

*Seminario*  
**Legge Regionale 18 novembre 2003, n. 22 "Norme in materia di attività e servizi necroscopici,  
funebri e cimiteriali"**

16 marzo 2004 - Palazzo delle Stelline - Corso Magenta, 61 – Milano

**L.R. Lombardia 18 novembre 2003, n. 22**

Relazione – Ing. Daniele Fogli (Responsabile SEFIT e Consulente ANCI in materia di Polizia Mortuaria)

## **INDICAZIONI OPERATIVE**

### **1. Interazione con altre normative**

Una delle questioni che si pongono è come si rapporta la normativa di una Regione con quella emanata da altre Regioni o dallo Stato.

Vale il principio generale di gerarchia delle fonti: in materia esclusiva dello Stato questo può intervenire con legge e/o regolamento; in materia concorrente, ove manchino principi fissati dallo Stato la Regione può emanare leggi e regolamenti che, per il principio di cedevolezza, soccombono se contrastano con successivi principi emanati dallo Stato.

In materia esclusiva della Regione lo Stato non può intervenire.

La norma regionale vale solo sul proprio territorio.

La materia funeraria è trasversale, ritrovandosi in essa situazioni afferenti ad ognuno dei casi sopra citati ed inoltre è spesso normata a livello locale con specifico regolamento.

La L.R. Lombardia 22/03 mantiene in vita, per espressa previsione o per silenzio, tutte le norme del D.P.R. 285/90 che non contrastino con detta legge regionale o altre già emanate.

Restano in vigore le norme del T.U. Leggi Sanitarie, della L. 130/01 (per la parte che è operativa), del D.P.R. 254/03.

I regolamenti comunali in materia, per il principio di cedevolezza, devono essere adeguati nelle specifiche materie definite dai livelli normativi gerarchicamente superiori, potendo invece spaziare in ambiti propri o in quelli che vengono loro assegnati dai legislatori.

Poiché si attende il regolamento attuativo della L.R. 22/03, si consiglia di por mano alla modifica dei regolamenti comunali di polizia mortuaria solo dopo la sua uscita.

### **2. Adempimenti conseguenti il decesso**

Il circuito informativo del decesso resta sostanzialmente quello individuato dal livello statale.

Entro 24 ore dal decesso deve essere fatta la dichiarazione o l'avviso di morte all'Ufficiale di stato civile da parte di familiare o da chi è informato del decesso.

Per effetto dell'art. 103 del T.U. Leggi Sanitarie il medico curante o suo sostituto compila la scheda ISTAT ai fini della denuncia della causa di morte.

Di norma tale scheda è fatta pervenire entro le 24 ore dal decesso all'Ufficiale di stato civile, ma la legge (art. 103 citato) stabilisce che deve essere fatta pervenire entro 24 ore dalla visita del medico (chiamata, con confusione di termini, accertamento).

Restando in vigore il comma 1 dell'art. 1 del D.P.R. 285/90 resta come in ogni altra parte d'Italia il problema (e si vedrà poi che si aggrava per il trasporto dei defunti prima dell'accertamento della morte ai depositi di osservazione, sale del commiato) del tempo massimo entro il quale effettuare l'accertamento di morte.

Fino a che il regolamento attuativo della L.R. 22/03 non modificherà la parte del D.P.R. 285/90 connessa, resta in vigore l'obbligo di svolgere accertamento di morte da parte del medico incaricato delle funzioni di necroscopo entro le 30 ore dal decesso.

La circolare della Regione ha dato precise istruzioni ai medici del SSN, a cui è affidata tale incombenza, che l'ordinario periodo di osservazione permanga di 24 ore, ma che la visita possa essere

eseguita anche immediatamente dopo il decesso. Sembra quindi permanere il limite massimo di 30 ore dal decesso, finché il regolamento attuativo della L.R. 22/03 non disponga diversamente. La certificazione della causa del decesso resta in capo al curante tranne nel caso di morte in struttura sanitaria o quando vi sia espianto di organi.

La novità è l'aggiunta al medico curante del termine "o suo sostituto", da interpretarsi nel senso di sostituto temporaneo (per ferie, malattia, copertura del servizio in altra forma come guardia medica).

Come accennato, per procedere all'accertamento di morte (art. 74, comma 2, del D.P.R. 396/00) dopo la dichiarazione o avviso di morte, l'ufficiale di stato civile, si accerta del decesso tramite un medico con funzioni di necroscopo (così ha innovato la L.R. Lombardia 22/03).

L'Ufficiale di stato civile richiede alla ASL, per tale accertamento, l'elenco nominativo dei medici da questa incaricati delle funzioni di necroscopo.

L'ASL provvede tempestivamente a tale segnalazione come ad ogni variazione successiva.

