

Polizia mortuaria

Il ruolo della regolamentazione locale

di Sereno Scolaro

1. Premessa.

In un momento in cui il federalismo ha una partecipazione di governo, ma contemporaneamente si ha la sensazione che il termine assuma diversi significati a seconda di chi lo usa, non guasta ricordare quanta difficoltà abbiano trovato quelle previsioni costituzionali che affermavano le Autonomie Locali: dall'art. 5 all'art. 115.

La disposizione transitoria e finale IX dava tempo fino al 31 dicembre 1951 per adeguare la legislazione repubblicana a questi principi: e sotto gli occhi di tutti quanto questo termine sia stato rispettato (solamente 37 anni e mezzo di ritardo!), quanto, al contrario, si siano continuati ad usare quegli strumenti di accentramento che sono stati i testi unici della legge comunale e provinciale.

Nessun giudizio di valore, nessuna critica, forse anche un po' di nostalgia, se si valuta con occhio sereno quanto è avvenuto a seguito dell'entrata in vigore dell'Ordinamento delle Autonomie Locali.

Scriverò sempre Autonomie Locali con le iniziali maiuscole proprio per l'intima convinzione su questo versante, ma non sarà certo l'uso delle iniziali maiuscole a portare a sottovalutare la triste esperienza degli Statuti, ridotti ad elaborati "ciclostile", tutto sommato più portati a riscrivere il testo unico, che non a valorizzare a pieno quello spazio di Autonomia, che, seppure tardivamente, la Legge 8 giugno 1990, n. 142 ha riconosciuto.

Quando si è trattato di passare dalle affermazioni di principio, dalle aspirazioni di principio alla concreta realizzazione pratica dell'Autonomia Locale, all'esercizio concreto di essa, abbiamo visto i Comuni timidi ed impacciati, insicuri, privi di creatività e di inventiva, darsi Statuti che definire di basso profilo costituisce un atto di doverosa pietà.

Non solo, una volta adottati gli Statuti, si è fatto

presto a dimenticarli, se non, qua e là, per gli aspetti marginali, di immagine, ma che comunque non incidono sulla reale partecipazione dei Cittadini (ancora con l'iniziale maiuscola).

Un solo esempio: il difensore civico, introdotto anche in Statuti di Comuni di ridottissime dimensioni, è un segnale di come si sia colto l'obiettivo di dare efficienza e funzionalità ai Comuni, ma piuttosto si sia preferito inventare un istituto che è a metà tra il "muro del pianto" e la raccomandazione elevata a sistema, ruolo che nei piccoli e medi Comuni (e non solo) spesso era assolto, forzatamente, dal Sindaco di turno.

In altri termini, non si è colta l'esigenza di far funzionare i Comuni in modo tale che diano ai Cittadini i servizi di cui hanno bisogno, ma si è scelta la strada di ammettere l'inefficienza come dato fisiologico e individuare un soggetto istituzionalmente abilitato ad "ungere le ruote".

Con quali poteri effettivi e con quale efficacia, poi sarà tutto da scoprire.

2. I regolamenti sub statuari.

Anche per i regolamenti, la vicenda non si è discostata di molto da questa linea.

La stessa tecnica di regolamentazione locale ha risentito di questi limiti.

Recentemente, in un Consiglio Comunale un consigliere di minoranza ha fatto un intervento lungo ed articolato sulla "tecnica" normativa adottata, rifacendosi alle indicazioni di Cassese sulla deburocratizzazione del linguaggio, ma non sul regolamento come esercizio sostanziale di Autonomia.

In fondo è più semplice, più comodo, meno coinvolgente rifarsi alla legge, al decreto-legge, alla circolare ministeriale rispetto a dover esercitare la propria capacità di interpretare i bisogni dei Cittadini: dove sono finite le enunciazioni sulla *Comunità Locale*, quella

comunità locale che è stata il centro di aggregazione fin dal Medio Evo pensiamo alle diverse esperienze storiche dei Comuni italiani, ai loro Statuti del XIII, XIV e seguenti secoli, che oggi si vanno a riesumare facendone edizioni d'arte che poi, purtroppo, non si leggono, anche se potrebbero fornire contributi originali di notevole interesse) e ancora oggi costituisce punto di snodo, di scontro tra Stato nazionale e Autonomia Locale.

Scontro che, oggi, appare sempre più attuale.

3. I regolamenti comunali di polizia mortuaria.

Anche se la materia della regolamentazione dei servizi di polizia mortuaria ha sempre visto una presenza di forme di normazione locale, essa non si sottrae a questa fase storica.

