

## Attualità **Piccole incoerenze nel nuovo assetto della polizia mortuaria (Parte I)**

di Carlo Ballotta

### **Resti mortali ed art. 3, comma 5 D.P.R. 15 luglio 2003, n. 24**

Il sullodato art. 3, comma 5 D.P.R. 15 luglio 2003, n. 24 così testualmente recita:

*“Per la sepoltura in cimitero, o la cremazione dei resti mortali le autorizzazioni al trasporto, inumazione, tumulazione o cremazione sono rilasciate dal competente ufficio del Comune in cui sono stati esumati o estumulati”.*

Questa formulazione merita alcune considerazioni: a tal proposito, come necessaria premessa si può proficuamente consultare la nota di Gabriele Casoni su: “Disciplina delle cremazioni, limiti e competenze” la cui indicazione bibliografica è: “Lo Stato Civile Italiano, novembre 1997”.

“In effetti, lo stretto collegamento tra autorità preposta ad emettere atti concernenti la destinazione del cadavere ed il luogo di decesso è, d'altra parte, contemplato anche dall'art. 26 D.P.R. 285/90, laddove si prevede che il sindaco del Comune ove è avvenuto il decesso debba autorizzare con un unico decreto il trasporto della salma da Comune a Comune per la cremazione e per il successivo deposito delle ceneri, siccome il trasporto fuori Comune è solamente funzionale all'ignizione del feretro, qualora il Comune di decesso non fosse provvisto di impianto crematorio”.

Coerentemente, allora, con gli artt. 82, comma 4 e 88, comma 1 D.P.R. 285/90 è l'autorità comunale nella cui giurisdizione trovasi il cimitero “a quo” ossia di prima sepoltura da cui muoverà il trasporto ad autorizzare le varie operazioni di polizia mortuaria.

In caso di trasporto <sup>(1)</sup> resti mortali in altro <sup>(2)</sup> Comune oltre all'autorizzazione al trasporto serve, allora anche il “permesso seppellimento”?

Il Comune ricevente, infatti lo richiede sempre in modo esplicito: il dubbio, allora è se predisporre uno nuovo o trasmettere copia di quello “vecchio” <sup>(3)</sup> acquisito agli atti del cimitero di prima sepoltura quando il feretro, il giorno del funerale varcò l'ingresso del camposanto.

Normalmente, una qualche autorizzazione amministrativa per l'accoglimento nel cimitero ed in un dato sepolcro, ai sensi dell'art. 50 D.P.R. 285/90 dovrebbe essere necessaria, siccome va verificata per i defunti (o i loro resti e trasformazioni di stato per effetto di fenomeni post mortali) la sussistenza del

<sup>(1)</sup> Ai sensi del combinato disposto degli artt. 24 e 34 del D.P.R. 285 del 10/9/1990, il trasporto di un cadavere o di resti mortali è autorizzato dal sindaco (ora si deve intendere il dirigente o il responsabile del servizio, ai sensi dell'art. 109 del Testo Unico Ordinamento Enti Locali di cui al D.Lgs. 267/2000). L'autorizzazione al trasporto dei resti mortali è soggetta ai medesimi procedimenti che regolano il trasporto di cadavere, solo che non trovano applicazione le cautele di carattere igienico-sanitario ex risoluzione del Ministero della Salute p.n. DGPREV-IV/6885/P/1.4.c.d.3 del 23/3/2004. Se si rileva la presenza di parti molli con conseguente rischio di percolazioni il contenitore dovrà esser munito di meccanismi di contenimento o assorbimento.

<sup>(2)</sup> Il decreto di trasporto ex art. 24 comma 2 D.P.R. 285/90 è solo comunicato al Comune in cui avverrà il seppellimento, non si tratta, quindi, di scambio di documentazione tra plessi della pubblica amministrazione esenti, pertanto, da imposta di bollo.

<sup>(3)</sup> Si ha notizia di cimiteri ed impianti di cremazione che pretendono tassativamente una copia dell'originale permesso di seppellimento come titolo di accoglimento. Alla luce anche delle motivazioni argomentate in questo breve studio tale *modus operandi* pare un'indebita rigidità procedurale, inutilmente aggravata.

titolo ad essere ricevuti e tumulati o inumati in dato cimitero ed in quel particolare sepolcro.

