

## **Rifiuti da attività cimiteriale. Aspetti amministrativi del trattamento e dello smaltimento.**

di Sereno Scolaro

Nel corso degli ultimi mesi si è notato il crescere di una certa attenzione verso l'aspetto dei rifiuti risultanti dall'attività cimiteriale.

Non in quanto in precedenza il problema non si ponesse, quanto piuttosto per il fatto che si sono registrati interventi di verifica sullo stato di applicazione delle relative disposizioni, magari solo di quelle formali, anche ricorrendo all'Arma dei Carabinieri, cosa che fa sempre un certo effetto.

Così, se magari il problema è noto, se se ne stanno dibattendo e studiando i modi per una soluzione (ma andrebbe prima verificata la sua portata reale), il salto da questa fase a quella del dover confrontarsi con i soggetti preposti alla vigilanza e, se del caso, alla sanzione costituisce sempre una qualche cosa di abbastanza traumatico.

La normativa previgente al D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, cioè l'art. 86 del D.P.R. 21 ottobre 1975, n. 803, si limitava a prescrivere in relazione all'attività di esumazione: "Gli avanzi degli indumenti, casse, ecc. devono essere inceneriti all'interno del cimitero".

In altri termini, l'interesse era puntato solo all'attività delle esumazioni, oltre tutto ordinarie, trascurando le esumazioni straordinarie, le esumazioni, forse sul presupposto che queste ultime fossero di portata così contenuta da risultare del tutto trascurabili.

La prescrizione dell'incenerimento all'interno del cimitero comportava qualche problema, specie per i cimiteri di minore dimensione, in genere sprovvisti di particolari impianti, ma non vi era una qualche azione di vigilanza e di intervento, se non quella attribuita al medico pubblico (testualmente, all'ufficiale sanitario) dall'allora vigente art. 49 del D.P.R. 21 ottobre 1975, n. 803, con la conseguenza che spesso il problema era risolto in modo del tutto informale, con prescrizioni orali, ma anche con tolleranza e comprensione.

Al di fuori di tale previsione non vi era un interesse della norma regolamentare per il complesso di rifiuti provenienti dall'attività cimiteriale nel suo complesso.

Il panorama viene a mutare, normativamente, con l'art. 85 del D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, che dedica l'intero comma 2 ai questi rifiuti, rafforzandone la disposizione riferendosi a tutti i rifiuti risultanti dall'attività cimiteriale, assoggettandoli alla normativa antinquinamento e prescrivendo che il loro smaltimento debba avvenire nel rispetto di tale normativa.

Si ha quindi una modifica che estende il proprio ambito da alcuni specifici rifiuti, sostanzialmente pre-determinati oggettivamente e in modo tale da consentirne una facile individuazione (indumenti, casse e simili) e per provenienza (dalle esumazioni ordinarie) a quello più ampio e generale di *tutti* i rifiuti, provenienti dall'attività cimiteriale nel suo complesso. Già qui si evidenzia un primo salto di qualità almeno in termini quantitativi.

Il secondo elemento è l'assoggettamento di tutti questi rifiuti alla normativa antinquinamento regolata dal D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 (Attuazione della direttiva n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi) e, conseguentemente, con la disposizione per cui il relativo smaltimento debba avvenire nel rispetto di tali disposizioni.

Potrà essere interessante segnalare che tra l'emanazione del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 e quella del Regolamento di Polizia Mortuaria che lo richiama, siano state emanate anche altre disposizioni in materia di rifiuti o, genericamente, ambientale (che, oltre tutto, oggi sono assunte come oggetto di verifica), cosa di cui il redattore del Regolamento di Polizia Mortuaria sembra non essere a conoscenza o forse non ne aveva colto l'interazione con questa disposizione.

Disposizione che, oltre tutto, è criticabile anche per il fatto che il D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 non faccia alcun riferimento ai rifiuti derivanti dall'attività cimiteriale, tanto che lo stesso

supplemento della Gazzetta Ufficiale nel quale è stato pubblicato, nelle note, fa riferimento a quelle norme che in qualche modo possono essere compatibili con l'attività cimiteriale e, precisamente, con quella relativa ai rifiuti provenienti da ospedale, case di cura e simili.

Quale relazione vi possa essere tra un ospedale o casa di cura ed un cimitero non si vede proprio, se non per il fatto che i primi possano essere stati ritenuti "produttori" per i secondi, aspetto che già implicherebbe un giudizio di valore sulla qualità del servizio sanitario.

