

Rubriche

Norme statali, regionali e locali: i riflessi sul sistema sanzionatorio in una realtà ormai ad ordinamento plurilegislativo

di Sereno Scolaro

1. Premessa

Dopo che è stata avviata la fase di legislazione regionale anche nelle materie funerarie e cimiteriali (L.R. Lombardia 18 novembre 2003, n. 22; L.R. Piemonte 9 dicembre 2003, n. 33; L.R. Toscana 31 maggio 2004, n. 29; L.R. Umbria 21 luglio 2004, n. 12; L.R. Emilia Romagna 29 luglio 2004, n. 19) è possibile osservare come esse possano suddividersi, al momento, in due grandi filoni, quello per cui la legislazione regionale tende a considerare l'insieme delle problematiche funerarie e cimiteriali da un lato e quello per cui l'intervento tenda ad occuparsi solo di un segmento dell'attività, in particolare con riguardo alla cremazione, alla dispersione delle ceneri o, comunque, ai trattamenti cui possono essere soggette le ceneri. Nel secondo caso, vi è un tentativo di superare la situazione, del tutto anomala, determinatosi con la L. 30 marzo 2001, n. 130 e le vicende che l'hanno seguita, principalmente le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, a seguito della L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

Rispetto alle prime, si nota come esse non rispondano ad una filosofia omogenea, ma esprimano indirizzi generali a volte anche profondamente differenti, nel senso che a volte è ben presente una sorta di primato della regione quasi come se sussistesse una gerarchia tra di diversi livelli di governo ex art. 114 Cost., altre dove si coglie una tendenza ad un maggiore equilibrio tra i diversi livelli di governo, assumendo la regione principalmente un ruolo di programmazione e di indirizzo.

Per altro, tali interventi legislativi presentano, con maggiore o minore accentuazione, un tratto comune dato dalla difficoltà di definire con chiarezza il confine tra potestà legislativa statale esclusiva, potestà legislativa regionale concorrente, potestà legislativa regionale esclusiva, difficoltà che risente del fatto che la materia (o si dovrebbe dire, piuttosto, le materie) presenta frequentissimi aspetti di trasversalità, nel senso

che i diversi livelli di potestà legislativa tendono facilmente ad intersecarsi. Le difficoltà di distinguere tra le potestà legislative, ma che si estende anche nella direzione della distinzione tra potestà legislativa e regolamentare e, per quest'ultima, nel pieno rispetto della potestà regolamentare di livelli di governo privi di potestà legislativa, hanno determinato "prodotti legislativi" non sempre apprezzabili, frequentemente affetti da vizi di costituzionalità⁽¹⁾, talora convulsi e, in pressoché tutti i casi, di difficile applicazione, specie laddove i vizi rilevabili appaiano decisamente macroscopici e chi sia tenuto alla loro applicazione non abbia titolo a sollevare, direttamente, la questione di legittimità costituzionale.

Un tratto abbastanza comune è l'assenza di un sistema sanzionatorio, salvo che in una delle leggi regionali qui considerate, anche se tale eccezione ha riguardo alle violazioni ai regolamenti comunali, cosa che solleva l'esigenza di valutarne la coerenza con la L. 16 gennaio 2003, n. 3 (*infra*).

In dottrina si classifica come *norma minus quam perfecta* quella che sia priva di apparato sanzionatorio, mentre costituisce *norma perfecta* quella che ne sia dotata. Tuttavia, anche se sussista una tale assenza di previsioni sanzionatorie, ciò non significa che manchi del tutto una sanzione.

⁽¹⁾ Qui ci si riferisce a vizi di illegittimità costituzionale sotto il profilo sostanziale, nel senso che il mancato esercizio della facoltà di promuovimento dell'azione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost. non qualifica, di per sé, la legislazione regionale come costituzionalmente legittima, ma molto più di basso profilo significa solo che non è stata esercitata una facoltà, cosa che non sempre discende da motivazioni giuridiche, ma che può avere fondamento in altre valutazioni o, semplicemente, dall'assenza di valutazione. Quando non sia esercitata, nei termini, la facoltativa azione di cui all'art. 127 Cost., l'eccezione di illegittimità costituzionale può in ogni tempo sollevarsi, ai sensi dell'art. 134 Cost. e dalla L. Cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e succ. modif. (fermo restando quanto previsto dall'art. 136 Cost.).

