



Repubblica Italiana  
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi

Documento 4 - 2020

Disegno di legge n. 152-66-646 *bis/A*

*Disposizioni in materia cimiteriale, di polizia mortuaria e di attività funeraria.  
Modifiche alla legge regionale 17 agosto 2010, n. 18*

## **NOTA DI LETTURA**

XVII Legislatura – 12 febbraio 2020



Repubblica Italiana  
Assemblea Regionale Siciliana

**Servizio Studi in collaborazione con la I Commissione “Affari istituzionali”**

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:

tel. 091 705 4752; 091 705 4884 - fax 091 705 4371 - mail: [serviziostudi@ars.sicilia.it](mailto:serviziostudi@ars.sicilia.it)

---

*I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.*

## INDICE

PREMESSA.....	4
RIPARTO DI COMPETENZE .....	4
NORMATIVA DI INTERESSE .....	5
IMPUGNATIVE.....	8
LOMBARDIA LEGGE REGIONALE 4 DEL 2019 .....	8
CALABRIA LEGGE REGIONALE 22 DEL 2018 .....	12
CALABRIA LEGGE REGIONALE 48 DEL 2019 .....	21

## **PREMESSA**

Il disegno di legge riguarda la materia della cosiddetta “polizia mortuaria” nonché le attività funerarie, materie regolamentate da norme statali ed in particolare principalmente dal Regio Decreto 27 luglio 1934 n. 1265 “*Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie*” e dal decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285 “*Approvazione del regolamento di polizia mortuaria*”.

La legge statale 30 marzo 2001, n. 130 ha, inoltre, successivamente dettato una puntuale disciplina della cremazione e della dispersione delle ceneri.

La polizia mortuaria riguarda tutte quelle attività connesse alla morte di una persona. Si tratta, cioè, di un insieme di norme di diverso livello gerarchico che disciplinano le pratiche funerarie successive all’evento morte, le regole per il trasporto funebre e l’accoglimento nei cimiteri. Questo insieme di norme unisce profili strettamente amministrativi con profili di carattere igienico-sanitario. I principali enti attori delle procedure di polizia mortuaria sono, intanto, i Comuni e le Aziende Sanitarie Locali. Pertanto il termine “polizia” va inteso in senso amministrativo, ovvero come un insieme di funzioni di controllo e vigilanza esercitate da pubbliche autorità, e non, come nel linguaggio comune, quale attività di pubblica sicurezza.

La disciplina delle attività funerarie include anche le attività imprenditoriali attinenti alla salute pubblica e alla pubblica sicurezza con preminenti aspetti di natura igienico-sanitaria, svolte congiuntamente - nel rispetto delle ineludibili esigenze di sanità, di ordine pubblico, di sicurezza e di ottemperanza a regola d’arte - degli obblighi contrattuali assunti con i dolenti (vale a dire i soggetti che hanno subito il lutto) e dai soggetti in possesso dei requisiti prescritti dalla normativa statale e regionale.

In materia concorrono diverse potestà legislative ed amministrative:

- spetta allo Stato dettare i principi fondamentali ed uniformi su tutto il territorio nazionale;
- alle regioni e province autonome compete la definizione della normativa di dettaglio;
- ai comuni spetta la regolamentazione delle modalità di svolgimento dell’azione amministrativa.

## **RIPARTO DI COMPETENZE**

Preliminarmente si rileva che il comparto di cui trattasi coinvolge competenze di enti diversi (comuni, aziende sanitarie, regioni, autorità giudiziaria) e che, pertanto, nell’ipotesi di una regolamentazione da parte della Regione appare necessario compiere un approfondimento specifico in merito alle implicazioni di ciascuna norma prevista ed alla sussistenza da parte della legge regionale della competenza in materia.

In particolare, tenuto conto dell’intreccio di competenze tra i vari soggetti che operano nel settore, le norme regionali potrebbero presentare aspetti di illegittimità costituzionale rispetto ai seguenti parametri:

- principi fondamentali in materia di “tutela della salute”, in violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost.;

- competenza statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma lett. l), Cost ed in materia di Stato civile e anagrafi di cui all'art. 117, secondo comma, lett. i), della Costituzione;
- con riferimento all'attività delle imprese funebri, laddove le norme regionali siano considerate restringere indebitamente l'accesso al mercato, potrebbe appalesarsi una violazione della tutela della concorrenza prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione;
- competenza esclusiva statale in tema di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali prevista all'art. 117, secondo comma, lett. g), della Costituzione;
- competenza esclusiva statale relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere l), e m), della Costituzione (ad esempio in materia di disciplina della cremazione)
- ordinamento penale, di cui agli artt. 25 e 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione avuto riguardo ad eventuali sanzioni previste dalla legge regionale.

Tali parametri sono stati ritenuti violati in alcune recenti impugnative presentate dal governo nazionale avverso leggi regionali che hanno disciplinato la materia della polizia mortuaria o quella delle attività funebri. Si tratta, in particolare, di impugnative relative alle leggi della regione Lombardia e della regione Calabria che si allegano.

Vanno per altro verso ribadite le seguenti competenze in capo alla Regione siciliana:

- potestà legislativa esclusiva della Regione in materia di organizzazione amministrativa della Regione e degli enti dalla stessa controllati, ai sensi dell'art. 14 lettera p) dello Statuto;
- potestà legislativa esclusiva in materia di enti locali, ai sensi dell'art. 14 lettera o) e 15 dello Statuto;
- potestà legislativa esclusiva in materia di industria e commercio, di cui all'art. 14 lettera d) dello Statuto;
- potestà legislativa concorrente in tema di igiene e sanità pubblica ai sensi dell'articolo 17 lettera b) dello Statuto.

## **NORMATIVA DI INTERESSE**

Le fonti che disciplinano la materia mortuaria sono diverse e di differente livello gerarchico.

Legislazione statale

### **Testo Unico delle Leggi Sanitarie (R.D. 1265/34).**

In particolare il decreto del 1934 stabilisce l'ubicazione e le caratteristiche dei cimiteri, affrontando prevalentemente i profili sanitari, con riflessi su quelli di natura urbanistica.

Esso si occupa della denuncia della causa di morte (art. 103), degli obblighi di denuncia in materia di malattie infettive - diffuse (art. 254) e dei progetti di costruzione dei cimiteri (art. 228). Vi è poi l'intero Titolo VI dedicato alla polizia mortuaria. In tale titolo vi sono norme sull'obbligo dei comuni di avere un

cimitero a sistema di inumazione, norme sulla localizzazione dei cimiteri a distanza dai centri abitati, l'assoggettamento dei trasporti funebri ad autorizzazione amministrativa, il divieto di seppellire cadaveri all'infuori dei cimiteri, norme sui crematori e sul collocamento delle urne cinerarie ed il rinvio ad apposito decreto reale per la determinazione di norme generali per l'applicazione dello stesso testo unico. L'art. 344 demanda poi ai regolamenti locali di igiene e sanità di disporre in materia, fra le altre, di polizia mortuaria. Tali regolamenti, ai sensi dell'art. 345, sono approvati dal Consiglio Comunale e inviati per parere al Ministero della Sanità.

### **Regolamento di polizia mortuaria approvato con D.P.R. n. 285 del 10 settembre 1990.**

Si tratta di un regolamento del Ministero della Sanità che trova la sua legittimazione nel citato Testo Unico delle Leggi Sanitarie approvato con R.D. n. 1265 del 27 luglio 1934.

Il D.P.R. n. 285/90 è l'ultimo di una serie di regolamenti che nel tempo si sono succeduti. Parrebbe trattarsi di una fonte di grado secondario, ma va menzionata la presenza di un'autorevole dottrina (SCOLARO) che attribuisce natura di atto avente forza di legge al regolamento di polizia mortuaria.

Il regolamento di polizia mortuaria (DPR n. 285 del 10 settembre 1990) contiene disposizioni, tra le altre, in materia di obitori (capo III), di trasporto dei cadaveri (capo IV), sui cimiteri (capo IX e X), sulle sepolture private nei cimiteri (capo XVIII) e sui sepolcri privati fuori dei cimiteri (capo XXI).

