

Pianificazione regionale e attività di indirizzo e controllo

di Vittorio Carreri (*)

Relazione presentata al convegno "Il sistema cimiteriale fra passato e presente: iniziative legislative, definizione della funzione e riorganizzazione dei servizi" svoltosi a Firenze il 19 giugno 1998.

Premessa

Soprattutto negli antichi testi di Igiene e di Medicina preventiva il capitolo "Polizia mortuaria e cimiteri" aveva un notevole spazio, man mano detta materia è andata diminuendo di importanza con risultati niente affatto positivi per l'igiene pubblica e per l'importanza sociale e civile che detta materia dovrebbe avere in un Paese moderno e progredito come il nostro (1,2).

La pianificazione regionale

La Regione Lombardia ha sempre cercato, dal 1970 ad oggi di mantenere una forte iniziativa di indirizzo e di coordinamento sia nei confronti delle Unità Socio-Sanitarie Locali e delle più recenti Aziende Sanitarie Locali (AS) che nei confronti dei 1546 comuni lombardi nell'intento di tutelare sempre più l'interesse pubblico coincidente con lo sviluppo del Servizio cimiteriale.

L'attività di vigilanza e di controllo dei Servizi e dei Presidi deputati alla prevenzione delle Aziende Sanitarie Locali si sono scontrate in numerose occasioni con interessi concreti a volte sostenuti anche da amministratori locali che nulla avevano a vedere con un miglioramento dei servizi cimiteriali. Le vicende riguardanti il tentativo di costruire delle aree di rispetto cimiteriali sono sicuramente note a molti dei presenti.

L'impegno della sanità pubblica regionale e locale è stato quello di rendere sempre più validi, funzionali ed efficienti tali servizi in linea con le migliori tradizioni che hanno teso a tutelare al massimo gli interessi legati al culto dei morti, ai sentimenti più nobili della grande tradizione di rispetto dei defunti e della riservatezza che deve permeare questo delicato settore. Queste situazioni le troviamo realizzate in modo positivo soprattutto nei piccoli cimiteri di campagna e molto meno, fatte le dovute eccezioni, nelle grandi città. Esempio la situazione cimiteriale del Comune di Reggio Emilia.

Come igienisti e operatori della sanità pubblica siamo interessati ad individuare con altri operatori esperti nella materia che trattiamo oggi, indirizzi ed azioni concrete per ottenere risultati migliori che nel passato, tenendo conto ovviamente del complesso rapporto esistente tra comunità e servizi cimiteriali.

Nel corso degli anni la Regione Lombardia ha emanato numerosi provvedimenti in materia di polizia mortuaria e anche di cimiteri al fine di coordinare e di indirizzare le iniziative sub regionali sia delle ASL che dei Comuni.

Soprattutto nella materia conflittuale delle aree di rispetto cimiteriale gli interventi sono stati assai numerosi e pesanti, spesso esasperando i rapporti tra le ASL e i Comuni.

La Regione Lombardia inoltre ha fatto ricorso alla Corte Costituzionale (con sentenza dell'8-22 aprile 1991, n. 174 - favorevole) ritenendo che il DPR del 10 settembre 1990, n. 285, avesse prevaricato in alcuni articoli le competenze regionali, come per es. là dove si individuava nel Coordinatore Sanitario della Unità Sanitaria Locale la figura professionale competente in materia di polizia mortuaria senza tenere in nessun conto delle competenze delle Regioni in materia di organizzazione dei servizi sanitari (art. 117 della Costituzione).

La Regione Lombardia, nell'ambito dei propri compiti istituzionali e costituzionali si era dotata di un Regolamento dei servizi delle Unità Sanitarie Locali (Reg.to del 14 agosto 1991, n.2) che, all'art. 5, disciplinava le funzioni e i compiti dei Servizi di Igiene pubblica, ambientale, tutela della salute nei luoghi di lavoro (Servizi n. 1) delle Unità Sanitarie Locali, comprendendo in esse gli interventi di polizia mortuaria con l'identificazione delle competenze in capo al

Responsabile del Servizio n. 1 della Unità Sanitaria Locale.

