

ALLEGATO 3

Regione Campania – L.R. (Campania) 25 luglio 2013, n. 7 “Modifiche alla legge regionale 24 novembre 2001, n. 12 (Disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie)”, pubblicata sul B.U.R. (Campania) n. 43 del 5 agosto 2013 ed in vigore dal giorno successivo

La legge regionale a riferimento era stata approvata dal Consiglio regionale della regione Campania il 3 luglio 2013. Come noto, la L.R. (Campania) 24 novembre 2001, n. 12 è stata la prima, tra le leggi regionali, adottate in materia – oltretutto a cavallo dell’entrata in vigore della L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, di modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione – per cui, essendo stata elaborata prima che queste modifiche costituzionali entrassero in vigore, era strutturata secondo un’impostazione che l’ha resa diversa rispetto alle legge regionali emanate, sulla base delle intervenute modifiche del conseguente assetto sulla ripartizione delle potestà legislative tra Stato e Regioni. Nel tempo, è stata interessata ad alcune modificazioni, delle quali meritano una segnalazione quelle sulle modifiche all’art. 9, comma 2, in materia di requisiti per l’esercizio dell’attività funebre, pressoché rimessi alla potestà regolamentare (*sic!* ... come non si trattasse di aspetti chiaramente afferenti alla materia considerata dall’art. 117, comma 2, lett. e) Cost., oltreché estranea alla potestà regolamentare dei Comuni, sia considerando l’art. 7 testo unico, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 167 e succ. modif, che considerando il maggiormente rilevante art. 117, comma 6, terzo periodo, Cost. ...) dei Comuni, modifiche che avevano determinato problematiche di adeguamento, tanto da essere oggetto di diverse proroghe dei termini fissati.

La L.R. (Campania) 25 luglio 2013, n. 7, che, per inciso, è stata dichiarata urgente, entrando così in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel B.U.R., interviene in modo molto più pervasivo sull’originario testo rispetto alle modifiche precedenti, consigliando l’opportunità di redigere un testo – **Allegato 2** – che meglio si appresta a cogliere la portata della L.R. (Campania) 25 luglio 2013 n. 7, in quanto riporta la L.R. (Campania) 24 novembre 2001 n. 12, integrata con le previsioni della legge regionale qui in considerazione, e ne evidenzia le aggiunte, sostituzioni, ecc..

NEL DETTAGLIO

(A) Poiché la legge regionale originaria prevedeva un organismo (la “*Consulta regionale delle attività funerarie*”), ne vengono riformulati i compiti e, in parte, la composizione, allargando la rappresentanza associativa, per quanto correlata ad una presenza nel CNEL delle “maggiori” organizzazioni di categoria, ponendo l’esigenza di verificare, in sede di costituzione o rinnovo della “Consulta” un tale requisito in capo all’associazione specifica di categoria (salvo non voler, andando oltre al testo, considerare una tale presenza come riferito ad associazioni di categoria di 2° – o, magari anche 3° – livello).

Lo stesso organismo vede innovate le procedure di costituzione, e rinnovo, con il rinvio ad un proprio regolamento di funzionamento, nonché l’espressa, per quanto ridondante, qualificazione di onorificità. Accanto alla “Consulta”, è prevista (art. 5-*bis* e succ.) l’istituzione di un “*Osservatorio regionale per la legalità e la trasparenza delle attività funerarie e cimiteriali*”, sulla scia delle normative nazionali in materia, osservandosi, per quanto sia osservazione sconfinante nel merito, come le funzioni attribuite a tale “Osservatorio” avrebbero potuto essere attribuite alla “Consulta”, evitandosi proliferazioni di organismi, proliferazioni spesso poco funzionali.

(B) L’art. 6, commi 2-*quater*, 2-*quinquies* e 2-*sexies* prevedono una sostanziale esenzione dal trattamento antiputrefattivo (comprensibilmente, limitatamente al territorio regionale), che rimane in situazioni eccezionali (trasporti internazionali o esplicita prescrizione da parte del medico necroscopo), casi nei quali la sua effettuazione è rimessa a personale, a ciò debitamente formato, dell’impresa funebre che provvede al confezionamento (che potrebbe essere diversa da quella commissionata dalla famiglia).

(C) Per quanto riguarda il registro regionale dei soggetti esercitanti l'attività funebre e di trasporto è introdotta l'ulteriore tipologia (art. 7, commi 3 e 3-*bis*) dei consorzi, società consortili o reti d'impresa, come effetto delle modifiche in tal senso nel "Codice delle attività e imprese funebri" (come è stato ridenominato il precedente "Codice deontologico delle imprese funebri"), costituente l'Allegato A) alla legge regionale.

