

## Attualità **Trasporti internazionali – I trattati: origini e applicazione**

### Parte II

Giovanni Primavesi (\*)

Nel numero precedente de *I Servizi Funerari* ho parlato delle norme che – al presente – regolano i trasporti internazionali di salme e che riguardano l'Italia, ma ritengo interessante dare qualche notizia di come le Istituzioni Comunitarie siano state “interrogate” e “sollecitate” sull'argomento.

I testi sono estratti da documenti ufficiali.

#### 6 febbraio 2002

**INTERROGAZIONE SCRITTA** di (...) alla Commissione

*Sono sempre più i cittadini dell'Unione europea che vivono in uno Stato membro diverso dal proprio.*

*Una conseguenza inevitabile di tali migrazioni è che una quantità sempre maggiore di cittadini europei muore in un paese diverso dal proprio. (...) Tuttavia, se il mercato interno comunitario funziona sempre meglio, il trasporto del corpo delle persone decedute è causa di intralci assurdi che per i congiunti si traducono in spese inutili e penosi ritardi. (...) È la Commissione consapevole di tale deplorabile, ma inevitabile situazione, dovuta all'ampliamento del mercato interno comunitario e all'apertura delle frontiere? (...) È possibile elaborare una normativa in materia di rimpatrio del corpo delle persone decedute nell'Unione europea grazie alla quale il trasporto da uno Stato membro a un altro sia privo di intralci, come lo è all'interno di uno stesso Stato membro.*

#### 25 marzo 2002

**RISPOSTA** data dalla Commissione a questa ed a varie altre interrogazioni.

*La Commissione riconosce che il rimpatrio delle salme di persone decedute in un Stato membro diverso dal proprio, è una questione difficile largamente sentita che può causare grandi sofferenze alle famiglie coinvolte. (...) Tuttavia, la Commissione non dispone di informazioni o di statistiche che diano un quadro di un possibile problema e della sua vastità. (...) In ogni caso, si ricordi che gli Stati membri che regolano il trasporto di salme, ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia, devono applicare le condizioni su base non discriminatoria. Anche eventuali deroghe per motivi di pubblica sanità devono essere conformi alla giurisprudenza della corte.*

*Alla luce di quanto sopra, la Commissione continuerà a seguire da vicino la questione, ma per il momento non prevede alcuna iniziativa specifica.*

#### 23 Marzo 2003

*Il relatore Michael Cashman (del comitato Libertà e Diritti dei Cittadini, Giustizia e Affari Interni) presentava il testo della*

*risoluzione (che riportiamo in seguito) all'approvazione del Consiglio Europeo.*

*Della sua relazione riportiamo alcuni passaggi molto importanti.*

#### DATI DI FATTO

*Attualmente il trasferimento internazionale delle salme è disciplinato da due strumenti di diritto internazionale, l'Accordo di Berlino del 1937, che è stato aggiornato dall'accordo di Strasburgo sul trasferimento delle salme, concluso sotto gli auspici del Consiglio d'Europa il 26 ottobre 1973, ovvero sia a un'epoca ampiamente anteriore al completamento del mercato interno. Tali strumenti non sono stati ratificati da tutti gli Stati membri dell'Unione europea, il che induce a una certa disparità nelle misure applicate. (...).*

*L'applicazione nel territorio dell'Unione europea di tale strumento di diritto internazionale solleva varie questioni connesse soprattutto ai principi di proporzionalità e di reciproco riconoscimento, nonché la sua compatibilità con il diritto comunitario appare dubbia. (...). Dall'altro canto, il fatto che tutti gli Stati membri non applichino le stesse norme per il trasferimento transfrontaliero delle salme e che un certo numero di Stati membri soltanto abbia aderito all'Accordo di Strasburgo relativo al trasferimento delle salme pone un problema di ammissibilità dei criteri imposti da detto accordo rispetto al diritto comunitario.*

#### POSIZIONE DELLA COMMISSIONE

*Invitata a più riprese, a seguito di numerose interrogazioni parlamentari, a prendere misure volte a semplificare o a armonizzare la procedura di rimpatrio delle salme, la Commissione si è mostrata perfettamente costante nel suo rifiuto di occuparsi di tale questione. Gli argomenti invocati per giustificare tale inazione devono essere esaminati con cautela. (...) Nella risposta dell'11 ottobre 2000, dichiara che “la Commissione, dopo aver consultato tutte le parti interessate, ha concluso che un'ulteriore armonizzazione delle norme internazionali in questo settore, al di là di quanto già esiste, non sarebbe auspicabile o necessaria”. Se così è, ci si chiede veramente perché la Federazione europea dei servizi funebri EFFS (associazione interessata dal tipo di problemi qui evocati) si sforza da anni di pervenire a una semplificazione del trasferimento delle salme. Il 21 novembre 2001, in “European Report” si poteva leggere che il vicepresidente di tale federazione, (...) avrebbe tra breve sottoposto alla Commissione una proposta volta a facilitare le procedure e a evitare costi supplementari alle famiglie. Sarebbe quindi opportuno che la Commissione fornisca informazioni sulla sorte riservata a tale proposta.*