In molti Comuni si sta procedendo alle esumazioni e soprattutto alle estumulazioni ordinarie perché stanno andando in scadenza moltissimi loculi concessi negli anni '60 e '70 quando la tumulazione da pratica funebre elitaria divenne fenomeno di massa; addirittura iniziano ad esser considerate ordinarie le estumulazioni eseguite non alla scadenza della concessione ma dopo i 20 anni di permanenza del feretro nel sepolcro; in caso di successivo trasporto dei resti mortali in altro Comune, è, allora necessario approntare una nuova autorizzazione alla tumulazione, oltre alla sempre necessaria autorizzazione al trasporto?

Sinceramente è legittimo sollevare qualche perplessità di metodo perché capita sia prodotta una nuova autorizzazione alla tumulazione anche dopo il completo decorso del periodo di sepoltura legale, e quest'incombenza in tutta franchezza sembra molto ridondante sul versante procedurale.

Innanzitutto occorre far chiarezza sul senso semantico e funzionale delle autorizzazioni a cremazione o sepoltura in rapporto alla fattispecie di cadavere ed a quella di resto mortale. La vecchia licenza di seppellimento ora denominata autorizzazione all'inumazione o alla tumulazione per il cambio di nomenclatura dettato dal D.P.R. 396/2000 riguarda solo ed esclusivamente i cadaveri e non l'entità medico legale definita in via amministrativa "esito da fenomeno cadaverico di tipo trasformativo-conservativo prima dalla Circolare Min. Sanità 31 luglio 1998, n. 10 poi dalla L. 130/2001 ed infine dall'art. 3, comma 1, lettera b) D.P.R. 254/2003.

Le autorizzazioni per il trattamento<sup>(4)</sup> dei resti mortali (ritumulazione, inumazione in campo indecomposti ai sensi dell'art. 86, comma 2 D.P.R. 285/90, o incinerazione<sup>(5)</sup>) infatti, non attengono esclusivamente all'Ufficiale di Stato Civile, ma possono esser di pertinenza di qualunque altro ufficio, compreso quello del cimitero: è il Comune, infatti, con proprio regolamento interno emanato dalla Giunta (ex D.Lgs. 267/2000) a dover organizzare i propri servizi.

<sup>(4)</sup> Per gli esiti da fenomeno cadaverico di tipo trasformativo-conservativo possono esser adottati provvedimenti autorizzatori anche cumulativi, inoltre anche il recepimento della volontà è molto meno strutturato, potrebbe bastare, infatti, anche un semplice assenso degli aventi titolo (ove reperibili ed interessati) a che si avvii a cremazione il resto mortale qualora l'incinerazione fosse il trattamento stabilito in via ordinaria dal Comune.

<sup>(5)</sup> Laddove non sia intervenuta apposita riforma regionale l'autorizzazione alla cremazione non attiene ancora esclusivamente alle funzioni proprie dell'Ufficiale di Stato Civile.

Le figure deputate a queste mansioni nelle more di uno specifico riassetto della macchina comunale possono anche esser individuate nella stessa ordinanza sindacale con cui si disciplinano esumazioni ed estumulazioni ai sensi dell'art. 82, comma 4 D.P.R. 285/90.

L'art. 3, comma 5 D.P.R. 254/2003, come notato prima, dispone che le autorizzazioni a cremazione, inumazione o tumulazione degli esiti da fenomeno cadaverico di tipo trasformativo conservativo siano rilasciate dal Comune in cui detti resti mortali sono stati esumati o estumulati.

Per gli esiti da fenomeno cadaverico di tipo trasformativo conservativo è ovvia la provenienza da un primo periodo legale di sepoltura, non si capisce, allora, il bisogno di un'ulteriore "licenza di seppellimento" che si sovrapponga all'autorizzazione a tumulazione o inumazione rilasciata in occasione del funerale.

In questo caso il Comune di partenza dovrebbe limitarsi a verificare in sede di rilascio dell'autorizzazione al trasporto se il resto mortale abbia titolo per essere ricevuto nel cimitero di arrivo, un po' come succede per l'autorizzazione alla tumulazione o alla dispersione delle ceneri.

L'autorizzazione prevista dall'art. 3 D.P.R. 254/2003 sembra, allora, non accavallarsi a quella accordata in origine (al momento della prima sepoltura), dato che questa ha esaurito i propri effetti, ma costituisce un'autorizzazione del tutto nuova.