(D) In materia di **requisiti formativi**, viene introdotta (art. 6, comma 3-*ter*) una previsione di corsi, ogni 3 anni, di aggiornamento professionale e psicoattitudinale (aggettivo questo ultimo che poco si concilia con corsi di aggiornamento, apparendo piuttosto una qualità potenzialmente oggetto di accertamento). Si tratta di un'impostazione che, per altro, era già presente nella D.G.R. (Campania) n. 963 del 15 maggio 2009, con la quale già si prevedevano corsi di formazione distinti per le diverse figure professionali, nonché corsi di aggiornamento, sempre distintamente per le diverse figure professionali.

(E) Il tema dei requisiti formativi si collega direttamente con la regolazione delle **attività funerarie** (non funebri ...) risultante dalle modifiche all'art. 1 del "Codice delle attività e imprese funebri", costituente l'Allegato A alla legge regionale, con cui si individua una serie di componenti, da esercitare congiuntamente, che vanno oltre alla e più diffusa "trilogia" (disbrigo pratiche, vendita, trasporto), rifacendosi a modelli di alcune regioni (Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Abruzzi), componenti che non sono esenti da considerazioni di eccedenza, in quanto costituenti oggettivamente "restrizioni", in termini di riserve di attività (non senza considerare richiami ad istituti ancora non praticabili).

L'art. 1, così innovato, dell'Allegato A), prevede anche (comma 4) alcuni divieti posti alle imprese funebri, quali l'esercizio di ambulanze, quello di svolgimento di attività cimiteriali e di arredo lapideo nei cimiteri, quello di gestione dei servizi mortuari delle strutture sanitarie ed assimilabili.

Per quanto riguarda il successivo comma 5 dello stesso art. 1 dell'Allegato A) alla legge regionale, fermo restando che i Comuni assolvono alle funzioni che loro spettino, per legge (statale, o, anche, regionale, ma in tal caso a condizione che la regione conferisca le risorse a ciò necessarie) nelle forme che ritengano maggiormente idonee, potendo provvedervi tanto in economia diretta (in applicazione dei principi di diritto – e giurisprudenza – dell'Unione europea), quanto ricorrendo agli strumenti contrattuali considerati dal D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e succ. modif., non si può non osservare come la previsione del ricorso a criteri di c.d. "turnazione" costituisca un'oggettiva "restrizione", non compatibile tanto con le norme dell'Unione europea, quanto con quelle nazionali (oltretutto, costituendo essa aspetto rientrante nella materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. e) Cost. e, per questo, rispetto a cui le Regioni sono prive di potestà legislativa). Inoltre, qualche considerazione andrebbe formulata attorno alla qualificazione di "servizio obbligatorio" fatta con riguardo alle tipologie considerate dallo stesso comma 5, dove, a parte la considerazione per cui dall'obbligatorietà non consegue, sempre e comunque, l'onerosità a carico dei bilanci dei Comuni, è del tutto discutibile che possano considerarsi tali, per quanto indiscutibilmente necessari e non differibili. Si tratta di aspetti che meriterebbero approfondimenti di maggiore consistenza.

(F) Se l'art. 1, comma 8 dell'Allegato A) alla legge regionale individua i requisiti per l'esercizio di filiale (ritenendosi che il riferimento sia alle sedi secondarie – art. 2197 C. C. – previsione, per altro, neppure considerata nell'art. 7 dell'Allegato A) alla legge regionale), è solo con il successivo art. 1-*bis* che si introducono i **requisiti** cui debba disporre l'**impresa funebre** (o, altrimenti, l'impresa che esercita l'attività funebre, qui non più "attività funeraria"). Ragioni di logica sistematica potrebbero avere suggerito che i requisiti riguardanti le sedi secondarie fossero allocati, come specificazione, in questo contesto.

Su alcuni dei requisiti (sede commerciale, auto-funebre, rimessa) non si entra più di tanto; si osserva come la figura del direttore tecnico (vedi successiva **(L)**) sia prevista sia per la sede dell'impresa che, separatamente, per le sedi secondarie (qui definite: filiali), dove potrebbe porsi la questione se la medesima persona fisica, in possesso dei requisiti soggettivi, possa assolvere alla funzione di direttore tecnico promiscuamente tanto nella sede dell'impresa quanto nell'eventuale sede secondaria (filiale), tema che trova alimento nella formulazione testuale correlata degli art. 1, comma 8, secondo periodo, lett. a) ed art. 1-*bis*, comma 1, lett. d) dell'Allegato A) alla legge regionale.