2. Indicazioni di carattere generale e metodologiche

Per ragioni di materia, si considera esclusivamente l'ambito delle attività funebri e cimiteriali e, prima di proseguire oltre nell'analisi, va posta la questione principale, quella della c.d. *riserva di legge*. Orbene, l'art. 23 Cost. attribuisce alla legge, cioè a norme di rango primario, l'imposizione di prestazioni personali o patrimoniali, mentre – soprattutto – il successivo art. 25, comma 2 Cost. prevede che le pene (quali esse siano) non possano che derivare se non da una legge che sia entrata in vigore prima del fatto che determina la fattispecie oggetto della pena. A quest'ultimo principio (*nulla poena sine lege*) risponde anche il principio dell'art. 1 c.p., che va correlato con il successivo art. 2 c.p. per il quale, in caso di successione delle leggi nel tempo, considera come la non punibilità nel caso in cui la legge posteriore (*jus superveniens*) non consideri un determinato fatto come reato, il che porta alla cessazione dell'esecuzione e degli effetti di un'eventuale condanna che sia nel frattempo intervenuta oppure, in caso di mera diversità delle leggi ⁽²⁾, afferma il principio dell'applicazione c.d. *pro reo*, quello per il quale viene applicata la disposizione più favorevole al reo.

Se ne ricava che una norma di rango secondario, tipicamente un regolamento ⁽³⁾, non ha forza al fine di qualificare come oggetto di sanzione determinati fatti, ma è sempre necessario che ciò abbia la propria fonte in una legge, la quale in aggiunta deve essere già vigente al momento del compimento del fatto, e non senza trascurare l'eventuale successione delle leggi nel tempo.

L'ordinamento giuridico italiano può essere considerato, seppure latamente ⁽⁴⁾, come plurilegislativo in quanto la potestà legislativa non è attribuita da un unico livello di organi, ma ad una pluralità. Se nell'ordinamento pre-Costituzionale la potestà legislativa era unicamente individuabile nello Stato, con la Costituzione essa è stata individuata sia nello Stato che nelle regioni ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾; originariamente limitatamente

ad una potestà legislativa regionale concorrente (l'art. 117 Cost. nel testo precedente alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), per accentuarsi nei tre livelli attuali (potestà legislativa statale esclusiva, potestà legislativa regionale concorrente e potestà legislativa regionale esclusiva, quest'ultima con riferimento a tutte le materie non – espressamente – riservata alla legislazione dello Stato) con le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Ne consegue che la riserva di legge opera sia con riferimento alle leggi statali che alle leggi regionali, mentre è esclusa per le norme di rango secondario ⁽⁷⁾ o per i livelli di governo sprovvisti di potestà legislativa e dotati unicamente di potestà regolamentare.

3. Il sistema sanzionatorio pre-esistente

Il D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 regola il sistema sanzionatorio all'art. 107: dopo le indicazioni del precedente punto 2) potrebbe venire spontanea la domanda sulla sua congruità o su come l'art. 107, citato, si collochi nel contesto anzidetto. In realtà, la semplice lettura di questa disposizione consente di superare queste possibili perplessità, nel senso che dal testo risulta come esso, dopo avere enunciato una sorta di salvaguardia rispetto alle sanzioni penali connesse a fatti costituenti reato (in sé ridondante ed implicita), richiama alle disposizioni del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265: in pratica, l'art. 107 D.P.R. 10 settembre 1990 non stabilisce direttamente sanzioni, ma indica, richiama le sanzioni stabilite dal testo unico, norma di rango primario, sotto un profilo di sistematicità meramente espositiva. Si potrebbe considerare che lo stesso art. 107 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 potrebbe ben non essere stato neppure formulato, dato che il sistema sanzionatorio sarebbe comunque stato sussistente anche senza di esso, proprio per il fatto che rimaneva regolato nei medesimi termini.

Il testo unico delle leggi sanitarie, sotto il profilo sanzionatorio, prevedeva taluni fatti come soggetti a sanzione (gli artt. 338, 339, 340), e, infine, l'art. 358, comma 2.

Mentre i primi affrontano i fatti contemplati definendone puntualmente le sanzioni,

⁽²⁾ Mentre nel primo caso, la legge successiva non prevede più una determinata fattispecie come rilevante penalmente, in questo secondo si considera l'ipotesi che permanga questa rilevanza, ma assuma nel tempo contenuti ed effetti differenti.

⁽³⁾ A titolo di esempio, ciò costituisce la spiegazione del motivo per cui il D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 non disponga di un sistema sanzionatorio a differenza del R.D. 9 luglio 1939, n. 1238, che lo considerava al titolo XII.

⁽⁴⁾ Probabilmente, prima dell'entrata in vigore della L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3 era abbastanza difficile poter parlare dell'Italia come avente un ordinamento plurilegislativo, salvo non considerare le regioni a statuto speciale o solo alcune di esse, mentre diventa più facile sostenerlo, oggi dopo le modifiche al titolo V della parte seconda della costituzione.

⁽⁵⁾ Seppure esse siano state istituite, di fatto, ben oltre all'entrata in vigore della Costituzione, la previsione regionalistica è presente nella Costituzione originariamente.

