

**Attualità**

## **L'esigenza di una legge nazionale di omogeneizzazione dei diritti di cittadinanza nelle procedure cimiteriali e di cremazione**

di Carmelo Passalaqua (\*)

*Intervento presentato al forum "Sefit 10", organizzato da Federutility SEFIT il 20 settembre 2012 a Roma.*

L'esigenza di un aggiornamento delle disposizioni contenute nel D.P.R. 285/90 appare sicuramente in maniera emblematica come una di quelle questioni che si trascinano da anni senza mai arrivare a conclusione. L'argomento è stato più volte oggetto di dibattito nelle precedenti edizioni di Sefitdieci in relazione a varie proposte di legge presentate in quest'ultimo decennio e mai arrivate ad approvazione (inizialmente nei primi anni del 2000 AS 3310, decaduto a fine legislatura e rimpiazzato successivamente nel corso del 2006 dall'AS 444, dall'AS 504 e dall'AC 1268, decaduti anche questi a fine legislatura a cui ha fatto poi seguito, nella legislatura in corso, l'AS 56, cosiddetto Tommasini, tuttora giacente in parlamento in attesa di esame e destinato anch'esso ad una prossima decadenza data l'imminente scadenza della consiliatura).

La questione di una normativa nazionale di settore, ancorché di importanza vitale, ha assunto in questi ultimi un ruolo di secondo piano essendo stata l'attenzione degli addetti ai lavori calamitata dalle continue modifiche ed evoluzioni della normativa sui servizi pubblici locali: nella sostanza le nostre preoccupazioni si sono incentrate sul se e sul come continuare ad erogare il servizio perdendo di vista l'oggetto del servizio stesso e cioè garantire ai cittadini l'esercizio dell'irrinunciabile diritto individuale di conservare in maniera dignitosa la memoria

dei propri defunti nel rispetto delle scelte individuali.

Nel frattempo a seguito della riforma costituzionale che ha trasferito alle regioni le competenze in materia di sanità (ed il settore funerario e cimiteriale, non si sa se a ragione o a torto viene fatto rientrare in questa materia ancorché gli aspetti sanitari costituiscono una componente piuttosto esigua rispetto al complesso delle tematiche riguardanti tutto il settore) dal 2003-2004 le regioni una dopo l'altra uno hanno cominciato a legiferare intervenendo in primis sul 285 con interventi disomogenei e differenti fra le varie realtà territoriali. Ad oggi quando quasi tutte le regioni hanno approvato una propria legge di settore il quadro che si presenta risulta molto frammentario e diversificato ingenerando non poca confusione e problemi specie per quanto riguarda quelle attività che producono effetti fuori dai confini regionali come per esempio nel caso dei trasporti funebri: paradossalmente è diventato più complicato effettuare un trasporto di cadavere, cenere o resti mortali fra le varie regioni all'interno del territorio nazionale rispetto ad un trasporto internazionale in merito al quale vigono tuttora le disposizioni relative al passaporto mortuario con le diversa disciplina in relazione all'adesione o meno alla convenzione di Berlino.

Sicuramente il fattore che ha stimolato le legislazioni regionali ad adottare una propria disciplina in materia va ricercato nell'approvazione della legge n. 130/2001 che fra le altre cose, ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico gli istituti dell'affidamento e della dispersione delle ceneri e che rappresenta il primo tentativo serio nell'ultimo ventennio di modifica del D.P.R. 285/90 anche se limitatamente alla disciplina dei suddetti nuovi istituti; detta legge tuttavia, come ha avuto modo di chiarire anche il consiglio di stato in occasione di un ricorso al presidente della repubblica per un diniego all'autorizzazione alla dispersione delle ceneri, si appalesa come una legge di principio e la sua applicazione necessita di una disciplina di dettaglio; lo stesso comma 1 dell'art 3 precisa che *"entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge ... si provvede alla modifica del D.P.R. 285/90 sulla base dei seguenti principi ..."* modifica che però a seguito anche, come si è detto, dell'intervenuta riforma costituzionale, non è stata mai effettuata.

La legislazione regionale si è orientata quindi principalmente al recepimento dei principi contenuti nella legge 130/2001 specie per quanto riguarda la disciplina dell'affidamento e della dispersione delle ceneri, cosa che costituisce il denominatore comune, anche se dopo, a guardare bene ogni regione ha interpretato e conseguentemente disciplinato i suddetti principi in maniera autonoma con evidenti diversità tra una regione e l'altra (basti pensare, a titolo esemplificativo, alla manifestazione di volontà per la dispersione delle ceneri: c'è chi ha previsto la manifestazione scritta in maniera formale come il testamento, chi ritiene sufficiente una scrittura privata e chi richiede invece, come per la cremazione, la volontà manifestata dai parenti più stretti). Qualche regione si è limitata a disciplinare solamente i suddetti istituti mentre altre sono intervenute su altri aspetti apportando, a livello locale, significative modifiche alla normativa vigente a livello nazionale (qualcuno è intervenuto sulle operazioni cimiteriali modificando dimensioni e profondità delle fosse, disciplinando in maniera diversa la procedura per le esumazioni ordinarie e straordinarie, limitando l'utilizzo del trattamento antiputrefattivo e introducendo la possibilità di tumulazione in loculi aerati; altri hanno disciplinato invece anche aspetti gestionali di fondo quali i requisiti minimi delle aziende di pompe funebri stabilendo il numero minimo di addetti e il tipo di formazione, la possibilità di gestire sia l'attività funebre che quella cimiteriale mediante separazione societaria; altri infine hanno ritenuto di intervenire sui requisiti costruttivi delle

