

Le zone di rispetto cimiteriali

di Elisa Bertasi

L'articolo 338 del testo unico delle leggi sanitarie del 28.07.1934 n. 1265 disciplina la materia delle distanze cimiteriali. La regola generale dispone che debba esistere una distanza di almeno duecento metri fra il muro perimetrale del cimitero ed il centro abitato. Entro tale fascia vige il divieto di costruire nuovi edifici e di ampliare quelli esistenti. Occorre precisare che la fascia di rispetto cimiteriale non comporta "ex se" una inedificabilità assoluta, ma è l'autorità preposta alla tutela del vincolo che in sede di formulazione del parere dovrà specificare i motivi ostativi alla realizzazione del singolo manufatto.

Infatti la presenza di alcuni edifici all'interno della zona di rispetto cimiteriale non concreta di per sé una violazione della distanza minima, dal momento che l'articolo 338 parla di "centri abitati" cioè di aggregati edilizi con infrastrutture quali vie, piazze, chiese, bar, negozi ecc., ancorché non abbiano la consistenza di una borgata o di una frazione. Quindi anche nella scelta di un'area dove far sorgere un cimitero non è di pregiudizio il fatto che vi siano edifici isolati ad una distanza inferiore a quella stabilita dalla legge per i centri abitati.

In merito risulta interessante la lettura della massima del "CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMI. REG. SIC. ,29 ottobre 1990, n.365" che recita:

"La nozione di "centro abitato", ai fini dell'applicazione delle norme sanitarie e di quelle del regolamento di polizia mortuaria è una nozione prevalentemente di fatto che deve essere ancorata a criteri quali: la concentrazione di un numero cospicuo di unità abitative, la esistenza di opere di urbanizzazione primaria od almeno di talune di esse, la consistenza di un nucleo di popolazione che vi risiede; di guisa che, può farsi rientrare nella nozione di centro urbano anche il complesso degli agglomerati di edifici che vi gravitano e siano satelliti rispetto al nucleo abitativo tradizionale secondo la moderna definizione di "città stellare".

Non rientra nel divieto di cui all'articolo 338 la costruzione di edifici sprovvisti dei requisiti di durata, inamovibilità ed incorporamento nel terreno, quali le cabine elettriche, le edicole per la vendita dei fiori e simili, i chioschi ecc.

Nel concetto di centro abitato sono compresi non solo gli edifici adibiti ad abitazione, ma anche le stalle, i fienili, le costruzioni industriali ed in genere ogni fabbricato inamovibile ed incorporato nel terreno.

La ratio di tale norma è individuabile sia nella tutela della salute pubblica, intesa come salvaguardia da possibili infezioni, sia dall'impatto psicologico causato dalla visione continua delle costruzioni in muratura per le tumulazioni, illuminate e ben visibili a distanza; sia nel rispetto e nel decoro dovuti al luogo di culto dei defunti; sia infine nella possibilità di effettuare, in futuro, i necessari ampliamenti.

Proprio in quest'ottica l'art.338 ha subito negli anni aggiunte, modifiche espresse e tacite , comportando, nell'ultimo caso, seri problemi di interpretazione. La prima aggiunta è stata apportata dall'articolo unico della legge 04.12.1956 n. 1428 al secondo comma dell'art. 338 dove si stabilisce che le disposizioni riguardanti la fascia di rispetto di duecento metri, fra il muro perimetrale del cimitero ed il centro abitato, non si applicano ai cimiteri di guerra, quando siano trascorsi dieci anni dal seppellimento dell'ultima salma.

Con l'articolo 1 della legge 17.10.1957 n.983 è stato invece modificato il quinto comma. La modifica consiste in una deroga ulteriore a quella prevista dall'art. 338, comma 4°.

Ma vediamo le due deroghe in dettaglio:

"...Il Prefetto, quando abbia accertato che a causa di speciali condizioni locali non è possibile provvedere altrimenti, può permettere la costruzione o l'ampliamento dei cimiteri a distanza minore di duecento metri dai centri abitati..." (art.338 comma 4°);

"...Può altresì il Prefetto, su motivata richiesta del Consiglio Comunale, deliberata maggioranza assoluta dei consiglieri in carica, e previo conforme parere del Consiglio Provinciale di Sanità quando non vi si oppongano ragioni igieniche e sussistano gravi e giustificati motivi, ridurre l'ampiezza della zona di rispetto di un cimitero, delimitando il perimetro in relazione alla situazione dei luoghi, purché nei centri abitati con popolazione superiore ai ventimila abitanti il raggio della zona non risulti inferiore ai cento metri e ad almeno cinquanta metri per gli altri comuni..." (art.338 comma 5°).

La coesistenza di due distinte deroghe, con presupposti e provvedimenti autorizzatori distinti, ha comportato che per diversi anni, quella posta al comma 5° venisse interpretata come una facoltà di espansione degli agglomerati urbani in direzione dei cimiteri. In seguito, con l'entrata in vigore

(10.2.1976) del Regolamento di polizia mortuaria DPR 21 ottobre 1975 n. 803, questa interpretazione è venuta meno; infatti l'articolo 57 del Regolamento in oggetto, sanciva, in maniera espressa, il divieto di costruire all'interno delle fasce di rispetto, prevedendo la facoltà di riduzione esclusivamente in relazione all'ipotesi di ampliamento di cimiteri preesistenti (previsione che è rimasta sostanzialmente invariata nel nuovo Regolamento di polizia mortuaria DPR 10 settembre 1990 n. 285 all'art. 57, comma 4).