Relativamente all'incarico della funzione di necroscopo la Regione ritiene che lo stesso, previo specifico accordo da stipulare a livello del comitato regionale, relativo anche alla tariffa per la prestazione (che non rientra negli obblighi convenzionali), possa essere conferito altresì ai medici di medicina generale, medicina fiscale e di continuità assistenziale, previa specifica formazione da concordare presso il comitato d'azienda.

In attesa della definizione dell'accordo da stipulare da parte del comitato regionale lombardo, della pubblicizzazione della facoltà di conferimento dell'incarico di medico necroscopo, dell'effettuazione degli specifici corsi di formazione in materia e della valutazione degli aspiranti, le funzioni di medico necroscopo restano come assegnate nelle singole ASL.

Al di fuori delle strutture sanitarie, dove le funzioni di medico necroscopo sono svolte dal direttore sanitario o da chi da lui delegato, l'accertamento di morte è compito del medico incaricato dall'ASL delle funzioni di medico necroscopo.

Nella Regione Lombardia la riduzione del periodo ordinario di osservazione è stabilita dal medico incaricato delle funzioni di medico necroscopo.

È competente il medico necroscopo per la tutela della salute pubblica e per adottare le necessarie precauzioni in caso di decesso di persona affetta da malattia infettiva diffusiva (si veda in proposito la circolare regionale in documentazione).

È poi sparita la prescrizione del D.P.R. 285/90 del prolungamento del periodo di osservazione da 24 a 48 ore nei casi di dubbio di morte apparente. La cosa è perfettamente comprensibile dato il livello di garanzia che l'attuale struttura sanitaria può consentire.

È di rilievo l'annotazione che l'osservazione è il periodo antecedente l'accertamento del decesso e solo in via subordinata si fa riferimento alle 24 ore.

La novità è data dal fatto che, in ogni situazione (salma presente in abitazione privata, in osservazione in struttura sanitaria o nei servizi per il commiato), per tutto il periodo della osservazione occorre la sorveglianza diretta o la presenza di apparecchiature di segnalazione a distanza della rilevazione di eventuali manifestazioni di vita.

Si ritiene che aumenterà il ricorso all'accertamento con elettrocardiografo, specie nelle strutture sanitarie e nei servizi per il commiato.

### **3. Prelievo di cornea a scopo di trapianto terapeutico e rilascio di cadaveri a scopo di studio**

La materia è in parte relativa alla sanità e in parte all'istruzione (art. 117, comma 2, lett. n) Cost.), che essendo materia concorrente, deve essere esercitata, nei limiti della disponibilità ai fini di studio, ricerca ed insegnamento.

È del tutto ovvio che resta, anche in questo caso, la comunicazione del decesso all'Ufficio di stato civile.

Si deve rilevare l'impropria attribuzione della competenza all'autorizzazione al trasporto a figura giuridica che è estranea alla potestà regionale e che, inoltre, è in contraddizione con l'art. 6, comma 1, successivo.

#### **4. Trasporti di salma**

Essendo ora in Regione Lombardia competente il Comune sulla vigilanza nei trasporti funebri, questa si estende anche a quella di salme prima che sia effettuato l'accertamento di morte.

Nel caso di trasferimento della salma dal luogo di decesso a struttura sanitaria, a luogo di osservazione o a sala del commiato (inattuabile fino alla emanazione del regolamento attuativo della L.R. Lombardia 22/03), il medico del Servizio sanitario Nazionale intervenuto, dovrà attestare che:

- a) sia escluso il sospetto che la morte sia dovuta a reato;
- b) il trasporto possa essere svolto senza pregiudizio per la salute pubblica.

Dovrà inoltre indicare il luogo di partenza e quello della struttura che lo riceve, il tempo massimo entro il quale la salma debba colà essere trasferita.

L'Ufficiale di stato civile deve essere in possesso di tale attestazione, come anche della avvenuta presa in custodia della salma da parte della struttura ricevente, prima del rilascio dell'autorizzazione alla inumazione o alla tumulazione.

Analogamente il Comune prima del rilascio della autorizzazione alla cremazione.

Si ritiene che il medico del SSN che interviene debba compilare e sottoscrivere una specifica attestazione da trasmettere al Comune e all'ASL a mezzo fax o altro mezzo telematico o recapitarla in orari di apertura degli uffici al Comune.

Anche se la norma è immediatamente operativa, si consiglia di attendere la emanazione del regolamento attuativo della L.R. 22/03, che chiarirà anche i casi e i luoghi per i quali si possa effettuare il trasporto di salma.

Ove si fosse comunque di fronte alla richiesta, si può far riferimento al modello uniforme già predisposto dalla SEFIT e diffuso come Allegato 2 della circolare p.n. 5223 del 24/02/2004.

