrente non può essere condivisa: l’art 117 TUEL, infatti, impone all’ente di approvare le tariffe in modo da assicurare l’equilibrio economico finanziario dei servizi e della gestione, ma da detta disposizione non si può fare discendere, come pretende parte ricorrente, un diritto soggettivo della società concessionaria ad ottenere la revisione annuale delle tariffe applicate agli utenti del servizio. Al riguardo, deve, invece, condividersi quanto sostenuto dal comune che ha sottolineato come la disciplina sia contenuta nella convenzione, che attribuisce direttamente alla concessionaria la facoltà di revisione del canone, finalizzata a compensare gli incrementi dei costi del servizio verificatisi nel corso dell’anno precedente di esercizio. L’espresso riferimento della clausola al costo del servizio nell’anno precedente implica la necessità che l’aumento sia sempre limitato all’incremento del costo rispetto al precedente esercizio, in modo da contemperare l’interesse della concessionaria del servizio con quello degli utenti a vedersi applicati incrementi gradualmente e non invece improvvisi come potrebbe accadere qualora si sommassero gli aggiornamenti riferiti ad esercizi pregressi mai richiesti in precedenza. Deriva, da ciò, l’obbligo di attuare la revisione secondo la modalità prevista dalla convenzione, sia nella misura dell’aumento, sia secondo la modalità operativa ivi prevista: l’aumento va determinato, dalla stessa concessionaria, in relazione ai maggiori costi dell’anno precedente e deve essere richiesto un mese prima della scadenza della rata annuale, anche al fine di consentire l’esercizio del potere di recesso da parte degli utenti. Per tale ragione i primi due motivi di ricorso sono infondati.»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE I MILANO n.1499 del 31/05/2012 - Relatore: Roberto Lombardi -
Presidente: Francesco Mariuzzo

Sintesi: Il servizio di illuminazione rientra tra quelli pubblici locali e a rilevanza economica.

Estratto: «Quesito preliminare da risolvere, che si àncora tra l'altro al cuore delle eccezioni di illegittimità formulate dalla ricorrente, è l'inquadramento giuridico del servizio di illuminazione votiva svolto, al fine di stabilire se si tratti o meno di un servizio pubblico locale a rilevanza economica. Al riguardo, questo Collegio ritiene che il servizio de quo rientri senza dubbio tra quelli pubblici locali e a rilevanza economica. Si tratta, innanzitutto, di servizio pubblico locale, in conformità a quanto ribadito in plurime occasioni dalla giurisprudenza amministrativa che si è pronunciata sul punto. In particolare, il Consiglio di Stato, in più circostanze (cfr., tra le altre, le decisioni n. 1893/2006 e n. 1600/2008), ha evidenziato come sia pacifico che il rapporto che si instauri tra comune e soggetto privato all'esito di affidamento da parte del primo al secondo dell'esercizio di un impianto di illuminazione votiva sia inquadrabile all'interno dei canoni classici della concessione di servizio pubblico locale, e ciò anche con riferimento a quanto specificamente stabilito a tale riguardo dal d.m. 31 dicembre 1983. Tale servizio pubblico locale, peraltro, nell'ambito della fondamentale distinzione che aveva operato il testo unico degli enti locali agli artt. 113 e 113-bis, ha rilevanza economica (così anche il TAR Lombardia, Milano, sez. I, 11/2/2011, n. 450) sia perché svolto secondo un modello gestionale di carattere imprenditoriale (produzione di utili che coprano quanto meno i costi di gestione), sia in relazione al fatto che non si tratta di attività relativa alla predisposizione di servizi destinati a rimuovere e superare situazioni di bisogno e difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita (cd. servizi sociali).»

Sintesi: L'affidamento diretto del servizio di illuminazione votiva, se ancora in atto al momento dell'entrata in vigore del d.l. n. 138/2011, come modificato dall'art. 25 del d.l. n. 1/2012, deve intendersi legalmente prorogato fino al 31 dicembre 2012, e non già cessato nei termini all'epoca stabiliti dall'art. 23-bis del d.lgs. n. 118/2008.

Estratto: «Svolta questa premessa, appare pacifica la riconducibilità della concessione in esame tra quelle disciplinate dall'art. 4, comma 32, lett. a), del d.l. n. 138/2011, come modificato dall'art. 25 del d.l. n. 1/2012, in quanto affidamento diretto di un servizio pubblico locale a rilevanza economica non rientrante nei casi contemplati dalla lettere da b) a d) del predetto decreto (con concessione in esclusiva del servizio contrattualmente prorogata fino al 31.12.2047). Ne consegue, pertanto, che tale concessione, essendo ancora in atto al momento dell'entrata in vigore della nuova normativa in materia, deve intendersi legalmente prorogata fino al 31 dicembre 2012, e non già cessata nei termini all'epoca stabiliti dall'art. 23-bis del d.lgs. n. 118/2008. Il provvedimento di diffida ex art. 21-ter va dunque annullato, con assorbimento in tale vizio di tutti gli altri profili di censura sollevati dalla ricorrente, perché presupponente una cessazione ex lege della concessione non ancora avvenuta, in relazione al disposto di cui all'art. 4, commi 32 e 35, del d.l. n. 138 del 2011.»

TAR PUGLIA, SEZIONE III BARI n.404 del 25/02/2012 - Relatore: Rosalba Giansante -
Presidente: Pietro Morea

gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, ai sensi dell'articolo 31 lettere a), b), c) e d) della legge n.457/1978, entro i limiti imposti dal vincolo di inedificabilità, oltre i quali si è in presenza di alternazioni di volumi e di superfici (Cons. di stato. sez.V, n.275/1989) possibili purché non incidano negativamente sull'ambiente cimiteriale, in quanto connaturati al diritto di proprietà.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.19629 del 30/09/2004 - Relatore: Fabrizio Forte - Presidente: Giovanni Losavio

Sintesi: Il vincolo di rispetto cimiteriale è vincolo connaturale alle proprietà, che incombe sulla intera "fascia" di rispetto imposta dalla legge e riportata negli strumenti urbanistici in via meramente ricognitiva. Di detti limiti permanenti si è logicamente negata la indennizzabilità per il loro carattere generale e conformativo.