⁽⁶⁾ Non va dimenticata la potestà legislativa delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, anche se essa, almeno in questo contesto, va valutata come una particolare forma di competenza legislativa regionale, ripartita territorialmente, derivante dal particolare Statuto di autonomia della regione Trentino-Alto Adige (L. Cost. 26 febbraio 1948, n. 5 e successivi atti normativi di attuazione). Nella regione sussiste sia competenza legislativa regionale che provinciale, ripartita per materie.

⁽⁷⁾ Ciò comporta che non possano essere stabilite sanzioni con norme di rango regolamentare, indifferentemente se si tratti di regolamento statale o regionale.

Disposizione	Penale	Elementi sanzionatori accessori
338 (costruzione di nuovi edifici all'interno della fascia di rispetto)	(originariamente ammenda ⁽⁸⁾ , ora sanzione amministrativa fino a 200.000 lire ⁽⁹⁾)	demolizione dell'edificio
339 (trasporto di cadaveri tra comune a comune o da/per l'estero)	(originariamente ammenda ⁽¹⁰⁾ , ora sanzione amministrativa, iniziale da 40.000 ⁽¹¹⁾ a 100.000 lire ⁽¹²⁾)	
340 (sepoltura di cadavere in luogo diverso dal cimitero)	(originariamente ammenda ⁽¹³⁾ , ora sanzione amministrativa, iniziale da 40.000 ⁽¹⁴⁾ a 100.000 lire ⁽¹⁵⁾)	spese trasporto al cimitero (ripristino della situazione violata)

l'art. 358, comma 2 R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, opera come norma di chiusura, nel senso di definire le sanzioni applicabili quando non siano applicabili pene previste da specifiche norme. In altre parole, quest'ultima disposizione sanzionatoria si applica a tutte le violazioni per la quale non vi sia una specifica ed espressa sanzione. Anch'essa prevedeva, originariamente l'ammenda ⁽¹⁶⁾ per 400.000 lire ⁽¹⁷⁾, ma è stata modificata, dopo la trasformazione

⁽⁸⁾ Cioè, originariamente costituiva fattispecie penale, depenalizzata e trasformata in sanzione amministrativa dalla l. 27 dicembre 1975, n. 706. Della rilevanza penale della fattispecie permane traccia nella citata salvaguardia rispetto ai fatti costituenti reato nell'art. 107 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285.

⁽⁹⁾ Oggi: 103,00 euro. La conversione è effettuata tenendo conto dell'art. 52 D.Lgs. 24 giugno 1998, n. 213.

⁽¹⁰⁾ Cioè, originariamente costituiva fattispecie penale, depenalizzata e trasformata in sanzione amministrativa dalla l. 27 dicembre 1975, n. 706. Della rilevanza penale della fattispecie permane traccia nella citata salvaguardia rispetto ai fatti costituenti reato nell'art. 107 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285.

⁽¹¹⁾ Oggi: 20,00 euro. La conversione è effettuata tenendo conto dell'art. 52 D.Lgs. 24 giugno 1998, n. 213.

⁽¹²⁾ Oggi: 51,00 euro. La conversione è effettuata tenendo conto dell'art. 52 D.Lgs. 24 giugno 1998, n. 213.

⁽¹³⁾ Cioè, originariamente costituiva fattispecie penale, depenalizzata e trasformata in sanzione amministrativa dalla l. 27 dicembre 1975, n. 706. Della rilevanza penale della fattispecie permane traccia nella citata salvaguardia rispetto ai fatti costituenti reato nell'art. 107 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285.

⁽¹⁴⁾ Oggi: 20,00 euro. La conversione è effettuata tenendo conto dell'art. 52 D.Lgs. 24 giugno 1998, n. 213.

⁽¹⁵⁾ Oggi: 51,00 euro. La conversione è effettuata tenendo conto dell'art. 52 D.Lgs. 24 giugno 1998, n. 213.

⁽¹⁶⁾ Cioè, originariamente costituiva fattispecie penale, depenalizzata e trasformata in sanzione amministrativa dalla l. 27 dicembre 1975, n. 706. Della rilevanza penale della fattispecie permane traccia nella citata salvaguardia rispetto ai fatti costituenti reato nell'art. 107 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285.

⁽¹⁷⁾ La conversione in euro porterebbe al valore di 206 euro, ma gli aggiornamenti intervenuti, prima dell'introduzione dell'euro come valuta corrente, rendono quest'indicazione una semplice notizia.

dell'ammenda in sanzione amministrativa pecuniaria, dall'art. 16 D.Lgs. 22 maggio 1999, n. 196, nel senso che attualmente non si ha solo la determinazione della misura massima, quanto una sanzione amministrativa pecuniaria compresa tra un minimo di 3.000.000 ⁽¹⁸⁾ fino ad un massimo di 18.000.000 ⁽¹⁹⁾ lire, e fatto salvo che il fatto non costituisca reato.