Se il medico intervenuto è già in grado di compilare la scheda ISTAT, meglio sarebbe che anche questa fosse fatta pervenire al Comune.

Forse non è superfluo ricordare che quando si rilevino indizi o sospetti di morte non naturale è d'obbligo l'avviso dell'Autorità Giudiziaria.

Il trasporto della salma (o presunta tale) dal luogo del decesso alla struttura sanitaria, al luogo di osservazione o alla sala del commiato deve essere effettuato in contenitore impermeabile non sigillato (anche sacco impermeabile con la cerniera non completamente chiusa), in condizioni che non ostacolino eventuali manifestazioni di vita e che comunque non siano di pregiudizio per la salute pubblica.

#### **5. Trasporti funebri**

Il rinvio, generico, alla normativa vigente, mantiene la piena validità delle disposizioni degli artt. 23 e seguenti D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, che attribuiscono al Comune (e cioè, dopo l'entrata in vigore della L. 8/6/1990, n. 142, alle figure individuate, oggi, dall'art. 107, comma 3 D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e succ. modif.) la titolarità esclusiva all'autorizzazione al trasporto funebre.

Questo sia per i trasporti dentro il territorio regionale, sia per quelli che debordino da esso (territorio nazionale o internazionali).

Se il trasporto parte dal territorio regionale ed è diretto fuori di esso o in arrivo, l'autorizzazione al singolo trasporto funebre è titolo necessario e sufficiente.

Per ottenere il rilascio dell'autorizzazione al singolo trasporto funebre è necessario il possesso congiunto di autorizzazione ex art. 115 T.U. Pubblica Sicurezza e autorizzazione al commercio per vendita al dettaglio, non alimentare.

Valgono quindi le norme statali esistenti, chiarite dalla circolare Ministro della salute n. 24 del 24/6/1993.

Se il trasporto funebre si svolge interamente dentro il territorio regionale, fino alla emanazione del regolamento attuativo della L.R. Lombardia 22/03 (e nei tempi da esso previsti), non occorre essere autorizzato all'esercizio di attività funebre. Dopo questo periodo occorrerà esserne autorizzato.

In Lombardia l'autorizzazione al trasporto funebre è materia del Comune di decesso, anche per i trasporti internazionali.

In tale maniera viene chiarito che non è più competente il Sindaco del Comune di decesso (mentre in materia era prima vigente la previsione dell'art. 4, comma 1, lett. c) legge regionale Lombardia 6 marzo 2002, n. 4), ma è ogni Comune a stabilire come organizzarsi al proprio interno.

Viene stabilito che l'addetto al trasporto funebre è incaricato di pubblico servizio ed è lui a verificare il confezionamento del feretro in funzione della destinazione e alla distanza da percorrere.

Ovviamente dovrà attestare per iscritto tale verifica, visto che ne risponde penalmente.

Nel caso dei trasporti all'estero la verifica viene svolta dall'ASL.

La vigilanza su qualunque tipo di trasporto funebre, oltre all'autorizzazione, spetta al Comune, che si avvale dell'ASL relativamente agli aspetti igienico-sanitari. Cessa quindi la vigilanza da parte dell'ASL, che invece è ora di ausilio al Comune per determinati aspetti.

Con la norma viene attribuita al Comune anche la competenza in materia di idoneità delle autofunebri e delle rimesse dei carri funebri.

Si tratta di cambiamenti importanti in quanto la segnalazione sulla violazione normativa che non riguarda aspetti igienico-sanitari deve essere effettuata da tutti coloro che la riscontrano e quindi personale del Comune, dei gestori del cimitero, gli stessi incaricati del trasporto per le violazioni che dovessero rilevare.

Per gli aspetti igienico-sanitari, la segnalazione è dovuta da parte del personale dell'ASL.

Chi applica la sanzione è il Comune. Ci si dovrà riferire ai regolamenti comunali in materia e al D.P.R. 285/90 (art. 107) e al T.U. Leggi Sanitarie per specifiche sanzioni ivi stabilite.

In definitiva la competenza sulla vigilanza è del Comune, che si avvale di più soggetti, secondo le specifiche competenze e attività.

In merito all'idoneità degli automezzi e delle autorimesse, la L.R. 22/03 vorrebbe prevedere una vigilanza di carattere generale e non la vidimazione annuale dei libretti dei mezzi. Requisiti di idoneità e criteri per la vigilanza saranno disciplinati dal regolamento regionale attuativo della L.R. 22/03.

Fino a tale data restano in vigore le disposizioni di cui agli articoli 20 e 21 del D.P.R. 285/90.

La prevalenza della normativa statale è quindi sempre applicabile quando si hanno rapporti extraterritoriali.

