

Al Comune di XXX

**OGGETTO: PARERE SULLE SALE DEL COMMiato - DESTINAZIONE D'USO - LOCALIZZAZIONE -  
DOTAZIONE DI STANDARD**

In riscontro alla Vs. richiesta di parere di pari oggetto inviata con PEC del XXX (Vs. prot. n. XXX/2023), si forniscono le seguenti indicazioni.

Nel quesito si è esposto il caso di un'impresa di onoranze funebri richiedente al Comune l'autorizzazione all'apertura di una "Sala del Commiato" in locali già utilizzati come uffici di istituto assicurativo, attigui a una sua sede, al piano terra di un condominio residenziale, con accesso diretto da spazio pubblico, in zona urbana caratterizzata da forte afflusso di traffico, a poche decine di metri da una scuola media pubblica e da una scuola superiore privata. L'impresa chiede al Comune anche la disponibilità di due posti auto riservati a carico e scarico per il carro funebre e il mezzo di ausilio al trasporto dei feretri.

Si è richiamato l'articolo 14 (*Strutture per il commiato*) della Legge regionale n. 19/2004 (*Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria*), il quale al comma 5 prevede che "*Le strutture per il commiato non possono essere collocate nell'ambito di strutture sanitarie pubbliche o private, né di strutture socio-sanitarie o di vita collettiva, ma possono essere collocate nella zona di rispetto cimiteriale*".

Si è precisato che gli strumenti urbanistici del Comune non contengono specifiche previsioni per le strutture in questione e che, per la zona interessata (classificata dal RUE come "*Tessuto esistente ad alta densità*"), oltre all'uso residenziale, ammettono usi quali terziario diffuso, artigianato di servizio, commercio di vicinato, pubblici esercizi, attrezzature culturali, sedi istituzionali e rappresentative, attrezzature per tempo libero e spettacolo, alberghi e motel.

In tale contesto si è chiesto a quale funzione/uso possa essere assimilata la richiesta "Sala del commiato" e se possano essere pretese, in assenza di specifiche previsioni, particolari dotazioni territoriali o verifiche per l'insediamento di tale funzione (es. verifiche sul traffico, acustiche, oltre che per garantire la riservatezza ed il rispetto del defunto e dei dolenti).

Nel quesito si è peraltro precisato che l'impresa richiedente sostiene la conformità urbanistica della localizzazione della propria sala del commiato adducendo giurisprudenza a supporto, tra la quale in particolare la sentenza TAR-Parma n. 233/2022. In tale sentenza, non appellata, inerente alla possibilità di operare interventi edilizi per destinare a sala del commiato locali ad uso commerciale, al piano terra di un condominio residenziale, con accesso indipendente su strada, in altro Comune della nostra Regione nel quale gli strumenti urbanistici non fornivano indicazioni in ordine alle aree e destinazioni idonee alla localizzazione delle sale del commiato, il giudice escludeva la riconducibilità dei condominii residenziali alle *"strutture di vita collettiva"* (nel cui ambito il precitato art. 14, c.5, LR 19/2004, vieta la collocazione di strutture per il commiato) ed escludeva la fondatezza della considerazione del Comune resistente secondo la quale l'afflusso di persone e mezzi generabile da una sala del commiato sia quello proprio dei funerali, rilevando inoltre la riconducibilità dell'attività imprenditoriale esercitata nelle sale del commiato alla prestazione di servizi, ricompresa nell'attività commerciale, e concludendo quindi per la compatibilità urbanistica dell'attività esercitata nelle sale del commiato con la destinazione d'uso commerciale (secondo principio già espresso in TAR-Milano n. 519/2019, non appellata, riferita a diverso contesto normativo e a caso concreto non assimilabile).

