

Approfondimenti

Alcuni aspetti essenziali del Regolamento comunale di polizia mortuaria, in particolare sulla definizione di “famiglia”

di Sereno Scolaro

Introduzione

Nel volume di Giuseppe MIRAGLIA, *Le leggi civili per lo Regno delle Due Sicilie*, Tomo I, Napoli, 1841, alla pag. XXI dell'Introduzione, si legge come, tra le *Constitutiones* commissionate da Federico II a Pietro delle Vigne, una di esse determinasse: “... la profondità della sepoltura e prescritto che i cadaveri degli animali fossero gittati in mare o nè fiumi.”. Trascurando questo ultimo aspetto, afferente alla polizia veterinaria e, per questo, estraneo alla polizia mortuaria, si può cogliere quanto risalente fosse l'attenzione per una “regolazione” delle sepolture. Risalendo ancora potrebbe citarsi come, presso i romani, la Legge delle XII tavole, risalente più o meno al – V sec., prevedesse: “*Hominem mortuum in urbe ne sepelito neve urito*” (Gli uomini deceduti non devono essere sepolti né cremati nella città). La presenza di “regolazioni” così risalenti rispondeva ad esigenze complessive del vivere civile, non senza omettere di richiamare l'etimologia di “regola”, che richiama la riga, generalmente graduata, così come “norma” trova la propria etimologia nella squadra per misurare gli angoli retti, strumenti generalmente utilizzati dai costruttori per realizzare edifici pianamente fruibili rispetto alle finalità per cui la loro costruzione era dovuta.

Nel contesto della materia propria della polizia mortuaria uno “strumento” assolutamente importante, se non, spesso, principalmente importante è dato dal Regolamento comunale di polizia mortuaria.

La potestà regolamentare dei Comuni

Storicamente, quanto meno nella legislazione *post-Unitaria*, hanno sempre goduto di una potestà rego-

lamentare, generalmente avente fonte di legittimazione la legge ordinaria, come risulta (senza richiamare le disposizioni variamente succedutesi a partire dai periodi *post-Unitari*), oggi, dall'art. 7 del T.U.E.L. (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e s.m.), per il quale “*Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il Comune e la Provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni*”, richiamando, almeno sotto il profilo sostanziale, l'art. 5 L. 8 giugno 1990, n. 142, che viene richiamata per “rammentare” come con il suo art. 4 fosse stato introdotto l'ulteriore strumento dello Statuto comunale (o provinciale, per queste). Con la L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, sia stato modificato, tra gli altri, l'art. 114 Cost. prevedendo (comma 2) che: “... *I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.*”, ma anche, sempre tra gli altri, l'art. 117 Cost. in cui la potestà regolamentare – consistente nella titolarità di emanare norme di rango secondario – è definita nei seguenti termini: “*La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*”. In altre parole, la potestà regolamentare risponde ad una “regola generale” ed a due “eccezioni”, dove la “regola generale” è quella per cui la potestà regolamentare spetta al livello di governo cui spetta la potestà legislativa, mentre le eccezioni sono

date (1) dalla possibilità che lo Stato, esercitata la propria potestà legislativa – esclusiva – possa delegare la potestà regolamentare alle regioni e (2) dal riconoscimento di una potestà regolamentare a livelli di governo privi di potestà legislativa, come si ha nel caso dei Comuni, Province e Città metropolitane. Nel citare testualmente le disposizioni antecedenti, si è voluto sottolinearne parte del testo per agevolare un confronto, emergendo il richiamo, su base costituzionalistica, della potestà regolamentare dei Comuni *“in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni ... attribuite”*. Intenzionalmente, si trascura qui un eventuale ruolo dello Statuto, non andando oltre al fatto che, proprio sulla base dell’art. 114, comma 2 Cost. a questo è riconosciuta una natura di norma c.d. pre-primaria, tale cioè per il suo rango normativo di colloca in posizione sotto-ordinata rispetto alla Costituzione, ma sovra-ordinata rispetto alle leggi ordinarie.

Ora, tra le funzioni attribuite dalle norme ordinarie (o, attribuibili, art. 117, comma 2, lett. p) Cost.) ai Comuni vi è inequivocabilmente quella cimiteriale, per effetto, quanto meno, dell’art. 824, comma 2 C.C. (ma non solo). Ne consegue che, in materia, la potestà regolamentare dei Comuni ha non più solo fonte nella legge ordinaria, ma – oggi – anche nella Costituzione e che i regolamenti comunali adottati nell’ambito del sopra richiamato art. 117, comma 6 Cost. sono norme pari ordinate rispetto alle norme regolamentari (o, se si vuole, alle norme di rango secondario) emanate da altri livelli di governo dotati di potestà regolamentare.

