

ALLEGATO 2

L.R. Liguria 10 luglio 2020, n. 15 “Disciplina in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali e norme relative alla tumulazione degli animali di affezione”

CONSIDERAZIONI

Nell'ampia e controversa legislazione regionale in tema di polizia mortuaria, interviene, adesso, la Liguria, con un provvedimento legislativo di un certo rilievo quantitativo: otto distinti capi e complessivamente cinquantasette articoli, con il proposito di disciplinarne tutti gli aspetti e aggiungere la possibilità di seppellire nei cimiteri anche le ceneri di animali di affezione.

La complessità del testo porta a ritenere che l'applicazione di questa nuova legge dovrà essere accompagnata da una robusta serie di chiarimenti, anche perché – nonostante quanto previsto nelle disposizioni transitorie (art. 53, co. 6: *“Per tutto quanto non espressamente previsto o non diversamente disposto dalla presente legge e dai provvedimenti da essa derivanti, continuano ad applicarsi in materia funeraria le disposizioni di cui al d.p.r. 285/1990 e successive modificazioni e integrazioni.”*), in molti casi non è agevole distinguere il vecchio dal nuovo, quando anche termini contenuti nella normativa pre-esistente assumono un significato diverso alla luce della nuova disciplina regionale.

È il caso della distinzione tra *‘salma’* e *‘cadavere’*, considerati termini equivalenti nel R.D. 1265/1934 e nel D.P.R. 285/1990, sua attuazione, che nella legge ligure in commento indicano due diversi modi di intendere il defunto: il primo è il *“corpo umano rimasto privo delle funzioni vitali fino a ventiquattrore dalla constatazione di decesso o prima dell'accertamento di morte”* (art. 2, co. 1, n. 13); il secondo è il *“corpo del defunto privo delle funzioni cardiorespiratorie e cerebrali dopo le ventiquattrore dalla constatazione di decesso o una volta eseguito l'accertamento di morte secondo quanto previsto dalla vigente legislazione”* (art. 2, co. 1, n.5); distinzione ulteriormente ribadita nella definizione del termine *‘trasporto funebre’* che riguarderà solo il *“trasferimento di cadavere o resti mortali dal luogo di decesso o di accertamento o di rinvenimento fino al luogo di sepoltura o di cremazione”* (art. 2, co. 1, n. 16).

Nasce quindi una nuova attività funebre quella del *“Trasferimento di salma durante il periodo di osservazione”*, (disciplinata dall'art. 12, con l'uso di una terminologia già utilizzata in altre regioni), di chiara ed esclusiva competenza dell'impresa funebre, che può essere svolta *“a seguito della certificazione rilasciata dal medico intervenuto, dal direttore sanitario o suo delegato oppure dal medico curante, che escluda il rischio per la salute pubblica”*. I perimetri di questa attività risultano però indefiniti, riguardando anche defunti per i quali si sia già proceduto all'accertamento della morte mediante l'esecuzione dell'elettrocardiogramma o di quelli sottoposti a prelievo di organi o a riscontro diagnostico (art. 12, co. 4 e 5), definiti dalla stessa legge *‘salme’* e non *‘cadaveri’*.

In conseguenza della separazione tra trasferimento di salma e trasporto funebre, restano altresì indeterminate le caratteristiche dei mezzi da impiegare, che non sono previste dalla stessa legge. Sul punto, la Giunta regionale non può intervenire: quest'ultima, infatti, viene delegata ad emanare disposizioni sui *“requisiti dei mezzi del trasporto funebre e delle autorimesse”* (art. 3, co. 2, lett. d). Incerti, inoltre, sono i profili di responsabilità degli operatori addetti ai trasferimenti di salma, che, stante quella che sembrerebbe la natura *‘a richiesta’* di questa attività, non sarebbero incaricati di pubblico servizio, come esplicitamente affermato per gli addetti al trasporto di cadavere (art. 22, co. 2).