Nella stessa risposta la Commissione afferma che “un’ulteriore armonizzazione delle norme ... non sarebbe giustificata dal punto di vista della sussidiarietà e della proporzionalità”. La questione che qui si pone è quella di sapere cos’è che permette alla Commissione di essere così perentoria e, soprattutto, attraverso quale mezzo diverso da un intervento a livello comunitario essa pensa che si possa pervenire all’applicazione, in tutti gli Stati membri, di regole uniformi e conformi al diritto comunitario nel quadro del trasferimento transfrontaliero delle salme. La Commissione fa d’altra parte riferimento nella sua risposta soprattutto all’accordo del Consiglio d’Europa sul trasferimento delle salme, lasciando così intendere che non vi è ragione di regolamentare una questione già disciplinata da un accordo internazionale. Tale accordo non è tuttavia stato ratificato, lo ricordiamo ancora una volta, da tutti gli Stati membri e la sua compatibilità con il diritto comunitario appare per di più dubbia. (...). In una risposta comune a varie interrogazioni riguardanti la stessa questione del rimpatrio delle salme, la Commissione conclude le sue osservazioni sommariamente in questi termini “in ogni caso, si ricordi che gli Stati membri che regolano il trasporto di salme, ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia, devono applicare le condizioni su base non discriminatoria”. Ciò equivale a dimenticare però che, secondo questa stessa giurisprudenza, “disposizioni anche indistintamente applicabili che impediscono ad un cittadino di uno Stato membro di lasciare il paese d’origine per avvalersi del diritto alla libera circolazione, o che lo dissuadano dal farlo, costituiscono quindi ostacoli frapposti a tale libertà”.

A maggior ragione, la Corte di giustizia ha di recente posto il principio che “Una disposizione di diritto nazionale deve essere giudicata indirettamente discriminatoria se essa, da una parte, è idonea, per sua stessa natura, a toccare maggiormente i lavoratori migranti, rischiando quindi di essere loro sfavorevole e, dall’altra, non si fonda su considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza dei lavoratori interessati e commisurate allo scopo perseguito”. Nel caso di cui ci occupiamo, anche se non si tratta a vero dire di lavoratori, si vede male cos’è che si opporrebbe all’applicazione della stessa logica. Va da sé che le disposizioni nazionali che regolamentano il trasferimento transfrontaliero delle salme si applicano in primo luogo ai non nazionali. Si tratta quindi di una forma di discriminazione indiretta.

#### CONCLUSIONE

La libertà di circolazione e di soggiorno è un diritto fondamentale nell’Unione europea. Tale diritto rientra in un contesto più vasto, quello del mercato interno, in cui non possono esistere frontiere e in cui tale libertà non può essere ostacolata.

Orbene, a giudizio del vostro relatore, le modalità di trasferimento delle salme da uno Stato membro a un altro creano un ostacolo alla libertà di circolazione che la Commissione è invitata a rimuovere.

Appare infatti deplorabile che, allorché tutti gli sforzi in seno all’UE tendono a creare una coscienza europea, a proporre un sentimento di appartenenza a una comunità, a consolidare il concetto di cittadinanza e a renderlo effettivo, taluni cittadini comunitari siano stati indotti, come è avvenuto di recente, a rivolgersi a una giurisdizione esterna, nel caso di specie la Corte europea dei diritti dell’uomo, affinché fosse riconosciuto il fatto che l’aver atteso sei mesi il rimpatrio della salma della loro figlia deceduta in un altro Stato membro costituiva lesione dei loro diritti fondamentali.

#### Risoluzione del Parlamento Europeo per l’adozione di provvedimenti concernenti il trasporto di salme P5\_TA(2003)0552

Il Parlamento Europeo.