Per quanto riguarda le figure degli operatori funebri (o operatori addetti al trasporto, poiché le due norme testé citate usano espressioni non uniformi) si osserva, preliminarmente, come per le sedi secondarie (filiali) si parli di "assunzione", mentre per la sede dell'impresa sia specificatamente

precisato che si tratti di "assunzione mediante contratto di lavoro subordinato e continuativo", dove il concetto di "lavoro subordinato" è inequivoco, evidentemente consentendo, per le sedi secondarie (filiali) contratti individuali di lavoro anche di natura diversa rispetto a quelli richiesti per la sede dell'impresa. Anche rispetto a queste figure potrebbe sollevarsi, nei medesimi termini, la questione della promiscuità di persone fisiche operanti nella sede dell'impresa funebre e/o nella sede secondaria (filiale), cioè se operatori della seconda (sede dell'impresa funebre) possano operare "anche" presso la sede secondaria (filiale) o meno. Non si entra nel merito dei dati quantitativi delle due figure (direttore tecnico, operatori funebri), limitandosi a ricordare unicamente come la disponibilità dei requisiti (sedi, mezzi, rimesse, personale) sia oggetto di verifica *annuale* (art. 9, comma 2, nonché art. 1-*bis*, comma 4 dell'Allegato A) alla legge regionale, il quale ultimo duplica, sul punto, il primo alla legge regionale) da parte dei Comuni, venendosi così ad avere un preciso obbligo procedimentale in capo ad un tale livello di governo.

Tra l'altro, questi requisiti, o dotazioni, sono determinati nel "minimo", in quanto soggetti a ri-determinazione in aumento, in relazione al numero dei servizi eseguiti, ri-determinazione che è individuabile nelle funzioni dei Comuni, alla luce dell'art. 8-quater e dell'art. 9, comma 2 legge regionale. Per altro, la ri-determinazione in aumento (art. 1-*bis*, comma 2 dell'Allegato A) alla legge regionale) risulta riferita ai requisiti (mezzi e personale) riferibili alla sede dell'impresa funebre, e non anche alle sedi secondarie (filiali).

Interessante come l'art. 1-*bis*, comma 3 dell'Allegato A) alla legge regionale consideri anche alcune "aggregazioni" (così definite all'art. 7, comma 3, novellato, della legge regionale), consistenti in consorzi, società consortili o reti d'impresa.

La previsione dell'art. 1, comma 8 dell'Allegato A) alla legge regionale provoca l'effetto che con l'entrata in vigore della legge regionale vengano meno le condizioni perché vi siano altre ipotesi, come (*es.*) l'utilizzo di recapiti o punti di contatto quando non siano presenti, direttore tecnico e operatori nel numero previsto, sia in termini di attivazione *ex novo*, ma (anche) in termini di eventuale loro pregressa attivazione. Questo porta a considerare, in via più generale, come la legge regionale, nello stabilire l'insieme dei requisiti per l'esercizio dell'attività funebre – non senza rinviare per alcuni (come nel caso dell'aumento dei requisiti minimi in relazione al numero dei servizi svolti) alla regolamentazione comunale – non preveda un qualche termine per un adeguamento per i soggetti già operanti alla data di entrata in vigore della legge regionale. Induttivamente, potrebbe ritenersi che un tale termine possa ricavarsi dalle norme (ripetute in due occasioni) per le quali i Comuni sono tenuti a verificare, annualmente, la persistenza dei requisiti di operatività, cosa che appare lineare per le imprese funebri che abbiano ottenuto l'autorizzazione (altrove, definita: abilitazione) all'esercizio dell'attività successivamente all'entrata in vigore della legge regionale, disponendone di tutti i requisiti, meno se si considerino le imprese funebri già operanti le quali, oltre che potersi trovare, eventualmente, carenti di uno o più dei requisiti se non anche di tutti, non hanno certo la titolarità di autorizzazione rilasciata in applicazione della legge regionale così novellata. Non avrebbe guastato prevedere un periodo transitorio, congruo e proporzionato per consentire, se del caso, alle imprese funebri prive di uno o più dei requisiti, di adottare le misure per la loro oggettiva acquisizione, oppure per operare altre scelte di riorganizzazione aziendale.

(G) Il fatto che all'art. 3, comma 4-*bis* dell'Allegato A) alla legge regionale disponga che le imprese funerarie (ora, non più: imprese funebri) comunichino alla "Consulta" il listino dei prezzi standardizzati (*sic!*), oggetto oltretutto di ulteriore pubblicità, non fa venire meno gli obblighi stabiliti dagli artt. 115, comma 6 e 120 testo unico, approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773 e succ. modif. (il cui inadempimento è sanzionato ai sensi del succ. art. 221).

(H) In materia di condotta professionale (art. 6 dell'Allegato A) alla legge regionale), volendosi assicurare la libertà di scelta dell'impresa funebre da parte della famiglia, sotto il profilo delle responsabilità, vengono novellate le precisazioni, per cui solo il direttore tecnico dell'impresa funebre sia legittimato alla contrattazione con le famiglie (in altri contesti, come noto, sono presenti norme che, accanto alle figure del direttore tecnico e dell'operatore, considerano anche la terza figura, quella dell'addetto alla trattazione degli affari) e che, nell'esecuzione dei servizi di onoranza e trasporto funebre, è fatto divieto di utilizzare personale sprovvisto della qualifica professionale prevista, non dipendente dell'impresa funebre e di corrispondere mance o ricompense a terzi per l'acquisizione di funerali all'impresa.

