

Inumazione e doppio feretro

Il Sindaco ha il potere di abrogare il regolamento di polizia mortuaria?

di Sereno Scolaro

Con una notevole innovazione rispetto a quanto precedentemente disposto dal D.P.R. 21.10.1975, n. 803, il "nuovo" Regolamento di Polizia Mortuaria, approvato con il D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, consente prassi che nel passato andavano considerate del tutto illegittime.

Non si può dire certo che il D.P.R. 285 sia fortemente innovativo, ma qualche innovazione l'ha pure (suo malgrado?) introdotta.

In particolare, qui ci si riferisce al caso in cui le salme siano destinate all'inumazione e il feretro utilizzato per il trasporto risulti composto dalla duplice cassa, lignea e metallica.

Tale prescrizione operava, come noto, in vigore del precedente richiamato D.P.R. 803/1975 allorchè la distanza del trasporto funebre eccedesse i 25 chilometri.

In tale situazione vi erano comuni che ritenendo illegittima ogni forma di intervento manomissivo sul feretro, come effettivamente era, inibivano il ricorso all'inumazione, consentendo la sepoltura esclusivamente nella forma della tumulazione.

Per ovviare a questo inconveniente, che contrastava con la libertà di scelta da parte dei familiari per l'una o l'altra delle modalità di sepoltura, il Ministero della Sanità, con propria circolare n. 73 del 24 novembre 1982, era intervenuto prescrivendo che in tali situazioni (necessità del doppio feretro e destinazione all'inumazione) la cassa metallica dovesse essere esterna rispetto a quella lignea.

La prescrizione, in sè legittima non sussistendo nell'ora abrogato D.P.R. 803/1975 una prescrizione concernente l'"ordine" di posizionamento dei due tipi di feretri, nel senso che non veniva stabilito, nè indicato, quale dei due tra quello ligneo e quello metallico dovesse contenere l'altro, ha visto la reazione delle famiglie per motivi estetici.

Ma va detto come il maggior livello di reazione a questo indirizzo, tanto che sono stati ricercati rimedi amministrativi nei confronti di quei comuni che aveva-

no formalmente recepito l'indirizzo in sede di regolamento comunale, sia venuto non propriamente dalle famiglie, quanto dalle imprese di onoranze funebri, che in questo modo si trovavano limitate nell'esibizione, nella ostentazione di cofani lignei particolarmente curati sotto il profilo ornamentale e, quindi, con maggiore valore aggiunto.

In altre parole, la resistenza a questa indicazione presentava connotati di spessore fortemente commerciale, più che di legittimità o anche semplicemente di ordine estetico, sui quali si potrebbe, al limite, anche convenire.

Con l'emanazione del D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 la questione ha assunto un ben diverso aspetto.

Da un lato il limite dei 25 chilometri è stato portato a 100, riducendo così la frequenza di queste problematiche, dall'altro si è chiaramente, esplicitamente, prevista l'indifferenza su quale dei due feretri potesse essere collocato all'esterno dell'altro e, infine, si è prevista la possibilità di manomissione di uno dei due feretri, quello metallico.

Manomissione non esperibile semplicemente con l'asportazione del feretro metallico ove questo fosse collocato esternamente a quello ligneo, cosa che altro non avrebbe comportato che una specie di "ratifica" in sede regolamentare delle precedenti istruzioni ministeriali, ma altresì consentendo (art. 75, 2° comma) che la manomissione del feretro fosse attuabile anche quando quest'ultimo fosse collocato internamente al feretro ligneo, anche se ciò comporta un'asportazione temporanea del coperto del feretro ligneo.

La legittimazione di questa modalità, la possibilità di tagliare il feretro metallico, in funzione della successiva inumazione della salma produce come effetto pratico che si realizzi uno scoprimento del cadavere collocato nei feretri e vi è stato chi ha sollevato qualche perplessità per questo effetto "secondario", specie tra gli operatori del settore, abituati a considerare inaccessibile il cadavere.



