

Attualità

Le leggi delle Regioni Lombardia e Piemonte: possibili conseguenze per gli ufficiali di stato civile

di Roberto Gandiglio (*)

Prima la Regione Lombardia con la legge n. 22 del 18 novembre 2003 recante “*Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali*” poi la Regione Piemonte con la legge n. 33 del 9 dicembre 2003 recante “*Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri*” hanno reso evidente quali siano i pericoli dell’ubriacatura federalista nella quale il nostro paese versa, intervenendo con evidenti errori su materie di cui inevitabilmente non dispongono ancora del *know how* necessario per legiferare e con l’aggravante di non avere attivato alcun meccanismo consultivo con i comuni che da più di un secolo gestiscono i cimiteri.

Partiamo da una considerazione di carattere generale: è noto come la riforma del Titolo V della Costituzione operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 abbia affidato alle regioni la potestà legislativa esclusiva su tutte le materie che non siano oggetto di competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2 Cost.) o di competenza concorrente (art. 117, comma 3 Cost.).

La regione lombarda ha emanato un provvedimento generale in materia di servizi necroscopici, funebri e cimiteriali mentre la legge piemontese si occupa solamente della cremazione e delle dispersione delle ceneri copiando, con alcune modifiche, uno degli articoli della legge lombarda. Si può dunque ipotizzare che i provvedimenti siano stati fatti rientrare nell’alveo della competenza concorrente tra stato e regioni e ciò sarebbe anche dimostrato dal richiamo alla legge statale n. 130 del 30 marzo 2001 (“*Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri*”) che verrebbe dunque a costituire la norma di principi fondamentali statali a cui le regioni devono fare riferimento. In realtà a livello statale da ormai troppo tempo è in corso di

approvazione un provvedimento – AC 4144 - che intendeva essere da un lato la norma di principio come base di tutta la materia cimiteriale e da un lato dare attuazione alla legge n. 130/2001 (antecedente alla riforma costituzionale) che richiedeva l’emanazione di un regolamento governativo per giungere alla tanto attesa dispersione delle ceneri in natura.

Naturalmente si tratta di provvedimenti che incrociano materie diverse: se la materia della polizia mortuaria è sempre stata storicamente ricondotta nell’alveo della sanità e dunque riconducibile alla materia “*tutela della salute*” che è di competenza concorrente, sicuramente non ci sono dubbi per tutto ciò che afferisce allo “*stato civile*” di competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2, lettera i) Cost.) e su cui pertanto le regioni non possono legiferare.

E questo è proprio uno dei punti critici: entrambe le leggi regionali affidano compiti agli ufficiali di stato civile ponendoli in una grave situazione di imbarazzo e di *empasse* operativa.

Non solo, la legge lombarda interviene anche con norme in contrasto con il DPR n. 285/90 recante “*Regolamento di polizia mortuaria*”, a tutt’oggi la norma nazionale di riferimento in materia, ma senza espresse abrogazioni per cui costringe l’interprete a complicate ricostruzioni di un sistema di norme applicabili in concreto. Questa legge, poi, incrocia anche altre materie di competenza statale quali la tutela dell’ambiente e la tutela della concorrenza.

Il risultato è dunque quello di una grande confusione normativa che ha già scatenato polemiche e critiche.

Ad esempio l'aver stabilito che l'accertamento della morte è effettuato, su richiesta dell'ufficiale di stato civile, da un medico incaricato dalla ASL con funzioni di medico necroscopo è una novità che porterà seri problemi organizzativi nei comuni che dovranno organizzare turni di reperibilità tra gli ufficiali di stato civile e rivedere gli orari di apertura degli uffici. Il problema più rilevante è però proprio ravvisabile nel fatto che si è introdotto con legge regionale un obbligo a carico degli ufficiali di stato civile quando, come già detto, la materia "stato civile" è di esclusiva competenza statale. Tale disposizione sembra pertanto incostituzionale.

L'articolo 7 della legge lombarda è, però, la norma che più ha fatto parlare. Tratta della cremazione e della dispersione delle ceneri ed è stato in parte copiato dalla più limitata legge piemontese. Si stabilisce innanzitutto che l'autorizzazione alla cremazione è concessa nel rispetto dei principi e delle modalità della legge n. 130 del 30 marzo 2001. Si tratta della già citata legge statale recante "Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri". E' evidente che nelle intenzioni delle regioni Lombardia e Piemonte la legge n. 130/2001 è stata posta come legge statale di principi fondamentali per poi legiferare in tale materia nell'ambito della competenza concorrente della "tutela della salute". Peccato che, come si diceva sopra, si attribuiscono compiti all'ufficiale di stato civile in modo assolutamente contrastante con l'assetto delle potestà legislative della riforma del Titolo V della Costituzione.

Eppure tali norme sono state presentate nelle relazioni illustrative delle due leggi come quelle che finalmente consentono la dispersione delle ceneri in natura e l'affidamento dell'urna ai familiari. Il problema è che per i motivi di carenza di potestà legislativa delle regioni in materia di stato civile non si vede come potrà l'ufficiale di stato civile lombardo o piemontese rilasciare le autorizzazioni in oggetto. I commi 1 e 2 dell'articolo in esame sono dunque inattuabili poiché ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione nelle materie di esclusiva competenza statale la potestà regolamentare di attuazione è sempre statale salvo delega alle regioni che in tale materia però non sussiste.