Una seconda ipotesi potrebbe essere quella che tale rinvio costituisca non tanto quello più vicino, quanto piuttosto quello meno lontano al quale ricorrere una volta che fosse stato fatto rinvio al D.P.R. 915. Ma anche per questo la disposizione è ulteriormente criticabile dal momento che i rifiuti risultanti dall'attività cimiteriale presentano tipologie e caratteristiche tali da rendere difficile ogni logica di trattamento unitario.

Molti, anche di parte del Ministero della sanità hanno sottolineato questo aspetto, che del resto si ritrova anche nell'ambito dei rifiuti provenienti da ospedali e case di cura : si pensi, per questi ultimi, ai rifiuti dall'attività di cucina e ristorazione, che presentano le caratteristiche degli ordinari rifiuti solidi urbani.

Da qui, l'esigenza di individuare, seppure in via analogica, delle differenziazioni tra le diverse tipologie di rifiuti, distinguendo, ad esempio, tra materiali assimilabili ai rifiuti urbani (quali potrebbero essere i fiori secchi e altro), materiali inerti (quali potrebbero essere i materiali lapidei) e rifiuti derivanti da particolari e specifiche attività cimiteriali, per i quali effettivamente possa sussistere un qualche interesse per la tutela dell'ambiente.

Il D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, all'art. 2, distingue i rifiuti per tipologie e individua una triplice classificazione dei rifiuti:

- (1) Urbani,
- (2) Speciali,
- (3) Tossici e nocivi.

All'art. 14, dedicato agli ospedali, case di cura e simili, si introducono criteri di differenziazione dei rifiuti in relazione alle loro caratteristiche e provenienze, e sostanzialmente consentendo una bipartizione tra rifiuti assimilabili a quelli urbani e rifiuti propriamente ospedalieri, da smaltire nel rispetto di prescrizioni da dettare da un apposito Comitato interministeriale (le cui competenze sono state successivamente assunte dal Ministero dell'ambiente con la sua istituzione nel 1986).

Se questa disposizione del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 è applicabile anche ai rifiuti dall'attività cimiteriale, viene meno anche l'indicazione che *tutti* questi rifiuti siano assoggettati a queste disposizioni, il che costituisce un evidente paradosso, un elemento critico "interno" alla stessa disposizione, che costituisce un'ulteriore conferma della grossolanità del comma 2 dell'art. 85 del D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285.

La questione viene ripresa con la circolare del Ministero della sanità. 24 del 24 giugno 1993, che vi dedica il punto 15, che inizia con la distinzione tra le tipologie di rifiuti, ma chiarisce che "la *ratio* del provvedimento è quella di consentire la raccolta ed il trasporto dei rifiuti speciali cimiteriali per l'avvio ad incenerimento, reinterro e solo eccezionalmente in adeguata discarica", mentre "i fiori secchi, le corone, le carte, i ceri, i rottami, i materiali lapidei e similari sono assimilabili a rifiuti solidi urbani e come tali smaltiti".

Ora se questa indicazione opera, ancora una volta non possiamo più parlare di *tutti* i rifiuti risultanti dall'attività cimiteriale, ma solo di alcuni di essi, tanto che la circolare prosegue con ulteriori distinzioni:

- (A.1) resti lignei di feretro,
- (A.2) oggetti ed elementi metallici e
- (A.3) avanzi di indumento: per questi si prevede che costituiscano rifiuti speciali da avviare per lo smaltimento, previa riduzione alle dimensioni occorrenti, in idoneo impianto di incenerimento, reinterro e solo eccezionalmente in adeguata discarica.

(B) resti mortali: termine che, per la stessa circolare, ha il significato di "esiti dei fenomeni cadaverici trasformativi", e che, in presenza di impianto di cremazione del comune possono essere cremati, laddove non sia dissenziente il coniuge o, in mancanza, il parente più prossimo.

Quest'ultima indicazione, opera in parte sovrapponendosi al comma 1 dell'art. 85 del D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, in parte ampliandone la portata sia estendendosi non solo alle ossa, ma anche ai c.d. inconsunti, cioè ai cadaveri che le condizioni del terreno o del luogo di sepoltura abbiano inibito ogni processo di mineralizzazione del cadavere, sia introducendo modalità diverse, e in questo senso essa va vista con notevole favore presentandosi maggiormente aderente alle realtà cimiteriale italiana.

