

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 09/10/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37428-cremazione-e-attivismo-regionale>

Autore: Panizzo Rober

Cremazione e attivismo regionale

Cremazione e attivismo regionale

Lo spunto per la stesura di queste brevi note ci è stato offerto da un quesito, piuttosto articolato, che – banalmente – può essere riassunto nella seguente domanda: **le regioni possono intervenire sulla cremazione (e, più in generale, possono legiferare in materia di polizia mortuaria)?**

Se si guardassero i soli elementi di fatto a disposizione – l'interventismo regionale, la (sostanziale) passività del Governo, in sede impugnatoria, e l'approccio (seppur incidenter tantum) della Consulta – la risposta non potrebbe che essere positiva.

L'attivismo regionale, sia rispetto alla cremazione che, più in generale, in tema di polizia mortuaria, è – ben – noto. Basterà qui ricordare, senza pretesa di esaustività:

- per l'Abruzzo: l.r. 10 agosto 2012, n. 41, Disposizioni in materia funeraria e di polizia mortuaria;
- per la Basilicata: l.r. 28 aprile 2009, n. 14, Regolamentazione per la cremazione dei defunti e dei loro resti, affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione;
- per la Calabria: l.r. 5 maggio 1990, n. 53, Norme per l'esercizio delle funzioni medico-legali del Servizio Sanitario Regionale (art. 4);
- per la Campania: l.r. 24 novembre 2001, n. 12, Disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie;
- per l'Emilia Romagna: l.r. 29 luglio 2004, n. 19, Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria;
- per il Friuli Venezia Giulia: l.r. 21 ottobre 2011, n. 12, Norme in materia funeraria e di polizia mortuaria;
- per il Lazio: l.r. 28 aprile 2006, n. 4, Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006 (art. 11 legge regionale 20 novembre 2001, n. 25) (art. 162);
- per la Liguria: l.r. 4 luglio 2007, n. 24, Disposizioni in materia di cremazione, affidamento e dispersione delle ceneri;
- per la Lombardia: l.r. 18 novembre 2003, n. 22, Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali;
- per le Marche: l.r. 1° febbraio 2005, n. 3, Norme in materia di attività e servizi necroscopici funebri e cimiteriali;
- per il Molise: l.r. 12 novembre 2013, n. 19, Dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti;
- per il Piemonte: l.r. 31 ottobre 2007, n. 20, Disposizioni in materia di cremazione, conservazione, affidamento e dispersione delle ceneri;
- per la Puglia: l.r. 15 ottobre 2008, n. 34, Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri;
- per la Sardegna: l.r. 22 febbraio 2012, n. 4, Norme in materia di enti locali e sulla dispersione ed affidamento delle ceneri funerarie;
- per la Sicilia: l.r. 17 agosto 2010, n. 18: Disposizioni in materia di cremazione delle salme e di conservazione, affidamento e/o dispersione delle ceneri;
- per la Toscana: l.r. 12 novembre 2013, n. 66, Affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti. Modifiche alla l.r. 29/2004;
- per il Trentino Alto Adige: a) provincia di Bolzano: l.p. 19 gennaio 2012, n. 1, Disposizioni in materia cimiteriale e di cremazione; b) provincia di Trento: l.p. 20 giugno 2008, n. 7, Disciplina della cremazione e altre disposizioni in materia cimiteriale;
- per l'Umbria: l.r. 21 luglio 2004, n. 12, Norme in materia di cremazione, dispersione delle ceneri e servizi cimiteriali;

- per la Valle d'Aosta: l.r. 23 dicembre 2004, n. 17, Disposizioni in materia di destinazione delle ceneri da cremazione;
- per il Veneto: l.r. 4 marzo 2010, n. 18, Norme in materia funeraria.

All'attività delle regioni si affianca l'immobilismo governativo. A quanto (ci) risulta, in un (solo) caso l'esecutivo ha impugnato una legge regionale in materia, lamentando, tra l'altro, la lesione (non dei paletti in tema di stato civile o – al più – di ordinamento civile, bensì) della tutela della concorrenza, ex art. 117, c. 2, lett. e), Cost.