Il Comune di partenza (dei resti mortali) si limita ad autorizzare il trasporto, ma non ha titolo a verificare l'accogliibilità nel cimitero di destinazione (accertamento che spetta ai soggetti interessati che richiedano tale operazione), il Comune di decesso o quello o di prima sepoltura dove il cadavere, il resto mortale, le ossa o le ceneri sono custoditi può comunque sincerarsi sulla reale sussistenza di un diritto di sepoltura, in simmetria con quanto avviene per i trasporti internazionali dove non viene richiesta la conferma dell'amministrazione del cimitero competente circa l'accettazione della salma per la sepoltura, quando il morto aveva residenza nel Comune di sepoltura o diritto ad essere sepolto in una tomba in un qualunque cimitero italiano.

È invece occorrente in ogni altro caso. (si veda a tal proposito il paragrafo 3 della Circolare SEFIT p.n. 4480 dell'11.05.2001 sui "Trasporti funebri internazionali").

L'art. 3, comma 5 D.P.R. 15 luglio 2003, n. 254 pare, però, affidare la competenza non solo dell'autorizzazione al trasporto, ma anche di quella per la nuova sepoltura o cremazione al Comune di partenza nel cui cimitero i resti mortali sono stati esumati o estumulati.

Secondo quest'interpretazione è la l'autorizzazione al trasporto ad essere subordinata al rilascio di quella per

nuova sepoltura o cremazione, altrimenti si avrebbe un trasporto funebre senza un sicuro luogo di arrivo eventualità che confliggerebbe con la lettera della legge.

Ovviamente se la nuova inumazione in campo inconsunti per i resti mortali non richiesti per diverse destinazioni, o la collocazione dell'ossame rinvenuto in ossario comune avviene d'ufficio nello stesso cimitero basterà la semplice annotazione nell'apposito registro cimiteriale, non a caso la Circolare Min. Sanità 24 giugno 1993 al paragrafo 10 e lo stesso art. 58, comma 2 D.P.R. 285/90 richiedono un calcolo del fabbisogno di campi a sistema d'inumazione modulato anche sulla richiesta di ulteriore e supplementare fosse dove interrare gli esiti da fenomeno cadaverico di tipo trasformativo conservativo provenienti da esumazioni ed estumulazioni, anche in ossequio al postulato del nostro ordinamento di stabilità delle sepolture.

La ritumulazione, non contemplata espressamente dal D.P.R. 285/90, ma di fatto legittimata dalla Circolare Min. Sanità 31 luglio 1998, n. 10 e soprattutto dalla prassi, spesso codificata nei regolamenti comunali di polizia mortuaria, presuppone sempre la stipula di un nuovo atto di concessione dietro il versamento di un canone. L'estumulazione, di norma, avviene sempre alla scadenza della concessione.

Come, infatti, ha rilevato la Cassazione civile, 29 marzo 1957:

*“Il regolamento di polizia mortuaria, R.D. 21.12.1942 n. 1880, dispone che quando è trascorso un decennio dalla inumazione dei cadaveri ovvero è scaduto il periodo di concessione per la tumulazione dei feretri (salvo che si tratti di sepolture private a concessione perpetua), il custode del cimitero deve provvedere alla rimozione dei resti mortali destinando le ossa esumate all'ossario comune, ed inumando i feretri estumulati: tale adempimento non è condizionato all'assenso dei congiunti del defunto. Pertanto non costituisce reato (né nella forma di violazione di sepolcro, art. 407 C.P. né in quella di sottrazione di cadavere, art. 411 C.P.) il fatto del custode del cimitero che provvede all'adempimento suddetto senza l'assenso dei congiunti del defunto.*

Il D.P.R. 285/90 al Capo XVII dedicato ad esumazioni ed estumulazioni non impone di dare adeguata pubblicità notizia al disseppellimento<sup>(6)</sup> dei cadaveri (*rectius*: delle loro ossa<sup>(7)</sup> o delle loro trasformazioni di stato), ma questa precauzione di corretto rapporto con la cittadinanza diviene pressoché d'obbligo

<sup>(6)</sup> Ai sensi degli artt. 82 comma 4 e ed 86 comma 1 D.P.R. 285/90 è il Sindaco a regolare le operazioni cimiteriali di esumazione ed estumulazione attraverso apposita ordinanza.

<sup>(7)</sup> Il periodo legale di sepoltura dovrebbe esser proprio funzionale alla scheletrizzazione dei cadaveri, con conseguente raccolta delle ossa.

quando si chiede il consenso (o, al contrario, la manifestazione di palese disinteresse) degli aventi diritto per particolari destinazioni dei resti mortali, come avviene appunto con la cremazione.

