

**Attualità** **Liguria: commento alla D.R.G. 225/06**

di Massimo Cavallotti (\*)

La Regione Liguria in data 14 marzo 2006 emana la Deliberazione della Giunta Regionale numero 225 che sospende alcune attività sanitarie nel settore funerario di competenza prevalente delle aziende sanitarie locali.

Sull'onda del riformismo del settore e della competenza regionale in materia la Giunta ligure sospende le attività sanitarie del medico necroscopo previste negli articoli 16 parzialmente, 20, 21, 32, 79, 83, 84, 86, 88, 94, 101 del D.P.R. 285/90.

Provvedimenti analoghi sono già stati adottati in altre Regioni in forza della riforma federalista in vigore (L. Cost. 3/2001).

È inconfutabile che la sospensione di dette funzioni sia di esclusiva competenza regionale e non possano, normalmente, essere riattivate dai Comuni neanche con un proprio regolamento locale e né chiederne autocertificazione per la verifica ed idoneità feretro a norma dell'art. 49 del D.P.R. 445/2000.

Nel rispetto dei principi di snellimento delle procedure amministrative la sospensione di alcune attività sanitarie determina un vuoto normativo che il legislatore con la riforma regionale dovrà colmare pur non comportando, scientificamente, particolare rischio tutelabile con la struttura sanitaria nazionale.

L'assenza scientifica di poter dimostrare possibili rischi sanitari pubblici nelle regolamentate operazioni a norma del D.Lgs. 229/99 le escludono a carico del S.S.N. non rispondendo a necessità assistenziali tutelabili alla pubblica salute, dacché si deduce anche l'impossibilità per l'ente locale di aggravare il procedimento amministrativo a norma dell'art. 1 della L. 241/90 richiedendo certificazioni, verbali o autocertificazioni in merito a funzioni sospese con provvedimento normativo.

Entro nel merito delle attività sospese con un breve commento.

Il vero fattore che porta a sostenere la tesi della sospensione dell'attività al legislatore regionale è dato da:

- la produzione di bare è un processo ormai standardizzato e la conformità del feretro alle disposizioni di legge rientra tra le certificazioni di qualità del prodotto;
- il rischio da microrganismi patogeni al momento del trasporto del cadavere è praticamente nullo;
- nella letteratura scientifica non è stata documentata la possibilità di trasmissione di microrganismi patogeni a seguito di manipolazioni di cadaveri o feretri.

**La verifica di conformità del feretro**

È pacifico in dottrina che tale attività di verifica riguarda esclusivamente prescrizioni ed accorgimenti di carattere igienico sanitario inerenti il trasporto funebre soggetto alla vigilanza dell'A.S.L. (art. 16, comma 2 del D.P.R. 285/90).

L'attività non è autocertificabile a norma dell'art. 49 del D.P.R. 445/2000 che prescrive i limiti di utilizzo delle dichiarazioni sostitutive: i certificati medici, sanitari, veterinari, di origine, di conformità CE, di marchi o brevetti non possono essere sostituiti da altro documento, salvo diverse disposizioni della normativa di settore.

La circolare del Ministero della Sanità numero 24 del 24 giugno 1993 asserisce che la rispondenza del feretro alle prescrizioni stabilite dall'art. 30 del D.P.R. 285/90, nonché, in caso di decesso dovuto a malattie infettive diffuse, a quanto prescritto dagli artt. 18 e 25, e infine l'avvenuto trattamento antiputrefattivo, è certificato dal personale a ciò delegato dall'unità sanitaria locale del luogo di partenza unitamente alla verifica dell'identità del cadavere.

La D.R.G. sospende la verbalizzazione della rispondenza del feretro alle prescrizioni tecniche an-

che in caso di malattie infettivo-diffusive, ad esclusione del trasporto all'estero.

In merito alla vigilanza sanitaria il provvedimento regionale nelle considerazioni formula accuratamente richiami al D.Lgs. 626/94 sulla valutazione del rischio e l'adozione di adeguati mezzi di protezione per i lavoratori, cosicché la vigilanza del servizio necroscopico dovrà essere coadiuvata dalla divisione della sicurezza ed igiene del lavoro della medesima A.S.L. per l'esatto adempimento delle relative incombenze di cui all'art. 51 del D.P.R. 285/90.

Da una prima lettura del dispositivo appare lapalissiano la sospensione delle relative infrazioni venendo meno il controllo ma in realtà le medesime sono sempre in vigore.

