Diritto, Immigrazione e Cittadinanza
Fascicolo n. 3/2025

DOCUMENTAZIONE E SEPOLTURA DEI MIGRANTI DECEDUTI NEL MEDITERRANEO: LEGISLAZIONE E PRASSI IN ITALIA

di Katia Bianchini

Abstract: *Questo articolo discute le sfide e le risposte relative alla gestione dei migranti che perdono la vita nel tentativo di raggiungere l'Italia attraverso la rotta del Mediterraneo centrale. Poiché l'identità della maggior parte dei migranti deceduti rimane sconosciuta – anche quelli i cui corpi vengono recuperati – sorgono diverse questioni, ad esempio come identificarli, come documentarne il decesso e come dare loro una sepoltura dignitosa. Gli studi sull'argomento raramente affrontano la complessità del quadro giuridico nazionale che rimane poco compreso. Analogamente, le prassi locali, così come i ruoli e le responsabilità degli attori coinvolti, non sono stati finora analizzati alla luce della legislazione applicabile e dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Pertanto, l'obiettivo principale di questo articolo è quello di fornire una migliore comprensione del quadro normativo e delle prassi relative alla gestione dei migranti deceduti nel Mediterraneo al fine di orientare sia la ricerca futura che il miglioramento delle policies. L'articolo si basa su dati sia giuridici che empirici raccolti nel corso di questo studio.*

Abstract: *This article discusses challenges and responses pertinent to the management of deceased sea migrants who lose their lives in the attempt to reach Italy through the Central Mediterranean Route. As the identities of most deceased sea migrants remain unknown – even those whose bodies are successfully retrieved – a number of issues arise, such as how to identify them, how to document their death, and how to give them a dignified burial. The existing scholarship on the topic rarely engages with the complexity of the national legal framework, which remains poorly understood. Similarly, local practices as well as the roles and responsibilities of the actors involved have not been analyzed in light of the applicable legislation and general principles of the legal system. Thus, the main objective of this article is to provide a better understanding of the legal framework and practices regarding the management of deceased sea migrants in order to guide both future research and policymaking. The article is based on both legal and empirical data collected for this study.*

© 2017-2025 Diritto, Immigrazione e Cittadinanza. Tutti i diritti riservati.
ISSN 1972-4799

DOCUMENTAZIONE E SEPOLTURA DEI MIGRANTI DECEDUTI NEL MEDITERRANEO: LEGISLAZIONE E PRASSI IN ITALIA[1*]

di Katia Bianchini[**]

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Metodologia. – 3. Quadro giuridico sulla documentazione di morte. – 3.1. Comune competente per dichiarazione di morte e preparazione dei documenti. – 3.2. Procedure per la preparazione dell'atto di morte. – 3.3. Contenuto dell'atto di morte. – 3.4. Tempistica della preparazione dell'atto di morte e della sepoltura. – 4. Sepoltura dei migranti deceduti in mare. – 4.1. Quadro giuridico generale. – 4.2. Obblighi dei Comuni in materia di sepoltura dei migranti deceduti in mare. – 5. Prassi locali. – 5.1. Prassi relative alla documentazione dei migranti deceduti in mare. – 5.2. Prassi relative alla sepoltura dei migranti deceduti in mare. – 6. Riflessioni finali e raccomandazioni. – 6.1. Frammentazione della legislazione, delle competenze, e delle prassi. – 6.2. Rilevanza del contesto locale. – 6.3. Raccomandazioni.

1. Introduzione

Questo articolo analizza la legislazione e le prassi relative alla registrazione dei decessi e sepoltura dei migranti deceduti in mare nel tentativo di raggiungere l'Italia attraverso la rotta del Mediterraneo centrale[2]. La rotta del Mediterraneo centrale[3], che collega i Paesi nordafricani alla costa meridionale dell'Italia e Malta, è considerata la rotta migratoria più pericolosa al mondo a causa della lunghezza del viaggio in mare, delle strategie di viaggio che prevedono l'uso di imbarcazioni non idonee alla navigazione e dell'inadeguatezza dei servizi di ricerca e soccorso[4]. Secondo l'OIM, tra il gennaio 2014 e il maggio 2025, 32.100 migranti sono stati registrati come dispersi o deceduti nel Mediterraneo[5]. Più di 25.000 di loro avevano viaggiato attraverso la rotta del Mediterraneo centrale[6]. Questi numeri sono sottostime, poiché è impossibile contare e trovare tutte le persone che muoiono in queste circostanze[7].

Infatti, la maggior parte dei corpi dei migranti deceduti non viene ritrovata a causa della complessità delle operazioni di recupero. In genere, in caso di naufragio, la priorità è salvare

[*] Sono profondamente grata a tutti gli intervistati che hanno condiviso la loro esperienza e conoscenza sull'argomento e senza i quali questo articolo non sarebbe stato possibile. Desidero inoltre esprimere la mia più profonda gratitudine a Laura Salzano e Denise Venturi per il loro supporto con le interviste, nonché a Daniele Burzichelli e Silvia Carta per i loro consigli relativi alla ricerca giuridica. Ringrazio inoltre i colleghi del Dipartimento di diritto e antropologia dell'Istituto di antropologia sociale di Halle/Saale, e in particolare la Prof.ssa Marie-Claire Foblets, per la disponibilità con cui hanno seguito questo lavoro e per le preziose indicazioni ricevute in fase di stesura.

[**] Ricercatrice, Max Planck for Social Anthropology, Department of Law and Anthropology, Halle/Saale, Germany.

1. OIM, *Progetto Migranti Scomparsi*, 24 maggio 2025, https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean.

2. *Ibidem*.

3. *Ibidem*.

4. *Ibidem.* Questo numero non include coloro che scompaiono *durante il viaggio* dal loro Paese di origine alle coste nordafricane.

5. *Ibidem*.

6. D. Stauffacher e A. Maddrell, *Managing Migrant Border Deaths in Southern Italy: Medico-Legal, Ritual and Burial Practices*, in *Mobilities in Life and Death: Negotiating Room for Migrants and Minorities in European Cemeteries,* a cura di Avrial Maddrell e altri, Cham, Palgrave Macmillan, 2023, pp. 65-83, p. 68.

le persone ancora in vita. Il recupero dei migranti deceduti dipende dalla fattibilità delle operazioni, che è condizionata, ad esempio, dalle condizioni meteorologiche e dalla profondità del mare, nonché dall'urgenza di portare le persone salvate al porto più vicino[8]. Alcuni migranti deceduti vengono talvolta ritrovati anche sulle spiagge o intrappolati nelle reti dei pescatori[9].

Anche se i migranti deceduti in mare vengono recuperati, pochissimi di loro possono essere successivamente identificati[10] e restituiti ai loro parenti[11]. La letteratura spiega che i corpi dei migranti rimangono senza nome e sono sepolti in tombe anonime[12]. Alcuni autori, come Grant, considerano inefficace l'approccio attuale degli Stati per identificare i migranti che muoiono alle frontiere e in mare e rintracciare i loro parenti. Grant spiega che ciò è in parte dovuto alla loro situazione di irregolarità, alla distanza dai familiari, alle difficoltà di registrare le morti, e all'assenza di volontà politica[13]. Inoltre, l'identificazione dei corpi dei migranti deceduti è molto complessa perché spesso viaggiano con documenti falsi o senza alcun documento. Ciò solleva diverse questioni, come ad esempio in che modo identificare i migranti deceduti in mare, quali metodi possono essere utilizzati e sono considerati affidabili per identificarli, se esiste un obbligo di identificarli[14].

Altre ricerche sottolineano l'inappropriata gestione dei sistemi di registrazione dei decessi e una sepoltura[15]. In particolare, nel contesto italiano, si sostiene che i due problemi

---

7. Boats 4 People, *Morti e Dispersi in Mare: Guida Informativa per le Famiglie e Coloro che le Accompagnano. Italia e Mediterraneo Centrale*, 2017, p. 5, https://www.fidh.org/IMG/pdf/cim.b4p.familles-it-2.pdf.

8. A. Tapella, G. Mirto e T. Last, *Deaths at the Borders. From Institutional Carelessness to Private Concern*, in *Rivista di Storia delle idee*, n. 5(1).2016, p. 57.

9. Secondo alcune fonti, più della metà dei migranti morti in mare rimangono non identificati. Labanof, *La Medicina Legale Umanitaria sul Morto*, n.d., https://www.labanof.unimi.it/umanitariomorto.html. Secondo altre fonti, due terzi dei migranti morti in mare rimangono non identificati. Euronews, *Il dramma dei migranti senza identità: più di 28mila tra morti e dispersi nel Mediterraneo dal 2014*, 26 marzo 2024, https://it.euronews.com/2024/03/26/il-dramma-dei-migranti-senza-identita-piu-di-28mila-tra-morti-e-dispersi-nel-mediterraneo-. Va notato che, tra il 1° gennaio 2007 e il 30 giugno 2020, il numero di migranti non identificati morti durante il loro viaggio nel Mediterraneo e ritrovati *in Italia* è stato pari a 1.676 secondo il *Registro dei cadaveri non identificati*. Tuttavia, da allora non sono stati resi disponibili aggiornamenti pubblici. P. Valenti e R. Rijtano, *Dare un Nome a Chi Muore in Mare*, in *Lavialinera.it*, 1 ottobre 2023, https://lavialibera.it/it-schede-1526-migranti_morti_naufragi_identificare_corpi. Va notato che è probabile che non tutti i migranti deceduti in mare ritrovati in Italia siano stati debitamente registrati nel Registro dei cadaveri non identificati quando era attivo.

10. A. Maddrell e altri, *Mobilities in Life and Death: Negotiating Room for Migrants and Minorities in European Cemeteries,* Cham, Palgrave Macmillan, 2023, pp. 65-83; C. Cattaneo, *Naufraghi senza volto. Dare un nome alle vittime del Mediterraneo,* Milano, Raffaello Cortina Editore, 2018; C. Cattaneo e M. D'Amico, *I diritti annegati. I morti senza nome del Mediterraneo,* Milano, FrancoAngeli, 2016.

11. D. Stauffacher e A. Maddrell, *op. cit.*, pp. 65-83.

12. S. Grant, *Identification and Tracing*, in *Identification and Tracing of Dead and Missing Migrants*, *Fatal Journeys*, a cura di T. Brian e F. Laczko, vol. 2, IOM, 2016, pp. 31-74, p. 33.

13. A. M'Charek e J. Black, *Engaging Bodies as a Matter of Care. Counting and Accounting for Death During Migration* in *Border Deaths. Causes, Dynamics and Consequences of Migration-related Mortality,* a cura di P. Cuttitta e T. Last, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2020, pp. 85-101, p. 93; A. Camilli, *L'Italia fa scuola nell'identificazione dei migranti morti nel Mediterraneo*, in *Internazionale*, 22 novembre 2016, https://www.francoangeli.it/Recensioni/893p1_R1.pdf; Mediterranean Missing, *Migranti dispersi: la gestione delle salme in Sicilia. Relazione sull'Italia,* 2016.

14. S. Romano, *The Italian Legal Framework for the Management of Missing Persons and Unidentifed Dead Bodies, and the Rights of the Relatives*, Italian Legal Briefing, Mediterranean Missing, 2016; T. Brian e F. Laczco (a cura di), *Fatal Journeys. Identification and Tracing of Dead and Missing Migrants,* vol. 2, OIM, 2016; G. Mirto, *Procedure di gestione delle vittime delle frontiere in Italia*, in *Desaparecidos e migranti nel Mediterraneo e nelle Americhe*, a cura di G. Crua, S. Giletti e F. Prono, Acireale, Bonanno, 2018, pp. 75-90; S. Robins, *Analysis of Best Practices on the Identification of Missing Migrants. Implications for the Central Mediterranean,* Central Mediterranean Route Thematic Report Series, n. 2, IOM, 2019.

principali a questo proposito siano l'inefficienza della preparazione dei documenti relativi ai defunti[16] e la loro sepoltura in cimiteri non situati nel Comune in cui è stato trovato il corpo o è avvenuto il decesso[17]. In assenza di una banca dati centralizzata, la tracciabilità dei migranti deceduti in mare diventa molto complicata e nella maggior parte dei casi impossibile. Di conseguenza, le loro famiglie spesso non hanno modo di conoscere la sorte dei loro cari scomparsi[18]. Oltre all'importanza per le famiglie di elaborare il lutto[19], il fenomeno dei corpi dei migranti deceduti in mare solleva serie sfide legali, soprattutto quando rimangono non identificati. Queste sfide includono il lasciare figli e coniugi in una situazione giuridica ambigua che influisce sulle questioni relative all'eredità e al diritto di famiglia[20]. Possono anche lasciare obblighi finanziari non adempiuti, compresi quelli che la famiglia aveva contratto per pagare il viaggio[21].