Scelta quest'ultima che suscita non poche perplessità, anche perché l'interesse di giustizia sembra essere trascurato anche per quanto riguarda la certificazione del *‘medico intervenuto’*, figura professionale indefinita e non tenuta ad esplicitare le cause della morte. Questa certificazione, che consentirebbe il trasferimento di salme da parte di addetti (in questo senso) *‘irresponsabili’*, non deve appalesare, dal punto di vista documentale, l'esclusione di eventuali sospetti di reato. Si noti che si tratta di trasporti anche da un Comune all'altro o fuori Regione, per i quali non appare sufficiente il richiamo ai *“principi di reciprocità”* (art. 12, co. 4), la cui genericità impone una loro chiara declinazione presumibilmente con altri provvedi-

menti attuativi, auspicabilmente non lesivi dell'unità e della indivisibilità della Repubblica e da ciò che costituzionalmente ne discende.

Agli effetti pratici, la norma comporta poi non solo lo spostamento di un necroscopo diverso da quello della ASL di decesso, ma anche l'onere di trasmissione a quest'ultimo, da parte del Comune, della scheda ISTAT ricevuta dal curante, ipotesi non prevista dal D.P.R. 285/1990 e nemmeno dalla legge Liguria, generando potenzialmente, in caso di omissione, una fattispecie idonea a produrre la richiesta di riscontro diagnostico per carenza di evidenze di assistenza medica. Peraltro, la repentina sottrazione del defunto dall'esame del curante, tenuto alla compilazione della scheda ISTAT riguardante le cause del decesso, potrebbe indurre quest'ultimo (per stare tranquillo, dovendo egli escludere documentalmente sospetti di reato) a chiedere il riscontro medesimo.

La previsione di un carattere esclusivamente privatistico di questa attività è parzialmente attenuata da un riferimento, operato dalla stessa legge, a un non ben precisato servizio comunale *"obbligatorio di trasporto di salma o di cadavere nei casi di indigenza del defunto, stato di bisogno della famiglia o disinteresse da parte dei familiari o per altre esigenze individuate dal Comune a tutela dell'igiene e della sanità pubblica"* che il Comune può solamente richiedere *"ai soggetti che esercitano l'attività funebre di effettuare, secondo il criterio della turnazione o tramite bandi di affidamento"* (art. 19, co. 9). Disposizioni che generano non poche perplessità anche alla luce della sorte di altre iniziative regionali dello stesso tenore variamente censurate (vedi *ex plurimis* A.G.C.M. AS 1153), senza peraltro precisare se tale trasporto *obbligatorio* abbia come destinazione esclusiva la struttura comunale o, nel caso di trasferimento di salma, possa contemplare altre sedi (ad es. casa funeraria, domicilio del defunto) per il completamento del periodo di osservazione.

Nel silenzio riguardo al trasferimento di salma, è possibile ipotizzare che esso non sia assoggettabile a diritti comunali, pur tuttavia rimane a carico di chi lo ha richiesto o disposto (art. 19, co. 12), mentre la legge ligure interviene positivamente escludendo questa possibilità per il trasporto funebre che *"non può essere gravato di alcun diritto fisso e le domande e le autorizzazioni al medesimo sono esenti da bolli."* (art. 19, co. 13).

Affacci legislativi, questi ultimi, sicuramente eccedenti le finalità di tutela della salute dichiarate all'art. 1, che fanno della Liguria una 'zona franca' rispetto alle indicazioni costituzionali e alle leggi nazionali anche su materie di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, co. 2, lett. e) e art. 119 Cost., per non citare l'art. 19 D.P.R. 285/1990, che la giurisprudenza amministrativa riconosce vigente).

