

REGOLAMENTO LOCALE DI POLIZIA MORTUARIA: I controlli, le autorità competenti, i termini

di Elisa Bertasi

L'articolo 32, lettera a) della legge 8 giugno 1990, n. 142, *Ordinamento delle autonomie locali*, attribuisce alla competenza del Consiglio Comunale la deliberazione dei regolamenti, fra i quali rientra anche quello locale di polizia mortuaria, regolamento previsto dagli artt. 344 e 345 del *T.U. Leggi sanitarie*, RD 27 luglio 1934, n.1265⁽¹⁾.

Tale atto, a causa della stratificazione legislativa presente nel nostro ordinamento giuridico, prima di acquistare efficacia, deve essere sottoposto a due ordini di controlli da parte di due diversi organi. Si tratta di controlli, pressoché identici, rigorosamente limitati alla legittimità dell'atto operati dal Ministero della sanità e dal Comitato regionale di controllo.

Il controllo di competenza del Ministero della sanità è stato previsto dall'art. 345 del RD 1265/1934 cit., quello di competenza del Comitato regionale di controllo, organo previsto dall'art. 130 della Costituzione⁽²⁾ è stato disciplinato, inizialmente dagli artt. 55 e 56 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 in seguito sostituiti dagli artt. 41, 42, 43, 44, 49 e 58, comma 3, della legge 142/1990, integrati dall'art. 17, commi 31 e da 33 a 45, della legge 127/1997 e dall'art. 2, comma 29, della legge 16 giugno 1998, n. 191. Tali norme ne definiscono la costituzione e la composizione e le modalità ed i limiti dell'esercizio del controllo preventivo di legittimità. Tale controllo, inizialmente disciplinato dagli artt. 45 e 46 della legge 142/1990 cit., in seguito abrogati dall'art. 17, comma 31 della legge 15 maggio 1997, n. 127, *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*⁽³⁾, attualmente forma oggetto delle disposizioni contenute nell'art. 17, comma 33 e ss. della legge citata. Si tratta di un controllo preventivo di legittimità volto a verificare la conformità dell'atto alle norme di legge vigenti ed alle norme statutarie che devono, quindi, essere specificamente indicate nell'eventuale provvedimento di annullamento. Tale controllo, in osservanza a quanto disposto dal comma 41 dell'art. 17 cit., non può assolutamente essere esteso alla valutazione dell'interesse pubblico perseguito.

Pertanto, non appena il regolamento viene deliberato dal Consiglio Comunale, deve essere trasmesso al Comitato regionale di controllo, a pena di decadenza, entro il quinto giorno successivo a quello di adozione.

In assenza di altre disposizioni vertenti sul medesimo atto, esso diventerebbe esecutivo se nel termine di trenta giorni dalla trasmissione il Comitato regionale non adottasse un provvedimento motivato di annullamento, trasmesso all'ente interessato nel termine degli stessi trenta giorni⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ **Art. 344, comma 1 del RD 27 luglio 1934, n.1265:** *"I regolamenti locali di igiene e sanità contengono le disposizioni, richieste dalla topografia del comune e dalle altre condizioni locali, per l'assistenza medica, la vigilanza sanitaria, l'igiene del suolo e degli abitati, la purezza dell'acqua potabile, la salubrità e la genuinità degli alimenti e delle bevande, le misure contro la diffusione delle malattie infettive, la polizia mortuaria e in generale l'esecuzione delle disposizioni contenute nel presente testo unico, dirette a evitare e rimuovere ogni causa di insalubrità".*

Art. 345 del RD cit.: *"I regolamenti locali di igiene e sanità e gli altri regolamenti su materie sanitarie demandati ai comuni sono deliberati dal podestà (ora Consiglio comunale), approvati dalla giunta provinciale amministrativa, previo parere del consiglio provinciale di sanità".*

Il prefetto può assegnare al comune un termine per la compilazione del proprio regolamento locale di igiene e sanità o degli altri regolamenti previsti nel primo comma, quando siano obbligatori. Trascorso inutilmente questo termine il regolamento viene compilato d'ufficio. Il prefetto trasmette copia dei regolamenti al Ministro per l'interno (ora Ministro della sanità), che può annullarli in tutto o in parte, quando siano contrari alle leggi o ai regolamenti generali, udito il parere del consiglio superiore di sanità e del consiglio di stato. Dopo intervenuta la prescritta approvazione, i regolamenti comunali predetti debbono essere pubblicati all'albo pretorio per quindici giorni consecutivi."

⁽²⁾ **Art. 130, comma 1, Cost.:** *"Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri E. L."*

⁽³⁾ Con la legge 127/1997 il controllo preventivo di legittimità è stato limitato agli atti degli enti locali previsti dall'art. 17, comma 33 e seguenti. Il comma 31 dello stesso articolo ha abrogato le norme per l'esercizio del controllo stabilite dagli artt. 45 (deliberazioni soggette a controllo preventivo di legittimità), 46 (modalità del controllo preventivo di legittimità degli atti e del bilancio) e 48 (potere sostitutivo) della legge 8.6.1990, n. 142.