Estratto: «È errata la deduzione di cui al terzo motivo di ricorso sulla natura del vincolo della fascia di rispetto e di inedificabilità intorno ai cimiteri e alla sua indennizzabilità; non si tratta infatti di vincolo insito nella natura delle aree su cui incide ma d'un limite connaturale alle proprietà, che incombe sulla intera "fascia" di rispetto cimiteriale imposta dalla legge e riportata negli strumenti urbanistici in via meramente ricognitiva. Di detti limiti permanenti si è logicamente negata la indennizzabilità per il loro carattere generale e conformativo (C.Cost. 22 giugno 1971 n. 133 e 20 maggio 1999 n. 179); è quindi irrilevante l'art. 42 Cost. e si deve negare comunque, per la affermata mancanza di pregiudizio al suolo residuo, che possano avere rilievo le sentenze citate in ricorso relative a casi nei quali lo spostamento della fascia di rispetto ha determinato pure la diminuzione di valore delle aree che in questo caso, secondo la Corte, non v'è stata. Pur incidendo sulla qualifica di legalmente edificabile il vincolo di rispetto cimiteriale, di regola le aree ad esso soggette sono computate unitamente a quelle vicine per la determinazione delle superfici minime indispensabili per l'edificabilità e delle volumetrie realizzabili in rapporto alle superfici stesse. Nel caso nessun significato peculiare assume la circostanza che il vincolo d'inedificabilità deriva direttamente dalla legge, come afferma il ricorso, e non da atto amministrativo, come ritiene la sentenza impugnata e quindi il terzo motivo di ricorso non incide sulla decisione e va quindi rigettato.»

**VINCOLI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI E LEGALI -->
FASCE DI RISPETTO --> TIPOLOGIE --> CIMITERIALE --> OPERE ED
INTERVENTI, CASISTICA**

TAR CAMPANIA, SEZIONE III NAPOLI n.176 del 15/01/2020 - Relatore: Gian Mario Palliggiano - Presidente: Anna Pappalardo

Sintesi: Il procedimento attivabile dai singoli proprietari all'interno della zona di rispetto cimiteriale è soltanto quello finalizzato agli interventi di cui al settimo comma dell'art. 338

del TULS (recupero o cambio di destinazione d'uso di edificazioni preesistenti); mentre resta attivabile nel solo interesse pubblico - come valutato dal legislatore nell'elencazione, al quinto comma, delle opere ammissibili ai fini della riduzione - la procedura di riduzione della fascia inedificabile.

Estratto: «6.2.- Il motivo, per quanto suggestivo, è infondato.6.2.1.- È utile, al riguardo, ricondursi proprio all'invocato art. 388 TULS il cui primo comma dispone che:"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".Aggiunge il quinto comma, nel testo da ultimo sostituito dall'art. 28, co. 1, lett. b), della legge n. 166/2002: "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".6.2.2.- Sul punto la giurisprudenza ha evidenziato che:a) il vincolo cimiteriale determina una situazione di inedificabilità ex lege e integra una limitazione legale della proprietà a carattere assoluto, direttamente incidente sul valore del bene e non suscettibile di deroghe di fatto, tale da configurare in maniera obbiettiva e rispetto alla totalità dei soggetti il regime di appartenenza di una pluralità indifferenziata di immobili che si trovino in un particolare rapporto di vicinanza o contiguità con i suddetti beni pubblici (da ultimo Cass. civ., sez. I, 20 dicembre 2016, n. 26326);b) il vincolo ha carattere assoluto e non consente in alcun modo l'allocatione sia di edifici, sia di opere incompatibili con il vincolo medesimo, in considerazione dei molteplici interessi pubblici che la fascia di rispetto intende tutelare, quali le esigenze di natura igienico sanitaria, la salvaguardia della peculiare sacralità che connota i luoghi destinati all'inumazione e alla sepoltura, il mantenimento di un'area di possibile espansione della cinta cimiteriale (Cons. Stato, sez. IV, 13 dicembre 2017, n. 5873 che conferma TAR Napoli, sez. III, n. 5036 del 2013; Cons. Stato, sez. VI, 9 marzo 2016, n. 949);c) il vincolo, d'indole conformativa, è sganciato dalle esigenze immediate della pianificazione urbanistica, nel senso che esso si impone di per sé, con efficacia diretta, indipendentemente da qualsiasi recepimento in strumenti urbanistici, i quali non sono idonei, proprio per la loro natura, ad incidere sulla sua esistenza o sui suoi limiti (Cons. Stato, sez. IV, 22 novembre 2013, n. 5544; Cass. civ., sez. I, 17 ottobre 2011, n. 2011; Id., sez. I, n. 26326 del 2016, cit.);d) la situazione di inedificabilità prodotta dal vincolo è suscettibile di venire rimossa solo in ipotesi eccezionali e comunque solo per considerazioni di interesse pubblico, in presenza delle condizioni specificate nell'art. 338, quinto comma;e) l'art. 338, quinto comma, non presidia interessi privati e non può legittimare interventi edilizi futuri su un'area indisponibile per ragioni di ordine igienico-sanitario, nonché per la sacralità dei luoghi di sepoltura;f) il procedimento attivabile dai singoli proprietari all'interno della zona di rispetto è soltanto quello finalizzato agli interventi di cui al settimo comma dell'art. 338 (recupero o cambio di destinazione d'uso di edificazioni preesistenti); mentre resta attivabile nel solo interesse pubblico - come valutato dal legislatore nell'elencazione, al quinto comma, delle opere ammissibili ai fini della riduzione - la procedura di riduzione della fascia

