

N. 1-2009

Edilizia-Urbanistica: disciplina della fascia di rispetto cimiteriale

Per informazioni scrivere a:
info@tecnokus.it

La disciplina delle fasce di rispetto cimiteriale in seguito alla sentenza della Corte Suprema di Cassazione Sezione III penale n. 8626 del 26 febbraio 2009

- La sentenza, oltre a rappresentare argomentazioni varie in punta di diritto, consente di fare un riepilogo sulla natura giuridica della fascia di rispetto cimiteriale e, quindi, della disciplina degli interventi ammissibili (condizioni, procedimenti) in tale fascia.

Partner sponsor qualità
e sponsor Tecnojus



hypotenusa

alpac

▸ **Suprema Corte di Cassazione**
Sezione III penale - sentenza 26 febbraio 2009 n. 8626

Publicata sul sito Lexambiente curato dal Dott. Luca Ramacci, Sost. Proc. a Tivoli

- La sentenza del Giudice di Legittimità deriva dal ricorso per cassazione di un indagato che aveva dedotto che la normativa vigente consentiva la riduzione della zona di rispetto cimiteriale tenendo conto degli elementi ambientali di pregio, laddove, al modificato art. 338, comma 5, del testo unico delle leggi sanitarie (R.D. 1265/34).

Il comma quinto del predetto articolo, infatti, nell'esordire con "Per dare esecuzione ad un'opera pubblica o all'attuazione di un intervento urbanistico ...", secondo il ricorrente, dava ad intendere disciplinasse due fattispecie distinte.

Per i giudici, invece, "la locuzione "attuazione di un intervento urbanistico" **non può essere interpretata estensivamente fino a comprendervi, come assume il ricorrente, anche l'edilizia residenziale privata, sia perché, trattandosi di eccezione al divieto generale di edificazione di cui al primo comma dell'articolo 338 citato, deve essere interpretata restrittivamente e quindi limitata ai soli interventi pubblici o quanto meno di rilevanza pubblica, e ciò perché solo un interesse pubblico, meritevole di tutela, come quelli esplicitamente indicati nella deroga, concorrente con quelli posti a base di divieto, potrebbe giustificare la riduzione della fascia di rispetto**".

I giudici, dopo una articolata argomentazione, concludono che "per le ragioni dianzi esposte, che sembrano addirittura ovvie, la locuzione "per dare esecuzione ad un'opera pubblica o all'attuazione di un intervento urbanistico" deve essere interpretata nel senso che gli interventi urbanistici ai quali il legislatore ha inteso fare riferimento sono solo quelli pubblici o comunque aventi rilevanza pubblica e destinati a soddisfare interessi pubblicistici di rilevanza almeno pari a quelli posti a base della fascia di rispetto di duecento metri." (così anche CdS sez. V n. 1934/2007, CdS n. 1953/2006).

Le argomentazioni della sentenza ci consentono di "riepilogare" lo stato dell'arte relativamente alla natura giuridica di tale fascia di rispetto e la relativa disciplina.

Ai fini amministrativi e penali occorre mettere in evidenza che sia l'art. 338 del RD 1265/34 che l'art. 57 del DPR 285/90 sono stati modificati con l'art. 28 della legge 1 agosto 2002, n. 166, pubblicato in G.U. n. 181, s.o. n. 158, del 3.8.2002 (quindi entrata in vigore dopo 15 gg, ossia il 20 agosto).

L'inciso rileva nel caso di accertamenti di conformità e/o nel caso in cui un fatto non sia più previsto dalla legge come reato.

- Art. 338 RD 1265/34 – testo in vigore dal 20.8.02

- 1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. 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

Testo storico

Le novità normative

▶ Art. 57 D.P.R. 285/90 – testo in vigore dal 20.8.02

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. 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.

7. 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.

- ▶ 1. I cimiteri devono essere isolati dall'abitato mediante la zona di rispetto prevista dall'art. 338 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, e successive modificazioni.
- ▶ 2. Per i cimiteri di guerra valgono le norme stabilite dalla legge 4 dicembre 1956, n. 1428, e successive modifiche.
- ▶ 3. (abrogato dall'articolo 28, comma 2, della legge n. 166 del 2002)
- ▶ 4. (abrogato dall'articolo 28, comma 2, della legge n. 166 del 2002)
- ▶ 5. Il terreno dell'area cimiteriale deve essere sciolto sino alla profondità di metri 2,50 o capace di essere reso tale con facili opere di scasso, deve essere asciutto e dotato di un adatto grado di porosità e di capacità per l'acqua, per favorire il processo di mineralizzazione dei cadaveri.
- ▶ 6. Tali condizioni possono essere artificialmente realizzate con riporto di terreni estranei.
- ▶ 7. La falda deve trovarsi a conveniente distanza dal piano di campagna e avere altezza tale da essere in piena o comunque col più alto livello della zona di assorbimento capillare, almeno a distanza di metri 0,50 dal fondo della fossa per inumazione.

