

Attualità

Quadro di riferimento delle leggi regionali in materia funeraria

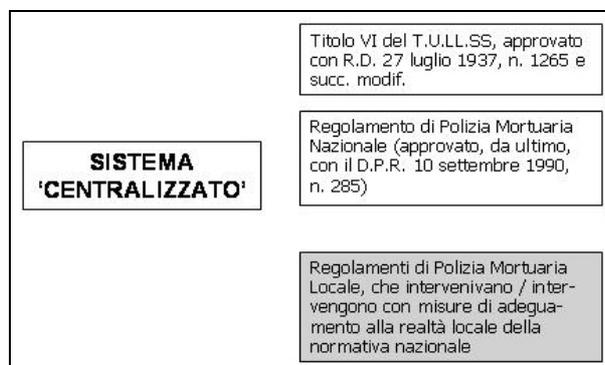
di Michele Gaeta (*)

*Intervento effettuato nel corso del convegno "Sefitdieci 2009", tenutosi a Roma il 27.11. 2009 (**).*

La materia della 'Polizia Mortuaria' ha subito, nell'ultimo decennio, un profondo mutamento, sia sul fronte dell'assetto normativo, sia – in conseguenza – sul fronte della gestione operativa.

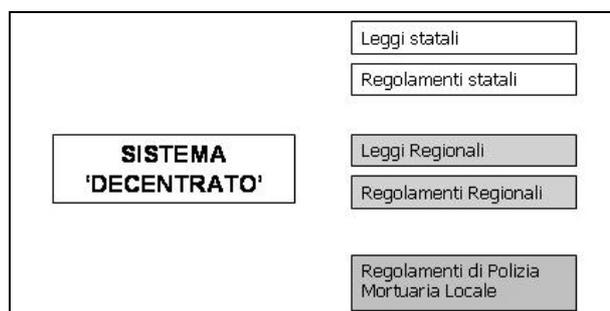
Si pensi alla comparsa sulla scena normativa funeraria delle Regioni, si pensi all'apertura verso pratiche, quali la cremazione e la dispersione, che in precedenza non erano permesse, e che stanno impattando significativamente sul mondo funerario, non tanto – per ora – in termini numerici assoluti, quanto in termini di necessità di attivare nuove procedure amministrative ed operative; si pensi alla regolamentazione della attività funebre, messa in campo in alcune realtà regionali.

Si tenterà una rappresentazione semplificata di tale trasformazione, utilizzando due schemi o 'stati' logici del sistema normativo funerario, corrispondenti alla situazione di partenza ed alla situazione di arrivo del sistema medesimo. Chiameremo tali stati – banalmente – 'Sistema centralizzato' (in vigore fino a pochi anni fa) e 'Sistema decentrato' (in vigore – parzialmente – oggi).



Il sistema centralizzato, tendenzialmente statico ed inerziale, è nato dalla volontà di regolare situazioni potenzialmente problematiche sul fronte igienico-sanitario, ma si è esteso progressivamente a regolare ambiti totalmente differenti (si pensi all'ambito delle concessioni cimiteriali).

Si tratta di un sistema caratterizzato da un presidio normativo sostanzialmente unitario a livello nazionale, con possibilità di adeguamento alle differenti realtà locali limitate, anche giuridicamente, ai Regolamenti di Polizia mortuaria locale e – potremmo aggiungere – alle ordinanze che hanno valore all'interno dei territori comunali, cui si aggiunge – su altro fronte – la gestione 'locale' del sistema tariffario.



Il Sistema decentrato, attualmente in vigore, si caratterizza, invece, per un presidio normativo che non trova più fondamento univoco nella volontà statale, ma permette l'espressione – attraverso gli appositi strumenti – delle Regioni.

Occorre precisare, tuttavia, che lo schema sopra rappresentato è ancora oggi più una rappresentazione logica che una concreta realtà – come meglio si comprenderà in seguito; potremmo dire che si tratta di un 'modello a tendere' in quanto non completamente attuato per due motivi sostanziali:

a) per la mancanza di un quadro unitario nazionale in grado di coordinare le produzioni normative regionali;

b) per il fatto che l'intervento delle Regioni si è realizzato progressivamente nel tempo, ma non si è ancora esteso a tutto il territorio nazionale.