– visto l’articolo 163 del suo Regolamento,

– vista la relazione della Commissione per la libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni (A5-0362/2003),

A. considerando che attualmente non esiste alcuna disposizione che disciplini in maniera uniforme, sull’intero territorio dell’Unione, il rimpatrio delle spoglie mortali da uno Stato membro all’altro,

B. considerando che, in mancanza di siffatte disposizioni, il trasporto transfrontaliero delle salme è regolato da due strumenti di diritto internazionale, l’Accordo di Berlino del 1937 e l’Accordo di Strasburgo, concluso nel 1973 sotto gli auspici del Consiglio d’Europa, a cui solo una parte degli Stati membri ha aderito e che presentano un carattere obsoleto sotto molteplici aspetti,

C. prendendo atto del fatto che, sulla base di tali accordi, in caso di decesso di un cittadino comunitario in uno Stato membro diverso dal suo paese di origine, le procedure sono più complesse, i tempi di inumazione o di cremazione più lunghi e le spese più elevate che nel caso in cui il decesso avvenisse nel paese di origine del defunto,

D. considerando che, di fronte all’aumento del turismo intracomunitario, al numero crescente di pensionati che eleggono residenza in un paese diverso dal loro e, in generale, alla maggiore mobilità intracomunitaria, che viene incoraggiata, il numero di cittadini comunitari che decedono in un paese diverso dal loro paese di origine è destinato a aumentare,

E. ricordando che la Commissione ha di recente ribadito che “la circolazione ed il soggiorno dei cittadini dell’Unione negli Stati membri dovrebbero svolgersi, *mutatis mutandis*, a condizioni analoghe a quelle dei cittadini di uno Stato membro che si spostano e trasferiscono la loro residenza all’interno del proprio paese” e che l’esercizio del diritto di libera circolazione e di soggiorno dovrebbe essere favorito al massimo “limitando allo stretto necessario le formalità amministrative”<sup>(1)</sup>,

F. constatando che, allo stato attuale delle cose, si è tuttavia ben lungi, in caso di decesso, da detta assimilazione del cittadino comunitario ai nazionali deceduti nel territorio del loro Stato, come indicato da diversi deputati del Parlamento europeo che, in alcune interrogazioni rivolte alla Commissione e al Consiglio, hanno richiamato l’attenzione, ad esempio, sul fatto che una bara di zinco è indispensabile per il rimpatrio di una salma tra Salisburgo e Freilassing (10 km), ma non lo è per il trasferimento di un corpo tra Ivalo e Helsinki (1120 km).

1. ricorda che la libertà di circolazione e di soggiorno è un diritto fondamentale nell’Unione europea, che tale diritto rientra in un contesto più vasto, quello del mercato interno, in cui non possono esistere frontiere e in cui tale libertà non può essere ostacolata e inoltre che tale diritto è sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea che la Convenzione europea ha proposto di incorporare nella nuova Costituzione;

2. ritiene che il rimpatrio di una salma senza eccessive spese e procedure amministrative in caso di decesso di un cittadino comunitario in uno Stato diverso da quello in cui deve aver luogo l’inumazione o la cremazione può essere considerato un corollario del diritto di cui dispone ciascun cittadino europeo di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;

3. ritiene che le disposizioni dell’Accordo di Strasburgo che impongono norme rigorose al trasferimento transfrontaliero delle salme instaurino una discriminazione indiretta risultante dal fatto che si applicano essenzialmente ai “non nazionali” e contraddicono perciò la logica comunitaria;

4 dicembre 2003

TESTO UFFICIALE DELLA RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO EUROPEO

4. chiede alla Commissione di verificare, nella sua qualità di custode dei trattati, la compatibilità di tale strumento di diritto internazionale con il diritto comunitario e di adottare, se del caso, le misure necessarie per assicurarne l'osservanza;

5. **prega peraltro la Commissione di adoperarsi per un'armonizzazione delle procedure e delle norme applicate al trasporto transfrontaliero delle salme sull'intero territorio dell'Unione e di cercare di addivenire in questo contesto, per quanto possibile, a una assimilazione dei cittadini comunitari a quelli nazionali;**

6. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione, nonché alla Federazione europea dei servizi funebri.