Il D.P.R. 285/90 disciplina le denunce di morte e gli accertamenti dei decessi con i dovuti richiami all'ordinamento dello stato civile, nonché il periodo di osservazione dei cadaveri e gli obitori, stabilisce i requisiti necessari per il trasporto dei cadaveri, disciplina il riscontro diagnostico e il rilascio di cadaveri a scopo di studio, disciplina le autopsie e i trattamenti per la conservazione dei cadaveri e dà disposizioni generali sul funzionamento, costruzione, pianificazione territoriale dei cimiteri. Seguono poi norme per lo più tecniche sulle diverse forme di sepolture e norme, anche procedurali, sulla cremazione, sulle sepolture private, sulla soppressione dei cimiteri e sui reparti speciali, per poi concludersi con due disposizioni generali di cui l'ultima particolarmente interessante perché disciplina l'aspetto sanzionatorio. Per una maggiore comprensione del testo, il Ministero della Sanità emetteva due circolari interpretative: la n. 24 del 24 giugno 1993 e la n. 10 del 31 luglio 1998. La prima ha carattere organico ed interpreta l'intero corpus di norme del D.P.R. n. 285/90.

Come noto le circolari interpretative hanno lo scopo di recare l'interpretazione di norme al fine di assicurarne l'uniforme interpretazione nell'ambito dell'apparato amministrativo che le deve applicare. Esse esercitano solamente una funzione direttiva nei confronti degli uffici dipendenti ma non hanno una rilevanza normativa all'esterno (Cass., sent. n. 11931 del 1995). Più limitata la circolare n. 10/98 che interpreta le norme in materia di esumazione e di spazi cimiteriali.

Norme che interessano la polizia mortuaria in senso lato si ritrovano poi nell'ambito del nuovo Regolamento dello stato civile approvato recentemente con D.P.R. n. 396 del 3 novembre 2000.

### **Legge n. 130 del 30 marzo 2001 in materia di cremazione**

E' stata poi approvata la legge n. 130 del 30 marzo 2001 recante "Nuove disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri". Tale legge disciplina la pratica funeraria della cremazione e della dispersione delle ceneri dando mandato al Governo di modificare le norme del D.P.R. n. 285/90 con regolamento da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 1 delle legge n. 400 del 23 agosto 1988. Al momento tali modifiche non sono ancora state approvate.

Ad un ulteriore decreto sono state poi demandate le tariffe per le operazioni connesse alla cremazione o alla conservazione o dispersione delle ceneri. In attuazione di tale previsione sono stati emanati il decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della salute del 1° luglio 2002, concernente la determinazione delle tariffe per la cremazione dei cadaveri e per la conservazione o la dispersione delle ceneri nelle apposite aree cimiteriali, ed il decreto del Ministro dell'interno del 16 maggio 2006 concernente l'adeguamento delle tariffe per la cremazione dei cadaveri e per la conservazione o la dispersione delle ceneri nelle apposite aree cimiteriali.

Alle regioni spetta l'elaborazione di piani per la realizzazione dei crematori, la cui gestione è affidata ai comuni.

Si segnala infine che sono stati anche approvati alcuni specifici interventi concernenti:

- la limitazione della gratuità del servizio di inumazione e cremazione ai casi di persona indigente o appartenente a famiglia bisognosa (oltre al caso di disinteresse da parte dei familiari): vedi l'art. 1, comma 7 *bis*, del decreto legge n. 392 del 2000, convertito nella legge n. 26 del 2001 (Disposizioni urgenti in materia di enti locali). La medesima disposizione mantiene l'applicabilità delle tariffe comunali per il trasporto del cadavere anche nei casi di gratuità delle operazioni di inumazione e cremazione;
- la disciplina sull'edificabilità nelle zone adiacenti i cimiteri, con l'adozione dell'attuale formulazione dell'art. 338 del T.U delle leggi sanitarie: cfr. la legge n. 166 del 2002, art. 28.

### **Normativa regionale**

Alcune regioni inoltre sono successivamente intervenute per disciplinare la materia a livello territoriale, prevedendo le norme di dettaglio della normativa statale vigente (vedi anche l.r. 29 luglio 2004, n. 19 Emilia Romagna; l.r. 15 dicembre 2008, n. 34 Puglia; l.r. 21 ottobre 2011, n. 12 Friuli-V.G.; l.r. 10 agosto 2012, n. 41 Abruzzo; l.r. 25 luglio 2013, n. 7 Campania, l.r. 29 novembre 2019, n. 48 Calabria; l.r. 2 agosto 2018, n. 32 Sardegna; l.r. 4 marzo 2019, n. 4 Lombardia).

L'Assemblea regionale siciliana è intervenuta in materia con la legge regionale n. 18 del 2010 recante "*Disposizioni in materia di cremazione delle salme e di conservazione, affidamento e/o dispersione delle ceneri*", alla quale il disegno di legge n. 152-56-646 *bis*/A intende apportare alcune modifiche.

## IMPUGNATIVE

### LOMBARDIA LEGGE REGIONALE 4 DEL 2019

Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità): abrogazione del Capo III 'Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali' del Titolo VI e introduzione del Titolo VI *bis* 'Norme in materia di medicina legale, polizia mortuaria, attività funebre'. (4-3-2019)

Regione: Lombardia

Estremi: Legge n.4 del 4-3-2019

Bur: n.10 del 8-3-2019

Settore: Politiche socio sanitarie e culturali

Delibera C.d.M. del: 23-4-2019 / Impugnata

La legge della regione Lombardia n. 4 del 2019, recante "Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità): abrogazione del Capo III "Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali" del Titolo VI e introduzione del Titolo VI *bis* "Norme in materia di medicina legale, polizia mortuaria, attività funebre", presenta i seguenti profili d'illegittimità costituzionale.

L'art. 1 della legge in esame, nell'introdurre il Titolo VI *bis* nell'ambito della l. r. 30 dicembre 2009, n. 33, aggiunge a quest'ultima legge numerose norme in materia di polizia mortuaria e di attività funebre.

Varie norme, tra quelle aggiunte, sono tuttavia incostituzionali sotto diversi aspetti: alcune norme si pongono infatti in contrasto con i principi fondamentali in materia di "tutela della salute", in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., altre invadono la competenza statale in materia di ordinamento civile, violando l'art. 117, secondo comma lett. l), Cost., altre infine invadono la competenza esclusiva statale in materia di Stato civile e anagrafi di cui all'art. 117, secondo comma, lett. i), della Costituzione.

In particolare.

1) L'art. 1 della legge regionale in esame, nell'aggiungere l'art. 69 e l'art. 73 alla l. r. n. 33 del 2009, invade la competenza esclusiva statale in materia di Stato civile e anagrafi di cui all'art. 117, secondo comma, lett. i), della Costituzione.

Infatti l'art. 69, comma 3, che prevede la richiesta dell'ufficiale di stato civile per l'accertamento di morte da parte del medico, e l'art. 73, che prevede autorizzazioni dell'ufficiale di stato civile in materia di cremazione e di dispersioni delle ceneri, attribuiscono agli ufficiali di stato civile compiti ulteriori e diversi rispetto a quelli indicati negli artt. 71, 72 e 74 del D.P.R. n. 396/2000, recante il "Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile".

2) L'art. 1 della legge regionale in esame, nell'aggiungere l'art. 71 alla l. r. n. 33 del 2009, invade la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, in violazione dell'art. 117, secondo comma lett. l), della Costituzione. Il precitato art. 71, commi 2, 3 e 4 prevede che "2. Nel caso in cui la persona

deceduta ha disposto l'utilizzo del proprio cadavere per finalità di studio, ricerca e insegnamento, i congiunti o conviventi ne danno comunicazione al comune che autorizza il trasporto, previo assenso e a spese dell'istituto ricevente.

3. A seguito di interventi chirurgici in strutture ospedaliere del territorio comunale il cittadino decide se donare eventuali parti anatomiche riconoscibili per finalità di studio, ricerca o insegnamento o se richiederne la sepoltura.