Nel complesso, le procedure di identificazione e la gestione dei corpi dei migranti deceduti in mare rimangono poco conosciute[22]. La maggior parte delle pubblicazioni sono redatte da organizzazioni internazionali come l'OIM o da scienziati sociali. Sono state condotte poche ricerche giuridiche su questo argomento, soprattutto a livello nazionale[23]. Di conseguenza, il quadro giuridico pertinente, così come il ruolo e gli obblighi delle diverse autorità coinvolte, rimangono poco chiari.

In questo contesto, lo scopo del presente studio è di chiarire la legislazione nazionale e le prassi dei diversi attori coinvolti nella preparazione dei documenti relativi alla morte e alla sepoltura dei migranti deceduti in mare. L'articolo non intende essere esaustivo, ma contribuire a una migliore comprensione delle disposizioni giuridiche e delle risposte istituzionali.

L'articolo è strutturato come segue. Dopo aver spiegato la metodologia nella sezione 2, la sezione 3 analizza il quadro giuridico pertinente alla documentazione di morte, concentrandosi in particolare sulla formazione dell'atto di morte, sul suo contenuto e su altri documenti richiesti in relazione alle sepolture. Spiega inoltre quali Comuni hanno la competenza per ricevere le dichiarazioni di morte e preparare la documentazione, una questione che sembra essere stata in gran parte trascurata nelle ricerche precedenti. La sezione 4 analizza le disposizioni giuridiche che regolano le sepolture, in particolare quelle delle persone indigenti, poiché si applicano anche ai migranti deceduti in mare. La sezione 5 presenta i dati empirici sulle prassi locali raccolti nel corso di questa ricerca e ne analizza sia

---

15. G. Mirto, *Procedure di gestione delle vittime delle frontiere in Italia*, cit., p. 88; A. Tapella, G. Mirto and T. Last, *op. cit.*, pp. 57-64, p. 59; ICRI, *Counting the Dead. Update 2020-2021*, 2022, pp. 15-16 https://missingpersons.icrc.org/sites/default/files/202403/CountingTheDead%20Update%202020-2021_0.pdf.

16. A. M'Charek e J. Black, *op. cit.*, p. 97.

17. P. Cutitta e T. Last (a cura di), *Border Deaths. Causes, Dynamics and Consequences of Migration-related Mortality,* Amsterdam, Amsterdam University Press, 2020.

18. P. E. Boss, *Ambiguous Loss: Learning to Live with Unresolved Grief,* Boston, Harvard University Press, 1999.

19. C. Cattaneo e altri, *Unidentified Bodies and Human Remains: an Italian Glimpse through a European Problem*, in 195 *Forensic Science International* (2010) pp. 167.e1.

20. IOM, *Support Needed for Families of Missing Migrants: Evidence from IOM's "Assessing the Needs of Families Searching for Relatives Lost in the Central and Western Mediterranean" Project*, OIM, 2021, pp. 30, p. 34.

21. C. Cattaneo e altri, *op. cit.*, pp. 167.e1; S. Robins, I. Kovras e A. Vallianatou, *Addressing Migrant Bodies on Europe's Southern Frontier. An Agenda for Reseach and Practice*, Working Paper in *Conflcit Transformation and Social Justice* n. 05-14, Institute for the Study of Conflcit Transformation and Social Justice, Queen's University, Belfast, 2014, https://www.qub.ac.uk/Research/GRI/mitchell-institute/FileStore/Filetoupload,452348,en.pdf.

22. Tra i pochi lavori disponibili, si vedano C. Siccardi, *I migranti scomparsi nel Mediterraneo: problematiche costituzionali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, p. 1; C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del Mediterraneo*, Milano, Editoriale Scientifica, 2021; C. Cattaneo e M. D'Amico, *op. cit.*

gli aspetti problematici che le buone iniziative. La sezione 6 offre alcune riflessioni finali e fornisce raccomandazioni su come migliorare la situazione.

2. Metodologia

Al fine di comprendere le prassi locali nell'applicazione delle disposizioni di legge, sono stati utilizzati metodi empirico-giuridici. Pertanto, dopo un'analisi della legislazione, della giurisprudenza, della letteratura accademica, dei materiali delle istituzioni e delle ONG e degli articoli di giornale, sono state raccolte informazioni sulle prassi locali attraverso 42 interviste semi-strutturate o informali, tra marzo il 2024 e il settembre 2025, con i principali attori coinvolti nella questione[24]. Tali attori includono prefetti, sindaci, ufficiali di stato civile, agenti di polizia giudiziaria, ONG, la Croce rossa italiana, Pubblici ministeri, giudici, avvocati e medici in 12 città in Sicilia, Calabria, e sull'isola di Lampedusa.

La maggior parte delle interviste è stata possibile con l'aiuto di due dottorande. Alcuni attori hanno rifiutato di essere intervistati e altri hanno accettato solo a condizione che le interviste fossero informali e che rimanessero anonimi. Abbiamo deciso di non intervistare le famiglie dei migranti deceduti a causa delle questioni etiche che potrebbero sorgere dall'argomento della ricerca e abbiamo invece parlato con le ONG e le associazioni che assistono le famiglie coinvolte.

Durante la raccolta dei dati abbiamo incontrato diversi problemi. La politicizzazione dell'argomento e le critiche ricevute in passato da alcuni attori da parte della stampa o delle ONG hanno reso particolarmente difficile l'accesso al campo. Inoltre, per ottenere la fiducia degli intervistati, è stato necessario riflettere costantemente sulle scelte metodologiche. Alla luce di ciò, abbiamo utilizzato interviste semi-strutturate e informali per rendere gli intervistati più disponibili a partecipare alla ricerca[25]. Inoltre, nella maggior parte dei casi, i partecipanti hanno chiesto di non registrare o prendere appunti durante le interviste. Per questo motivo abbiamo dovuto scrivere spesso i nostri appunti solo dopo gli incontri. L'accesso si è basato sullo sviluppo di relazioni tra i ricercatori e gli attori coinvolti, nonché sulla capacità di sfruttare le opportunità e le collaborazioni che si sono presentate sul campo. Tale approccio ci ha portato ad ottenere più dati da alcuni attori piuttosto che da altri. Pertanto, per compensare in parte questo aspetto, abbiamo prestato particolare attenzione alla triangolazione dei dati con altre interviste, letteratura, legislazione e conversazioni informali con altri esperti.

Oltre alle interviste, abbiamo anche visitato i luoghi di sepoltura dei migranti nei cimiteri locali, nonché osservato 5 sbarchi di migranti in alcune località, dove abbiamo scattato fotografie e/o preso appunti sul campo[26].

Va inoltre sottolineato che non era nostra intenzione effettuare una mappatura completa delle prassi locali, ma solo fornire un'illustrazione di alcune di esse. Una mappatura richiederebbe maggiori risorse, tempo e lavoro etnografico sul campo per un periodo di diversi mesi, e ciò esula dall'ambito di questo lavoro. Pertanto, i dati che abbiamo raccolto fanno parte di un'indagine limitata e sono indicativi delle prassi, piuttosto che conclusivi, e le riflessioni finali di questo lavoro vanno lette tenendo presente questo limite.

---

23. H. Russell Bernard, *Research Methods in Anthropology. Qualitative and Quantitative Approaches*, Lanham, Altamira Press, 2006, pp. 210-232.

24. *Ivi*, pp. 210-217, per una spiegazione sui diversi tipi di interviste.

25. Abbiamo visitato quattro cimiteri in Sicilia e uno in Calabria.

Per quanto riguarda la scelta dell'Italia, e in particolare della Sicilia, della Calabria e dell'isola di Lampedusa, come caso di studio, è stata dettata dalla considerazione che le sue coste meridionali sono le più colpite dalla migrazione via mare nel Mediterraneo[27]. Di conseguenza, esse rappresentano un esempio significativo delle sfide e delle iniziative intraprese per affrontare la questione dei migranti deceduti in mare. Sebbene si riconosca che il problema esiste anche in altri Paesi, come Grecia, Spagna e Francia, con alcune variazioni, questa ricerca solleva questioni comuni e giunge a conclusioni che possono essere rilevanti anche per altri ordinamenti[28]. Sulla base di tutto questo, la sezione successiva analizza il quadro giuridico che regola la documentazione relativa ai migranti deceduti in mare.

3. Quadro giuridico sulla documentazione di morte

Secondo alcuni studiosi, negli uffici di stato civile di alcuni Comuni in Sicilia emergono due problemi principali in relazione alla gestione della documentazione relativa ai migranti deceduti in mare: (1) assenza degli atti di morte[29] di alcuni defunti;[30] (2) registrazione di informazioni scarne sul defunto nell'atto di morte[31].

Questa sezione affronta tali questioni alla luce delle disposizioni pertinenti e di una questione preliminare che non è mai stata adeguatamente considerata in altri studi, ovvero quale Comune abbia la competenza per ricevere le dichiarazioni di decesso e redigere la relativa documentazione. Il principale strumento giuridico di riferimento è il d.p.r. n. 396/2000 (regolamento per la revisione e la semplificazione delle disposizioni in materia di stato civile), emanato in applicazione della l. n. 127/1997[32].

3.1. Comune competente per dichiarazione di morte e preparazione dei documenti

Secondo la regola generale di cui all'art. 72 del d.p.r. n. 396/2000, la dichiarazione di morte deve essere effettuata entro 24 ore dall'evento[33] al Comune del luogo in cui è avvenuto il decesso o, se il luogo è sconosciuto, del luogo in cui è stato deposto il cadavere. Il termine "deposto" utilizzato nel d.p.r. n. 396/2000 – anche in relazione alle indagini legali nei casi di morte violenta (art. 77) – include il luogo in cui il corpo è stato fisicamente e

26. K. Bianchini, *Responses to Sea Migration and the Rule of Law,* Oxford, Hart, 2024, pp. 3-8. Questo problema, tuttavia, è presente anche in altre parti del mondo. Cfr. IOM, *Missing Migrants and Countries in Crisis*, aprile 2025, https://storymaps.arcgis.com/stories/1098aa8ecb07417ab4276607092149cc.

27. Cfr., ad esempio, M. Miranker e altri, *What is a Migrant Death? An Operational Definition for a More Accurate Enumeration of Migrant Mortality along the US-Mexico Border* in *Forensic Science International*, n. 363(3).2024, pp. 112-156; S. Robins, *op. cit.*

28. Mentre un *atto di morte* è la registrazione originale del decesso nel Registro dei decessi del Comune e contiene diverse informazioni (se note), un *certificato di morte* è un documento che include solo informazioni succinte, attesta il decesso di una persona e viene rilasciato su richiesta a una persona interessata.

29. G. Mirto, *Procedure di gestione delle vittime delle frontiere in Italia*, cit., p. 88.

30. Last Rights, *Extended Legal Statement and Commentary. The Dead, the Missing and the Bereaved at the World's Borders*, 30 gennaio 2019, p. 24.

31. Art. 2(12).

32. Il termine è obbligatorio, anche se non sono previste sanzioni in caso di violazioni, poiché il suo scopo principale è quello di garantire che la dichiarazione di morte sia effettuata il più rapidamente possibile. R. Calvigioni, *Manuale operativo per lo stato civile*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2023, p. 446.

temporaneamente collocato prima della sepoltura. Lo stesso significato può essere desunto dal d.p.r. n. 285/1990 sulla polizia mortuaria[34].