inedificabile (cfr. da ultimo Cons. Stato, sez. VI, 4 luglio 2014, n. 3410; sez. VI, 27 luglio 2015, n. 3667; ivi riferimenti ulteriori).6.2.3.- In conclusione, l'art. 338, comma 5, TULS, richiamato dal ricorrente, è dunque da intendersi come norma eccezionale e di stretta interpretazione, che consente di costruire in zona di rispetto cimiteriale unicamente con riguardo a specifiche domande edificatorie e non può essere base legale di un'autorizzazione a costruire de futuro, da rinvenirsi implicitamente in un precedente assenso riferito ad altre distinte opere (cfr. Cons. Stato. Sez. IV, 6 ottobre 2017, n. 4656).6.2.4.- Nella fattispecie in esame, l'art. 34 delle norme di attuazione del P.R.G. del Comune di Pompei prevede che, all'interno dell'area agricola di rispetto cimiteriale sono consentite "soltanto piccole costruzioni, per la vendita di fiori ed oggetti per il culto e l'onoranza dei defunti, con il limite di metri cubi 80. La concessione o l'autorizzazione alle piccole costruzioni di cui sopra saranno a titolo precario". È quindi, per definizione, da escludere l'opera realizzata dal ricorrente, riguardante una "costruzione unifamiliare composta da: saloncino con angolo cottura, camera, bagno, disimpegno e locale per attrezzi agricoli", oggetto della domanda di condono...».

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II n.7329 del 28/10/2019 - Relatore: Giancarlo Luttazi -
Presidente: Fabio Taormina

Sintesi: L'art. 338 del regio decreto n. 1265/1934, quinto comma, primo periodo, come sostituito dall'art. 28, comma 1, lett. b), della legge n. 166/2002, richiamando l'esecuzione di un'opera pubblica o l'attuazione di un intervento urbanistico, dà alle possibili deroghe al rispetto cimiteriale connotazione pubblicistica e non connessa ad interessi edificatori privati: la situazione di inedificabilità prodotta dal vincolo è suscettibile di venire rimossa solo in ipotesi eccezionali e comunque solo per considerazioni di interesse pubblico, in presenza delle condizioni specificate nell'art. 338, quinto comma; e questo art. 338, quinto comma, non presidia interessi privati e non può legittimare interventi edilizi futuri su un'area indisponibile, sia per ragioni di ordine igienico-sanitario sia per la sacralità dei luoghi di sepoltura.

Estratto: «Nel merito il primo motivo dell'appello principale è fondato. Gli appellanti rilevano che sulle previgenti Norme tecniche di attuazione della variante al Piano regolatore generale, le quali all'art. 11 consentivano di utilizzare a fini edificatori i suoli siti a 50,00 metri dal muro di cinta del cimitero, è intervenuto l'art. 28 della legge 1 agosto 2002, n. 166, il quale, nel modificare l'art. 338 del citato testo unico delle leggi sanitarie di cui al regio decreto n. 1265/1934, vieta le costruzioni nei 200 metri dal muro di cinta del cimitero, consentendo la costruzione di nuovi edifici nella zona di rispetto cimiteriale solo in presenza di determinati presupposti, assenti - diversamente da quanto ritenuto nell'appellata sentenza - nel caso di specie. L'assunto è da condividere. In primo luogo va osservato che correttamente gli appellanti, sia in primo sia in secondo grado, hanno osservato che - diversamente da quanto sostenuto dalle controparti - la normativa statale sui vincoli cimiteriali prevale comunque sulle diverse previsioni degli strumenti urbanistici. Il principio è stato più volte chiarito da questo Consiglio di Stato con numerose pronunce da cui non vi è motivo di discostarsi (v., da ultimo, Cons. Stato, Sez. II, 13 giugno 2019, n. 3952; v. anche Cons. Stato, Sez. IV, 5 dicembre 2018, n. 6891). In proposito, data la peculiare natura del vincolo, non hanno rilievo le "rivoluzioni semifederaliste o pienamente autonomiste introdotte negli artt. 117 e 118 della Costituzione dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001" prospettate dal Comune nelle proprie difese e ribadite nelle difese T.. Quanto

alla sopravvenuta normativa statale essa prevede sì delle deroghe al vincolo distanziale, ma nella fattispecie - come rilevato nell'appello contestando la gravata sentenza - non se ne erano verificati i presupposti. Il citato art. 338 del regio decreto n. 1265/1934, come sostituito dall'art. 28, comma 1, lett. a), della citata legge n. 166/2002, prevede al primo comma, secondo periodo: "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". Il successivo quinto comma, primo periodo, come sostituito dall'art. 28, comma 1, lett. b), della citata legge n. 166/2002, prevede: "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". Quest'ultima disposizione, richiamando l'esecuzione di un'opera pubblica o l'attuazione di un intervento urbanistico, dà alle possibili deroghe al rispetto cimiteriale connotazione pubblicistica e non connessa ad interessi edificatori privati: la situazione di inedificabilità prodotta dal vincolo è suscettibile di venire rimossa solo in ipotesi eccezionali e comunque solo per considerazioni di interesse pubblico, in presenza delle condizioni specificate nell'art. 338, quinto comma; e questo art. 338, quinto comma, non presidia interessi privati e non può legittimare interventi edilizi futuri su un'area indisponibile, sia per ragioni di ordine igienico-sanitario sia per la sacralità dei luoghi di sepoltura (v. Cons. Stato, Sez. IV, 6 ottobre 2017, n. 4656). Sicché la deroga assentita a T. ed impugnata in primo grado risulta contraria alla disciplina dei vincoli cimiteriali. Ma, anche a voler prescindere dal pur chiaro profilo necessariamente pubblicistico delle possibili deroghe al vincolo distanziale dai cimiteri, nella fattispecie non vi è stato neppure il tipizzato procedimento previsto dal riportato art. 338, quinto comma, primo periodo, del regio decreto n. 1265/1934 per assentire una simile deroga, per la quale è prevista una specifica delibera del consiglio comunale. Pertanto, diversamente da quanto ritenuto dal Tar, il permesso di costruire n. 103/2005, nel consentire l'edificazione a distanza di 50 metri dal cimitero, ha violato il vincolo cimiteriale di cui al citato art. 338 del regio decreto n. 1265/1934 e successive modifiche e integrazioni. Né può conferire legittimità al permesso di costruire impugnato in primo grado la circostanza, prospettata da T., che nel Comune di Ortona state realizzate, negli anni, anche recenti, all'interno della fascia dei 200 metri della perimetrazione dell'area cimiteriale "innumerevoli costruzioni pubbliche e private", e che lo stesso fabbricato degli appellanti risulta realizzato ad una distanza inferiore a 100 metri dalla recinzione cimiteriale. Trattasi infatti di circostanza estranea alla normativa che governava quel permesso di costruire sulla quale, peraltro, si è a più riprese pronunciata, in passato, la giurisprudenza amministrativa (ex aliis Consiglio di Stato, sez. IV, 11/07/2016, n. 3079) condivisibilmente affermando che "l'eventuale rilascio a terzi, da parte del Comune, di concessioni illegittime giammai potrebbe essere invocato a fondamento di un'aspettativa giuridicamente rilevante al conseguimento di analoghi titoli o della sussistenza del vizio di disparità di trattamento."»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II n.5863 del 26/08/2019 - Relatore: Fulvio Rocco -
Presidente: Fabio Taormina

