

## Rubrica **L'estumulazione nelle sepolture perpetue (Parte II)** La "ri-tumulazione" del feretro

di Carlo Ballotta

L'inveterata pratica della "ri-tumulazione", invero molto diffusa nell'esperienza italiana, ed invalsa da tempo immemorabile, è considerata tutt'oggi, sotto il profilo formale, dalla circ. Min. Sanità n. 10/1998 e comportava, almeno prima dell'emanazione del D.P.R. 254/2003, profili di dubbia legittimità<sup>(1)</sup>, e notevoli criticità operative, almeno secondo alcuni giuristi, e gli stessi necrofori in servizio presso i nostri cimiteri; dopo tutto una semplice circolare è solo un atto istruttivo e non una fonte del diritto.

Tutto questo breve studio, a livello nazionale, è, allora, incentrato sulla circ. Min. sanità 31 luglio 1998 n. 10 esplicativa del D.P.R. 10 settembre 1990 n. 285 e sui "riflessi sananti", a posteriori, che su di essa ha avuto l'art. 3 comma 5 D.P.R. 254/2003, trattando la materia di cui stiamo ragionando, sotto l'aspetto autorizzativo.

È, dunque, consentaneo, in via preliminare, un accenno alla natura e al ruolo svolto dalle circolari. Ad avviso della dottrina prevalente, tale termine non indica una determinata categoria di atti contrassegnata dal loro contenuto, ma individua lo strumento di diffusione e di propagazione di disposizioni:

a) promananti da un organo della pubblica amministrazione ed indirizzate ad una serie di altri organi normalmente della stessa branca e periferici, nell'ambito di un rapporto di supremazia gerarchica;

b) emesse dall'autorità titolare di una potestà di controllo, di indirizzo, di direttiva o di coordinamento nei confronti degli enti e degli uffici che a tale imperio soggiacciono;

c) poste in essere da un determinato organo o soggetto nell'esercizio del diritto di autoregolamentazione al medesimo spettante o riconosciuto. Pertanto si è negata alle circolari la natura di atto amministrativo sostanziale, facendole, invece, rientrare nel novero delle misure di notificazione. Le circolari operano con efficacia coercitiva, non *erga omnes*, ma soltanto nei confronti degli organi sott'ordinati, senza assurgere al rango di fonti dell'Ordinamento e perciò non sono vincolanti per tutti i consociati e per i giudici, il giudice, infatti, è soggetto solo alla Legge *ex art.* 101 comma 2 Cost.

Esse possono essere sia atti con i quali l'autorità centrale, o, comunque, titolare del potere di supremazia gerarchica identifica, in via astratta e predeterminata, la risposta più idonea al soddisfacimento dell'interesse



<sup>(1)</sup> La ri-tumulazione nella stessa sede non è stata presa in considerazione dal legislatore nazionale, almeno se ci atteniamo alla lettera del D.P.R. 285/90. Anche il regolamento lombardo n. 6/2004 contempla, però, espressamente, la facoltà di ri-tumulare gli inconsunti, e rinvia al proprio art. 18 recante norme sul confezionamento delle casse da tumulazione. Secondo il regolamento lombardo n. 6/2004 (art. 16, comma 3) la ri-tumulazione del resto mortale è, quindi, pratica del tutto legittima.

pubblico nell'ambito di facoltà discrezionali il cui esercizio è rimesso ai singoli organi decentrati o comunque inferiori; sia atti con i quali l'autorità medesima fissa il significato e la portata di norme da applicare e da osservare nell'espletamento dell'attività demandata agli organi predetti (cd. circolari interpretative).

Ora non v'è dubbio che le AA.SS.LL. siano tenute ad osservare le istruzioni disposte dalle circolari del Ministero della Sanità e dei competenti Organi regionali, laddove, magari sia intervenuta apposita riforma, su base locale, della polizia mortuaria.

A nulla rileva il silenzio del D.P.R. 285/1990 sulla fattispecie in esame: infatti, lo scopo che la circ. Min. sanità n. 10 del 31 luglio 1998 si è prefissata, consiste appunto nell'interpretazione delle disposizioni ambigue e nel completamento di quelle lacunose.