4. Presso ciascun comune del territorio regionale è istituito un registro degli enti autorizzati che abbiano fatta richiesta di utilizzare cadaveri o parti anatomiche riconoscibili per finalità di studio, ricerca o insegnamento. Il regolamento di cui all'art. 76 disciplina le modalità di attuazione del presente comma". Tale articolo, nel prevedere, tra l'altro, che - a seguito di interventi chirurgici in strutture ospedaliere del territorio comunale- il cittadino possa decidere se donare eventuali parti anatomiche riconoscibili per finalità di studio, ricerca o insegnamento o se richiederne la sepoltura, incide sulle prerogative dello Stato in materia di "ordinamento civile" ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera l), Cost.

Da una ricostruzione del quadro normativo della materia, emerge infatti che la disciplina degli aspetti in parola è demandata allo Stato, che ha emanato vari provvedimenti in merito e ne sta perfezionando la regolamentazione.

In particolare:

- il d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285- recante Regolamento della polizia mortuaria (pubblicato nella G.U. n. 239 del 12-10-1990), all' art. 40, stabilisce che è lecito l'utilizzo di cadaveri ai fini dell'insegnamento e delle indagini scientifiche sia pure nei limiti previsti dagli articoli 8, 9 e 10.

Nello specifico l'art. 40 prevede che:

<< 1. La consegna alle sale anatomiche universitarie dei cadaveri destinati, a norma dell'art. 32 del testo unico delle leggi sulla istruzione superiore, approvato con regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, all'insegnamento ed alle indagini scientifiche deve avvenire dopo trascorso il periodo di osservazione prescritto dagli articoli 8,9 e 10.

2. Ai cadaveri di cui al presente articolo deve essere sempre assicurata una targhetta che rechi annotate generalità>>.

Secondo il disposto dell'art. 41, comma 2, del citato d.P.R. n. 285 "il prelevamento e la conservazione di cadaveri e di pezzi anatomici, ivi compresi i prodotti fetali, devono essere di volta in volta autorizzati dall'autorità sanitaria locale sempreché nulla osti da parte degli aventi titolo".

In ogni caso ai sensi dell'art. 42 del predetto d.P.R. n. 285, dopo le indagini e gli studi, "i cadaveri di cui all'art. 40, ricomposti per quanto possibile, devono essere consegnati all'incaricato del trasporto al cimitero".

- Con legge 1 aprile 1999, n. 91 (Disposizioni in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti), art. 3 è stato disciplinato il "Prelievo di organi e di tessuti", disponendo quanto segue:<< Il prelievo di

organi e di tessuti è consentito secondo le modalità previste dalla presente legge ed è effettuato previo accertamento della morte ai sensi della legge 29 dicembre 1993, n. 578, e del decreto del Ministro della Sanità 22 agosto 1994, n. 582>>.

Fermo restando il divieto di prelievo delle gonadi e dell'encefalo (art. 3, co 3) e, altresì, il divieto della manipolazione genetica degli embrioni ai fini del trapianto di organo (art. 3, co 4) e il rispetto delle prescrizioni di dichiarazioni di volontà in ordine alla donazione, i prelievi di organi e di tessuti disciplinati dalla legge n. 91 - come disposto dall'art. 6- "sono effettuati esclusivamente a scopo di trapianto terapeutico".

- Con precedente legge 2 aprile 1968. n. 519 recante "Modifiche alla legge 3 aprile 1957, n. 235, relativa ai prelievi di cadaveri a scopo di trapianto terapeutico", si prevedeva il prelievo "su tutti i deceduti sottoposti a riscontro diagnostico a norma dell'art. 1 della legge 1 febbraio 1961, n. 83, a meno che l'estinto non abbia disposto contrariamente invita, in maniera non equivoca e per iscritto".

A titolo esaustivo si ricorda infine che è all'esame del Parlamento, l'Atto Senato n. 733 "Norme in materia di disposizioni del proprio corpo e dei tessuti *post mortem* ai fini di studi, formazione e di ricerca scientifica", prossimo alla discussione in aula.

3) Numerose norme, introdotte dall'art. 1 della legge in esame, non sono in linea con i principi fondamentali in materia di "tutela della salute" contenuti nella normativa statale di riferimento, e segnatamente nel d.P.R. n. 285/1990, recante l'approvazione del regolamento di polizia mortuaria", in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

In particolare:

a) varie norme profilano fattispecie non previste dal DPR 285/1990 e contrastano principalmente con le disposizioni del Capo IX del menzionato DPR, recante "Disposizioni generali sul servizio dei cimiteri".

In particolare:

- l'art. 70-*bis*, che istituisce le "Case funerarie". Tale articolo introduce, di fatto, una fattispecie attualmente non prevista dalla normativa statale in materia, e in particolare dalle disposizioni del menzionato Capo IX del d.P.R. n. 285/1990, recanti le "Disposizioni generali sul servizio dei cimiteri del DPR 285/1990";

- l'art. 74, rubricato "Attività funebre", laddove, al comma 1, lett. e), annovera tra le prestazioni che l'attività funebre può assicurare, i trattamenti di tanatocosmesi, contempla prestazioni non previste dalle norme statali;

- l'art. 74-*bis*, rubricato "Centri servizi", laddove qualifica il centro servizi come "una impresa che svolge attività funebre ai sensi dell'articolo 74", disciplina una fattispecie, della quale peraltro non è chiara la differenza rispetto all'impresa funebre, che non è prevista a livello nazionale;

- l'art. 75, comma 8, lett. a), che prevede che il comune possa autorizzare "la costruzione e l'uso di aree e spazi per la sepoltura di animali d'affezione", non è in linea con la normativa statale e in particolare con il Capo IX, "Disposizioni generali sul servizio dei cimiteri", del menzionato D.P.R, che non prevede tale

facoltà.

- l'art. 76, comma 1, lett. e), rubricato "Regolamento di attuazione", che prevede la tumulazione nei "loculi areati" contrasta con la normativa statale vigente in materia. Attualmente, infatti, le sepolture areate, nonostante i consistenti vantaggi che offrono, anche in termini igienico-sanitari (quali, ad esempio, l'eliminazione dei fenomeni percolativi, il drastico abbattimento dell'incidenza su esumazioni ed estumulazioni, etc.) non sono previste dalla normativa statale.

b) l'articolo 72, comma 1, che prevede che "Al fine di consentire lo svolgimento dei riti funebri, il trasferimento deve comunque essere effettuato entro ventiquattro ore dal rilascio della certificazione attestante il termine delle operazioni di prelievo di organi o di riscontro diagnostico, ovvero dal rilascio del nulla osta al seppellimento o alla cremazione da parte dell'autorità giudiziaria" contrasta con le previsioni contenute nell'art. 8 e nell'art.10, nonché nel "Capo IV - Trasporto dei cadaveri", del menzionato d.P.R., secondo le quali il trasporto di salma può avvenire solo se siano ancora trascorse ventiquattro ore dal decesso. Inoltre la formulazione poco chiara dell'articolo 72 si presta ad interpretazioni ambigue, dalle quali potrebbe discendere anche l'elusione della necessaria autorizzazione comunale al trasporto delle salme prevista dall'art. 23 del d.P.R. n. 285/1990.

c) l'art. 75, laddove, al comma 4, consente di devolvere in toto la gestione e la manutenzione dei cimiteri a soggetti privati, contrasta con l'art. 51 del D.P.R. n. 285/1990, che assegna i compiti di manutenzione, ordine e vigilanza dei cimiteri al comune, in ragione dei rilevanti interessi igienico-sanitari sottesi a tali attività.

d) l'art. 75, comma 8, lett. c), laddove consente al comune di autorizzare "la costruzione di cappelle private fuori dal cimitero, purché contornate da un'area di rispetto" – in combinato disposto con l'art. 76, comma 1, lett. g), che rinvia al regolamento attuativo l'ampiezza minima e massima di dette aree – diverge dall'art. 104, D.P.R. n. 285/1990 cit. che impone specifiche regole e distanze in ordine all'area di rispetto che circonda le cappelle private. Detta norma statale prevede infatti la "costruzione ed il loro uso ... soltanto quando siano attorniate per un raggio di metri 200 da fondi di proprietà delle famiglie che ne chiedano la concessione e sui quali gli stessi assumano il vincolo di inalienabilità e di inedificabilità".