Quando il decesso è avvenuto in mare, l'art. 79 del d.p.r. n. 396/2000 stabilisce il principio secondo cui il Comune del porto di arrivo è competente per la registrazione dei documenti e la ricezione delle denunce di morte. Questo principio è condiviso anche dall'art. 209 del codice della navigazione. Tuttavia, queste disposizioni possono essere derogate e possono applicarsi le disposizioni generali in presenza di validi motivi. Ad esempio, ciò si verifica qualora nel porto di arrivo mancano le risorse e il personale necessari per garantire tutte le attività/procedure relative allo stato civile. In questo caso, altri Comuni potrebbero essere autorizzati o addirittura obbligati ad assumersi tali responsabilità, soprattutto se i prefetti o la polizia giudiziaria fossero coinvolti nelle procedure.

Nell'ordinamento giuridico italiano ciò può verificarsi in virtù dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e leale cooperazione. L'art. 118 della Costituzione sancisce il principio di sussidiarietà in relazione ai vari livelli di amministrazione, in modo che il livello amministrativo superiore intervenga quando quello più vicino al cittadino non sia in grado di esercitare la propria funzione in modo efficiente e adeguato. Inoltre, la Corte costituzionale ha ripetutamente ribadito il principio della leale collaborazione, secondo cui il funzionamento degli organi/enti amministrativi deve basarsi sulla loro collaborazione e cooperazione, alla luce delle diverse competenze e del sistema giuridico complessivo[35]. Questi principi sono rafforzati da altre disposizioni sulle autorità locali[36] che chiariscono che, quando un Comune si trova in difficoltà nell'esercizio di una funzione e in una situazione che va oltre le normali aspettative (ad esempio, nel caso in cui un Comune non sia preparato a gestire naufragi che comportano un numero elevato di vittime), può ricorrere a forme di sussidiarietà attraverso il sostegno e l'intervento di altri Comuni e organi amministrativi o del livello superiore di governo (anche solo, ad esempio, nella gestione e nella distribuzione del problema). Sebbene non rientri nell'ambito di questo lavoro effettuare un'analisi dettagliata di tali principi, va sottolineato che essi regolano il modo in cui le funzioni amministrative sono distribuite sul territorio. Pertanto, nel contesto della gestione dei migranti deceduti in mare, la regola secondo cui tutto deve essere effettuato nel porto di primo arrivo può essere derogata. Di per sé, ciò non costituisce un problema, ma lo può

33. Nel d.p.r. n. 285/1990, il termine "deposto" è menzionato, ad esempio, in relazione a: luoghi di osservazione della salma e obitori (CAPO III, Depositi di osservazione e obitori); obitori ai fini dell'identificazione e dell'autopsia (art. 13, lettere b) e c)); diversi luoghi di deposito e obitori presso cimiteri, ospedali o altri istituti sanitari (art. 14). Pertanto, sembra riferirsi a situazioni in cui il cadavere è conservato da qualche parte ma non ancora sepolto. Inoltre, dal punto di vista giuridico, esistono diverse disposizioni in materia di inumazione, cremazione e sepoltura.

34. Nella sua decisione n. 31/2006, la Corte costituzionale ha sottolineato l'importanza di un dialogo produttivo e del coordinamento tra i vari livelli di governo al fine di prevenire conflitti e garantire un'azione amministrativa efficace e coerente. Questo principio comporta la consultazione reciproca, la condivisione di informazioni e la ricerca di soluzioni comuni, soprattutto quando alcune questioni appartengono a competenze concorrenti o possono avere un impatto su diversi livelli territoriali di governo. La sentenza rafforza quindi l'idea che l'ordinamento giuridico italiano non sia semplicemente un insieme di entità autonome, ma un sistema integrato in cui la leale collaborazione è essenziale per il suo corretto funzionamento. Cfr. Corte cost., sent. n. 31/2006. B. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale,* Torino, Giappichelli, 2020, p. 300; L. Melica, *Sussidiarietà*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, a cura di S. Cassese, vol. VI, Milano, Giuffré, 2006, pp. 5836-5844, pp. 5841-5842.

35. Cfr. d.l. n. 267/2000, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali; d.l. n. 1/2018, Codice della protezione civile; d.p.r. n. 285/1990, art. 14(3).

diventare se il trasferimento di competenza genera errori, ad esempio ripercuotendosi sulle procedure di identificazione dei deceduti[37].

Questo aspetto del sistema giuridico potrebbe spiegare perché in alcuni Comuni, come Lampedusa, il numero degli atti di morte sia inferiore al numero effettivo dei migranti deceduti in mare che arrivano al porto: i migranti deceduti in mare possono essere immediatamente trasferiti in un altro Comune per motivi logistici o sanitari e tale Comune diventa competente per ricevere la dichiarazione di morte e gestire tutta la restante documentazione.

Allo stesso tempo, va notato che l'art. 95 del d.p.r. n. 396/2000 fornisce alcune garanzie in questo contesto, in quanto stabilisce che in caso di violazioni delle disposizioni relative alla redazione dei documenti di stato civile, sia il Pubblico ministero che chiunque «intenda promuovere la rettifica di un documento di stato civile o la ricostituzione di un documento distrutto o smarrito [...] o la formazione di un documento omesso o la cancellazione di un documento indebitamente registrato, o intende opporsi al rifiuto da parte dell'ufficiale dello stato civile di ricevere una dichiarazione in tutto o in parte o di eseguire una trascrizione, una annotazione o altro adempimento» può adire il Tribunale civile «nel cui circondario si trova l'ufficio dello stato civile presso il quale è registrato l'atto di cui si tratta o presso il quale si chiede che sia eseguito l'adempimento». Pertanto, se il trasferimento di competenza può aumentare le possibilità di errori, esiste un sistema che cerca di correggerli.

3.2. Procedure per la preparazione dell'atto di morte

Una volta ricevute le informazioni, l'ufficiale dello stato civile ha il dovere di registrare, negli archivi del Comune, le dichiarazioni di morte e gli atti di morte[38]. Se l'identità della persona deceduta è nota, l'ufficiale dello stato civile prepara l'atto di morte ai sensi dell'art. 73 del d.p.r. n. 396/2000. Le informazioni a disposizione dell'ufficiale dello stato civile dipendono in modo determinante dal lavoro svolto dalla polizia giudiziaria e dalla Procura della Repubblica nel momento iniziale del ritrovamento del cadavere e della raccolta delle prove[39].

Nei casi in cui il cadavere sia irriconoscibile, l'atto di morte deve essere redatto attraverso una procedura giudiziaria denominata "procedura di rettificazione" promossa dal Pubblico ministero che avvia un'azione specifica presso il Tribunale civile ai sensi degli articoli 78 e 95 del d.p.r. n. 396/2000[40]. In particolare, il Pubblico ministero indica nel suo verbale tutte le circostanze e le informazioni relative al ritrovamento del corpo. Il Tribunale

36. È necessario condurre ulteriori ricerche sulle prassi relative a questo punto. In particolare, quando i defunti e i sopravvissuti vengono separati allo sbarco (ad esempio, i sopravvissuti vengono portati in un porto diverso), le procedure di identificazione dei defunti da parte dei testimoni sopravvissuti diventano più complicate e si rischiano di perdere informazioni importanti. Cfr., ad esempio, C. Rizzo, *Sbarcare gli 11 cadaveri recuperati dalla ong a Lampedusa? Il procuratore: "Plurime criticità di ordine normativo, umanitario e costituzionale"*, in *Agrigento Notizie*, 8 giugno 2024, https://www.agrigentonotizie.it/cronaca/sbarco-cadaveri-migranti-ong-lampedusa-procuratore-criticita-normative-umanitarie-costituzionale.html.

37. D.p.r. n. 396/2000, artt. 5 e 71. I registri dei decessi sono suddivisi in Parte I e Parte II, e quest'ultima è suddivisa in Serie A, B, C. La Parte II Serie C comprende gli atti relativi ai decessi avvenuti in mare. R. Calvigioni, *Manuale Operativo per lo stato civile,* Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2023, p. 446.

38. CCP, arts. 326, 348; G. Mirto, *Procedure di gestione delle vittime delle frontiere in Italia*, cit., pp. 75-90, p. 78.

39. Si tratta di una procedura di giurisdizione volontaria. In questo caso specifico, non c'è nulla da "rettificare": viene seguita la stessa procedura prevista per l'effettiva rettifica di qualsiasi documento registrato presso l'anagrafe, con la particolarità che l'azione relativa è promossa solo dal Pubblico ministero.

civile valuta quindi se le circostanze e le informazioni indicate dal Pubblico ministero siano fondate. Al termine del procedimento, se il Tribunale accoglie la richiesta del Pubblico ministero, emette un decreto che certifica la morte di una persona il cui corpo è irriconoscibile. Con tale decreto, il Tribunale ordina all'ufficiale dello stato civile di redigere l'atto di morte[41]. In quanto tale, questa procedura costituisce un controllo sull'attività del Pubblico ministero.

3.3. Contenuto dell'atto di morte

Dalla letteratura e da alcune delle interviste che abbiamo condotto, emerge che vi è un dibattito sui dati che devono essere inclusi nell'atto di morte[42]. In particolare, alcune organizzazioni della società civile sostengono che l'atto di morte «dovrebbe contenere alcune informazioni di base e documentare la causa della morte in modo sufficientemente completo e basato su prove»[43]. Tuttavia, un'attenta analisi delle disposizioni pertinenti chiarisce la questione. L'art. 11, co. 3, del d.p.r. n. 396/2000 stabilisce che «l'ufficiale dello stato civile non può enunciare, negli atti di cui è richiesto, dichiarazioni e indicazioni diverse da quelle che sono stabilite o permesse in ciascun atto».

L'art. 73 del d.p.r. n. 396/2000 stabilisce espressamente che:

«L'atto di morte deve enunciare il luogo, il giorno e l'ora della morte, il nome e il cognome, il luogo e la data di nascita, la residenza e la cittadinanza del defunto, il nome e il cognome del coniuge (o della persona a lui unita civilmente), se il defunto era coniugato, vedovo o divorziato (unito civilmente o se l'unione civile si era in precedenza sciolta […])»,

nonché «il nome e il cognome, il luogo e la data di nascita e la residenza del dichiarante». Inoltre, «se taluna delle anzidette indicazioni non è nota, ma il cadavere è stato tuttavia riconosciuto, l'ufficiale dello stato civile fa di ciò espressa menzione nell'atto».

La normativa non specifica chiaramente quali informazioni debbano essere riportate nell'atto di morte nei casi in cui i cadaveri siano irriconoscibili e non siano noti i dati che in casi normali devono essere obbligatoriamente indicati nell'atto di morte. Tuttavia, applicando per analogia il suddetto art. 73, si può dedurre che l'ufficiale dello stato civile deve menzionare nell'atto di morte la circostanza che il corpo è irriconoscibile, nonché il riferimento al decreto con cui il giudice del Tribunale ha accertato la morte del soggetto. Ai sensi dell'art. 73, gli obblighi dell'ufficiale dello stato civile si esauriscono con tale adempimento e non è tenuto a indicare nell'atto la data e il luogo del ritrovamento del corpo e la causa del decesso. L'art. 73 stabilisce inoltre che nei casi di morte violenta (come la morte per annegamento), l'atto di morte non deve menzionare tale circostanza.

---

40. Il Tribunale trasmette automaticamente il decreto all'ufficiale dello stato civile di propria iniziativa, ai sensi dell'art. 101 del d.p.r. n. 396/2000.

41. Ad esempio, Romano afferma che «Ai sensi dell'art. 73 del d.p.r. n. 396/2000, l'atto di morte deve indicare il luogo, la data e l'ora del decesso, il nome, il cognome, l'età, il sesso, il luogo e la data di nascita, la nazionalità, nel caso di cittadini stranieri; i dati identificativi della persona che ha comunicato il decesso». Non specifica che questa disposizione si applica solo alle persone la cui identità è nota. S. Romano, *op. cit.*, p. 12. Analogamente, il Comitato internazionale della croce rossa sostiene che l'atto di morte deve includere, tra gli altri dati, la causa del decesso. ICRI, *op. cit.*, pp. 15-16. Tuttavia, la legislazione italiana vieta di includere la causa della morte.