".....Nell'ampliamento dei cimiteri esistenti, l'ampiezza della fascia di rispetto non può essere inferiore a 100 metri dai centri abitati nei Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti ed a 50 metri per gli altri Comuni....." (art. 57, comma 4" del DPR 285/90).

Va precisato che i piani urbanistici non possono derogare ai vincoli di inedificabilità posti dalla legge a tutela delle fasce di rispetto cimiteriali, poiché essi sono normativa di grado inferiore.

In tal senso vedasi la massima della "CASSAZIONE PENALE, SEZ. III, del 2.3.1983, che recita:

"L'attività edilizia all'interno dei cimiteri è regolata, in via primaria, non dalla normazione urbanistica ma dalle norme del regolamento di polizia mortuaria approvato con DPR 21 ottobre 1975 n. 803, e in via secondaria, non dagli strumenti urbanistici generali ma dal piano regolatore cimiteriale che ai sensi dell'articolo 53 del citato decreto ogni comune è tenuto ad adottare. Pertanto, per lo svolgimento dell'attività edilizia all'interno dei cimiteri anche da parte del privato non occorre il rilascio di alcuna concessione edilizia, essendo sufficiente il giudizio da parte del sindaco di conformità del progetto alle prescrizioni edilizie contenute nel piano regolatore cimiteriale, ai sensi dell'articolo 95 del citato DPR"

Pertanto l'unico procedimento per apportare deroghe al limite dei duecento metri è quello previsto dall'articolo 338 T.U.L.S. 27-07-1934 n.1265, il quale viene richiamato espressamente dal regolamento di polizia mortuaria attualmente in vigore DPR 10 settembre 1990 n. 285.

L'entrata in vigore del DPR 803/75 ha contribuito a fare chiarezza su un altro concetto che aveva dato luogo ad interpretazioni discordanti dell'art.338, cioè se si dovesse considerare, ai fini dell'applicazione dei limiti alle deroghe, la popolazione della frazione di pertinenza del cimitero, oppure la popolazione dell'intero comune. In precedenza il Consiglio di Stato si era espresso con parere n.1857, 28 agosto 1962, affinché si tenesse conto della frazione interessata.

Successivamente si uniformò all'interpretazione offerta dall'articolo 57 del citato regolamento, il quale parlava in modo esplicito della popolazione dell'intero comune.

Purtroppo le difficoltà interpretative non finiscono qui.

Attualmente il problema su cui si dibatte, consiste nell'individuazione dell'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione amministrativa per la riduzione delle zone di rispetto in caso di ampliamento dei cimiteri preesistenti. Questa situazione è stata causata dal fatto che l'articolo 338 non è stato modificato in maniera espressa, nonostante che, negli anni, sia completamente mutato il quadro normativo di riferimento. Infatti l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione è individuata dall'articolo 338 nel Prefetto; tuttavia con l'entrata in vigore della legge 13 marzo 1958 n. 296, istitutiva del Ministero della Sanità tutte le attribuzioni del Prefetto in materia di sanità pubblica, furono trasferite agli organi periferici di suddetto ministero. Precisamente tale potere passò al medico provinciale, il quale lo avrebbe esercitato su richiesta del Consiglio Comunale, deliberata a maggioranza assoluta dei consiglieri in carica, e previo parere conforme del Consiglio Provinciale di Sanità. Poi, con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, il potere autorizzativo venne trasferito agli organi regionali. Infatti l'articolo 13 del DPR n. 4 del 1972 dispose in modo esplicito, il trasferimento degli uffici dei medici provinciali alle Regioni a statuto ordinario territorialmente competenti. Con circolare n. 1 - 400.4.91 in data 5 gennaio 1979, il Ministro della Sanità stabiliva che, nel caso, l'ufficio del medico provinciale fosse stato soppresso dall'ordinamento regionale, tale potere dovesse essere attribuito all'autorità sanitaria sostitutiva. La situazione è stata ulteriormente complicata dalla creazione delle unità socio sanitarie locali, alle quali sono state attribuite specifiche competenze in materia di igiene e sanità pubblica (materia nella quale rientrano i cimiteri). Il problema nasce dal fatto che l'organizzazione ed il funzionamento di queste è regolato da leggi regionali ed ogni Regione ha adottato criteri diversi per la delega delle proprie funzioni. Appare opportuno per ulteriori approfondimenti, prendere visione della legislazione che ogni singola Regione ha adottato in materia. Stesso dicasi in merito all'organo consultivo previsto dall'articolo 338. Ai sensi dell'articolo 12 DPR n.4 del 1972 le attribuzioni dell'ex Consiglio Provinciale di Sanità sono state trasferite alle Regioni. La circolare del Ministero della Sanità 24 giugno 1993 n. 24 al punto 11 chiarisce: "...Circa il parere del Consiglio Provinciale di Sanità è la Regione a stabilire il nuovo organo e a dettare in merito i modi e i tempi di esercizio dell'occorrente parere previsto dalla legge..."

