

# Regolamento di Polizia Mortuaria

di Daniele Fogli

## 1. Premessa

Il Consiglio dei Ministri il 31/8/90 ha approvato il testo del nuovo Regolamento di polizia mortuaria nazionale.

Da pochi giorni è stato firmato dal Capo dello Stato (è infatti un D.P.R.) e, una volta registrato alla Corte dei Conti, sarà pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

L'operatività del Regolamento è attesa entro la fine del 1990.

Si è così pensato di dedicare spazio all'avvenimento più rilevante dell'anno per il nostro settore, dedicandogli approfondimenti sulla cornice legislativa sanitaria nel quale esso si colloca.

Si sono poi evidenziate quelle che risultano le attuali problematiche di maggior spessore in campo cimiteriale.

Infine si è dedicato l'inserito ad un parallelo fra la vecchia e la nuova normativa.

Nel prossimo numero oltre a riportare il testo del Regolamento se ne valuteranno gli effetti.

## 2. La vigente normativa sanitaria in campo funerario.

L'istituzione di cimiteri comunali fu sanzionata per l'alta Italia con decreto consolare del 15/4/1804, seguito da varie leggi posteriori.

Da tale data la competenza sui cimiteri, per secoli riservata all'Autorità ecclesiastica, viene trasferita in capo allo Stato sulla spinta delle idee illuministe e delle conquiste napoleoniche.

Anche nell'ex Regno delle Due Sicilie fin dall'11/3/1817 si era ordinata con legge l'erezione in ogni Comune di un camposanto, fuori dall'abitato, per l'inumazione dei cadaveri umani.

L'elemento igienico, allora molto avvertito per gli effetti delle malattie contagiose, fu determinante per la separazione dei cimiteri dalle chiese. Vari autori concordano nel ritenere che fosse la contrapposizione tra

l'Autorità statale - laica - a quella ecclesiastica la vera causa di queste normative.

La legge comunale del 20/3/1865, all'art. 87, stabiliva che i Consigli comunali in conformità delle leggi e dei regolamenti, dovevano deliberare intorno alla costruzione e al trasloco dei cimiteri. La L. 22/12/1888 sulla tutela della Pubblica sanità ed igiene conteneva poche disposizioni relative ai cimiteri; un primo regolamento di polizia mortuaria fu approvato con R.D. 11/1/1891, n. 42.

Il Regolamento del 1891 fu poco dopo sostituito da altro Regolamento di polizia mortuaria, approvato con R.D. 25/7/1892, n. 448 che rimase in vigore fino al 1942, quando uscì il R.D. 21/12/1942 n. 1880.

Nell'ordinamento giuridico italiano, moltissime leggi trattano argomenti connessi alla Polizia mortuaria.

L'Ordinamento dello Stato Civile (R.D. 9/7/1939, n. 1238), si interessa dell'accertamento della morte di un individuo.

Anche il Codice Penale, contiene disposizioni che hanno attinenza con la Polizia mortuaria. Sono considerati reati: la violazione dei sepolcri (art. 407 C. Pen.); il vilipendio delle tombe (art. 408); il turbamento di un funerale o servizio funebre (art.409); il vilipendio dei cadaveri (art. 410); la distruzione, soppressione o sottrazione dei cadaveri (art. 412); l'uso illegittimo di cadaveri (art. 413).

Le norme generali riguardanti la disciplina della polizia mortuaria sono contenute nel T.U. delle Leggi Sanitarie (R.D. 27/7/1934, n. 1265) che, al titolo VI, contiene alcune disposizioni fondamentali di carattere generale, con le quali è stabilito:

- a) l'obbligo dei Comuni da soli o riuniti in Consorzio di avere almeno un cimitero a sistema di inumazione;
- b) la collocazione del cimitero che deve essere posto alla distanza di almeno 200 metri dai centri abitati;
- c) le condizioni del trasporto delle salme da Comune a Comune e per l'introduzione di esse nel territorio della Repubblica;

- d) il divieto di seppellire un cadavere in luogo diverso dal cimitero;
- e) la cremazione dei cadaveri che deve essere fatta in crematori autorizzati.

Norme più minuziose in tema di polizia mortuaria sono contenute nel Regolamento di Polizia mortuaria. L'ultimo, in ordine di tempo è il D.P.R. 21/10/1975 n. 803 che riproduce in molte parti le disposizioni già contenute nel testo del 1942.