Entriamo, ora, *in medias res* esaminando questa figura.

I resti mortali, ossia gli esiti da fenomeno cadaverico di tipo trasformativo-conservativo per effetto di mummificazione, corificazione o adipocera, così come definiti, in via amministrativa, prima dal paragrafo 15 della circolare ministeriale 24 giugno 1993, n. 24, poi dal paragrafo 1 della circolare ministeriale 31 luglio 1998 n. 10 ed infine dall'art. 3 comma 1 lettera b) del D.P.R. 15 luglio 2003 n. 254 una volta disseppelliti, siccome è scaduto il loro periodo di sepoltura legale, possono esser ancora tumulati?

Lo scopo ultimo della sepoltura in cimitero di un cadavere e di tutte le sue trasformazioni di stato intermedie, ai sensi del combinato disposto tra gli artt. 57 commi 5 e 6, 58 comma 2, 60 comma 2, 67, 68, 75, 82 commi 2 e 3, ed 86 comma 2 del D.P.R. 285/1990, dovrebbe esser la completa mineralizzazione delle parti molli sino al rinvenimento delle sole ossa da avviare all'ossario comune o racchiudere in cassetta di zinco (artt. 36 comma 2 ed 85 D.P.R. 285/1990), per la loro deposizione in un sepolcro privato.

È La tumulazione in loculo stagno e cofano ermetico (l'unica ammessa dal D.P.R. 285/1990), poco si presta



alla scheletrizzazione, essendo una forma di sepoltura mirata soprattutto alla conservazione dei corpi, il legislatore, infatti, con l'art. 86 comma 2 del D.P.R. 285/1990 sembra imporre, dopo l'estumulazione, un periodo aggiuntivo di rotazione in campo di terra proprio per facilitare il riavvio di questi processi di disgregazione della materia organica, che il nastro metallico, invece, rallenta o blocca del tutto, raccomandando ai comuni con l'art. 58 comma 2, meglio spiegato, poi, dal paragrafo 10 della circolare ministeriale 24 giugno 1993 n. 24, di considerare questo ulteriore bisogno di superficie nei campi di terra in sede di determinazione del "fabbisogno cimiteriale".

Si notano, però, nella evoluzione storica della normativa, alcune incoerenze:

Nella seconda parte del punto 3 della circ. Min. sanità n. 10/1998, si afferma che, dopo l'estumulazione, è altresì consentita la tumulazione nella stessa sepoltura. La perplessità nasce da questa constatazione: tale previsione, infatti, non risulta completamente in linea con quanto effettivamente statuito dal Regolamento Nazionale. L'art. 86 comma. 2, come precedentemente evidenziato, richiede per i feretri estumulabili (ossia quelli non provenienti da tombe date in concessione perpetua) un turno di inumazione supplementare.

Una lettura molto rigida di questo disposto potrebbe significare, addirittura, un' inibizione dello *Jus Sepulchri* per i resti mortali cui dar nuova sepoltura in tumulo, essendo d'obbligo l'interro in campo indecomposti, ma quest'ipotesi dottrinarica così estrema è altresì sconfessata dall'art. 3 comma 5 D.P.R. 254/2003, come vedremo meglio in seguito.

Si ravvisa, quindi, una margine di discrezionalità affidato o alla ordinanza sindacale emanata solitamente di concerto con l'ASL per normare le operazioni cimiteriali oppure all'orientamento stesso degli operatori sanitari, laddove sia ancora l'ASL a vigilare su esumazioni ed estumulazioni (per maggiori approfondimenti si potrà proficuamente consultare l'articolo intitolato "Il mondo dei cimiteri visto da un medico" pubblicato sul numero 3 de "I Servizi Funerari"; del 2005 a firma del Dr. Andrea Poggiali). La ri-tumulazione nella stessa sede, quindi, non è stata originariamente presa in considerazione dal legislatore. Anche nel frangente di resti mortali esumati il problema pare porsi negli stessi termini, come precisato dalla circolare ministeriale n. 10/1998. In base a quanto riportato nella citata circolare al paragrafo 2. all'atto della esumazione ordinaria è possibile rinvenire: o un cadavere (parzialmente) incorrotto, oppure semplici ossa. Per l'ossame il trattamento è quello solitamente legato all'istanza dei familiari: l'unica alternativa procedibile d'ufficio è lo sversamento in ossario comune.