⁽⁴⁾ Trattasi di un caso di silenzio-assenso, vale a dire, di un fatto, il trascorrere del tempo, che produce l'effetto di conferire piena efficacia all'atto sottoposto al controllo.

Tuttavia, come si è anticipato in apertura, il regolamento locale di polizia mortuaria deve essere assoggettato anche al controllo di cui all'art. 345 del RD 1265/1934, controllo che compete al Ministero della sanità al fine di consentire a tale amministrazione di disporre di un quadro generale dei regolamenti approvati in materia su tutto il territorio nazionale, sia di esercitare un potere di controllo ed eventualmente di annullamento ove fossero riscontrate disposizioni gravemente contrastanti con leggi o regolamenti generali.

Il relativo procedimento amministrativo, disciplinato dal DM 18 novembre 1998, n. 514⁽⁵⁾, recante norme di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n.241⁽⁶⁾, risulta di competenza dell'ufficio VIII del Dipartimento della Prevenzione, ed ha come termine (vale a dire richiede un provvedimento espresso, cioè un atto anche se negativo) i 90gg.

Dal momento che a tale procedimento, diversamente dal precedente, non si applica il silenzio-assenso, nel caso in cui il Ministero non risponda entro tale termine, il comune può solamente instaurare un giudizio amministrativo circa l'inadempimento dell'obbligo di provvedere. Infatti, le ipotesi di decisione tacita (silenzio-assenso e silenzio-rifiuto) sono esclusivamente quelle previste dalla legge con norme di stretta interpretazione e insusciabili di applicazione analogica.

In conclusione occorre sottolineare che i due procedimenti di controllo, a cui va sottoposto il regolamento comunale di polizia mortuaria, contengono delle disposizioni contraddittorie in relazione al momento in cui l'atto acquista efficacia: nel procedimento di competenza del Comitato di controllo regionale, infatti, la mancata risposta nei termini dà luogo ad un caso di silenzio-assenso con conseguente efficacia dell'atto sottoposto al controllo, invece, nel procedimento volto ad ottenere l'omologazione del Ministero, l'inadempimento dell'obbligo di emettere un provvedimento entro il termine, non determina l'efficacia del regolamento oggetto d'esame.

Per risolvere tale antinomia si deve far ricorso al criterio di specialità in base al quale, l'art.345 del RD 1265/1934, in qualità di legge speciale prevale sulle disposizioni di diritto comune secondo il brocardo "*lex specialis derogat legi generali*". Pertanto, prima di divenire efficace, il regolamento suddetto dovrà superare entrambi i controlli, vale a dire sia quello operato dal Comitato regionale di controllo sia quello operato dal Ministero della sanità ai fini dell'omologazione, una volta ottenuta questa, dovrà essere pubblicato all'albo pretorio per quindici giorni consecutivi.

Tabella riassuntiva del procedimento volto a far acquisire efficacia al regolamento di polizia mortuaria locale, deliberato dal consiglio comunale				
Autorità che svolge il controllo	Termine di risposta	Mancato rispetto del termine di risposta: risultato	Risposta nel termine negativa	Risposta nel termine positiva
Comitato regionale di controllo	max. 30 giorni	silenzio-assenso: risposta affermativa	annullamento oppure richiesta di modifiche	il regolamento viene trasmesso al Ministero della sanità
Dipartimento della prevenzione - (Ufficio VIII) - Ministero della sanità	max. 90 giorni	silenzio-inadempimento: eventuale ricorso all'autorità giudiziaria	annullamento	il regolamento deve essere pubblicato nell'albo pretorio per 15 giorni consecutivi

⁽⁵⁾ Pubblicato nella Gazz.Uff. 8 marzo 1999, n.55, S.O. ed oggetto della circolare Sefit n. 4146/SV/f del 14 ottobre 1999.

⁽⁶⁾**Art. 2:** "1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso. 2. Le pubbliche amministrazioni determinano per ciascun tipo di procedimento, in quanto non sia già direttamente esposto per legge o per regolamento, il termine entro cui esso deve concludersi. Tale termine decorre dall'inizio d'ufficio del procedimento o dal ricevimento della domanda se il procedimento è ad iniziativa di parte. 3. Qualora le pubbliche amministrazioni non provvedano ai sensi del comma 2, il termine è di trenta giorni. 4. Le determinazioni adottate ai sensi del comma 2 sono rese pubbliche secondo quanto previsto dai singoli ordinamenti."

Art. 4: "1. Ove non sia già direttamente stabilito per legge o per regolamento, le pubbliche amministrazioni sono tenute a determinare per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza l'unità organizzativa responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale. 2. Le disposizioni adottate ai sensi del comma 1 sono rese pubbliche secondo quanto previsto dai singoli ordinamenti."