Di fatto il controllo del feretro non veniva sempre accuratamente eseguito se non limitatamente alla presenza della valvola, dello zinco o del manufatto plastico sostitutivo, in funzione della modalità di sepoltura ed in alcune A.S.L. era autodichiarato dalla medesima impresa funebre che godeva del privilegiato conflitto di interessi in violazione dell'art. 328 C.P. in capo al responsabile del servizio pubblico, se non anche quella dell'art. 347 C.P., tanto più che le regioni non dispongono di competenza per l'aspetto penale delle omissioni.

L'utilizzo di eventuale materiale non conforme è ora ritenuto un fatto di scarsa probabilità comunque non comportante rischio igienico rilevante, così sanzionabile:

- assenza di valvola o manufatto plastico sostitutivo dello zinco: verifica del feretro prima del seppellimento da parte del gestore del cimitero e stesura del relativo verbale di contestazione per assenza del sigillo prescritto con relativa comunicazione al Dirigente comunale per l'apertura del procedimento sanzionatorio;
- verifica a campione da parte dell'A.S.L. sul singolo trasporto a norma dell'art. 16 del citato D.P.R. laddove si ravvisi l'esistenza di specifici rischi sanitari, operativamente procedura desueta.

Cosicché appare lapalissiano che le sanzioni amministrative previste dal T.U. leggi sanitarie in materia se pur non abrogate o sospese divengono di difficile applicazione e facile contestazione.

Nella domanda tendente ad ottenere l'autorizzazione al trasporto, pur non potendo contenere alcuna clausola autodichiarativa per le attività sanitarie sospese di verifica e idoneità feretro o trattamento conservativo non richiesto dal medico necroscopo, e nel preambolo dell'autorizzazione al trasporto si dovrà richiamare oltre il D.P.R. 285/90

la normativa regionale (D.G.R. 225/06) che determina un nuovo meccanismo procedimentale.

Comunque l'assenza di citazione nel preambolo del provvedimento non inficia la validità dell'atto amministrativo in funzione dell'art. 21-octies della L. 241/90 <sup>(1)</sup>.

Di fatto la sospensione dell'attività di verifica ed idoneità feretro non è certamente colmabile con il solo presupposto che la produzione di bare è un processo standardizzato che rientra tra le certificazioni di qualità del prodotto: con la globalizzazione vengono prodotte in vari Paesi del mondo e tanti produttori non hanno la certificazione di qualità del prodotto, oppure certificano soli i procedimenti aziendali (es. ISO 9000). Inoltre la certificazione di qualità è un processo aziendale facoltativo e non obbligatorio. Il rischio che tavole di compensato nobilitato divengano una bella bara in noce costruita non a norma è forte, così come il rischio di trasportare un feretro non a norma in funzione delle prescrizioni richieste sia per il trasporto che per il seppellimento dal D.P.R. 285/90.

Allora che fare?

Il legislatore regionale nella normativa di settore (*n.d.r.* ancora da emanare) dovrebbe richiedere l'autocertificazione richiamando l'art. 49, ultimo capoverso, del D.P.R. 445/2000 per ogni trasporto da parte del direttore tecnico dell'impresa funebre che, a sua volta, dovrà iscriversi in apposito albo regionale per esercitare. Sarà compito dei Comuni

<sup>(1)</sup> L. 07/08/1990, N. 241 – ART. 21-octies (Annullabilità del provvedimento)

1. È annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza.

2. Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

L. 07/08/1990, N. 241 – ART. 21-nonies (Annullamento d'ufficio)

1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge.

2. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole.

verificare le predette autocertificazioni secondo la procedura prevista dal medesimo D.P.R..

### Trattamento conservativo

Sarà effettuato soltanto per il trasporto all'estero o in tutti i casi in cui lo ritenga opportuno il medico necroscopo al momento del rilascio del certificato necroscopico trasmesso all'Ufficiale dello Stato Civile e la certificazione costituisce condizione per il rilascio dell'autorizzazione al trasporto.

In dottrina i medici hanno discusso ampiamente la necessità di eliminarlo perché ritarda il processo di mineralizzazione della salma ed è un prodotto (aldeide formica) cancerogeno mutageno sottoposto, per gli operatori, al piano di valutazione del rischio chimico a norma del D.Lgs. 626/94.

### Verifica rimesse e carri funebri

La sospensione dell'attività comporta l'abrogazione del libretto sanitario e dell'autorizzazione sanitaria annuale per i carri funebri e le autorimesse.

Rimane in vigore buona parte dell'art. 20 <sup>(2)</sup> ed il primo e parte del secondo comma dell'art. 21 <sup>(3)</sup> come illustrato in nota.

