

NEWSLETTER FEBBRAIO 2021

ARGOMENTO DEL MESE

PROCEDURA DI PROGETTAZIONE DI OPERE CIMITERIALI, PIANI CIMITERIALI E VARIANTI URBANISTICHE RELATIVE

La Newsletter di questo mese tratta delle procedure necessarie per intervenire nel settore cimiteriale con la redazione di progetti e piani.

In particolare vengono illustrate le procedure di progettazione e di redazione di piani regolatori cimiteriali, iter di approvazione e relative varianti urbanistiche.

Sommario

1. PROGETTO DI COSTRUZIONE DI NUOVI EDIFICI CIMITERIALI	2
2. REDAZIONE DEL PIANO REGOLATORE CIMITERIALE	3
3. PROCEDURA DI APPROVAZIONE DI UN PIANO REGOLATORE CIMITERIALE	4
4. PROCEDURA URBANISTICA	5
5. IL PIANO REGOLATORE CIMITERIALE	7
5.1 Che cos'è un piano regolatore cimiteriale	7
5.2 Composizione di un piano cimiteriale	8
5.3 Qual è la natura del piano regolatore cimiteriale	9
5.4 Perché dotarsi di un piano cimiteriale	10
5.5 Normativa di riferimento	11
5.6 Domande frequenti	11
6. BIBLIOGRAFIA	12
7. NOTE	13

PROCEDURA DI PROGETTAZIONE DI OPERE CIMITERIALI, PIANI CIMITERIALI E VARIANTI URBANISTICHE RELATIVE

1. PROGETTO DI COSTRUZIONE DI NUOVI EDIFICI CIMITERIALI

Il progetto dei manufatti cimiteriali è soggetto alle procedure che vengono utilizzate per le Opere Pubbliche.

Il progetto di un'Opera Pubblica si sviluppa nelle 3 fasi:

- Progetto di fattibilità
- Progetto definitivo
- Progetto esecutivo.

Il RUP decide se portare in approvazione le singole fasi o assemblarle e approvarle assieme o con una delibera di Giunta o dirigenziale.

Se il Comune fosse dotato di Piano Regolatore Cimiteriale, l'intervento di progettazione di realizzazione di nuovi edifici cimiteriali deve essere congruente al piano come ubicazione e dotazioni.

Documentazione predisposta dal progettista

Se decide di approvarlo in unica fase, il progettista deve predisporre:

- una illustrazione generale
- una documentazione che serve ad acquisire i pareri degli Enti Preposti e/o coinvolti
- una componente esecutiva che serva a base di appalto

Acquisizione dei pareri

In genere l'acquisizione dei pareri viene fatta tramite Conferenza dei Servizi, indetta dal RUP; conferenza resa obbligatoria da recente normativa.

I soggetti a cui spedire preliminarmente la documentazione possono essere i più vari; l'ufficio urbanistica, l'Azienda Sanitaria, la Provincia nel caso di modifiche al Piano Regolatore, come responsabile di piani sovracomunali, Erogatori di energia e gas, qualora interessati vincoli di gasdotto/elettrodotto, Soprintendenza (e eventualmente la Commissione per la Qualità Architettonica e Paesaggistica) se interessate aree/edifici/territori/siti vincolati, ecc...

In un paio di sedute si risolve il tutto con l'ottenimento (o meno) del parere. Vale il silenzio assenso, per cui se una entità non si presenta e/o non risponde entro un tempo determinato, automaticamente dà parere favorevole. E' il R.U.P. che gestisce la Conferenza dei servizi.

Asseverazione

Ottenuto il Verbale conclusivo della Conferenza dei Servizi il quale riepiloga i Nulla Osta acquisiti e le correzioni, modifiche o condizioni poste, il progettista deve fornire una

asseverazione in cui dichiara che la sua progettazione ha verificato e rispettato tutte le normative, comprese le norme sulle costruzioni.

Validazione

Per la approvazione del progetto (esecutivo) serve a questo punto la validazione di un tecnico terzo (interno o esterno all'Amministrazione) che verifichi le procedure burocratiche svolte e la sufficiente presenza di documentazione per procedere all'appalto.

Approvazione

Si procede all'approvazione, corredando la documentazione progettuale con atti del R.U.P. tra cui la Relazione Tecnica del RUP, attraverso delibera di Giunta, con la quale si stabiliscono anche le regole e la tipologia della gara di appalto.

Segue l'atto a contrattare (in genere Determina Dirigenziale a contrattare) e la gara d'appalto.

2. REDAZIONE DEL PIANO REGOLATORE CIMITERIALE

Il Piano è indicato nel DPR 285/90 (regolamento di polizia mortuaria nazionale) e nella L. 130/2001 (cremazione), ma non è cogente; alcune Regioni lo prescrivono ai Comuni ed altre no.

Essendo a tutt'oggi un adempimento di fatto reso cogente solo con un disposto normativo subordinato alla norma statale, quindi previsto dalle Regioni (ad oggi in genere quelle definite "virtuose") la nomenclatura è diversificata; seppure si tratta della stessa cosa. Per praticità di trattazione diremo che il Piano (cimiteriale) in genere si compone di singoli PRC per cimitero, che nel loro complesso formano il Piano Regolatore Cimiteriale Comunale.

Il Piano deve produrre fra l'altro, la documentazione necessaria all'adeguamento del Piano Regolatore Generale (oggi variamente denominato dalle Regioni comunque sempre congruente ai disposti della Legge Urbanistica Nazionale 1150/1942) che deve recepire al suo interno il PRCC.

Tale necessità si verifica nel caso di ampliamenti cimiteriali (o nuovi cimiteri) o variazioni della fascia di rispetto e non è necessaria nel caso si operi solamente all'interno del recinto cimiteriale.

Urbanisticamente il cimitero è una struttura che vige (esiste) in conseguenza dell'obbligo dettato dal Testo Unico delle leggi sanitarie n. 1465/1934, (si veda il Titolo VI – Della polizia mortuaria).