Il fatto che oggi la sanzione amministrativa pecuniaria sia determinata all'interno di un minimo ed un massimo è dovuto a quanto previsto dall'art. 16 L. 24 novembre 1981, n. 689 che ammette il pagamento in misura ridotta (da effettuarsi entro 60 giorni dalla contestazione immediata o, altrimenti, dalla notificazione ⁽²⁰⁾ degli estremi della violazione), che si determina in 3.098 euro.

4. Il sistema sanzionatorio per le violazioni ai regolamenti comunali

L'art. 344 testo unico delle leggi sanitarie, approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 disponeva altresì, proprio per il principio della c.d. riserva di legge, che le violazioni ai regolamenti comunali, adottati nelle materie oggetto del testo unico, fossero soggette all'ammenda ⁽²¹⁾ fino a 200.000 ⁽²²⁾. Contemporaneamente, per altro, il testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con R.D. 3 marzo 1934, n. 383, disponeva, in via generale, che per le contravvenzioni alle disposizioni dei regolamenti comunali, salvo che la legge non disponesse altrimenti, si applicasse l'ammenda fino a 1.000.000 lire ⁽²³⁾, disposizione estesa (art. 106, comma 2 T.U.L.C.P.) alle contravvenzioni alle ordinanze del sindaco emesse in conformità alle leggi ed ai regolamenti.

Ciò poneva, allora, l'esigenza di valutare le relazioni tra le due norme, entrambe di fonte primaria (il T.U.L.C.P. e il T.U.L.L.S.S., qui citati nell'ordine cronologico della loro emanazione), relazioni abbastanza agevolmente risolvibile considerando che il T.U.L.C.P. aveva un carattere di generalità, e oltre-

⁽¹⁸⁾ Oggi: 1.549,00 euro. La conversione è effettuata tenendo conto dell'art. 52 D.Lgs. 24 giugno 1998, n. 213.

⁽¹⁹⁾ Oggi: 9.296,00 euro. La conversione è effettuata tenendo conto dell'art. 52 D.Lgs. 24 giugno 1998, n. 213.

⁽²⁰⁾ Per i termini di notificazione degli estremi della violazione, quando non sia avvenuta la contestazione immediata, si rinvia all'art. 14 l. 24 novembre 1981, n. 689 (90 giorni dall'accertamento per i trasgressori ed obbligati in solido residenti in Italia, che diventano 360 giorni per i residenti all'estero).

⁽²¹⁾ Cioè, originariamente costituiva fattispecie penale, depenalizzata e trasformata in sanzione amministrativa dalla l. 27 dicembre 1975, n. 706. Della rilevanza penale della fattispecie permane traccia nella citata salvaguardia rispetto ai fatti costituenti reato nell'art. 107 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285.

⁽²²⁾ Oggi: 103,00 euro. La conversione è effettuata tenendo conto dell'art. 52 D.Lgs. 24 giugno 1998, n. 213.

⁽²³⁾ Per quanto segue, non si provvede ad indicarne l'importo convertito in euro.

tutto con la salvaguardia, espressa, nei confronti delle disposizioni caratterizzate da elementi di specialità, mentre il T.U.L.L.S.S. aveva, ed ha, carattere di norma speciale, con la conseguenza che quest'ultimo veniva a prevalere sul primo.

Le disposizioni relative alle contravvenzioni (articoli da 106 a 110) di tale testo unico sono rimaste, unitamente ad altre, salvaguardate, espressamente, dall'art. 64, comma 1, lett. c) L. 8 giugno 1990, n. 142, proprio per salvaguardare il principio della riserva di legge in materia sanzionatoria. Tale persistenza delle disposizioni sanzionatorie è venuta meno con il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, determinando una situazione di "vuoto normativo", in quanto non si aveva una disposizione di legge che sanzionasse le violazioni ai regolamenti comunali, nonché alle ordinanze sindacali emesse in conformità alle legge ed ai regolamenti.

Alla questione aveva cercato di porre rimedio il Ministero dell'interno in via amministrativa, emanando un'apposita circolare nella quale si esprimeva l'opinione per la quale la potestà sanzionatoria in caso di violazioni ai regolamenti comunali dovesse rinvenirsi sussistente in capo ai comuni come derivante dalla stessa potestà regolamentare loro attribuita dall'art. 7 D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, tesi, in verità ben poco sostenibile, proprio in relazione al fatto che ciò costituiva una patente violazione del principio della riserva di legge rispetto alla materia sanzionatoria⁽²⁴⁾, tanto che con la L. 16 gennaio 2003, n. 3 con la quale (art. 16) è stato aggiunto, dopo l'art. 7 D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, l'art. 7.bis, che per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali si applicasse la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 euro a 500 euro. In questo modo, la situazione veniva, in parte, sanata, lasciando per altro "scoperto" il sistema sanzionatorio concernente le ordinanze sindacali, precedentemente equiparato a quello delle violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali, aspetto cui è stato provveduto con l'aggiunta di un ulteriore comma 1.bis al predetto art. 7.bis, da parte dell'art. 1. *quater* del D.L. 31 marzo 2003, n. 50, convertito, con modificazioni, nella L. 20 maggio 2003, n. 116, ripristinando il medesimo regime sanzionatorio, con l'estensione alle ordinanze adottate dal sindaco e dal presidente della provincia⁽²⁵⁾ sulla base di disposizioni di legge, ovvero di specifiche norme regolamentari.