Berlino (Germania): cimitero di Sankt-Hedwig.

Tale inaccessibilità, tra l'altro, aveva portato alla produzione di cofani particolari, muniti di oblò a tenuta, che consentivano una visualizzazione del cadavere senza portarlo all'esterno, cosa che avrebbe potuto presentare una forma di "contatto" non sempre coerente con le necessarie cautele di ordine igienico-sanitario o, in presenza di determinate condizioni, provocare un'accelerazione di processi aerobici di mineralizzazione.

Ma, in ogni caso e quali che fossero le ragioni di merito di tali perplessità, non si poteva negare come la legittimazione di una siffatta facoltà, risultasse ormai norma positiva.

Risulta che in alcune realtà vi siano stati comuni che, con lo strumento dell'ordinanza sindacale, siano intervenuti su questa previsione regolamentare, in senso decisamente opposto, con la conseguenza di annullarne l'efficacia seppure nel limite dei propri territori comunali.

Anche se tali ordinanze non possono ovviamente eccedere l'ambito territoriale producono un effetto, sotto il profilo sostanziale, di abrogazione della norma regolamentare e, quindi, inducono alla ricerca di una valutazione sulla loro legittimità.

E, per valutare tale questione, sembra non potersi prescindere da un'analisi del contenuto testuale di tali ordinanze.

Ma qui si nota una prima caratteristica, che può apparire strana.

Le ordinanze, o quantomeno quelle del cui testo si

dispone, sono semplicemente identiche, fin nei minimi particolari, punteggiatura compresa, aspetto dal quale si può desumere abbiano un'unica matrice, siano cioè frutto di uno scambio dello stesso testo, ripreso in modo abbastanza acritico.

Oppure, si può ipotizzare siano il prodotto di un'unica mente o di una stessa ditta di modulistica, riprodotto sulla carta intestata di ciascun comune i cui sindaci hanno adottato tale ordinanza.

Spesso, infatti, le ditte di modulistica svolgono una funzione di guida ed orientamento, soprattutto verso i comuni di minore consistenza e quindi con un apparato burocratico povero (anche per effetto dei noti limiti alle assunzioni) e che quindi non sempre ha la possibilità di approfondire particolari aspetti, anche per la dimensione quantitativa e qualitativa dei servizi.

Per questo fatto può risultare utile e comodo ricorrere alle "pratiche complete" predisposte dalle ditte del settore, una specie di prêt-à-porter amministrativo, ma ne consegue l'importanza, si dovrebbe dire la responsabilità, del fatto che queste ditte si debbano avvalere di consulenti di buon livello, per non porre in commercio prodotti, in un certo senso, "avariati".

L'ipotesi della mente unica o della ditta di modulistica trova ulteriore conforto nella considerazione dell'ambito geografico dei comuni che hanno adottato tali ordinanze, ambito che può essere plausibile per una ditta di medie dimensioni.

Sembra utile, ai fini delle considerazioni da fare di

seguito, integrare queste valutazioni con la proposizione del testo integrale adottato in forma standard per le ordinanze cui si faceva riferimento, con l'avvertenza che alcune di esse sono state diffuse con una lettera esplicativa (anche se non molto) che si richiama al terzo punto delle premesse dell'ordinanza stessa e, anche, che tali lettere risultino standard.

IL SINDACO

- *VISTO l'art. 75 del D.P.R. 10.09.1990 n. 285, che fa divieto di uso di casse metalliche per le inumazioni di cadaveri, a meno che le stesse non vengano opportunamente tagliate, all'occorrenza anche asportando temporaneamente il coperchio della cassa in legno;*
- *CONSIDERATO che detto procedimento è in contrasto col pubblico decoro e pregiudizievole per la salute degli operatori e dei congiunti dei defunti;*
- *VISTO l'art. 30 del citato D.P.R. n. 285/90, che permette che la cassa metallica contenga la cassa di legno, anziché viceversa e rilevato quanto sia più facile, decoroso ed igienico in questo caso asportare la cassa metallica;*
- *PRESO ATTO che ordinanze analoghe sono state adottate da altri Comuni e sono attualmente in vigore;*
- *Con i poteri conferiti dall'art. 38, secondo comma, della legge 8 giugno 1990, n. 142;*