Il passaggio dal sistema centralizzato al sistema decentrato è avvenuto a partire dal 2001. In quell'anno sono avvenuti due eventi che, a diverso titolo, hanno ingenerato tale trasformazione, e cioè:

1. L'approvazione della L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, "Modifiche al titolo V parte seconda della Costituzione";

2. L'emanazione della L. 30 Marzo 2001, n.130, "Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri".

Riguardo al primo punto, occorre notare che le modifiche al titolo V della Costituzione hanno prodotto una profonda modifica della potestà legislativa.

In sostanza, ad un assetto nel quale tale potestà spettava in via generale allo Stato, lasciando alle Regioni una competenza legislativa concorrente in alcune materie predeterminate, si è sostituito un assetto nel quale lo Stato ha una competenza legislativa statale esclusiva in un dato ambito di materie, mentre le Regioni hanno ricevuto una competenza legislativa regionale concorrente in altro ambito di materie, ed acquisito una competenza legislativa regionale esclusiva nelle materie che non considerate né nel primo che nel secondo ambito. I diversi livelli di governo sono posti su un piano di pari ordinazione.

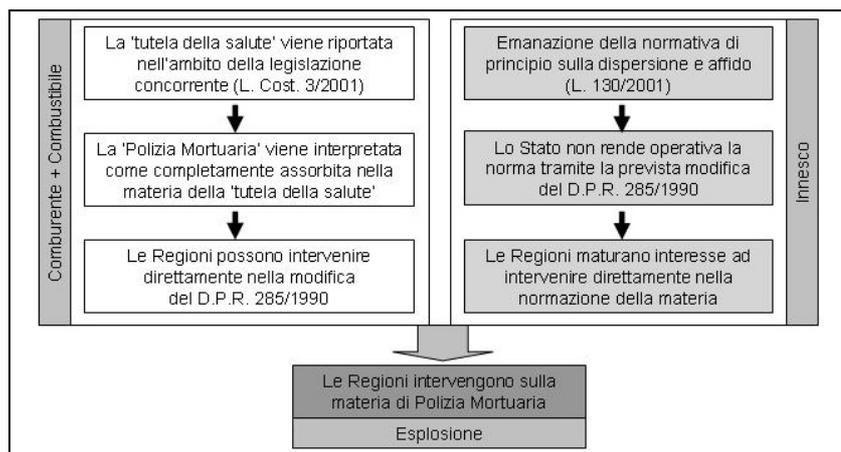
La potestà regolamentare, invece, è oggi per regola individuata nel livello di governo cui spetta, in una data materia, la competenza legislativa; tuttavia, lo Stato ha la facoltà di delegare alle regioni l'esercizio della potestà regolamentare pur nelle materie di cui esso ha la potestà legislativa esclusiva. Sussiste infine una potestà regolamentare in capo a livelli di governo privi di potestà legislativa, cioè in capo a comuni, province e città metropolitane, non (solo) derivante dalla legge, come in passato, ma direttamente dalla Costituzione "... in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite Quindi, ad es., in ambito cimiteriale.

Per quanto riguarda il nostro tema, la materia di Polizia Mortuaria è stata interpretata come totalmente ricompresa nella materia concorrente della 'tutela della salute', nonostante molte delle disposizioni del D.P.R. 285/1990 attengano a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato e alla potestà regolamentare dei Comuni. Di conseguenza le Regioni, in conformità a tale interpretazione, si sono trovate nella condizione di poter intervenire normativamente sulla regolamentazione del settore, sia pure nell'ambito di una legge nazionale quadro che, come abbiamo potuto intuire, non ha mai avuto luce.

Riguardo al secondo punto, La L. 30 marzo 2001, n. 130, "Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri" ha invece creato le condizioni normative per rendere possibile l'affido e la dispersione delle ceneri.

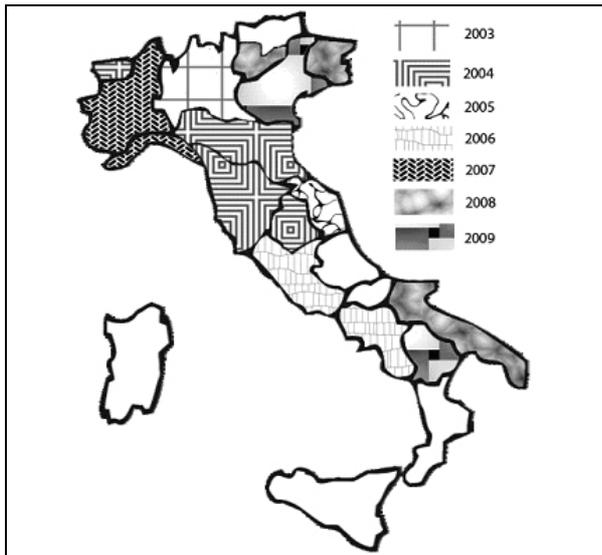
La norma, tuttavia, definiva solo principi non immediatamente applicabili, rinviando l'effettiva possibilità di tali pratiche a una modifica del D.P.R.. 285/1990, mai compiuta.