Ma quelli che qui interessano sono essenzialmente i rifiuti indicati con la lettera A, essendo qualificati come rifiuti speciali, per i quali sono previste tre distinte modalità di smaltimento <sup>(1)</sup>.

In pratica, si può concludere che questi sono i rifiuti per i quali trova applicazione il D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 e non *tutti* i rifiuti risultanti dall'attività cimiteriale.

Certo, criteri generali sulla gerarchia delle fonti del diritto ci direbbero che una circolare non avrebbe titolo ad intaccare una norma, seppure solo regolamentare, di rango superiore, ma qui non si tratta di un'alterazione della gerarchia delle fonti, quanto piuttosto di trovare un'ulteriore conferma di quella distinzione che già sussisteva nell'art. 2 e nell'art. 14 del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, chiarendo come la qualificazione di rifiuti speciali vada riferita solo a questi.

Per rimanere nel tema dell'art. 14 testè ricordato, con il D.M. (Ambiente, di concerto con Sanità) del 25 maggio 1989 si precisava che i rifiuti speciali di ospedali, case di cura e simili (purché non tossici e nocivi) fossero assoggettati alle norme sullo smaltimento dei rifiuti urbani (art. 1, comma 1) e che sui contenitori andasse indicata la struttura ospedaliera di provenienza e la dicitura "rifiuti di origine sanitaria assimilabili agli urbani" (art. 1, comma 2) <sup>(2)</sup>.

Il decreto ministeriale era corredato da due allegati, dei quali il secondo precede le modalità dei rifiuti speciali di provenienza ospedaliera, prevedendo (si forniscono solo le indicazioni pertinenti all'ambito cimiteriale) per ciascuna tipologia le modalità di smaltimento ammesse :

(omissis):

n. 6) Parti anatomiche escluse quelle di cui al successivo punto 7: forno crematorio cimiteriale o inumazione <sup>(3)</sup>;

n. 7) Denti e parti non riconoscibili: inceneritore;

Qui arriviamo a considerare come il cimitero costituisca esso stesso una struttura di smaltimento (e, se non si corresse il rischio di essere accusati di irriverenza ed empietà la sua funzione naturale è proprio quella dello smaltimento dei cadaveri, nella definizione datane dalla circolare del Ministero della sanità. 24 del 24 giugno 1993 ...).

E qui si ha un'altra contraddizione, consistente nel dover parlare di rifiuti risultanti da un'attività di smaltimento ....

Le tipologie di rifiuti risultanti dall'attività cimiteriale possono, quindi, essere così sintetizzate:

---

<sup>1</sup> - Si farà più volte riferimento alla normativa di una specifica regione, aspetto di cui ci si scusa, ma che deriva dalla disponibilità della relativa documentazione.

La Regione Veneto, con L.R. 16 aprile 1985, n. 33, artt. 49 e ss., considera impianti di 2ª categoria quelli per il trattamento e lo stoccaggio di rifiuti non tossici e nocivi.

Ne deriva la soggezione al rilascio dell'autorizzazione all'esercizio e il fatto che autorità di vigilanza e competente al rilascio dell'autorizzazione è il Presidente della Provincia, per cui i cimiteri (almeno per la parte "attrezzata" al reinterro dei rifiuti speciali risultanti dall'attività cimiteriale) dovrebbe essere trattata in questo modo e disporre dell'autorizzazione provinciale.

<sup>2</sup> - Cfr.: D.L. 14 dicembre 1988, n. 527 convertito, con modificazioni, nella legge 10 febbraio 1989, n. 45.

<sup>3</sup> - Cfr.: Punto 2.2 deliberazione del Comitato interministeriale del 27 luglio 1984 (in G.U. 13.9.1984, n. 253, integrata e modificata con deliberazione del Comitato Interministeriale del 13 dicembre 1984, in G.U. 29.3.1985, n. 76, deliberazione del Comitato Interministeriale del 20 novembre 1985, in G.U. 29.1.1986, n. 23, deliberazione del Comitato Interministeriale del 14 luglio 1986, in G.U. 8.8.1986, n. 186): Le parti anatomiche devono essere raccolte e sigillate in sacchetti di plastica rinforzata presso i luoghi di produzione, introducendo nei sacchetti anche un'adeguata quantità di disinfettante. I sacchetti sigillati devono essere conservati in idoneo luogo ed avviati con le apposite cautele ai forni crematori.