I possibili contenuti del Regolamento comunale di polizia mortuaria

In primis, da quanto precede dovrebbe affermarsi che i Regolamenti comunali di polizia mortuaria dovrebbero evitare di presentare disposizioni mutuete da altre fonti, siano esse di rango primario od di rango secondario, già emanate da altri livelli di governo, o la cui emanazione competa ad altri livelli di governo (aspetti contenutistici “negativi”), anche se, specie nel passato (tendenza per altro non del tutto ancora estinta), sia stata (anche allora abbastanza indebitamente) presente la prassi di ricondurre all’interno del Regolamento comunale di polizia mortuaria disposizioni altrimenti emanate, quasi che il Regolamento comunale stesso dovesse costituire una sorta di “testo unificato” di discipline di varia fonte ed afferenti a distinte quanto differenti materie.

Tenendo presente la norma costituzionale attuale relativamente alla potestà regolamentare (dei Comuni), il Regolamento comunale di polizia mortuaria do-

vrebbe considerare solo gli aspetti che afferiscono alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite ai Comuni. Ciò porta a considerare, nell’ambito, come materie necessariamente oggetto di regolamentazione comunale, principalmente l’individuazione e “gestione”, per così dire, dei sepolcri privati, essendo le sepolture ordinarie, normali, quelle considerate dall’art. 58 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 (e – sempre – escludendo quelle indicate nell’immediatamente successivo art. 59), non pertinenti. Ne consegue che costituiscano sepolcri privati tutte le “sistemazioni” cimiteriali (a certe condizioni anche extra-cimiteriali) di spoglie mortali, diverse dall’inumazione in campo comune (che rimane pur sempre, normativamente, la pratica funeraria normale, ordinaria, anche se, per altro, si sono diffuse “percezioni” che hanno favorito il ricorso alla pratica funeraria della tumulazione, al punto che, almeno in molte realtà, quest’ultima ha raggiunto diffusione ampia). Per altro, anche questo rinvio alla pratica funeraria della inumazione, potrebbe essere “debole”, almeno per alcuni aspetti: si pensi alle caratteristiche cui debbano rispondere le fosse nei campi ad inumazione (artt. 70-73 D.P.R. 285/1990, disposizioni che trovano applicazione anche quando l’inumazione riguardi aree oggetto di concessione ai fini dell’impianto di campi a sistema di inumazione), alcune delle quali (es.: la profondità, le distanze inter-fosse) potrebbero, a certe condizioni, poter essere regolate diversamente dal Regolamento comunale di polizia mortuaria.

Per altro, il fatto richiamo all’art. 59 D.P.R. 285/1990 conduce direttamente al Capo XVIII dello stesso Regolamento (nazionale) di polizia mortuaria (come noto, in alcune regioni vi sono state disposizioni regolamentari (o anche legislative, con queste “aggravando”, “irrigidendo” il rango normativo) che hanno disposto in modo differente rispetto al D.P.R. 285/1990), in cui la concessione di aree cimiteriali (sia ai fini della costruzione, da parte dei concessionari, di manufatti sepolcrali a sistema di tumulazione, sia per l’impianto di campi ad inumazione, a condizione che questi siano dotati di proprio ossario) presenta una pre-condizione che, a stretto rigore, sarebbe imprescindibile, quella dell’espressa loro previsione nei piani regolatori cimiteriali (art. 91 D.P.R. 285/1990). Si tratta di una disposizione che, in molte realtà, è stata spesso oggetto di rimozione, al punto che, allorquando ripresa da normative regionali, questa ripresa è stata percepita con difficoltà, ed un costo. Per altro, il piano regolatore cimiteriale (anche quando considerato ai suoi “minimi termini”, cioè come mera planimetria (art. 54 D.P.R. 285/1990), avrebbe la finalità di consentire alle amministrazioni comunali di operare con una certa pro-

grammazione, estesa nel tempo, volta a disporre di un quadro di riferimento della “domanda” di servizi cimiteriali.

Sotto questi profili, si riscontrano, nei diversi Regolamenti comunali di polizia mortuaria, anche situazioni che non tengono conto della natura dei sepolcri privati, frequentemente ricorrendo a definizioni (quando definizioni siano presenti) ... indefinite, nel senso che non si individua neppure l'esigenza di definire l'oggetto di certi istituti, o denominazioni. Non parliamo solo della numerosità dei termini presenti, nella varie realtà, per indicare i posti feretro monoposto a sistema di tumulazione, ma altresì al termine (solo per fare uno dei possibili esempi) di “tomba” e/o di “tomba di famiglia”, che in alcune realtà può significare sepoltura ad inumazione in data porzione di area cimiteriale avuta in concessione, in altre realtà (e più frequentemente) può significare manufatto sepolcrale a sistema di tumulazione eretto su porzione di area cimiteriale avuta in concessione, ipotesi che può forse meglio individuarsi parlando di “edicola di famiglia”), per non richiamarsi a tutte le situazioni in cui il sepolcro privato altro non sia se non un mero diritto d'uso di uno, oppure (in genere per le famiglie) più posti feretro presenti in manufatti sepolcrali costruiti dal Comune stesso o, se del caso, dal soggetto gestore del cimitero.