Sintesi: La nozione di “centro abitato” contenuta nel primo comma dall’art. 338 del t.u. approvato con r.d. 1265 del 1934 deve essere intesa in senso più ampio e comprensivo di ogni ambito spaziale nel quale insistano edifici connotati da effettiva e permanente destinazione residenziale ovvero con uso correlato alla residenza, posto che, altrimenti, si consentirebbe la generalizzata costruzione o ampliamento dei cimiteri anche a ridosso di edifici a uso abitativo.

Estratto: «4.3.2. Il Collegio rileva che l’appellante muove da un equivoco di fondo in ordine allo stesso dato letterale complessivamente emergente dall’art. 338 del t.u. approvato con r.d. 1265 del 1934, con riguardo al testo dell’articolo medesimo, così come vigente all’epoca dei fatti di causa.4.3.3. A questo proposito va evidenziato in primo luogo che il primo comma dell’articolo in esame, - così come ab origine formulato e vigente sia all’epoca della presentazione della domanda di condono da parte dell’appellante, sia all’epoca dell’adozione del provvedimento di diniego da lei impugnato innanzi al T.A.R. - non lasciava adito a dubbi sulla natura assoluta del vincolo con esso imposto (cfr. ivi: “I cimiteri debbono essere collocati alla distanza di almeno duecento metri dai centri abitati. È vietato di costruire intorno agli stessi nuovi edifici e ampliare quelli preesistenti entro il raggio di duecento metri”). Tale comma infatti si compone di due distinte disposizioni: quella per cui i cimiteri debbono essere collocati alla distanza di almeno duecento metri dai centri abitati, e quella per cui sono vietati la costruzione intorno ai cimiteri di nuovi edifici e l’ampliamento di quelli preesistenti entro il raggio di duecento metri. La prima disposizione detta pertanto un limite legale di distanza di carattere generale che si impone come tale anche ai poteri pianificatori urbanistici comunali, nel mentre la seconda disposizione introduce un vincolo di inedificabilità e di immodificabilità assoluta che conforma i diritti dominicali, limitandosi a salvaguardare nelle condizioni preesistenti gli edifici ivi ricompresi (così, puntualmente, la recente sentenza di Cons. Stato, Sez. IV, 8 maggio 2019, n. 2947). Va anche a questo medesimo proposito evidenziato che, a differenza di quanto sostenuto dall’appellante sulla scorta di una risalente giurisprudenza di questo stesso Consiglio di Stato (cfr., Sez. IV, 16 settembre 1993, n. 775), secondo cui la presenza di alcuni edifici all’interno della zona di rispetto cimiteriale non concreterebbe, di per sé, una violazione della fascia di rispetto cimiteriale, la giurisprudenza più recente – che il Collegio condivide – afferma viceversa che la nozione di “centro abitato” contenuta nel primo comma dell’articolo in esame deve essere intesa in senso più ampio e comprensivo di ogni ambito spaziale nel quale insistano edifici connotati da effettiva e permanente destinazione residenziale ovvero con uso correlato alla residenza, posto che, altrimenti, si consentirebbe la generalizzata costruzione o ampliamento dei cimiteri anche a ridosso di edifici a uso abitativo (cfr. al riguardo la stessa, predetta sentenza di Cons. Stato, Sez. IV, n. 2947 del 2019). In questo senso, del resto, neppure va sottaciuto che nel nostro ordinamento non esiste una generale definizione di “centro abitato” e che la definizione contenuta al riguardo nel codice della strada (cfr. art.3, comma 1, lett. b, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285: “Insieme di edifici, delimitato lungo le vie di accesso dagli appositi segnali di inizio e fine Per insieme di edifici si intende un raggruppamento continuo, ancorché intervallato da strade, piazze, giardini o simili, costituito da non meno di venticinque fabbricati e da aree di uso pubblico con accessi veicolari o pedonali sulla strada”) che è l’unica rinvenibile nel nostro diritto positivo, rileva ai soli fini dell’applicazione delle norme contenute in tale testo normativo e non è quindi vincolante ai fini urbanistico-edilizi (cfr., al riguardo, ad es., Cons. Stato, Sez. IV, 1 agosto 2016, n. 3458) e, conseguentemente, anche ai fini igienico-sanitari. Qui giova – semmai - evidenziare che

mantenimento di un'area di possibile espansione della cinta cimiteriale;c) il vincolo, d'indole conformativa, è sganciato dalle esigenze immediate della pianificazione urbanistica, esso si impone di per sé, con efficacia diretta, indipendentemente da qualsiasi recepimento in strumenti urbanistici, i quali non sono idonei, proprio per la loro natura, ad incidere sulla sua esistenza o sui suoi limiti.»