## TIPOLOGIE DI RIFIUTI DALL'ATTIVITÀ CIMITERIALE

Rifiuti assimilabili per qualità e quantità agli urbani	Rifiuti speciali
fiori secchi	materiali lapidei e similari
corone	resti lignei dei feretri
carte	resti metallici dei feretri
ceri	oggetti ed indumenti delle salme
rottami metallici e non metallici	
erbe, piante, fiori, residui ligneo-cellulosici derivanti dalla manutenzione del verde cimiteriale	

A differenza delle indicazioni della circolare, si sono mantenuti in questo schema i materiali lapidei nella colonna dei rifiuti speciali, per considerazioni che esulano dal presente lavoro. Per i rifiuti speciali si pone la questione delle modalità di smaltimento e già altri Autori si stanno cimentando sulle metodologie e tecnologie che possono rispondere meglio alle disposizioni vigenti (n.d.r.: vedasi la Circolare Federgasacqua Servizi funerari n. 3544 del 24/4/96 riportata in documentazione).

Il presente intervento vuole occuparsi dell'aspetto amministrativo che consegue all'individuazione di rifiuti speciali quali risultanti dall'attività cimiteriale.

Infatti con l'art. 3 del D.L. 9 settembre 1988, n. 397 convertito, con modificazioni, nella legge 9 novembre 1988, n. 475 <sup>(4)</sup> si è provveduto (comma 1) all'istituzione del catasto dei rifiuti

- (A) speciali,
- (B) speciali di origine industriale assimilabili agli urbani o
- (C) tossici e nocivi.

Detto "catasto" è stato attribuito alle regioni che, peraltro, potevano delegarne le provincie, mentre le modalità di tenuta venivano rinviate ad un successivo decreto ministeriale.

In tale quadro, ai soggetti produttori o titolari di impianto di smaltimento è stato imposto l'obbligo di comunicare alla regione (o alla provincia, se delegata) la quantità e qualità dei rifiuti prodotti e smaltiti, comunicazione da rendersi annualmente entro 28 febbraio di ciascun anno, a partire dall'entrata in vigore della norma istituiva del "catasto dei rifiuti".

Oltre all'obbligo della comunicazione annuale e con le medesime finalità agli stessi soggetti è stato imposto l'obbligo della tenuta di un "registro di carico e scarico", peraltro già previsto dall'art. 19 del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, ma l'innovazione è consistita nel fatto dell'estensione ai produttori di rifiuti speciali derivanti da lavorazioni industriali ed artigianali.

Alcune regioni, con la propria legislazione attuativa, talora anche con semplici circolari <sup>(5)</sup>, hanno esteso il concetto anche alle attività dei "servizi", in quanto se fossero state soggette solo le lavorazioni industriali ed artigianali, tale obbligo non potrebbe essere applicabile ai cimiteri.

L'inadempienza dell'obbligo della tenuta del registro di carico e scarico dei rifiuti speciali provenienti dall'attività cimiteriale e l'infedeltà nella denuncia annuale sono sanzionate penalmente con l'arresto fino a sei mesi e l'ammenda fino a £. 10 milioni.

È su questo punto, sulle verifiche circa la regolare tenuta del registro di carico e scarico dei rifiuti speciali derivanti dall'attività cimiteriale che si hanno notizie di interventi da parte di ufficiali di polizia giudiziaria.

<sup>4</sup> - Il cui testo coordinato risulta in G.U. 10.12.1988, n. 289.

<sup>5</sup> - Si cita ad esempio, la Regione Veneto che con circolare del Presidente della Giunta Regionale del 17 febbraio 1989, n. 4 ha esteso il concetto di rifiuti speciali ai servizi e agli impianti "autorizzati", con la conseguenza di estendere l'obbligo di comunicazione annuale, anche al di fuori della stretta previsione della legge.

Tra l'altro, qui torna la questione, già segnalata, circa gli impianti "autorizzati".

Molti responsabili di cimiteri <sup>(6)</sup> si sono trovati, abbastanza imprevedibilmente, di fronte a temi del tutto non affrontati in precedenza e, per questo, disorientati.