### Autenticazione della firma per la cremazione

Semplificazione di un inutile onere che rendeva solo inefficiente la procedura amministrativa, a piè di pagina riporto l'art. 79 del D.P.R. 285/90 come modificato <sup>(4)</sup>.

#### <sup>(2)</sup> D.P.R. 10/09/1990, N. 285 – ART. 20

1. I carri destinati al trasporto dei cadaveri su strada debbono essere internamente rivestiti di lamiera metallica o di altro materiale impermeabile facilmente lavabile o disinfettabile.

~~2. Detti carri possono essere posti in servizio da parte dei comuni e dei privati solo dopo che siano stati riconosciuti idonei dalle unità sanitarie locali competenti, che devono controllarne almeno una volta all'anno lo stato di manutenzione.~~

~~3. Un apposito registro, dal quale risulti la dichiarazione di idoneità, deve essere conservato sul carro in ogni suo trasferimento per essere, a richiesta, esibito agli organi di vigilanza.~~

#### <sup>(3)</sup> D.P.R. 10/09/1990, N. 285 – ART. 21

1. Le rimesse di carri funebri devono essere ubicate in località individuate con provvedimento del sindaco in osservanza delle esigenze dei regolamenti locali.

~~2. Esse debbono essere provviste delle attrezzature e dei mezzi di pubblica sicurezza e del servizio antincendio; l'idoneità dei locali adibiti a rimessa di carri funebri e delle relative attrezzature.~~

#### <sup>(4)</sup> D.P.R. 10/09/1990, N. 285 – ART. 79

1. La cremazione di ciascun cadavere deve essere autorizzata dal sindaco sulla base della volontà testamentaria espressa in tal senso dal defunto. In mancanza di disposizione testamentaria, la volontà deve essere manifestata dal coniuge

### Rilascio N.O. sanitario per costruzioni sepolcri privati

Per la costruzione di edicole funerarie e sepolcri privati di cui agli artt. 94 e 101, fuori dal cimitero, del D.P.R. 285/90 è sospeso il relativo nulla osta sanitario, permane la competenza della commissione edilizia comunale <sup>(5)</sup>.

### Assistenza alle esumazioni ed estumulazioni

Sono sospese le attività di assistenza da parte delle A.S.L. in occasione di esumazioni ed estumulazioni di cui agli artt. 83, 84, 86, 88 del D.P.R. 285/90.

Con la sospensione dell'attività di assistenza alle operazioni suddette è ora compito del Comune, a norma dell'art. 51 del D.P.R. 285/90, gestire le prescrizioni igienico-sanitarie anche se non più rile-

---

e, in difetto, dal parente più prossimo individuato secondo gli articoli 74 e seguenti del codice civile e, nel caso di concorrenza di più parenti nello stesso grado, da tutti gli stessi.

2. La volontà del coniuge o dei parenti deve risultare da atto scritto con sottoscrizione autenticata da notaio o dai pubblici ufficiali abilitati ai sensi dell'art. 20 della legge 4 gennaio 1968, n. 15.

3. Per coloro i quali, al momento della morte risultino iscritti ad associazioni riconosciute che abbiano tra i propri fini quello della cremazione dei cadaveri dei propri associati, è sufficiente la presentazione di una dichiarazione in carta libera scritta e datata, sottoscritta dall'associato di proprio pugno o, se questi non sia in grado di scrivere, confermata da due testimoni, dalla quale chiaramente risulti la volontà di essere cremato. La dichiarazione deve essere convalidata dal presidente dell'Associazione.

4. L'autorizzazione di cui al comma 1 non può essere concessa se la richiesta non sia corredata da certificato in carta libera redatto dal medico curante o dal medico necroscopo; ~~con firma autenticata dal coordinatore sanitario~~, dal quale risulti escluso il sospetto di morte dovuta a reato.

5. In caso di morte improvvisa o sospetta occorre la presentazione del nulla osta dell'autorità giudiziaria.

#### <sup>(5)</sup> D.P.R. 10/09/1990, N. 285 – ART. 94

1. I singoli progetti di costruzioni di sepoltura private debbono essere approvati dal sindaco su conforme parere della commissione edilizia ~~e del coordinatore sanitario della unità sanitaria locale competente.~~

2. Nell'atto di approvazione del progetto viene definito il numero di salme che possono essere accolte nel sepolcro.

3. Le sepolture private non debbono avere il diretto accesso con l'esterno del cimitero.

#### D.P.R. 10/09/1990, N. 285 – ART. 101

1. Per la costruzione delle cappelle private fuori dal cimitero destinate ad accogliere salme o resti mortali, di cui all'art. 340 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, occorre l'autorizzazione del sindaco, previa deliberazione del consiglio comunale, ~~sentito il coordinatore sanitario dell'unità sanitaria locale.~~ Il richiedente farà eseguire a proprie spese apposita ispezione tecnica.

vanti per il dipartimento di igiene pubblica del sistema sanitario nazionale <sup>(6)</sup>.