## **6. Caratteristiche delle casse**

La Regione Lombardia, nell'intento di ridurre l'inquinamento causato dalla cremazione introduce un criterio del tutto oscuro: quello che la Regione autorizza, in caso di cremazione di cadaveri (non di resti mortali, tenuto conto che tutti si trovano in bare verniciate e non autorizzate a suo tempo dalla Regione o del fatto che si usano soluzioni ancor più ecologiche per il loro contenimento, come bare di cartone non dipinto), l'uso di feretri di legno dolce non verniciato.

Non si comprende se questo sia:

- a) un auspicio all'uso;
- b) un divieto generalizzato di usare feretri verniciati in caso di cremazione di cadavere;
- c) un obbligo per ogni impresa che produce cofani, da usarsi in Lombardia per la cremazione di cadaveri di sottoporsi a specifica autorizzazione della Regione.

Già il Ministero della salute con circ. n.400.VIII/9L/1924 del 21/05/2002 ebbe a chiarire che le autorizzazioni sui materiali da usarsi per le bare erano materia statale.

Inoltre la Regione Lombardia ha travalicato dalle sue competenze in quanto in materia, per effetto dell'art. 8 della L. 130/01 è competente lo Stato (*"... con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'Ambiente, con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato sono definite le norme tecniche ... omissis ... nonché materiali per la costruzione delle bare per la cremazione"*).

Anche in questo caso è quanto meno opportuno attendere l'emanazione del regolamento attuativo della L.R. 22/03 e se lo Stato lo impugnerà o meno.

## 7. Autorizzazioni alla cremazione, alla dispersione e all'affidamento di ceneri

La principale questione che si evidenzia è quella per cui la Regione Lombardia è intervenuta in materia di stato civile, pensando di attuare la legge 30 marzo 2001 n. 130 sulla cremazione, creando così un precedente di particolare importanza in quanto si pone anche innovativamente a dettare criteri comportamentali agli Ufficiali di stato civile. In particolare ritenendo, la Regione, di aver sbloccato la dispersione e l'affidamento delle ceneri e, nello stesso tempo, togliendo la competenza al Sindaco (ora dirigente o funzionario competente) per la autorizzazione alla cremazione.

A nostro avviso ciò non è consentito dal D.P.R. 396/2000 e dall'Art. 79 del D.P.R. 285/90, ancora vigente, che assegnano tali compiti al Sindaco. Né convincono le argomentazioni addotte con la circolare Regione Lombardia 9/2/2004 n. 7/SAN.

Per tali motivi l'ANCI Lombardia ha interessato i Ministeri competenti e in particolare quello dell'interno e le locali Prefetture, al fine di ottenere uniformi criteri comportamentali, cui ci si atterrà. In attesa le Amministrazioni comunali continueranno ad applicare le norme statali vigenti.

Analogamente si è inviata nota al Presidente della Regione per illustrare gli orientamenti maturati.

L'elemento principale che emerge quindi dalla lettura della L.R. 22/03 è la valutazione se è nei poteri della Regione intervenire in materia di stato civile, sia per la sola attuazione dei contenuti di parte o di tutta la legge 30 marzo 2001, n. 130, sia per introdurre specifici obblighi ad Ufficiali di Stato Civile, non previsti da altra norma nazionale.

Le argomentazioni a favore, addotte dalla Regione Lombardia, sono le seguenti:

- 1) L'art. 2 della legge 130/01 è già operativo e richiama il divieto alla dispersione delle ceneri non autorizzata dall'Ufficiale di stato civile, modificando il Codice penale (Art. 411);
- 2) Con il comma 1 dell'art. 7 L.R. Lombardia 22/03 la Regione non fa che limitarsi a dire che l'autorizzazione alla cremazione è concessa nel rispetto dei principi e delle modalità di cui alla Legge 130/01;
- 3) Con gli altri commi si attua la potestà concorrente della Regione su modalità e luoghi di dispersione delle ceneri, ecc..

Si ritiene che tali argomentazioni siano contestabili:

Difatti l'art. 2 della L. 130/01 aggiunge solo 2 commi al codice penale, limitandosi a determinare le fattispecie di reato, a nulla rilevando nella materia dello stato civile, invece regolata dal D.P.R. 396/2000.

Cosicché la norma penale si limita a chiarire che non costituisce reato la dispersione delle ceneri non autorizzata dall'ufficiale dello stato civile. Parimenti stabilisce un nuovo reato ove la dispersione sia svolta con modalità diverse rispetto a quelle indicate espressamente dal defunto o senza l'autorizzazione dell'ufficiale di stato civile.

Non risulta che l'ufficiale di stato civile tragga il proprio compito da norme del codice penale.

Cosicché allo stato attuale non possono che applicarsi gli artt. 74 e 75 del D.P.R. 3/11/2000, n. 396, mai espressamente abrogati da alcuna norma e per tale motivo l'art. 79 del D.P.R. 285/90, per la sola autorizzazione alla cremazione.