Ma anche coloro che ne avevano conoscenza, in molti casi, non vi avevano provveduto non certo per cosciente volontà di inadempimento, quanto piuttosto nella convinzione che i rifiuti speciali risultanti dall'attività cimiteriale non rientrassero tra quelli per cui l'obbligo della tenuta del registro di carico e scarico e della denuncia annuale, per alcune considerazioni:

- i cimiteri non costituiscono lavorazioni industriali ed artigianali,
- seppure trattasi di servizi, è da dubitare la legittimità dell'estensione dell'obbligo con lo strumento della circolare, come avvenuto in alcune regioni, per cui l'obbligo non sussiste in base ad una norma di legge o avente forza di legge <sup>(7)</sup>, ma anzi dovrebbe essere sostenibile proprio il contrario,
- i cimiteri sono essi stessi impianti di smaltimento, ma soggetti ad una propria specifica normativa, di natura sanitaria e quindi che dovrebbe (almeno in teoria) essere del tutto e necessariamente compatibile con le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute che la normativa in questione si prefigge,
- i cimiteri sono impianti esclusivamente pubblici, la cui responsabilità è riferita all'Autorità Sanitaria Locale (Sindaco), e sottoposti alla vigilanza sanitaria delle aziende USL <sup>(8)</sup>, cioè di organi già istituzionalmente titolari di funzioni in materia ambientale,
- il fatto che l'adempimento, in sé, costituisce una formalità esclusivamente amministrativa, mentre l'obiettivo sostanziale delle disposizioni antinquinamento sta nel porre in essere tutte quelle misure di controllo e metodologiche che evitino ogni forma di pericolo ambientale,
- la presenza di forme di registrazione (i registri prescritti dall'art. 52 del D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285) che già hanno una natura (sostanziale) di registri di carico e scarico, seppure non direttamente riferiti ai rifiuti speciali derivanti dall'attività cimiteriale (ma nulla vieterebbe di utilizzarli anche a questo scopo, visto che non esiste un "modello ufficiale" per detti registri, per cui sarebbe cosa del tutto agevole prevedere qualche indicazione aggiuntiva ai registri già in uso, destinando una o più colonne alle indicazioni circa lo smaltimento dei rifiuti speciali di risulta anzidetti <sup>(9)</sup>).

Ma se l'adempimento deve essere rispettato, lo si potrà anche rispettare, pur ritenendolo ridondante, se non che ci si trova di fronte ad alcune esigenze operative che non lo facilitano.

Alcune leggi regionali <sup>(10)</sup> hanno previsto una formulazione "ufficiale" per i registri di carico e scarico, che pertanto non risulta, o risulterebbe, derogabile.

Ma questi modelli ufficiali, essendo sorti per impianti di smaltimento o per discariche, mal si adattano alla specificità dei rifiuti speciali derivanti da attività cimiteriali.

Occorre quindi costruire modelli di registri di carico e scarico?

È legittimo discostarsi dai "modelli ufficiali"?

Si tratta di due domande che appaiono del tutto legittime e non peregrine, se solo si pensa che l'inadempimento o la non fedele dichiarazione potrebbe avere conseguenze penali.

---

<sup>6</sup> - Anche se si dovrebbe fare riferimento alle autorità individuate dall'art. 51 del D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 (Sindaco e coordinatore sanitario, o chi per esso, delle aziende USL), la preoccupazione dei dirigenti e funzionari dei cimiteri non è infondata, dal momento che i dipendenti devono anche evitare che i responsabili legali vengano sanzionati, per inadempimenti tutto sommato evitabili, ove conosciute, anche per la considerazione che l'adempimento non appare particolarmente gravoso. Forse, può apparire inutile, ma non certo insostenibile.

<sup>7</sup> - Cfr.: art. 23 Costituzione.

<sup>8</sup> - Anche su questo versante, si conoscono ben pochi interventi, se non dopo l'emanazione della circolare del Ministero della sanità n. 24 del 24 giugno 1993, e generalmente limitati a ricordare l'obbligo di tenuta di un registro di carico e scarico, senza indicazioni di maggiore dettaglio, tanto che qualche comune è stato indotto ad "autocostruirsi" registri, a farli vidimare al Sindaco, ecc., come se le aziende USL non conoscessero, neppure esse, e, comunque grossolanamente, la normativa antinquinamento. Infatti, se si fosse usciti da quest'approssimazione di ricordare l'obbligo della tenuta del registro di carico e scarico, e si fossero approfondite le norme regolatrici della materia, probabilmente gli stessi organi delle aziende USL avrebbero potuto rilevare alcune incongruità qui evidenziate o avrebbero fornito indicazioni un po' più precise e puntuali.