E' da aggiungere che attraverso alcune leggi speciali nel tempo furono apportate talune modifiche e integrazioni: quella sul riscontro diagnostico (L. 15/2/1961, n. 83), sulle cautele da adottarsi in caso di cadaveri portatori di radioattività (D.P.R. 13/2/64 n. 185), e l'ultima sul prelievo di parti di cadavere (L. 3/4/1957, n. 235; L. 2/12/1975, n. 644; D.P.R. 16/6/1977 n. 409).

Alcune di queste normative in quanto precedenti all'uscita del vigente regolamento sono ivi richiamate. Altre no e saranno armonizzate con il prossimo testo. Infine è da segnalare come l'attuale Regolamento di Polizia Mortuaria non sia ben collegato con la legislazione vigente di Riforma della Sanità che ha istituito le Unità Sanitarie Locali (L. 25/12/78, n. 833).

In materia di polizia mortuaria restano ferme le attribuzioni degli organi statali (art. 7 D.P.R. 14/1/1972, n. 4), mentre l'art. 2, - II comma, del D.P.R. 14/1/1972, n. 8, ha disposto, tra l'altro, il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative in materia di opere igieniche di interesse locale (cimiteri, matatoi, fognature, ecc.). In talune realtà assumono rilievo gestioni di parti di cimitero o di interi cimiteri da parte di Confraternite. Il fenomeno è diffuso in particolare in Toscana e nel Meridione.

Norme di carattere particolare - per adeguare le disposizioni generali alle condizioni locali, per una più pratica e minuziosa adozione di norme di esecuzione e per provvedere a servizi minori non previsti dalla legge - sono contenute nei regolamenti di igiene e sanità, o più spesso in appositi regolamenti di polizia mortuaria comunali ai sensi dell'art. 334 T.U. Leggi Sanitarie e dell'art. 131 del T.U. Legge comunale e provinciale.

### 3. Le maggiori problematiche del settore cimiteriale prima e dopo l'emancipazione del D.P.R. 21/10/1975 n. 803.

L'impianto legislativo in campo funerario ha sostanzialmente retto fino ai primi anni '70, quando una concomitanza di fattori, più o meno immediatamente avvertibili, ha prodotto una divaricazione notevole nei comportamenti delle diverse Amministrazioni Comunali.

Ci si riferisce al progressivo spostamento dalla forma di sepoltura a sistema di inumazione a quella per tumulazione, frutto fra l'altro di un benessere economico maggiormente diffuso. L'argomento meriterebbe un approfondito studio poiché in Italia si è assistito nel breve volgere di una generazione al ribaltamento delle tendenze di sepoltura verso un sistema, quello a tumulazione, scarsamente praticato, nella forma da noi adottata, negli altri Paesi europei o dell'area mediterranea.

La conseguenza è stata un aumento (da 3 a 4 volte) del periodo medio nel quale la salma come tale viene custodita e mantenuta, a causa del rallentamento dei processi di ossidazione dovuti alla chiusura in cassa di zinco, a perfetta tenuta stagna.

Parallelamente si è avuta la proliferazione delle costruzioni atte a contenere queste salme, sia per iniziativa privata che per iniziativa pubblica.

Il fenomeno ha alcune analogie con quanto successo nel periodo dello sviluppo caotico ed incontrollato delle periferie urbane nelle città italiane.

L'iniziativa pubblica, fino al 1972, è stata soggetta ad un qualche indirizzo univoco per le opere di maggiori dimensioni, dovendo esprimere su di esse parere il Consiglio provinciale di Sanità ed il Comitato tecnico amministrativo presso i provveditorati alle CO.PP. o per importo di progetto superiore ai 500 milioni il Consiglio Superiore di Sanità ed il Consiglio Superiore dei LL.PP..

Il D.P.R. 14/1/1972 n. 8 ha, tra l'altro, disposto il trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative in materia di opere igieniche di interesse locale (fra cui i cimiteri).

Da allora e fino al 1976, in cui divenne operante ma con scarsi risultati la commissione provinciale per i cimiteri di cui all'art. 53 del D.P.R. 21/10/1975 n. 803, si è proceduto senza una visione chiara d'insieme, e ancor oggi questo è uno dei problemi maggiori.

Si è così assistito alla proliferazione delle costruzioni, in gran parte di iniziativa pubblica, che hanno alimentato in maniera abnorme l'offerta di posti salma in tumulo, incentivandone come effetto indotto la domanda, con scarsa attenzione alle conseguenze: dilatazione dei cimiteri e notevole incremento dei costi di gestione futuri.