Nel 1973 si fece anche un censimento dello stato dei Regolamenti comunali di Igiene, obbligatori per legge (TU delle leggi sanitarie del 1934). Su 1546 comuni lombardi: circa 500 comuni avevano un Regolamento d'igiene approvato e non mai aggiornato prima della seconda guerra mondiale, 500 comuni avevano un Regolamento aggiornato negli ultimi vent'anni, e 500 comuni dichiaravano di non essere dotati di Regolamento locale d'igiene.

Spero che sia noto che il Regolamento locale è uno strumento fondamentale del Comune per normare quelle materie di igiene e sanità pubblica che non sono chiaramente regolamentate da leggi statali o regionali (ex Testo Unico delle Leggi Sanitarie del 1934).

Si tratta anche di uno strumento idoneo per indirizzare le amministrazioni locali sui temi dell'igiene del territorio, dell'igiene edilizia, sull'igiene degli alimenti e delle bevande, nonché per chiarire meglio i rapporti tra il cittadino e il Servizio Sanitario e soprattutto tra l'azienda sanitaria e il Comune specie in materia di igiene e sanità pubblica.

Il Regolamento locale di igiene serve anche per rendere più trasparente e più obiettiva l'attività di vigilanza e di controllo dei servizi e dei presidi delle ASL.

Con qualche forzatura è stato affermato che il Regolamento locale di igiene è l'unico strumento che possiede il Comune per normare la materia dell'igiene e della sanità pubblica e quindi per completare quelle parti della legislazione nazionale e regionale che risultano insufficienti e poco chiare. Tale strumento agisce dunque in modo capillare e permette modalità operative omogenee sia per i comuni della nostra Regione, in presenza di un Regolamento locale di Igiene tipo, specie per i comuni compresi nel territorio della stessa Azienda sanitaria locale.

Nell'anno 1985, la Regione Lombardia, dopo anni di lavoro da parte di centinaia di esperti sia delle strutture sanitarie che delle università si è dotata del Regolamento locale di igiene tipo approvato dalla Giunta Regionale (3).

In detto Regolamento tipo è compreso anche un capitolo dedicato all'esercizio dell'attività di Polizia mortuaria con riferimento alle problematiche locali, tenuto conto ovviamente dei contenuti della normativa statale vigente in materia (DPR 803/75).

Nel 1989, sempre con delibera della Giunta Regionale, è stato approvato un primo aggiornamento del Regolamento locale di Igiene (tipo) per gli aspetti dell'igiene edilizia e in parte dell'igiene del territorio (4).

Attualmente è in corso un secondo aggiornamento sulle stesse materie, più sopra richiamate, con particolare attenzione alla problematica inerente "L'igiene e la pianificazione della edilizia cimiteriale" che è stata ampiamente sviluppata ed approfondita, rispetto alle precedenti edizioni del Regolamento (5).

La documentazione in fase di aggiornamento è stata sottoposta agli esperti ed in particolare agli ordini e collegi professionali (architetti, ingegneri, ecc.) nonché ad Associazioni pubbliche e private interessate, compresa CISPEL Lombardia.

Uno degli aspetti più importanti del nuovo capitolo sull'Igiene e la pianificazione dell'edilizia cimiteriale riguarda le indicazioni date per l'esplicazione di criteri da tenere presenti per la redazione del Piano Regolatore Cimiteriale. Infatti il DPR 285/90 (Regolamento di Polizia Mortuaria) prevede che ogni Comune sia dotato di un Piano Regolatore Cimiteriale, purtroppo in tale DPR non sono contenute chiare indicazioni sia sulla durata di detto Piano e soprattutto mancano indicazioni sui criteri da utilizzare da parte dei Comuni nella stesura del Piano Regolatore Cimiteriale nella elaborazione dello stesso.