Qui si manifesta l'approccio – alla problematica – del Giudice delle Leggi. Rispetto all'impugnazione governativa, che riguardava gli artt. 1 e 2 della l.r. (Veneto) 11 novembre 2011, n. 21, *Integrazione della legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 "Norme in materia funeraria"*, in materia di deroghe per i comuni montani, la Corte rileva che “le norme regionali in questione sono ascrivibili alla potestà legislativa della Regione in materia di tutela della salute e dei servizi pubblici locali” e – per inciso – conclude per l'infondatezza delle q.l.c. prospettate: l'interferenza delle norme impugnate “con il tema delle concorrenza” è, secondo la Consulta, “solo marginale ed indiretta” (1).

Diversa è la risposta – al quesito iniziale – se si guardano gli elementi di diritto.

Il riparto di competenze Stato/regioni è disciplinato dall'art. 117 Cost. Per ciò che qui interessa, lo Stato ha competenza (legislativa) esclusiva in materia di “stato civile” e “ordinamento civile”; concorrente in tema di “tutela della salute”.

E' opinione diffusa, (quanto meno) nella dottrina stato-civilistica, che, la (materia della) polizia mortuaria, abbracci “una molteplicità di aspetti” (2), difficilmente riconducibili a (d una) competenza unitaria. Si è osservato, in proposito, che “con il termine di "polizia mortuaria" si intende comunemente quel complesso di servizi che vanno dalla necroscopia ai servizi funebri, a quelli cimiteriali, fino alla vera e propria polizia mortuaria” (3); trattarsi, in definitiva, “di una materia multidisciplinare, non facilmente riconducibile ad una singola competenza unitariamente intesa”, essendovi “aspetti prettamente sanitari ... altri riconducibili all'ordine pubblico..., altri ancora relativi ad esigenze di giustizia” (4).

Se si accetta questa premessa, pare difficile allinearsi alla lettura proposta dalle regioni, secondo la quale la polizia mortuaria rientrerebbe – (pressoché) integralmente – nella (nozione di) tutela della salute (5). Si può convenire su alcuni settori; non – crediamo – sulla cremazione, posto che l'art. 3 della l. 30 marzo 2001, n. 130, Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri, assegna all'ufficiale dello stato civile il compito di rilasciare l'autorizzazione alla cremazione (6).

Per negare la competenza regionale, parte della dottrina affianca un ulteriore parametro costituzionale: l' (idea di) ordinamento civile, come richiamato dall'art. 117, c. 2, lett. l), Cost. (7).

La materia è particolarmente contrastata; tanto da impegnare tuttora la dottrina costituzionalistica. Sarà sufficiente ricordare, in questo contesto, la discussione sulla natura della materia [o limite (?) (8)]: se – soltanto – inclusiva di tutto il diritto privato, in senso lato, e, quindi, meramente riproduttiva delle tesi e degli arresti del Giudice delle leggi affermatisi precedentemente alla modifica costituzionale (9), o residuale, o – ancora – mero collante, rispetto alle altre materie elencate dalla norma; la distinzione (autorevolmente) avanzata in dottrina tra materie e non materie (10); la rilevanza – sempre maggiore e sempre più avvertita nella giurisprudenza costituzionale (11)

– delle c.d. materie trasversali: ovvero, quelle competenze esclusive dello Stato che, per ragioni e con intensità differenti, possono penetrare negli spazi propri della legislazione regionale (12).

Ora, se è indubbia la scivolosità della materia (ordinamento civile), non altrettanto può dirsi – crediamo – in relazione all(a materia dell)o stato civile, con conseguente legittimazione statale (esclusiva) in tema di cremazione.

Quanto – più in generale – alla polizia mortuaria, ribadito l'intreccio di attività, riteniamo sia – comunque – difficile accettare differenziazioni locali (rectius: regionalistiche) nei trattamenti post mortem riguardanti i diritti della personalità.

NOTE

(1)Corte cost. 6 dicembre 2012, n. 274.

(2)BECCHI, *Non c'è pace per le ceneri dei morti. L'attuale confusa situazione normativa tra legge nazionale del settore funerario in itinere e leggi regionali in vigore*, in Serv. fun., 2005, n. 1, 18. Secondo NERI, I servizi funebri e cimiteriali, in <http://scienzopolitiche.uniroma3.it>, le attività di polizia mortuaria “possono essere distinte in attività funerarie, che si esplicano nella fase compresa tra la morte e il seppellimento, e in attività cimiteriali, ricoprendendo il termine qualsiasi funzione successiva alla sepoltura”.

