



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE  
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME  
DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE  
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

---

Calabria	Legge n° 48 del 29/11/2019	BUR n°133 del 29/11/2019
ID:13536	Esito: Rinuncia impugnativa	(Scadenza 28/01/2020)

## ***Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria.***

La legge della regione Calabria n. 48 del 29/11/2019, recante "Disposizioni in materia funeraria e polizia mortuaria", presenta profili d'illegittimità costituzionale.

Si premette che la legge in oggetto ripropone disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria che erano già contenute nella legge regionale della Calabria n. 22 del 26 giugno 2018 (recante, peraltro, la medesima rubrica "Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria"), e per le quali il Consiglio dei ministri, nella riunione dell'8 agosto 2018, aveva deliberato l'impugnativa dinanzi alla Corte Costituzionale.

Tale legge è stata successivamente interamente abrogata dalla legge regionale 30 aprile 2019, n. 7, inducendo il Governo a rinunciare al ricorso (con delibera del Consiglio dei ministri del 19 giugno 2019).

La legge oggi in disamina si compone dei seguenti cinque titoli:

- I. Finalità e definizioni
- II. Competenze e attribuzioni
- III. Disciplina dell'attività funebre
- IV. Disciplina della cremazione
- V. Disposizioni di adeguamento e finali.

Le norme contenute nei menzionati titoli presentano alcune delle criticità di ordine costituzionale evidenziate nell'atto di impugnativa della menzionata legge regionale n. 22 del 2018.

Analogamente a quanto già evidenziato con riferimento a quest'ultima legge, anche l'atto normativo in oggetto ricalca, in parte, il disegno di legge Atto Senato n. 2492 - Disciplina delle attività nel settore funerario e disposizioni in materia di dispersione e conservazione delle ceneri - presentato in data 21 luglio 2016 ed il cui ultimo esame risale al mese di ottobre del 2017.

Ancora una volta il legislatore regionale si sostituisce a quello statale nel dettare, all'art. 2, principi generali, definizioni e qualificazioni che avrebbero dovuto - in realtà - costituire il perimetro (statale) all'interno del quale le regioni sarebbero state chiamate a svolgere "compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo", ai sensi dell'art. 3 del disegno di legge n. 2492.

La cornice normativa di riferimento nella materia in esame è costituita da varie fonti statali, così stratificate nel tempo:

- a) regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, "Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie." (articolo 343);
- b) codice civile (disposizioni concernenti gli atti di disposizione del proprio corpo, ex art. 5; testamento, art. 587 e segg.);
- c) d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, "Approvazione del regolamento di polizia mortuaria." (articoli 78-81);
- d) legge 30 marzo 2001, n. 130, recante "Disposizioni in materia di cremazione e dispersioni delle ceneri." (articolo 3).

Ciò premesso, la legge regionale ripropone alcune norme riguardanti sia l'esercizio dell'attività di impresa funebre sia la cremazione che, rispettivamente, violano il principio di libera concorrenza, e invadono la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), I) ed m), della Costituzione.

In particolare.

1) l'art. 8, che individua i requisiti dell'impresa funebre e dei soggetti a essa collegati, al comma 1, prevede l'obbligo di un'assunzione stabile da parte dell'impresa funebre di un responsabile abilitato alla transazione delle pratiche amministrative e degli affari. Tale norma restringe indebitamente l'accesso al mercato funebre e si pone in contrasto con quanto stabilito dall'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato con parere AS 1153 del 6 novembre 2014, nel parere reso in ordine alla legge regionale della Campania n. 12/2001, recante "Codice delle attività e delle imprese funebri", come modificata dalla l.r. 25 luglio 2013, n. 7. Alla stregua di detta pronuncia "l'imposizione di un rapporto di lavoro continuativo del lavoratore costituisce un

vincolo organizzativo rigido, suscettibile di restringere indebitamente l'accesso al mercato".

Ne consegue la violazione del principio di libera concorrenza, materia demandata alla legislazione esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

2) Le disposizioni di cui al Titolo IV, che disciplina la cremazione, e in particolare le disposizioni contenute nell'art. 16 (che costituisce l'unico articolo del Titolo IV), concernenti l'affidamento, la custodia e la dispersione delle ceneri, si sovrappongono, indebitamente, e senza richiamarla, alla previsione contenuta nell'art. 3 della legge 30 marzo 2001, n. 130 recante "Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri". Invero, si tratta di materia di competenza esclusiva statale, che afferisce all'ordinamento civile ed alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l) ed m), della Costituzione.