COSTRUZIONI "ABUSIVE" IN ZONE DI RISPETTO

Ai sensi dell'articolo 4 della legge 28 febbraio 1985 n. 147 ("norme in materia di controllo dell'attività edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive ") il Sindaco nel caso in cui accerti la presenza di costruzioni abusive nelle zone di rispetto, deve provvedere alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi, in quanto trattasi di aree assoggettate a vincoli di inedificabilità da leggi statali, regionali o da altre norme urbanistiche.

Il medesimo articolo fa obbligo agli ufficiali ed agli agenti di polizia giudiziaria di dare immediata comunicazione all'autorità giudiziaria, al Presidente della giunta regionale od altra autorità dallo stesso delegata conformemente alle scelte operate in ciascuna Regione, ed al Sindaco ogni volta che accertino una presunta violazione urbanistica.

Il Presidente della giunta regionale o suo delegato in caso di inerzia del Sindaco (dopo 15 giorni dalla contestazione dell'inosservanza di cui all'articolo 4 comma 1°) è titolare di un potere sostitutivo, consistente nell'adozione dei provvedimenti eventualmente necessari, dandone contestuale comunicazione all'autorità giudiziaria entro 30 giorni (art. 7 ultimo comma).

Anche il Sindaco se a causa o nell'esercizio delle sue funzioni, viene a conoscenza di un illecito, in qualità di pubblico ufficiale è tenuto a trasmettere un rapporto all'autorità giudiziaria (art. 2 c.p.p.). Esiste dunque la possibilità di un intervento parallelo dell'autorità amministrativa e dell'autorità giudiziaria in sede penale.

A seconda che si sia costruito con oppure senza concessione edilizia, si vengono a configurare due fattispecie distinte.

Qualora la costruzione abusiva sia stata edificata senza licenza o in totale (o parziale) difformità dalla stessa, si applicano sia le sanzioni penali previste dall'articolo 20 della medesima legge (arresto fino a 2 anni e ammenda da £. 10 milioni a £. 100 milioni) sia la sanzione amministrativa stabilita dall'art.338 T.U.L.S. n. 1265 del 1934 (fino a £. 200 mila), norma depenalizzata dalla legge n.689 del 1981.

L'autorità giudiziaria che procede (in quanto trattasi di reato contravvenzionale), ha il potere di ordinare con la sentenza di condanna, la demolizione delle opere abusive, se tale misura non sia però già stata posta in essere dall'autorità amministrativa (dal sindaco o in caso di inerzia dal presidente della giunta regionale).

Invece, nel caso in cui le costruzioni "abusive" siano state edificate in presenza di una concessione edilizia illegittima (che disattende i limiti legali previsti per le fasce di rispetto cimiteriale), non è configurabile, per giurisprudenza costante, l'illecito penale ex art.20 legge n.47 del 1985. Residua il solo illecito amministrativo previsto dall'art. 338 T.U.L.S. n. 1265 del 1934.

L'autorità che ha emanato la concessione edilizia, ha il potere di annullarla nell'esercizio della sua facoltà di autotutela, mentre l'autorità amministrativa cui compete la vigilanza sull'osservanza del vincolo, provvede alla demolizione delle opere abusive e al ripristino dello stato dei luoghi a spese dei responsabili degli abusi (art. 7 comma 6°).

Quando le costruzioni "abusive" sono state edificate prima dell'entrata in vigore della legge n. 47 del 1985, in base al principio di irretroattività della legge penale, le sanzioni previste dall'art. 20 della citata legge non sono applicabili.

In questi casi il regime sanzionatorio meno incisivo previsto dall'art.17 della legge n.10 del 1977 (poi sostituito dal già menzionato art. 20) trova completa attuazione.

L'autorità giudiziaria non ha il potere di ordinare con la sentenza di condanna la demolizione delle opere abusive. Tale potere compete alla sola autorità amministrativa.

Ai sensi dell'art. 1 della legge n. 689 del 1981, deve essere rispettato il principio in base al quale nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge entrata in vigore precedentemente alla commissione della violazione, dunque anche il sindaco in questo caso dispone dei poteri più limitati previsti dall'art. 15 della legge n. 10 del 1977.

Infine va posto l'accento sul fatto che è totalmente esclusa la possibilità di rilasciare autorizzazioni o concessioni in sanatoria, in quanto si tratta di opere costruite su zone sottoposte a speciali vincoli di inedificabilità (ex art.33 lett. d legge n. 47 del 1985).

BIBLIOGRAFIA

Dario Culot, Guida alla vigilanza sanitaria , Rimini 1995

Carlo Nocerino, Commento al regolamento di polizia mortuaria, Milano 1989

V.Bruschi e P.Panetta , Nuovo ordinamento di polizia mortuaria , Bologna 1991

G.Augurio e A.Messina, La polizia mortuaria, Santarcangelo di Romagna 1976