Per i resti mortali (corpi inconsunti) secondo la circolare si potrà:

- farli permanere nella stessa fossa o lo spostamento in altra in campo inconsunti;

- farli cremare.

Ragion per cui il Ministero, non sembra ammettere alla esumazione ordinaria la tumulazione dell'inconsumo. Il più recente D.P.R. 254/2003, invece, è una fonte di pari rango rispetto al regolamento nazionale di polizia mortuaria e può caducarne, integrarne o, ancora, sostituirla le norme, specie se incomplete, come, appunto, accade in questo caso.

La tumulazione in loculo, tomba a sterro, cappella gentilizia, colombario, nicchia si configura sempre come una sepoltura privata che trae origine da un atto di disposizione in termini di pietas e diritti personalissimi legati ai vincoli di consanguineità sintetizzati, per interpretazione estensiva, dall'art. 79 comma 2 D.P.R. 285/1990 e trova fondamento giuridico nello *Jus Sepulchri* il quale deriva, pur sempre, dalla presenza di un "regolare atto di concessione" ex art. 98 comma 1 D.P.R. 285/1990.

Il diritto sussiste:

- a) se pre-esiste la concessione;
- b) se la spoglia mortale ha titolo sulla base del regolamento comunale di polizia mortuaria e del contratto di concessione;
- c) previo avvenuto integrale pagamento del canone fissato dal comune ai sensi degli artt. 95 e (... "retroattivamente") 103 del Regolamento Nazionale di Polizia Mortuaria.

L'art 3 comma 5 D.P.R. 15 luglio 2003 n. 254 così recita: "Per la sepoltura in cimitero o la cremazione di resti mortali, le autorizzazioni al trasporto, inumazione, tumulazione o cremazione sono rilasciate dal competente ufficio del Comune in cui sono esumati o estumulati" dalla formulazione del suddetto art. 3 comma 5 D.P.R. n. 254/2003 possiamo, quindi, dedurre come la tumulazione (o la ri-tumulazione per resti già precedentemente racchiusi in duplice cassa e murati in vano impermeabile a gas e liquidi) sia estesa anche ai resti mortali esumati o estumulati.

Questo è pure l'orientamento della Regione Lombardia con l'art. 20 comma 5 del Suo regolamento regionale n. 6/2004 in materia di polizia mortuaria.

Non dobbiamo, mai dimenticare, tuttavia, come in forza della emanazione del D.P.R. 254/2003 suffragato anche dalla nota di p.n. 400.VIII/9Q/3886 del Ministero della Salute i cadaveri estumulati e rinvenuti ancora integri possano direttamente esser cremati senza dover per forza permanere almeno 5 anni in campo di terra. Questa possibilità (occorre ex art. 3 comma 1, lett. g) L. 130/2001 almeno l'assenso degli aventi titolo a pronunciarsi ed il disinteresse manifesto e protrat-

to per un congruo tempo vale come tale) molto conveniente e "drasticamente risolutiva" diraderebbe ogni dubbio ermeneutico sull'opportunità della "ri-tumulazione".

Il corretto confezionamento del feretro dipende da come si presenti il resto mortale: il rifascio con cassette di metallo è di rigore solo se si ravvisi il pericolo di percolazione dovuta ai liquami cadaverici (paragrafo 3 circ. Min. Sanità n. 10/1998), altrimenti basterebbe pure la sola cassa di legno, altri chiosatori si spingono oltre considerando legittimo tumulare i resti mortali racchiusi nei contenitori di cui alla Risoluzione del Ministero della Salute n. DGPREV-IV/6885/P/I.4.c.d.3 del 23.03.2004.

Analizziamo, adesso, i problemi, anche interenti allo smaltimento dei rifiuti prodotti da attività cimiteriale ex D.P.R. 254/2003 intrinsecamente legati a questa consuetudine *praeter legem* ed ora finalmente regolarizzata, in modo definitivo, dal D.P.R. 254/2003.