e) l'art. 75, comma 11, laddove prevede che "il comune autorizza la costruzione di nuovi cimiteri, l'ampliamento o la ristrutturazione di quelli esistenti, previo parere vincolante dell'ATS e dell'ARPA, secondo le rispettive competenze. La soppressione di cimiteri è autorizzata dall'ATS", non risulta in linea con quanto previsto sul punto dall'art. 96 del D.P.R. n. 285/1990, secondo il quale nessun cimitero può essere soppresso se non per ragioni di dimostrata necessità, e la soppressione viene deliberata dal consiglio comunale, sentito il coordinatore sanitario della unità sanitaria locale competente per territorio.

f) l'art. 75, comma 13, prevede che "Gli animali di affezione, per volontà del defunto o su richiesta degli eredi, possono essere tumulati in teca separata, previa cremazione, nello stesso loculo del defunto o nella tomba di famiglia, secondo le disposizioni contenute nel regolamento di cui all'articolo 76 e nel

regolamento comunale”. Tale norma, consentendo di deporre nel loculo del defunto o nella tomba di famiglia, sia pur in teca separata e previa cremazione, i resti degli animali di affezione, introduce una facoltà assolutamente estranea alla normativa statale in materia e contrasta in particolare con l’art. 50 del citato DPR, secondo il quale nei cimiteri sono ricevuti, quando non venga richiesta altra destinazione, i cadaveri delle sole persone.

Tanto rappresentato, considerato che, per gli aspetti tecnici, la materia in oggetto ricade in ambito sanitario, le disposizioni regionali indicate sub 3) contrastano con i principi fondamentali in materia di “tutela della salute”, in violazione dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Per i motivi esposti le norme sopra indicate devono essere impugnate dinanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell’art. 127 della Costituzione.

### **CALABRIA LEGGE REGIONALE 22 DEL 2018**

Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria. (26-6-2018)

Regione: Calabria

Estremi: Legge n.22 del 26-6-2018

Bur: n.66 del 28-6-2018

Settore: Politiche socio sanitarie e culturali

Delibera C.d.M. del: 19-6-2019 / Rinuncia impugnativa

**Motivi della rinuncia: Con deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 8 agosto 2018, è stata impugnata da parte del Governo la legge della Regione Calabria n. 22 del 26 giugno 2018 recante “Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria”.**

E’ stata sollevata questione di legittimità costituzionale in quanto alcune norme riguardanti i cimiteri e la qualifica del personale addetto allo svolgimento dell’attività funebre invadevano la materia dell’ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, in violazione dell’art. 117, secondo comma, lettere l), della Costituzione; altre norme relative alle imprese funebri restringevano indebitamente l’accesso al mercato, in violazione del principio di tutela della concorrenza previsto dall’art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione; altre norme ancora, attribuendo nuovi compiti ad organismi statali, violavano l’art. 117, secondo comma, lett. g), della Costituzione, che riserva alla legislazione statale l’ordinamento e l’organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; ulteriori norme, che regolamentavano la cremazione, invadevano le materie, di competenza esclusiva statale, dell’ordinamento civile e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e violavano pertanto l’art. 117, secondo comma, lettere l), e m), della Costituzione; altre norme, infine, riguardanti la potestà sanzionatoria, invadevano la materia dell’ordinamento penale, in violazione degli artt. 25 e 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione.

Successivamente la Regione Calabria, con la legge regionale 30 aprile 2019, n. 7, recante “Abrogazione della legge regionale 26 giugno 2018, n. 22 (Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria)”, ha abrogato la legge regionale impugnata dal Governo.

Il Consiglio dei Ministri, nella riunione odierna, ha deliberato la non impugnativa della legge regionale n. 7/2019.

Pertanto, considerato che appaiono venute meno le ragioni che hanno determinato l’impugnativa della legge in oggetto, sussistono i presupposti per rinunciare al ricorso.

Si propone pertanto la rinuncia all’impugnazione legge della Regione Calabria n. 22 del 26/06/2018.

**Delibera C.d.M. del: 8-8-2018 / Impugnata**

**La legge della regione Calabria n. 22 del 2018, recante “Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria”, presenta vari profili d’illegittimità costituzionale.**

Con la legge in oggetto la Regione Calabria adotta disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria.

Il testo normativo, che consta di 34 articoli, si compone dei seguenti sei titoli:

- I. finalità e definizioni;
- II. competenze e attribuzioni;
- III. disciplina dell’attività funebre;
- IV. disciplina delle attività cimiteriali e della cremazione;
- V. impianti cimiteriali per animali;
- VI. disposizioni di adeguamento e finali.

La legge regionale in esame ricalca, quasi integralmente, il disegno di legge Atto Senato n. 2492 - Disciplina delle attività nel settore funerario e disposizioni in materia di dispersione e conservazione delle ceneri - presentato in data 21 luglio 2016 ed il cui ultimo esame risale al mese di ottobre del 2017.

Nel riprodurre le disposizioni contenute nel riferito disegno di legge statale, tuttavia, la Regione Calabria si sostituisce al legislatore statale dettando essa stessa principi generali, definizioni e qualificazioni che avrebbero dovuto in realtà costituire il perimetro (statale) all’interno del quale le regioni sarebbero state chiamate a svolgere “compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo”, come prevede l’articolo 3, del menzionato disegno di legge n. 2492.

Ciò premesso, la legge in esame presenta i seguenti aspetti d’illegittimità costituzionale:

1) l’articolo 1, comma 4, prevede che “La costruzione e la gestione dei cimiteri sono considerate attività di rilevanza pubblica e come tali da assoggettare al regime demaniale di cui all’articolo 824 del codice civile. I cimiteri sono assoggettati al regime dei beni demaniali e costituiscono memoria storica della collettività di riferimento anche al fine di assolvere alla loro funzione, nei riguardi delle comunità locali, secondo i diversi usi funerari”.

Tale norma regionale, che prevede l’assoggettamento dei cimiteri al regime demaniale, si sovrappone,

indebitamente, alla previsione contenuta nell'articolo 824, secondo comma, del codice civile, che già assoggetta i cimiteri e i mercati comunali al regime del demanio pubblico. Essa invade, pertanto, la materia dell'ordinamento civile, e viola l'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione.

2) l'art. 2, comma 1, lett. c), che menziona la tumulazione aerata, e l'art. 23, rubricato "Tumulazione aerata e caratteristiche dei feretri", che, ai commi da 1 a 6, detta disposizioni in merito ai loculi aerati, contrastano con la normativa statale vigente in materia. Attualmente, infatti, le sepolture areate, nonostante i consistenti vantaggi che offrono, anche in termini igienico-sanitari (quali, ad esempio, l'eliminazione dei fenomeni percolativi, il drastico abbattimento dell'incidenza su esumazioni ed estumulazioni, etc) non sono previste dalla normativa statale, e segnatamente dal D.P.R. n. 285/1990, recante l'Approvazione del regolamento di polizia mortuaria".

Considerato che, per gli aspetti tecnici, tale materia ricade in ambito sanitario, le disposizioni regionali sopra segnalate configurano una violazione della competenza statale a fissare i principi fondamentali in materia di "tutela della salute", ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione

3) i seguenti articoli contengono disposizioni che restringono indebitamente l'accesso al mercato, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione.

In particolare.