ORDINA

- 1) *il divieto per il servizio cimiteriale di questo Comune di effettuare operazioni di apertura della cassa in legno per tagliare la cassa metallica in caso di inumazione di cadaveri inseriti in doppia cassa, anche quando la doppia cassa sia d'obbligo;*
- 2) *l'obbligo per gli operatori del settore di provvedere all'uso di casse metalliche che contengano quelle di legno ogni volta che il feretro debba essere inumato nel cimitero di questo Comune e sia d'obbligo la doppia cassa, precisando che - in caso di inadempienza - il feretro non verrà accettato nel cimitero di questo Comune;*
La presente ordinanza entra in vigore dalla data odierna ed è fatto obbligo di rispettarla e farla rispettare. Essa non ha scadenza e il suo annullamento potrà essere disposto solo con specifico e motivato decreto del Sindaco. Si dispone il suo invio ai Comuni limitrofi, alle case di cura, alle U.S.L. competenti per territorio, alle aziende di pompe funebri dei Comuni limitrofi e ai Prefetti della Repubblica per l'informazione ai Comuni di loro competenza territoriale.

L'ordinanza richiama l'art. 75 del D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, ivi compreso il procedimento di

"taglio" da esso legittimato, prosegue con considerazioni di merito, per poi fare richiamo all'art. 30 stesso D.P.R. e si "autolegittima" con l'adozione altrui di analoghe ordinanze e sia col richiamo ai poteri attribuiti al Sindaco, quale Ufficiale del Governo, dal secondo comma dell'art. 38 della Legge 8 giugno 1990, n. 142, prima di addentrarsi nel dispositivo vero e proprio.

Prima di valutare il contenuto di quest'ultimo, sembra il caso di esporre alcune considerazioni sulla parte delle premesse dell'ordinanza standard, almeno sotto il profilo delle norme ivi richiamate.

Notiamo subito come vi sia un vizio nel rinvio all'art. 30 del D.P.R. 285/1990, asserendosi cosa ben diversa dalla norma di rinvio, in quanto il suo 2° comma non permette che la cassa metallica debba contenere quella lignea, bensì statuisce l'indifferenza su quale dei due tipi di feretri debba essere interno o esterno.

Ecco che allora i termini della questione mutano radicalmente! E mutano in relazione certo al divieto di uso di casse metalliche o comunque di materiale non biodegradabile per le inumazioni, con l'esplicito scopo di non ostacolare il processo di mineralizzazione dei cadaveri, ma anche in relazione al fatto che proprio immediatamente dopo tale divieto si individua un rimedio laddove sussista l'obbligo della doppia cassa.

L'individuazione di un tale rimedio va letta in modo da consentire, anche in questa situazione, il ricorso all'inumazione.

Non trova argomenti, invece, l'affermazione che "altre ordinanze analoghe" sarebbero state emanate e in vigore in altri comuni, dato che il nostro sistema giuridico si basa su norme positive, non su precedenti, i quali, a loro volta, potrebbero essere inficiati da vizi di legittimità.

Il fatto di motivare un comportamento con quanto posto in essere da altri suona molto simile all'affermazione del tipo "si è sempre fatto così", cara ad un tipo di prassi amministrativa non motivata su argomentazioni di sorta, ma su comportamenti consolidati, più o meno, che portano a considerare come il livello di professionalità in atto non sia di quelli di maggior rilievo.

L' "autolegittimazione" si argomenta, poi, con il richiamo all'art. 38, 2° comma della legge sull'Ordinamento delle Autonomie Locali.