I familiari, richiedono l'estumulazione della bara e la successiva apertura, ex art. 75 comma 2 D.P.R. 285/1990, solo per accertare lo stato di mineralizzazione della salma, non essendo minimamente intenzionati né ad inumarla, giusta l'art. 86 comma 2 D.P.R. 285/1990, né a trasportarla in altra sepoltura ex art. 88 D.P.R. 285/1990, nella pia illusione di guadagnare spazio per la futura tumulazione di un nuovo feretro: se la salma è mineralizzata, si procede alla raccolta delle ossa ai sensi dell'art. 86 comma 5 D.P.R. 285/1990, liberando, così, effettivamente un posto, mentre, se non è ancora scheletrizzata, (i tempi sono lunghissimi!) si procede ad avvolgimento con un cassone esterno di lamiera e ri-tumulazione nello stesso loculo.

Queste operazioni, a parte il risvolto imbarazzante di sfasciare brutalmente casse, non di rado, quasi intatte, presentano degli inconvenienti. Può accadere, infatti, che utenti dei servizi cimiteriali sprovveduti o mal consigliati richiedano tale ricognizione sull'avvenuta decomposizione del cadavere anche quando la possibilità di riduzione della salma sia remota: in tal caso il tutto si risolve in uno spreco di soldi per i familiari e di tempo (e fatica!) per necrofori ed affossatori.

Lo sperpero di energie e risorse può anche essere notevole: molte tombe antiche, infatti, non sono a norma, e non presentano un vestibolo esterno libero, ex art. 76 comma 3 D.P.R. 285/1990, per il diretto accesso al feretro in ogni loculo; può rendersi, così, necessario estrarre numerosi cofani per raggiungere quella oggetto della domanda di ispezione sul feretro.

Se poi queste casse risultassero deteriorate (ad es. a causa di infiltrazioni di acqua), sarebbe necessario rifasciarle con cassone esterno di zinco prima di ricollocarle nel loro loculo, con i conseguenti problemi di spese ed anche di ingombri in volumi tombali già colmi, tali da dover, poi, ricorrere al complesso degli adempimenti di “deroga” dell’art. 106 D.P.R. 285/1990 con relativo allegato tecnico di cui al paragrafo 13 della circ. Min. Sanità n. 24/1993, anzi una simile istanza di estumulazione, secondo alcuni commentatori, potrebbe, addirittura, produrre la dichiarazione di decadenza.

Non va, inoltre, sottovalutato il rischio a cui sono esposti i necrofori: certo, smurature e faticosa movimentazione dei feretri sono parte del loro ingrato mestiere, ma non è questo un motivo valido per autorizzare qualunque tipo di lavori cimiteriali (certa gente è davvero inaccettabile e poi...come dicevano gli Antichi Romani “*appetitus oboediant rationi*”!) È per le ragioni sullodate che, nel territorio di diverse ASL, in passato, non si accettavano più da anni domande di “verifica feretro”.

Esse, però, si sono puntualmente ripresentate a seguito della circ. Min. Sanità n. 10/1998.

Sussiste qualche dubbio anche sull’interpretazione del penultimo capoverso, laddove il rifascio della cassa è obbligatorio solo se vi è constatazione di parti molli della salma, con pericolo di fenomeni percolativi. Significa forse che una salma corificata può essere ritumulata lasciando la cassa squarciata? Ma, se la tumulazione avvenisse in altra sede, come provvedere per il trasporto?

A di là di queste pertinenti osservazioni, occorre valutare quali metodologie e tipologia di sepoltura adottare, o esperire, per risolvere i problemi di carenza di tombe nei cimiteri e di alta incidenza di inconsulti dopo periodi di tumulazione anche rilevanti (30-40 anni). La circolare, visto l’art. 86/2 (inumazione per non meno di 5 anni di rigore ed inderogabile<sup>(2)</sup>), se non per gravi motivi di ordine pubblico, come ad esempio la saturazione del cimitero), prima dell’avvento del D.P.R. 254/2003 e, dunque, della reale facoltà di cremare subito gli indecomposti estumulati, individuava una seria alternativa recependo ed adattando quanto, nei fatti, era e viene praticato tutt’oggi in molti cimiteri d’Italia (definito anche con la perifrasi di “ispezione feretro”).