<sup>9</sup> - Si deve però ricordare che questi registri sono vidimati dal Sindaco e non dall'ufficio del registro, come invece previsto per i registri di carico e scarico dei rifiuti speciali.

<sup>10</sup> - Per la Regione Veneto, la L.R. 16 aprile 1985, n. 33, art. 38.

Questa Regione, con d.G.R. 24 aprile 1986, n. 2145, ha provveduto all'approvazione, tra l'altro, dei modelli dei registri di carico e scarico.

Nell'ipotesi che l'obbligo della tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti speciali risultanti dall'attività cimiteriale, sussista effettivamente, la risposta dovrebbe essere negativa.

Questo per il fatto che se si tratta di rifiuti speciali, essi vanno smaltiti secondo le disposizioni della specifica normativa, e tale vincolo è desumibile anche dall'ultima parte del comma 2 dell'art. 85 del D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285.

In ogni caso, si vuole qui intenzionalmente sostenere l'impostazione contraria, non tanto nel negare la natura di rifiuti speciali, quanto per sostenere che l'estensione dell'obbligo della tenuta del registro di carico e scarico e della denuncia annuale non giunge fino ai rifiuti risultanti dall'attività cimiteriale, pur ammettendo l'estensione ai c.d. servizi <sup>(11)</sup>, proprio per la specificità di questa attività che già opera nel settore igienico-sanitario.

Questi registri devono presentare specifiche caratteristiche e requisiti formali prescritti dall'art. 19 del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 (cioè dalla norma che è stata estesa ai rifiuti provenienti dalle lavorazioni industriali ed artigianali).

Alcune caratteristiche sono chiaramente esclusivamente di carattere formale, ma la loro prescrizione da parte di un atto avente forza di legge porta a concludere per la loro inderogabilità. Si tratta del fatto che i fogli che compongono il registro debbano essere (preventivamente) numerati e bollati <sup>(12)</sup> dall'ufficio del registro del luogo in cui si trova l'impianto (nel nostro caso, il cimitero).

Pur trattandosi di elementi formali, essi vanno rispettati e l'utilizzo di altre forme o procedure (ad esempio, una vidimazione da parte del Sindaco, in analogia ai registri di cui all'art. 52 del D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285) consentirebbe di rilevare violazioni alle disposizioni in materia antinquinamento.

La funzione della numerazione e della vidimazione è quella di impedire l'alterazione del registro, assicurandone certezza fidefacente.

Anche se non viene esplicitamente previsto, la tenuta dei registri deve essere effettuata con le ordinarie procedure per la tenuta degli atti pubblici, per cui i registri non possono essere soggetti ad alterazioni, correzioni e simili, se non con la forme tipiche prescritte per tali atti <sup>(13)</sup>.

Dal punto di vista sostanziale, i registri devono contenere i dati relativi alla quantità, alla natura, alla composizione e alle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti.

Quest'ultima indicazione consente di riconfermare l'affermazione precedente circa l'inidoneità dell'utilizzo di tali registri anche per la fattispecie, pur dovendosi fare, come si dice, di necessità virtù.

Per quanto riguarda la quantità essa può essere espressa in termini di peso, oppure di volume, anche se si fornisce un'indicazione di preferenza per la prima indicazione, in quanto le comunicazioni obbligatorie usano questo riferimento <sup>(14)</sup>.

Questo comporta l'ulteriore aspetto di dover disporre di strumenti di misura e di effettuare le misurazioni medesime.

La natura invece è facilmente identificabile *ictu oculi* e quindi la sua indicazione non presenta particolari problemi, mentre sulla composizione possono sorgere alcune difficoltà.

Si pensi, ad esempio, alle parti di indumenti per le quali, in occasione delle esumazioni e delle estumulazioni, potrebbe non essere immediatamente ed agevolmente identificabile la composizione del tessuto.

Forse si tratta di un falso problema, potendo essere sufficiente un'indicazione di tipo generico del tipo "parti di tessuto" e simili, senza definire nei particolari le fibre della composizione.

<sup>11</sup> - Pur ribadendo l'inidoneità di strumenti non legislativi a qualificare tale obbligo come rilevante penalmente.

<sup>12</sup> - Tecnicamente, si dovrebbe usare il termine di *vidimazione*.