Si tratta di una norma che attribuisce, in ambito comunale, un potere di ordinanza al Sindaco nella sua qualità di Ufficiale del Governo in alcune materie ivi indicate: è fuori di dubbio come la materia, la polizia mortuaria, rientri tra di esse trattandosi di sanità ed igiene.

Ma va anche ricordato come la norma richiamata preveda, come requisito essenziale, la sussistenza anche di altri elementi, oltre alla materia oggetto del provvedimento, e precisamente la contingenza e l'urgenza.

Cioè si ha qui la riproposizione dell'art. 153 T.U.L.C.P.

del 1915, anche se con alcuni aspetti diversi.

Questi elementi, la contingenza e l'urgenza, sembrano non sussistere proprio nel caso di specie, essendo, tra l'altro, negati dallo stesso dispositivo dell'ordinanza, laddove si prevede che essa non abbia scadenza e che il suo annullamento (sic!) possa aver luogo solo "con specifico e motivato decreto del Sindaco".

Sembra che vi sia una preoccupazione in questo senso, la formulazione usata appare l'esternazione di ciò che nel linguaggio comune è definito come ... la coda di paglia.

Manca inoltre un ulteriore elemento: il fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini.

Questa osservazione si basa sul fatto che la norma del Regolamento (nazionale) non sembra ritenere che sussistano tali pericoli, dal momento che sono, ora, consentiti interventi manomissivi dell'integrità del feretro.

Ovviamente, tali interventi non sono ammissibili laddove la causa di morte sia quella di malattie infettive-diffusive dato che la previsione dell'art. 25 D.P.R. 285/1990 riguarda qualsiasi trasporto di cadavere, anche se debba svolgersi all'interno dell'ambito dello stesso comune.

Ma qui si sacrificano le esigenze di facilitare, o non ostacolare, i processi di mineralizzazione in nome di una superiore esigenza di igiene pubblica, come anche si può dedurre dall'art. 10 D.P.R. 285 che in pari misura sacrifica il rispetto del periodo di osservazione dei cadaveri.

Che la questione vada vista in un'ottica diversa è dimostrato dal fatto che tale problema non viene posto laddove il defunto per malattia infettiva-diffusiva debba essere sepolto nel comune di decesso, caso nel quale, salva diversa scelta dei familiari, se vi sono, il cadavere troverà la sua destinazione finale con l'inumazione, pur se con il doppio feretro (e non "tagliato").

Il problema va quindi posto per i cadaveri di persone morte per causa diversa da una delle malattie infettive-diffusive.

Rispetto a questa situazione non sembra si possa così nettamente affermare, a priori, che ciascun singolo cadavere presenti "gravi pericoli per l'incolumità dei cittadini", i quali in ogni caso da soli non sarebbero sufficienti per motivare l'adozione di un'ordinanza, dovendo ricorrere anche gli elementi della contingenza e dell'urgenza a provvedere.

Con la conseguenza che non si giustifica un'ordinanza di portata generale che prescindendo da una valutazione di volta in volta della causa di morte o quando sussistano elementi per ritenere che i processi putrefattivi siano particolarmente attivi o in altri casi e sempre su proposta del sanitario competente (non si dimentichi

l'art. 10 D.P.R. 285), ecc. potendo sussistere casi particolari che comportino sia "i gravi pericoli", sia le condizioni di contingenza ed urgenza connaturate con il potere di ordinanza che l'art. 38, 2° comma, della Legge 8 giugno 1990, n. 142 attribuisce al Sindaco.

Ma da qui a considerare, in via astratta e preliminare, tutti i cadaveri come "gravi pericoli per l'incolumità dei cittadini" ce ne corre.

Ma se risulta viziato il presupposto per la fuorviante interpretazione dell'art. 30 del D.P.R. 285, nè sussistono i requisiti prescritti dall'art. 38, 2° comma della Legge 8 giugno 1990, n. 142 per l'adozione di una consimile ordinanza, se ne deve concludere univocamente nel senso della sua illegittimità.