Dopo 20 anni di tumulazione siamo in presenza di resti mortali (anche tumulati) e quindi si agisce su questi con sostanze biodegradanti: il risultato è apprezzabile: anziché occupare terra per 5 anni, si usa il tumulo per

(2) Prima del D.P.R. 254/2003 il Ministero della Salute, in risposta a due distinti quesiti di Comuni (p.n. 400.VIII/9Q/1686 e 400.VIII/9Q/2515 ambedue del 4/7/2003), aveva ribadito la vigenza a tale data del comma 2 dell’art. 86 del D.P.R. 285/90, e quindi che “non era consentita la cremazione di resti mortali derivanti da tumulazione senza procedere ad inumazione, anche se sono decorsi 20 anni dalla tumulazione”.



altri 2 anni. Sembra quindi soluzione, tutto sommato, ragionevole. La questione del rifascio solo in caso di presenza di parti molli è una conseguenza dei motivi che stanno alla base della constatazione della perfetta tenuta o sistemazione del feretro (art. 88). In effetti, i motivi della tenuta o impermeabilità del feretro sono finalizzati a:

- 1) preservare da miasmi e contagio (nei primi tempi dopo il decesso);
- 2) a racchiudere il defunto (sia per favorire la traslazione, sia per nascondere alla vista dei frequentatori del cimitero il cadavere stesso).

Se non si hanno “parti molli” le uniche funzioni occorrenti sono quelle dette, cioè di pura ritenuta. Laddove il feretro richieda solo caratteristiche di semplice contenimento meccanico (e quindi di occultamento del cadavere) è superfluo il rifascio di zinco. Se invece sussistono pericoli per la salute (sia dei necrofori sia del pubblico) l’ASL che sovrintende alla salubrità dei campisanti, determina le cautele da assumere.

L’ordinanza del sindaco (Autorità Sanitaria Locale tenuta ad applicare le disposizioni che il Ministero della Sanità dirama anche con circolare) è lo strumento principe con cui regolare questo complesso di situazioni, pure piuttosto scabrose: essa è perfettamente *secundum legem* e prevista dal regolamento di polizia mortuaria nazionale (art. 86 comma 1 D.P.R. 285/1990) è, quasi, auspicabile formalizzare il nuovo comportamento introdotto dalla circolare proprio con l’ordinanza del sindaco.

È comunque chiaro che l’ordinanza è indispensabile solo se deve modificare un comportamento difforme stabilito da precedente ordinanza e cambiato per via di circolare, altrimenti sarebbe sufficiente un semplice ordine di servizio, qualora, invece, si debba incidere, con apposita modifica, sul regolamento comunale di polizia mortuaria si richiama l’art. 345 R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 per la necessaria omologazione.

Focalizziamo, adesso, l’attenzione sulle cosiddette “sogliole” nei cimiteri. Siamo a conoscenza di questo fatto: alcuni Comuni con ordinanza del Sindaco, forse

anche dopo aver sentito la locale ASL, autorizzano, a seguito di estumulazione di salme, alla scadenza delle concessioni cimiteriali, risultate indecomposte, le cosiddette “sogliole” (salme non mineralizzate inserite in casse di zinco della lunghezza delle casse normali ma molto più basse di spessore ed altezza laterale) che vengono inserite come se fossero delle cassetine ossario nei loculi con la salma di parente prossimo ivi già tumulato, fino all’estinguersi del rapporto concessorio, magari pure rinnovabile e, permettono, così di dilatare ed ottimizzare la capacità ricettiva degli avelli di cui all’art. 93 comma 1 II Periodo D.P.R. 285/1990, oltre la quale si esaurisce lo stesso *Jus Sepulchri*.