(3)REDAZIONE, Polizia mortuaria dalla A alla Z, (presentazione del servizio on line), in www.anusca.it

(4)Relazione alla proposta di legge n. 4144, d'iniziativa **governativa**, presentata il 7 luglio 2003, Disciplina delle attività nel settore funerario, in Atti Parlamentari, Camera dei deputati, XIV legislatura, n. 4144. In termini adesivi PELLIZZARO, Polizia mortuaria, una riforma travagliata: la difficile convivenza tra lo stato civile e le norme regionali, in Stato civ., 2006, 103.

(5)Così, ad es., la Lombardia (circ. 9 febbraio 2004, n. 7) e il Friuli Venezia Giulia (circolare 8 aprile 2009, n. 800). Sulla stessa linea, in dottrina, BONAMINI, La dispersione delle ceneri tra disciplina nazionale e normative regionali, in Fam. pers. succ., 2011, 222; CAVANA, La morte e i suoi riti: mutamenti culturali ed evoluzione legislativa in Italia, in <http://www.statoechiese.it/> (novembre 2009). Per una – incisiva – critica a tale approccio, cfr. SCOLARO, Il quadro di riferimento della legislazione regionale emanata in materia di polizia mortuaria e di cremazione, in Serv. dem., 2010, n. 4, 11 ss.

(6)Analogamente BECCHI, *Non c'è pace, cit.*; PELLIZZARO, Cremazione, affidamento personale, dispersione: la *manifestazione di volontà. Il ruolo dell'ufficiale di stato civile*, in www.uarvenezia.it; GANDIGLIO, Le leggi delle regioni Lombardia e Piemonte sui servizi funerari, cremazione e dispersione delle ceneri: un cattivo esempio di federalismo, in www.diritto.it. In senso contrario Ministero dell'Interno, in Italia Oggi, 15 dicembre 2006, citato da BERLOCO, Manuale teorico pratico in materia demografica, Minerbio, 2007, 626 s., secondo cui, nel “nuovo assetto delle competenze legislative, deve ritenersi sen'altro applicabile una previsione normativa regionale che disponga che la dispersione delle ceneri è eseguita dal coniuge del defunto o altro familiare”.

(7)SCOLARO, Manuale di polizia mortuaria, Maggioli, 2013, 550.

(8)Cfr. CHIOLA, Regioni e ordinamento civile: materia o limite?, in www.federalismi.it (15 novembre 2006).

(9)Cfr. COSTI, Il limite dell'ordinamento civile in materia di banche, fondazioni bancarie e fondi pensione, in AA.VV., *L'ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*, Milano, 2003, 21; in tal senso la – risalente – giurisprudenza della Consulta: cfr. Corte cost. 28 luglio 2004, n. 282, ove si richiama ““un limite alla potestà legislativa regionale rimasto fondamentalmente invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'art. 117: vale a dire il limite, individuato dalla costante giurisprudenza di questa Corte (ed oggi espresso nella riserva alla potestà esclusiva dello Stato della materia “ordinamento civile”, ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lettera 1, della Costituzione), consistente nel divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati””. L'indirizzo

sembra, tuttavia, minoritario: si vedano le critiche espresse da ALPA, *“Ordinamento civile” e “principi fondamentali”* nella recente giurisprudenza costituzionale sulla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, in www.consiglionazionaleforense.it/ .

(10)BENELLI, BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”*: scacco matto alle Regioni, in *Le regioni*, 2009, 1185 ss.

(11)Si vedano, ex multis, (le pronunce) 23 novembre 2007, n. 401; 6 novembre 2007, n. 443; 19 dicembre 2012, n. 299.

(12)Cfr. CAVALIERI, La definizione e la delimitazione delle materie di *cui all’art. 117 della Costituzione*, Atti del convegno Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Bilancio di un triennio, Pisa, 16-17 dicembre 2004; BELLETTI, I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie, in www.forumcostituzionale.it (30 maggio 2006)

Rober PANZZO

(11 settembre 2015)