Alle stesse conclusioni si perviene ove il termine "premette" fosse da leggere come "permette", cosa che è esclusa dal tenore di alcune delle note esplicative usate per la trasmissione, dal momento che in questo caso si avrebbe la conferma dell'assunto in base al quale l'art. 30, 2° comma D.P.R. 285 non determina un "ordine" nella collocazione, ma ne statuisce l'indifferenza.

Se ciò fosse occorrerà parlare di illogicità e di carenza e contraddittorietà di motivazione, anzichè di interpretazione fuorviante, senza che ne venga intaccata, se non per le argomentazioni, la conclusione cui si è giunti.

A parte la permanente vigenza dell'art. 6 del T.U.L.C.P. del 1934 o i poteri di autotutela, la declaratoria di illegittimità spetta ovviamente all'organo giudiziario adito da chi ne abbia interesse e ciò spiega la debolezza dell'affermazione autogiustificante circa l'adozione e vigore di altrui ordinanze analoghe, essendo questo argomento privo di spessore dato che la legittimità di questo provvedimento amministrativo, per sua natura non soggetto a controlli preventivi, in quanto contrasterebbero con quei requisiti di contingenza e urgenza che vi sono essenziali, non può essere invocata per il mero fatto di un'analogia comportamentale.

Risulta che il servizio ANUSCATEL (pag. *297# di Videotel) si sia espresso nel senso della legittimità di tali ordinanze: data la accuratezza con cui si è curato questo servizio è da presumere che tale valutazione sia stata espressa prescindendo dalla conoscenza del contenuto testuale delle ordinanze e ipotizzando che la loro adozione fosse supportata da argomentazioni del tutto diverse e sotto il profilo giuridico e sotto quello di merito.

Sul merito, si possono anche condividere le preoccupazioni che la legittimazione del procedimento ipotizzato dall'art. 75, 2° comma D.P.R. 285 solleva e, in parte, tali considerazioni sono già state oggetto di valutazioni.



Berlino (Germania): cimitero di Sankt-Hedwig.

Anche se va considerato scarsamente rilevante il richiamo alle preoccupazioni stesse riferito ai congiunti, che lascia intravedere una prassi per cui tali interventi siano attuati in loro presenza.

Mi sembra il caso di sottolineare come ciò non appaia opportuno e, anche se non vi è una norma che lo prescriva, si soggiunge che motivi appunto di decoro, di opportunità e di rispetto per la pietà dei congiunti consigliano di non eseguire tali interventi "coram populo", ma anzi di effettuarli in locale riservato all'interno del cimitero e alla sola presenza del personale comunale addetto, per riportare all'esterno il feretro una volta che, effettuato il taglio della cassa metallica, si sia provveduto a riposizionare saldamente anche il coperchio della cassa di legno.

Del resto ogni cimitero ha, o dovrebbe avere (art. 64 D.P.R. 285), una camera mortuaria (da non confondere con i locali di cui agli artt. 12 e 13 D.P.R. 285, per i quali l'obbligo inerisce al comune e non a ciascun singolo cimitero) che si presterebbe allo scopo.

Ma tale obbligo (che nel precedente D.P.R. 803/1975 era formulato in termini più morbidi: "...che ancora non disponga...") non è sempre compiutamente osservato, anzi vi sono molti cimiteri, particolarmente quelli periferici, che non sono dotati di camera mortuaria.

In tali casi potrà avviarsi in altro modo, ad esempio, eseguendo l'intervento di taglio all'interno del recinto cimiteriale, invitando i congiunti ed il corteo funebre ad

una breve attesa all'esterno o riparando la vista con idonei paraventi mobili o con altri espedienti che evitino alle persone di assistervi.

Ecco che allora il divieto assoluto di taglio potrebbe assumere la veste di un obbligo a rispettare queste formalità, ad adottare queste cautele per il decoro della sepoltura e il necessario rispetto per il defunto e per gli affetti e sentimenti dei suoi congiunti, per la sensibilità di chi segue l'estremo corteo.