I cimiteri, per R.D. 1265/1934 e s.m.i. devono avere una fascia di rispetto dalle abitazioni tale da un lato da permettere futuri ampliamenti (riducendo la fascia a favore del cimitero), e dall'altro di mantenere una distanza igienica da luoghi abitati. Inizialmente 200 metri, per arrivare ad un minimo di 50 metri.

In materia urbanistica il vincolo di inedificabilità che determina la fascia di rispetto cimiteriale, è un vincolo conformativo, per cui non si pongono problemi di durata e di indennizzo, ed inoltre è prevalente su ogni altro vincolo/destinazione di Piano Regolatore Cimiteriale.

Il Piano deve prevedere le necessità di sepolture nei prossimi (in genere) 20 anni con revisione ogni 5 anni (DPR 285/90) o 10 per norme regionali, sulla scorta delle sepolture negli ultimi 10 anni e dei trend di sepoltura ipotizzati e conseguenti necessità di aree anche in funzione delle tipologie di sepolture richieste.

Per una illustrazione completa si veda il punto 5 [Il Piano Regolatore Cimiteriale](#)

3. PROCEDURA DI APPROVAZIONE DI UN PIANO REGOLATORE CIMITERIALE

Le fasi della procedura per l'approvazione di un piano cimiteriale, sono le stesse di uno strumento urbanistico. Ovvero:

1. Tracciamento della prima ipotesi di piano (Concept) sulla base dei dati principali di attività funeraria esistente nel comune relativa agli ultimi 10 anni;
2. Una delibera di indirizzo della GC sulla ipotesi (Concept) di piano di cui l'amministrazione intende dotarsi;
3. Stesura del piano cimiteriale o dei distinti Piani Regolatori cimiteriali;
4. Richiesta di parere all'ASL-ARPA nonché esercizio della Conferenza dei servizi per l'acquisizione dei pareri da parte di tutti i soggetti (Enti, Aziende) attivi nelle aree interessate dai vari cimiteri in ordine di ambiente, territorio, archeologia, ecc.; senza il parere dei citati Enti non è possibile sottoporre al C.C. l'Approvazione un Piano Cimiteriale. In merito al parere di ASL occorre tener presente che tale parere non è vincolante, in quanto spetta al Sindaco, come responsabile dell'igiene pubblica, prendere le decisioni in merito, salvo giustificare le stesse. Si suggerisce di interessare alla presentazione del Piano prima della sua approvazione anche i "portatori di interesse" che potrebbero incidere in fase di dibattito in Consiglio Comunale attraverso Consiglieri appositamente allertati: più il piano è concordato e condiviso e maggiore sarà la sua efficacia.
5. Recepimento delle eventuali modifiche che possono essere state richieste da Enti Preposti; es. ASL-ARPA
6. Adozione in CC,
7. pubblicazione + periodo per le osservazioni
8. risposta alle osservazioni (Controdeduzioni)
9. Approvazione in CC del Piano e delle Controdeduzioni.

4. PROCEDURA URBANISTICA

L'intervento su un cimitero o su tutti i cimiteri comunali può derivare da un Piano Regolatore Cimiteriale o molto più semplicemente da interventi estemporanei.

Se il piano o gli interventi previsti non dovesse prevedere ampliamenti o nuovi cimiteri, dal punto di vista urbanistico niente cambia, non serve alcuna procedura urbanistica.

Se però si dovesse ampliare il cimitero, bisogna adeguare lo strumento urbanistico con l'adozione di una variante urbanistica.

Due i casi:

A) si riesce a contenere l'ampliamento entro la fascia già vincolata, lasciando un franco minimo di 50 metri fra l'ampliamento e il limite di vincolo.

B) si deve ampliare anche la fascia di rispetto per poter mantenere una larghezza di vincolo dal recinto cimiteriale di 50 metri minimo.

Caso A) si cambia di destinazione d'uso ad un area da agricola (per esempio) a cimiteriale

Caso B) oltre al caso precedente c'è la imposizione di vincolo igienico sanitario su ulteriori aree del territorio.

Per quanto riguarda la distanza da mantenere dalle costruzioni e casi particolari si veda la Newsletter di gennaio 2020 "Il vincolo cimiteriale ed i possibili ampliamenti".

L'adozione di varianti eventuali allo strumento urbanistico è necessaria per poter procedere con un'opera pubblica, fra l'altro per rendere possibili ed efficaci le operazioni di esproprio.

Questo cambio di destinazione vale anche nel caso di opere accessorie, quali i parcheggi, ed anche in caso di destinazione di parte dell'area a vincolo cimiteriale a parco pubblico.

Da far attenzione ai tempi di attuazione delle varianti previste; ci sono delle scadenze per l'attuazione delle opere, oltre le quali il vincolo o decade o si dovrà indennizzare in fase di esproprio il proprietario in misura maggiorata.

E' importante quindi che il Piano cimiteriale stabilisca anche temporalmente quali aree saranno necessarie (oltre la loro dimensione) per il fabbisogno del comune, scalettando in successione, quindi programmandone, tempisticamente e quantitativamente la necessità. Questo consentirà di apporre vincolo "costitutivo" proprio del PRG con le destinazioni necessarie all'ampliamento cimiteriale, evitando di mantenere un vincolo di edificabilità di opera pubblica su un'area di privati per un periodo superiore a 5 anni al fine di evitare eccessivi costi di acquisizione dei terreni.

Un procedimento utile è quello del Procedimento Unico (se istituito normativamente da una legge regionale urbanistica che ne regolamenti dettagliatamente la procedura), mediante il quale si approva assieme sia il progetto definitivo dell'opera pubblica che la variante urbanistica relativa, in modo che le due cose siano collegate nel momento in cui si dispone del progetto; per tale procedura il progetto deve essere ben chiaro e definito anche se dovesse riguardare solo la realizzazione di campi per l'inumazione e la costruzione dei

relativi vialetti distributivi (accessibilità del cimitero) e del nuovo muro di confine. Nelle Regioni in cui si è provveduto a legiferare in tal modo abbiamo riscontri di tempi molto contenuti nell'ottenimento di un Progetto Definitivo e relativa variante approvati: circa 6 mesi.