(I) Le precisazioni di cui sopra, vanno collegate, sotto il profilo sistematico anche con le previsioni in materia di controllo (affidato al Comune, il quale per gli aspetti igienico-sanitari, si avvale dell'ASL) e di sanzioni affrontate agli artt. 8-*bis* e 8-*ter* della legge regionale, in sostanza con il **sistema sanzionatorio**, introdotto con la L.R. (Campania) 25 luglio 2013, n. 7. Rispetto a quest'ultima previsione (destinazione delle entrate derivanti dall'applicazione di sanzioni) forse la disposizione non è esattamente così lineare e agevolmente applicabile, come potrebbe apparire, contrastando con il principio di unitarietà dei bilanci dei Comuni (unitamente agli altri principi enunciati nell'art. art. 151, comma 1 testo unico, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e succ. modif.) dal momento che una destinazione vincolata richiede fonte legislativa, statale (art. 117, comma 2, lett. e) Cost., tenendo conto, altresì, della L. Cost. 20 aprile 2012, n. 1, quest'ultima a partire dal 2014).

Per altro le fattispecie costituenti infrazioni oggetto di sanzioni amministrative pecuniarie (nel *range* da 10.000 a 15.000 €, per cui nell'ipotesi del pagamento in misura ridotta, vedi art. 16 L. 24 novembre 1981, n. 689 e succ. modif., questo può avvenire nella misura di 5.000 €), sanzioni che concorrono con la sospensione temporanea (da 1 a 6 mesi) dall'esercizio dell'attività (per ragioni di contesto, si desume trattarsi dell'attività funebre) e del trasporto funebre, sono individuabili nelle seguenti:

- a) non iscrizione nell'elenco regionale, carenza dei requisiti formativi (inclusa la mancata partecipazione, ogni 3 anni, ai corsi di aggiornamento, inadempimento di alcuna delle disposizioni del "Codice delle attività e delle imprese funebri", costituente l'Allegato A) alla legge regionale;
- b) proposizione, diretta o indiretta, di mance o elargizioni di varia natura, promesse, doni o vantaggi di qualunque genere, a chi svolga una professione o attività correlata all'indicazione o al procacciamento dei funerali;
- c) stipula di contratti per lo svolgimento dei servizi funebri in luoghi vietati dalla legge;
- d) procacciamento od opera di mediazione diretta o indiretta delle prestazioni e dei servizi di onoranze funebri o avalimento di procacciatori o mediatori per l'acquisizione dei servizi funebri anche negli obitori, all'interno di strutture sanitarie di ricovero e cura o di strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali pubbliche o private accreditate nonché nei locali di osservazione delle salme e nelle aree cimiteriali;
- e) ricorso a forme pubblicitarie ingannevoli e disdicevoli;
- f) inosservanza o violazione delle disposizioni dei regolamenti comunali di polizia mortuaria e delle norme in materia.

Per inciso, va preliminarmente osservato come il regime sanzionatorio introdotto con l'art. 8-*bis*, comma 2 legge regionale, operi alla condizione che la fattispecie non costituisca reato.

Ora, non si può non osservare come, per la fattispecie relativa alle forme pubblicitarie ingannevoli e disdicevoli (aspetto questo ultimo decisamente soggettivo e di difficile valutazione in termini oggettivi, presupposto per ogni accertamento e constatazione di violazioni), come si sia in presenza di materia rientrante nelle previsioni dell'art. 117, comma 2, lett. e) Cost., e quindi non sussista competenza legislativa regionale, oltretutto materia oggetto delle disposizioni di cui al D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206 e succ. modif., e per cui sussiste la competenza esclusiva dell'A.G.C.M. (con la conseguenza che qualora un Comune provvedesse all'accertamento e contestazione della fattispecie, questo potrebbe essere debitamente opposto, eccedendone l'incompetenza funzionale).