⁽²⁴⁾ Anche se, nel frattempo, il potere regolamentare del comune, come di altri enti locali, era venuto a trovare previsione costituzionale con la L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (cfr.: art. 117, comma 6 Cost., testo attuale), mentre in precedenza esso aveva sempre avuto la propria fonte in una legge ordinaria.

⁽²⁵⁾ Non va dimenticato che anche la provincia dispone di potestà regolamentare.

5. L'art. 7 L.R. Emilia Romagna 29 luglio 2004, n.19

Al punto 1), nella fase introduttiva, si è evidenziato come la recente produzione legislativa regionale abbia pressoché non affrontato la questione del sistema sanzionatorio, con l'eccezione dell'Emilia Romagna, la quale vi interviene all'art. 7, comma 2, lett. d) prevedendo, in via generale, sanzioni amministrative pecuniarie da un minimo di 250 euro fino a 9.300 euro, con la precisazione che, in assenza dell'individuazione della sanzione da parte dell'atto normativo dell'Ente locale, il comune applichi una sanzione da 1.350 a 9.300 euro.

Ciò pone almeno due ordini di questioni, la prima delle quali è quella delle sue relazioni con l'art. 7.bis D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e succ. modif., la seconda è quella del "doppio" minimo (250, oppure 1.350 euro).

Prima di ogni altra cosa, per altro, occorre affrontare la questione della fonte, della riserva di legge (precedente punto 2) che risulta soddisfatta in considerazione del fatto che la legge regionale ha il carattere comunque di norma di rango primario, a prescindere da ogni altra considerazione, natura che sussisteva anche precedentemente alle modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, dato che le stesse leggi quadro non incidevano sulla potestà legislativa quanto, al più, sui suoi "confini".

La prima delle questioni che emergono, quella delle relazioni tra l'art. 7.bis D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e succ. modif. e l'art. 7, comma 2, lett. d) L.R. Emilia Romagna 29 luglio 2004, n. 19, trova una soluzione sulla base di due argomentazioni, entrambi portanti ad un medesimo risultato, specie tenendo conto che si tratta di fonti di pari grado.

L'art. 7.bis D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e succ. modif. non si limita a stabilire i minimi ed i massimi delle sanzioni amministrative pecuniarie, ma "apre" con una clausola di salvaguardia (*Salvo diversa disposizione di legge, ...*) che qualifica la norma quale norma generale, cedevole rispetto a norme speciali, carattere che va riconosciuto, e senza particolari difficoltà, all'art. 7 L.R. Emilia Romagna 29 luglio 2004, n. 19, sia per la materia, sia per il fatto che essa si colloca rispetto alle violazioni a regolamenti comunali aventi espresso ambito per materia (oltre che per la materia stessa in cui la legge regionale interviene) e contenuto determinato, pre-determinato. Anche se non vi fosse tale specialità, opererebbe in via generale il principio della successione nel tempo delle norme di pari grado.

Ma, a questo punto, si apre una terza questione, quella se le previsioni dell'art. 7 L.R. Emilia Romagna 29 luglio 2004, n. 19 possono estendersi anche alle violazioni alle ordinanze sindacali, fermo restando che si tratti di ordinanze sindacali adottate in conformità a