I tempi di approvazione della variante condizionano la partenza del progetto, e d'altra parte non si può comunque partire con la stesura ed approvazione del Progetto Definitivo/esecutivo e dunque dell'avvio delle procedure di appalto finché la variante urbanistica non viene approvata.

Le **fasi del processo urbanistico** sono:

Stesura della variante: il progettista deve predisporre¹:

- una illustrazione generale;
- una documentazione che serve ad acquisire i pareri degli Enti Preposti e/o coinvolti;
- le tavole che possano essere utilizzate dall'Ufficio Urbanistica per la modifica del PRG;

Richiesta pareri: nel redigere la variante bisogna verificare che non ci siano condizioni ostative, e questo è lo scopo delle approvazioni degli Enti interessati: congruenza sanitaria, idrogeologica, ambientale, di servitù di elettrodotto e gasdotto, vicinanza di pozzi, fognature ecc... per cui si chiedono i pareri, che possono essere gestiti con una Conferenza dei Servizi.

Adozione: una volta stesa la variante questa viene adottata dal Consiglio Comunale.

Pubblicazione sul Bollettino Regionale: alla adozione segue una pubblicazione per 30 gg e la possibilità di presentare osservazioni da parte di cittadini e Enti, Uffici, Aziende, per i successivi 30 gg

Osservazioni: chiunque, compreso Enti, organizzazioni e cittadini non residenti può fare delle osservazioni che in genere sono opposizioni, **modifiche, ecc..**

Controdeduzioni: alle osservazioni il Comune risponde giustificando le sue scelte o accogliendo le proposte suggerite, illustrate richieste, la loro approvazione è contestuale all'approvazione della variante²

Approvazione: una volta finita la fase osservazioni/controdeduzioni la Variante viene approvata dal Consiglio Comunale.

Pubblicazione nella gazzetta regionale: la pubblicazione permette l'efficacia della variante.

Detto così sembra che la cosa sia complicatissima, ma in effetti, trattandosi di interventi molto limitati, le cose si semplificano molto, salvo i tempi dell'iter, che se va bene richiedono

¹ N.B.: si forniscono a tal riguardo informazioni generali e sommarie in quanto oggi con la complessità di tematiche che sono trattate dai Piani Regolatori Comunali, le varianti risultano molto articolate in documentazione da predisporre e conferenze di servizi da predisporre

² Spesso sono presentate anche osservazioni oltre il tempo consentito, si notizza che generalmente le amministrazioni acquisiscono e deducono, controdeducono, anche quest'ultime per evitare vizi o problemi inutili durante il dibattito conclusivo in Consiglio comunale.

almeno da 9 a 12 mesi (ed in alcuni comuni anche oltre). Occorre precisare che, comunque, dopo l'adozione della Variante urbanistica si determinano le Misure di Salvaguardia³

Lo scopo delle Misure di salvaguardia è di evitare che, nel periodo intercorrente tra l'adozione e l'approvazione definitiva di un piano urbanistico (o variante), il rilascio di provvedimenti che consentono attività edificatorie (o comunque trasformative) del territorio – alla stregua di norme più permissive – tali da compromettere l'assetto urbanistico previsto dagli strumenti adottati, ma non ancora approvati.

Per queste ragioni, fino all'approvazione di un nuovo strumento urbanistico pianificatorio, ogni determinazione sulle domande che involgano attività trasformative del territorio dovrà essere sospesa in attesa dell'entrata in vigore del nuovo piano, alla stregua del quale dovrà assumersi la determinazione definitiva. Da qui la natura obbligatoria, vincolata e temporanea di dette misure⁴.

5. IL PIANO REGOLATORE CIMITERIALE

5.1 Che cos'è un piano regolatore cimiteriale

Definizione

Il Piano Regolatore cimiteriale (PRC) è uno strumento comunale di programmazione cimiteriale. La sua redazione è prevista da alcune leggi regionali che governano in dettaglio la materia cimiteriale e funeraria, quindi non è previsto per Legge statale anche se il Regolamento di Polizia mortuaria del 1975 (art. 92 DPR 803/1975) e l'attuale (DPR 285/1990) lo introducono nell'ambito del Titolo XVIII riguardante le "Sepolture private". Inoltre il vigente DPR menziona i "Piani cimiteriali" al Capo X (prima dell'art. 54).

Il Piano Regolatore Cimiteriale (spesso chiamato anche Piano Cimiteriale o Piano Regolatore Cimiteriale Comunale per questioni di denominazione in varie normative regionali) è un piano di settore (atipico) dell'ambito urbanistico.ⁱ⁽¹⁾

Ha funzione di regolare l'evoluzione nel tempo della domanda di sepolture e gli strumenti per soddisfare a questa domanda, mediante:

1. la previsione delle necessità future di sepolture e loro tipologie;
2. le previsioni di ampliamento o ridefinizione delle aree cimiteriali e dei vincoli relativi;

³ Una recente sentenza del Consiglio di Stato (8 marzo 2019, n. 1599) che ha chiarito che l'istituto in questione si applica "a tutti i piani comunali, generali o particolareggiati, indipendentemente dal loro nomen iuris e dalla loro configurazione procedimentale, sempre che sussistano gli stessi presupposti della disposizione statale".

⁴ Introdotto dall'art. 4 del D.L. n. 740/1948 sui piani di ricostruzione, disciplinato dall'articolo unico della L. n. 1902/1952 e riferito esclusivamente ai piani regolatori generali e ai piani particolareggiati, l'istituto delle misure di salvaguardia è stato esteso, nel corso degli anni dapprima dal legislatore e poi a livello giurisprudenziale, a molti strumenti urbanistici (piani di lottizzazione, piani di zona PEEP, piani per insediamenti produttivi, piani di recupero). Attualmente è disciplinato dall'art. 12, commi 3 e 4, del D.P.R. n. 380/2001

3. le norme tecniche di attuazione che regolano gli interventi operativi;

Sono da considerare subordinati, nei Comuni dove ci si dovesse attrezzare di un Piano Regolatore cimiteriale:

4. il regolamento di polizia mortuaria comunaleⁱⁱ(2), che regola gli aspetti gestionali cimiteriali integrando ed adattando alla realtà locale il regolamento di polizia mortuaria nazionale, tenendo conto anche delle politiche di gestione

5. il tariffario delle concessioni e dei servizi erogati.