Tale prescrizione sarebbe allora legittimamente inseribile nel regolamento comunale, senza che vi sia sovrapposizione o contrasto col D.P.R. 285.

Lascia ulteriormente perplessi il secondo punto del dispositivo tanto per le considerazioni suesposte quanto per il fatto che il Sindaco ordinante si assume poteri "extra moenia" coll'imporre obblighi a soggetti che, probabilmente, operano fuori dal proprio territorio comunale (non dimentichiamo che la distanza che impone l'obbligo della doppia cassa è, ora, di 100 chilometri).

Tanto più che a tale obbligo non fa riscontro una norma del Regolamento di Polizia Mortuaria, che prevede esattamente il contrario, e che alla sua inadempienza si collega una sanzione consistente nel rifiuto di accoglimento del feretro.

Non si riesce a spiegare quale relazione vi sia tra questa velleitaria sanzione e l'obbligo di accoglimento stabilito dall'art. 50 del D.P.R. 285.

Rispetto alla statuizione, autostatuizione, concer-

nente la previsione che l'ordinanza non ha scadenza, si ritiene semplicemente di ricordare come tale indicazione contrasti con le caratteristiche di contingenza e urgenza che dovrebbe avere l'ordinanza, anzi sia proprio questa statuizione a negarle.

Ci si preoccupa, quindi, di un suo eventuale annullamento.

Si dimentica che gli artt. 6 e 19 del T.U.L.C.P. del 1934 non sono stati abrogati, ma anzi mantenuti in vigore dall'art. 64 della Legge 8 giugno 1990, n. 142, nonchè che l'illegittimità della stessa potrà essere conosciuta dall'autorità giudiziaria competente.

Forse, si voleva far riferimento all'istituto della revoca, più che a quello dell'annullamento.

Ma anche se di revoca si tratta non si capisce la portata di uno "specifico e motivato" provvedimento sindacale.

Tale affermazione non ha molto senso sia per la considerazione che non si può ammettere che i provvedimenti del Sindaco siano arbitrari, ma debbano sempre muoversi nel campo dell'atto amministrativo, all'interno del quale tali caratteristiche sono essenziali, ma anche per il fatto che si impedisce, o si vorrebbe impedire, il ricorso a strumenti nettamente più pertinenti quali il regolamento comunale, a cui anche il Sindaco è tenuto al rispetto.

Il D.P.R. 285 attribuisce al Sindaco precisi poteri e non sembra gliene possano attribuire altri, mentre non si può sottacere il ruolo che deve assumere il regolamento comunale.

Ma l'operazione sembra più maliziosa in quanto, attraverso l'uso improprio dell'ordinanza contingibile ed urgente, si altera il sistema di gerarchia delle fonti.

Non più il sistema legge (T.U.L.L.SS.) - regolamento (D.P.R.) - regolamento locale - atti del Sindaco, ma una vera e propria inversione in cui l'ultima tipologia si sovrappone alle precedenti, ottenendo il risultato perverso di abrogarle!

Ma non basta. Non solo l'atto del Sindaco si arroga la potestà di abrogare parzialmente il regolamento di esecuzione di una legge statale adottato con decreto del Presidente della Repubblica, ma mette le mani avanti in pregiudizio di quanto il Consiglio Comunale intenda stabilire con il regolamento comunale.

Ciò lascia sinceramente perplessi e ne emerge una necessità di riaffermare l'esigenza per un rispetto nella gerarchia delle fonti, da cui si può trarre un'ulteriore argomentazione sull'illegittimità di tali provvedimenti.

A questo punto si crede di non potere che far altro che dare una risposta negativa alla questione se il Sindaco possa abrogare una norma di un regolamento adottato con decreto del Presidente della Repubblica.



Berlino (Germania): cimitero di Sankt-Hedwig.