bare prevedendo un limite nel residuo secco di vernice). Il quadro che si presenta risulta piuttosto confuso e variegato e non mancano neanche alcuni aspetti curiosi, quali per esempio regioni che pur non confinando con il mare hanno previsto anche la dispersione in mare (forse nell'errata convinzione di una applicazione della legge fuori dagli ambiti regionali o più semplicemente per un refuso in sede di copiatura da altra legge di regione bagnata dal mare), altre che fra le possibilità di conservazione delle ceneri hanno previsto anche l'interramento, purché in urna biodegradabile (dimenticando che in questo caso, con l'urna biodegradabile, si mette in atto una dispersione e non una conservazione), altre ancora nel definire le caratteristiche dei loculi aerati parlano di loculi in cui i cadaveri subiscono un processo di sublimazione (posto che in chimica il processo di sublimazione viene definito come il passaggio dallo stato solido a quello gassoso senza passare da quello liquido e che nella storia dell'umanità l'unica persona di cui si ha notizia che il suo cadavere abbia subito un siffatto processo è Gesù Cristo, viene spontaneo chiedersi se il legislatore regionale abbia inteso prevedere e disciplinare nella norma anche i miracoli!!).

Ritornando alla questione della dispersione e dell'affidamento delle ceneri va osservato come i principi della legge 130/2001 avevano un respiro di tipo nazionale tant'è che la disciplina di dettaglio veniva demandata alla modifica del D.P.R. 285/90 (normativa applicabile su tutto il territorio nazionale); in questa logica veniva legittimamente previsto che i provvedimenti autorizzativi per la dispersione e l'affidamento delle ceneri fossero adottati, analogamente al permesso di seppellimento e all'autorizzazione alla cremazione, dall'ufficiale di stato civile del comune di decesso (si ricorda al riguardo che sulla materia dello stato civile esiste in base all'art 117 punto 1 della costituzione una competenza esclusiva dello stato); poiché come si è detto, nei termini previsti non è intervenuto il provvedimento statale di modifica del D.P.R. 285/90, sono subentrate le normative regionali che con una singolare tecnica legislativa hanno praticamente ricopiato i principi della legge nazionale riportandoli tali e quali nelle disposizioni locali, dimenticando però i limiti di competenza territoriale della legislazione regionale, le competenze esclusive dello stato ecc.; ed ecco allora che molte regioni pongono determinati adempimenti a carico di ufficiali di stato civile (incompetenza per materia) di altre regioni (incompetenza per territorio). La maggior parte di tale legislazione, ancorché non impugnata, risulta sostanzialmente illegittima nelle parti in cui si danno nuo-

vi oneri a carico degli ufficiali di stato civile e nelle parti in cui si travalicano i limiti regionali pretendendo prestazioni o adempimenti da parte di altre regioni in virtù di una propria legge regionale.

Ed ecco che nella pratica si verifica che ufficiali di stato civile di determinate regioni pretendono in base al dettato della propria legge regionale che l'autorizzazione alla dispersione venga rilasciata dal comune di decesso anche se appartiene ad una regione in cui l'istituto non ha ancora una disciplina legislativa e pertanto la richiesta autorizzazione si configurerebbe come una violazione al codice penale o che autorizzino l'affidamento familiare in abitazione in un comune di altra regione dove magari esiste una disciplina diversa; il tutto a discapito del cittadino che si trova ad affrontare, per far valere i propri diritti, estenuanti contenziosi con la pubblica amministrazione, a volte anche in sede giudiziaria, per questioni che ineriscono la sfera dei diritti squisitamente personali.

Al fine di evitare qualunque equivoco va peraltro precisato che non si intende assolutamente demonizzare la legislazione regionale alla quale invece gli operatori ed i cittadini devono essere grati avendo consentito l'applicazione dei nuovi istituti previsti dalla più volte citata L. 130/2001 ed in definitiva l'esercizio di nuovi diritti per i cittadini, ma si vuole evidenziare come la persistente latitanza da parte della normativa centrale, in assenza di una norma quadro di riferimento, abbia dato carta bianca alle

regioni per legiferare a 360 gradi con le conseguenze testé illustrate.

Pertanto per il rispetto dei diritti dei cittadini e nel contempo per dare certezze sul giusto operare da parte degli addetti del settore l'auspicio non può che essere rivolto ad una urgente e ragionata sistemazione di tutta la normativa in materia ivi compresi quegli aspetti che attualmente non risultano disciplinati da norme specifiche e rispetto ai quali esercitano una funzione di supplenza altri soggetti (si pensi per esempio alla gestione dei forni crematori dove non esiste una norma circa i requisiti delle casse da bruciare e dove sono le singole agenzie per l'ambiente a stabilire in sede di autorizzazione all'esercizio le prescrizioni a cui si deve sottostare con palesi contraddizioni da una regione all'altra : da una parte casse esclusivamente non verniciate e di essenze tenere, da una altra parte nessuna prescrizione; da un lato il ministero della salute che autorizza un particolare modello di cofano di cellulosa per la cremazione e dall'altro qualche agenzia per l'ambiente che invece ne inibisce l'uso).

*(\*) Responsabile dei Servizi Funerari del Comune di Trento*