I punti 1, 4 e 5 sono interdipendenti, e danno come risultato il punto 2, e pertanto nella redazione del PRC occorre sempre tener conto di questi altri strumenti, o modificarli se nel caso, per raggiungere gli obiettivi desiderati.

Il piano cimiteriale cittadino comprende l'insieme di tutti i cimiteri dell'area del Comune...

E' possibile ricorrere, specie per i comini minori, ad un piano cimiteriale consortile o intercomunale nell'ambito della tendenza all'accorpamento delle funzioni fondamentali svolte dai Comuni.

Durata

Dove tale strumento è previsto, dalla normativa regionale, generalmente, è indicata una durata di previsioni massima di 20 anni.

Il DPR 285/90 stabilisce (art. 54 comma 2) che ogni 5 anni sia fatta la verifica e quindi "l'aggiornamento" della planimetria dei cimiteri che di fatto vuole dire che sia fatta una puntuale ricognizione con riscontro dello stato cimiteriale e dell'adeguata indicazione che il Piano Regolatore cimiteriale (dove fosse stato adottato ed approvato) ha previsto.

5.2 Composizione di un piano cimiteriale

Dalla lettura del D.P.R. 285/90 e sulla base delle indicazioni che sono mediamente poste sulle varie normative regionali risulta che il piano cimiteriale deve essere composto [per ogni cimitero n.d.r.] da una planimetria 1:500 da aggiornare ogni 5 anni (art. 54 del DPR 285/90) e disegni in scala adeguata delle varie zone, edifici e servizi (art. 56 del DPR 285/90), deve prevedere aree destinate alle sepolture private (art. 91 del DPR 285/90), può prevedere campi speciali per religioni diverse (art. 100 del DPR 285/90), deve prevedere una analisi geologica (art. 55 e 57 del DPR 285/90), una relazione tecnica (art. 56 del DPR 285/90), una distanza di 200 metri dall'abitato riducibili a 50 o 100 metri (art. 57 del DPR 285/90).

Inoltre deve prevedere un area sufficiente per 1,5 volte le inumazioni di un decennio da dimensionare sulla base dell'andamento delle inumazioni (media) del decennio precedente (ma niente viene stabilito per le tumulazioni, art. 58 del DPR 285/90). Occorre tenere conto delle superfici necessarie per realizzare i servizi per pubblico e personale (art. 59 del DPR 285/90), un sistema di allontanamento delle acque meteoriche (art. 60 del DPR 285/90), una recinzione (art. 61 del DPR 285/90), una camera mortuaria (art. 64 del DPR 285/90), un ossario comune (art. 67 del DPR 285/90) e un cinerario comune (art. 80 del DPR 285/90).

Stranamente la normativa nazionale non specifica i criteri di calcolo delle aree necessarie per quelle che a tutt'oggi rappresentano la maggior parte (oltre l'80%) delle tipologie di sepoltura: tumulazioni in loculo o tombe di famiglia, e, per le cremazioni, la collocazione di ceneri in manufatti (cinerari, loculi, tombe di famiglia).

E neppure criteri di calcolo di ossarini dove collocare il prodotto finale della consunzione cadaverica quando non destinata alla collocazione in ossario comune.

Per quanto concerne la cremazione, la Legge 130/2001 ha disposto in materia di cremazione e dispersione delle ceneri ma non essendo stato emanato il regolamento per rendere cogenti sul territorio nazionale le disposizioni enunciate, la loro pratica risulta effettuabile solo nelle regioni dove si è provveduto a normare in modo specifico a riguardo ed in particolare in merito:

- la dispersione nel cimitero delle ceneri,
- la dispersione in natura delle ceneri,
- l'affidamento delle ceneri,
- la possibilità di cremare le salme inumate da almeno di 10 anni o tumulate da almeno 20 anni, periodo oltre il quale le salme vengono classificate non più cadaveri ma resti mortali.

Pertanto alcune Regioni hanno modificato/integrato/specificato queste indicazioni, ed in particolare la Regione Lombardia, che ha reso obbligatori per tutti i comuni i piani cimiteriali sin dal 2004ⁱⁱⁱ(3). Altre regioni lo rendono obbligatorio nel caso di riduzione della fascia di rispetto cimiteriale (regione Emilia Romagna^{iv}(4), altre vi accennano come indirizzo generale (Marche^v(5)).

Per le specifiche dettagliate sui contenuti di un piano cimiteriale, si può esemplificativamente fare riferimento a quanto previsto dalla Regione Lombardia (vedi contenuti di un piano cimiteriale)

Per la normativa di settore, nazionale e regionale vedi Normativa

5.3 Qual è la natura del piano regolatore cimiteriale

I cimiteri esistono perché il T.U.II.ss. 1265/1934 (legge sanitaria) lo ha reso obbligatorio: “... Art. 337 - Ogni comune deve avere almeno un cimitero a sistema di inumazione, secondo le norme stabilite nel regolamento di polizia mortuaria. ...”

“ ... Art. 338 - 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. ...”

“ ... Art. 340 - È vietato di seppellire un cadavere in luogo diverso dal cimitero. ...”

