

Sentenza: 23 giugno 2021, n. 166

Materia: tutela della salute con riferimento alle deroghe alla cosiddetta “fascia di rispetto cimiteriale”

Parametri invocati: articolo 117, commi secondo, lettera g), e terzo, della Costituzione, in relazione all’articolo 338 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), come modificato dall’articolo 28 della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), e all’articolo 77, comma 3, del d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 (Approvazione del regolamento di polizia mortuaria).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale;

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri;

Oggetto: articoli 1, commi 1 e 2, e 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 16, (Modifiche alla legge della Regione Puglia 15 dicembre 2008, n. 34 “Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri”, modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio”, disposizioni attuative della legge della Regione Puglia 29 dicembre 2017, n. 67 “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia – legge di stabilità regionale 2018” e disposizioni varie in materia di opere pubbliche)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell’articolo 1, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 16, (Modifiche alla legge della Regione Puglia 15 dicembre 2008, n. 34 “Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri”, modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio”, disposizioni attuative della legge della Regione Puglia 29 dicembre 2017, n. 67 “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia – legge di stabilità regionale 2018” e disposizioni varie in materia di opere pubbliche)
- illegittimità costituzionale dell’articolo 2, comma 1, della legge Regione Puglia n. 16 del 2020, limitatamente alle parole: “o al Ministero della salute”;
- inammissibilità ed infondatezza delle altre questioni sollevate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Con la sentenza in esame, la Consulta è stata investita della questione di legittimità costituzionale di tre commi di due articoli della legge regionale pugliese n. 16 del 2020 che disciplinano, rispettivamente, la possibilità per i Comuni di approvare deroghe alla cosiddetta «fascia di rispetto cimiteriale»; la facoltà dei Comuni di autorizzare la costruzione nei centri abitati di case funerarie e di strutture per il commiato; la competenza ad autorizzare l’uso dei filtri di depurazione dei gas derivanti dai processi di naturale decomposizione cadaverica. Nello specifico, sono stati impugnati dall’Avvocatura dello Stato gli articoli 1, commi 1 e 2, e 2, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 16, (Modifiche alla legge della Regione Puglia 15 dicembre 2008, n. 34 “Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri”, modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio”, disposizioni attuative della legge della Regione Puglia 29 dicembre 2017, n. 67 “Disposizioni per la

formazione del bilancio di previsione 2018 e bilancio pluriennale 2018-2020 della Regione Puglia – legge di stabilità regionale 2018” e disposizioni varie in materia di opere pubbliche), per violazione dell’articolo 117, commi secondo, lettera g), e terzo, della Costituzione, in relazione all’articolo 338 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), come modificato dall’art. 28 della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), e all’articolo 77, comma 3, del d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 (Approvazione del regolamento di polizia mortuaria).

L’art. 1, comma 1, della l.r. n. 16 del 2000, che sostituisce integralmente l’art. 4, comma 3, della legge Regione Puglia n. 34 del 2008, viene censurato in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., relativamente all’art. 338 del regio decreto n. 1265 del 1934, recante il t.u. delle leggi sanitarie. Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata consentirebbe di derogare alla fascia di rispetto di duecento metri dai centri abitati per la costruzione di nuovi cimiteri o per l’ampliamento di quelli esistenti, a condizioni diverse rispetto a quelle previste dal citato principio fondamentale. Invero, la norma regionale censurata stabilisce che il Consiglio comunale possa autorizzare la deroga alla fascia di rispetto «nei casi di reale necessità», «sentita l’ASL competente per territorio». Viceversa, l’art. 338, quarto comma, t.u. leggi sanitarie, norma interposta ai fini della valutazione di legittimità, consente al Consiglio comunale di 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 duecento metri dal centro abitato, purché non oltre il limite di 50 metri, quando ricorrano, anche alternativamente, le seguenti condizioni: a) risulti accertato 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 la Corte la censura è fondata, sussistendo la palese violazione da parte della disposizione impugnata del parametro interposto le cui condizioni hanno carattere tassativo. L’art. 338 t.u. leggi sanitarie deve ritenersi, per i giudici di legittimità, principio fondamentale della materia concorrente “tutela della salute” ai sensi dell’articolo 117, terzo comma, Cost. Tale norma al primo comma regola, con una disposizione di respiro generale, la cosiddetta fascia di rispetto finalizzata a distanziare i cimiteri dai centri abitati e dagli edifici di nuova realizzazione per esigenze di natura igienico-sanitarie che si impongono, nei medesimi termini, sull’intero territorio nazionale, confermando i tratti distintivi di un principio fondamentale. Le medesime esigenze sottendono alle ipotesi di deroga, previste dal quarto comma, anch’esse pertanto, tassative ed eccezionali. Nello specifico, procedendo nella comparazione fra la disposizione impugnata e il parametro interposto di cui all’art. 338, emerge che la norma regionale consente al Consiglio comunale di approvare la deroga, richiedendo il parere obbligatorio ma non vincolante della competente ASL, laddove, viceversa, la disciplina statale ritiene necessaria l’acquisizione del parere favorevole del medesimo organo. Quanto, poi, al contenuto della valutazione che il Consiglio comunale è chiamato ad operare, la disposizione regionale si limita a richiedere che sia accertato che ricorrano “casi di reale necessità” laddove invece il principio statale esige, in via alternativa, o che ricorra una sostanziale impossibilità a conformarsi alla fascia di rispetto, in ragione di particolari condizioni locali, tali da non consentire di provvedere altrimenti, o che sussistano specifiche e tipizzate condizioni dei luoghi, idonee a giustificare la minore distanza fra cimitero e centro abitato perché, ad esempio, la separazione viene garantita dalla presenza di strade pubbliche almeno di livello comunale o di fiumi, laghi o dislivelli naturali rilevanti, ovvero di ponti o di impianti ferroviari. Infine, la norma statale impone il limite invalicabile dei cinquanta metri dal centro abitato, che la disposizione regionale neppure menziona.