Nella proposta di aggiornamento del Regolamento locale di igiene tipo della Lombardia, attualmente all'esame della Giunta Regionale, si danno utili suggerimenti e proposte pratiche:

1. durata decennale;
2. elementi essenziali da tenere presente nella elaborazione del Piano Regionale Cimiteriale.

In sintesi vengono date le seguenti indicazioni:

- a) andamento medio della mortalità
- b) valutazione della ricettività della struttura o delle strutture esistenti;
- c) evoluzione delle diverse tipologie di sepoltura e pratica funebre;
- d) possibilità di maggior disponibilità a seguito di un più razionale utilizzo delle strutture

esistenti;

- e) possibili fabbisogni futuri di aree e manufatti in rapporto alla domanda esistente e potenziale dei diversi tipi di sepoltura.

Inoltre si danno precise indicazioni per la individuazione delle aree per le sepolture, i servizi, i sistemi di viabilità interna ed esterna, i reparti speciali, ecc.. In particolare occorre riservare aree per i diversi tipi di sepoltura, ma soprattutto per quelli che sono i servizi del cimitero che comprendono:

- a) delimitazione dell'area cimiteriale;
- b) camera mortuaria per l'eventuale sosta dei feretri prima del seppellimento;
- c) il deposito di osservazione;
- d) l'obitorio;
- e) la sala per le autopsie;
- f) l'ossario comune;
- g) i servizi per il personale addetto (spogliatoio, docce, wc) ed i servizi igienici per i dolenti almeno uno dei quali accessibile per i portatori di handicap;
- h) cinerario per raccogliere le urne contenenti le ceneri delle cremazioni;
- i) un luogo di culto per le funzioni religiose;
- j) parcheggi;
- k) abitazione del custode;
- l) forno incenerimento dei rifiuti;
- m) le strutture necessarie alla cremazione del cadavere;
- n) un locale depositi attrezzi delle ordinarie operazioni da parte degli addetti al cimitero.

Le strutture per alcuni servizi quali deposito di osservazione, obitorio, sala autopsie, forno, incenerimento rifiuti e per la cremazione possono essere previsti anche in uno dei cimiteri del comune così come dovranno essere specificati i servizi esterni di riferimento qualora il forno di incenerimento dei rifiuti e per la cremazione non siano previsti.

Infine occorre individuare anche le aree da destinare ad attività particolari:

- seppellimento salma, conservazione resti, ceneri ed ossa di persone appartenenti a culto diverso di quelli cattolico o a comunità straniera;
- seppellimento di parti anatomiche inviate da ospedali, case di cura;
- seppellimento di prodotti abortivi;
- seppellimento nati morti o morti al di sotto del 10° anno di vita.

La nuova proposta di aggiornamento del Regolamento di Igiene (tipo) individua anche, con precisione, la documentazione e gli elaborati necessari per la stesura del Piano Regolatore Cimiteriale tra cui viene sottolineata l'importanza del Piano della Viabilità e/o Urbano del Traffico al fine di rendere agevoli e sicuri gli accessi al pubblico e contemporaneamente garantire le fondamentali condizioni di rispetto e di riservatezza dell'area cimiteriale.

Nel Regolamento si sottolinea l'opportunità di prevedere forme di sensibilizzazione della popolazione atte a ridurre il sistema della tumulazione.

Tale pratica, infatti, comporta problematiche relative al rilascio di concessioni edilizie con relative edificazioni e relativi costi, occupazione di molto spazio per defunto con concessione dei loculi praticamente perenni (generalmente novantennali e comunque rinnovabili). Ciò comporta la continua necessità di identificazione di nuovi spazi e conseguentemente di continui ampliamenti dei cimiteri, a discapito spesso della stessa fascia di rispetto cimiteriale.

A tale proposito è necessario che, anche attraverso una modifica del Regolamento di Polizia mortuaria, si trovino i possibili incentivi per favorire la pratica dell'inumazione e soprattutto quella della cremazione ancora inconsistenti nel nostro Paese.