▶ Art. 338 del TULLSS – vigente fino al 19.8.02

- ▶ 1. 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.
- ▶ 2. Il contravventore è punito con l'ammenda fino a lire mille e deve inoltre, a sue spese, demolire l'edificio o la parte di nuova costruzione, salvi i provvedimenti di ufficio in caso di inadempienza.
- ▶ 3. Il prefetto, quando abbia accertato che a causa di speciali condizioni locali non è possibile provvedere altrimenti, può permettere la costruzione e l'ampliamento dei cimiteri a distanza minore di duecento metri dai centri abitati.
- ▶ 4. Il prefetto inoltre, sentito il medico provinciale e il podestà, per gravi e giustificati motivi e quando per le condizioni locali non si oppongono ragioni igieniche, può autorizzare, di volta in volta, l'ampliamento degli edifici preesistenti nella zona di rispetto dei cimiteri.
- ▶ 5. I provvedimenti del prefetto sono pubblicati nell'albo pretorio per otto giorni consecutivi e possono essere impugnati dagli interessati nel termine di trenta giorni.
- ▶ 6. Il ministro per l'interno decide sui ricorsi, sentito il consiglio di stato.

▶ Art. 57 DPR 285/90 vigente fino al 19.8.02

- ▶ 1. I cimiteri devono essere isolati dall'abitato mediante la zona di rispetto prevista dall'art. 338 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, e successive modificazioni.
- ▶ 2. Per i cimiteri di guerra valgono le norme stabilite dalla legge 4 dicembre 1956, n. 1428, e successive modifiche.
- ▶ 3. È vietato costruire, entro la fascia di rispetto, nuovi edifici o ampliare quelli preesistenti.
- ▶ 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.
- ▶ 5. Il terreno dell'area cimiteriale deve essere sciolto sino alla profondità di metri 2,50 o capace di essere reso tale con facili opere di scasso, deve essere asciutto e dotato di un adatto grado di porosità e di capacità per l'acqua, per favorire il processo di mineralizzazione dei cadaveri.
- ▶ 6. Tali condizioni possono essere artificialmente realizzate con riporto di terreni estranei.
- ▶ 7. La falda deve trovarsi a conveniente distanza dal piano di campagna e avere altezza tale da essere in piena o comunque col più alto livello della zona di assorbimento capillare, almeno a distanza di metri 0,50 dal fondo della fossa per inumazione.

▶ Da inedificabilità assoluta a

▶ L'abrogazione del comma 3 dell'art. 57 del regolamento di polizia mortuaria di cui al dpr 285/90, e il novellato comma 7 dell'art. 338 del TULLSS, portano a

della legge 166/02	inedificabilità relativa	ritenere che si sia passati da una inedificabilità assoluta ad una relativa, sia per l'edilizia pubblica che per quella privata.
Natura giuridica della fascia	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Dalla sentenza in commento: il principio 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ L'articolo 28 della legge 1 agosto 2002 n. 166 ribadisce al primo comma la regola generale che i cimiteri debbano essere collocati alla distanza di almeno 200 metri dai centri abitati e che è vietato costruire nuovi edifici (siano essi pubblici o privati) entro il raggio della predetta fascia.
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Dalla sentenza: la natura giuridica 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ La fascia di rispetto cimiteriale costituisce un vincolo urbanistico posto con legge dello Stato e come tale è operante indipendentemente dagli strumenti urbanistici vigenti ed eventualmente anche in contrasto con essi (Cons. di Stato, sez. V, 27.8.99 n. 1006, Cass. Pen. Sez. III n. 8553/1996, Cons. di Stato n. 1185/2007).
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Dalla sentenza: valore espropriativo e destinazione del suolo 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Il suolo relativo alla fascia di rispetto cimiteriale, ai fini dell'indennizzo espropriativo, anche se può avere un valore di mercato superiore a quello agricolo per effetto di possibili utilizzazioni diverse da quelle edificatorie, non è comunque suolo edificatorio. (cfr. Cass. SS.UU. Civili n. 13596/1991, Cass. Civ. sez. I n. 11669/2004, Cass. Civ. sez. III n. 4797/2006).
Aspetti fondamentali	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Inderogabilità assoluta 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ferme restando le due deroghe ammesse: <ul style="list-style-type: none"> - Quella consentita al Consiglio Comunale, previo parere favorevole della competente azienda sanitaria locale, la costruzione di nuovi cimiteri o l'ampliamento di quelli già esistenti ad una distanza inferiore a 200 metri dal centro abitato purché non oltre il limite di 50 metri quando ricorrono anche alternativamente le due condizioni previste dalla norma, ossia quando non sia possibile provvedere altrimenti ovvero quando l'impianto cimiteriale sia separato dal centro urbano da strade pubbliche, fiumi ecc..; - Quella consentita allorché si deve dare esecuzione ad un'opera pubblica o all'attuazione di un intervento urbanistico, purchè non vi ostino ragioni igienico-sanitarie; in tali casi 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 o la realizzazione di parcheggi, attrezzature sportive, locali tecnici e serre. ▶ Il divieto di costruire a distanza inferiore a 50 metri dal perimetro cimiteriale, costituisce distanza assolutamente inderogabile anche per l'ampliamento dei cimiteri esistenti (cfr. Cass. Sez. III n. 18900/2008).
Conclusioni	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Commento 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Dalla sentenza in esame, sembra che gli interventi ammissibili nella fascia di rispetto, fatta esclusione di quelli ammessi dal comma 7 dell'art. 338 del TULLSS, possano avvenire soltanto con uno strumento urbanistico per disciplinare interventi pubblici o, quantomeno, di rilevanza pubblica e non anche consentire discipline per edifici privati. ▶ Infatti, per i giudici, lo strumento urbanistico pubblico si pone come strumento col quale la Pubblica Amministrazione, nell'esercizio di un potere discrezionale, bilancia interessi della stessa specie, ossia pubblicistici, restando esclusa ogni comparazione tra interesse pubblico ed interesse privato.