“ ... Art. 358 - Un regolamento, approvato con decreto presidenziale, sentito il consiglio di Stato, determinerà le norme generali per la applicazione del presente testo unico. ...” e da tale norma origina il Regolamento Nazionale di Polizia Mortuaria, l'odierno DPR 285/1990 e poi a livello locale i Regolamenti comunali.^{vi}(6)

Quindi urbanisticamente i Cimiteri sono “nati” prima della Legge Fondamentale dell'Urbanistica, la L. 1150/1942, sono dotazioni obbligatorie pubbliche connotate con un “buffer” (o buffer zone) come oggi è chiamata l'area d'influenza, definita “fascia di rispetto o tutela cimiteriale” che peraltro ha chiare condizioni di inedificabilità. Quindi nella pianificazione urbanistica ufficiale i cimiteri sono ricompresi come “invarianti del territorio”

dotati di condizione di “vincolo urbanistico” di natura conformativa^{vii}(7) e cioè che riguarda i modi di godimento e utilizzazione del “bene”, cioè dell’area circostante il cinto del cimitero.

Difatti in questi casi la proprietà del “bene” è ancora del privato quindi questo genere di vincoli non prevedono il pagamento di alcun genere di indennità.

Il Cimitero è oggi incluso o meglio “equiparato” alle “Opere di urbanizzazione primaria” di cui all’art. 4, legge 29 settembre 1964, n. 847 (come ad es. le strade i parcheggi pubblici, la fognatura, la rete idrica e le reti per l’erogazione e la distribuzione dell’energia elettrica e gas combustibile nonché della rete telefonica e la pubblica illuminazione, ai sensi dell’art. 26-bis, D.L. n. 415/1989 convertito dalla legge n. 38/1990.

Quindi il Piano Cimiteriale è un Piano di Settore dell’ambito urbanistico ma non è un piano urbanistico in senso stretto.

Non è un Piano Urbanistico attuativo perché non è gestito in seno al Piano Regolatore Generale (comunale) ma **è preordinato allo stesso Piano Generale comunale in quanto i Cimiteri sono strutture previste dalla legislazione sovraordinata** e la progettazione urbanistica nell’intorno cimiteriale deve garantire l’invulnerabilità della zona di rispetto ed evitare quanto più possibile l’attraversamento della stessa da parte di infrastrutture do reti (acquedotti, gasdotti, elettrodotti, strade, ecc.) in quanto di fatto di difficile spostamento nel caso in cui il Cimitero dovesse ampliarsi anche semplicemente intervenendo nella metà dell’area di fascia di rispetto originariamente esistente^{viii}(8).

5.4 Perché dotarsi di un piano cimiteriale

Il Piano cimiteriale comunale o i Piani regolatori cimiteriali (uno per ogni cimitero comunale) dovrebbero principalmente consentire di stabilire quanto, quando, dove e come attuare gli ampliamenti cimiteriali che risulteranno necessari. Ciò alla luce del fatto che differentemente all’epoca di redazione del TU delle Leggi sanitarie, si è passati da strutture cimiteriali con una capacità di garantire e gestire nel tempo un numero sufficiente di posti salma, in quanto la sepoltura in terra, decennale, rendeva riutilizzabili gli spazi cimiteriali esistenti garantendo la disponibilità dei posti salma necessari.

Lo squilibrio avvenne con l’intensificarsi dell’edificazione di fabbricati funerari a loculi e tombe di famiglia, che oggi hanno portato all’ingigantimento dei cimiteri ed anche alla paralisi dell’attività cimiteriale per la costante carenza di posti salma in loculo, la modalità tutt’ora più richiesta e fino ad oggi principalmente garantita dalle amministrazioni pubbliche specie in prossimità di tornate elettorali.

Attraverso il Piano cimiteriale, si acquisiscono i dati sulle necessità future di aree di espansione o di intervento, con:

- l’identificazione delle aree da acquisite attraverso l’istituto dell’esproprio per gli ampliamenti,
- l’identificazione delle modifiche alle aree da sottoporre a vincolo cimiteriale.



Questo determina un profondo incastro con la materia urbanistica e quindi sul governo del territorio.

Ma non meno importante è l'attività di programmazione.

La previsione delle necessità di sepolture permette di affrontare i problemi per tempo, anziché rincorrere le emergenze.

5.5 Normativa di riferimento

Per le specifiche dettagliate sui contenuti di un piano cimiteriale, si può fare riferimento a quanto previsto nelle diverse normative regionali:

- ✓ Lombardia: [R.R. 6/2004](#), [R.R. 1/2007 modifiche alla R.R. 6/2004](#), [L.R. 30/12/2009 n.33](#), [Circolare 25/03/2003 n.8](#)
- ✓ Piemonte: [D.C.R. 61-10542 del 17/03/2015](#)
- ✓ Emilia Romagna: [L.R. 29/07/2004 n.19](#), [Circolare 21/01/2005 n.1493](#)
- ✓ Puglia: [R.R. 8/2015](#)
- ✓ Sardegna: [Linee guida sulla pianificazione cimiteriale](#)
- ✓ Marche: [L.R. 01/02/2005 n.3](#), [R.R. 9/02/2009 n.3](#)
- ✓ Campania: [L.R. 24/11/2001 n.12](#)
- ✓ Trentino: [Trento DGP 3/09/2010 n.2023](#)
- ✓ Veneto: [L.R. 4/03/2010 n.18](#), [DGR 4/04/2014 n.433 Allegato A](#)
- ✓ Friuli Venezia Giulia: [L.R. 21/10/2011 n.12](#)

[Normativa cimiteriale regionale completa a questo link.](#)

5.6 Domande frequenti

Il piano cimiteriale ricomprende anche il regolamento di polizia mortuaria?

Il Piano cimiteriale, attraverso la fase di analisi iniziale pone indicazione ed indirizzo in merito alle criticità dello stato cimiteriale comunale, condizioni generalmente conseguenti ad un Regolamento di Polizia mortuaria poco efficace (perché inesistente, vecchio, disatteso o sbagliato). Quindi al termine dell'analisi si pone l'obbligo di rendere complementare il Piano al Regolamento di polizia mortuaria esistente o la necessità di dover redigere modifiche o addirittura nuova stesura dello stesso regolamento.

Difatti il Piano cimiteriale non è sostitutivo della Regolamentazione ma implementa, pianificando, quanto il Regolamento non può provvedere a fare.