Per quanto riguarda le fattispecie delle infrazioni a regolamenti comunali, non si può non richiamare come, in tali casi, trovi applicazione l'art. 7-*bis* testo unico, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e succ. modif. (con ben altre misure delle sanzioni amministrative pecuniarie, aspetto che giuridicamente ha scarso rilievo), il ché solleva la questione sulla valutazione comparativa tra queste due distinte disposizioni. Ciò porta a considerare, da un lato, il ricorso al criterio della successione delle leggi nel tempo, per quanto norme di pari grado, criterio che per altro espone all'ipotesi, non improbabile (anche considerando le diversità di misura delle sanzioni amministrative pecuniarie), che, in sede di opposizione al procedimento di applicazione della sanzione fondata sulla norma regionale, venga sollevata, sia dalla parte ma, anche, d'ufficio, questione d'illegittimità costituzionale, in relazione all'art. 117, comma 2, lett. l) Cost. vertendosi di ordinamento penale, materia di competenza legislativa, esclusiva, dello Stato. Questione che, a seconda di come venga argomentata quest'eccezione, potrebbe portare a stravolgere l'intero art. 8, comma 2 (e non solo la lett. f) di esso) della legge regionale. Sempre a questo proposito, inoltre, non è possibile esimersi dal considerare che il generico riferimento alle norme in materia non possa non portare a dover ricordare anche quanto previsto sia dall'art. 107 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, che dall'art. 358, comma 2 testo unico, R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif..

Spettando le competenze funzionali in materia ai Comuni (art. 8-*bis*, comma 1 legge regionale), sotto il profilo delle competenze territoriali non può che farsi riferimento se non che al Comune nel cui territorio venga posta in essere l'infrazione, cosa che motiva la previsione della comunicazione (comma 3) al Comune che ha rilasciato l'abilitazione (per altro, qualificata quale "autorizzazione" dal succ. art. 8-*quater* legge regionale) all'esercizio e al responsabile del registro regionale dei soggetti esercitanti l'attività funebre e di trasporto salme, dell'atto di sospensione o di revoca (prevista quando la sospensione temporanea venga irrogata per 3 volte in un biennio). Il responsabile del registro regionale ne dà comunicazione ai Comuni in cui l'impresa sanzionata è autorizzata all'esercizio delle attività funebri. È da ritenere che tali comunicazioni debbano avvenire una volta perfezionatosi il procedimento sanzionatorio e non certo nella fase di accertamento e contestazione, considerandosi come la parte possa presentare atti a propria difesa, fino a giungere al giudizio di opposizione.

Preso atto che la sospensione temporanea reiterata per 3 volte nell'arco di un biennio, da computare a far data dal perfezionamento del procedimento sanzionatorio avvenuto per la prima di queste 3 volte, comporta la revoca dell'autorizzazione (o, abilitazione), va considerata la coerenza con la previsione del comma 5, avente ad oggetto l'interdizione "in via definitiva" (?) dall'attività funebre: il dubbio sulla formula "in via definitiva" trova motivazione nel fatto che l'interdizione dovrebbe collocarsi in una fase preventiva (a differenza dell'istituto della "revoca"), ma se abbia questa natura preventiva poco si comprende le singole fattispecie per cui essa è stata prevista. Ciò porta a pensare che una tale interdizione abbia, invece, la portata di una "revoca", aggravata dalla "definitività", aprendo, senza dirlo in modo espresso, l'ulteriore questione circa quando sia ammissibile, una volta eventualmente intervenuta una revocata in applicazione dell'art. 8-*bis*, comma 4 legge regionale, che il soggetto afflitto possa provvedere a richiedere ex novo l'autorizzazione (o, abilitazione). In effetti, al di fuori delle fattispecie dell'art. 8-*bis*, comma 5 legge regionale (interdizione definitiva), sembrerebbe proprio che nulla ostacoli di richiedere, ed ottenere (sussistendone, in questa fase, i requisiti) un'autorizzazione (o, abilitazione) del tutto *ex novo*, oltretutto senza neppure termini temporali in qualche modo prudenziali.

Viene abrogato l'art. 10 dell'Allegato A) alla legge regionale, che rinviava a fonte regolamentare la definizione di un sistema sanzionatorio, sia in quanto ora regolato dalla L.R. (Campania) 25 luglio 2013, n. 7 e, soprattutto (si spera) anche per la presa d'atto per cui ogni sistema sanzionatorio non può che rispondere alla riserva di legge (art. 23 Cost.), non potendosi regolare con norme di rango secondario.

(L) Per quanto riguarda la figura del direttore tecnico e degli operatori funebri (vedi anche la **(F)** precedente), l'art. 9 dell'Allegato A) alla legge regionale provvede alla definizione dei compiti, oltretutto individuando alcuni compiti come assolvibili sia dall'una che dall'altra delle due figure professionali. Queste figure, abbastanza promiscuamente, vengono legittimate a porre in essere gli accertamenti riguardanti:

- a) l'identità del cadavere;
- b) il fatto che il feretro sia stato correttamente confezionato in relazione alla destinazione ed alla distanza da percorrere;
- c) il fatto che il carro funebre e gli operatori incaricati del trasporto funebre, utilizzati per il trasporto specifico, sono quelli autorizzati e in possesso dei requisiti previsti dalle norme in materia;
- d) l'avvenuta apposizione di un sigillo leggibile su due viti di chiusura del feretro sul quale sono riportati gli estremi dell'abilitazione del Comune che autorizza l'esercizio dell'attività funebre e i dati dell'impresa funebre, accertamenti di cui è redatto apposito verbale degli accertamenti effettuati che rimane allegato all'autorizzazione del trasporto.