Ciò premesso, laddove la Regione volesse sostenere la possibilità di dispersione e affidamento di ceneri per effetto del comma 1 dell'art. 7 della L.R. 22/03, non può non rilevarsi come lo stesso citi espressamente la sola autorizzazione alla cremazione, oggi materia del Comune e non ancora dello Stato civile.

In termini di attribuzioni delle competenze per funzioni amministrative proprie del Comune è del tutto improprio che la Regione individui tali funzioni in capo a specifici soggetti, essendo questa materia del Comune, che ai sensi del D.Lgs. 267/2000 e successive modifiche ed integrazioni, organizza i propri uffici con regolamento approvato dalla Giunta Comunale.

Si riporta in nota l'art. 14 del D.Lgs.267/2000 (Compiti del Comune per servizi di competenza statale)<sup>(1)</sup>.

---

**(1) D.LGS. 267/2000 – ART. 14 (COMPITI DEL COMUNE PER SERVIZI DI COMPETENZA STATALE)**

1. Il comune gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica.

2. Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo, ai sensi dell'articolo 54.

3. Ulteriori funzioni amministrative per servizi di competenza statale possono essere affidate ai comuni dalla legge che regola anche i relativi rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie.

Si è invece del parere che sia consentito alla Regione attuare la parte della norma che si riferisce a legislazione concorrente (e cioè i luoghi sul suo territorio dove disperdere le ceneri, dentro e fuori del cimitero).

È però da chiarire se sia possibile per la Regione attuare solo parti della L. 130/01, o se la serie di disposizioni contenute nell'art. 3 della L. 130/01 costituisca un unicum a tutela della corretta e uniforme applicazione sul territorio nazionale della stessa legge, come anche, in caso di violazione, dell'applicazione dell'art. 411 del C.P..

Diverse sono le questioni irrisolte sulle modalità da seguire nel caso di affidamento delle ceneri: si pensi ad es. se sia ammessa o meno la divisione di ceneri tra più parenti di pari grado del defunto, se sia obbligatorio o meno da parte di un congiunto avere la imposizione per espressa volontà del *de cuius* di conservare le ceneri in un luogo specifico in casa, o ancora la autorizzazione alla dispersione in luogo diverso dalla Regione Lombardia o all'estero, non potendo la Regione che legiferare per il proprio territorio.

Fermo restando che si è del tutto favorevoli alla eliminazione della lettera h) del comma 1 dell'art. 3 della L. 130/01, si ritiene che ove la Regione attivasse la Legge 130/01 non può farlo cambiando elementi di principio contenuti nella legge e, senza esplicitarlo, cambiando parti secondarie della stessa.

Cosicché se la Regione volesse procedere oggi nel proprio intendimento, ne consegue la attuazione dell'obbligo per il medico necroscopo di raccogliere dal cadavere e conservare per un periodo minimo di dieci anni, campioni di liquidi biologici ed annessi cutanei, a prescindere dalla pratica funeraria prescelta, per eventuali indagini per causa di giustizia.

Ne consegue che ove la Regione Lombardia ritenesse di affidare allo stato civile la autorizzazione alla cremazione, l'ufficiale di stato civile non potrebbe che richiedere, in ogni caso (quanto meno prima della cremazione) la certificazione del medico necroscopo dell'avvenuto prelievo, con la indicazione del luogo di deposito dei liquidi biologici e degli annessi cutanei, per eventuali indagini per causa di giustizia.

E questo a meno che la Regione, in fase di regolamento attuativo della L.R. 22/03 non eliminasse esplicitamente l'obbligo di cui alla citata lettera h) del comma 1 dell'art. 3 della L.130/01 o ne ritardasse l'applicazione concreta con la tecnica del rinvio a norme attuative, in attesa che l'AC 4144 diventi legge.

Si rileva altresì che con il comma 2 dell'art. 7 della L.R. 22/03, si altera un principio fissato dalla legge 130/01 e contenuto anche nell'art. 411 del C.P. come recentemente modificato.

Difatti la legge 130/01 ammette la sola possibilità di disperdere le ceneri secondo quanto autorizzato dall'Ufficiale di stato civile, che deve controllare che le modalità espresse dal *de cuius* siano compatibili con la legislazione vigente e deve anche registrare gli estremi della persona cui consegna le ceneri destinate alla dispersione.

Quest'ultima persona può anche essere persona incaricata dall'avente titolo, ma sempre autorizzata alla dispersione dall'Ufficiale di stato civile, il quale deve essere in possesso delle informazioni necessarie per la denuncia alla Autorità giudiziaria per violazioni di legge che dovesse eventualmente rilevare.