Per quanto riguarda l'attività funebre – ambito che comprende tanto il *"trasferimento di salma"* quanto il *"trasporto di cadavere, di resti mortali"* (art. 6, co. 1, lett. c) – essa è *"consentita unicamente a ditte individuali o società di persone o di capitali che abbiano presentato la SCIA al Comune ove esse hanno le proprie sedi, corredata delle prescritte autocertificazioni in merito al possesso dei requisiti indicati [...] e circa l'assenza di cause ostative [...]"* (art. 6, co. 2).

Secondo le direttive comunitarie e la legge nazionale, l'adozione della procedura SCIA supera il vecchio schema autorizzatorio delle attività private. Eppure, nella legge regionale non poche volte se ne fa riferimento. Ecco infatti che se ne parla con riferimento a:

- Art. 2, co. 1, n.14 *"sala del commiato: struttura gestita da soggetti autorizzati allo svolgimento dell'attività funebre;"*
- Art. 4, co. 1, lett. a) [Il Comune] *"rilascia le autorizzazioni, previa presentazione di SCIA, previste dalla presente legge;"*
- Art. 6, co. 2, lett. a), n.6 impresa funebre come *"soggetto richiedente l'autorizzazione"*;
- Art. 6, co. 2, lett. b) impresa funebre come *"altro soggetto in possesso dell'autorizzazione all'attività funebre"* e di *"Comune autorizzante"*;
- Art. 6, co. 5 *"È vietata l'intermediazione nell'attività funebre intesa [...] a favore di un altro soggetto autorizzato"*;
- Art. 6, co. 11 *"In caso di recidiva si può procedere alla sospensione dell'attività funebre da uno a tre mesi e per casi particolarmente gravi può essere disposta la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività."*;
- Art. 7, co. 7 *"Presso la Regione è istituito un elenco delle imprese autorizzate a svolgere attività funebre"*;
- Art 16, co. 1 *"Per casa funeraria si intende la struttura gestita da soggetti autorizzati allo svolgimento dell'attività funebre"*.

Parrebbe che la Liguria abbia inteso con ciò stabilire che – a differenza di quanto previsto dalla legge – occorre comunque, in aggravio rispetto alle disposizioni statali che non lo prevedono, che i Comuni siano in ogni caso tenuti all’emanazione di un provvedimento autorizzatorio per ogni SCIA, anche in caso di esito positivo dell’attività istruttoria rispetto a quanto presentato:

- Art. 16, co. 3 *“Il Comune territorialmente competente autorizza tramite SCIA la realizzazione e la gestione della casa funeraria ed il gestore definisce gli orari di apertura in funzione dei servizi funebri e delle condizioni di accessibilità da garantire.”*;
- Art. 17, co. 1 *“Il Comune territorialmente competente autorizza tramite SCIA la realizzazione e la gestione della sala del commiato.”*.

A latere, si segnala che presso la casa funeraria (art. 16, co. 1) – che è struttura gestita da *“soggetti autorizzati allo svolgimento dell’attività funebre”* – verrebbero praticati sulle salme e sui cadaveri non ben precisati *“trattamenti conservativi”*, comunque eccedenti i profili dell’attività funebre che (art. 6, co. 1, lett. d) dovrebbero essere quelli limitati alla *“cura, composizione e vestizione di salme e di cadaveri, ivi compresi gli interventi di tanatocosmesi”*.

Infine, va evidenziato che, con speculare considerazione, i requisiti dell’impresa funebre, compresi quelli formativi, sono stabiliti con puntualità – cosa che in altre disposizioni regionali è stata censurata o sottoposta a rilievi di costituzionalità in quanto invasiva della materia della concorrenza – mentre per le case funerarie e le case del commiato nulla viene ulteriormente disposto (ad es. riserve urbanistiche), né la legge opera un rinvio ad una normazione successiva. In sostanza, l’autorizzazione ‘tramite SCIA’ diventa un atto sostanzialmente ricettizio, la cui opinabilità sembra fortemente inidonea a fondare una sorta di ‘recinto’ regionale per l’esercizio di un’attività privata liberalizzata sul territorio nazionale come quella funebre.