Appare poco pertinente con i compiti di tali figure, come sia considerato in questo contesto, che l'ASL effettua le verifiche sulla regolarità del feretro (inclusa quella sull'identità del cadavere) solo per i trasporti all'estero o per i trasporti di deceduti per malattie infettivo-diffusive, in tal caso disponendo, se necessario, idonee misure igienico-sanitarie (disposizione ridondante, dato che gli artt. 18 e 25 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 continuano ad applicarsi anche nella regione).

La stessa disposizione comprende anche elementi contenutistici delle autorizzazioni, con elementi che sono pertinenti solo alle autorizzazioni al trasporto di cadavere, ma non certamente tutti alle autorizzazioni di cui all'art. 74 D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 e succ. modif., oltretutto non considerandosi (es.) il luogo e data di morte ... Infatti, il comma 5, rinvia al precedente comma 4 dello stesso art. 9 dell'Allegato A) alla legge regionale, che considera una pluralità di autorizzazioni (cioè,

quelle "... di cui all'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica 285/1990 e di cui all'articolo 74, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127) ..."), autorizzazioni aventi natura e funzioni, oltre che riferirsi a competenze del tutto distinte ed autonome, per le quali viene previsto siano "rilasciate al direttore tecnico o all'operatore funebre incaricato del trasporto, dipendenti dell'impresa funebre incaricata di eseguire il trasporto del defunto". Trascurando come tra le autorizzazioni dell'art. 74 D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 e succ. modif. neppure si citi quella di cui al comma 3 (con riguardo alla quale occorre richiamare altresì la L. 30 marzo 2001, n. 130, nonché la L.R. (Campania) 9 ottobre 2006, n. 20), andrebbe di esprimere qualche perplessità circa la limitazione (soggettiva) per il rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 74 D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 e succ. modif., limitazione che assume la natura di restrizione, non senza considerare come la regione non abbia proprio competenze di sorta nelle materie di cui all'art. 117, comma 2, lett. i) Cost..

In sede di accoglimento al cimitero, il "responsabile delle attività cimiteriali" (tecnicamente, dovrebbe parlarsi del "responsabili del servizio di custodia", che potrebbe non coincidere con la figura così enunciata, distinzione che potrebbe aversi unicamente nelle ipotesi in cui le attività cimiteriali siano state oggetto di affidamento secondo le forme proprie per gli affidamenti dei servizi pubblici locali a rilevanza economica) che riceve la salma verifica le autorizzazioni e la conformità di quanto indicato nel verbale, prevedendo una comunicazione al Comune competente e all'Osservatorio regionale di eventuali inadempienze e discordanze per consentire l'accertamento di violazioni della normativa in materia e l'irrogazione delle relative sanzioni. Probabilmente, non si tiene conto di come il responsabile del servizio di custodia sarebbe, a rigore, il soggetto competente, e responsabile degli atti di accertamento di cui agli artt. 13 e ss. L. 24 dicembre 1981, n. 689 e succ. modif..

(M) L'art. 6, comma 2-ter prevede che le strutture per il commiato e le case funerarie possano essere insediate anche nella fascia di rispetto cimiteriale.

Alla Giunta della regione, unitamente ad funzioni già proprie sulla base della legislazione previgente, ma anche (art. 2, comma 3, novellato, legge regionale) quelle sull'adozione delle "Linee di programma" per l'esercizio da parte dei Comuni delle funzioni concernenti (art. 8-quater legge regionale) le autorizzazioni delle attività funerarie, della costruzione e funzionamento delle strutture del commiato, della costruzione e funzionamento dei cimiteri per animali d'affezione (aspetto questo che è del tutto estraneo rispetto ad attività riconducibili alle materie regolate dalla legge regionale, attenendo, al più, alle norme di natura veterinaria), è attribuita la definizione dei requisiti strutturali e le altre disposizioni per la realizzazione di case funerarie, sale (private) del commiato e strutture obitoriali (art. 2, comma 3-bis). Per le sale del commiato non può sottolinearsi l'espressa aggettivazione, oltretutto con la "riserva" alla realizzazione e gestione da parte di imprese autorizzate all'esercizio dell'attività funebre, "riserva" che costituisce una restrizione, contrastante sia con la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa al mercato interno, nonché alle norme nazionali per la sua attuazione, D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59, sia con le disposizioni dell'art. 3, commi 8 e 9 D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella L. 14 settembre 2011, n. 148, dall'art. 34 D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella L. 22 dicembre 2011, n. 214, dall'art. 1 D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella L. 24 marzo 2012, n. 27 (e eventuali loro succ. modif.), oltretutto andando in direzione diversa da quella prevista dall'art. 1, comma 4 di quest'ultimo, nel senso che non solo non vi è adeguamento ai principi dei commi 1, 2 e 3, quanto, l'introduzione di nuove restrizioni/riserve.