- l'art. 7, che disciplina l'attività funebre, al comma 5, vieta l'intermediazione dell'attività funebre, sia ai titolari delle imprese esercenti l'attività funebre, che al relativo personale dipendente o ad esse collegato o riconducibile;

- l'art. 9, che individua i requisiti dell'impresa funebre e dei soggetti a essa collegati, al comma 1, dispone che la dichiarazione da allegare alla SCIA ai sensi dell'articolo 7, comma 2, contiene l'autocertificazione, tra gli altri, dei seguenti requisiti:

"a) una sede idonea e adeguata per la trattazione degli affari, comprendente un ufficio e una sala di esposizione per gli articoli funebri, il tutto separato da altre attività commerciali non aventi attinenza con le attività funebri e che necessitano di partita IVA separata (...)

b) un responsabile abilitato alla transazione delle pratiche amministrative e degli affari, stabilmente assunto con regolare rapporto di lavoro con il richiedente l'autorizzazione, che può coincidere con il titolare o legale rappresentante della stesa;

c) un operatore funebre, abilitato alla trattazione delle pratiche amministrative, stabilmente assunto con regolare contratto di lavoro con il richiedente l'autorizzazione, che può anche coincidere con un titolare o con il socio o con il socio familiare prestatore d'opera che svolga nell'impresa attività lavorativa e continuativa o assunto mediante contratto di lavoro stipulato nel rispetto della vigente normativa sul lavoro e sulla sicurezza dei lavoratori".

Al riguardo si evidenzia che in ordine all'obbligo di un'assunzione stabile previsto dalle lettere b) e c), sopra riportate, l'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato, con parere AS1153 del 6 novembre

2014, ha ritenuto, nel pronunciarsi sulla legge regionale della Campania n. 12/2001, recante “Codice delle attività e delle imprese funebri”, come modificata dalla l.r. 25 luglio 2013, n. 7, che l'imposizione di un rapporto di lavoro continuativo del lavoratore costituisce un vincolo organizzativo rigido, suscettibile di restringere indebitamente l'accesso al mercato.

- l'art. 10, che indica i requisiti del personale dell'impresa funebre e dei soggetti ad essa collegati, al comma 2, dispone che a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, i corsi obbligatori, abilitanti il personale alla professione, sono erogati da soggetti accreditati direttamente dalla Regione.

Tali disposizioni regionali, anche alla luce degli orientamenti Antitrust sopra descritti, costituiscono un'indebita restrizione dell'accesso al mercato di riferimento, in violazione del principio di tutela della concorrenza previsto dall'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione.

4) L'art. 10, comma 1, nel definire i requisiti del personale addetto all'impresa funebre, prevede che “il personale addetto che svolge attività funebre può essere assimilato alle categorie degli operai addobbatori o apparatori per cerimonie civili o religiose, indicate al numero 46 della tabella allegata al RD 6 dicembre 1923, n. 2657. [...] così come richiamata dal decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 23 ottobre 2004 (Individuazione, in via provvisoriamente sostitutiva, della contrattazione collettiva dei casi di ricorso al lavoro intermittente, ai sensi dell'articolo 40 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276), se, nei singoli casi, l'Ispettorato del lavoro riconosce il carattere discontinuo del lavoro,”.

Al riguardo, appare opportuno premettere che, ai sensi dell'articolo 13 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, è possibile ricorrere al lavoro intermittente in ogni settore produttivo in determinate ipotesi: - qualora il lavoratore abbia più di 55 o meno di 24 anni di età, - nelle ipotesi individuate dalla contrattazione collettiva, - ovvero, in mancanza della specifica previsione nella contrattazione collettiva, nei casi individuati con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. E per l'appunto il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel periodo di vigenza del d.lgs. n. 276/2003, ha adottato il D.M. 23 ottobre 2004, che ha ammesso la stipulazione di contratti di lavoro intermittente per lo svolgimento di alcune attività, specificamente indicate nella tabella allegata al Regio Decreto 6 dicembre 1923, n. 2657. Tale tabella, al punto 46, ricomprende, tra le occupazioni che richiedono un lavoro discontinuo, gli “Operai addobbatori o apparatori per cerimonie civili o religiose” ai quali lo stesso Ministero, con l'interpello n. 9/2014, ha equiparato i necrofori e i portantini impiegati dalle aziende di servizio funebre nelle attività preliminari ed esecutive del trasporto, della cerimonia e della connessa sepoltura.

Ciò premesso, l'art. 10, comma 1, della legge regionale in esame, ammettendo la possibilità di assimilare il “personale addetto che svolge attività funebre” a quello contemplato nella tabella del 1923, non fa che ribadire quanto già previsto dalla legislazione vigente e dagli orientamenti espressi dalla prassi amministrativa. Pertanto la norma regionale in esame, intervenendo sulla disciplina del rapporto di lavoro invade la materia di “ordinamento civile” di competenza esclusiva dello Stato, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione. Nella fattispecie, la disciplina nazionale attribuisce infatti alla

contrattazione collettiva e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il compito di individuare le ipotesi che legittimano il ricorso al lavoro intermittente, senza riconoscere alcuna competenza alla legislazione regionale.

5) L'art. 14, comma 1, che affida ad un decreto del Ministero della salute la definizione delle caratteristiche che devono avere i cofani funebri in relazione alla destinazione finale, e l'art. 14, comma 1, lett. e), che fa riferimento ad una autorizzazione del medesimo Ministero per l'individuazione dei materiali da utilizzare per i contenitori destinati ad alcune operazioni cimiteriali, attribuendo nuovi compiti ad organismi statali, violano l'art. 117, secondo comma, lett. g), che riserva alla legislazione statale l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali. La Corte costituzionale ha infatti varie occasioni affermato che le attribuzioni degli organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa; esse debbono trovare il fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedono o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati (cfr. sentenze n. 134 del 2004, n. 429 del 2004 e n. 322 del 2006).

Analoga censura è da svolgersi nei confronti dell'art. 22, comma 1, che - ugualmente - rinvia ad un'autorizzazione ministeriale per le sepolture in località diverse dal cimitero. Così disponendo infatti la legge regionale esercita una competenza non propria, delineando peraltro un iter diverso da quello previsto dalle norme statali vigenti. Ed infatti, l'autorizzazione in parola, prevista dall'articolo 105 del D.P.R. n. 285 del 1990, rientra tra le competenze che la tabella A, lettera c), del D.P.C.M. 26 maggio 2000 (recante "l'individuazione delle risorse umane, finanziarie, strumentali ed organizzative da trasferire alle regioni in materia di salute umana e sanità veterinaria ai sensi del titolo IV, capo I, del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112") ha conferito alle regioni, in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

6) Le disposizioni riguardanti la cremazione, contenute nel Capo II del Titolo IV, e in particolare negli articoli 26, 27, 28 29 e 30, afferiscono alle materie, di competenza esclusiva statale, dell'ordinamento civile e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Tali norme regionali che, all'art. 26, indicano i principi fondamentali in materia di cremazione, disciplinando, all'art. 27, la manifestazione di volontà del defunto, all'art. 28, l'affidamento, la custodia e la dispersione delle ceneri, all'art.29, le sanzioni per la dispersione illegittima delle ceneri e all'art. 30, le modalità di cremazione e le garanzie, violano pertanto l'art. 117, secondo comma, lettere l), e m), della Costituzione.