La ritumulazione, essendo pur sempre una forma di sepoltura privata sarà sempre subordinata al versamento di un canone<sup>(8)</sup> per ottenere in concessione in uso un avello, una cella sepolcrale, un loculo, una nicchia muraria, oppure per rinnovare una concessione preesistente *ex art.* 92, comma 1 D.P.R. 285/90.

L'autorizzazione a inumazione o tumulazione di cui all'art. 74 D.P.R. 396/2000 risulta esser diversa sotto il profilo funzionale perché è il provvedimento con cui l'ufficiale di Stato Civile preso atto dell'incontrovertibile decesso attraverso in certificato di avvenuta visita necroscopica di un individuo ne autorizza la di lui sepoltura. Per i resti mortali non c'è certo il dubbio della morte apparente, poiché provengono da almeno 10 anni di inumazione o ancor peggio da oltre 20 anni di tumulazione in loculo stagno.

In caso di morte sospetta o violenta, poi, l'autorizzazione alla sepoltura ai sensi del D.P.R. 396/2000, rispetto a quella *ex art.* 3 comma 5 D.P.R. 254/2003, come rilevato implicitamente dalla Circolare Min. Interno 15 luglio 2004, n. 33 si carica di un diverso significato: alla luce, infatti, dell'art. 116 del D.Lgs. 27/1889 l'Autorità Giudiziaria con il proprio prodromico nulla osta dichiara di aver raccolto sufficiente materiale probatorio per consentire almeno lo svolgimento dei funerali e pone l'Ufficiale dello Stato Civile in condizione di provvedere ad autorizzare tumulazione o all'inumazione, mentre per la cremazione servirebbe un ulteriore provvedimento liberatorio da parte della Procura della Repubblica.

Anche nel caso dell'autorizzazione cui all'art. 74 D.P.R. 396/2000, però non è necessariamente specificato il luogo di sepoltura e bisogna dedurlo dalle norme dell'art. 50 D.P.R. 285/90.

Dovrebbe, allora, essere il Comune<sup>(9)</sup> “a quo”, cioè quello da cui muoverà il trasporto, a sincerarsi sulla

<sup>(8)</sup> La presenza di un regolare atto di concessione è espressamente prevista dall'art. 98 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 quale condizione per la sussistenza di una concessione d'uso di sepolcri privati, quale ne sia la tipologia di sepolcro privato, incluso quindi quella che abbia per oggetto un posto a tumulazione singola (loculo). Va tenuta anche presente la risoluzione dell'Agenzia delle entrate n. 149/E dell'8 luglio 2003 con cui è stato ribadito, ove necessario, che le concessioni cimiteriali hanno decorrenza dalla stipula del relativo regolare atto di concessione oppure da quella, eventualmente, successiva che sia, espressamente, prevista nell'atto di concessione.

<sup>(9)</sup> L'art. 50 indica quali cadaveri possono essere ricevuti in un cimitero. Al momento del rilascio dell'autorizzazione al trasporto il Sindaco del Comune di decesso può accertarsi

sussistenza o meno di un diritto all'accoglimento in cimitero per poi autorizzare lo stesso trasporto verso il Comune di destinazione dove il resto mortale sarà tumulato, inumato o incenerato, anche perché tutti i trasporti funebri (di cadaveri, resti mortali, ossa e ceneri) sono soggetti alla regola della tipicità, ovvero debbono muovere da luogo individuato ed autorizzato e giungere in località altrettanto ben definita ed autorizzata dalla competente autorità territoriale come:

- il cimitero (artt. 24 e 50 D.P.R. 285/90);
- l'impianto di cremazione (art. 26 D.P.R. 285/90);
- l'estero (artt. 27 e 29 D.P.R. 285/90);
- un sepolcro privato fuori del recinto cimiteriale (artt. 101 e seguenti D.P.R. 285/90);
- un cimitero particolare (art. 100 D.P.R. 285/90);
- una tumulazione privilegiata (art. 105 D.P.R. 285/90).

Le due autorizzazioni (quella dell'art. 74 RSC e quella dell'art. 3, 5 D.P.R. 254/2003) sono distinte, nel senso che quando è richiesta la seconda, la prima si è esaurita, essendo già avvenuta l'attività allora autorizzata. Non si capisce, allora, il perché alcuni uffici cimiteriali richiedano copia della vecchia bolletta di seppellimento anche in caso di cremazione. In merito alla destinazione dei resti mortali, delle ossa o delle ceneri, poi, pare proprio che la questione sia la medesima del trasporto del cadavere immediatamente *post mortem*, dove la verifica sull'accogliibilità non è condizione per l'autorizzazione al trasporto, ma azione rimessa alla diligenza della parte richiedente, ed è quasi sempre l'impresa funebre ad accollarsi questa responsabilità.