42. Last Rights, *op. cit.*, p. 24.

Tali disposizioni sono chiarite da una circolare del Ministero dell'interno (MIACEL n. 9 dell'11.7.2001) che precisa che l'atto di morte non deve menzionare il contenuto del decreto del Tribunale emesso ai sensi dell'art. 78 d.p.r. n. 196/2000[44]. Va notato che, ai sensi dell'art. 9 del d.p.r. n. 396/2000, le circolari del Ministero dell'interno[45] sono vincolanti per gli ufficiali dello stato civile[46].

In sintesi, l'ufficiale dello stato civile deve includere solo le informazioni richieste per l'atto specifico, seguendo molto attentamente le disposizioni di legge, e non ha alcuna discrezionalità nel modificare il contenuto.

Qualora un interessato necessiti di informazioni non incluse nell'atto di morte rilasciato dall'ufficiale dello stato civile, l'interessato deve rivolgersi alla Cancelleria del Tribunale competente e richiedere – indicando il numero e la data del decreto – una copia integrale del decreto e degli atti del procedimento, compreso il fascicolo del Pubblico ministero. Per accedere agli atti del procedimento, tuttavia, è necessario dimostrare di avere un interesse qualificato ai sensi degli artt. 22 e seguenti della l. n. 241/1990, come nei seguenti casi: - essere un parente della persona deceduta; - voler tutelare interessi successori; - aver bisogno di attivare pratiche assicurative[47].

Pertanto, sebbene l'atto di morte possa contenere solo dati succinti, ulteriori informazioni sono disponibili nel decreto del Tribunale e nel fascicolo del Pubblico ministero. Uno dei motivi per cui l'atto di morte non deve riportare dati dettagliati è che questi ultimi sono coperti dal segreto delle indagini penali connesse alla morte della persona.

3.4. Tempistica della preparazione dell'atto di morte e della sepoltura

Da un esame della legislazione emerge che potrebbe esserci una discrepanza tra il momento della sepoltura e la preparazione dell'atto di morte. In particolare, secondo l'art. 6

43. MIACEL n. 9 dell'11.7.2001, p. 6.

44. Secondo questo articolo, «L'ufficiale di stato civile è tenuto ad uniformarsi alle istruzioni che vengono impartite dal Ministero dell'interno. La vigilanza sugli uffici dello stato civile spetta al prefetto».

45. La dottrina e la giurisprudenza hanno chiarito che le circolari non sono una fonte normativa. Non possono quindi costituire obblighi per i cittadini. Inoltre, il loro valore per i funzionari non è imperativo: le circolari sono documenti redatti solitamente da organi amministrativi superiori (ad esempio il Ministero) di natura interpretativa delle leggi e dei regolamenti, sono indirizzate a dirigenti e funzionari subordinati e servono a rendere omogenea l'attuazione dell'attività amministrativa. La dottrina che discute il valore giuridico delle circolari specifica che i funzionari di grado inferiore possono ignorarle. Tuttavia, ciò accade raramente, perché le circolari forniscono indicazioni operative su come agire in determinate situazioni, quindi è più conveniente per il funzionario agire in tal modo piuttosto che attuare una pratica diversa. Se la circolare risulta contraria alla legge e il funzionario la ignora in modo più conforme alla legge, l'atto amministrativo che ne deriva non è viziato. D'altra parte, se il funzionario ignora la circolare, che è conforme alla legge, dando luogo a una prassi in contrasto con la norma originaria interpretata dalla circolare, l'atto amministrativo può essere viziato da violazione di legge. S. Cecchini, *La circolare del Ministero dell'interno n. 63/2022 tra (in)certezza anagrafica e tendenze ordinamentali*, in *Diritto Pubblico* n. 3/2023, pp. 893, 906-907. Va notato che l'articolo di Cecchini si concentra sulla circolare del Ministero dell'interno n. 63/2022 che attua una sentenza della Corte costituzionale volta ad eliminare la trasmissione automatica del cognome del padre ai figli. Tuttavia, per analogia, le sue argomentazioni sono applicabili alla circolare del Ministero dell'interno MIACEL n. 9 dell'11.7.2001, poiché entrambe sono rivolte agli ufficiali di stato civile. Cfr. anche M.S. Giannini, *Circolare*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. VII, Milano, Giuffré, 1960, pp. 1-4; A. Catelani, *Le circolari della Pubblica amministrazione,* Milano, Giuffrè, 1984, p. 107; A. Ruggeri, *Circolari amministrative e circolari di indirizzo politico*, in *Rivista trimestrale del diritto*, 1973, pp. 1758-1822. Cfr. anche Cass. SU 2.11.2007 n. 23031; Corte cost., sez. IV, 27 novembre 2000, n. 6299; Corte cost., sez. V, 15 ottobre 2010, n. 7521; Corte cost., sez. VI, 2 marzo 2017, n. 98.

46. Ai sensi dell'art. 22, tra gli interessati possono essere inclusi anche i soggetti che perseguono un interesse pubblico o diffuso, «che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento di cui si chiede l'accesso».

del d.p.r. n. 285/1990, la sepoltura può avvenire solo dopo che l'ufficiale dello stato civile ha rilasciato l'autorizzazione per la sepoltura – di norma, ciò richiede che siano trascorse almeno *ventiquattro ore* dal decesso, salvo casi particolari previsti dalla normativa speciale, e dopo che il decesso sia stato accertato e certificato da un medico necroscopico o da un delegato sanitario[48]. Qualsiasi omissione relativa a questa procedura può comportare sanzioni amministrative o addirittura penali e l'intervento del Pubblico ministero[49].

Inoltre, l'art. 77 del d.p.r. n. 396/2000 stabilisce che «Quando risultano segni o indizi di morte violenta, o vi è ragione di sospettarla per altre circostanze, non si può inumare, tumulare o cremare il cadavere se non dopo che il magistrato o l'ufficiale di polizia giudiziaria, assistito da un medico, ha redatto il processo verbale sullo stato del cadavere, sulle circostanze relative alla morte e sulle notizie che ha potuto raccogliere circa il nome e il cognome, il luogo e la data di nascita e la residenza del defunto.».

In aggiunta, in caso di morte violenta o di sospetto di reato, il Pubblico ministero, ai sensi dell'art. 5 del d.p.r. n. 285/1990, deve rilasciare un nulla osta alla sepoltura[50] prima che l'ufficiale dello stato civile possa rilasciare l'autorizzazione alla sepoltura.

Non è previsto un termine massimo – né in questi casi, né in generale – per la compilazione dell'atto di morte o per l'autorizzazione alla sepoltura, sebbene l'Amministrazione abbia il dovere di procedere tempestivamente. A questo proposito, ai sensi dell'art. 97, co. 2, della Costituzione italiana, qualsiasi azione amministrativa deve rispettare il principio del buon andamento[51]. L'art. 1, co. 1, della l. n. 241/1990 chiarisce che l'azione amministrativa deve perseguire gli scopi stabiliti dalla legge ed è regolata da criteri di economicità ed efficacia[52] e quindi di tempestività, in modo che un pubblico ufficiale non ritardi eccessivamente l'adozione di un provvedimento.

Nei casi in cui l'Amministrazione debba adottare un provvedimento amministrativo, ovvero un atto che modifica la sfera giuridica di un altro soggetto, ad esempio attraverso l'imposizione di un obbligo, la rimozione di un divieto, ecc., l'art. 2 della l. n. 241/1990 stabilisce un termine ordinario di 30 giorni dall'avvio del procedimento, salvo quando siano applicabili particolari disposizioni derogatorie. Tuttavia, si tratta di un termine regolatorio, che nella pratica viene raramente rispettato, anche se in teoria – e talvolta anche nella pratica – il suo superamento può comportare una responsabilità disciplinare da parte del funzionario e una responsabilità finanziaria da parte dell'Amministrazione.

Nel nostro contesto, ciò significa che l'autorizzazione alla sepoltura da parte dell'ufficiale dello stato civile – che è un provvedimento amministrativo poiché l'ufficiale dello stato civile revoca un divieto – dovrebbe essere rilasciata, a seconda delle circostanze, entro e non oltre

47. D.p.r. n. 396/2000, art. 74, co. 2.

48. D.p.r. n. 396/2000, art. 75.

49. Cfr. anche disposizione di attuazione del codice di procedura penale (d.l. n. 271/1989), art. 116. Secondo tale articolo, in caso di morte violenta, il Pubblico ministero accerta la causa del decesso e, se necessario, può richiedere che venga fatta un'autopsia o procedere all'acquisizione delle prove, dopo aver effettuato le indagini necessarie per determinare l'identità del defunto. Se la persona non può essere identificata, il Pubblico ministero redige un verbale con la descrizione dei suoi indumenti e degli oggetti in suo possesso e ne garantisce la custodia. In questi casi, la sepoltura non può avvenire senza l'autorizzazione del Pubblico ministero.

50. Per approfondimenti sul principio del buon andamento della pubblica amministrazione, si veda ad esempio B. Mameli, *Amministrazione per fini pubblici e responsabilità*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 8(1).2021, p. 199; D. Vese, *L'efficienza dell'organizzazione amministrativa come massimizzazione dei diritti fondamentali*, *in P.A. Persona e Amministrazione,* n. 1.2019, p. 279.

51. Lo stesso articolo stabilisce che l'attività della Pubblica amministrazione deve essere regolata anche dai principi di pubblicità e trasparenza.

30 giorni dal ricevimento del nulla osta alla sepoltura da parte del Pubblico ministero[53]. La norma, secondo la sua formulazione letterale, non si riferisce agli atti non autoritativi (cioè agli atti che non modificano la sfera giuridica di un soggetto, come ad esempio l'atto di morte redatto dall'ufficiale dello stato civile). Tuttavia, anche se si considera che l'articolo 2 della l. n. 241/1990 non si riferisce agli atti amministrativi non autoritativi (come gli atti di morte), in base ai principi generali – art. 97 della Costituzione e art. 1, para. 1, della l. n. 241/1990 – l'ufficiale dello stato civile è tenuto ad agire in modo ragionevolmente tempestivo.

Alla luce di quanto sopra, la sepoltura dei migranti deceduti in mare può avvenire prima della compilazione dell'atto di morte, ma quest'ultimo può essere compilato solo dopo la conclusione delle indagini.

4. Sepoltura dei migranti deceduti in mare

I corpi dei migranti deceduti possono essere sepolti nei cimiteri locali o, se identificati, possono essere rimpatriati quando le loro famiglie lo richiedono. Le poche ricerche condotte sull'argomento sono imprecise e talvolta utilizzano anche una terminologia errata. Ad esempio, si fa riferimento all'uso di fosse comuni invece che di campi comuni[54]. Le prime sono vietate in Italia[55] e il termine si riferisce a luoghi di sepoltura in cui sono stati deposti diversi corpi senza distinguere chi fossero. Al contrario, la legislazione italiana prevede sepolture individuali nei cimiteri, secondo precise regole di inumazione (sepoltura nel terreno utilizzando casse di legno, in un'area designata chiamata "campo comune") e di tumulazione (sepoltura in un loculo)[56].

Le seguenti sottosezioni si concentrano sulla legislazione applicabile quando le sepolture avvengono nei cimiteri locali. Il rimpatrio è possibile solo se il migrante deceduto è stato identificato e, in quanto tale, comporta meno problemi, pertanto questo aspetto viene solo brevemente menzionato in questa ricerca.

4.1. Quadro giuridico generale

In generale, il quadro giuridico è complesso e frammentato. Ciò è dovuto, prima di tutto, al fatto che convergono diversi interessi privati e pubblici, quali la sicurezza e la salute pubblica, la tutela dell'ambiente, la buona amministrazione del territorio, l'esercizio delle credenze religiose e la gestione efficiente dei servizi funerari e delle relative attività economiche. Tutti questi diversi interessi hanno portato alla proliferazione di regolamenti regionali e comunali[57]. Il d.p.r. n. 285/1990 (d.p.r. n. 285/1990, regolamento di polizia

52. Il termine di 30 giorni di cui all'art. 2 della l. n. 241/1990 si applica perché il d.p.r. n. 326/2000 non indica un termine diverso.