La cornice normativa di riferimento è costituita da varie fonti statali, così stratificatesi nel tempo:

a) Regio Decreto 27 luglio 1934, n. 1265, "Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie.". L'art. 343 di detto decreto prevede che "La cremazione dei cadaveri è fatta in crematoi autorizzati dal prefetto, sentito il medico provinciale. I comuni debbono concedere gratuitamente l'area necessaria nei cimiteri per la costruzione dei crematoi. Le urne cinerarie contenenti i

residui della completa cremazione possono essere collocate nei cimiteri o in cappelle o tempi appartenenti a enti morali o in colombari privati che abbiano destinazione stabile e siano garantiti contro ogni profanazione”.

b) Gli artt. 5 e 587 e segg. del Codice Civile, riguardanti, rispettivamente, le disposizioni concernenti gli atti di disposizione del proprio corpo e il testamento;

c) il d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, “Approvazione del regolamento di polizia mortuaria”, i cui articoli da 78 a 81, disciplinano la cremazione;

d) la legge 30 marzo 2001, n. 130, recante “Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri.”. L’art. 3 di tale legge, che apporta modifiche al regolamento di polizia mortuaria, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, prevede quanto segue:

“1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con regolamento adottato ai sensi dell’articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro della sanità, sentiti il Ministro dell’interno e il Ministro della giustizia, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, si provvede alla modifica del regolamento di polizia mortuaria, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, sulla base dei seguenti principi:

a) l’autorizzazione alla cremazione spetta all’ufficiale dello stato civile del comune di decesso, che la rilascia acquisito un certificato in carta libera del medico necroscopo dal quale risulti escluso il sospetto di morte dovuta a reato ovvero, in caso di morte improvvisa o sospetta segnalata all’autorità giudiziaria, il nulla osta della stessa autorità giudiziaria, recante specifica indicazione che il cadavere può essere cremato;

b) l’autorizzazione alla cremazione è concessa nel rispetto della volontà espressa dal defunto o dai suoi familiari attraverso una delle seguenti modalità:

1) la disposizione testamentaria del defunto, tranne nei casi in cui i familiari presentino una dichiarazione autografa del defunto contraria alla cremazione fatta in data successiva a quella della disposizione testamentaria stessa;

2) l’iscrizione, certificata dal rappresentante legale, ad associazioni riconosciute che abbiano tra i propri fini statutarî quello della cremazione dei cadaveri dei propri associati, tranne nei casi in cui i familiari presentino una dichiarazione autografa del defunto fatta in data successiva a quella dell’iscrizione all’associazione. L’iscrizione alle associazioni di cui al presente numero vale anche contro il parere dei familiari;

3) in mancanza della disposizione testamentaria, o di qualsiasi altra espressione di volontà da parte del defunto, la volontà del coniuge o, in difetto, del parente più prossimo individuato ai sensi degli articoli 74, 75, 76 e 77 del codice civile e, in caso di concorrenza di più parenti dello stesso grado, della maggioranza assoluta di essi, manifestata all’ufficiale dello stato civile del comune di decesso o di

residenza. Nel caso in cui la volontà sia stata manifestata all'ufficiale dello stato civile del comune di decesso, questi inoltra immediatamente il relativo processo verbale all'ufficiale dello stato civile del comune di ultima residenza del defunto;

- 4) la volontà manifestata dai legali rappresentanti per i minori e per le persone interdette;
- c) la dispersione delle ceneri è consentita, nel rispetto della volontà del defunto, unicamente in aree a ciò appositamente destinate all'interno dei cimiteri o in natura o in aree private; la dispersione in aree private deve avvenire all'aperto e con il consenso dei proprietari, e non può comunque dare luogo ad attività aventi fini di lucro; la dispersione delle ceneri è in ogni caso vietata nei centri abitati, come definiti dall'articolo 3, comma 1, numero 8), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada); la dispersione in mare, nei laghi e nei fiumi è consentita nei tratti liberi da natanti e da manufatti;
- d) la dispersione delle ceneri è eseguita dal coniuge o da altro familiare avente diritto, dall'esecutore testamentario o dal rappresentante legale dell'associazione di cui alla lettera b), numero 2), cui il defunto risultava iscritto o, in mancanza, dal personale autorizzato dal comune;
- e) fermo restando l'obbligo di sigillare l'urna, le modalità di conservazione delle ceneri devono consentire l'identificazione dei dati anagrafici del defunto e sono disciplinate prevedendo, nel rispetto della volontà espressa dal defunto, alternativamente, la tumulazione, l'interramento o l'affidamento ai familiari;
- f) il trasporto delle urne contenenti le ceneri non è soggetto alle misure precauzionali igieniche previste per il trasporto delle salme, salvo diversa indicazione dell'autorità sanitaria;
- g) l'ufficiale dello stato civile, previo assenso dei soggetti di cui alla lettera b), numero 3), o, in caso di loro irreperibilità, dopo trenta giorni dalla pubblicazione nell'albo pretorio del comune di uno specifico avviso, autorizza la cremazione delle salme inumate da almeno dieci anni e delle salme tumulate da almeno venti anni;
- h) obbligo per il medico necroscopo di raccogliere dal cadavere, e conservare per un periodo minimo di dieci anni, campioni di liquidi biologici ed annessi cutanei, a prescindere dalla pratica funeraria prescelta, per eventuali indagini per causa di giustizia;
- i) predisposizione di sale attigue ai crematori per consentire il rispetto dei riti di commemorazione del defunto e un dignitoso commiato”.

Si precisa, al riguardo, che nonostante il regolamento previsto dall'articolo 3 della legge n. 130/2001 non sia stato adottato, il Consiglio di Stato, in sede consultiva, ha chiarito - con parere reso nell'Adunanza della Sezione Prima del 29 ottobre 2003, n. 2957, che si ritiene di condividere - quale sia il valore delle riferite disposizioni legislative:

“(omissis-) Si premette che la legge 30 marzo 2001, n. 130, recante disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri, non è una legge delega, come tale inapplicabile in carenza di esercizio della delega, ma una legge ordinaria, diretta ad innovare la normativa vigente in materia di cremazione e in particolare il regolamento di polizia mortuaria approvato con d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285. E' bensì

vero che a tale scopo la legge si affida alla emanazione di un successivo regolamento per dare piena attuazione ai principi e alle regole dettate dall'art. 3 della stessa legge, ma non è sostenibile che, decorso ormai ampiamente il termine stabilito di sei mesi dalla data di entrata in vigore, la mancata emanazione del regolamento privi la legge di qualsiasi efficacia, specialmente in ordine alla normativa preesistente di rango secondario. Le disposizioni legislative di mero principio costituiscono comunque criterio interpretativo delle norme previgenti e quelle alle quali può riconoscersi efficacia precettiva per compiutezza di disciplina (*self executing*) devono ritenersi senz'altro applicabili. “.

Peraltro la legge n. 130/2001 riserva alle regioni compiti di programmazione e coordinamento per la costruzione e gestione dei crematori. L'art. 6 di tale legge, riguardante la programmazione regionale, costruzione e gestione dei crematori, prevede infatti che: “6. 1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni elaborano piani regionali di coordinamento per la realizzazione dei crematori da parte dei comuni, anche in associazione tra essi, tenendo conto della popolazione residente, dell'indice di mortalità e dei dati statistici sulla scelta crematoria da parte dei cittadini di ciascun territorio comunale, prevedendo, di norma, la realizzazione di almeno un crematorio per regione. 2. La gestione dei crematori spetta ai comuni, che la esercitano attraverso una delle forme previste dall'articolo 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. 3. Agli oneri connessi alla realizzazione ed alla gestione dei crematori si provvede anche con i proventi derivanti dalle tariffe di cui all'articolo 5, comma 2”.

Per tali ragioni, gli articoli da 26 a 30 della legge regionale in esame, sovrapponendosi alla legge statale, senza peraltro richiamarla, invadono le materie di competenza esclusiva statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l) e m), della Costituzione.

Si segnala, peraltro, che l'articolo 28, comma secondo, recante le disposizioni concernenti la dispersione delle ceneri, non richiama l'autorizzazione dell'ufficiale dello stato civile, che la rilascia sulla base di espressa volontà del defunto, in virtù di quanto previsto dall'articolo 411, c.p.. Tale articolo, aggiunto dall'art. 2 della l. n. 130 del 2001, prevede infatti che “Non costituisce reato la dispersione delle ceneri di cadavere autorizzata dall'ufficiale dello stato civile sulla base di espressa volontà del defunto (2) (3). La dispersione delle ceneri non autorizzata dall'ufficiale dello stato civile, o effettuata con modalità diverse rispetto a quanto indicato dal defunto, è punita con la reclusione da due mesi a un anno e con la multa da euro 2.582 a euro 12.911.”

7) L'illegittimità costituzionale che inficia le norme regionali indicate fa sì che l'apparato sanzionatorio contenuto nella legge in esame, costituito dall'art. 18, comma 6, e dall'art. 29, sia, di conseguenza, viziato da “illegittimità costituzionale derivata” poiché afferente a precetti dettati in difetto di competenza legislativa. Inoltre gli artt. 18 e 29 invadono la materia dell'ordinamento penale, in violazione degli artt. 25 e 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione.