Venendo alla parte cimiteriale, il provvedimento regionale interviene con una certa robustezza, determinando, all’art. 28, nuove condizioni di esercizio di una materia disciplinata dall’ordinamento nazionale e affidata ai Comuni (art. 117, co. 2, lett. p) Cost.).

Si tratta di questioni non marginali, perché la legge, dopo aver separato la *‘gestione dei cimiteri’* dalla *‘gestione cimiteriale’* e dichiarato la prima *“incompatibile con l’attività funebre e con l’attività commerciale marmorea e lapidea”* (art. 28, co. 4), prevede che la seconda sia limitata (art. 28, co. 3) a *“l’accettazione e la custodia dei cadaveri o dei feretri al termine del servizio funebre, la relativa custodia, la tenuta dei registri amministrativi e la trasmissione documentale con il Comune di riferimento, la gestione delle inumazioni, la vigilanza e la manutenzione del verde e delle aree comuni, la gestione delle concessioni cimiteriali e le esumazioni ordinarie, la gestione dei templi laici.”* Si nota una certa sovrapposizione di funzioni amministrative e compiti operativi, oltre a varie elisioni ed indeterminazioni. Eccone alcuni esempi:

- talune operatività assumono, infatti, una natura con profili pubblicistici incerti, in quanto i comuni (art. 28, co. 2) *“possono stabilire con atto motivato da comunicare alla Regione che le aziende svolgenti attività funebre possono, a completamento del servizio funebre, svolgere le operazioni di cui all’articolo 2, comma 2, lettera d)”* ⁽¹⁾. Questo comporta che le imprese funebri possono rendere attività eccedenti il perimetro del loro esercizio (art. 6) e per le quali non sono tenute a dichiarare mezzi e materiali necessari, e che le operazioni di tumulazione, esumazione ed estumulazione possono essere completamento di un servizio funebre. Il legislatore regionale, però, lascia indefinite nel tempo e nelle causali le altre operazioni che siano *‘propedeutiche’*, o *‘correlate’*;
- il comma 7 dell’art. 28 individua, poi, la *‘chiusura del loculo’* come attività separata dalla tumulazione stessa, realizzandone così, se richiesta, una possibile ulteriore liberalizzazione a favore di *“società marmista, edile [...] purché abilitata dal Comune stesso per l’esecuzione dei lavori cimiteriali.”*

Da queste disposizioni innovative sembrerebbe nascere una sorta di liberalizzazione di attività connaturate ad un servizio pubblico universale posto in capo ai Comuni, senza oltretutto che vi sia alcuna previsione di disciplina collegata, e proprio questa mancanza potrebbe incidere su aspetti concorrenziali: ad esempio, si segnala come la distinzione tra impresa funebre capace di eseguire operatività cimiteriali ed altra non in grado (non altrimenti disciplinata come invece accade per le case funerarie e le sale commiato), finirebbe

⁽¹⁾ [d. servizi di tumulazione (deposito all’interno di un loculo), esumazione (estrazione di resti inumati), inumazione (deposito nel terreno), estumulazione (estrazione del feretro dal loculo) del cadavere e altre attività ad esse propedeutiche o ad esse correlate].

con il determinare un vantaggio competitivo indebito rispetto ad un profilo di attività non normato rispetto al core dell'impresa funebre stessa.

D'altra parte, il fatto che alcune 'chiusure di loculo' siano svolte privatamente non esime il Comune che gestisce 'le concessioni cimiteriali' dal dovervi provvedere in via generale, rimanendo peraltro incerto, nello stesso dettato legislativo, se questa attività – separata dalla tumulazione – possa essere gestita dall'impresa funebre 'a completamento del servizio' o se essa debba limitarsi al solo 'deposito [si presume del feretro] all'interno del loculo'. Peraltro, queste riserve – aventi per oggetto i loculi – non sembrano valere per la gestione dei colombari per urne e cassetine ossario, rimaste di esclusiva competenza comunale.