Quindi rispondendo alla domanda No, un Piano Cimiteriale è uno strumento di gestione e programmazione dei sistemi cimiteriali; una sorta di Piano Regolatore che prevede futuri ampliamenti e regola le attività interne. Il Regolamento di Polizia Mortuaria è documento estraneo al Piano stesso, anche se appartenente allo stesso settore. Si può affermare che Piano Cimiteriale e Regolamento di Polizia Mortuaria sono due strumenti complementari.

Il vincolo cimiteriale prevale sugli altri strumenti urbanistici?

Con la sentenza n. 2405/2014, la IV Sezione del Consiglio di Stato ha affermato che **il vincolo cimiteriale**, espresso dall'art. 338 del r.d. 27 luglio 1934, n. 1265 - come modificato dapprima dall'art. 4 della legge 30 marzo 2001, n. 130 e quindi dall'art. 28, comma 1, lettera a), della legge 1° agosto 2002, n. 166 - **ha natura assoluta e si impone**, in quanto limite legale, **anche alle eventuali diverse e contrastanti previsioni degli strumenti urbanistici**, in relazione alle sue finalità di tutela di preminenti esigenze igienico-sanitarie, salvaguardia della sacralità dei luoghi di sepoltura, conservazione di adeguata area..

Chi può redigere un piano cimiteriale?

Con Sentenza 22 maggio 2000 n. 2938 il Consiglio di Stato, sez. iv, ha stabilito che **la materia cimiteriale** rientra fra quelle di carattere igienico - sanitario, quali ad esempio le fognature, e pertanto **è di esclusiva competenza degli ingegneri**: [Sentenza Consiglio di Stato sez. IV, 22 maggio 2000 n. 2938 - Competenza esclusiva ingegneri in materia cimiteriale](#)

Quanto costa un piano cimiteriale?

Non esiste una tariffa condivisa a livello nazionale. Può essere ritenuto ragionevole un preventivo che compili i risultati in forza del tempo necessario a costruire il Piano.

Nella generalità e solamente ai fini indicativi, un Piano Cimiteriale per un comune di circa 10.000 abitanti con numero 2 cimiteri, completo di analisi e progetti, nonché di programmazioni attuative, esige circa 400/500 ore di lavoro e dipende naturalmente dal numero di abitanti e dal numero dei cimiteri: si va da un solo cimitero a (per nostra esperienza) 25 cimiteri per 170.000 abitanti.

Un calcolo approssimativo dà come risultati, al netto oneri, ribassi e indagini geologiche, su cartografia fornita dal Comune, di 1 euro per abitante da 5000 fino a 10.000 abitanti, e 0,6/0,7 euro per abitante per 30.000 abitanti, con interpolazione lineare, ma spesso la redazione di un piano cimiteriale è l'occasione per procedere alla revisione anche del regolamento, e ad altri interventi (es.: aggiornamento tariffario) o anagrafi cimiteriali, o consulenze gestionali, per cui dipende dalla consistenza delle necessità che si vogliono affrontare.

A parte vanno computate prestazioni non direttamente di progettazione, quali rilievi o indagini geologiche ed eventuali procedure paesaggistiche o di tutela architettonica che necessitino del N.O. della Soprintendenza. Ovviamente il tutto dipende dalla qualità e dai contenuti che si vogliono assegnare al Piano stesso.

6. BIBLIOGRAFIA

- BRUSCHI-PANETTA, *Nuovo regolamento di polizia mortuaria*, Editrice S.E.P.E.L., Minerbio (BO), 1990, 55 ss.;

- *Una esperienza di formazione di Piano Regolatore Cimiteriale in Nuova Antigone*, n. 1 M&B Publishing Ed. Anno 1998;

- *Le Concessioni cimiteriali di Sereno Scolaro – Ed. Maggioli (2008) da pag. 47 con contributo di Ing. Daniele Fogli;*
- *I Cimiteri Piano regolatore, Regolamenti e concessioni cimiteriali di Nicola Centofanti - Ed. Giuffrè (2007).*

7. NOTE

ⁱ (1) *Nel campo urbanistico, la struttura dell'ordinamento italiano è di tipo piramidale, con in cima lo Stato (ma possiamo commentare che tale struttura non è strettamente gerarchica).*

Lo Stato ha compiti di indirizzo e coordinamento.

La Regione (dal 1971 è stata data la delega alle Regioni di legiferare sulla materia urbanistica, oggi regolata dal D.lgs n. 267/2000) emette norme legislative (nel rispetto dei principi delle leggi statali) definisce gli indirizzi generali del proprio territorio coordina i livelli amministrativi inferiori.

La Provincia e la Città metropolitana (D.Lgs 267/2000 ex L. 142/1990) hanno funzioni amministrative, ma le loro delibere e le loro ordinanze hanno forza di legge, inoltre a tutt'oggi la Provincia REDIGE IL PTCP e lo gestisce, non solo ha compiti di gestione a) difesa del suolo, b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche, c) valorizzazione dei beni culturali, d) viabilità e trasporti, e) protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali; f) caccia e pesca nelle acque interne, g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti, h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica (attribuiti dalla legislazione statale e regionale), i) istruzione secondaria di secondo grado ed alla formazione professionale compresa l'edilizia scolastica (attribuiti dalla legislazione statale e regionale).

Il Comune disciplina e gestisce l'uso del suolo ed ha la titolarità del Piano Urbanistico.

Infine ci sono: **I Consorzi di Comuni** (e o Unioni di Comuni o ex Comunità Montane), **Enti Parco** (L.341/1991), **Autorità di Bacino** (L.179/2002; L.183/89, L.253/90), **Comprensori e Consorzi di Bonifica agraria** (R.D. 215/1933; DPR 11/1972; L. 183/89; L. 36/94; Dlgs. 152/99), **ASL** (D.L. 30/12/1992, n. 502, L. 833, 23/12/1978 e segg.), ecc. (come il Distretto scolastico, il Distretto giudiziario, il Distretto religioso e cos' via).