<sup>13</sup> - Gli altri termini, dovranno essere evitate abrasioni, cancellazioni, correzioni.

Occorrendo di dover effettuare rettifiche delle scritturazioni eseguite si dovrà procedere con la tecnica delle postille, circondando le parole da rettificare con una linea di inchiostro, in modo che il testo rimanga del tutto leggibile, e provvedendo con l'indicazione per chiamata in calce del testo rettificato, munendo tale annotazione della data e della firma.

<sup>14</sup> - Come si potrà verificare nel M.U.D., di cui si farà cenno *infra*.

I "modelli ufficiali" dei registri predisposti da alcune regioni consentono di sostenere quest'ultima impostazione.

Inoltre, le norme prescrivono che i registri siano oggetto di conservazione per almeno 5 anni dall'ultima registrazione effettuata (per impianti di produzione e trasporto), mentre per gli impianti di stoccaggio definitivo il registro deve essere conservato a tempo indeterminato.

In caso di cessazione dell'attività i registri vanno consegnati all'autorità autorizzatrice, il che farebbe presumere che i cimiteri (almeno per la parte "attrezzata" al reinterro dei rifiuti speciali risultanti dall'attività cimiteriale) siano in possesso dell'autorizzazione regionale (o della provincia, se delegata) e la cessazione dell'attività potrebbe verificarsi nel caso di soppressione dei cimiteri o di concentrazione in un unico (o altro) cimitero, tra più cimiteri comunali, dell'attività di "smaltimento" dei rifiuti speciali risultanti dall'attività cimiteriale.

La più volte segnalata inidoneità dei registri (nella formulazione di alcuni "modelli ufficiali"), porta alla formulazione di una proposta, cioè di richiedere un intervento dell'ANCI presso le regioni per una flessibilizzazione dei moduli dei registri o per concordare uno specifico modello particolarmente semplificato e costruito per le specifiche caratteristiche che hanno i rifiuti speciali risultanti dall'attività cimiteriale.

Su questa proposta, vi potrebbe essere un ruolo particolarmente attivo della **SeFit**, l'organizzazione di settore di area pubblica, aderente alla Federgasacqua - CISPEL, sia per la sua funzione, sia per il fatto che questa organizzazione rappresenta le aziende pubbliche e i comuni, questi ultimi coinvolti in prima linea sulla questione, se non altro per il fatto che i cimiteri possono essere esclusivamente comunali <sup>(15)</sup>, forse con l'unica eccezione del Ministero della difesa <sup>(16)</sup>.

In questo senso, la SeFit potrebbe attivare le procedure necessarie per un intervento in questo senso, anche se l'obiettivo reale non dovrebbe essere quello di promuovere presso le regioni l'adozione di speciali "modelli ufficiali" per i registri di carico e scarico dei rifiuti speciali risultanti dall'attività cimiteriale, quanto piuttosto la chiarezza sul fatto che i cimiteri, assolvendo già per loro intrinseca natura, la funzione di "impianti di smaltimento" non siano tenuti a questo obbligo, ma piuttosto che esso è già assolto con la tenuta dei "classici" registri cimiteriali di cui all'art. 52 del D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 (ove necessario, integrati con quale indicazione aggiuntiva).

Non si deve dimenticare che, purtroppo, si è dovuta adottare una legge per prescrivere il divieto di aggravamento delle procedure <sup>(17)</sup>, quando sarebbe dovuto essere sufficiente l'ordinario buon senso <sup>(18)</sup>.

Sulla medesima prospettiva dovrebbe muoversi l'azione per quanto riguarda la denuncia annuale, dal momento che il modello previsto <sup>(19)</sup> parimenti si presenta come scarsamente adatto.

Infatti, questo modello, oggi noto come M.U.D. <sup>(20)</sup>, è stato approvato con D.P.C.M. 6 luglio 1995 <sup>(21)</sup> e concerne gli obblighi di denuncia, dichiarazione o comunicazione periodica <sup>(22)</sup> connesse all'attuazione delle seguenti norme:

- a) art. 3, comma 3, della legge 9 novembre 1988, n. 475;
- b) decreto del Ministero dell'ambiente 14 dicembre 1992;
- c) art. 8 del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915;
- d) art. 11 del D.P.R. 10 settembre 1982, n. 915;
- e) art. 10 del D.L. 10 maggio 1995, n. 162.