53. D. Stauffacher e A. Maddrell, *op. cit.*, pp. 65-83, p. 75; vedi anche A. Scifo, *I resti dei migranti morti nel naufragio del 3 ottobre 2013 finiscono nelle fosse comuni di Sciacca. La sindaca: "Grave, non sapevamo"*, in *Il Fatto Quotidiano*, 12 ottobre 2021, https://www.ilfattoquotidiano.it/2021/10/12/i-resti-dei-migranti-morti-nel-naufragio-del-3-ottobre-2013-finiscono-nelle-fosse-comuni-di-sciacca-la-sindaca-grave-non-sapevamo/6351098/.

54. D.p.r. n. 285/1990, art. 74.

55. D.p.r. n. 285/1990, artt. 74 e 75.

56. A. Gianfreda, *Gli "Spazi dell'addio" e del riposo eterno: interessi religiosi e regolamentazione regionale. Alcune osservazioni a partire dalla legge della Regione Lombardia n. 4 del 2019*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2.2019, p. 507, p. 509.

mortuaria[58]) è la principale fonte legislativa in materia contenente i principi fondamentali, sebbene di natura secondaria[59]. La legislazione regionale, così come i regolamenti comunali, si occupano principalmente di questioni urbane e sanitarie[60].

La complessità e la frammentazione sono dovute anche al fatto che la materia si trova al crocevia delle competenze legislative di vari attori: le implicazioni per la tutela della salute sono soggette alla competenza concorrente regionale e nazionale; le questioni di ordine pubblico sono soggette alla competenza esclusiva dello Stato; l'amministrazione territoriale è soggetta alla competenza concorrente regionale e nazionale; il commercio è soggetto alla competenza regionale; la concorrenza è soggetta alla competenza dello Stato, come disciplinato dall'art. 117 della Costituzione. I settori di competenza concorrente dello Stato e delle Regioni (ad esempio, la sanità e la gestione del territorio) dovrebbero essere disciplinati nei loro principi fondamentali da una legge statale e poi dettagliati in regolamenti o leggi regionali. Il d.p.r. n. 285/1990 è invece un regolamento che detta i pochi principi in materia e in modo anomalo rispetto al quadro costituzionale[61]. L'approccio corretto, secondo Gianfreda, sarebbe improntato su «una legge statale "Quadro" in materia funeraria e di polizia mortuaria e, solo eventualmente, su normative regionali con funzioni di orientamento, armonizzazione e coordinamento nei confronti dei regolamenti comunali di settore»[62].

Infine, il d.p.r. n. 285/1990 non è stato aggiornato a seguito delle riforme adottate in materia di Amministrazioni locali[63], creando un'ulteriore frammentazione dei poteri, incongruenze e difficoltà operative, ostacolando l'uniformità delle procedure e il coordinamento delle attività.

La seguente analisi, tuttavia, si concentrerà solo sulle disposizioni che possono avere rilevanza per la questione dei migranti deceduti in mare.

4.2. Obblighi dei Comuni in materia di sepoltura dei migranti deceduti in mare

I Comuni, essendo responsabili di tutte le funzioni amministrative relative al loro territorio e alla loro popolazione, hanno anche il compito di gestire i cimiteri e le sepolture[64]. Non esistendo disposizioni specifiche sulla gestione dei migranti deceduti in mare, si fa riferimento, per analogia, al trattamento riservato alle salme degli indigenti/non residenti e a quelli per i quali non vi è alcun interesse da parte dei parenti. In particolare, l'art. 12, co. 4, del d.l. n. 359/1987[65] stabilisce la gratuità dei servizi di cremazione e sepoltura per gli

57. Il termine "*polizia mortuaria*" si riferisce a «quel complesso di attività e funzioni "dirette a tutelare la salute dei cittadini, ad impedire l'insorgere di epidemie, a disciplinare le sepolture ed il trasporto delle salme, la loro inumazione, la esumazione, la tumulazione e l'estumulazione"». A. Gianfreda, *op. cit.*, p. 507.

58. M. C. Ivaldi, *Libertà religiosa, riti funebri e spazi di sepoltura. Cenni alle esperienze delle Città di Roma, Milano e Firenze*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1.2025, p. 231, p. 242. Va notato che il d.p.r. n. 285/1990 non è un atto legislativo delegato dal Parlamento all'Esecutivo e pertanto è anomalo. Al contrario, il d.p.r. n. 396/2000 è stato emanato in applicazione della l. n. 127/1997. A questo proposito, l'art. 17, co. 2, della l. n. 400/1988 stabilisce che «Con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato [...], sono emanati regolamenti per la disciplina delle materie non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione [...]».

59. M. C. Ivaldi, *op. cit.*, p. 235.

60. A. Gianfreda, *op. cit.*, p. 510.

61. *Ivi*, p. 509.

62. Cfr. d.l. n. 267/2000; l. n. 56/2014.

63. D.p.r. n. 285/1990, art. 50.

64. D.l. convertito con modificazioni in legge dalla l. n. 440/1987.

indigenti e per coloro i cui parenti non hanno manifestato interesse. Inoltre, il d.l. n. 392/2000[66] fornisce un'interpretazione del suddetto art. 12 specificando che il termine "gratuità" si limita a coprire i costi di cremazione, sepoltura e riesumazione ordinaria nei casi di salme di persone indigenti, appartenenti a famiglie bisognose o per le quali vi è disinteresse da parte dei familiari.

Per quanto riguarda la competenza del Comune a fornire una sepoltura gratuita, il Ministero dell'interno, con parere del 29 novembre 2019, n. 419[67], ha chiarito che l'obbligo per i Comuni di seppellire le persone indigenti non residenti è costruito con riferimento ai d.l. n. 359/1987 e n. 392/2000. Sebbene tali disposizioni non menzionino la categoria degli indigenti non residenti, esse devono essere lette congiuntamente all'art. 50 del d.p.r. n. 285/1990, che fa riferimento al dovere del Comune di seppellire i non residenti quando il loro decesso è avvenuto nel suo territorio, nonché alla direttiva UE del 12 dicembre 2006 n. 2006/123/CE che vieta la discriminazione basata sulla nazionalità nella fornitura di servizi pubblici[68].

Tuttavia, la regola generale, secondo cui i migranti deceduti devono essere sepolti nel Comune in cui sono stati rinvenuti i loro corpi, può essere derogata e i migranti possono essere sepolti nel Comune in cui sono stati trasferiti per motivi logistici o investigativi. Le deroghe possono essere concordate in base a diverse forme di associazione tra Comuni[69] o tramite l'intervento del prefetto competente in caso di emergenza relativa all'ordine pubblico o all'igiene pubblica[70].

Va inoltre osservato che esistono norme rigorose che regolano il trasferimento delle salme. Ogni volta che un corpo viene trasferito dai servizi funebri da un luogo all'altro, sia all'interno dello stesso Comune che al di fuori di esso, il sindaco (o la persona da lui delegata) del Comune in cui è avvenuto il decesso o in cui il corpo è stato ritrovato o deposto deve rilasciare un'autorizzazione a tal fine[71]. Inoltre, le leggi regionali e i regolamenti comunali disciplinano in modo diverso il trasporto dei corpi, dando luogo a pratiche eterogenee anche in relazione a situazioni di fatto simili[72].

Sulla base delle autorizzazioni alla sepoltura e al trasporto, il custode del cimitero ha il dovere di ricevere la salma e di registrare «le inumazioni che vengono eseguite, precisando il nome, cognome, età, luogo e data di nascita del defunto, secondo quanto risulta dall'autorizzazione di cui all'art. 6, l'anno, il giorno e l'ora dell'inumazione, il numero arabico portato dal cippo e il numero d'ordine della bolletta di seppellimento nel registro cimiteriale.»[73].

---

65. Art. 1, co. 7-*bis*.

66. Ministero dell'interno, *Oneri di sepoltura di indigente non residente*, 29 novembre 2019, https://dait.interno.gov.it/pareri/98016.

67. Art. 20.

68. Il d.l. n. 267/2000 prevede diverse forme di associazione tra enti locali: artt. 30-34, Forme associative tra enti locali; art. 30, Convenzioni tra enti locali; art. 31, Consorzi; art. 32, Unione di comuni; art. 33, Esercizio associato di funzioni e servizi; art. 34, Accordi di programma; D.p.r. n. 285/1990, art. 14, comma 3 (stabilisce la possibilità per i Comuni di costituire un consorzio per la gestione di un unico cimitero). Cfr. anche la sezione 3.1 del presente articolo sui principi di sussidiarietà e leale cooperazione.

69. Cfr. d.l. n. 1/2018, artt. 9 e 12; d.p.r. n. 396/2000, art. 9.

70. D.p.r. n. 285/1990, artt. 23, 24, 34.

71. D. Berloco, *Dalla formazione dell'atto di morte all'autorizzazione al trasporto funebre e alla sepoltura*, in *Lo stato civile italiano*, vol. 106(12).2010, pp. 9-13, p. 13.

72. D.p.r. n. 285/1990, artt. 52 e 50.

Ogni tomba deve essere contrassegnata da un cippo realizzato con materiale resistente agli agenti atmosferici e recante un numero progressivo. Sul cippo deve essere apposta una targhetta con il nome e il cognome e la data di nascita e di morte del defunto[74]. Non vi sono disposizioni su come indicare le persone non identificate e solitamente questo aspetto è lasciato alle prassi locali.

Sul fronte del rispetto della diversità religiosa, l'art. 100 del d.p.r. n. 285/1990 prevede che i piani regolatori dei Comuni o dei sindaci, su richiesta di una comunità religiosa, possano creare aree speciali e separate per seppellire persone di religione diversa da quella cattolica.

Per quanto riguarda il rimpatrio, se un corpo è identificato, gli artt. 27-33 del d.p.r. n. 285/1990 regolano la materia. In base a tali disposizioni, deve essere presentata una domanda al prefetto del luogo in cui il corpo è stato sepolto, insieme a una serie di documenti, tra cui l'autorizzazione delle autorità consolari dello Stato di destinazione della salma, il certificato dell'autorità sanitaria di conformità alle norme sanitarie e qualsiasi altro documento che il Ministero della salute ritenga necessario. Disposizioni più semplici si trovano nella Convenzione di Berlino per i suoi Stati parte[75].

Alla luce della frammentarietà del quadro giuridico, nel 2018 e nel 2023 sono stati presentati al Parlamento due disegni di legge che mirano a razionalizzare la regolamentazione della polizia mortuaria. I disegni di legge sono molto simili tra loro e non trattano specificamente la situazione dei migranti senza nome, ma mirano principalmente a riordinare la regolamentazione della condotta dei Comuni nella gestione degli obblighi di polizia mortuaria. Questi disegni di legge sono ancora in discussione[76].

Tenendo presente quanto sopra, la sezione successiva spiega come viene applicata la legislazione.

5. Prassi locali

5.1. Prassi relative alla documentazione dei migranti deceduti in mare

Dai dati raccolti risulta che, soprattutto nei luoghi in cui il problema dei migranti deceduti in mare è stato particolarmente frequente, la consapevolezza sia migliorata rispetto a 10 anni fa e dalle interviste emerge una forte sensibilità istituzionale sulla questione, anche se le prassi variano da luogo a luogo.

Tuttavia, la preparazione della documentazione relativa al decesso dipende spesso dalla raccolta dei primi dati durante la fase delle indagini: i problemi che sorgono nella fase del ritrovamento dei corpi, influenzano poi l'intera procedura. Sono stati segnalati alcuni episodi in cui la mancata raccolta di informazioni da parte della polizia giudiziaria, in particolare delle testimonianze dei parenti agli sbarchi, ha fatto sì che alcuni migranti deceduti in mare

73. D.p.r. n. 285/1990, art. 70.

74. La Convenzione di Berlino del 10 febbraio 1937 è stata firmata dall'Italia con il r.d. n. 1379 del 10 luglio 1937. Gli Stati contraenti sono Italia, Austria, Belgio, Repubblica Democratica del Congo, Egitto, Francia, Cile, Germania, Messico, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Svizzera, Turchia. S. Romano, *op. cit.*, p. 13. Cfr. Convenzione internazionale sul trasporto delle salme del 10 febbraio 1937 https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/uebersicht/248446.