VINCOLI ED EDIFICABILITÀ --> VINCOLI URBANISTICI E LEGALI --> FASCE DI RISPETTO --> TIPOLOGIE --> CIMITERIALE --> RIMOZIONE

TAR CAMPANIA, SEZIONE III NAPOLI n.176 del 15/01/2020 - Relatore: Gian Mario Palliggiano
- Presidente: Anna Pappalardo

Sintesi: La situazione di inedificabilità prodotta dal vincolo cimiteriale è suscettibile di venire rimossa solo in ipotesi eccezionali e comunque solo per considerazioni di interesse pubblico, in presenza delle condizioni specificate nell'art. 338, quinto comma T.U. leggi sanitarie.

Estratto: «6.2.- Il motivo, per quanto suggestivo, è infondato.6.2.1.- È utile, al riguardo, ricondursi proprio all'invocato art. 388 TULS il cui primo comma dispone che:"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".Aggiunge il quinto comma, nel testo da ultimo sostituito dall'art. 28, co. 1, lett. b), della legge n. 166/2002: "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".6.2.2.- Sul punto la giurisprudenza ha evidenziato che:a) il vincolo cimiteriale determina una situazione di inedificabilità ex lege e integra una limitazione legale della proprietà a carattere assoluto, direttamente incidente sul valore del bene e non suscettibile di deroghe di fatto, tale da configurare in maniera obbiettiva e rispetto alla totalità dei soggetti il regime di appartenenza di una pluralità indifferenziata di immobili che si trovino in un particolare rapporto di vicinanza o contiguità con i suddetti beni pubblici (da ultimo Cass. civ., sez. I, 20 dicembre 2016, n. 26326);b) il vincolo ha carattere assoluto e non consente in alcun modo l'allocatione sia di edifici, sia di opere incompatibili con il vincolo medesimo, in considerazione dei molteplici interessi pubblici che la fascia di rispetto intende tutelare, quali le esigenze di natura igienico sanitaria, la salvaguardia della peculiare sacralità che connota i luoghi destinati all'inumazione e alla sepoltura, il mantenimento di un'area di possibile espansione della cinta cimiteriale (Cons. Stato, sez. IV, 13 dicembre 2017, n. 5873 che conferma TAR Napoli, sez. III, n. 5036 del 2013; Cons. Stato, sez. VI, 9 marzo 2016, n. 949);c) il vincolo, d'indole conformativa, è sganciato dalle esigenze immediate della

pianificazione urbanistica, nel senso che esso si impone di per sé, con efficacia diretta, indipendentemente da qualsiasi recepimento in strumenti urbanistici, i quali non sono idonei, proprio per la loro natura, ad incidere sulla sua esistenza o sui suoi limiti (Cons. Stato, sez. IV, 22 novembre 2013, n. 5544; Cass. civ., sez. I, 17 ottobre 2011, n. 2011; Id., sez. I, n. 26326 del 2016, cit.);d) la situazione di inedificabilità prodotta dal vincolo è suscettibile di venire rimossa solo in ipotesi eccezionali e comunque solo per considerazioni di interesse pubblico, in presenza delle condizioni specificate nell'art. 338, quinto comma;e) l'art. 338, quinto comma, non presidia interessi privati e non può legittimare interventi edilizi futuri su un'area indisponibile per ragioni di ordine igienico-sanitario, nonché per la sacralità dei luoghi di sepoltura;f) il procedimento attivabile dai singoli proprietari all'interno della zona di rispetto è soltanto quello finalizzato agli interventi di cui al settimo comma dell'art. 338 (recupero o cambio di destinazione d'uso di edificazioni preesistenti); mentre resta attivabile nel solo interesse pubblico - come valutato dal legislatore nell'elencazione, al quinto comma, delle opere ammissibili ai fini della riduzione - la procedura di riduzione della fascia inedificabile (cfr. da ultimo Cons. Stato, sez. VI, 4 luglio 2014, n. 3410; sez. VI, 27 luglio 2015, n. 3667; ivi riferimenti ulteriori).6.2.3.- In conclusione, l'art. 338, comma 5, TULS, richiamato dal ricorrente, è dunque da intendersi come norma eccezionale e di stretta interpretazione, che consente di costruire in zona di rispetto cimiteriale unicamente con riguardo a specifiche domande edificatorie e non può essere base legale di un'autorizzazione a costruire de futuro, da rinvenirsi implicitamente in un precedente assenso riferito ad altre distinte opere (cfr. Cons. Stato. Sez. IV, 6 ottobre 2017, n. 4656).6.2.4.- Nella fattispecie in esame, l'art. 34 delle norme di attuazione del P.R.G. del Comune di Pompei prevede che, all'interno dell'area agricola di rispetto cimiteriale sono consentite "soltanto piccole costruzioni, per la vendita di fiori ed oggetti per il culto e l'onoranza dei defunti, con il limite di metri cubi 80. La concessione o l'autorizzazione alle piccole costruzioni di cui sopra saranno a titolo precario". È quindi, per definizione, da escludere l'opera realizzata dal ricorrente, riguardante una "costruzione unifamiliare composta da: saloncino con angolo cottura, camera, bagno, disimpegno e locale per attrezzi agricoli", oggetto della domanda di condono...».

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE II n.6771 del 08/10/2019 - Relatore: Italo Volpe - Presidente: Fabio Taormina

Sintesi: Un cimitero, per quanto non più attivo ovvero in disuso, non per questo perde le sue proprie connotazioni, permanendo quanto meno quelle legate alla persistenza sepoltura in esso delle tumulazioni già avvenute nel tempo: ciò spiega, basicamente, perché, pur non essendo un cimitero ancora attivo, il relativo vincolo di rispetto non viene meno.