Il menzionato art. 3 della l.l. n. 130 del 1001, che apporta modifiche al regolamento di polizia mortuaria, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, prevede in particolare quanto segue:

"1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro della sanità, sentiti il Ministro dell'interno e il Ministro della giustizia, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, si provvede alla modifica del regolamento di polizia mortuaria, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, sulla base dei seguenti principi:

a) l'autorizzazione alla cremazione spetta all'ufficiale dello stato civile del comune di decesso, che la rilascia acquisito un certificato in carta libera del medico necroscopo dal quale risulti escluso il sospetto di morte dovuta a reato ovvero, in caso di morte improvvisa o sospetta segnalata all'autorità giudiziaria, il nulla osta della stessa autorità giudiziaria, recante specifica indicazione che il cadavere può essere cremato;

b) l'autorizzazione alla cremazione è concessa nel rispetto della volontà espressa dal defunto o dai suoi familiari attraverso una delle seguenti modalità:

1) la disposizione testamentaria del defunto, tranne nei casi in cui i familiari presentino una dichiarazione autografa del defunto contraria alla cremazione fatta in data successiva a quella della disposizione testamentaria stessa;

2) l'iscrizione, certificata dal rappresentante legale, ad associazioni riconosciute che abbiano tra i propri fini statutari

quello della cremazione dei cadaveri dei propri associati, tranne nei casi in cui i familiari presentino una dichiarazione autografa del defunto fatta in data successiva a quella dell'iscrizione all'associazione. L'iscrizione alle associazioni di cui al presente numero vale anche contro il parere dei familiari;

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;

4) la volontà manifestata dai legali rappresentanti per i minori e per le persone interdette;

c) la dispersione delle ceneri è consentita, nel rispetto della volontà del defunto, unicamente in aree a ciò appositamente destinate all'interno dei cimiteri o in natura o in aree private; la dispersione in aree private deve avvenire all'aperto e con il consenso dei proprietari, e non può comunque dare luogo ad attività aventi fini di lucro; la dispersione delle ceneri è in ogni caso vietata nei centri abitati, come definiti dall'articolo 3, comma 1, numero 8), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada); la dispersione in mare, nei laghi e nei fiumi è consentita nei tratti liberi da natanti e da manufatti;

d) la dispersione delle ceneri è eseguita dal coniuge o da altro familiare avente diritto, dall'esecutore testamentario o dal rappresentante legale dell'associazione di cui alla lettera b), numero 2), cui il defunto risultava iscritto o, in mancanza, dal personale autorizzato dal comune;

e) fermo restando l'obbligo di sigillare l'urna, le modalità di conservazione delle ceneri devono consentire l'identificazione dei dati anagrafici del defunto e sono disciplinate prevedendo, nel rispetto della volontà espressa dal defunto, alternativamente, la tumulazione, l'interramento o l'affidamento ai familiari;

f) il trasporto delle urne contenenti le ceneri non è soggetto alle misure precauzionali igieniche previste per il trasporto delle salme, salvo diversa indicazione dell'autorità sanitaria;

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;

h) obbligo per il medico necroscopo di raccogliere dal cadavere, e conservare per un periodo minimo di dieci anni,

campioni di liquidi biologici ed annessi cutanei, a prescindere dalla pratica funeraria prescelta, per eventuali indagini per causa di giustizia;

i) predisposizione di sale attigue ai crematori per consentire il rispetto dei riti di commemorazione del defunto e un dignitoso commiato".

Si precisa, al riguardo, che nonostante il regolamento previsto dall'art.3 della legge n. 130/2001 non sia stato adottato, il Consiglio di Stato, in sede consultiva, ha chiarito - con parere reso nell'Adunanza della Sezione Prima del 29 ottobre 2003, n. 2957, che si ritiene di condividere - quale sia il valore delle riferite disposizioni legislative:

"(omissis) Si premette che la legge 30 marzo 2001, n. 130, recante disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri, non è una legge delega, come tale inapplicabile in carenza di esercizio della delega, ma una legge ordinaria, diretta ad innovare la normativa vigente in materia di cremazione e in particolare il regolamento di polizia mortuaria approvato con d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285. E' bensì vero che a tale scopo la legge si affida alla emanazione di un successivo regolamento per dare piena attuazione ai principi e alle regole dettate dall'art. 3 della stessa legge, ma non è sostenibile che, decorso ormai ampiamente il termine stabilito di sei mesi dalla data di entrata in vigore, la mancata emanazione del regolamento privi la legge di qualsiasi efficacia, specialmente in ordine alla normativa preesistente di rango secondario. Le disposizioni legislative di mero principio costituiscono comunque criterio interpretativo delle norme previgenti e quelle alle quali può riconoscersi efficacia precettiva per compiutezza di disciplina (self executing) devono ritenersi senz'altro applicabili.".

Peraltro, la legge n. 130/2001, all'art. 6, riserva alle regioni compiti di programmazione e coordinamento per la costruzione e gestione dei crematori. Detto art. 6 prevede infatti che "1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni elaborano piani regionali di coordinamento per la realizzazione dei crematori da parte dei comuni, anche in associazione tra essi, tenendo conto della popolazione residente, dell'indice di mortalità e dei dati statistici sulla scelta crematoria da parte dei cittadini di ciascun territorio comunale, prevedendo, di norma, la realizzazione di almeno un crematorio per regione. 2. La gestione dei crematori spetta ai comuni, che la esercitano attraverso una delle forme previste dall'articolo 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. 3. Agli oneri connessi alla realizzazione ed alla gestione dei crematori si provvede anche con i proventi derivanti dalle tariffe di cui all'articolo 5, comma 2".

Si ritiene, pertanto, che l'art. 16 della legge in disamina, sovrapponendosi alla legge statale, senza neanche richiamarla, invada le materie di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettere l) e m), della Costituzione.

Per i motivi esposti, le norme regionali sopra indicate devono essere impugnate dinanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.