Il Comune potrà gestirle attraverso:

- a) responsabile del cimitero (capo necroforo) dipendente del medesimo ed inquadrato nel relativo livello contrattuale;
- b) esternalizzare il servizio attraverso clausola nel disciplinare di gestione del cimitero oppure a società o professionista riconosciuto competente in materia.

L'organizzazione del servizio non potrà comunque rilegarsi a mero aspetto tecnico secondario non rilevante e comporterà per i piccoli e medi comuni maggiori oneri a bilancio (es. passaggio di livello del dipendente o costo per esternalizzazione servizio).

Per quanto si tratti di attività amministrativa il cui giudizio è discrezionale ed insindacabile il rischio di contestazioni, con azioni di risarcimento danni, nei confronti del gestore del servizio e del Comune per non aver ottemperato alle prescrizioni igieniche del caso per la traslazione della salma in altro Comune è rilevante. Il contenzioso può originare dal presupposto che l'incaricato del Comune non abbia una formazione idonea come precedentemente possedeva il medico igienista.

Le possibili cause di contestazione possono derivare da:

- perdite di liquami cadaverici nell'autofunebre, che se pur non infettivi, richiedono l'intervento di disinfezione anche attraverso la sostituzione del pannello di truciolo posto sotto il cassone d'acciaio privo di un sistema di raccolta dei liquidi;
- rimborso sanzioni amministrative irrogate dal Comune di seppellimento per irregolarità ivi riscontrate;
- maggiori oneri per rendere idoneo il feretro nel Comune di seppellimento;
- oneri di fornitura del cassone zincato esterno per eccessivo zelo del responsabile comunale che lo richiede sistematicamente anche laddove non necessari come prescrizione;
- mancata verbalizzazione dell'attività di verifica sanitaria con le relative prescrizioni: da trasmettersi al Dirigente del servizio per il rilascio successivo dell'autorizzazione al trasporto della salma o del resto mortale.

Da qui, ritengo, la necessità da parte del Comune di regolamentare anche le suddette attività sottopo-

nendo il regolamento a parere igienico sanitario a norma dell'art. 51 del D.P.R. 285/1990.

La regolamentazione dell'attività dovrà prescrivere anche linee guida per gli operatori cosicché quando il Dirigente determina il responsabile del servizio impartirà anche prescrizioni e formazione in merito oltre che recepire le disposizioni di cui all'art. 7 del D.Lgs. 626/94 sulla valutazione del rischio e l'adozione dei mezzi di protezione adeguati per i lavoratori (norme che se violate comportano sanzioni penali).

### **Limitazione all'attività di sorveglianza sui trasporti**

Le AA.SS.LL. sono tenute a limitare l'attività di vigilanza e controllo sul trasporto dei cadaveri alle circostanze in cui il competente Servizio di Igiene e Sanità Pubblica ravvisi l'esistenza di specifici rischi sanitari.

Cosicché si affievoliscono i controlli del secondo comma dell'art. 16 del D.P.R. 285/90: "*L'unità sanitaria locale competente vigila e controlla il servizio di trasporto delle salme, ne riferisce annualmente al sindaco e gli propone i provvedimenti necessari ad assicurarne la regolarità*". Operativamente difficilmente l'AA.SS.LL. fornirà pareri sui singoli trasporti o sui trasporti funebri intraregionali, se richiesto fornirà parere per i trasporti dovuti ad esumazione ed estumulazione in altro cimitero come illustrato nel precedente paragrafo.

(\*) *Amministratore unico S.O.F.I. s.r.l di Sanremo, Amministratore A.F.I. s.r.l. di Taggia, Consigliere Fe.N.I.O.F., Presidente Sezione Imprese Funebri Unione degli industriali di Imperia.*

<sup>(6)</sup> L'attività sospesa non è di esclusiva competenza regionale e deve essere riattivata dai Comuni, anche con un proprio regolamento locale, a norma dell'art. 51 D.P.R. 285/90 come servizio non di igiene pubblica.