È evidente che i due eventi hanno in qualche modo cospirato per il passaggio dall'uno all'altro stato del sistema funerario. Infatti, la L. 130/01 ha dato una risposta solo formale e non sostanziale alla richiesta di rendere possibile dispersione e affido delle ceneri, che chiunque operi nel settore conosceva e conosce come esigenza, sia pur minoritaria, tuttavia molto sentita. Il rinvio a disposizioni normative successive, che non si sono mai concretate, e che avrebbero potuto costituire quella legge quadro di coordinamento tra le normative locali, ha indotto le Regioni ad intervenire in materia. Insomma, si potrebbe dire che la modifica costituzionale ha generato le condizioni d'intervento, mentre la 'promessa mancata' della L. 130/01 ha accelerato il processo d'intervento regionale in materia. Lo schema successivo tenta di dare una rappresentazione sinottica degli eventi.



L'intervento delle Regioni è stato, com'è naturale, progressivo nel tempo. La tabella e la figura seguenti danno conto di tale fenomeno:

Regione	Legge	Anno di emanazione
Lombardia	L. R. 18/11/2003, n. 22	2003
Emilia-Romagna	L. R. 29/7/2004, n. 19	2004
Toscana	L. R. 31/5/2004, n. 29	2004
Umbria	L. R. 21/7/2004, n. 12	2004
Valle d'Aosta	L. R. 23/12/2004, n. 37	2004
Marche	L. R. 1/2/2005, n. 3	2005
Campania	L. R. 9/10/2006, n. 20	2006
Lazio	L. R. 28/4/2006, n. 4	2006
Liguria	L. R. 4/7/2007, n. 24	2007
Piemonte	L. R. 31/10/2007, n. 20	2007
Friuli-Venezia Giulia	L. R. 13/10/2008, n. 11	2008
Puglia	L. R. 15/12/2008, n. 34	2008
Trento (Prov. Autonoma)	L. P. 20/6/2008, n. 7	2008
Basilicata	L. R. 28/4/2009, n. 14	2009
Veneto	L. R. 25/9/2009, n. 24	2009



Occorre segnalare che vi sono state alcune “invasioni di campo” che le Regioni hanno compiuto in territori che – in linea di diritto – sarebbero stati di esclusiva competenza dello Stato. Inoltre, le Regioni hanno fatto ricorso allo strumento legislativo per introdurre norme che – probabilmente – sarebbero state più logicamente collocabili in ambito regolamentare.

La mancanza di una legge quadro nazionale e l’incompleta copertura del territorio nazionale dovuta all’inerzia di alcune Regioni hanno inoltre prodotto effetti perversi sul sistema nel suo complesso. Si pensi solo al fatto che l’accesso alla pratica della dispersione e dell’affido non è possibile in tutte le regioni; oppure al fatto che il naturale ambito territoriale di validità delle norme regionali rende problematica la dispersione e l’affido in altre regioni che pure hanno legiferato in tal senso; si pensi, infine, alla confusione che può nascere nel momento in cui diversi enti regionali hanno disposto in maniera differente rispetto alla stessa materia, in mancanza di un coordinamento centrale.

Le Regioni hanno effettuato scelte differenti in merito all’ampiezza dell’intervento legislativo. Alcune si sono spinte a trattare più o meno compiutamente la materia (affrontando il tema necroscopico, cimiteriale e crematorio, funebre), altre si sono limitate al tema della cremazione, coerentemente con quello che è stato percepito – probabilmente – come “il” problema da affrontare.

Per tentare di ottenere un quadro sinottico e comparativo degli ambiti di attenzione delle diverse norme regionali, si è proceduto ad effettuare una classificazione dei contenuti delle medesime, ed un successivo ulteriore accorpamento per ambito e per raggruppamento, in modo da produrre un quadro unitario. Nella tabella riportata nella pagina successiva sono rappresentati gli argomenti trattati, l’ambito di appartenenza ed il raggruppamento delle diverse voci:

Si tratta, evidentemente, di una classificazione che risponde a criteri interpretativi che, come tali, possono essere più o meno condivisibili.