75. Parlamento italiano, *Lavori preparatori dei progetti di legge. Atto Camera: 1143*, 6 settembre 2018, https://www.camera.it/leg18/126?tab=2&leg=18&idDocumento=1143&sede=&tipo=; Senato della Repubblica, *Disegni di legge, Atto Camera n. 1222, XIX Legislatura*, 23 ottobre 2023, https://www.senato.it/leggi-e-documenti/disegni-di-legge/scheda-ddl?tab=datiGenerali&did=57190.

rimanessero non identificati. Una volta registrati come ignoti nell'atto di morte, solo con l'intervento degli avvocati che hanno agito per conto delle famiglie, sono stati successivamente possibili la rettifica del nome sulla base delle prove disponibili[77], e il rimpatrio[78]. Alcuni degli intervistati hanno spiegato che questi problemi plausibilmente si verificano a causa della mancanza di preparazione ed esperienza dei primi attori che intervengono quando vengono ritrovati i corpi.

Anche i tempi di sepoltura dei migranti deceduti in mare dipendono dalle indagini in corso e quindi sono solitamente prolungati rispetto a quanto avviene normalmente nei casi di morte naturale[79]. Allo stesso modo, un funzionario della polizia scientifica ha spiegato che la formazione degli atti di morte per i migranti deceduti in mare, soprattutto se non identificati, può avvenire dopo un notevole lasso di tempo una volta avvenuta la sepoltura, se il caso è ancora di interesse per il Pubblico ministero. A questo proposito, può accadere che i corpi vengano sepolti temporaneamente anche se l'identificazione è ancora in corso. In questi casi, la sepoltura e l'atto di morte non sempre coincidono, poiché solo una volta completate le indagini, il Pubblico ministero può avviare la procedura di rettificazione presso il Tribunale civile. Questo potrebbe spiegare perché in alcuni registri comunali si possono trovare nulla osta alla sepoltura e autorizzazioni di sepoltura senza i relativi atti di morte[80].

In due Comuni, tuttavia, abbiamo osservato che l'atto di morte per i migranti non identificati viene preparato al ricevimento del nulla osta alla sepoltura da parte del Pubblico ministero, senza seguire la procedura di rettificazione e attendere il decreto del Tribunale, come spiegato nella sezione 3.2. In questi casi, abbiamo notato che gli atti di morte includono solo la data e il luogo del naufragio, indicando l'identità della persona come sconosciuta. Questa prassi deriva probabilmente da un'errata interpretazione delle disposizioni e/o è stata adottata per accelerare i tempi delle procedure, soprattutto nei casi di numerose vittime. Oltre a ciò, abbiamo anche osservato che l'ufficio dello stato civile conserva i fascicoli di tutti i migranti deceduti che sono sepolti nel cimitero locale. Tali fascicoli contengono diversi documenti relativi alla morte della persona, come la dichiarazione di morte, il nulla osta alla sepoltura, l'autorizzazione alla sepoltura, le autorizzazioni al trasporto, i verbali redatti dal Pubblico ministero/dalla polizia giudiziaria e il certificato medico. Nel corso della nostra ricerca non abbiamo potuto valutare in che misura le famiglie dei migranti deceduti in mare abbiano accesso a tali documenti e si auspica che ciò venga fatto da ricerche future.

---

76. D.p.r. n. 396/2000, artt. 102, 103; L. Caglioni, *Dopo il naufragio, la burocrazia: a Catania tra i volontari che danno un nome a chi muore nel Mediterraneo*, in *L'Espresso*, 19 settembre 2022, https://lespresso.it/c/attualita/2022/9/19/dopo-il-naufragio-la-burocrazia-a-catania-tra-i-volontari-che-danno-un-nome-a-chi-muore-nel-mediterraneo/12851; ASGI, *Naufragio di Roccella Jonica: un primo passo verso la tutela del diritto al nome e alla dignità delle persone decedute*, 10 giugno 2025, https://www.asgi.it/medea/naufragio-di-roccella-jonica-un-primo-passo-verso-la-tutela-del-diritto-al-nome-e-alla-dignita-delle-persone-decedute/; M. Imarisio, *Il viaggio di Francis Ipisbhe: così ho ritrovato mia moglie Mary, morta nel naufragio sul gommone*, in *Il Corriere,* 24 maggio 2018, https://www.corriere.it/cronache/18_maggio_25/viaggio-francis-ipisbhe-cosi-ho-ritrovato-mia-moglie-mary-morta-naufragio-gommone-37dc3a5c-5f93-11e8-989a-8761ed483ece.shtml.

77. La legge prevede che, di norma, le esumazioni possano avvenire dopo 10 anni dalla sepoltura. Le esumazioni possono avvenire in un lasso di tempo più breve quando l'autorità giudiziaria lo ordina nell'interesse della giustizia, o quando il sindaco dà la sua autorizzazione al trasporto delle salme in altri luoghi di sepoltura o alla cremazione. D.p.r. n. 285/1990, artt. 82, 83. Boats 4 People, *op. cit.*, p. 20.

78. Cfr. ad esempio N. Bruno, *Catania, le bare dei migranti in naufraghi in attesa da tre mesi*, in *La Repubblica, Palermo*, 3 ottobre 2014, https://palermo.repubblica.it/cronaca/2014/10/03/foto/catania_le_bare_dei_migranti_naufraghi_in_attesa_da_tre_mesi-97259999/2/#1.

79. Cfr. A. Tapella, G. Mirto e T. Last, *op. cit.*, p. 57.

In ogni caso, dato che potrebbero esserci difficoltà di coordinamento tra gli attori coinvolti e dispersione delle informazioni relative ai migranti deceduti in mare, in due dei Comuni che abbiamo contattato, gli attori coinvolti hanno concluso protocolli o linee guida speciali al fine di migliorare la situazione. In una terza città è in discussione un'iniziativa simile. Gli obiettivi principali di questi protocolli/linee guida sono migliorare l'approccio della polizia giudiziaria all'identificazione delle vittime e aiutare le loro famiglie, comunicare i dati rilevanti ai Comuni locali e tenere traccia dei movimenti dei migranti deceduti in mare da un luogo all'altro.

5.2. Prassi relative alla sepoltura dei migranti deceduti in mare

I dati confermano studi precedenti secondo cui l'accoglienza e la sepoltura dei migranti deceduti in mare variano in modo significativo da una città all'altra, alla luce delle specifiche normative comunali, della disponibilità di luoghi di sepoltura e del coordinamento tra gli attori coinvolti. In generale, rispetto a pochi anni fa c'è una maggiore consapevolezza su questi temi, come dimostrano le interviste condotte a Lampedusa e in altre città dove gli sbarchi sono frequenti. Al contrario, nei luoghi dove gli arrivi di migranti sono rari, i problemi e l'impreparazione sono maggiori. Due delle questioni più urgenti relative alle sepolture dei migranti in mare, che sono interconnesse tra loro, riguardano (1) la ricerca di un posto disponibile per la sepoltura in un cimitero e (2) la localizzazione dei luoghi di sepoltura dei migranti deceduti in mare da parte delle famiglie.

Per quanto riguarda il problema di trovare un cimitero con spazio per i migranti deceduti in mare, ciò è dovuto al fatto che nei cimiteri italiani il numero di luoghi di sepoltura dipende dal piano regolatore del Comune in base al numero di residenti e al tasso di mortalità. Di conseguenza, le autorità coinvolte potrebbero dover cercare un luogo di sepoltura in una città diversa da quella in cui i corpi erano stati trovati o deposti. Poiché ciò potrebbe non essere immediatamente possibile, può accadere che, mentre la documentazione relativa al decesso e al trasporto della salma è stata debitamente preparata, la procedura relativa alla concessione di una tomba non sia stata completata e quindi il cadavere venga temporaneamente deposto in una camera mortuaria[81]. Alcuni ricercatori intervistati hanno spiegato che a volte non ci sono abbastanza posti nelle camere mortuarie o non ce ne sono affatto nei piccoli Comuni, e si sono verificati casi di salme deposte in stanze non refrigerate al cimitero o in tende climatizzate, in attesa di una soluzione[82].

Nonostante le risorse e il personale limitati, contrariamente a quanto sostenuto da alcune ricerche precedenti[83], dai dati emerge che le autorità locali si preoccupano di dare una sepoltura dignitosa a chiunque, tenendo conto anche delle credenze religiose, quando possibile. Ad esempio, per migliorare la comunicazione e garantire risposte tempestive in casi di emergenza, i Comuni della provincia di Agrigento hanno creato una chat Whatsapp

80. D. Berloco, *op. cit.*, p. 13.

81. Ad esempio, tre bare nel cimitero di Lampedusa sono state lasciate in una stanza del cimitero per tre giorni in attesa della destinazione o dell'identificazione dei corpi, prima di essere trasferite nella Provincia di Agrigento. È stato riferito che i progetti di ampliamento del cimitero locale e delle camere mortuarie sono iniziati nel 2021, ma non sono ancora stati completati. V. Ferraro, *Quelle bare lasciate al sole. A Lampedusa non esiste una camera mortuaria per accogliere i corpi dei naufraghi*, in *Domani*, 19 agosto 2025, https://www.editorialedomani.it/fatti/quelle-bare-lasciate-sotto-al-sole-a-lampedusa-non-esiste-una-camera-mortuaria-per-accogliere-i-corpi-dei-naufraghi-pqah5y8y. Va notato che l'autore di questo articolo riferisce che a Lampedusa non esistono camere mortuarie. Tuttavia, durante la nostra visita, abbiamo osservato che ne esiste una con solo due/tre posti per le salme.

82. Mediterranean Missing, *op. cit.*, p. 10.

per individuare i luoghi di sepoltura dei migranti morti in mare. Alcune città hanno persino espropriato luoghi di sepoltura privati per seppellire i migranti morti nel naufragio del 23 ottobre 2013, quando 368 migranti persero la vita al largo dell'isola di Lampedusa[84]. I funzionari intervistati hanno tutti dimostrato sensibilità sulla questione e hanno sottolineato che, per ragioni umanitarie, cercano di superare alcune formalità burocratiche.

In alcuni cimiteri è stata creata un'area dedicata alle vittime del Mediterraneo. Inoltre, i funzionari locali, in collaborazione con le organizzazioni della società civile, hanno istituito cerimonie interreligiose o commemorative per i migranti morti in mare[85], e hanno collocato targhette sulle tombe o monumenti con parole o disegni evocativi[86]. Spesso, nei casi di migranti non identificati, sulle tombe vengono utilizzati i termini "ignoto", "persona sconosciuta" e/o un codice alfanumerico e/o la data del naufragio.

Tomba di Ignoto, Cimitero di Lampedusa (febbraio 2025)

Nel complesso, la manutenzione dei luoghi di sepoltura dei migranti deceduti varia a seconda del luogo, analogamente a quanto accade per chiunque non abbia familiari sopravvissuti. Durante una visita in una piccola città, abbiamo anche assistito a una cerimonia organizzata dalle autorità in occasione della sepoltura di una bambina di 6 mesi morta in un naufragio. Oltre alla madre della bambina e alla comunità musulmana locale, erano presenti anche il sindaco, il prefetto e un agente di polizia. Il sindaco, usando parole volte a collocare il decesso nell'ambito familiare,[87] ha spiegato che la bambina era stata

83. UNHCR, *Memoria e accoglienza: il 3 ottobre*, n.d., https://www.unhcr.org/it/cosa-facciamo/la-nostra-voce-i-rifugiati/memoria-e-accoglienza-il-3-ottobre.