Estratto: «7. La riproposizione dei motivi assorbiti in primo grado consente al Collegio di esprimere che, nella vicenda in esame, punto centrale ed effettivamente assorbente è quello dato dalla dislocazione dei manufatti di parte ricorrente, per sua stessa ammissione collocati a circa 150 metri dal perimetro di un locale cimitero.7.1. In disparte il fatto che il precedente giurisprudenziale invocato da parte ricorrente – secondo il quale il locale cimitero non è più attivo – è stato oggetto di riforma in sede di appello, prevale in ogni caso la considerazione che un cimitero, per quanto non più attivo ovvero in disuso, non per questo perde le sue proprie connotazioni, permanendo quanto meno quelle legate alla persistenza sepoltura in esso delle tumulazioni già avvenute nel tempo.Questo spiega, basicamente, perché, pur non

essendo un cimitero ancora attivo, il relativo vincolo non viene meno.7.2. Assai di recente il Consiglio di Stato (sez. II, n. 5863/2019, pubblicata il 26.8.2019) ha doviziosamente ricostruito la disciplina di settore, tra l'altro ed in particolare – per quanto qui rileva – osservando che, quanto all'art. 338 del r.d. 1265/1934 (che parte ricorrente, coi motivi riproposti, assume essere stato violato), “la mera previsione da parte del legislatore di una possibile azione amministrativa finalizzata alla riduzione dell'estensione della fascia di rispetto non identificava, e non identifica, un mutamento della natura intrinsecamente e indefettibilmente assoluta del vincolo, ma consentiva e consente ai pubblici poteri di disporre, nel contesto delle proprie funzioni di pianificazione del territorio e mediante il procedimento speciale inderogabilmente al riguardo contemplato, la localizzazione di opere pubbliche o di pubblico interesse e di standard e, in genere, la realizzazione di opere edilizie e l'insediamento di attività reputate compatibili, sotto il profilo sia igienico-sanitario, sia del mantenimento della sacralità del luogo, con la perdurante insistenza del vincolo. Ma – giova ribadire – tutto ciò poteva e può a tutt'oggi avvenire solo ed esclusivamente per iniziativa dei pubblici poteri e nelle forme tassativamente contemplate ad oggi nell'attuale testo del comma in esame, e all'epoca dei fatti di causa nel suo testo pro tempore vigente”. Il concetto che ne deriva, in estrema sintesi, è che la riduzione del limite metrico del vincolo cimiteriale non vale affatto a determinare – in loco ed a favore di privati – una simmetrica espansione metrica della superficie a disposizione dell'edilizia privata ovvero (il che è concettualmente connesso) a disposizione di procedure di sanatoria di edificazioni già realizzate sine titulo.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.4692 del 08/07/2019 - Relatore: Giuseppa Carluccio - Presidente: Antonino Anastasi

Sintesi: La situazione di inedificabilità prodotta dal vincolo cimiteriale è suscettibile di venire rimossa solo in ipotesi eccezionali e comunque solo per considerazioni di interesse pubblico, in presenza delle condizioni specificate nell'art. 338, quinto comma, del r.d. 27 luglio 1934 n. 1265, essendo norma eccezionale e di stretta interpretazione non posta a presidio di interessi privati; con la conseguenza che la procedura di riduzione della fascia inedificabile resta attivabile nel solo interesse pubblico, come valutato dal legislatore nell'elencazione delle opere ammissibili.

Estratto: «7.1.1. A conferma del particolare rigore che presidia l'interpretazione dell'art. 338 cit. va ricordato che numerose sono le pronunce intervenute a individuare portata e limiti delle modifiche apportate all'art. 338 cit. dalla novella del 2002 (peraltro inapplicabile alla fattispecie *ratione temporis*), rispetto a richieste di privati (Cons. Stato sez. IV n. 4656 del 2017; sez. VI, n. 3667 del 2015; nn. 3410 e 1317 del 2014). Si è, infatti, affermato che:a) la situazione di inedificabilità prodotta dal vincolo è suscettibile di venire rimossa solo in ipotesi eccezionali e comunque solo per considerazioni di interesse pubblico, in presenza delle condizioni specificate nell'art. 338, quinto comma, essendo norma eccezionale e di stretta interpretazione non posta a presidio di interessi privati; con la conseguenza che la procedura di riduzione della fascia inedificabile resta attivabile nel solo interesse pubblico, come valutato dal legislatore nell'elencazione delle opere ammissibili;b) il procedimento attivabile dai singoli proprietari all'interno della zona di rispetto è soltanto quello finalizzato agli interventi di cui al settimo comma dell'art. 338, (recupero o cambio di destinazione d'uso di edificazioni preesistenti).»

TAR CAMPANIA, SEZIONE IV NAPOLI n.3178 del 12/06/2019 - Relatore: Anna Pappalardo -
Presidente: Anna Pappalardo

Sintesi: La situazione di inedificabilità prodotta dal vincolo cimiteriale è suscettibile di venire rimossa solo in ipotesi eccezionali e comunque solo per considerazioni di interesse pubblico, in presenza delle condizioni specificate nell'art. 338, quinto comma TU Leggi sanitarie.