legge o regolamento ⁽²⁶⁾, o, in altre parole, se il medesimo trattamento, introdotto (re-introdotto) dal comma 1.bis all'art. 7.bis D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e succ. modif., possa applicarsi anche a queste oppure se per queste ultime debba applicarsi in via esclusiva la norma generale, anziché quella speciale (nella specie, la statale o la regionale). Salvo non voler costruire argomentazioni interpretative particolarmente laboriose e, comunque, fortemente attaccabili, è abbastanza difficile sostenere l'ipotesi per la quale la previsione dell'art. 7, comma 2, lett. d) L.R. Emilia Romagna 29 luglio 2004, n. 19, possa applicarsi sia alle violazioni ai regolamenti comunali (quelli adottati ai sensi dell'art. 7, comma 1 stessa legge regionale) che alle violazioni alle ordinanze sindacali, anche quando adottate in conformità ai predetti regolamenti. A queste conclusioni si perviene non solo in via interpretativa testuale, letterale, ma altresì per ragioni sistematiche, tanto che il legislatore, nella specie statale, ha dovuto intervenire con norma di legge, di rango primario, per re-introdurre, in via generale, tale pari trattamento. Non si dimentichi che, proprio per il fatto di avere riguardo a sanzioni, in sostanza a pene, vige pur sempre il principio della riserva di legge, ma anche l'impossibilità di applicazione analogica od estensiva della legge che detta le sanzioni. Ne consegue che, in Emilia Romagna, le violazioni ai regolamenti comunali adottati ai sensi dell'art. 7, comma 1 L.R. 29 luglio 2004, n. 19 si applicheranno le disposizioni dell'art. 7, comma 2, lett. d) stessa legge regionale, mentre alle ordinanze sindacali, anche se emesse sulla base delle previsioni di detti regolamenti, si applicheranno le disposizioni dell'art. 7.bis, comma 1.bis D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e succ. modif., con l'avvertenza che queste ultime (cioè, le norme "statali" si applicano anche alle violazioni ai regolamenti comunali, seppure sempre nelle specifiche materie, non adottati ai sensi dell'art. 7, comma 1 L.R. Emilia Romagna 29 luglio 2004, n. 19, in sostanza a quelli attualmente vigenti.

A questo punto può essere affrontata la questione del "doppio" minimo, almeno così è stato definito in precedenza. In pratica, il regolamento comunale, quello adottando dai comuni ai sensi dell'art. 7, comma 1 L.R. Emilia Romagna 29 luglio 2004, n. 19, può stabilire le misure sanzionatorie per le differenti fattispecie all'interno di un *range* definito in via generale (da 250 a 9.300 euro), ma per talune violazioni potrebbe anche definire solo la misura massima della sanzione (e in misura inferiore o pari al massimo dei 9.300 euro) senza determinare alcun minimo, oppure non pre-

vedere una specifica misura della sanzione amministrativa pecuniaria. In tali casi, viene ad operare la previsione "residuale", quella della sanzione amministrativa pecuniaria da 1.350 a 9.300 euro. Per alcuni profili, si tratta di una previsione che richiama la posizione dell'art. 358, comma 2 T.U.LL.SS. in relazione agli artt. 338, 339 e 340 dello stesso T.U.LL.SS., come norma di chiusura.

Va anche osservato come nessuna delle leggi regionali finora emanate sia intervenuta sulla questione dell'efficacia dei regolamenti comunali, neppure indirettamente, con la conseguenza che essi rimangono soggetti all'approvazione (ministeriale) e alle ulteriori forme di pubblicità, successive all'approvazione medesima, di cui all'art. 345 T.U.LL.SS., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265. Infatti, tale disposizione, poiché non costituisce un controllo ma una condizione di efficacia (o, se si vuole, di procedimento necessario ai fini del conseguimento dell'efficacia del regolamento comunale di polizia mortuaria) potrebbe anche essere abrogata ⁽²⁷⁾, ma potrebbe anche essere "avocata" dalle regioni a sé stesse attraverso lo strumento della legge regionale. Costituendo questo procedimento condizione di efficacia, appare chiaro come sia una pre-condizione per l'operatività dello stesso sistema sanzionatorio.

6. Le norme per le quali non è, espressamente, prevista sanzione

Parlando di legislazione regionale (e di prevedibile regolamentazione regionale e presente regolamentazione comunale), non guasta ricordare come, in via generale, il primo limite di ogni norma, quale ne sia il rango, è dato dall'ambito territoriale in cui agisce il soggetto legittimato all'emanazione della norma stessa, sia che essa sia una legge che un regolamento. Tra l'altro, ciò si estende anche ad atti amministrativi, si pensi alle autorizzazioni e quanto altro, ordinanze sindacali incluse, che non possono produrre effetti che in relazione all'ambito in cui opera il soggetto emanante. La questione è importante, dato che il ricorso a strumenti normativi ed amministrativi in contesti sempre più caratterizzati da una pluralità di soggettività, spesso in assenza di gerarchia tra loro (come nel caso dei livelli di governo di cui all'art. 114 Cost. che proprio l'esclude, assicurando a ciascuno di essi pari ordinazione in un quadro di leale collaborazione) sembra, a volte, doverla porre.

È già stato fatto cenno al fatto che le norme sprovviste di sanzione siano qualificate come *minus quam perfectae*, cosa che, per altro, non comporta che siano non sanzionabili, quanto meno a determinate condi-

⁽²⁶⁾ Ciò significa che il potere di ordinanza in un determinato ambito deve essere previsto da legge o regolamento e non si considerano, a questi fini, le ordinanze della cui adozione il sindaco sia genericamente titolare, sulla base dei principi generali dell'ordinamento degli enti locali.