Per quello che riguarda la cremazione, la legge regionale sembrerebbe operare un più saldo riferimento ai principi contenuti nell'art. 3 della Legge nazionale (L. 130/2001), anche se non mancano le incertezze, in quanto il richiamo alla volontà del defunto avviene solamente per la scelta della cremazione e per la dispersione delle ceneri (art. 47). Oltretutto, senza cenni di sorta sulle leggi regionali già intervenute in Liguria, proprio sulla materia della cremazione.

Invece, ciò non sembra occorrere per le altre destinazioni possibili. Ai sensi dell'art. 48, co. 2), "A richiesta, l'urna sigillata può essere consegnata agli aventi titolo per la conservazione in cimitero, per l'affido familiare o per la dispersione.", un sostanziale alleggerimento rispetto al 'principio' dettato dall'art. 3 co. 1, lett. e) della citata L. 130/2001, che dispone che le altre destinazioni siano "disciplinate prevedendo, nel rispetto della volontà espressa dal defunto, alternativamente, la tumulazione, l'interramento o l'affidamento ai familiari".

Incongruo, inoltre, appare l'obbligo di raccogliere in un'urna sigillata e riportante i dati anagrafici del defunto le ceneri destinate al cinerario comune, quando peraltro l'art. 33 della stessa legge ligure definisce tale struttura come destinata "alla raccolta delle ceneri [e non delle urne] nel caso in cui non siano richieste dai familiari per altra collocazione". Peraltro, l'art. 80, co. 6, del D.P.R. 285/1990 prevede che esso sia un luogo per "la raccolta e la conservazione in perpetuo e collettiva delle ceneri provenienti dalla cremazione delle salme, per le quali sia stata espressa la volontà del defunto di scegliere tale forma di dispersione dopo la cremazione oppure per le quali i familiari del defunto non abbiano provveduto ad altra destinazione".

Il comma 5 dell'art. 48, invece, prevede che la comunicazione all'ufficiale di Stato civile che ha autorizzato la cremazione di "qualsiasi variazione del luogo e del soggetto presso cui l'urna è conservata" non sembra poter produrre alcun effetto, posto che la tenuta di eventuale registro non è proceduralizzata nel regolamento statale di stato civile e non figura tra i suoi compiti (peraltro si tratta di una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato).

Rispetto alla legislazione regionale pre-esistente, si registra lo spostamento di attribuzioni riguardo alle cremazioni dei resti mortali, non più assentite dall'ufficio comunale ai sensi del D.P.R. 254/2003, ma da autorizzate dall'ufficiale di Stato civile, secondo la procedura di cui all'art. 3, co. 1, lett. g) della L. 130/2001 ⁽²⁾.

Le stesse cremazioni possono essere altresì 'disposte' dal Comune (art. 41, co. 2), sembrerebbe senza ulteriore necessità di assenso di terzi. Nello stesso comma analoga facoltà dispositiva viene attribuita al Comune anche per la "cremazione delle ossa raccolte nell'ossario comune.", per le quali la determinazione degli aventi titolo, oltre all'attribuzione nominale delle ossa stesse, sarebbero quanto meno problematiche.

Per quanto riguarda la tumulazione "in urna separata" di "ceneri degli animali di compagnia o di affezione" (art. 54, co. 1), tema che ha innalzato il provvedimento regionale a cospicui onori mediatici, la soluzione individuata non si discosta dall'ipotesi già suggerita da SEFIT a suo tempo, che era quella di trattare le urne alla stregua di altri oggetti d'affezione che, in occasione di funerale, già oggi possono essere inseriti nelle

⁽²⁾ L. 130/2001, Art. 3, co. 1, lett. g): "l'ufficiale dello stato civile, previo assenso dei soggetti di cui alla lettera b), numero 3) [*], o, in caso di loro irreperibilità, dopo trenta giorni dalla pubblicazione nell'albo pretorio del comune di uno specifico avviso, autorizza la cremazione delle salme inumate da almeno dieci anni e delle salme tumulate da almeno venti anni;"