Sta di fatto che tutta questa selva di Istituzioni ed Enti (Autorità) hanno un ambito giurisdizionale nel quale intervengono e ad oggi, grazie all'istituzione del PTCP introdotto dalla epocale L. 142/1990, esiste un coordinamento di pianificazione, più o meno diffuso, che deve raccogliere i vari piani insistenti sul territorio (provinciale) con evidente condizione anche di armonizzazione delle varie pianificazioni: di settore o sovraordinate. Quindi con tali requisiti e mission il PTCP può indirizzare la pianificazione comunale (cioè fornisce indirizzi e condizioni unitarie ai Comuni per la redazione, della Pianificazione comunale)

I Comuni, anche di quelle Regioni dotate di propria legislazione urbanistica, sono comunque tenuti ad uniformare i propri Piani Regolatori Generali (o come oggi in alcune Regioni vengono chiamati) agli indirizzi del PTCP della propria area.

I Piani di settore.

I Piani di settore affrontano un "settore" e pertanto sono piani sia di contenuti urbanistici, che organizzativo-programmatici di aree o ambiti ma di quella specifica materia: sono quindi **PIANI TEMATICI**: come ad es. i Piani di bacino delle aste fluviali (che sono anche interregionali e interprovinciali), i Piani dell'attività estrattiva (cave), ecc.; non rendono infatti una visione complessiva, ma analizza e approfondiscono quel certo aspetto o settore.

Se ordinassimo concettualmente, la materia urbanistica italiana, dato atto che il piano urbanistico ha funzione programmatica e vincolante, dato atto che la "GOVERNANCE" è affidata ad enti territoriali (es. Regioni, Consorzi, Comuni, ecc.), ~~abbiamo~~ **avremmo** come risultato che ognuno di tali Enti è provvisto di piano, per questo motivo l'assetto della pianificazione urbanistica è basato su diverse scale che potremmo suddividere in:

- Pianificazione di base,
- Pianificazione generale,

I Piani di settore possono essere di livello o scala detta "**TERRITORIALE**" e cioè regionale, pluri-provinciale ma anche di livello "**COMUNALE**" come quindi il Piano Urbano del Traffico, Il Piano Regolatore Cimiteriale, Piano di Zonizzazione Acustica, ecc..

Il Piano di Settore non è un modello di pianificazione o programmazione definito dalla legge, nel senso che non esiste una legge o un articolo di legge che definisca cosa è o cosa non è il Piano di Settore, ma la predisposizione di Piano e/o Programmi per specifici settori di interesse TERRITORIALE o COMUNALE, è a volte 'indirizzo o a volte obbligo di dotazione disposto per legge.

ii (2) **Il Regolamento di Polizia Mortuaria (R.P.M.)** "disciplina le attività e i servizi correlati al decesso di ogni cittadino, nel rispetto della dignità e delle diverse convinzioni religiose e culturali di ogni persona, con la finalità di tutelare l'interesse degli utenti dei servizi funebri, anche tramite una corretta informazione, e di improntare le attività di vigilanza sanitaria a principi di efficacia e di efficienza".

Il R.P.M. è documento diverso rispetto il Piano Cimiteriale e nella generalità dei casi sono costruiti consequenzialmente o parallelamente.

La normativa a cui fa riferimento è la seguente:

- R.D. n. 1265/34 - T.U. Leggi Sanitarie;
- D.P.R. 285/90 - Regolamento Polizia Mortuaria;
- D.P.R. 396/00 - Regolamento per la revisione e semplificazione dell'ordinamento dello stato civile;
- L. 130/01 - Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri;
- CIRCOLARI MINISTERO SANITA' n. 24/93 e 10/98;
- D.M. 01/07/2002 N. 107 - Determinazione delle tariffe per la cremazione dei cadaveri ;
- D.P.R. 254/2003 - Regolamento Disciplina Gestione dei Rifiuti Sanitari.

iii (3) **Regione Lombardia R.R. 6/2004.**

Art. 6 (Piani cimiteriali)

Comma 1. **Ogni comune è tenuto a predisporre uno o più piani cimiteriali**, per i cimiteri esistenti o da realizzare, al fine di rispondere alle necessità di sepoltura nell'arco dei vent'anni successivi all'approvazione dei piani stessi, tenuto conto degli obblighi previsti dall'articolo 9, comma 1, lettere a), b), c), d) ed e), della legge regionale.

Art. 8 (Zona di rispetto cimiteriale)

Comma 2. **La zona di rispetto ha un'ampiezza di almeno 200 metri** ed all'interno di essa valgono i vincoli definiti dalla normativa nazionale vigente.

Comma 3. **La zona di rispetto può essere ridotta fino ad un minimo di 50 metri**, previo parere favorevole dell'ASL e dell'ARPA. La riduzione è deliberata dal comune **solo a seguito dell'adozione del piano cimiteriale** di cui all'articolo 6 o di sua revisione. (omissis)

iv (4) **Regione Emilia Romagna L.R. 29/07/2004, n. 19**

"Disciplina In materia funeraria e di Polizia Mortuaria"

Art. 4 - *Realizzazione di cimiteri e crematori*

(OMISSIS)

Comma 2. I cimiteri sono di norma collocati alla distanza di almeno duecento metri dal centro abitato. (OMISSIS)

Comma 3. **In deroga** a quanto previsto dal comma 2, nei casi di reale necessità **il Comune può approvare**, sentita l'Azienda Unità sanitaria locale competente per territorio, la costruzione di nuovi cimiteri, **l'ampliamento** di quelli esistenti o la costruzione di crematori **a una distanza inferiore ai duecento metri** dal centro abitato, **purché la fascia di rispetto non scenda in nessun caso al di sotto dei cinquanta metri e sia adottato un piano cimiteriale** che valuti la necessità di future sepolture per non meno di vent'anni.

v (5) **Regione Marche L. R. n. 3 del 01-02-2005**

"Norme in materia di attività e servizi necroscopici funebri e cimiteriali".