In materia, infatti si è avuta una legge (il testo unico delle leggi sanitarie, oggi felicemente sessantenne. Ma a sessant'anni non si potrebbe legittimamente sperare ad un pensionamento...? Oppure, anche i testi unici sono soggetti all'elevamento del limite dell'età pensionistica ?), un regolamento di esecuzione alla legge (il c.d. regolamento di polizia mortuaria) e, negli spazi lasciati liberi da questi strumenti, una regolamentazione comunale.

Normazione che spesso era così fantasiosa, creativa da riprodurre semplicemente previsioni di leggi statali!

Accanto, vi sono state (e vi sono tuttora) anche altre fonti (ordinamento dello statuto civile, riforma sanitaria, qualche timido intervento regionale, spesso incentrato pressoché esclusivamente nell'ambito dell'organizzazione, ecc.) che davano altri riferimenti.

La materia della polizia mortuaria, invece, ha tradizionalmente sempre avuto la caratteristica di consentire ampi spazi alla normazione locale: basti pensare, a titolo di semplice esempio, alle concessioni cimiteriali, alla loro durata, alla loro tipologia, alle procedure di assegnazione, ecc., che è evidenziabile anche attraverso la stessa varietà terminologica.

La sepoltura a tumulazione individuale ne è un esempio: quante denominazioni si hanno per definire un parallelepipedo vuoto destinato ad accogliere un feretro?

Lo stesso termine di "tomba" apparentemente così inequivoco, trova in ambito locale significati spesso divergenti.

La differenziazione terminologica è una "spia" della diversità, ma la diversità attiene ai diversi modi di affrontare la morte, è anche un aspetto culturale, antropologico, deriva da usi, costumi, tradizioni, atteggiamenti psicologici vari e in continua trasformazione.

Ecco, che una regolamentazione locale che non si misurasse con queste espressioni della Comunità Locale, sarebbe destinata a non svolgere appieno il proprio ruolo.

4. Lo schema di regolamento comunale di polizia mortuaria.

Presentare uno schema di regolamento comunale di polizia mortuaria che tenga conto di ciò, può apparire contraddittorio, può rischiare di riprodurre il fenomeno dei regolamenti "ciclostile", può fornire alibi per un'ulteriore riduzione dell'Autonomia Locale.

E' certo questo un rischio, ma è un rischio che va affrontato, attutito, fornendo una strumentazione che non sia esaustiva, ma che costituisca lo sfondo su cui articolare poi tutta una serie di adattamenti, di integrazioni, per stimolare un complesso gioco di incastro, di una rappresentazione della realtà locale.

Lo schema che si presenta è nato con questo spirito, con questo proposito, un po' presuntuoso, cioè di essere uno stimolo al pensiero, alla curiosità, alla valorizzazione delle tradizioni, delle consuetudini (perché no?), in una parola alla cultura locale.

Le c.d. "opzioni", le formule alternative, ma anche gli istituti nuovi che possono essere utilizzati o introdotti o espunti, sono uno stimolo a scelte di indirizzo, ma contemporaneamente anche un ostacolo, una barriera, un blocco all'uso dello schema in termini di mera riproduzione.

Vi è la convinzione, molto precisa, che il peggiore errore che possa essere commesso nell'utilizzare questo schema sia quello di adottarlo.

Può apparire paradossale, ma in realtà non lo è e ben lo si potrà rilevare quando la lettura si addenterà tra articoli e commi, scoprendo la necessità di tagliare qui, aggiungere là, modificare sotto, integrare sopra, ecc..

Lo schema dovrà essere "appropriato", "digerito", iniettato da ciascun Comune, calato nella specifica realtà della propria Comunità Locale.

Lo schema avrà raggiunto tanto più il proprio scopo quanto più esso sarà immerso, calato nella Comunità Locale. Almeno questo è il suo obiettivo.

5. Alcune indicazioni di indirizzo.

Si danno alcune indicazioni, sintetiche, di illustrazione di alcuni punti dello schema di regolamento.

5.a. Si individua la competenza del Sindaco nella sua funzione di Ufficiale del Governo, e all'interno di questa nella sotto-funzione di Autorità Sanitaria Locale, nonché si fornisce l'indicazione di come i relativi servizi possano essere esercitati in una delle forme previste dall'Ordinamento delle Autonomie Locali.

5.b. Si individuano i servizi da considerare "istituzionali", o, in altri termini, quei servizi che il Comune è tenuto ad erogare gratuitamente, secondo criteri di minima.

5.c. Si stabiliscono gli atti a disposizione del pubblico, anche alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241.

5.d. Per il servizio di trasporto funebre si danno due distinte versioni, una da utilizzare nel caso il Comune non intenda avvalersi della facoltà di esercitarlo con diritto di privativa, la seconda nel caso adotti questa scelta.