Naturalmente sussiste il problema delle conseguenze a cui gli ufficiali di stato civile potrebbero andare incontro nel momento in cui decidano o meno di accogliere le domande di dispersione che inevitabilmente giungeranno.

Proviamo a prefigurare degli scenari. L'ufficiale di stato civile riceve una domanda di dispersione delle ceneri e decide di non rilasciare l'autorizzazione. Il cittadino richiedente lo denuncia per rifiuto od

omissione d'atti d'ufficio. La fattispecie è regolata dall'articolo 328 del codice penale. Non sembra che si ricada nella condotta del primo comma che punisce il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che per ragioni di giustizia, sicurezza pubblica, ordine pubblico, igiene o sanità deve essere compiuto senza ritardo. Il caso in esame non sembra soddisfare infatti i requisiti esposti anche perché è evidente che l'ufficiale di stato civile dovrà nel frattempo autorizzare la cremazione o comunque una forma di sepoltura del cadavere rifiutando esclusivamente di procedere con l'autorizzazione alla dispersione o all'affidamento dell'urna ai familiari.

Più realisticamente si potrebbe configurare una ipotesi di perfezionamento della condotta del II comma dell'art. 328 c.p. che punisce il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che entro 30 giorni dalla richiesta scritta di chi vi abbia interesse non compie l'atto del suo ufficio e non risponde per esporre le ragioni del ritardo. La condotta penalmente rilevante in tale caso non si perfeziona se il pubblico ufficiale risponde esponendo le ragioni del ritardo nel compimento dell'atto richiesto. Si potrebbe allora ipotizzare la predisposizione di una risposta *standard* che provenendo magari dal Sindaco stesso con il visto del Prefetto spieghi il motivo per cui la domanda di dispersione non viene, ma solo per il momento, accolta. Il visto prefettizio sarebbe motivato dal fatto che ai sensi dell'articolo 9 del DPR n. 396/2000 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dello Stato Civile) l'Ufficiale di stato civile è tenuto ad uniformarsi alle istruzioni che vengono impartite dal Ministero dell'Interno e che la vigilanza sugli uffici di stato civile spetta al Prefetto.

Se invece l'ufficiale di stato civile aderisce alla richiesta di dispersione delle ceneri sottoscrivendo la relativa autorizzazione si potrebbe perfezionare la fattispecie dell'articolo 411 del codice penale recante "Distruzione, soppressione o sottrazione di cadavere". La già citata legge statale n. 130/2001 ha infatti aggiunto due commi all'articolo citato con i quali si dispone che "non costituisce reato la dispersione delle ceneri di cadavere autorizzata dall'ufficiale dello stato civile sulla base di espresa volontà del defunto. 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 ad un anno e con la multa da lire cinque milioni a lire venticinque milioni".

Ma la legge n. 130/2001 in materia di dispersione rimandava, per la sua concreta attuazione, alle mo-

difiche del DPR n. 285/90 in atto di approvazione (il già menzionato AC 4144). Si può dunque sostenere che è sufficiente una legge regionale di probabile incostituzionalità (almeno nelle parti ora in esame) per salvaguardare il pubblico ufficiale dal rischio di perfezionare la condotta dell'articolo 411 c.p.? Probabilmente sì ma per altre strade. Si può infatti richiamare l'esimente dell'articolo 51 del codice penale recante "*Esercizio di un diritto o adempimento di un dovere*". L'articolo 51, al I comma, recita: "*L'esercizio di un diritto o l'adempimento di un dovere imposto da una norma giuridica o da un ordine legittimo della pubblica autorità, esclude la punibilità.*" E' evidente che qui siamo in presenza di una norma giuridica (avente addirittura rango di legge) e che all'ufficiale di stato civile è escluso il sindacato di costituzionalità sulle leggi tanto più che neanche i comuni, come noto, possono adire la Corte Costituzionale – vera falla del sistema federalista disegnato dalla riforma del Titolo V della Costituzione. D'altronde uno stesso ordinamento giuridico non può imporre ad un soggetto un obbligo di agire (o di non agire) e contemporaneamente minacciarlo di una sanzione se agisce (o non agisce).

Le perplessità espresse sulle leggi n. 22 del 2003 della Regione Lombardia e n. 33 del 2003 della Regione Piemonte sono dunque forti e l'auspicio è che il Governo le impugni entrambe dinanzi alla Corte Costituzionale in quanto sembra evidente che molte norme contrastino con l'attuale testo costituzionale.

Rimane ancora da sottolineare come l'intera revisione della seconda parte del Titolo V della Costituzione disegna un modello federalista che non può che reggersi su meccanismi di consultazione e raccordo continuo tra gli enti attori del nuovo assetto della Repubblica. Non a caso l'articolo 123, comma 4 della Costituzione prevede che "*in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali*". Senza meccanismi consultivi, che nell'esempio delle due leggi esaminate sono stati ignorati, si rischia di avere come risultato leggi in parte incostituzionali ed in parte inapplicabili, con le conseguenze che ciò comporta per i cittadini e per gli operatori delle varie amministrazioni interessate.

(*) *Funzionario della Città di Torino*