Si deve peraltro osservare che in TAR-Parma n. 233/2022 il giudice appare giunto a detta conclusione sulla base della promessa dell'impresa interessata la quale escludeva che nella struttura si potessero svolgere *"celebrazioni religiose"* e assicurava che la struttura *"sarà adibita solo a camera ardente"*. Accogliendo tale assicurazione (che invero risulta distorta sotto il profilo logico e normativo, come si evidenzia qui oltre), il giudice affermò che l'attività di camera ardente *"(a differenza della celebrazione di un funerale) non appare di per sé idonea a generare un contemporaneo afflusso di persone nell'area tale da giustificare un trattamento differenziato rispetto ad altre attività commerciali (e/o di prestazione di servizi) che potrebbero essere realizzate nell'immobile."* Escludendo quindi la possibilità di ripercussioni su viabilità, fruibilità marciapiedi e parcheggi diverse da quelle della generalità delle attività commerciali, il giudice perveniva alla conclusione secondo la quale, nei Comuni della nostra Regione privi di indicazioni specifiche negli strumenti urbanistici sulla localizzazione delle strutture per il commiato, tali strutture sarebbero localizzabili in qualunque zona ed edificio per i quali gli strumenti urbanistici ammettono la destinazione d'uso commerciale.

Da quanto sopra, il quesito più generale da valutare appare essere se, in base al quadro legislativo vigente nel nostro territorio regionale, le strutture per il commiato, di cui all'art. 14, LR 19/2004, e in particolare quelle realizzate e gestite da privati a scopo imprenditoriale, siano realizzabili in qualunque zona ed edificio per i quali gli strumenti urbanistici ammettono l'insediamento di attività commerciali (come raffigurato in TAR-Parma n. 233/2022), o se per la natura, la funzione e gli impatti di tali strutture, esse siano localizzabili solo nelle zone che il Comune, attraverso la strumentazione urbanistica o altri atti regolativi, abbia valutato e riconosciuto idonee alla loro presenza.

Per rispondere a tale quesito, alla luce di quanto sopra, appare necessario chiarire, in base ai dati normativi nazionali e della nostra Regione, cosa sono le strutture per il commiato (*alias* sale o case del commiato) e a quali attività esse sono destinate; quali sono gli interessi pubblici considerati e da considerare, riguardo alla loro localizzazione; se sussistano strumenti e procedure con i quali i Comuni devono conseguentemente regolare la loro localizzazione nei centri abitati e nelle altre parti del territorio comunale.

Attualmente nella normativa statale (a differenza di quella della nostra e di altre Regioni), mancano norme espressamente riferite alle strutture per il commiato, ma alle stesse strutture sono riferibili, e pacificamente riferiti, gli indirizzi che lo Stato, con DPR 14.01.1997, ha fornito alle Regioni sui requisiti minimi necessari per l'esercizio di attività sanitarie da parte di strutture pubbliche e private, ed in particolare i requisiti minimi ivi indicati che devono avere le strutture, pubbliche o private, che esercitano attività riconducibili al "*Servizio mortuario*". In particolare, secondo tali indirizzi nazionali, le strutture in questione devono "*disporre di spazi per la sosta e la preparazione delle salme*", "*devono essere consentite l'entrata e l'uscita autonoma senza interferenze rispetto al sistema generale dei percorsi interni della struttura*", "*deve essere previsto un accesso dall'esterno per i visitatori*", e devono comprendere i seguenti locali/servizi (tra i quali si grassettono quelli qui più da considerare): "**- locale osservazione/sosta salme; - camera ardente; - locale preparazione personale; - servizi igienici per il personale; - servizi igienici per i parenti; - sala per onoranze funebri al feretro; - deposito materiale**" <sup>(1)</sup>.

Sulla base di questi indirizzi nazionali, e in particolare sulla base del citato requisito della "*sala per onoranze funebri al feretro*", priva di esclusività confessionali, negli ultimi vent'anni molte Regioni hanno approvato norme che promuovono la diffusione delle strutture (o case o sale) per il "*commiato*", quali strutture realizzabili e gestibili da soggetti pubblici o privati, al fine di offrire a tutta la popolazione luoghi e possibilità di celebrazione di riti funerari, di commemorazione e di estremo saluto dei defunti, privi di specifiche connotazioni religiose e

---

<sup>1</sup> DPR 14 gennaio 1997 - *Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private* - (Pubblicato in GU 20.02.1997 n. 42): (...) - *Servizio mortuario* - Il Servizio mortuario deve disporre di spazi per la sosta e la preparazione delle salme e di una camera ardente. In termini di accessibilità devono essere consentite l'entrata e l'uscita autonoma senza interferenze rispetto al sistema generale dei percorsi interni della struttura. Deve essere previsto un accesso dall'esterno per i visitatori.