5.e. Ai fini di determinare l'onerosità o meno del trasporto funebre è necessario individuare, definire la portata del concetto di "servizi e trattamenti speciali", definizione che può essere data in diversi modi, ad es.: individuando la soglia minima, descrivendo puntualmente i servizi o in altri modi. La scelta effettuata è quella di fornire un'elencazione esemplificativa, che potrà essere ampliata o ristretta in sede locale.

5.f. Altra scelta è quella tra l'effettuazione del servizio in classe unica, o con modalità articolate su più classi.

5.g. Un punto molto importante è quello relativo alla previsione di un Piano Regolatore Cimiteriale, inteso come strumento di programmazione delle risorse e di orientamento dell'utenza, punto sul quale non si insisterà mai abbastanza, per la considerazione che i Cimiteri, intrinsecamente, sono proiettati nel futuro (ad es.: gli effetti della scelta di una durata delle concessioni cimiteriali diventeranno apprezzabili solo a distanza di tempo, approssimandosi la scadenza o, comunque, dopo un certo numero di anni dalla concessione iniziale).

5.h. Le concessioni cimiteriali costituiscono l'elemento in cui ha maggiore spazio la "Località", anche se non può sottacersi l'esigenza di introdurre una riduzione nelle durate delle concessioni e di una loro disincentivazione, specie nei casi in cui non siano immediatamente destinate ad accogliere un feretro, costituendo vincoli alla gestione complessiva del cimitero.

5.i. Tra gli istituti innovativi viene proposta una soluzione particolare, consistente in una concessione di una tumulazione "a tempo", alla cui scadenza i familiari possono scegliere tra due diverse soluzioni: questa ipotesi consentirebbe di avere una maggiore rotazione nelle sepolture ed evidenti benefici per il Comune, e, nel contempo, consentirebbe di fornire ai familiari una risposta elastica e più aderente alla loro *pietas*.

5.l. L'individuazione del concetto di "famiglia", ai fini dello *jus sepulchri*, utilizzata è molto ampia: va valutata la possibilità di una restrizione di tale insieme, ma ciò risente, oltre che della Cultura Locale in proposito, anche della tipologia costruttiva adottata.

5.m. Leggermente restrittivo è l'atteggiamento verso le ipotesi che consentono la sepoltura di soggetti estranei alla famiglia, per cui sarebbe il caso di prevedere forme tali da consentire un'ulteriore limitazione al ricorso a tali istituti, che si prestano ad un uso improprio, quando non illegittimo.

5.n. Si prevede anche la possibilità di transitare da una topologia tariffaria largamente diffusa, caratterizzata da un pagamento *una tantum* iniziale, verso forme di tariffazione di tipo periodico, passando eventualmente attraverso forme miste, in considerazione che queste tipologie si prestano meglio a gestire il futuro degli impianti cimiteriali. Queste soluzioni portano ad una modifica del quadro di riferimento economico proiettato sul lungo termine e al superamento degli obiettivi di breve periodo.

5.o. Viene approfondita, anche sotto il profilo procedimentale, la questione della "successione" nel diritto di sepoltura nelle concessioni cimiteriali, problema che risulta aperto ed attuale in numerose situazioni locali.

5.p. Sono parimenti affrontate le questioni della retrocessione, degli oneri che ne conseguono per il Comune, nonché le condizioni e le procedure di decadenza, revoca o estinzione delle concessioni cimiteriali.

5.q. Particolari prescrizioni vengono proposte per l'esecuzione di lavori all'interno dei cimiteri e per le imprese di onoranze funebri, per queste ultime, in realtà, limitandosi ad indicare elementi che già altre norme prescrivono. Lo scopo è quello di dare il quadro di riferimento agli utenti per una loro tutela da situazioni che talora non sono del tutto corrette e che producono danni agli utenti, tra l'altro in momenti in cui sono emotivamente disarmati.

5.r. Una certa attenzione è stata posta relativamente all'efficacia del regolamento, alle sue interrelazioni con la situazione precedente, con norme di carattere transitorio e di salvaguardia dei diritti personali, pur cercando di ricondurre ad unità le fonti normative.

5.s. Tra le norme finali, si è anche prevista la possibilità di un mutamento del rapporto concessorio, a richiesta degli aventi titolo, in modo da consentire di favorire il superamento di situazioni di eccessiva durata. Questa previsione però richiede la definizione di alcuni elementi, che possono essere valutati solo in sede locale.

5.t. Al Regolamento è allegato un Tariffario (e i Comuni che sceglieranno di effettuare il trasporto funebre su più classi di servizio dovranno anche prevedere un secondo allegato descrivente le caratteristiche distintive delle classi stesse), costruito in modo abbastanza dettagliato.

6. Conclusioni.

Lo schema proposto si adatta bene nella situazione attuale e la sua adozione risulta idonea, con le personalizzazioni locali di cui si diceva, per impostare una seria azione nel campo della programmazione e gestione dei servizi funebri e cimiteriali.