Altro elemento che desta forti perplessità è quando la Regione Lombardia detta criteri di comportamento per Comuni ed Ufficiali di stato civile al di fuori del proprio territorio, come è precisato in diverse parti del testo, quando si fa riferimento a Comune di decesso, Comune di residenza, che possono essere appunto esterni al territorio regionale.

## **8. Gestione di depositi di osservazione, obitori, luoghi per funerali civili, cimiteri**

L'obbligo per i Comuni previsto dall'articolo 1 dalla L.R. Lombardia 22/03 di assicurare spazi pubblici idonei allo svolgimento di funerali civili, è da ottemperare anche attraverso gli strumenti associativi previsti da D.Lgs. 267/2000, non dovendo essere necessariamente ogni Comune dotato di tali spazi sul proprio territorio.

Per tali spazi non è specificata la localizzazione, ma solo l'assicurazione della tipologia di funzioni.

È quindi possibile che tali spazi siano al di fuori dei cimiteri, in apposite sale.

Questa norma introduce, senza precisarlo, il termine "funerale" associato all'aggettivo "civile". Sembra quindi di comprendere che siano gli spazi dove svolgere le esequie diverse da quelle che invece si effettuano in spazi religiosi, come le chiese.

Ove possibile è quindi utile prevedere che il deposito mortuario (camera mortuaria ex art. 64 D.P.R. 285/90) nel cimitero possa essere attrezzato, alla bisogna, per tali funzioni, ove non sussistano altre sale adeguate nel territorio comunale.

Ai fini tariffari, l'uso di tali spazi non è a titolo gratuito, in quanto nel caso opposto, visto che la Regione obbliga i Comuni ad assicurare la presenza di tali spazi, avrebbe dovuto fornire gli strumenti economici necessari per coprirne i costi.

Cosicché si ritiene che l'uso di detti spazi (sale, ambienti in genere e dei servizi connessi) dia luogo ad una corresponsione tariffaria commisurata all'utilizzo.

Dal punto di vista gestionale l'obbligo per il Comune di assicurare la disponibilità di tale idoneo spazio si traduce in una individuazione per legge regionale di un servizio pubblico locale, il quale se gestito in economia diretta è servizio pubblico a domanda individuale.

Se invece è assunto come servizio pubblico locale ma gestito in altre forme si applica l'articolo 117 del D.Lgs. 267/2000 e successive modifiche o integrazioni.

Tali spazi devono consentire:

- a) la riunione di persone;
- b) lo svolgimento dell'orazione funebre.

Motivi di equità sociale, di applicazione puntuale delle finalità contenute nell'art. 1 della L.R. 22/03 e di economicità fanno propendere affinché ogni Comune consenta in detti spazi anche celebrazioni diverse da quelle civili (quindi sia funerali per cattolici che lo richiedano, che per altri culti o convinzioni culturali, attrezzandoli opportunamente).

Si rammenta che tale spazio pubblico, in base alle finalità della legge, deve essere fruibile "nel rispetto della dignità e delle diverse convinzioni religiose e culturali di ogni persona".

Con l'art. 4 comma 5 della L.R. Lombardia 22/03 viene modificata la competenza in materia di depositi di osservazione ed obitori, prima del Comune, per effetto degli artt. 12, 13 del D.P.R. 285/90.

Ora, invece, la totalità delle funzioni prima previste in carico ai Comuni, si sposta in capo alle strutture sanitarie pubbliche e private accreditate.

Si presume che possa sussistere un periodo transitorio nel quale strutture obitoriali comunali, efficienti ed operative possano utilmente essere utilizzate, previa convenzione, dalle strutture sanitarie pubbliche e private accreditate.

Per i cimiteri (e i crematori, essendo questi obbligatoriamente nei cimiteri) la L.R. Lombardia 22/03 specifica che questi possono essere affidati, per la gestione e manutenzione, a soggetti pubblici o privati.

Col che nulla si innova rispetto a quanto vigente, potendo ancora il Comune gestire detti servizi in economia diretta, con affidamento a società a mezzo gara, con affidamento a società partecipata dal Comune, col socio scelto a mezzo gara, con affidamento diretto a società "in house".

Occorre però stabilire se la L.R. Lombardia 26/03 si applica o meno, per quanto concerne le disposizioni generali, a tutti i servizi locali economici di interesse generale e quindi anche a quelli cimiteriali.

In caso si applichi solo a quelli indicati nel titolo della legge regionale (acqua, rifiuti, gas, ecc.) allora è sufficiente far riferimento al D.Lgs. 267/2000 e s.m.i., con la sola specificazione seguente.