84. Mediterranean Missing, *op. cit.*, p. 10.

85. Sebbene non rientri nell'ambito di questo lavoro effettuare un'analisi approfondita delle pratiche di lutto, l'approccio delle autorità locali e dei cittadini alle sepolture riflette compassione per i migranti morti in mare. G. Mirto, *La sepoltura delle vittime delle frontiere in Italia,* in 2019/1 *Lares* pp. 49-83, p. 62. In questa discussione non mi occupo dei funerali di Stato che si sono tenuti in occasione di alcuni grandi naufragi, come quello del 3 ottobre 2013, poiché sono contestati da ONG, attivisti e persino da alcuni politici locali, alla luce delle politiche di esternalizzazione e controllo delle frontiere. Al contrario, i funerali e le iniziative locali, sia da parte di privati cittadini che delle autorità locali, sembrano essere più spontanei e motivati da ragioni morali e religiose. K. Horsti, *Survival and Witness at Europe's Border. The Afterlives of a Disaster*, Ithaca, Cornell University Press, 2023, p. 24, pp. 94-96.

86. Vedi anche, *La sepoltura delle vittime delle frontiere in Italia*, cit., p. 67.

sepolta nella stessa nicchia in cui era stato deposto suo nonno prima che fosse trasferito in una tomba diversa. Come osservano Furri e Kobelinksi, questi approcci mostrano una sensibilità legata alla «necessità umana di affrontare/gestire la morte»[88], e possono essere ulteriormente compresi alla luce degli studi sull'antropologia della morte[89].

Per quanto riguarda la ricerca dei luoghi di sepoltura dei migranti deceduti in mare, alcuni operatori della Croce rossa hanno spiegato che gli spostamenti delle salme da un luogo all'altro possono causare difficoltà alle famiglie a causa della frammentazione del sistema, del fatto che il codice di identificazione assegnato ai migranti deceduti in mare non identificati può essere modificato dagli attori coinvolti nelle procedure in base alle loro routine locali e della mancanza di una banca dati centralizzata che raccolga le informazioni. Nella maggior parte dei casi, le famiglie che cercano i propri parenti devono contattare la Procura competente per trovare il fascicolo del parente deceduto e poi risalire al luogo di sepoltura dai diversi registri/documenti. Ciò è possibile solo con l'assistenza della Croce rossa, delle associazioni di migranti o degli avvocati a causa di una serie di problemi di accesso, tra cui il fatto che le famiglie che si trovano all'estero potrebbero non avere la documentazione o le risorse per recarsi in Italia o sono riluttanti a contattare le autorità del loro Paese di origine. Inoltre, in alcuni casi, i parenti potrebbero aver perso le tracce del viaggio dei loro familiari. Di conseguenza, i parenti che contattano le autorità italiane per identificare e ritrovare i familiari scomparsi sono solo una piccola minoranza.

Alcuni attori hanno cercato soluzioni concrete per facilitare la ricerca dei migranti deceduti. Ad esempio, in un Comune della Calabria, gli attori interessati hanno concordato che il codice identificativo dei migranti deceduti in mare rimanga lo stesso durante l'intera procedura di identificazione e sepoltura. A Catania, il Comune ha firmato nel 2018 un protocollo con il programma *Restoring Family Links* della Croce rossa italiana e le Università di Montreal e Parigi Nanterre. Il protocollo ha lo scopo di fare una mappatura del cimitero per identificare le tombe dei migranti non identificati. Inoltre, è stata creata una banca dati per incorporare le informazioni solitamente sparse in diversi uffici (ad esempio, gli uffici del cimitero, dell'anagrafe, della prefettura, dell'équipe forense e degli avvocati) in modo che possano essere incrociate dalla Croce rossa con le richieste di ricerca presentate dai familiari[90]. Le informazioni raccolte includono le caratteristiche dei defunti emerse dalle testimonianze rese alla polizia giudiziaria e al Pubblico ministero durante le indagini – prove che non erano state considerate conclusive ma che potrebbero fornire indizi sull'identità di una persona[91].

In altri luoghi, le iniziative volte a facilitare la ricerca dei defunti prevedono la costruzione di aree dedicate ai musulmani nei cimiteri locali o di cimiteri islamici. Ad esempio, il cimitero di Palma di Montechiaro, costruito nel 2024 e fortemente sostenuto dal sindaco locale, è utilizzato principalmente per seppellire i migranti che hanno perso la vita

87. F. Furri e C. Kobelinsky, *La morte alle frontiere: dispositivo umanitario, gestione dei corpi e pratiche di accoglienza nella Città di Catania,* in *Scienza & Politica*, n. XXXIII (64).2021, pp. 69-90, p. 83.

88. Cfr., ad esempio, L. Thomas, *Anthropologie de la Mort*, Paris, Payot Bibliothèque Scientifique, 1975.

89. Catania Today, *Comune, protocollo con la Croce rossa per dare un nome ai migranti morti*, 20 marzo 2018, https://www.cataniatoday.it/cronaca/comune-protocollo-migranti-croce-rossa-20-marzo-2018.html.

90. C. Kobelinsky e F. Furri, *Hosting the Dead by Migration. The Treatment of Lifeless Bodies in Catania (Sicily)*, COMPAS Special Working Paper series on Migrations, in *Latin America and the Mediterranean Compared: Violence, State Cruelty and (Un-)institutional Resistance*, 2020, pp. 4-6. Tuttavia, alcuni attori coinvolti in questo protocollo hanno commentato che rimane estremamente difficile identificare i migranti deceduti in mare. A gennaio 2025, dei 230 migranti deceduti in mare sepolti nel cimitero di Catania, solo 4 sono stati identificati attraverso il protocollo.

in mare[92]. Questo approccio tiene anche conto del fatto che l'assegnazione di aree o cimiteri speciali a persone di fede diversa rende più facile rispettare i loro rituali. Come spiegano Cristaldi e Omenetto, «le norme che regolano le sepolture *post mortem* sono [...] diverse a seconda delle religioni. Ad esempio, i corpi [delle persone musulmane] devono essere sepolti nel terreno e non in nicchie funerarie, oppure devono essere orientati verso La Mecca, oppure non possono essere sepolti insieme a membri di fedi diverse.»[93].

Al contrario, alcuni autori, come Stauffacher e Maddrell, sostengono che l'approccio di separare i migranti via mare nei cimiteri dalle altre persone decedute «serve probabilmente a emarginare e oscurare ulteriormente sia i morti che il costo umano della migrazione e dei regimi di frontiera»[94]. Tuttavia, il punto di vista di Stauffacher e Maddrell non sembra trovare fondamento nei dati che abbiamo raccolto. Ad esempio, l'Imam di Catania che abbiamo intervistato sostiene addirittura la proposta di «creare un cimitero per i migranti via mare a livello regionale, poiché ciò semplificherebbe le cose sia per le famiglie che per le autorità». L'Imam sottolinea che «il problema di realizzare questo progetto dipende dalla difficoltà dei piani normativi che anche qui a Catania non hanno ancora visto la luce. Per i sindaci è utile creare un cimitero per i migranti morti in mare e anche un osservatorio su come vengono gestite le salme».

Nei casi in cui i parenti contattano i Comuni, Pubblici ministeri e prefetti tramite associazioni o avvocati e chiedono di riesumare un migrante deceduto che era stato sepolto per effettuare un prelievo tardivo di DNA, o perché è stato successivamente identificato, sembra che le autorità locali siano disposte a offrire tutto il sostegno possibile[95]. Per quanto riguarda il rimpatrio delle salme, mentre in genere l'Italia non fornisce alcun aiuto finanziario a tal fine[96], alcune famiglie ricevono supporto da enti di beneficenza o dalla propria comunità. In alcuni casi, anche alcune Ambasciate, come quella tunisina, forniscono sostegno. Tuttavia, le associazioni della società civile ci hanno spiegato che, in alcuni casi, la volontà delle famiglie in merito alla sepoltura e al rimpatrio non sempre viene rispettata. In particolare, i rimpatri possono essere complicati quando dipendono dalle relazioni diplomatiche o quando non esistono voli diretti con i Paesi di origine, nonché quando le autorità locali coinvolte non hanno esperienza in questo tipo di situazioni. Inoltre, Romano ritiene che i requisiti burocratici per ottenere l'esumazione e il rimpatrio dei corpi dei migranti siano troppo complessi[97]. Tuttavia, occorre tenere presente la varietà degli interessi in gioco e che l'obiettivo delle disposizioni legislative è di garantire che i corpi vengano trasferiti purché ciò sia giustificato e nel rispetto delle norme sanitarie e delle disposizioni volte a prevenire gli abusi.

---

91. InfoMigrants, *Cemetery for Muslim Migrants to Open in Sicily*, 19 agosto 2024, https://www.infomigrants.net/en/post/59198/cemetery-for-muslim-migrants-to-open-in-sicily.

92. F. Cristaldi e S. Omenetto, *Anche gli immigrati muoiono. Una prima analisi geografica dei luoghi di sepoltura attraverso il caso del cimitero Flaminio di Roma*, in *Bollettino della società geografica italiana*, Serie14, n. 1(1).2018, pp. 125-133, p. 126.

93. D. Stauffacher e A. Maddrell, *op. cit.*, pp. 65-83, p. 76.

94. Tuttavia la ricerca del famigliare defunto può essere molto complicata. Gli avvocati intervistati hanno chiarito che spesso l'informazione da cui partono è la data dello sbarco e che devono chiedere accesso ai registri/documenti che si trovano presso i vari uffici e che riguardano diverse persone decedute nel contesto dello stesso incidente. Spesso l'accesso dipende dai contatti personali e professionali che gli avvocati hanno con le singole autorità.

95. S. Romano, *op. cit.*, p. 14.

96. D.p.r. n. 285/1990, art. 83; regolamento di attuazione del codice di procedura penale, art. 116; S. Romano, *op. cit.*, p. 13.

In conclusione, gli attori locali che abbiamo intervistato sembrano adottare un approccio pratico e ragionevole alla gestione dei migranti deceduti in mare. Le questioni che abbiamo osservato sembrano essere più legate agli aspetti operativi delle disposizioni. Inoltre, le inefficienze e la carenza di personale e infrastrutture, tipiche del sistema amministrativo delle regioni dell'Italia meridionale, influenzano anche le risposte al problema dei migranti deceduti in mare.

6. Riflessioni finali e raccomandazioni

Alla luce dei dati e dell'analisi di cui sopra, emergono due aspetti particolarmente importanti per comprendere la legislazione e le prassi relative alla registrazione dei decessi e ai sistemi di sepoltura dei migranti deceduti in mare: (1) la frammentazione del sistema; e (2) la rilevanza del contesto locale.

6.1. Frammentazione della legislazione, delle competenze, e delle prassi

La frammentazione è un aspetto che riguarda sia la legislazione che le competenze e le prassi degli attori coinvolti. In termini di frammentazione legislativa, questo sembra essere un problema particolare nel settore della regolamentazione delle sepolture, dove esistono fonti sovrapposte e disgiunte. Come spiegato nella sezione 4, ciò è dovuto al fatto che la regolamentazione della polizia mortuaria è una fonte secondaria che tratta questioni che dovrebbero essere affrontate nella legislazione primaria emanata dal Parlamento. Come indica anche Gianfreda, dati i numerosi interessi in gioco e il loro diretto collegamento con i diritti fondamentali dell'individuo che ruotano attorno alla sepoltura, al trattamento del corpo dopo la morte e ai diritti religiosi, la soluzione costituzionale ottimale sarebbe quella di affrontare la questione attraverso una «legge statale quadro» e, all'occorrenza, tramite «normative regionali con funzione di orientamento, armonizzazione, e coordinamento dei regolamenti comunali di settore.»[98].

Per quanto riguarda la frammentazione delle competenze e delle prassi, abbiamo visto che la documentazione e la gestione dei migranti deceduti in mare coinvolge diversi attori e interessi. Innanzitutto, le iniziative e le identificazioni relative ai migranti deceduti in mare da parte della polizia giudiziaria e della Procura influiscono sulla tempistica e sulla preparazione della documentazione relativa al decesso. Sebbene non rientri nell'ambito di questo lavoro discutere la discrezionalità del Pubblico ministero nello svolgimento delle indagini, è importante sottolineare come, il mancato rispetto della procedura di rettificazione per la preparazione dell'atto di morte nei casi di migranti deceduti non identificati, lasci la corretta gestione della documentazione senza controlli. Tale omissione potrebbe comportare potenziali conseguenze amministrative o disciplinari sia per il magistrato che per l'ufficiale dello stato civile. Tuttavia, per una persona interessata a correggere questa omissione, la condotta più efficiente sarebbe quella di rivolgersi all'ufficio della Procura della Repubblica per affrontare la questione e/o presentare un ricorso al Tribunale civile competente per la rettificazione, ai sensi dell'articolo 95 del d.p.r. n. 396/2000, come discusso nella sezione 3.1 sopra.