*Requisiti minimi strutturali* - Il servizio deve essere dotato di: - locale osservazione/sosta salme; - camera ardente; - locale preparazione personale; - servizi igienici per il personale; - servizi igienici per i parenti; - sala per onoranze funebri al feretro; - deposito materiale.

*Requisiti minimi impiantistici* - Il Servizio mortuario deve essere dotato di condizionamento ambientale che assicuri le seguenti caratteristiche igrometriche: - Temperatura interna invernale ed estiva non superiore a 18 gradi C per i locali con presenza di salme; - umidità relativa 60% +/- 5; - n. ricambi aria/ora esterna 15 v/h. È prevista la seguente dotazione minima impiantistica: - impianto illuminazione di emergenza.

(...)

confessionali. In varie Regioni, nell'evoluzione normativa, si è poi distinto il concetto di "casa funeraria" (più ampia e attrezzata, volta a coprire tutte le funzioni e requisiti riferiti al servizio mortuario dagli indirizzi statali) da quello di "sala per il commiato" (autonoma o ricompresa nella casa funeraria; idonea all'esposizione della salma, con feretro aperto, oppure idonea soltanto all'esposizione del feretro chiuso, in base ai diversi requisiti igienico-sanitari soddisfatti dalla struttura).

La nostra Regione fu tra le prime a definire e regolare le "strutture per il commiato" con la Legge regionale n. 19/2004 (*Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria*), e in particolare con il precitato vigente articolo 14, del quale è utile considerare il testo completo:

*"Art. 14 - Strutture per il commiato*

- 1. Il Comune promuove la realizzazione e il funzionamento di strutture nell'ambito delle quali, su istanza del familiare del defunto, possono tenersi riti per il commiato.*
- 2. Tali strutture possono essere utilizzate anche per la custodia e l'esposizione delle salme.*
- 3. Le strutture per il commiato, realizzate da soggetti pubblici o privati, sono in ogni caso fruibili da chiunque ne faccia richiesta, senza discriminazioni di alcun tipo in ordine all'accesso.*
- 4. Nell'esercizio delle attività di cui al comma 2 le strutture devono essere in possesso delle caratteristiche igienico-sanitarie previste dalle norme nazionali e regionali per i servizi mortuari delle strutture sanitarie pubbliche e private accreditate.*
- 5. Le strutture per il commiato non possono essere collocate nell'ambito di strutture sanitarie pubbliche o private, né di strutture socio-sanitarie o di vita collettiva, ma possono essere collocate nella zona di rispetto cimiteriale.*
- 6. La Regione favorisce, con appositi strumenti incentivanti, un'adeguata presenza sul territorio regionale di strutture per il commiato".*

Per meglio chiarire natura e funzioni delle strutture per il commiato, di cui al riportato art. 14, LR 19/2004, è peraltro utile considerare anche i pertinenti concetti espressi nella relazione con la quale la Giunta regionale sottopose il progetto di legge all'Assemblea legislativa della nostra Regione:

(tra gli obiettivi della legge) "Attivare le cosiddette "Case del commiato", cioè strutture che consentono lo svolgimento di onoranze funebri e riti di commiato a disposizione dei cittadini di qualsiasi cultura e religione, ma anche lo svolgimento delle fasi prescritte di osservazione delle salme" (2);

(nella parte illustrativa dei singoli articoli) "L'articolo 14 introduce innovativamente le strutture per il commiato, presso le quali possono essere trasportati i defunti la cui osservazione non si possa effettuare a domicilio e possono tenersi riti funebri, anche nel completo rispetto dei diritti

---

<sup>2</sup> DGR 1098/2004 (Progetto di legge: 'Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria') - Relazione di accompagnamento - pag. 4/21.