Aspetti contenutistici del Regolamento comunale di polizia mortuaria da qualificare come essenziali

Sempre in materia di sepolcri privati nei cimiteri vi sono alcuni aspetti contenutistici che vanno riconosciuti essere essenziali, non prescindibili, anche se spesso vengono ad emergere situazioni nelle quali non sono proprio presenti o affrontati con pesanti approssimazioni.

Senza stabilirne una qualche gerarchia d'importanza, uno di questi potrebbe essere individuato nella regolazione degli effetti che si determinino quanto il c.d. “fondatore del sepolcro” venga mancare.

Generalmente, la figura del “fondatore del sepolcro” può essere individuabile nella persona che ha richiesto la concessione cimiteriale, corrisposte le somme a ciò dovute e – soprattutto – stipulato l'atto di concessione. Si tratta di un criterio che non sempre è esperibile, in particolare quando ad agire vi sia una persona che non agisca solo a titolo proprio, quanto come componente di una famiglia. Si faccia (e.g.) l'esempio del decesso di una persona, in occasione del quale uno dei discendenti proceda alla stipula dell'atto di concessione, quale riferita/riferibile alla famiglia della persona defunta. In tali casi, la titolarità originaria del

sepolcro potrebbe essere individuabile nella persona defunta (magari unicamente al coniuge, se vi sia), e dove la persona, materialmente, agente potrebbe esserlo come rappresentante, più o meno formalmente costituito tale, di una pluralità di aventi causa e, talora, anche utilizzando risorse o comuni o di altri.

In tali ipotesi, l'individuazione del “fondatore del sepolcro” (per brevità) diventa rilevante per statuire il diritto di sepoltura, cioè l'appartenenza alla famiglia del concessionario (art. 91, comma 1 D.P.R. 285/ 1990), dato che l'insieme delle persone che possano essere accolte nel sepolcro possono mutare, e di molto, se il riferimento debba essere ad una persona oppure ad altra.

Ma anche quando il “fondatore del sepolcro” sia la persona stipulante l'atto di concessione, cioè si abbia il caso più semplice e, spesso, di maggiore frequenza, va posta la questione degli effetti del decesso del “fondatore del sepolcro”, effetti che possono incidere anche su terzi, ad es. relativamente alle persone che vengano a dover adempiere ad obblighi propri in relazione all'uso della concessione cimiteriale, ma altresì relativamente al fatto che, con tale decesso, potrebbero rimanere immutate le persone aventi diritto di sepolcro, in quanto appartenenti alla famiglia del concessionario, oppure – a seconda delle regolazioni di tali effetti, potrebbero aversi altre persone a trovarsi nella condizione di appartenenza alla famiglia del concessionario.

In buona sostanza, si tratta di istituti che, debitamente regolati (o, e si vuole, definiti), consentono od escludono il sorgere di diritti e/o (prima) obblighi; qualcuno potrebbe parlare di “successione”, altri di “subentro”, rispetto alla concessione ed al suo uso. Tra l'altro, va segnalato come qualche regione sia intervenuta in proposito, come è stato nel caso (e.g.) della Lombardia (non rileva se un tale espressione, o simile, sia stata mutuata o meno anche altrove) che, in sede regolamentare, ha adottato la definizione seguente: “– *avente diritto alla concessione: persona fisica che per successione legittima o testamentaria è titolare della concessione di sepoltura cimiteriale o di una sua quota;*”, definizione esposta a criticità non di poco conto, dal momento che è esposta ad una confusione tra quelli che sono i doveri/diritti collegati alla concessione cimiteriale aventi natura personale e quelli che sono i doveri/diritti collegati alla concessione aventi natura patrimoniale. Giusto per esplicitare meglio: il concetto di appartenente alla famiglia del concessionario non può essere “trasmissibile” per successione testamentaria (né legittima), trattandosi di diritti personali, oltretutto indisponibili. E, comunque, rientrando questo nella materia dell'ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. l) Cost.), non rientra nella potestà legislativa re-

gionale e, anche per questo, meno ancora nella potestà regolamentare regionale.