Estratto: «Il provvedimento impugnato risulta pertanto immune anche dal dedotto vizio di difetto di motivazione dal momento che l'amministrazione ha adeguatamente indicato i motivi ostativi all'accoglimento della domanda di condono ed in particolare l'esistenza di un vincolo di carattere assoluto.(cfr. quanto indicato nell'atto gravato e ribadito nella relazione settore condono edilizio allegata agli atti depositati dal comune e emessa in data 15 ottobre 2015)Al riguardo va rilevato che la presenza di un vincolo cimiteriale impedisce la realizzazione di nuove costruzioni, anche nel caso di demolizione e ricostruzione di un immobile nel medesimo sedime urbano.È noto che il vincolo cimiteriale, d'indole conformativa, è sganciato dalle esigenze immediate della pianificazione urbanistica, nel senso che esso si impone di per sé, con efficacia diretta, indipendentemente da qualsiasi recepimento in strumenti urbanistici, i quali non sono idonei, proprio per la loro natura, ad incidere sulla sua esistenza o sui suoi limiti (Cons. Stato, sez. IV, 22 novembre 2013, n. 5544): la situazione di inedificabilità prodotta dal vincolo è suscettibile di venire rimossa solo in ipotesi eccezionali e comunque solo per considerazioni di interesse pubblico, in presenza delle condizioni specificate nell'art. 338, quinto comma TU Leggi sanitarie (Cons. Stato, Sez. VI, 15 ottobre 2018, n. 5911).Il vincolo cimiteriale che interessa l'area in oggetto è per quanto sopra indicato, un vincolo di natura assoluta e si impone, in quanto limite legale, al momento di ogni valutazione di rilascio di titoli edilizi, in relazione alle sue finalità di tutela di preminenti esigenze igienico-sanitarie, a salvaguardia della sacralità dei luoghi di sepoltura, e della conservazione di adeguata area di espansione della cinta cimiteriale.(T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, sentenza 6 dicembre 2018, n. 6996).»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI n.5911 del 15/10/2018 - Relatore: Dario Simeoli -
Presidente: Sergio Santoro

Sintesi: La situazione di inedificabilità prodotta dal vincolo cimiteriale è suscettibile di venire rimossa solo in ipotesi eccezionali e comunque solo per considerazioni di interesse pubblico, in presenza delle condizioni specificate nell'art. 338, quinto comma, del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265; tale norma infatti non presidia interessi privati e non può legittimare interventi edilizi futuri su un'area indisponibile per ragioni di ordine igienico-sanitario, nonché per la sacralità dei luoghi di sepoltura.

Estratto: «3.– L'art. 338 del regio-decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), prevede che:«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 la sanzione amministrativa fino a lire 200.000 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» (comma quest'ultimo così sostituito dall'articolo 28, comma 1, lettera b), della legge 1 agosto 2002, n. 166).

3.1. – La consolidata giurisprudenza di questo Consiglio è nel senso che: - il vincolo cimiteriale determina una situazione di inedificabilità ex lege e integra una limitazione legale della proprietà a carattere assoluto, direttamente incidente sul valore del bene e non suscettibile di deroghe di fatto, tale da configurare in maniera obbiettiva e rispetto alla totalità dei soggetti il regime di appartenenza di una pluralità indifferenziata di immobili che si trovino in un particolare rapporto di vicinanza o contiguità con i suddetti beni pubblici; - il vincolo ha carattere assoluto e non consente in alcun modo l'allocazione sia di edifici, sia di opere incompatibili con il vincolo medesimo, in considerazione dei molteplici interessi pubblici che la fascia di rispetto intende tutelare, quali le esigenze di natura igienico sanitaria, la salvaguardia della peculiare sacralità che connota i luoghi destinati alla inumazione e alla sepoltura, il mantenimento di un'area di possibile espansione della cinta cimiteriale (Cons. Stato, sez. VI, 9 marzo 2016, n. 949); - il vincolo, d'indole conformativa, è sganciato dalle esigenze immediate della pianificazione urbanistica, nel senso che esso si impone di per sé, con efficacia diretta, indipendentemente da qualsiasi recepimento in strumenti urbanistici, i quali non sono idonei, proprio per la loro natura, ad incidere sulla sua esistenza o sui suoi limiti (Cons. Stato, sez. IV, 22 novembre 2013, n. 5544); - la situazione di inedificabilità prodotta dal vincolo è suscettibile di venire rimossa solo in ipotesi eccezionali e comunque solo per considerazioni di interesse pubblico, in presenza delle condizioni specificate nell'art. 338, quinto comma; - l'art. 338, quinto comma, non presidia interessi privati e non può legittimare interventi edilizi futuri su un'area indisponibile per ragioni di ordine igienico-sanitario, nonché per la sacralità dei luoghi di sepoltura; - il procedimento attivabile dai singoli proprietari all'interno della zona di rispetto è soltanto quello finalizzato agli

interventi di cui al settimo comma dell'art. 338, settimo comma (recupero o cambio di destinazione d'uso di edificazioni preesistenti); mentre resta attivabile nel solo interesse pubblico, come valutato dal legislatore nell'elencazione, al quinto comma, delle opere ammissibili ai fini della riduzione, la procedura di riduzione della fascia inedificabile (cfr. da ultimo Cons. Stato, sez. VI, 4 luglio 2014, n. 3410; sez. VI, 27 luglio 2015, n. 3667; ivi riferimenti ulteriori).»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.2413 del 23/04/2018 - Relatore: Giuseppa Carluccio - Presidente: Concetta Anastasi

Sintesi: L'art. 338 r.d. n. 1265 del 1934, come modificato nel 2002, prevede deroghe ad iniziativa del Consiglio Comunale, e consente la riduzione, a determinate condizioni, della zona di rispetto cimiteriale per scelta dell'amministrazione, ma solo in determinate ipotesi, tutte incompatibili con una sanatoria, mediante variante al PRG, di un intero insediamento abusivo dentro la fascia.