Se si trattasse di traslazione di cadavere dopo un lasso di tempo di prima sepoltura l'incaricato del trasporto, ai sensi dell'art. 23 D.P.R. 285/90, dovrebbe essere munito solo della autorizzazione al trasporto, ai sensi art. 24 D.P.R. 285/90. Sarebbe invece importante far seguire eventuali disposizioni concernenti: divieto di cremazione fino a nulla osta dell'autorità giudiziaria, morte per malattia infettivo diffusiva. La fornitura di una fotocopia dell'autorizzazione alla sepoltura è possibile, ma non obbligatoria, questa necessità, invece, non occorre più per i resti mortali, per i quali non si applicano nemmeno più i commi 4 e 5 dell'art. 79 D.P.R. 285/90.

Ci sia consentito, invece, un parallelismo con il processo autorizzatorio per la sistemazione delle ceneri, soprattutto per le loro destinazioni atipiche come dispersione in natura o custodia a domicilio, ma anche per la più tradizionale tumulazione. In questo caso sembra valere il vecchio brocardo del *cuius regio eius religio*<sup>(10)</sup>, vale a dire il la regola secondo cui

(anche a mezzo comunicazione via fax o telegrafica) della disponibilità di posti salma nel cimitero di destinazione.

<sup>(10)</sup> *Cuius regio eius religio* è una formula linguistica coniata al tempo dei forti contrasti tra chiese riformate e la

autorizzazioni e permessi sono rilasciati non dal Comune di partenza del trasporto funebre, ma dall'ente locale nel cui distretto amministrativo<sup>(11)</sup> avverranno materialmente tumulazione, dispersione o custodia presso un domicilio privato.

L'autorizzazione alla cremazione dei resti mortali è il logico portato di un'istruttoria meno aggravata rispetto a quella dettata dall'art. 79 D.P.R. 285/90 e dell'art. 1 D.M. 20/8/1992 per autentica delle firme, poiché secondo il dettato della L. 130/2001 e lo stesso D.P.R. 254/2003 per incenerare i resti mortali basterebbe un semplice assenso, meno formalizzato rispetto ad una più strutturata manifestazione di volontà (si veda la controversa Circolare Min. Interno 1° settembre 2004, n. 37), tuttavia anche dopo Risoluzione del Ministero della Salute, n. 400.VIII/9Q/3886 del 30.10.2003 che consentiva la diretta cremazione dei resti mortali senza più soggiacere alle restrizioni di cui all'art. 86<sup>(12)</sup> D.P.R. 285/90 rimane, elemento centrale, la volontà:

1) dei congiunti del *de cuius* in primis secondo *jure sanguinis* ed in subordine secondo criterio di pozziorità *ex art. 79 D.P.R. 285/90*;

2) del Comune, nel silenzio o nel disinteresse degli aventi titolo, attraverso apposita ordinanza con cui si estrinseca il potere decisionale e discrezionale del sindaco in quanto organo monocratico a rilevanza politica proprio perché elettivo. Non bisogna poi dimenticare come il sindaco rivesta il ruolo di autorità sanitaria locale, *ex L. 23 dicembre 1978, n. 833, D.Lgs. 112/1998 e D.Lgs. 267/2000*, cui il regolamento nazionale di polizia mortuaria demanda il compito di regolare esumazioni ed estumulazioni.

Le autorizzazioni al trasporto di resti mortali finalizzato alla loro cremazione o sepoltura in campo indecomposti possono esser cumulative.

---

gerarchia ecclesiastica di Santa Romana Chiesa, quando si trattava di ripartire le rispettive sfere d'influenza nelle zone dell'Europa Continentale. La sua traduzione è: "La religione (e, quindi, la potestà normativa) di colui del quale è il territorio". Parafrasandola in termini di polizia mortuaria potremmo dire per il procedimento autorizzatorio si segue il protocollo del Comune nel cui territorio o cimitero avverranno rispettivamente custodia delle ceneri, tumulazione delle stesse o loro dispersione.

<sup>(11)</sup> Si veda a tal proposito l'art. 4 dello schema di regolamento comunale in tema di cremazione elaborato da SEFIT.

<sup>(12)</sup> Obbligo di un turno supplementare di rotazione in campo di terra.