Da tale tabella nasce il quadro sinottico riportato a fondo pagina successivo, che ci permette di evidenziare graficamente gli ambiti e gli argomenti sui quali le Regioni si sono maggiormente soffermate in sede normativa.

Si noterà come solo poche Regioni abbiano affrontato in maniera completa tutti gli ambiti e gli argomenti che caratterizzano il mondo della Polizia Mortuaria.

Tutte quelle che hanno legiferato, invece, hanno dato risposta alla richiesta d’intervento normativo su cremazione, affido e dispersione, e molte sono entrate a regolamentare – sia pure con un approfondimento differenziato – il campo funebre.

Non resta che concludere augurandosi che l’incompletezza del Sistema decentrato sia presto colmata con una normativa quadro nazionale che risolva le problematiche più volte riportate in questo breve intervento: sperando che sia una buona legge.

		Abruzzo	Basilicata	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Trento	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto	
Generale	Dichiarazioni morte									X													
	Dichiarazioni causa morte																						
	Registri mortalità					X									X								
	Accertamento morte					X				X					X								
Definizioni	Ambito Polizia mortuaria					X									X								
	Ambito cimiteriale					X									X								
	Ambito funebre					X			X	X	X				X								
	Ambito necroscopico					X									X								
Funzioni	Distinzione salma/cadavere					X									X								
	Regione					X									X								
	Provincia					X									X								
Necroscopico	Comune					X								X					X				
	Disciplina trasporto salma					X					X	X			X			X					
	Indicazioni su gestione salma					X					X	X			X								
	Prelievo organi e rilascio cad. per studio										X	X											
Cimiteriale	Gestione servizi mortuari strutture sanitarie									X	X												
	Caratteristiche imp. cimiteriali e/o manufatti					X				X	X			X				X	X	X			
	Ambiti amministrativi e/o concessione										X	X			X						X	X	
Funebre	Indicazioni su operazioni cimiteriali					X				X	X			X						X			
	Autorizzazioni e verifiche					X				X	X			X				X					
	Definizione disciplina trasporto					X				X	X			X				X					
	Salme dei riti del commiato/case funerarie		X			X	X			X	X			X	X								
	Requisiti e/o divieti per svolgimento attività					X				X	X			X	X								
Cremazione	Ta natoprassi									X	X			X									
	Autorizzazioni e registri		X			X	X	X	X	X	X			X	X					X	X	X	X
	Disciplina attività operative		X			X	X	X	X	X	X			X	X				X	X	X	X	X
	Disciplina affido e dispersione		X			X	X	X	X	X	X			X	X				X	X	X	X	X
	Disciplina impianti crematori		X			X	X	X					X	X				X		X			