<sup>15</sup> - Anche se il Ministero della difesa con il suo Commissariato Generale per le Onoranze ai Caduti fa eccezione ha questa regola, ma si tratta di un'eccezione che conferma la regola, in quanto il "sistema militare" è quanto di più caratteristicamente pubblico che vi possa essere.

<sup>16</sup> - Almeno oggi; nel Medio Evo e Rinascimento avevamo anche forma private di attività militare, esistono ancora formazioni mercenarie, in genere trattate non ufficialmente, e comunque attive in situazioni in cui la forma "stato" sia in crisi. Ma queste sono solo osservazioni "di colore".

<sup>17</sup> - Cfr.: art. 1, comma 2 legge 7 agosto 1990, n. 241.

<sup>18</sup> - E non è detto che la legge si sufficiente ....

<sup>19</sup> - Questa volta, uniforme su base nazionale e non a carattere regionale.

<sup>20</sup> - Acrostico per : Modello Unico di Dichiarazione in materia ambientale.

<sup>21</sup> - Pubblicato nel supplemento ordinario n. 93 alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 175 del 28 luglio 1995.

<sup>22</sup> - Il M.U.D. è strutturato per un utilizzo anche mediante il ricorso a supporti magnetici, nel rispetto dell'art. 2 del D.Lgs. 12 febbraio 1993, n. 39. Va presentato alla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, che successivamente trasmette i dati alle amministrazioni competenti.

Andando a verificare questo modello e i relativi allegati, si può notare come non vi siano voci che si adattino agevolmente ai rifiuti speciali risultanti dall'attività cimiteriale, per se è vero che si parla dello zinco, del legno, dei tessuti, ma anche genericamente di attività sanitarie o di attività degli enti locali, ma mai in nessun caso della specifica attività cimiteriale.

Questo importa la necessità di operare spesso per analogia, ma il ricorso all'analogia non può che lasciare perplessi laddove si pensi che l'infedele dichiarazione rileva penalmente: è evidente come l'analogia possa indurre a valutazioni soggettive e questo mal si concilia con la rilevanza anche penale della dichiarazione, esponendo il compilatore (e il responsabile legale dell'ente, cioè il Sindaco) ad ulteriori valutazioni soggettive degli ufficiali di polizia giudiziaria o, finanche, del Magistrato.

Questa situazione di incertezza, che si somma con la labilità (usiamo questo termine) dell'obbligo, contrasta con i principi su cui si dovrebbe basare uno Stato di diritto, cioè la certezza della fattispecie penali!

L'aspirazione che da ciò esce non è tanto quella della non compilazione del registro di carico e scarico e della denuncia annuale, quanto piuttosto, banalmente, quella della certezza sugli adempimenti che le Amministrazioni Comunali (e, se vi siano o quando ci saranno, degli enti gestori dei cimiteri <sup>(23)</sup>), proprio per evitare che soggetti pubblici siano oggetto di interventi di verifica, i cui esiti possono non essere sempre ragionevoli.

Ma qui si pone anche un'ulteriore questione: se esiste, come esiste, l'art. 51, comma 2, del D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, quale ruolo chiarificatore hanno sin qui avuto gli organi delle aziende USL?

Si ha infatti l'impressione che i meno "coordinati" risultino proprio questi soggetti e quindi dovremmo porci anche la domanda, non accademica, delle responsabilità cui possono rispondere per non avere adempiuto alla disposizione di proporre "al sindaco i provvedimenti necessari per assicurare il regolare servizio".

Visto che ci si sta muovendo in "area pubblica", appare difficilmente ipotizzabile che i sindaci di tutta Italia abbiano ritenuto dolosamente di inadempiere le prescrizioni qui esaminate, quanto piuttosto che abbiano agito con perfetta buona fede ritenendo di operare una conduzione dei cimiteri in termini di ordinaria diligenza, anche sotto il profilo ambientale.

Le carenze, semmai, appaiono imputabili agli organi delle aziende USL che non si sono preoccupati di segnalare l'obbligatorietà di queste registrazioni amministrative.

La generalizzazione del fenomeno forse segnala un altro aspetto : l'insussistenza dell'obbligo.

---

<sup>23</sup> - Si sta evidentemente pensando alle aziende speciali, che in alcune realtà vengono sempre più spesso interessate dai Comuni per questa attività o alle altre forme di gestione che da alcune parti stanno avanzando.