⁽²⁷⁾ Ma neppure l'AC 4144 fa, al momento, cenno di una sua abrogazione, forse a segnalare una sorta di volontà a mantenere in vita tale istituto ...

zioni. Infatti, l'art. 650 c.p. sanziona⁽²⁸⁾ chi non osservi un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia, di sicurezza pubblica, d'ordine pubblico o d'igiene, salvo che il fatto non costituisca più grave reato. Si tratta di una disposizione penalistica (che qui è pertinente ed applicabile trattandosi di ragioni d'igiene) che ha carattere residuale, operando in difetto di specifiche sanzioni a determinati comportamenti (Corte di cassazione, sez. 1^a penale, 24 novembre 1993; Corte di cassazione, sent. 1^a penale, 17 novembre 1997; Corte di Cassazione, sez. 1^a penale, 5 maggio 1998; Corte di Cassazione, sez. 1^a penale, 8 marzo 2001; Corte di Cassazione, sez. 1^a penale, sent. n. 8040 del 13-24 febbraio 2004; Corte di Cassazione, sez. 1^a penale, sent. n. 160 del 4 febbraio-10 marzo 2004), anche se i erano stati orientamenti che tendevano a ritenere applicabile comunque tale disposizione (Corte di Cassazione, 17 novembre 1982 e 15 ottobre 1975). La migliore dottrina tende a collocare la portata dell'art. 650 c.p. non tanto sul versante del principio di sussidiarietà, quanto su quello di specialità (art. 15 c.p.), con la conseguenza che l'art. 650 c.p. può considerarsi non applicabile quando l'inosservanza di un concreto provvedimento emanato dall'autorità sia specificatamente sanzionata – non rileva se penalmente, amministrativamente o processualmente – da altra norma di legge (Corte di Cassazione 5 aprile 1978; Corte di Cassazione 12 dicembre 1990; Corte di Cassazione 26 marzo 1993; Corte di Cassazione 21 aprile 1994; Corte di Cassazione 2 novembre 1995; Corte di Cassazione 7 maggio 1996). Il principio di specialità è affermato anche dall'art. 9 L. 24 novembre 1981, n. 689 (Corte di Cassazione 3 novembre 1995 (con due pronunce); Corte di Cassazione 6 novembre 1995)⁽²⁹⁾. In altre parole, dato che nelle materie funebri e cimiteriali sono ravvisabili i presupposti di operatività della disposizione dell'art. 650 c.p. (prevalentemente le ragioni d'igiene, ma non vanno escluse, per certi fatti altre considerate dalla norma), essa costituisce un terzo livello di residualità sanzionatoria: laddove non vi sia una norma che espressamente sanziona un terminato fatto, trova applicazione l'art. 358, comma 2 T.U.LL.SS.; laddove non si abbia norma regolamentare od ordinanza sindacale sanzionabile ai sensi dell'art. 7.bis D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e succ. modif. (e, oggi, non trascurando anche la potestà legislativa regionale) si applica l'art. 650 c.p., residualmente.

7. Conclusioni

Sulle questioni sin qui affrontate e con particolare riferimento alla L.R. Emilia Romagna 29 luglio 2004,

⁽²⁸⁾ Con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a 206 euro.

⁽²⁹⁾ Cfr.: A. NATALINI, *Gli effetti dell'inosservanza delle ordinanze del sindaco*, in D&G, n. 17 del 1° maggio 2004.

n. 19, sono state poste delle ulteriori questioni nel dettaglio, ma che possono essere riassunte nella domanda su quale sia il sistema sanzionatorio che ne esce dopo l'entrata in vigore della legge regionale o, se si vuole, quali siano le relazioni tra i sistemi sanzionatori.

In proposito va anche ricordata la circolare SEFIT n. 5387 del 24 agosto 2004, che fornisce alcune considerazioni, sintetizzabili nelle seguenti: a) se la violazione attiene ad una norma del T.U.LL.SS. che sia dotata di specifica sanzione questa è applicabile; b) se la violazione riguarda una norma del D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, si applica il suo art. 107; se la violazione concerne una norma regionale sia applica la sanzione prevista dalla norma regionale.