In particolare:

- l'art. 18, comma, 6, che detta prescrizioni in tema di vigilanza sull'osservanza delle norme recanti la disciplina delle attività funebri e sull'esercizio della relativa potestà sanzionatoria, prevede la pena della reclusione - da un minimo di dodici mesi a un massimo di cinque anni - a fronte della violazione dell'articolo 12, comma 4 e 5, della legge in esame.

Come è noto, il sistema penale si fonda sul principio di legalità, in virtù del quale spetta al potere legislativo individuare i beni giuridici presidiati con la sanzione penale e le condotte lesive di tali norme incriminatrici redatte secondo canoni di specificità e completezza.

L'articolo 25, secondo comma, della Costituzione rimette, infatti, alla legge formale la definizione sia del precetto sia del trattamento sanzionatorio. Orbene, la riserva di legge in materia penale deve essere intesa come riserva di legge statale, in base ad un principio generale che trova fondamento nella natura delle restrizioni della sfera giuridica inflitte mediante la pena; quest'ultima, invero, incide su beni fondamentali dell'individuo, di modo che la criminalizzazione di determinate condotte deve rispecchiare una visione generale del diritto, che può essere compiuto soltanto con la legge dello Stato (cfr., ex multis, 14 giugno 2004, n. 185). Infatti, come sottolineato dalla Consulta, la legge nazionale è protesa alla salvaguardia dei beni, dei valori e degli interessi propri dell'intera collettività che sono tutelabili solo su base egualitaria.

Il fine perseguito attraverso l'incriminazione è, infatti, la tutela dell'ordinamento giuridico nel suo complesso e, per esso, della libera e pacifica convivenza dei consociati.

L'effetto della sanzione penale non è soltanto quello di tutelare i beni giuridici specificamente offesi dal reato, ma altresì i valori comuni che rappresentano le condizioni necessarie dal vivere democratico.

Appare evidente che la scelta dei beni giuridici e degli interessi da tutelare in sede penale debba essere il risultato di determinazioni assunte a livello centrale, alla luce dei valori emergenti nella comunità nazionale. La "materia penale" prescinde dal riparto di attribuzioni legislative tra Stato e Regioni, potendo riguardare qualsiasi settore (anche riconducibile alla competenza regionale), dal momento che essa non è determinabile a priori, in quanto afferisce al compendio valoriale cui viene accordata la più intensa forma di tutela. La compressione delle competenze regionali in materia penale trova la sua ratio, come sopra detto, nell'esigenza di salvaguardare beni, valori e interessi propri dell'intera collettività tutelabili solo su base egualitaria, esigenza che può essere garantita solo rimettendo allo Stato l'esercizio esclusivo della potestà punitiva.

La legge regionale è, invero, inidonea ad assicurare la funzione della pena, ovvero garantire il libero svolgimento della vita civile, per la mancanza di una visione generale dei bisogni e delle esigenze dell'intera società. Il legislatore regionale è, infatti, interprete degli interessi e delle istanze di tutela della comunità territoriale di appartenenza, ragion per cui alle Regioni è precluso il potere di innovare l'ordinamento penale attraverso l'introduzione di nuove pene e fattispecie criminose.

La norma censurata si pone, pertanto, in contrasto con gli articoli 117, secondo comma, lettera l), e 25, secondo comma, della Costituzione, non assumendo rilevanza la specifica materia trattata dalla legge

regionale, pur rientrante nella competenza del legislatore regionale.

- L'art. 29 prevede che "Salvo che il fatto costituisca reato, la dispersione delle ceneri effettuata con modalità diverse da quelle consentite dall'articolo 28 è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 300 euro a 3.000 euro".

Tale norma regionale, che stabilisce la sanzione amministrativa pecuniaria da irrogare qualora vi sia una dispersione delle ceneri non conforme a quella prevista dalla legge regionale in esame, si sovrappone, indebitamente, alla previsione contenuta nell'articolo 411, quarto comma (aggiunto dall'art. 2, L. 30 marzo 2001, n. 130), del codice penale, secondo la quale "La dispersione delle ceneri non autorizzata dall'ufficiale dello stato civile, o effettuata con modalità diverse rispetto a quanto indicato dal defunto, è punita con la reclusione da due mesi a un anno e con la multa da euro 2.582 a euro 12.911". Essa invade, pertanto, per gli stessi motivi descritti con riferimento all'art. 18, comma 6, la materia dell'ordinamento penale, e viola l'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione.

Per i motivi esposti, le norme regionali sopra indicate devono essere impugnate dinanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

## **CALABRIA LEGGE REGIONALE N. 48 DEL 2019**

Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria. (29-11-2019)

Regione:Calabria

Estremi:Legge n.48 del 29-11-2019

Bur:n.133 del 29-11-2019

Settore:Politiche socio sanitarie e culturali

Delibera C.d.M. del: 23-1-2020 / **Impugnata**

La legge della regione Calabria n. 48 del 29/11/2019, recante "Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria", presenta profili d'illegittimità costituzionale.

Si premette che la legge in oggetto ripropone disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria che erano già contenute nella legge regionale della Calabria n. 22 del 26 giugno 2018 (recante, peraltro, la medesima rubrica "Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria"), e per le quali il Consiglio dei ministri, nella riunione dell'8 agosto 2018, aveva deliberato l'impugnativa dinanzi alla Corte Costituzionale.

Tale legge è stata successivamente interamente abrogata dalla legge regionale 30 aprile 2019, n. 7, inducendo il Governo a rinunciare al ricorso (con delibera del Consiglio dei ministri del 19 giugno 2019).

La legge oggi in disamina si compone dei seguenti cinque titoli:

I. Finalità e definizioni

II. Competenze e attribuzioni

III. Disciplina dell'attività funebre

IV. Disciplina della cremazione

V. Disposizioni di adeguamento e finali.

Le norme contenute nei menzionati titoli presentano alcune delle criticità di ordine costituzionale evidenziate nell'atto di impugnativa della menzionata legge regionale n. 22 del 2018.

Analogamente a quanto già evidenziato con riferimento a quest'ultima legge, anche l'atto normativo in oggetto ricalca, in parte, il disegno di legge Atto Senato n. 2492 - Disciplina delle attività nel settore funerario e disposizioni in materia di dispersione e conservazione delle ceneri - presentato in data 21 luglio 2016 ed il cui ultimo esame risale al mese di ottobre del 2017.

Ancora una volta il legislatore regionale si sostituisce a quello statale nel dettare, all'art. 2, principi generali, definizioni e qualificazioni che avrebbero dovuto - in realtà - costituire il perimetro (statale) all'interno del quale le regioni sarebbero state chiamate a svolgere "compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo", ai sensi dell'art. 3 del disegno di legge n. 2492.

La cornice normativa di riferimento nella materia in esame è costituita da varie fonti statali, così stratificatesi nel tempo:

- a) regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, "Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie." (articolo 343);
- b) codice civile (disposizioni concernenti gli atti di disposizione del proprio corpo, ex art. 5; testamento, art. 587 e segg.);
- c) d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, "Approvazione del regolamento di polizia mortuaria." (articoli 78-81);
- d) legge 30 marzo 2001, n. 130, recante "Disposizioni in materia di cremazione e dispersioni delle ceneri." (articolo 3).

Ciò premesso, la legge regionale ripropone alcune norme riguardanti sia l'esercizio dell'attività di impresa funebre sia la cremazione che, rispettivamente, violano il principio di libera concorrenza, e invadono la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), l) ed m), della Costituzione.

In particolare.