La seconda disposizione impugnata è l’articolo 1, comma 2, della l.r. 16 del 2020 che aggiunge il comma 3 bis all’art. 4 della legge Regione Puglia n. 34 del 2008, secondo il quale i comuni possono approvare, nei centri abitati, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, sentita l’ASL competente per territorio, la costruzione di strutture per il commiato e case funerarie. Per il ricorrente, la disposizione *de qua* violerebbe innanzitutto l’articolo 117, secondo comma, lettera g), Cost., in

quanto la regolamentazione delle case funerarie atterrebbe alla materia “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” di competenza esclusiva dello Stato. Viene inoltre lamentato anche un contrasto con l’articolo 117, terzo comma, Cost., relativamente alla norma interposta di cui all’art. 338 t.u. leggi sanitarie in quanto anche per la realizzazione delle strutture funerarie risulterebbe vincolante, come per i cimiteri, la conformità alla disciplina sulla fascia di rispetto. La prima censura è dichiarata inammissibile poiché la Corte rileva l’assenza di ogni riferimento, nella delibera di autorizzazione ad impugnare del Consiglio dei ministri, al parametro di legittimità rappresentato dall’articolo 117, secondo comma, lettera g), Cost. La giurisprudenza della Corte è costante nel ritenere che, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, deve sussistere una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l’organo legittimato si determina all’impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell’atto d’impugnazione; invero, *l’omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione all’impugnazione dell’organo politico, comporta l’esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione al riguardo, con conseguente inammissibilità della questione che, sul medesimo parametro, sia stata proposta dalla difesa nel ricorso* (sentenze n. 239 del 2016 e n. 128 del 2018). La seconda censura è per la Corte infondata poiché l’art. 338 t.u. leggi sanitarie disciplina la fascia di rispetto con riferimento ai soli cimiteri e non è estensibile né alle case funerarie né alle strutture del commiato.

Infine è impugnato l’articolo 2, comma 1, della l.r. 16 del 2020 che introduce all’articolo 14 bis della legge regione Puglia n. 34 del 2008 i commi 2 bis, 2 ter e 2 quater. In particolare, il comma 2 ter prevede che l’uso dei filtri idonei a fissare o a neutralizzare i gas della putrefazione debba essere previamente autorizzato dal competente Dipartimento regionale o dal Ministero della salute.

Il ricorrente lamenta la violazione dell’articolo 77, comma 3, del Regolamento di polizia mortuaria che assegna al “Ministero della sanità” il compito di autorizzare l’uso di valvole o di altri dispositivi idonei a risolvere i problemi igienici, sanitari e ambientali, mentre alle Regioni spetta autorizzare i singoli manufatti, verificando la loro corrispondenza alle prescrizioni tecniche fornite dal ministero. La disposizione impugnata delinea una competenza alternativa dell’organo statale rispetto a quella dell’organo regionale per l’autorizzazione all’uso dei filtri. Così facendo, essa rende fungibili le loro attribuzioni e, nella parte in cui assegna la medesima competenza in alternativa al Ministero della salute, si pone in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che riserva in via esclusiva alla legislazione statale la disciplina dell’ordinamento e dell’organizzazione dei suoi organi. Da qui la dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua*, limitatamente alle parole: “o al Ministero della salute”.