Ciò è motivato dalle problematiche sempre più urgenti relative all’insufficiente mineralizzazione dei defunti provenienti soprattutto dai loculi all’esaurirsi del rapporto concessorio (dopo 40 e a volte anche 50 anni), dalla scarsità degli spazi a terra ove effettuare le reinumazioni di salme inconsunte per arrivare alla loro completa mineralizzazione e anche dalla difficoltà con cui, ancora oggi, prende piede nei comuni di dimensione medio-piccola la cremazione dei resti mortali (salme inconsunte), considerato il costo delle suddette operazioni; tutte, ovviamente, a titolo oneroso. Siccome questo *modus operandi* non è espressamente previsto dal Regolamento Nazionale di Polizia Mortuaria, sorge il quesito se la procedura delle “sogliole” sia conforme alla legge, anche perché con essa si sovverte il principio del cosiddetto “rifascio” eliminando *in toto* la cassa di legno, e se eventualmente, all’occorrenza, si possa seguire l’esempio dei comuni che l’hanno autorizzata.

Già sulle pagine de “I Servizi Funerari”, nel n. 4/2007, si parlava (è inelegante auto citarsi!) di questa metodologia di confezionamento dei resti mortali come di “Una tecnica di tumulazione “spuria” non contemplata da nessuna norma positiva”, ma solo nella prassi, per altro *contra legem*, siccome *ex art. 77 D.P.R. 285/1990* la tumulazione di cadavere richiede sempre la duplice cassa di cui all’art. 30 D.P.R. 285/1990, mentre per la ri-tumulazione del resto mortale precedentemente estumulato è necessario il “rifascio” della bara con cassone zincato *ex art. 88 D.P.R. 285/1990* solo quando l’esito da fenomeno cadaverico di tipo trasformativo-conservativo presenti ancora parti molli, con conseguente percolazione di liquidi post mortali ai

sensi del paragrafo 3, III Periodo circ. Min. Sanità n. 10/1998.

Sui feretri “sogliola” cioè casse di solo metallo, a tenuta stagna, in cui racchiudere i cadaveri indecomposti (rinvenuti allo scadere o della concessione, quando *ex art. 86 comma 1 D.P.R. 285/1990* si effettua l’estumulazione, oppure dopo il periodo legale di sepoltura pari a 20 anni *ex art. 3 comma 2 lettera b) D.P.R. 254/2003*) si potrebbe persino esser più possibilisti; in questo senso.

La circostanza segnalata è diffusa in diverse realtà territoriali laddove la mancanza di adeguati spazi nei campi di terra non permetta l’ulteriore inumazione al fine di completare il processo di mineralizzazione delle salme, o meglio, dei resti mortali ordinariamente estumulati. Alla mancanza di aree da adibire ad inumazione degli indecomposti – che con una buona programmazione non dovrebbe verificarsi (si vedano a tal proposito gli artt. 58 comma 2, 59 e 91 D.P.R. 285/1990) – si aggiunge spesso la farraginosità procedurale e la lentezza dei (pochi) forni crematori funzionanti i quali, spesso, posticipano la cremazione dei resti mortali, finanche per diversi mesi, inficiando, così, l’iter semplificato, per cremare i resti mortali da estumulazione, introdotto con il D.P.R. 254/2003.

Ad ogni modo, condividendo le corrette considerazioni critiche che conseguono ad una mancata regolamentazione dell’atipica disciplina dei cosiddetti feretri “sogliola” si ritiene opportuno suggerire di limitare tale confezionamento degli esiti da fenomeno cadaverico di tipo trasformativo-conservativo solo agli effettivi casi di mancanza aree da adibire a campo indecomposti, previa approvazione, possibilmente, di una regolamentazione organica ad hoc, in sede di novella del regolamento comunale di polizia mortuaria, tale da uscire finalmente dall’emergenza e, così, da subordinare l’effettivo impiego di casse di lamiera ribassate solo all’adozione di specifica ordinanza sindacale *ex art. 86 comma 1 D.P.R. 285/1990*. Infine si condivide l’opportunità di acquisire, prima dell’approvazione delle norme formali di diritto positivo (ordinanza o regolamento), il relativo parere igienico-sanitario della competente ASL, soprattutto oggi, quando, per effetto di Leggi, o provvedimenti regionali, viene omessa l’obbligatorietà di presenza del personale sanitario durante le operazioni cimiteriali.