1) l'art. 8, che individua i requisiti dell'impresa funebre e dei soggetti a essa collegati, al comma 1, prevede l'obbligo di un'assunzione stabile da parte dell'impresa funebre di un responsabile abilitato alla transazione delle pratiche amministrative e degli affari. Tale norma restringe indebitamente l'accesso al

mercato funebre e si pone in contrasto con quanto stabilito dall'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato con parere AS 1153 del 6 novembre 2014, nel parere reso in ordine alla legge regionale della Campania n. 12/2001, recante "Codice delle attività e delle imprese funebri", come modificata dalla l.r. 25 luglio 2013, n. 7. Alla stregua di detta pronuncia "l'imposizione di un rapporto di lavoro continuativo del lavoratore costituisce un vincolo organizzativo rigido, suscettibile di restringere indebitamente l'accesso al mercato".

Ne consegue la violazione del principio di libera concorrenza, materia demandata alla legislazione esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

2) Le disposizioni di cui al Titolo IV, che disciplina la cremazione, e in particolare le disposizioni contenute nell'art. 16 (che costituisce l'unico articolo del Titolo IV), concernenti l'affidamento, la custodia e la dispersione delle ceneri, si sovrappongono, indebitamente, e senza richiamarla, alla previsione contenuta nell'art. 3 della legge 30 marzo 2001, n. 130 recante "Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri". Invero, si tratta di materia di competenza esclusiva statale, che afferisce all'ordinamento civile ed alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l) ed m), della Costituzione.

Il menzionato art. 3 della l.l. n. 130 del 2001, che apporta modifiche al regolamento di polizia mortuaria, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, prevede in particolare quanto segue:

"1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro della sanità, sentiti il Ministro dell'interno e il Ministro della giustizia, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, si provvede alla modifica del regolamento di polizia mortuaria, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, sulla base dei seguenti principi:

- a) l'autorizzazione alla cremazione spetta all'ufficiale dello stato civile del comune di decesso, che la rilascia acquisito un certificato in carta libera del medico necroscopo dal quale risulti escluso il sospetto di morte dovuta a reato ovvero, in caso di morte improvvisa o sospetta segnalata all'autorità giudiziaria, il nulla osta della stessa autorità giudiziaria, recante specifica indicazione che il cadavere può essere cremato;
- b) l'autorizzazione alla cremazione è concessa nel rispetto della volontà espressa dal defunto o dai suoi familiari attraverso una delle seguenti modalità:

- 1) la disposizione testamentaria del defunto, tranne nei casi in cui i familiari presentino una dichiarazione autografa del defunto contraria alla cremazione fatta in data successiva a quella della disposizione testamentaria stessa;
- 2) l'iscrizione, certificata dal rappresentante legale, ad associazioni riconosciute che abbiano tra i propri fini statutari quello della cremazione dei cadaveri dei propri associati, tranne nei casi in cui i familiari presentino una dichiarazione autografa del defunto fatta in data successiva a quella dell'iscrizione all'associazione. L'iscrizione alle associazioni di cui al presente numero vale anche contro il parere dei familiari;
- 3) in mancanza della disposizione testamentaria, o di qualsiasi altra espressione di volontà da parte del defunto, la volontà del coniuge o, in difetto, del parente più prossimo individuato ai sensi degli articoli 74, 75, 76 e 77 del codice civile e, in caso di concorrenza di più parenti dello stesso grado, della maggioranza assoluta di essi, manifestata all'ufficiale dello stato civile del comune di decesso o di residenza. Nel caso in cui la volontà sia stata manifestata all'ufficiale dello stato civile del comune di decesso, questi inoltra immediatamente il relativo processo verbale all'ufficiale dello stato civile del comune di ultima residenza del defunto;
- 4) la volontà manifestata dai legali rappresentanti per i minori e per le persone interdette;
- c) la dispersione delle ceneri è consentita, nel rispetto della volontà del defunto, unicamente in aree a ciò appositamente destinate all'interno dei cimiteri o in natura o in aree private; la dispersione in aree private deve avvenire all'aperto e con il consenso dei proprietari, e non può comunque dare luogo ad attività aventi fini di lucro; la dispersione delle ceneri è in ogni caso vietata nei centri abitati, come definiti dall'articolo 3, comma 1, numero 8), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada); la dispersione in mare, nei laghi e nei fiumi è consentita nei tratti liberi da natanti e da manufatti;
- d) la dispersione delle ceneri è eseguita dal coniuge o da altro familiare avente diritto, dall'esecutore testamentario o dal rappresentante legale dell'associazione di cui alla lettera b), numero 2), cui il defunto risultava iscritto o, in mancanza, dal personale autorizzato dal comune;
- e) fermo restando l'obbligo di sigillare l'urna, le modalità di conservazione delle ceneri devono consentire l'identificazione dei dati anagrafici del defunto e sono disciplinate prevedendo, nel rispetto della volontà espressa dal defunto, alternativamente, la tumulazione, l'interramento o l'affidamento ai familiari;
- f) il trasporto delle urne contenenti le ceneri non è soggetto alle misure precauzionali igieniche previste per il trasporto delle salme, salvo diversa indicazione dell'autorità sanitaria;
- g) l'ufficiale dello stato civile, previo assenso dei soggetti di cui alla lettera b), numero 3), o, in caso di loro irreperibilità, dopo trenta giorni dalla pubblicazione nell'albo pretorio del comune di uno specifico avviso, autorizza la cremazione delle salme inumate da almeno dieci anni e delle salme tumulate da almeno venti anni;

- h) obbligo per il medico necroscopo di raccogliere dal cadavere, e conservare per un periodo minimo di dieci anni, campioni di liquidi biologici ed annessi cutanei, a prescindere dalla pratica funeraria prescelta, per eventuali indagini per causa di giustizia;
- i) predisposizione di sale attigue ai crematori per consentire il rispetto dei riti di commemorazione del defunto e un dignitoso commiato”.

Si precisa, al riguardo, che nonostante il regolamento previsto dall'art.3 della legge n. 130/2001 non sia stato adottato, il Consiglio di Stato, in sede consultiva, ha chiarito - con parere reso nell'Adunanza della Sezione Prima del 29 ottobre 2003, n. 2957, che si ritiene di condividere - quale sia il valore delle riferite disposizioni legislative:

“(omissis) Si premette che la legge 30 marzo 2001, n. 130, recante disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri, non è una legge delega, come tale inapplicabile in carenza di esercizio della delega, ma una legge ordinaria, diretta ad innovare la normativa vigente in materia di cremazione e in particolare il regolamento di polizia mortuaria approvato con d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285. E' bensì vero che a tale scopo la legge si affida alla emanazione di un successivo regolamento per dare piena attuazione ai principi e alle regole dettate dall'art. 3 della stessa legge, ma non è sostenibile che, decorso ormai ampiamente il termine stabilito di sei mesi dalla data di entrata in vigore, la mancata emanazione del regolamento privi la legge di qualsiasi efficacia, specialmente in ordine alla normativa preesistente di rango secondario. Le disposizioni legislative di mero principio costituiscono comunque criterio interpretativo delle norme previgenti e quelle alle quali può riconoscersi efficacia precettiva per compiutezza di disciplina (self executing) devono ritenersi senz'altro applicabili.”.

Peraltro, la legge n. 130/2001, all'art. 6, riserva alle regioni compiti di programmazione e coordinamento per la costruzione e gestione dei crematori. Detto art. 6 prevede infatti che “1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni elaborano piani regionali di coordinamento per la realizzazione dei crematori da parte dei comuni, anche in associazione tra essi, tenendo conto della popolazione residente, dell'indice di mortalità e dei dati statistici sulla scelta crematoria da parte dei cittadini di ciascun territorio comunale, prevedendo, di norma, la realizzazione di almeno un crematorio per regione. 2. La gestione dei crematori spetta ai comuni, che la esercitano attraverso una delle forme previste dall'articolo 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. 3. Agli oneri connessi alla realizzazione ed alla gestione dei crematori si provvede anche con i proventi derivanti dalle tariffe di cui all'articolo 5, comma 2”.

Si ritiene, pertanto, che l'art. 16 della legge in disamina, sovrapponendosi alla legge statale, senza neanche richiamarla, invada le materie di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettere l) e m), della Costituzione.

Per i motivi esposti, le norme regionali sopra indicate devono essere impugnate dinanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.