In secondo luogo, la competenza e le funzioni degli attori pubblici devono essere valutate tenendo conto dei principi di sussidiarietà e leale cooperazione tra i diversi enti e Comuni,

97. A. Gianfreda, *op. cit.*, p. 507 ss.

poiché essi rappresentano la base su cui operano. Secondo alcuni studiosi, a volte la frammentazione amministrativa è molto forte ed è improbabile che i piccoli Comuni siano in grado di soddisfare tutte le esigenze in modo adeguato[99]. I principi di sussidiarietà e leale cooperazione, concepiti per fornire uno strumento flessibile per gestire la distribuzione dei compiti e delle funzioni in situazioni particolari, da un lato aiutano le istituzioni a trovare soluzioni più efficienti in caso di carenze di risorse e strutture, dall'altro, facilitano gli errori.

Nel complesso, la frammentazione può portare a pratiche informali e opache e rendere più difficile individuare violazioni da parte degli attori pubblici, anche in caso di ritardi e/o errori. Inoltre, tali violazioni possono talvolta essere causate non solo dal mancato rispetto di un obbligo giuridico o di disposizioni di legge, ma anche dall'adozione di prassi, soprattutto in situazioni di emergenza, nell'ambito dei margini del potere discrezionale, che sono inefficienti e inefficaci. Questo spiega anche perché non ci sono cause giudiziarie contro l'Amministrazione per violazioni relative al trattamento dei migranti deceduti in mare e perché alcune delle critiche mosse dai familiari o dalla società civile nei confronti degli attori pubblici non si sono tradotte in cause giudiziarie. La ricerca giurisprudenziale rivela solo una serie di casi avviati da cittadini italiani contro la Pubblica amministrazione per ritardi nell'adempimento di richieste relative a permessi cimiteriali, sepolture e requisizione di proprietà cimiteriali[100]. In generale, questi casi riguardano violazioni delle norme di polizia mortuaria e dell'obbligo di concludere i procedimenti entro un termine ragionevole[101]. Tuttavia, a differenza di quanto accade nei casi di migranti deceduti in mare, in tutte queste decisioni l'identità del defunto era nota, ed era chiaro quali disposizioni fossero state violate e quale attore fosse da ritenersi responsabile.

6.2. Rilevanza del contesto locale

La gestione dei migranti deceduti in mare deve essere valutata alla luce delle risposte alla migrazione marittima più in generale[102]. Ad oggi, l'Italia non ha sviluppato approcci sostenibili per affrontare una serie di aspetti legati alla migrazione[103] e continua ad utilizzare misure reattive e soluzioni a breve termine spesso lasciate nelle mani degli attori locali. Pertanto, come emerge da questo studio, la sensibilità istituzionale delle persone coinvolte acquista un'importanza decisiva nella ricerca di soluzioni: ciò è emerso chiaramente dalle interviste alla polizia giudiziaria e alla Caritas in Calabria, nonché agli amministratori locali delle città siciliane.

Mentre diversi Governi italiani hanno affrontato l'immigrazione irregolare alla luce di percezioni pubbliche di "crisi"[104] e aumento dell'insicurezza, le autorità locali, testimoni di

98. M. Fedele e G. Moini, *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 1.2006, pp. 71-98.

99. Un avvocato intervistato ha confermato che non esiste giurisprudenza riguardante violazioni nel contesto della gestione dei migranti deceduti in mare.

100. Cfr., ad esempio, Tar Roma, (Lazio) sez. II, 20.4.2021, (ud. 3.3.2021, dep. 20.4.2021), n. 4597; Cons. giust. amm. Sicilia sez. giurisd. 4.11.2008, n. 924; Cass. pen. sez. V, 23.7.2020, (ud. 23.7.2020, dep. 21.12.2020), n. 36873.

101. Cfr. K. Bianchini, *op. cit.*

102. M. Panizzon e M. (van) Riemsdijk, *Introduction to Special issue: "Migration Governance in an Era of Large Movements: a Multi-level Approach"*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, n. 45(8).2019, pp. 1225-1241; S. Ruth, *Leaving Emergency Management in the Refugee Crisis to Civil Society? The Case of Austria*, in *Journal of Applied Security Research*, n. 12(1).2017, pp. 78-95.

103. A. Petracchin, *The Multi-Layered Governance of Migration in Italy. Policy Actors, Networks and the Shaping of the "Refugee Crisis"*, Oxford, Palgrave Macmillan, 2024, p. 5; F. Furri e C. Kobelinsky, *op. cit.*, p. 81.

ciò che accade sul campo, inclusi gli sbarchi dei migranti e l'angoscia delle loro famiglie, hanno invece intrapreso iniziative che dimostrano solidarietà – talvolta spingendosi oltre al proprio mandato. In particolare, le autorità locali e i burocrati emergono come attori disposti ad attuare le disposizioni in modo da fornire servizi e assistenza alle famiglie e garantire sepolture dignitose ai migranti nonostante la scarsità di risorse – anche se a volte possono essere impreparati ad affrontare le emergenze e possono commettere errori[105].

Dalle interviste non è emersa una dicotomia tra la popolazione locale e gli stranieri per quanto riguarda il trattamento dei migranti deceduti in mare. Al contrario, hanno rivelato un senso di solidarietà e responsabilità nei casi di necessità e la ricerca di risposte creative, ad esempio per trovare luoghi di sepoltura quando non ce ne sono disponibili nel cimitero locale.

L'atteggiamento delle autorità locali differisce da quello dei governi nazionali, che dal 2015 è stato influenzato da programmi populisti anti-immigrazione – una dinamica che mostra uno scollamento delle politiche a livello nazionale e locale nel campo della *governance* dell'immigrazione dovuto a interessi e obiettivi diversi[106]. Questo scollamento delle politiche è stato analizzato nella letteratura che discute l'accoglienza dei migranti nelle "città rifugio", spesso situate alle frontiere, che evidenzia come tali città abbiano intrapreso iniziative per affrontare le carenze delle leggi e delle politiche nazionali in materia di migrazione e asilo. In questi luoghi, le autorità locali hanno adottato un approccio che enfatizza l'integrazione e l'inclusione, in contrasto all'ambivalenza o opposizione del Governo nazionale nei confronti della migrazione. Queste città accolgono attivamente i nuovi arrivati e perseguono i propri programmi attuando iniziative politiche a sostegno dei diritti umani e dei migranti. I sindaci e i consiglieri comunali di queste località elaborano strategie volte ad abbattere le barriere, che vengono poi condivise, coordinate e promosse attraverso le reti cittadine[107]. Inoltre, in Sicilia, Petracchin spiega che i politici evitano di utilizzare discorsi sull'immigrazione perché non rappresentano un problema importante per l'elettorato locale, che è generalmente aperto ad accogliere i richiedenti asilo, soprattutto per le sue convinzioni religiose e la storia di emigrazione verso il nord Italia o all'estero[108].

Data l'importanza del contesto locale – giuridico, amministrativo, culturale – per quanto riguarda la documentazione e la sepoltura dei migranti, non è realistico aspettarsi che le iniziative di miglioramento provengano da nuove normative a livello internazionale e/o europeo. Tali iniziative dovrebbero invece essere intraprese a livello nazionale e locale, alla

---

104. Ad esempio, secondo alcuni medici e membri delle associazioni della società civile intervistati, dopo il naufragio di Cutro del 26 febbraio 2023, le autorità locali (prefetto, Pubblico ministero, polizia e Comune) non sapevano come comportarsi con le famiglie delle vittime, come procedere concretamente all'identificazione delle vittime, né come rilasciare i documenti per il rimpatrio delle salme.

105. P. Scholten, *Between National Models and Multi-Level Decoupling: The Pursuit of Multi-Level Governance in Dutch and UK Policies Towards Migrant Incorporation*, in 17(4) *Journal of International Migration and Integration*, 2015, pp. 1-22; N. Glick Schiller and A. Çalar, *Towards a Comparative Theory of Locality in Migration Studies: Migrant Incorporation and City Scale*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, n. 35(2)2009, pp. 177-202.

106. B. Oomen, *Decoupling and Teaming up: The Rise and Proliferation of Transnational Municipal Networks in the Field of Migration*, in *International Migration Review*, n. 54(3).2020, pp. 913-939; B. Garcés-Mascareñas e D. Gebhardt, *Barcelona: Municipalist Policy Entrepreneurship in a Centralist Refugee Reception System*, in *Comparative Migration Studies*, n. 8(1).2020, pp. 1-15; I. Dimitriadis e altri, *Local "Battlegrounds". Relocating Multi-Level and Multi-Actor Governance of Immigration*, in *Revue Ruropéenne des Migrations Internationales*, n. 37(1) e (2).2021, p. 256. Tuttavia, va notato che nell'UE, così come nel nord Italia, ci sono stati anche esempi di politiche locali volte a limitare i diritti dei migranti. M. Ambrosini, *The Urban Governance of Asylum as a "Battleground": Policies of Exclusion and Efforts of Inclusion in Italina Towns*, in *Geographical Review*, n. 111(2).2021, pp. 187-205, p. 188.

107. A. Petracchin, *op. cit.*, p. 126.

luce della portata del fenomeno, e tenere conto delle esigenze della comunità e del territorio, delle risorse, delle infrastrutture e delle istituzioni incaricate di gestire tali questioni.

6.3. Raccomandazioni

Nello specifico, sarebbero auspicabili le seguenti iniziative:

1) adottare una nuova legislazione nazionale che stabilisca principi e linee guida in materia di polizia mortuaria[109]. Allo stesso tempo, tale legislazione dovrebbe lasciare autonomia alle Amministrazioni locali per consentirne l'attuazione alla luce delle esigenze locali[110];

2) adottare protocolli e accordi tra gli attori locali coinvolti al fine di promuovere la cooperazione e sviluppare un approccio più strutturale e coerente;

3) sviluppare banche dati regionali che registrino le informazioni dei migranti deceduti in mare, che includano informazioni/descrizioni dei corpi, prove raccolte, luoghi di sepoltura che al momento sono registrati in uffici di vari attori – analogamente alla banca dati di Catania – in collaborazione con la Croce rossa e che allo stesso tempo garantiscano la protezione dei dati personali[111];

4) costruire ulteriori camere mortuarie nei luoghi di sbarco frequenti[112] – questo potrebbe evitare ulteriori spostamenti dei corpi. Inoltre, sviluppare più aree destinate alla sepoltura dei migranti deceduti in mare nei cimiteri, al fine di facilitarne la rintracciabilità;

5) sviluppare un sistema che utilizzi lo stesso codice di identificazione per i migranti deceduti in mare al fine di facilitare il tracciamento dei loro spostamenti;

6) sensibilizzare la polizia giudiziaria coinvolta sull'importanza di registrare tutte le informazioni rilevanti quando vengono ritrovati migranti deceduti in mare;

7) sensibilizzare i Pubblici ministeri e gli ufficiali di stato civile in merito alle disposizioni relative alla procedura di rettificazione nei casi di migranti deceduti e non identificati.

In conclusione, sebbene questo studio riguardi l'Italia, i risultati forniscono un'importante illustrazione dei fattori da prendere in considerazione quando si cerca di comprendere la complessa questione della gestione dei migranti deceduti in mare. Tuttavia, questa indagine è solo un punto di partenza e sono necessarie ricerche ulteriori per comprendere, alla luce delle normative nazionali e dei contesti locali, le risposte adottate nella gestione dei migranti deceduti in mare sia in Italia che in altri Paesi.

108. A. Gianfreda, *op. cit.*, p. 531.

109. *Ivi*, p. 511.

110. Council of Europe, *Missing Migrants, Refugees and Asylum Seekers – A Call to Clarify their Fate*, 2024, p. 12.

111. *Ivi*, p. 13.

Tombe di migranti, Cimitero di Lampedusa (febbraio 2025)