Nel frattempo si assisteva ad una perdita di interesse per una parte delle sepolture private concesse in epoche lontane (per lo più in forma perpetua) per la concomitanza della progressiva estinzione della famiglia o quanto meno di rami di essa non interessati a sobbarcarsi eventuali costi di manutenzione, quando erano più facilmente disponibili sepolture nuove e a basso prezzo.

Le Amministrazioni Comunali hanno sempre più difficoltà per tenere conto dei subentri di eredi nelle concessioni cimiteriali e le procedure la decadenza delle concessioni risultano farraginose e tali da avere scarsi effetti pratici.

Con il passare degli anni si riducono le risorse finanziarie trasferite ai Comuni; anche in campo cimiteriale si assiste ad una divaricazione tra costi e ricavi, differenziata sul territorio nazionale, per effetto di diverse politiche tariffarie seguite, ma soprattutto per una assenza di chiari indirizzi per il settore.

Gli squilibri sono riferibili principalmente alla diversa appartenenza a zone geografiche del Paese (Nord, Centro e Sud) e anche in relazione alla dimensione demografica dei Comuni.

La diffusione della costruzione di sepolture a sistema di tumulazione da parte dei Comuni ingigantisce le differenze e le sperequazioni, coesistendo sul territorio nazionale livelli tariffari ampiamente al di sotto del costo di ricostruzione o in caso opposto tendenti al recupero oltre che del costo di ricostruzione pure dei costi di gestione.



Enkidou aux prises avec un lion; argile du II<sup>e</sup> millénaire av. J.-C., musée du Louvre

L'approvazione del Regolamento Governativo di polizia mortuaria D.P.R. 21/10/1975 ha solo in parte fornito gli strumenti per governare il cambiamento in atto.

Quel Regolamento risentiva, forse eccessivamente, del collegamento con la legislazione precedente, mentre individuava una strumentazione particolarmente valida, il piano regolatore cimiteriale, poi disattesa dai Comuni.

Non si era colta appieno l'essenza del fenomeno di cambiamento in atto e cioè la proliferazione della costruzione dei loculi, tanto che le norme specifiche sono assai carenti e soprattutto non si è tentato nemmeno un recupero di quella omogeneità di comportamento che, nei confronti dei cittadini, deve essere un elemento prioritario.

L'attenzione del legislatore era stata maggiormente attratta da problemi igienico sanitari e meno da questioni gestionali, ma soprattutto non si è pensato ad inquadrare la trasformazione delle preferenze nelle diverse forme di sepoltura per raccordarle alle modificazioni che, nei Paesi maggiormente industrializzati, stavano avvenendo.

Infatti di fronte al progressivo incremento della cremazione negli altri Paesi, in Italia si era mantenuta, una legislazione riduttiva che non pone questa pratica funebre sullo stesso piano della inumazione e della tumulazione.

#### 4. Che fare?

Recenti pronunciamenti degli organismi di categoria del settore pubblico, nonché dei direttori dei cimiteri delle maggiori città italiane fanno ritenere che sia necessario per l'immediato futuro:

- 1) un impegno prioritario degli Enti Locali per questo settore, destinandovi risorse umane commisurate alle necessità e risorse finanziarie adeguate, onde rispondere alle attese attuali e future delle popolazioni;
- 2) la determinazione del prevedibile fabbisogno di aree e di posti salma nei comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti e nei capoluoghi di provincia con il piano regolatore cimiteriale;
- 3) una politica di recupero del patrimonio cimiteriale già costruito per consentirne il massimo utilizzo, incentivando il ricorso alla pratica funebre della cremazione;
- 4) un ripensamento al ruolo a cui è stato destinato l'impianto cimiteriale all'interno della città, riducendo le barriere fisiche e psicologiche;
- 5) la trasformazione delle gestioni in economia diretta delle medie e grandi città in aziende speciali, operanti su bacini di adeguate dimensioni in relazione alle

situazioni locali ed in particolare alla nuova articolazione territoriale delle UU.SS.LL., studiando quali forme di integrazione con l'iniziativa privata possano essere realmente perseguite.

Sarà sufficiente la riforma del Regolamento di polizia mortuaria nazionale per fornire alle Autorità locali gli strumenti di governo di una situazione già fortemente compromessa?

ANTIGONE tornerà sull'argomento dopo un'attenta analisi del nuovo testo.



Gilgamesh tenant una hampe;  
Khorsabad, VIII<sup>e</sup> siècle av. J.-C., Musée du Louvre