Altro aspetto essenziale è quello della regolazione dell'appartenenza alla famiglia, o, in altri termini, quale possa essere una delle definizioni di "famiglia", a questi specifici fini.

Possibili definizioni di "famiglia", ai fini dei diritti di sepolcro

Di tanto in tanto, si riscontra come nei Regolamenti comunali di polizia mortuaria non vi sia una qualche definizione di "famiglia" oppure questa sia richiamata senza definirla.

Innanzitutto, andrebbe osservato come nell'ordinamento giuridico non vi sia una definizione di famiglia, valida in via generale, ma vi siano pluralità di definizioni (non manca il ricorso al termine di "nucleo familiare" che, quando usato, ha valenza distintiva rispetto al più generico "famiglia"), ciascuna delle quali posta in termini di finalizzazione specializzata.

La carenza o la genericità dell'istituto nei Regolamenti comunali di polizia mortuaria, a volte, può anche essere stata causata dalla presupposizione che si trattasse di un istituto che non richiedeva specificazioni, qualificazioni o definizioni, cioè che si trattasse di un termine esente da equivocità.

Non si riferisce unicamente alla, relativamente recente, L. 20 maggio 2016, n. 76, per i cui effetti nell'ambito della polizia mortuaria, non si va oltre che a rinviare alla circolare Utilitalia-SEFIT n. 386 del 31 maggio 2016 (in questa Rivista, n. 4, ottobre-dicembre 2016, pag. 39 e ss.), ma ad un approccio ben più diffuso. Ad es.: quando si parli del sepolcro della "famiglia XY", oppure di "XY ed i suoi", e simili, emerge l'esigenza di "riempire" queste espressioni di contenuti, per definire quali persone vi rientrino e quali persone invece non vi rientrino.

In alcuni casi, e sempre a questi specifici fini, vi sono stati Regolamenti comunali di polizia mortuaria che hanno individuato la "famiglia" riferendosi alle persone tenute agli alimenti, con richiamo a volte espresso altre meno, all'art. 433 C.C., altri hanno fatto riferimento al coniuge, parenti in linea retta (ascendente o discendente o entrambi), parenti in linea collaterale (anche qui ascendenti o discendenti o en-

trambi), affini (con le medesime specificazioni per le linee dirette/collaterali), ponendo, a volte, solo i limiti del 6° grado di parentele, in applicazione dell'art. 77 C.C, altre volte prevedendo limiti più ristretti.

Si tratta di scelte che potrebbero trovare motivazione nella natura, dimensione (capienza) e durata della concessione cimiteriale. Ad es.: per la concessione di una celletta ossario (o cineraria) finalizzata all'accogliamento della cassetta ossario (o, od urna cineraria) di un'unica persona, predeterminata, potrebbe anche presentare una qualche utilità ricorrere ad una definizione di "famiglia" abbastanza ristretta, dato che la questione potrebbe riguardare solo l'eventuale rinnovo, sempre che sia ammesso dal Regolamento comunale di polizia mortuaria, oppure la legittimazione a disporre della cassetta ossario (o, dell'urna cineraria) alla scadenza della concessione. Al contrario, in caso di concessione che presenti elevata capienza e durata rilevante (specie se il Regolamento comunale di polizia mortuaria consenta, non ostante l'art. 86, comma 1 D.P.R. 285/1990, potrebbe essere maggiormente opportuno far ricorso da una definizione di "famiglia" abbastanza estesa, se non estesa fino al massimo ammissibile.

Non si dimentichi come, spesso, in occasione della formulazione di tali definizioni, non sempre si valutino gli effetti, in positivo o in negativo, che ne derivano: vi è stato un comune che ha considerato che la "famiglia", a questi fini fosse composta da parenti ed affini (non importa fino a quale grado), cioè ignorando il coniuge del concessionario, ma considerando i coniugi dei parenti (affini; art.78 C.C.)!

Concludiamo, scherzosamente, con la domanda se la suocera faccia parte della famiglia? O se le cognate pettegole, magari zitelle, ne facciano parte (nessuna acrimonia per suocere o cognate pettegole, possibilmente zitelle, ma solo per "giocare", ben sapendo che vi sono anche i suoceri e i cognati) / A proposito dell'affinità, quale rapporto includente/escludente l'appartenenza alla "famiglia", nonché considerazioni più diffuse sulla figura di "famiglia", si veda anche Carlo BALLOTTA, *Status Familiae e Lex Sepulchri: il diritto di tumulazione nelle cappelle gentilizi, o familiari*, in questa Rivista, n. 2 – aprile-giugno 2017). Questo al solo fine di evidenziare come le formulazioni cui si fa ricorso siano tutt'altro che neutre e necessitino di essere meditate, sugli effetti che, si ripete, possono essere tanto positivi che negativi.