Ora, tali previsioni richiederebbero un coordinamento, sia per gli aspetti oggettivi, ma anche non dimenticando, costituendo oltretutto fattispecie a rilevanza penale e non sanabile sotto il profilo delle norme edilizie, come nelle fasce di rispetto cimiteriale sussista un vincolo d'inedificabilità assoluta. Ne consegue che se le sale (o strutture, stante la frequente variabilità terminologica che caratterizza il testo) per il commiato siano "private", non si vede come possa derogarsi dal vincolo di inedificabilità assoluta. Tra l'altro, se si consideri come gli impianti di cui agli artt. 12 e 13 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, che, in presenza di altre condizioni, potrebbero essere destinati, o direttamente o in locali di prossimità, alle funzioni proprie delle strutture (o, sale) del commiato, possano essere istituiti nell'ambito del cimitero (art. 14, comma 1 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285) non si vede come e a quale titolo possa attuarsi l'art. 6, comma 2-ter della legge regionale.

Questo porta a dover richiamare anche gli artt. 10-bis e 10-ter legge regionale, che sinceramente appaiono eccedenti, imponendo ai Comuni obblighi (anche in termini ristretti, scadendo al 6 novembre

2013) di individuare nel proprio territorio (potrebbe essere altrimenti?) una "sala pubblica del commiato", per il cui utilizzo è fatto rinvio ai regolamenti comunali specifici, da adottare entro 120 giorni (per inciso, non si trascura, in una propensione alla proliferazione dei regolamenti comunali, come l'art. 9, comma 1, novellato, della legge regionale, disponga come i Comuni siano obbligati (*sic!*) ad approvare, entro 90 giorni (termine differente e più ravvicinato) un "*apposito regolamento comunale di polizia mortuaria*", obbligo correlato alla minaccia, in caso di inadempienza, di esercizio di poteri sostitutivi (nomina di commissario *ad acta*), aspetto per cui si dubita decisamente sulla ammissibilità che la Regione eserciti poteri sostitutivi sull'esercizio della potestà regolamentare di Comuni, trattandosi di livelli di governo in posizione di pari ordinazione, tanto più che la Costituzione considera un'unica fattispecie (art. 120, comma 2 Cost.) in cui possa esplicarsi un potere sostitutivo tra i livelli di governo di cui all'art. 114 Cost. Per non considerare il possibile rischio che il tutto si traduca in mere deliberazioni di adozione di testi variamente "preconfezionati", destinate poi a rimanere mera documentazione negli archivi, oltretutto dimenticando di ricordare quali siano, tuttora, le condizioni di efficacia dei regolamenti comunali di polizia mortuaria (art. 345 testo unico, R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif.), condizione di efficacia rispetto a cui la regione avrebbe potuto affermare, con la legge regionale, una propria, possibilmente esclusiva, titolarità.). Tra l'altro, mantenendosi presente che i requisiti delle "sale pubbliche per il commiato", oltretutto, non sono definiti, rinviandosi per questi a atti della Giunta regionale, "sala pubblica del commiato" avente la funzione elettiva di assicurare "... *lo svolgimento di riti funebri nel rispetto della dignità, delle convinzioni religiose e culturali, della volontà del defunto e dei suoi familiari*", finalità astrattamente alta, civile e nobile, ma che non considera i possibili livelli di "domanda" di utilizzo di una tale struttura, obbligo che, oltretutto, importa l'assunzione di oneri che, presuntivamente, non rispondono a principi di proporzionalità, anche rispetto alla potenziale "domanda" di servizio, in particolare in una fase in cui i Comuni sono sempre maggiormente in condizioni di scarsità di risorse, di limitazione di spesa o, in alcuni casi (abbastanza diffusi) interessati a procedure di riequilibrio finanziario pluriennale, quando non già dichiarati in stato di dissesto. Tra l'altro, nel caso in cui i Comuni si trovino nelle condizioni di privi di spazi pubblici da destinare alla realizzazione della sala pubblica del commiato, sarebbe loro consentita la stipula di apposite convenzioni con i Comuni limitrofi, convenzioni che sarebbero necessariamente a titolo oneroso. Inoltre, con l'art. 10-ter legge regionale, si affronta il tema delle forme di gestione di questi servizi pubblici locali (aspetto che non appare, anzi, particolarmente argomentabile in termini di sussistenza di una competenza legislativa regionale) prendendo in considerazione pressoché l'affidamento della gestione (con ciò escludendo, se del caso, gestioni in forma diretta), individuando quali destinatari della convenzione (probabilmente non certo a titolo gratuito, per il Comune) per la gestione, specifici soggetti e, precisamente: associazioni e fondazioni con finalità statutarie coerenti con la materia, non aventi scopo di lucro, fermo restando che spetta al Comune promuoverne la informazione e la pubblicità. Sia permesso dubitare che in tutti i Comuni della regione Campania possano aversi, ed essere operative, associazioni (evidentemente, riconosciute, dato che altrimenti non potrebbero essere parti di convenzioni con i Comuni) o fondazioni che abbiano finalità statutarie coerenti con "... *i riti funebri nel rispetto della dignità, delle convinzioni religiose e culturali, della volontà del defunto e dei suoi familiari ...*", salvo non considerare aggregazioni a carattere associativo, storicamente presenti, ma che, in genere, hanno finalità rituali "specializzate" e non riconducibili a concetti di pluralismo nelle convinzioni religiose e culturali, in quanto, per storia e spesso natura, rivolte a specifiche situazioni. Il riferimento è alla confraternite, comunque denominate, che avendo, spesso, natura di enti ecclesiastici, hanno riferimenti religiosi e culturali specifici.