Il comma 3 dell'art. 9 della L.R. 22/03 fa riferimento alla nozione di gestione e manutenzione dei cimiteri, mentre l'art. 337/8 come potrebbe venir modificato da art. 2 AC 4144 invece parla di attività istituzionale cimiteriale. Inoltre la recente modifica della normativa nazionale sui servizi pubblici locali (ma anche regionale) introduce altre definizioni, separando tra proprietà della infrastruttura (cimitero), gestione (manutenzione della infrastruttura e suo accrescimento) i sepolture in cimitero, l'assegnazione delle sepolture stesse, la esecuzione delle operazioni cimiteriali e tutto ciò che il Comune, nell'ambito del cimitero appartenente al proprio demanio, decide di riservare alla propria sfera operativa (indipendentemente dalla forma di gestione)".

Si è quindi del parere che la separazione societaria debba intervenire quando vi è incompatibilità tra attività esercitata in regime di monopolio di diritto, naturale o di fatto e attività svolta in regime di concorrenza, come l'attività cimiteriale commerciale (cioè la componente di arredo, costruzione e

manutenzione di tombe private ad iniziativa del singolo concessionario. In sostanza il mercato edilizio, lapideo e marmoreo) e ancora come l'attività funebre.

### **9. Ulteriori dichiarazioni degli aventi titolo per procedere a cremazione**

La procedura burocratica prevista dal comma 5 dell'art. 7 della L.R. Lombardia 22/03 appesantisce quella previgente, poiché in caso di cremazione necessita anche una dichiarazione degli aventi titolo circa la destinazione finale dell'urna o delle ceneri (oltre all'autorizzazione alla cremazione, al trasporto dell'urna e alla dispersione).

Tale dichiarazione deve essere fatta almeno in triplice copia, una consegnata al gestore dell'impianto, una da consegnarsi al Comune di decesso e una che segue l'urna.

### **10. Attività funebre**

Viene introdotta, con norma, per la prima volta in Italia la definizione di attività funebre e sono stabiliti i soggetti che possono svolgerla.

È compito del Comune dove ha sede commerciale la impresa rilasciare l'autorizzazione all'esercizio di attività funebre. L'operatività della norma è congelata fino alla emanazione del regolamento regionale attuativo, che deve stabilire i requisiti posseduti dal soggetto richiedente ai fini del rilascio.

Il conferimento dell'"incarico" (termine onnicomprensivo sia del mandato all'agenzia d'affari, sia dell'effettuazione di servizi e forniture) è possibile solo dentro la sede autorizzata o eccezionalmente in altro luogo, ma non all'interno di strutture sanitarie di ricovero e cura pubbliche e private, e ancora non dentro locali di osservazione.

Si esclude esplicitamente che l'autorizzazione all'attività funebre possa comprendere funzioni di natura pubblica, quali la sorveglianza durante il periodo di osservazione in strutture sanitarie.

L'obbligo di formazione per gli esercenti l'attività funebre è chiaro, anche se si rimanda ai contenuti formativi stabiliti nel regolamento attuativo della legge. Ma è implicito che tutti i vari attori, dallo Stato civile, agli operatori dei cimiteri, ai medici dovranno aggiornarsi profondamente.

Viene ripreso l'obbligo di informazione ai cittadini da parte del Comune circa l'attività funebre e cimiteriale, già specificato dall'art. 7 della L. 130/01.

Sarebbe opportuno estendere come Comuni tale meritoria opera di informazione anche all'attività di fioristi, marmisti e quindi a tutte le attività che a diverso titolo ruotano attorno al momento del funerale.

È questo uno degli aspetti più interessanti della L.R. 22/03.

La Regione Lombardia si preoccupa anche di promuovere, previa intesa con associazioni rappresentative degli interessi in gioco, un codice deontologico per gli esercenti l'attività funebre, ai fini della tutela del dolente e della concorrenza.

È completamente assente, nella L.R. 22/03, la materia sanzionatoria per quanto concerne l'attività funebre, che si ritiene debba essere prevista in sede regolamentare.

### **11. Cimiteri**

L'obbligo comunale di dare garanzia di sepoltura nei propri cimiteri è stato meglio precisato rispetto a quello contenuto nel D.P.R. 285/90, sostanzialmente per tener conto della presenza di strutture sanitarie nel territorio.

La inumazione e la cremazione vengono definite come le forme di sepoltura a minor impatto per l'ambiente e sono da privilegiare.

La gestione e manutenzione dei cimiteri possono essere affidate a soggetti pubblici o privati.

Se il gestore del cimitero svolge contemporaneamente anche attività funebre è d'obbligo la separazione societaria.

Utile la precisazione del rispetto delle attività di culto dei dolenti e della tutela per impianti e servizi presenti all'interno del cimitero (si pensi ai crematori, ad inceneritori, a depositi di rifiuti cimiteriali).