*e dei desideri delle persone che in vita avevano richiesto un funerale laico o per officiare il quale non vi siano adeguate strutture religiose con riferimento al rito prescelto. Tali strutture non possono essere collocate nell'ambito di strutture sanitarie, pubbliche o private, né socio-sanitarie, né di vita collettiva, mentre possono trovarsi nella fascia di rispetto cimiteriale” (3).*

Per quanto sopra, appare chiaro che nel nostro ordinamento regionale le strutture per il commiato, realizzabili sia da soggetti pubblici, sia privati, costituiscono **comunque strutture deputate allo svolgimento di riti funerari collettivi, al cospetto della salma (o del feretro chiuso), fruibili dalle persone di qualsiasi cultura e religione**. Deputate, quindi, a riti funerari analoghi a quelli tradizionalmente svolti nelle chiese, come osservò correttamente il Comune resistente nell'ambito del giudizio di cui alla sentenza TAR-Parma n. 233/2021, e come non riconobbe il giudice. I locali delle stesse strutture, oltre a poter svolgere le funzioni che gli indirizzi statali riferiscono a *“locale osservazione/sosta salme”* e *“camera ardente”*, devono assicurare la funzione principale di *“sala per onoranze funebri al feretro”* (altro dato che non colse il citato giudice).

Si tratta peraltro di **strutture caratterizzate da sicure e consistenti problematiche di opportuna localizzazione sul territorio, ben diverse da quelle delle attività commerciali**, così come chiaramente considerato e rilevabile nelle norme di cui al richiamato art. 14, c.5, LR 19/2004, per le quali è **ammessa la realizzazione delle strutture per il commiato nelle zone di rispetto cimiteriale** (ravvisando, ragionevolmente, minori problematiche di carattere igienico-sanitario, rispetto alle aree di inumazione, tumulazione e cremazione delle salme) e **ne è esclusa, allo stesso tempo, la possibilità di realizzazione “nell'ambito di strutture sanitarie pubbliche o private” o “di strutture socio-sanitarie o di vita collettiva”** (ragionevolmente, per gli effetti non positivi, di ordine psicologico ed emotivo, che producono gli eventi luttuosi e le manifestazioni funebri nella vita quotidiana di persone e comunità e che sarebbero continuativamente reiterati per la presenza di una struttura per il commiato).

In proposito occorre rilevare come negli ultimi 20 anni, **da quando le Regioni iniziarono a normare la realizzazione delle strutture per il commiato, nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa si registrano tesi contraddittorie e antitetiche in ordine ai limiti che devono o possono regolare la loro localizzazione**. Al di là del pacifico dovuto rispetto dei requisiti di carattere igienico-sanitario che devono soddisfare i locali delle strutture per il commiato, si va, infatti, dall'estremo della tesi sostenuta dal governo statale in un giudizio di legittimità costituzionale, sulla base delle norme dell'art. 338 t.u. leggi sanitarie, secondo la quale tali strutture **sarebbero realizzabili unicamente nelle aree cimiteriali, e neppure nelle fasce di**

---

<sup>3</sup> DGR 1098/2004 (Progetto di legge: 'Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria') - Relazione di accompagnamento - pag. 7/21.

**rispetto cimiteriale** (tesi smentita in C.cost. n. 166/2021<sup>4</sup>), fino all'estremo opposto, rappresentato dalla tesi espressa in TAR-Parma n. 233/2022 (qui eccepita nell'erroneità dei presupposti), secondo la quale le stesse strutture, qualora promosse da soggetti privati, **sarebbero realizzabili anche in pieno centro abitato, ai piedi dei condominii residenziali, in ogni locale destinabile ad attività commerciale.**

Tra queste due tesi opposte, la tesi intermedia più ragionevole e condivisibile appare ad oggi quella espressa nella sentenza **TAR-Lecce n. 1178/2018** (non appellata) secondo la quale, anche nell'ambito di un ordinamento regionale che non esplicita la necessità che gli strumenti urbanistici comunali individuino le aree idonee alla localizzazione delle strutture per il commiato, le stesse strutture, promosse da soggetti privati, sono **autorizzabili e realizzabili solo nelle zone nelle quali gli strumenti urbanistici ne individuino la possibilità di esercizio, ed in difetto di tale individuazione le strutture sarebbero autorizzabili e realizzabili solo attraverso la valutazione di interesse pubblico operata dal Consiglio comunale per interventi di ristrutturazione edilizia in deroga alle destinazioni d'uso ammissibili ex art. 14, c. 1-bis, DPR 380/2001.**