Oltretutto, una tale differenziazione (e destinazione finalistica delle "sale pubbliche del commiato"), tra strutture pubbliche e strutture private (a propria volta previste come realizzate e gestite da specifici soggetti, quasi ad escludere che altri soggetti imprenditoriali possano provvedere, realizzando strutture la cui fruizione sia aperta "sul territorio", indipendentemente dallo svolgimento dell'attività funebre), sembra voler parcare un solco tra le attività remunerative di alcuni soggetti, l'inibizione alla possibile presenza di strutture indipendenti dall'attività funebre, ma altresì relegare gli interventi pubblici (estesi a ciascun Comune, senza considerare se ne sussistano le risorse e, sopra tutto, un "domanda" di un tale servizio), quasi a voler escludere le ipotesi che i Comuni, ove lo vogliano e si trovino nelle condizioni per provvedervi, possano essi stessi realizzare e assicurare il funzionamento, debitamente a pagamento in misura non inferiore a quanto si determini secondo gli imprescindibili principi (tutti, nessuno escluso) presenti nell'art. 117 testo unico, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e succ. modif., di sale/strutture per il commiato, magari razionalizzando "spazi" di cui già dispongano, aperte alla libera richiesta di utilizzo, come possibilità presente sul territorio, anche non solo comunale, in modo

indipendente ed autonomo dalle scelte, che devono essere altrettanto libere, dell'impresa funebre, con ciò acquisendo risorse specifiche, alleggerendo le situazioni di bilancio e, probabilmente, oggettivamente contenendo, rispetto ad altre prospettive, i costi per gli utilizzatori.

Per altro, la questione delle "sale pubbliche per il commiato" appare come un elemento di "distrazione" rispetto ad un tema che viene non esplicitato: se l'art. 8-*quater* legge regionale considera, tra le altre, la costruzione e funzionamento delle strutture del commiato, e l'art. 2, comma 3-*bis* legge regionale rinvia alla giunta regionale la definizione dei requisiti strutturali e le disposizioni per la realizzazione e gestione delle case funerarie e delle sale private del commiato (da parte delle imprese autorizzate all'esercizio delle attività funebri, riserva che sembrerebbe riferibile sia all'una che all'altra tipologia), oltre al cenno fatto all'art 6, comma 2-*ter* legge regionale e alla competenza in materia di autorizzazioni (art. 8-*quater*), dove, per altro, si considerano solo le strutture per il commiato e non anche le case funerarie, non si riviene una quale, per quanto minimamente organica regolazione delle case funerarie e delle strutture del commiato.

Lo stesso art. 9, comma 2 legge regionale, nel considerare i regolamenti comunali (regolamenti al plurale, vista la tendenza ad una loro proliferazione senza misura), rimane del tutto sulla vaghezza di considerare in modo del tutto a-specifico l'attività dei servizi funebri e cimiteriali e assicurano che le attività siano svolte da imprese che dispongono, in via continuativa e funzionale, di locali, mezzi e personale qualificato (con verifiche annuali).

Se ne trae la sensazione che uno degli obiettivi, unitamente ad altri, cui ha mirato la L.R. (Campania) 25 luglio 2013, n. 7, possa essere stato quello di introdurre una legittimazione delle case funerarie e delle strutture (private – ma perché solo private, relegando quelle pubbliche a situazioni presuntivamente non remunerative?) per il commiato, ma che non vi sia stata la scelta, che poteva aversi, di essere nettamente più espliciti, con la conseguenza che il tutto rimane abbastanza esposto all'indeterminatezza, consentendo nebulosità, che potevano essere oggetto di una definizione di un qualche dettaglio, specifico. Un sistema di regole non è, né dovrebbe essere, un insieme di vincoli, quanto di strumenti di un ordinato svolgimento delle funzioni.