Argomento trattato	Ambito	Raggruppamento
Ambito cimiteriale, definizione	Definizioni	Ambito cimiteriale
Cimiteri	Cimiteriale	Caratteristiche imp. cimiteriali e/o manufatti
Cimiteri, costruzione ed ampliamento	Cimiteriale	Caratteristiche imp. cimiteriali e/o manufatti
Fabbisogno	Cimiteriale	Caratteristiche imp. cimiteriali e/o manufatti
Cimiteri, fascia di rispetto	Cimiteriale	Caratteristiche imp. cimiteriali e/o manufatti
Registri cimiteriali	Cimiteriale	Attività amministrative e concessorie
Inumazione	Cimiteriale	Indicazioni su operazioni cimiteriali
Tumulazione	Cimiteriale	Indicazioni su operazioni cimiteriali
Tumulazione, caratteristiche costruttive	Cimiteriale	Caratteristiche impianti cimiteriali
Loculi aerati	Cimiteriale	Caratteristiche impianti cimiteriali
Esumazioni ed estumulazioni	Cimiteriale	Indicazioni su operazioni cimiteriali
Cimiteri, concessioni cimiteriali	Cimiteriale	Attività amministrative e/o concessorie
Sepolcri privati fuori dai cimiteri	Cimiteriale	Attività amministrative e/o concessorie
Tumulazione privilegiata	Cimiteriale	Attività amministrative e/o concessorie
Resti mortali	Cimiteriale	Indicazioni su operazioni cimiteriali
Ambito funebre, definizione	Definizioni	Ambito Funebre
Cadavere, definizione	Definizioni	Distinzione salma/cadavere
Cadavere, trasporto	Funebre	Definizione/disciplina trasporto
Cadavere, trasporto internazionale	Funebre	Autorizzazioni e verifiche
Funerali civili	Funebre	Definizione/disciplina trasporto
Cadavere, trasporto ed autorizzazioni	Funebre	Autorizzazioni e verifiche
Cadavere, trasporto e mezzi	Funebre	Definizione/disciplina trasporto
Cadavere, trasporto e rimesse	Funebre	Definizione/disciplina trasporto
Strutture/sale del/per il commiato	Funebre	Sale dei riti
Case funerarie	Funebre	Sale dei riti
Feretro, verifica	Funebre	Autorizzazioni e verifiche
Attività funerarie	Funebre	Definizione/disciplina trasporto
Attività funebre, definizione	Definizioni	Ambito Funebre
Attività funebre, requisiti	Funebre	Requisiti e/o divieti per svolgimento attività
Attività funebre, compatibilità/incompatibilità	Funebre	Requisiti e/o divieti per svolgimento attività
Attività funebre, divieti	Funebre	Requisiti e/o divieti per svolgimento attività
Attività funebre, codice deontologico	Funebre	Requisiti e/o divieti per svolgimento attività
Ambito necroscopico, definizione	Definizioni	Ambito necroscopico
Salma, definizione	Definizioni	Distinzione salma/cadavere
Salma, trasporto	Necroscopico	Disciplina trasporto salma
Ambito di polizia mortuaria, definizione	Definizioni	Ambito Polizia Mortuaria
Osservazione dei cadaveri	Necroscopico	Indicazioni su gestione salma
Decesso per malattie infettive - diffusive	Necroscopico	Indicazioni su gestione salma
Prelievo di organi	Necroscopico	Prelievo organi e rilascio cadaveri per studio
Rilascio di cadaveri a scopo di studio	Necroscopico	Prelievo organi e rilascio cadaveri per studio
Servizi mortuari nelle strutture sanitarie	Necroscopico	Caratteristiche servizi mortuari
Cremazione, autorizzazione	Cremazione	Autorizzazioni e registri
Cremazione, dispersione e autorizzazione	Cremazione	Disciplina affido e dispersione
Cremazione, consegna dell'urna	Cremazione	Disciplina attività operative
Cremazione, dispersione e luoghi	Cremazione	Disciplina affido e dispersione
Cremazione, dispersione ed esecuzione	Cremazione	Disciplina affido e dispersione
Cremazione, conservazione delle urne	Cremazione	Disciplina attività operative
Cremazione, destina desti dell'urna cineraria / ceneri	Cremazione	Disciplina attività operative
Cremazione, affidamento dell'urna cineraria	Cremazione	Disciplina affido e dispersione
Cremazione, affidamento e rinuncia	Cremazione	Disciplina affido e dispersione
Cremazione, consegna dell'urna all'affidatario	Cremazione	Disciplina attività operative
Cremazione, impianti	Cremazione	Disciplina impianti crematori
Cremazione, programmazione degli impianti	Cremazione	Disciplina impianti crematori
Cremazione, programmazione degli impianti ed incentivi	Cremazione	Disciplina impianti crematori
Cremazione, impiego di bare sedicenti "ecologiche"	Cremazione	Disciplina attività operative
Identificazione delle ceneri	Cremazione	Disciplina attività operative
Resti mortali, cremazione	Cremazione	Disciplina attività operative
Ceneri già collocate	Cremazione	Disciplina attività operative
Urne, caratteristiche	Cremazione	Disciplina attività operative
Cremazione, registri	Cremazione	Autorizzazioni e registri
Dichiarazione di morte	Generale	Dichiarazioni morte/causa morte
Dichiarazione della causa di morte	Generale	Dichiarazioni morte/causa morte
Registro regionale di mortalità	Generale	Registri di mortalità
Accertamento di morte	Generale	Accertamento morte
Funzioni della regione	Funzioni	Funzioni Regione
Funzioni delle province	Funzioni	Funzioni Provincia
Funzioni dei comuni	Funzioni	Funzioni comune
Disciplina comunale	Funzioni	Funzioni comune
Regolamenti comunali	Funzioni	Funzioni comune
Imbalsamazione, tanatocosmesi e tanatoprassi	Funebre	Tanatoprassi

(*) Dirigente Servizi Funerari HERA Bologna s.r.l.

(**) Un sincero ringraziamento va a Sereno Scolaro, che ha fornito lumi e documentazione indispensabili alla scrittura di questo intervento