La Regione, d'intesa con l'ANCI, definisce entro 180 giorni regolamento attuativo su taluni aspetti cimiteriali, di cui si segnalano in particolare, perché citati e innovativi: caratteristiche dei campi di inumazione, di loculi aerati e non, caratteristiche per sepolture private fuori dei cimiteri, ampiezze

minime e massime di zone di rispetto cimiteriale per cimiteri e sepolture private fuori di essi. La Regione, previa intesa con l'ANCI, si attribuisce la potestà di definire i limiti minimi e massimi della zona di rispetto cimiteriale.

È del tutto pacifico che tali limiti non possano variare quelli minimi stabiliti da leggi sanitarie dello Stato (in particolare dall'art. 338 del T.U. Leggi Sanitarie, come variato dall'art. 28 della L. 166/02).

Vengono confermati i requisiti tecnici ed igienico sanitari nazionali per le tombe in concessione.

Viene poi chiarito che in Lombardia i cimiteri per animali d'affezione sono autorizzati dal Comune, secondo le indicazioni tecniche dell'ASL e dell'ARPA.

Analogamente per sepolcri privati fuori dei cimiteri e per le tumulazioni privilegiate.

Infine ogni ampliamento cimiteriale, ogni ristrutturazione di cimiteri esistenti o costruzione di nuovi è autorizzata dal Comune, previo parere vincolante di ASL e ARPA.

Resta la competenza per la soppressione di cimitero al Comune, ma mentre prima era sufficiente "sentire" l'ASL ora l'ASL "autorizza".

Anche se si tratta di casi del tutto sporadici, sarà meglio attendere la emanazione del regolamento attuativo della L.R. 22/03, in quanto potrebbe meglio chiarire la portata di queste norme.

## **12. Zone di rispetto cimiteriale, piani cimiteriali**

Spetta al Comune, previo parere dell'ASL e dell'ARPA, secondo le rispettive competenze, definire l'assetto interno di ciascun cimitero (i piani cimiteriali di cui al D.P.R. 285/90, secondo le indicazioni tecniche ivi riportate), i turni di rotazione dei campi di inumazione, le procedure di trattamento del terreno per favorire la mineralizzazione dei cadaveri, le modalità di concessione e le tariffe delle sepolture private, l'ampiezza delle aree di rispetto.

È utile segnalare che nella Regione Lombardia l'obbligo di prevedere nello strumento urbanistico aree cimiteriali in grado di rispondere alle necessità di sepoltura nei 20 anni successivi a quello di adozione dello strumento urbanistico, non è immediato, ma scatta quando si procede ad un adeguamento dello strumento urbanistico, comunque successivo alla emanazione del regolamento attuativo della legge.

Il piano cimiteriale è quindi uno strumento programmatico propedeutico alla introduzione dei vincoli e prescrizioni relative in sede di strumento urbanistico (PRG).

Fino alla emanazione del regolamento attuativo della legge, la redazione dei piani cimiteriali segue quanto specificato dal D.P.R. 285/90.

Per le zone di rispetto vale l'articolo 338 del T.U. Leggi Sanitarie, come recentemente modificato dall'articolo 28 della L. 166/2002.

Si sottolinea la necessità di valutare con estrema attenzione la riduzione delle zone di rispetto, senza ridurle sotto i 50 metri dal perimetro esistente o di prevista espansione da parte del piano cimiteriale. Una esauriente trattazione dell'argomento è riportata nella circolare Sefit p.n. 4787 del 02/09/2002 "Modifica della normativa concernente la edificabilità nelle zone circostanti i cimiteri".

Salvo che non si realizzi un nuovo cimitero, le zone di rispetto sono le uniche aree di possibile espansione del cimitero e quindi sono da salvaguardare per le generazioni future.

Utile la specificazione che l'area di rispetto deve essere definita considerando i parcheggi e i servizi ai frequentatori (immobili per operatori floreali, marmorei, ecc.), ma anche l'aver chiarito, qualora ve ne fosse stato bisogno, che l'area di rispetto deve comprendere pure i futuri previsti ampliamenti di cimitero.

Anche in questo caso determinanti saranno le specificazioni contenute nel regolamento attuativo della L.R. Lombardia 22/03.

## **13. Modalità di concessione e tariffe di sepolture private**

Il comma 8 dell'articolo 9 della L.R. 22/03 attribuisce alle ASL e all'ARPA, secondo le rispettive competenze, l'espressione di parere in talune materie.

Tra queste si evidenzia la lettera "c) *le modalità di concessione e le tariffe delle sepolture private*".

In tale materia ASL e ARPA non hanno competenza, trattandosi il cimitero di demanio comunale. Alla stessa conclusione si perviene dalla semplice osservazione che si tratta di funzioni proprie dei Comuni contenute nel D.P.R. 267/2000.