Nel nostro ordinamento regionale, peraltro, la natura, la funzione e i caratteri delle strutture per il commiato, quali strutture volte a soddisfare un interesse generale della collettività, la cui disponibilità sul territorio deve essere promossa dai Comuni, le cui possibilità di localizzazione devono contemperare ragionevolmente molteplici sensibilità e interessi pubblici, nonché la sostanza delle stesse strutture (deputate allo svolgimento di riti funerari collettivi che rientrano sempre, oggettivamente, nelle pratiche di culto dei morti), portano a riconoscere la loro **piena riconducibilità al novero delle "attrezzature e gli spazi collettivi di carattere comunale riguardanti il culto"** <sup>(5)</sup>, nell'ambito più generale delle dotazioni territoriali che i Comuni

---

<sup>4</sup> C.Cost. n. 166/2020 > conferma legittimità della norma di LR Puglia 16/2020 "che consente al Comune di approvare la costruzione di case funerarie e di strutture del commiato nella fascia di rispetto cimiteriale" in quanto l'art. 338 t.u. leggi sanitarie esprime "un principio fondamentale riferito esclusivamente ai cimiteri" (respinge quindi l'assunto espresso nel ricorso del Presidente Cdm del 2020 contro la norma regionale, secondo il quale assunto le funzioni delle case funerarie e delle sale del commiato sarebbero annoverabili nell'ambito delle funzioni cimiteriali).

<sup>5</sup> Vedi già art. A-22 e A-24, c.2, dell'Allegato della previgente legge urbanistica regionale, LR 20/2000, e vedi ora, in particolare gli articoli 30, 33, 34 e 35 della attuale legge urbanistica regionale LR 24/2017, e l'Atto di coordinamento tecnico sulle dotazioni territoriali approvato con DGR 110/2021, Art. 2, c.3: "Costituiscono attrezzature e spazi collettivi il complesso degli impianti, opere e spazi attrezzati pubblici, destinati a servizi di interesse collettivo, necessari per favorire il migliore sviluppo sociale e culturale della comunità e per elevare la qualità della vita individuale e collettiva. Le attrezzature e gli spazi collettivi di carattere comunale riguardano in particolare: (a-d...) e) il culto; (f-h...)" ( <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/pianif-territoriale/circolari-e-atti-di-indirizzo/circolari-e-atti-di-indirizzo> )

devono assicurare e localizzare nel relativo territorio, attraverso le previsioni degli strumenti urbanistici, così come già di qui espresso in nostro parere del 08.05.2015 (6).

Non appare poi trascurabile la circostanza che, nel caso concreto, secondo quanto specificato nella richiesta di parere, la struttura per il commiato sarebbe collocata a poche decine di metri da una scuola media pubblica e da una scuola superiore privata e quindi in prossimità di una struttura di vita collettiva nel cui ambito ne è espressamente vietata la realizzazione dal comma 5 dell'art. 14 della LR 19/2004, a causa degli effetti psicologici ed emotivi sopra ricordati, che ne deriverebbero per gli studenti e per il personale scolastico.

In conclusione, per quanto sopra, si ritiene che nel nostro ordinamento regionale le strutture per il commiato promosse da soggetti privati, di cui all'art. 14 della LR 19/2004, siano **autorizzabili nelle zone del territorio comunale nelle quali gli strumenti urbanistici vigenti ammettano specificamente la loro presenza o la presenza di attrezzature e spazi collettivi riguardanti il culto, e che al di fuori di tali previsioni urbanistiche esse siano autorizzabili e realizzabili previa valutazione dell'interesse pubblico operata dal Consiglio comunale attraverso la procedura per il rilascio di permesso in deroga alle destinazioni d'uso ammissibili**, ex art. 20, LR 15/2013 (Semplificazione della disciplina edilizia).

Distinti saluti

Dott. Giovanni Santangelo

*Firmato digitalmente*

LT

---

<sup>6</sup> Vedi in particolare nel ns. parere prot. n. 7193 del 08.05.2015, su oneri di urbanizzazione secondaria e destinazione della quota spettante alle chiese ed altri edifici per servizi religiosi, a pag. 10 (punto 13 e nota 25) sulle **“sale del commiato”** : [https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/pianif-territoriale/pareri-pian\\_urb/pg\\_15\\_862614](https://territorio.regione.emilia-romagna.it/codice-territorio/pianif-territoriale/pareri-pian_urb/pg_15_862614)