



# Presidenza del Consiglio dei Ministri

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

---

Sicilia	Legge n° 4 del 03/03/2020	BUR n°12 del 06/03/2020
ID:13778	Esito: Rinuncia impugnativa	(Scadenza 05/05/2020)

***Disposizioni in materia cimiteriale, di polizia mortuaria e di attività funeraria. Modifiche alla legge regionale 17 agosto 2010, n. 18.***

La legge della Regione Siciliana n. 4 del 3 marzo 2020, recante “Disposizioni in materia cimiteriale, di polizia mortuaria e di attività funeraria. Modifiche alla legge regionale 17 agosto 2010 n. 18”, presenta profili di illegittimità costituzionale.

La legge in esame disciplina il complesso dei servizi e delle funzioni in ambito necroscopico, funebre, cimiteriale e di polizia mortuaria con la finalità di tutelare l'interesse degli utenti dei servizi funebri e di informare le attività pubbliche a principi di evidenza scientifica e di efficienza delle prestazioni.

Alcune norme, tuttavia, esulano dalle competenze attribuite alla Regione dallo Statuto speciale (l. cost. n. 2 del 1948), e in particolare dalla competenza riguardante l'“assistenza sanitaria” di cui all'art. 17, lett. c), del menzionato Statuto, e contrastano con i principi fondamentali della materia - riconosciuta alla regione in virtù dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 - della tutela della salute, in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Un'altra norma, inoltre, incide sulla libera concorrenza, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione.

In particolare.

1) L'art. 1, oltre a indicare le finalità e l'ambito dell'intervento normativo, fornisce, al comma 3, alcune definizioni e, in particolare, alla lettera c), stabilisce che “per resto mortale si

intende un cadavere, in qualunque stato di trasformazione, decorsi almeno dieci anni di inumazione o tumulazione aerata ovvero tumulazione stagna". Il riferimento alla tumulazione "aerata" si pone in contrasto con la normativa statale di riferimento. Infatti le sepolture aerate, nonostante i vantaggi che offrono in termini igienico-sanitari, non sono previste dalla normativa statale di riferimento, e segnatamente dal DPR n. 285/1990, recante "Approvazione del regolamento di polizia mortuaria". Poiché la materia, per gli aspetti tecnici, ricade in ambito sanitario, la menzionata previsione regionale configura una violazione della competenza statale a fissare i principi fondamentali in materia di tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2) Analoghe censure devono essere svolte avverso l'art. 10 (Trasporto di salme, di cadaveri e di resti mortali) laddove, al comma 9, ultimo capoverso, prevede che "il trattamento antiputrefattivo è effettuato, con personale appositamente formato, dall'impresa funebre che provvede al confezionamento del feretro", e al successivo comma 10, stabilisce che "All'atto della chiusura del feretro, l'identità del defunto, l'apposizione dei sigilli e l'osservanza delle norme previste per il trasporto sono verificate dagli addetti al trasporto, che ne attestano l'esecuzione". Entrambe le previsioni regionali, infatti, contrastano con quanto previsto dalla Circolare del Ministero della Sanità n. 24 del 1993 (adottata in attuazione del menzionato DPR 285/1990) che, al punto 9.7, prevede che : "l'avvenuto trattamento antiputrefattivo, è certificato dal personale a ciò delegato dall'unità sanitaria locale del luogo di partenza, unitamente alla verifica della identità del cadavere. Alla partenza, a garanzia della integrità del feretro e del suo contenuto, vi sarà apposto un sigillo. Il servizio di custodia del cimitero di arrivo verificherà l'integrità del sigillo e la corrispondenza di questo con quello apposto sulla certificazione di cui sopra".

Alla luce di quanto prescritto dalla Circolare, dunque, il trattamento antiputrefattivo e gli adempimenti - riguardanti l'identità del defunto, l'apposizione dei sigilli e il confezionamento del feretro - previsti all'atto di chiusura del feretro devono essere svolti dal personale della ASL e non dal personale dell'impresa funebre come previsto dalle norme regionali in commento. Pertanto, anche l'art. 10, commi 9 e 10, si pone in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui alle richiamate disposizioni statali e configura una violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

3) Emergono inoltre profili di violazione della tutela della concorrenza, oltre che di contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute, in merito all'art. 3 (Funzioni dei Comuni e gestione dei servizi pubblici) laddove, al comma 2, nel

fissare l'incompatibilità tra la gestione dei servizi pubblici cimiteriali o necroscopici e l'attività funeraria, introduce, all'ultimo capoverso, una deroga a favore dei piccoli comuni: "nei comuni, singoli o associati, con popolazione complessiva inferiore a tremila abitanti non si applica il regime di incompatibilità tra lo svolgimento di attività funeraria e la gestione del servizio cimiteriale". Tale commistione di attività ontologicamente diverse, sia pure limitata ai comuni sopra indicati, può creare un'alterazione della libera concorrenza.

La giurisprudenza amministrativa, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e l'ANAC hanno evidenziato l'importanza di mantenere l'incompatibilità tra le due attività, l'una con connotati pubblicistici posta a tutela delle esigenze di salute pubblica, l'altra di natura economico-imprenditoriale tesa a produrre profitti economici (Consiglio di Stato n. 1639/2005; TAR Liguria n. 977/2005 e n. 1781/2003). Nelle sue segnalazioni la citata Autorità ha precisato che vi è un elevato rischio di alterazione della concorrenza nel settore dei servizi funebri "caratterizzato da elementi di imperfezione che rendono il prezzo ed altre variabili concorrenziali strumenti di acquisizione della clientela meno efficaci che in altri mercati" (AS n. 392/2007 e n. 147/1998).

Riguardo alla questione in esame la Corte Costituzionale ha riconosciuto, in via generale, la materia ascrivibile alla potestà legislativa regionale in materia di tutela della salute e servizi pubblici locali, considerando marginale e indiretta l'interferenza con il tema della concorrenza (cfr sentenze n. 274/2012 e n. 407/2007). Ha però affermato la necessità di accertare caso per caso il fatto che le deroghe introdotte non costituiscano un privilegio per gli operatori che agiscono esonerati dalle incompatibilità oppure che manchi un mercato di tali attività e si rischi quindi di compromettere il diritto alla tutela della salute e la prestazione di un servizio sociale indefettibile.

Pertanto poiché la norma regionale in esame non descrive le particolari situazioni locali (come, ad esempio, le caratteristiche demografiche e territoriali) che possono giustificare la deroga e non prevede verifiche preventive del mercato da parte dell'autorità, vi è la possibilità che siano favorite alterazioni della concorrenza nel mercato, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione.

Inoltre la commistione tra la gestione dei servizi pubblici cimiteriali o necroscopici e l'attività funeraria, può dar luogo al mancato rispetto degli standard sanitari la cui tutela è in capo ai servizi cimiteriali, in violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, 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.