Per quest'ultimo aspetto è indispensabile che si arrivi rapidamente alla istituzione di consorzi per facilitare la realizzazione di strutture e attrezzature idonee per la cremazione di cadaveri per un determinato bacino che spesso dovrà superare i confini di un singolo comune (consorzi provinciali).

Un suggerimento pratico potrebbe anche essere quello di un limite temporale più ristretto per le concessioni dei loculi (al massimo 25-30 anni).

In tal modo si potrebbe sicuramente avere una programmazione ed una pianificazione delle attività cimiteriali più precise e chiare con un fabbisogno di spazi più contenuti tenuto conto anche dell'andamento demografico, medio, della popolazione italiana.

Già da queste prime considerazioni, appare indispensabile addivenire rapidamente ad una modifica ed un radicale aggiornamento del DPR 285/90, specie alla luce delle nuove esigenze strutturali territoriali. Spetta al Ministero della Sanità prendere l'iniziativa in proposito.

Conclusioni

L'attuale Regolamento di polizia mortuaria va modificato tenendo conto che ci sono delle esigenze, anche di carattere igienico-sanitario, che non possono non essere recepite, nel più breve tempo possibile, come per es.:

1. cancellazione dell'obbligo del trattamento antiputrefattivo di cui all'art. 32 del DPR 285/90, considerato che esso non rappresenta una tutela effettiva per la salute degli operatori, ma nel contempo comporta un rallentamento del processo di mineralizzazione della salma.
2. Trasporto di salma in duplice cassa con la presenza di cassa di zinco all'esterno. In tal modo potrebbe essere previsto il riutilizzo della cassa di zinco che fungerebbe solo da mezzo idoneo per il trasporto. Si eliminerebbero in tal modo gli inconvenienti igienico-sanitari relativi alla presenza di materiale non biodegradabile inferrato.
3. Divieto di costruzione di loculi sovrapposti interrati in quanto spesso comportano la manomissione dei loculi attigui per l'accesso delle salme.
4. Limitazione dell'attività di accertamento della morte da parte del medico necroscopo solo ai casi di morte senza assistenza medica. Si potrebbe considerare al pari del certificato di visita necroscopica la certificazione di avvisi di morte già redatta dai medici di medicina generale con attestazione della morte e relativa diagnosi.

Si tratta in fondo di modifiche semplici e sicuramente fattibili con un minimo di iniziativa.

Sarà comunque mio dovere, dopo questo convegno, portare le tematiche più importanti, qui affrontate, nella Commissione interregionale della Prevenzione fino alla Conferenza Stato-Regioni, se ritenuto necessario.

Cenni bibliografici

- (1) Luigi Checcacci - Igiene e Medicina Preventiva - Casa Editrice Ambrosiana, Milano, 1970.
- (2) S. Barbuti, E. Belleli, G.M. Fara, G. Giammauro - Igiene e Medicina Preventiva - Monduzzi Editore SpA, Bologna, 1987.
- (3) Regione Lombardia - Regolamento locale di igiene - tipo - Deliberazione della Giunta Regionale n. 49784 del 28.3.1985 n. 52097 del 7.5.1985. Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia - 7° Supplemento Straordinario al n. 31- Milano, 5 agosto 1985.
- (4) Regione Lombardia - Aggiornamento titolo III Regolamento locale di Igiene tipo (Deliberazione della Giunta Regionale del 25 luglio 1989, n. 4/45266). 4° supplemento Straordinario al n. 33 del Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia - Milano, Mercoledì, 25 ottobre 1989.
- (5) Giunta Regionale della Lombardia - Direzione Generale Sanità - Servizio Prevenzione Sanitaria - Proposta di 2° aggiornamento del Titolo III del Regolamento locale di Igiene tipo "Igiene edilizia e degli ambienti confinati" Milano, 1997.

(*) Dirigente del Servizio Prevenzione Sanitaria della Regione Lombardia.