\*\*\*\*\*

Come abbiamo già riferito in un precedente articolo, EFFE ha presentato una proposta (citata anche nella relazione al Consiglio Europeo) che ha 3 obiettivi primari: *uniformare, semplificare* <sup>(1)</sup>, *modernizzare* i trasporti intracomunitari di salme.

a) considerando che i trattati attualmente in vigore sono, oltre che obsoleti, a "partecipazione volontaria" (quindi non firmati da tutti gli stati, in particolare da quelli dell'Unione Europea), e questo genere di cose rende complicato il compito degli operatori funerari. È necessario ottenere una direttiva in materia, in modo che TUTTI i Paesi dell'U.E. avranno un'unica regolamentazione che dovranno accettare;

b) semplificare al massimo la parte documentale/burocratica;

c) dall'Accordo di Berlino a quello di Strasburgo sono trascorsi 36 anni e da questo ad oggi ben 41. In tutti questi anni i mezzi di trasporto si sono velocizzati, i tempi di percorrenza ridotti, nuove tecniche e materiali sono utilizzati. Bisogna che anche le norme si adeguino ai tempi. Precisando, inoltre, che la proposta non mette in discussione i regolamenti nazionali né eventuali accordi regionali (frontalieri) esistenti.

Di questa proposta riportiamo i punti essenziali.

#### ● Requisiti etici

La dignità di una persona deceduta è inviolabile. Pertanto, deve essere garantito il massimo rispetto nelle modalità del rimpatrio di una persona deceduta sul territorio nell'UE e che, soprattutto, la bara abbia i necessari requisiti igienici. Inoltre, il trasporto stradale deve essere effettuato con un veicolo che soddisfi le esigenze di un trasporto dignitoso e sicuro (carro funebre).

La nuova regolamentazione dovrà includere anche le ceneri.

#### ● Requisiti tecnici

Il trasporto del defunto può avvenire sulla terra, in mare o per via aerea. Il trasporto via terra può avvenire su strada o su ferrovia.

Il mezzo di trasporto deve rispettare il senso generale della pietà nella sua forma, colore e aspetto.

Deve essere un mezzo di trasporto che è stato preparato appositamente per lo scopo del rimpatrio di salme (auto

funebre). Normalmente solo una bara per carro funebre viene trasportata.

#### ● Identificazione del Defunto

L'identificazione del defunto deve essere completata prima della chiusura della bara. Per garantire un possibile riconoscimento posteriore, oltre alla targa apposta all'esterno della bara, al defunto deve essere applicato a una parte del corpo (al polso, caviglia ...) un braccialetto non rimovibile e a prova di manomissione riportante i seguenti dati:

- Cognome e nome
- Sesso
- Data e luogo di nascita
- Data e luogo di morte
- Nazionalità

#### ● Quanto segue si applica per i rimpatri

Le condizioni per un rimpatrio in Europa che devono essere rispettate sono le seguenti:

- il defunto deve essere rimpatriato in una bara;
- il rivestimento interno e esterno della bara devono soddisfare i requisiti sanitari e di sicurezza.

#### ● Bara

La bara deve essere di materiale solido - il materiale principale utilizzato in Europa è il legno) (escludendo l'uso di cartone). Il materiale utilizzato per la bara deve essere biodegradabile.

La bara deve essere impermeabile. In particolare, la bara deve essere impermeabile ai liquidi di decomposizione e dotato di materiale assorbente. Gli accessori della bara devono essere compatibili con le norme ambientali e di biodegradabilità europee.

#### ● Morte causata da una malattia contagiosa

Se la causa della morte era una malattia contagiosa (come da lista ufficiale OMS), il contenitore esterno (di solito legno) usato per il trasporto del corpo può essere rivestito con un contenitore ermetico. Il contenitore ermeticamente sigillato deve essere fornito di un filtro purificante.

#### ● Certificato di trattamenti conservativi

Se sono stati praticati trattamenti conservativi (tanatoprassi), un certificato deve essere rilasciato nella lingua ufficiale del paese in cui sono state applicate le misure così come in inglese, tedesco o francese.

Il certificato deve contenere le seguenti informazioni:

- Cognome/Nome del defunto
- Data e luogo di morte
- Data e luogo del trattamento
- Tipi di misure di conservazione adottate
- Informazioni sulla persona o impresa che ha praticato le misure di conservazione.

#### ● Ceneri

Quando resti cremati vengono trasportati, sia per posta, corriere, o qualsiasi altro mezzo, devono essere posti in un contenitore adatto a tale scopo, con chiara indicazione

<sup>(1)</sup> Anche sotto l'aspetto "cartaceo": l'Accordo di Berlino ha 17 articoli Strasburgo 15 e la proposta EFFE è di soli 3 articoli!

del contenuto e della destinazione finale ed essere corredata da tutta la documentazione necessaria.

Quando finalmente la Commissione Europea deciderà di prendere in seria considerazione il problema, i contenuti

della proposta saranno discussi e anche modificati senza, però, stravolgerne lo scopo. EFFE si fa e farà parte attenta e diligente che ciò non avvenga.