[*] 3) in mancanza della disposizione testamentaria, o di qualsiasi altra espressione di volontà da parte del defunto, la volontà del coniuge o, in difetto, del parente più prossimo individuato ai sensi degli articoli 74, 75, 76 e 77 del codice civile e, in caso di concorrenza di più parenti dello stesso grado, della maggioranza assoluta di essi, manifestata all'ufficiale dello stato civile del comune di decesso o di residenza. Nel caso in cui la volontà sia stata manifestata all'ufficiale dello stato civile del comune di decesso, questi inoltra immediatamente il relativo processo verbale all'ufficiale dello stato civile del comune di ultima residenza del defunto;

sepulture o nelle tombe di famiglia e non giunge alle estremizzazioni della legge Lombardia sottoposte dal Governo a censure avanti alla Corte Costituzionale.

Il fatto che dette tumulazioni possano avvenire *“su richiesta o per volontà del defunto o dei suoi eredi”* escluderebbe altresì che possano essere all’uopo impiegate sepulture libere, ancorché concesse in vita al richiedente.

Più controversa la questione della liceità dell’apertura di sepolcri per l’inserimento postumo di tali urne, nella considerazione che il comma 2 dell’art. 54 precisa che si tratta di attività da svolgere *“nei limiti e nel rispetto dei vincoli derivanti dalla normativa comunitaria, nazionale e regionale in materia igienico sanitaria applicabile ai sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano e agli animali di affezione”*,. Tralasciando il fatto che, nell’ordinamento mortuario nazionale (per evidenti ragioni igienico sanitarie), l’apertura dei sepolcri prima della scadenza può avvenire solamente con modalità e secondo una casistica tassativamente disciplinata.

Un ultimo accenno va fatto ad una disposizione transitoria (art. 53, co. 1, primo periodo) *“Qualora il gestore del cimitero svolga anche attività funebre è d’obbligo la separazione societaria con proprietà diverse, da attuare entro dodici mesi dall’entrata in vigore della presente legge, fatta salva l’eventuale scadenza originaria della gestione antecedente a tale data”* nella considerazione che ‘gestore del cimitero’ è *in primis* il Comune (art. 4, co. 1) che *“assicura [...] le attività cimiteriali e di cremazione”* e che *“laddove non intenda procedere alla gestione diretta, può affidare la gestione dei cimiteri, [...]”* (art. 28, co. 1).

Il tema, quello della separazione societaria con proprietà diverse, già oggetto di controversie amministrative dibattute nelle opportune sedi, e più in generale quello delle incompatibilità tra attività funebri, cimiteriali e di cremazione (in qualche parte disatteso, come visto, dalla norma regionale stessa), afferiscono in maniera del tutto incidentale sulla *‘tutela della salute’* (o non vi afferiscono affatto) e più su quello della concorrenza. In quanto tali, andrebbero adeguatamente problematizzati e circoscritti, attesa anche l’indicazione della Corte Costituzionale (sentenze nn. 430/2007 e 274/2012), secondo la quale il limite di ammissibilità degli interventi normativi regionali è quello di avere effetti marginali o indiretti e di non essere in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato e tutelano e promuovono la concorrenza.

Sono pochi gli aspetti delle norme di polizia mortuaria che non risultano interessati dalla legge regionale ligure, con un articolato che in molti casi riproduce norme statali, mentre in altri opera modificazioni parziali nella lettera e anche nelle finalità. In altri, infine, introduce fattispecie del tutto nuove rispetto a quelle previste dal legislatore nazionale, per le quali a volte risulta arduo definire se si tratta di un concorso regionale rispetto alla previsione statale o di una innovazione *tout court*.

Questione – fra le altre – che riguarda il limite dei poteri legislativi delle regioni in tema di polizia mortuaria attualmente al vaglio della Corte Costituzionale.