Estratto: «11. Né la sospensione del procedimento di diniego del condono e la possibilità, avvalorata dall'amministrazione, di poter precedere alla sanatoria di tutto l'insediamento abusivo mediante un PdR, ritenuto possibile ai sensi dell'art. 29 l. n. 47 del 1095 e del novellato art. 338, può essere ritenuta equivalente all'affidamento ingenerato da un titolo abilitativo.11.1. In tale direzione rileva, innanzitutto, la circostanza che la procedura per la sanatoria generalizzata non è mai arrivata a conclusione; così come non si è mai conclusa quella analoga avviata dopo l'emissione dell'ordinanza di demolizione di cui si è detto (§ 5.4.2.). Né la stessa, come rilevato dallo stesso giudice di primo grado, è stata oggetto di impugnazione; tanto anche in riferimento al carattere del termine ivi previsto, in collegamento con l'incidenza sulla ripresa della procedura di diniego. 11.2. Peraltro, potrebbe seriamente dubitarsi, come prospettato anche dal primo giudice, della legittimità di un PdR ai sensi dell'art. 29 cit. in riferimento ad una zona di rispetto cimiteriale, per come ora regolata dall'art. 338 cit. Infatti, l'art. 338, co. 4, 5, come modificato nel 2002, prevede deroghe ad iniziativa del Consiglio Comunale, e consente la riduzione, a determinate condizioni, della zona di rispetto per scelta dell'amministrazione: a) per la costruzione di nuovi cimiteri o per l'ampliamento di cimiteri esistenti (co. 4);b) per la costruzione di opere pubbliche o per un intervento urbanistico, ai fini di ampliamento di edifici preesistenti (ragionevolmente fuori dalla fascia o dentro la fascia ma non abusivi, per esempio per essere stati costruiti prima del vincolo) o per la costruzione di nuovi edifici (co. 5). Inoltre, dice consentiti, all'interno della zona di rispetto, interventi per edifici esistenti, dentro la fascia (ma ragionevolmente non abusivi, per esempio per essere stati costruiti prima del vincolo) per ampliamento, cambio di destinazione d'uso ecc. (co. 7). Tutte ipotesi incompatibili con una sanatoria, mediante variante al PRG, di un intero insediamento abusivo dentro la fascia. D'altra parte, una diversa interpretazione sembrerebbe incompatibile con l'assolutezza del vincolo e con la non derogabilità dello stesso e appare confermata dalla legge della Regione Puglia (art. 3, co. 5, l. r. n. 26 del 1985), secondo la quale nella variante di recupero ex art. 29 della l. n. 47 del 1985, possono essere previsti solo gli edifici ammissibili alla sanatoria.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI n.1164 del 27/02/2018 - Relatore: Alessandro Verrico - Presidente: Luigi Maruotti

metri" giustificano la deroga al detto limite: che, dunque, discutendosi, qui, di un intervento di natura privata, restava inderogabile e, per quanto detto, addirittura operante nonostante la difforme previsione del regolamento edilizio comunale (allegato n.106 del II volume S. relativo al secondo sequestro del 15.12.2010), in cui la fascia è ridotta a 100 metri (per quanto l'immobile in questione fosse, come oltre precisato, anche sotto tale ultimo limite). Sintetizzando: nel caso in questione, hanno ragione, gli imputati, a sostenere che "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". Ma solo questo ("recupero" di "edifici esistenti". con, al più, loro ampliamento del 10%), evidentemente, era consentito: non altro. E certamente nessuna nuova costruzione.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI n.3667 del 27/07/2015 - Relatore: Claudio Contessa - Presidente: Filippo Patroni Griffi

Sintesi: Il vincolo cimiteriale determina una situazione di inedificabilità ex lege, suscettibile di venire rimossa solo in ipotesi eccezionali e comunque solo per considerazioni di interesse pubblico, in presenza delle condizioni specificate nell'art. 338, quarto comma del regio decreto n. 27 luglio 1034, n. 1265 (c.d. 'Testo unico delle leggi sanitarie'); ma non per interessi privati, come ad esempio per legittimare ex post realizzazioni edilizie abusive di privati, o comunque interventi edilizi futuri, su un'area a tal fine indisponibile per ragioni di ordine igienico-sanitario, nonché per la sacralità dei luoghi di sepoltura, salve ulteriori esigenze di mantenimento di un'area di possibile espansione della cinta cimiteriale.

Sintesi: Il procedimento attivabile dai singoli proprietari all'interno della fascia di rispetto cimiteriale è in ogni caso soltanto quello finalizzato agli interventi di cui all'articolo 338, settimo comma, del Testo unico delle leggi sanitarie (recupero o cambio di destinazione d'uso di edificazioni preesistenti); mentre resta attivabile nel solo interesse pubblico la procedura di riduzione della fascia inedificabile in questione.

Estratto: «4.3.1. Ebbene, fermo restando quanto appena osservato, si osserva comunque che il motivo dinanzi richiamato sub iii) (si tratta del motivo di diniego opposto dal Comune in relazione al vincolo cimiteriale insistente sull'area) non può comunque trovare accoglimento. In punto di fatto si osserva che è pacifica l'esistenza su una parte del compendio per cui è causa di un vincolo cimiteriale ai sensi dell'articolo 338 del regio decreto n. 27 luglio 1034, n. 1265 (c.d. 'Testo unico delle leggi sanitarie'). Risulta in atti che le iniziative attivate dall'odierno appellante al fine di ottenere una nuova e diversa perimetrazione della richiamata fascia di rispetto sino al limite minimo dei 50 metri siano state respinte sia dal T.A.R. della Lombardia (sentenza n. 2035 del 2013), sia da questo Consiglio di Stato (sentenza n. 1317/2014). Ai fini della presente decisione appare dirimente richiamare quanto già stabilito dalla Sezione con la sentenza da ultimo richiamata. Si è in tale occasione ribadito che, per consolidata giurisprudenza, il vincolo cimiteriale determina una situazione di inedificabilità ex lege, suscettibile di venire rimossa solo in ipotesi eccezionali e comunque solo per considerazioni di interesse pubblico, in presenza delle condizioni specificate nell'art. 338, quarto comma; ma non per interessi privati, come ad esempio per legittimare ex post realizzazioni edilizie abusive di privati, o comunque interventi edilizi futuri, su un'area a tal fine indisponibile per ragioni di ordine igienico-sanitario, nonché per