Le osservazioni sollevate riguardano: 1) *Edificazione nella zona di rispetto dei cimiteri*: La distanza di rispetto è disciplinata sia dall'art. 338 T.U.LL.SS. (la cui violazione comporta una sanzione fino a 200.000 lire) che dall'art. 4 della L.R. Emilia Romagna 29 luglio 2004, n.19; 2) *Seppellimento fuori del cimitero senza autorizzazione*: Il seppellimento fuori del cimitero è disciplinato sia dall'art. 340 T.U.LL.SS. (la cui violazione comporta una sanzione da lire 40.000 a lire 100.000) che dall'art. 6, comma 2 legge regionale; 3) *Trasporto di cadavere da comune a comune senza autorizzazione*: Il trasporto extracomunale è disciplinato sia dall'art. 339 T.U.LL.SS. (la cui violazione comporta una sanzione da lire 40.000 a lire 100.000) che dall'art. 10, comma 7 legge regionale; 4) *Mancata apposizione dei sigilli*: La fattispecie è disciplinata sia dal punto 9.7 circolare del Ministero della sanità n. 24 del 24 giugno 1993 (esplicativo dell'art.30 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, la cui violazione comporta una sanzione residuale ai sensi dell'art. 107 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 e dell'art. 358, comma 2 T.U.LL.SS., pari a 6.000.000 lire⁽³⁰⁾) che dall'art.10, comma 8 legge regionale.

Pur nella diversità delle fattispecie, le osservazioni sono riconducibili ad unità, salvo che la questione della verifica del feretro e/o apposizione dei sigilli, in quanto carente del presupposto che richiede la riserva di legge, in quanto una circolare non è neppure norme, seppure di rango subordinato. Semmai, tale adempimento potrebbe essere inquadrabile nella fattispecie dell'art. 16, comma 2 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, il cui inadempimento porterebbe all'applicazione dell'art. 358, comma 2 T.U.LL.SS.⁽³¹⁾.

⁽³⁰⁾ Pari a 3.098 euro; misura da considerare solo nel caso del pagamento in misura ridotta (c.d. oblazione).

⁽³¹⁾ E, poiché l'inadempimento potrebbe anche essere imputabile al soggetto tenuto alla vigilanza, ciò solleverebbe l'ulteriore questione di chi sia competente all'accertamento della violazione da parte dell'organo "vigilante", questione che la legge regionale considerata dalle osservazioni risolve attribuendo l'adempimento ad altro soggetto, restando distinto dalla funzione di vigilanza (che persiste ai sensi dell'art. 16, comma 3 L.R. Emilia Romagna 29 luglio 2004, n. 19).

Tra l'altro, le osservazioni correttamente fatte trascurano altre fattispecie contravvenzionali: si pensi al trasporto della salma (o, dei resti o delle ossa, o dell'urna cineraria) all'interno del comune effettuato senza autorizzazione comunale o della pubblica autorità (cui non si applicano le disposizioni dell'art. 338 T.U.LL.SS.), oppure alle disposizioni in materia di caratteristiche dei feretri, oppure alle disposizioni in materia di prescrizioni tecniche per le fosse ad inumazione o per i sepolcri a tumulazione, oppure al divieto di sepoltura plurima oppure alle prescrizioni in materia di turno ordinario di rotazione decennale o a quelle degli artt. 85 e 86 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 (e a molte altre situazioni).

Da quanto precede, si può dedurre una serie di considerazioni applicative abbastanza semplici, consistenti:

a) che laddove un determinato fatto o comportamento rientri nella previsione di una norma del T.U.LL.SS. dotata di espresso proprio regime sanzionatorio, viene ad applicarsi questa speciale sanzione (inclusi gli eventuali elementi accessori alla sanzione, quando presenti).

b) In mancanza, quando si sia in presenza di violazioni al T.U.LL.SS. rispetto a disposizioni sprovviste di propria sanzione specifica, si applica l'art. 358, comma 2 T.U.LL.SS..

c) In caso di violazioni alla legge regionale (ed ai regolamenti regionali eventualmente emanandi), si applica la sanzione stabilita dalla legge regionale per esse e, in difetto di espresso e specifico sistema sanzionatorio, si applica, ancora, l'art. 358, comma 2 T.U.LL.SS.⁽⁹²⁾.

d) Per le violazioni alle norme dei regolamenti comunali di polizia mortuaria, in via generale, si applica l'art. 344 T.U.LL.SS., mentre nella regione Emilia Romagna si applica, o applicherà, questa disposizione fino a che non siano adottati i regolamenti comunali previsti dall'art. 7, comma 1 L.R. Emilia Romagna 29 luglio 2004, n. 19 (vedi, precedente punto 6).

e) Per le violazioni alle ordinanze sindacali, si applicano le disposizioni dell'art. 7.bis, comma 1.bis al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e succ. modif. o, residualmente e ricorrendone le condizioni, l'art. 650 c.p.

Come si può notare, l'impianto del sistema sanzionatorio di cui al T.U.LL.SS. continua a mantenere una propria validità ed operatività.

⁽⁹²⁾ Probabilmente è per questa considerazione che altre leggi regionali non hanno affrontato il sistema sanzionatorio; ma la difficoltà sta nell'applicare non solo la legge, ma anche il conseguente sistema sanzionatorio.