\*\*\*\*\*

<b>PASSAPORTO MORTUARIO ACCORDO DI BERLINO</b> [Modello originale del Passaporto Mortuario come presente nell'allegato al documento ufficiale]
Visto che tutte le prescrizioni legali relative al collocamento nella cassa sono state osservate, il cadavere di ..... (cognome, nome e professione del defunto; per i bambini, professione del padre e della madre), decesso il ..... a ..... in seguito a ..... (causa del decesso), all'età di ..... anni (data precisa della nascita, se possibile), deve essere trasportato ..... (indicazione del mezzo di trasporto), da ..... (luogo di partenza), via ..... (percorso), a ..... (luogo di destinazione). Siccome il trasporto di questo cadavere è stato autorizzato, tutte le autorità dei paesi sul cui territorio deve aver luogo il trasporto sono invitate a lasciarlo passare liberamente e senza ostacoli.

<b>PASSAPORTO MORTUARIO CONVENZIONE DI STRASBURGO</b> [Modello originale del Passaporto Mortuario come presente nell'allegato al documento ufficiale]
Il presente passaporto è rilasciato in conformità alle disposizioni dell'Accordo sul trasporto delle salme, segnatamente agli artt. 3 e 5. Esso autorizza la traslazione della salma di: Cognome e nome del defunto ..... Morto(a) il ..... a ..... Indicare la causa del decesso (se possibile) 5 e 6 ..... all'età di ..... anni .....data e luogo di nascita (se possibile) ..... La salma deve essere trasportata ..... (mezzo di trasporto) da ..... (luogo di partenza) via ..... (percorso) a ..... (destinazione). Siccome la traslazione di questo cadavere è stata autorizzata, tutte le autorità dei Paesi sul cui territorio deve aver luogo il trasporto sono invitate a lasciarlo passare liberamente. Fatto a ....., il ..... Firma e timbro dell'autorità competente
<b>NOTA</b> Il testo degli art. 3 e 5 dell'Accordo deve essere riprodotto sul verso del passaporto.. Indicare la causa del decesso, in francese o in inglese, ovvero impiegando il codice cifrato dell'O.M.S. della classificazione internazionale delle malattie. Se la causa del decesso non è data, per motivi inerenti al segreto professionale, un certificato indicante la causa del decesso deve essere messo in busta sigillata, accompagnare la salma durante il trasporto ed essere presentato all'autorità competente nello Stato di destinazione. La busta sigillata, con un'indicazione esterna che ne permetta l'identificazione, deve essere solidamente fissata alla carta di passo. Altrimenti, il passaporto deve indicare se il defunto è deceduto per morte naturale e per una malattia non contagiosa. Se ciò non è il caso, devono essere indicate le circostanze del decesso o la natura della malattia contagiosa.

<b>PASSAPORTO MORTUARIO PER SALME E CENERI UMANE EFFE</b> [Modello proposto]
Si autorizza il trasporto della Salma/Ceneri di: Cognome e nome del defunto ..... Deceduto(a) a ..... In data ..... Causa di morte (se possibile) ..... Malattia contagiosa (si/no) (non necessaria per le ceneri) Data e luogo di nascita ..... Data e luogo della cremazione La salma/ceneri sono trasportate a mezzo ..... (mezzo di trasporto) Da ..... (luogo di partenza) Via ..... (percorso) A ..... (luogo di arrivo) Essendo il trasporto di questa salma/ceneri stato appropriatamente autorizzato, tutte le Autorità degli Stati sul territorio dei quali la salma/ceneri debbono transitare, debbono permettere il transito liberamente e senza ostacoli. Firma e timbro dell'autorità che rilascia il passaporto
<b>NOTE.</b> <i>I campi del Passaporto sono gli stessi per le diverse lingue dei Paesi dell'Unione Europea. Una copia del Passaporto deve essere redatta in lingua Inglese, Francese o Tedesco.</i> <i>Se sono state praticati trattamenti conservativi (tanatoprassi) deve essere rilasciato un certificato nella lingua ufficiale del paese in cui sono state applicate le misure così come in inglese, tedesco o francese.</i> <i>Il certificato dovrà riportare i seguenti dati Cognome e Nome del Defunto, data e luogo di morte, data e luogo del trattamento conservativo, tipo di trattamento e prodotti utilizzati, indicazioni sull'operatore che ha effettuato il trattamento.</i>

(\*) Consigliere FeNIOF incaricato per i rapporti con l'estero, rappresentante italiano in EFFE e FIAT-IFTA, già responsabile Commissione Normativa & Trasporti di EFFE