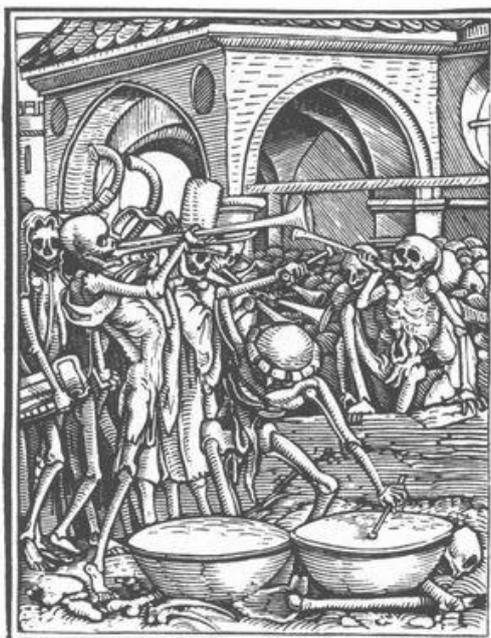
ARTICOLO 9 Comma 2. **Ogni comune, attraverso piani cimiteriali** e nell'ambito della pianificazione urbanistica e territoriale, **prevede aree cimiteriali in grado di rispondere alle necessità di sepoltura nell'arco dei venti anni** successivi all'adozione degli strumenti urbanistici, tenuto conto degli obblighi di cui al comma 1 e con la finalità di favorire il ricorso alle forme di sepoltura di minor impatto ambientale e cioè l'inumazione e la cremazione.

v Dal TULLSS 1265/34: Art. 344 - *I regolamenti locali di igiene e sanità contengono le disposizioni, richieste dalla topografia del comune e dalle altre condizioni locali, per l'assistenza medica, la vigilanza sanitaria, l'igiene del suolo e degli abitati, la purezza dell'acqua potabile, la salubrità e la genuinità degli alimenti e delle bevande, le misure contro la diffusione delle malattie infettive, la polizia mortuaria e in generale l'esecuzione delle disposizioni contenute nel presente testo unico, dirette a evitare e rimuovere ogni causa di insalubrità. (omissis)*

vi (6) Dal TULLSS 1265/34: Art. 344 - *I regolamenti locali di igiene e sanità contengono le disposizioni, richieste dalla topografia del comune e dalle altre condizioni locali, per l'assistenza medica, la vigilanza sanitaria, l'igiene del suolo e degli abitati, la purezza dell'acqua potabile, la salubrità e la genuinità degli alimenti e delle bevande, le misure contro la diffusione delle malattie infettive, la polizia mortuaria e in generale l'esecuzione delle disposizioni contenute nel presente testo unico, dirette a evitare e rimuovere ogni causa di insalubrità. (omissis)*

vii (7) *La natura conformativa, infatti, comporta solo una limitazione, conforme ai principi che presiedono al corretto ed ordinario esercizio del potere pianificatorio, dell'attività edilizia realizzabile sul terreno. (da nota di Francesco Logiudice su www.altalex.com), inoltre il vincolo così imposto non è funzionale alla vicenda ablatoria (cioè espropriativa), lo stesso non è soggetto a decadenza, ma in caso di esproprio, l'inclusione dei terreni in fascia di rispetto è rilevante ai fini indennitari (da www.esproprioonline.it).*

viii (8) *Per giurisprudenza costante, il piano regolatore cimiteriale, all'interno del cimitero, ha la medesima dignità degli strumenti urbanistici generali. Si riportano le seguenti massime: Cassazione penale, Sez. III, 2 marzo 1983 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 D.P.R. 21 ottobre 1975 n. 803, e in via secondaria, non dagli strumenti urbanistici generali ma dal piano regolatore cimiteriale che ai sensi dell'art. 53 del citato decreto ogni comune è tenuto ad adottare. Pertanto, per lo svolgimento di 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'art. 95 del citato D.P.R.. Cassazione penale, Sez. III, 10 gennaio 1990 L'attività edilizia all'interno dei cimiteri, essendo regolata in via primaria dal regolamento di polizia mortuaria e, in via secondaria, dal piano regolatore cimiteriale, non è compresa nell'ambito di applicazione della legge n. 10 del 1977 e successive modificazioni. In osservanza a quanto disposto dall'art.32, comma 2, lett.b) cit. dall'attribuzione della natura di strumento urbanistico al piano regolatore cimiteriale consegue la competenza del Consiglio Comunale per la sua approvazione.*



Holbein il Giovane – Totentanz 1538; la Morte e il musicista

La redazione di TuttoSuiCimiteri
Arch. Luigi Baroni 338 707 6672
ing. Vittorio Cingano 347 2525 020



QR code del sito www.tuttosuicimiteri.it, puntalo con il tuo device (smartphone o tablet) ed avrai accesso diretto al sito ovunque tu sia. Il sito è stato studiato anche per la sua comoda consultazione ed interattività (condivisione, download e forum) da device con tecnologia touch screen, provalo. Ricorda che le "app" (applicazioni) per la lettura del QR code e codici a barre, sono disponibili ed in genere gratuite sia su "Play store" di Google che su "App Store di iTunes" di Apple.

Cingano
Studio di Ingegneria

Via Alberto Mario, 38 – 36100 Vicenza
Tel. e fax 0444 961338 – 347 2525020
e-mail: cingano@ordine.ingegneri.vi.it
www.cingano.eu

Lo Studio opera da oltre 20 anni nel settore cimiteriale ed è specializzato nella:

- stesura di Regolamenti di Polizia Mortuaria e Tariffari
- redazione di Piani Regolatori Cimiteriali
- redazione di protocolli chiavi in mano per l'esternalizzazione della gestione dei servizi cimiteriali sia per conto di enti pubblici (concessioni) sia per imprese (Project Financing)
- progettazione di cimiteri per animali e impianti di incenerimento
- progettazione di impianti di cremazione
- consulenza per imprese che vogliono proporre operazioni in finanza di progetto (Project Financing) per la costruzione e gestione di cimiteri e impianti di cremazione