

Delibera Giunta Regionale 04/05/2007, n. 8/4642

“Attività funebri e cimiteriali: documento *Gli impianti di cremazione in Lombardia* ai sensi del regolamento regionale n. 6/2004”

[Pubblicato sul B.U.R. n. 20 del 14/05/2007]

LA GIUNTA REGIONALE

PREMESSO che la Regione Lombardia, nel campo delle attività funebri e cimiteriali, ha previsto tra l'altro:

- l'incentivazione dei Comuni a favorire, nell'ambito della loro pianificazione, il ricorso alle forme di sepoltura di minor impatto ambientale individuate nella inumazione e nella cremazione, ed il ricorso alla cremazione anche per le inumazioni avvenute da almeno dieci anni e per le tumulazioni da almeno venti anni, come soluzione al problema della insufficienza di spazio per le sepolture;
- il censimento degli impianti di cremazione esistenti e di quelli da realizzare con i rispettivi bacini di riferimento;
- la realizzazione di almeno un impianto per la cremazione di cadaveri o esiti di fenomeni cadaverico-trasformativi e conservativi contenuti in casse sia di legno sia di zinco, in relazione all'esigenza sopra richiamata di liberare spazi per nuove sepolture all'interno delle aree cimiteriali esistenti e ridurre pertanto la necessità di ampliare le stesse, nonché di tutelare la salute degli operatori dei servizi cimiteriali addetti alla fase di trasferimento dei resti estumulati dalla cassa di zinco alla cassa in legno;

PRESO ATTO che in base al censimento effettuato, risulta quanto segue:

- in Lombardia sono funzionanti 12 impianti di cremazione, localizzati prevalentemente in capoluoghi di provincia, con 18 linee di cremazione che hanno permesso, nell'anno 2005, circa 18.000 cremazioni, di cui circa 4.000 da esumazioni e da estumulazioni;
- vi è forte disomogeneità tra gli impianti di cremazione esistenti, in termini di vetustà degli impianti stessi e di aspetti organizzativi/gestionali nel loro utilizzo, in alcuni casi con tempi di attesa elevati;
- si è constatato che attualmente in Lombardia vi è interesse da parte di numerosi Comuni, anche di piccole dimensioni, alla realizzazione di impianti di cremazione;

CONSIDERATO che la realizzazione di nuovi impianti e la eventuale ristrutturazione di quelli esistenti possa avvenire secondo criteri di razionalizzazione e di compatibilità ambientale, in relazione alla autorizzazione alle emissioni in atmosfera ai sensi del D.Lgs. 152/06 da parte della Provincia, oltreché con l'obiettivo di fornire un servizio efficace, efficiente ed economico per la popolazione lombarda;

RITENUTO di individuare dei criteri per la realizzazione di impianti di cremazione ed in particolare per la realizzazione e il dimensionamento di nuovi impianti al fine di evitare la presenza sul territorio lombardo di impianti non efficienti e/o con bassa redditività a causa di un ridotto bacino d'utenza e di limitare e controllare gli impatti sulla salute della popolazione e sull'ambiente dovuti alle emissioni in atmosfera generate dagli impianti stessi;

CONSIDERATO che, per l'individuazione dei suddetti criteri, è necessario basarsi sull'analisi del contesto e sull'individuazione di scenari ipotetici di evoluzione della richiesta di cremazione;

RILEVATO che una particolare attenzione deve essere posta alla realizzazione di almeno un impianto abilitato alla cremazione di casse di zinco attualmente non presente in Lombardia e per il quale dovranno essere definiti specifici criteri di compatibilità ambientale, dato che richiede un'elevata tecnologia nella fase di abbattimento delle emissioni e nella fase di monitoraggio delle emissioni stesse;

VISTO il documento «Gli impianti di cremazione in Lombardia» elaborato dalla Direzione Generale Sanità – Unità Organizzativa Prevenzione, Tutela Sanitaria e Veterinaria, di cui all'Allegato A, parte integrante del presente provvedimento, che specifica i criteri di realizzazione degli impianti di cremazione;

RITENUTO ai fini degli obiettivi del presente provvedimento:

- a) di riconoscere, ai sensi dell'art. 19 del r.r. 6/2004, gli impianti di cremazione, riportati in Tabella 1 dell'allegato A, e, comunque, gli impianti di cremazione che risultino in possesso dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ai sensi del D.Lgs. 152/06, alla data di pubblicazione del presente atto;
- b) che i gestori degli impianti di cremazione in esercizio siano tenuti a comunicare i dati di attività secondo le modalità che saranno successivamente definite dalla D.G. Sanità;
- c) che i proponenti di progetti di impianti di cremazione, per i quali sia stato sottoscritto un contratto a titolo oneroso per la loro realizzazione, presentino una relazione sul possesso dei criteri di cui all'allegato A unitamente all'istanza per l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ai sensi del D.Lgs. 152/06;
- d) che il rilascio dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ai sensi del D.Lgs. 152/06, a nuovi impianti di cremazione, non ricompresi nei punti precedenti, sia subordinato all'esito positivo della verifica preventiva, effettuata, secondo i criteri dell'allegato A, da parte della D.G. Sanità che si esprime entro 60 giorni dalla presentazione dell'istanza;
- e) che i progetti di impianti di cremazione siano sottoposti a valutazione di impatto paesistico ai sensi dell'articolo 25 delle norme tecniche del Piano Territoriale Paesistico Regionale, sulla base dei criteri approvati con Delibera di Giunta Regionale dell'8 novembre 2002 n. 11045 «Linee guida per l'esame paesistico dei progetti»;
- f) che le manutenzioni straordinarie di impianti di cremazione che implicano il rinnovo o riesame dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ai sensi del D.Lgs. 152/06, siano sottoposte alla procedura di cui al punto d);
- g) che gli impianti esistenti, che non raggiungono le 1200 cremazioni annue, a causa di deficit tecnologici e/o gestionali, presentino un piano di adeguamento alla Autorità competente al rilascio dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ai sensi del D.Lgs. 152/06;
- h) di rendere obbligatoria da parte degli impianti di cremazione esistenti e quelli di futura realizzazione, ad esclusione degli impianti alimentati con fonte elettrica, la ricezione dei cadaveri portatori di dispositivi elettromedicali alimentati a batterie elettrolitiche;
- i) che i soggetti gestori degli impianti di cremazione adottino la carta dei servizi, ai sensi dell'art. 11 del D.Lgs. 286/99, entro il 31 dicembre 2008 per gli impianti esistenti ed entro la data di inizio attività per quelli nuovi;
- j) di ammettere sul territorio lombardo la realizzazione di un unico impianto sperimentale in grado di accogliere casse di zinco a condizione che:
 - i. sia composto da almeno 3 linee di cremazione in funzione in modo integrato;
 - ii. utilizzi le migliori tecnologie disponibili per l'abbattimento delle emissioni in atmosfera;
 - iii. le emissioni in atmosfera di zinco siano inferiori a $0,5 \text{ mg/m}^3$ media oraria;

RITENUTO che il medesimo documento costituisca uno strumento adeguato per il raggiungimento degli obiettivi soprarichiamati nell'ottica dei principi di snellimento e di semplificazione degli atti autorizzativi e di governo del sistema degli impianti di cremazione;

PRECISATO che il Dirigente competente riferisce che la proposta del presente provvedimento è stata preliminarmente trasmessa ai Presidenti delle Province della Regione Lombardia a titolo di informativa, nello spirito di reciproca collaborazione tra le istituzioni mediante le note depositate agli atti dei competenti uffici della Direzione Generale Sanità;

PRESO ATTO del parere favorevole della Direzione Generale "Territorio e Urbanistica" – agli atti presso la D.G. Sanità;

VISTI:

- la legge 30 marzo 2001, n. 130 «Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri»;
- la legge regionale 18 novembre 2003, n. 22 «Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali»;
- il regolamento regionale 9 novembre 2004, n. 6 «Regolamento in materia di attività funebri e cimiteriali»;
- il regolamento regionale 6 febbraio 2007, n. 1 «Modifiche al regolamento regionale 9 novembre 2004, n. 6 "Regolamento in materia di attività funebri e cimiteriali"»;
- il D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 «Norme in materia ambientale»;
- la legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 «Legge per il governo del territorio»;

RITENUTO di provvedere alla pubblicazione del presente atto sul Bollettino Ufficiale e sul sito web della D.G. Sanità;

VAGLIATE e assunte come proprie tali considerazioni;
A voti unanimi espressi nelle forme di legge

DELIBERA

Per le motivazioni indicate nelle premesse del presente provvedimento e che qui si intendono integralmente riportate:

1. di approvare il documento «Gli impianti di cremazione in Lombardia» elaborato dalla Direzione Generale Sanità – Unità Organizzativa Prevenzione, Tutela Sanitaria e Veterinaria, di cui all'Allegato A parte integrante del presente provvedimento;
2. di riconoscere, ai sensi dell'art. 19 del r.r. 6/2004, gli impianti di cremazione, riportati in Tabella 1 dell'allegato A, e, comunque, gli impianti di cremazione che risultino in possesso dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ai sensi del D.Lgs. 152/06, alla data di pubblicazione del presente atto;

di stabilire che:

3. i gestori degli impianti di cremazione in esercizio siano tenuti a comunicare i dati di attività secondo le modalità che saranno successivamente definite dalla D.G. Sanità;
4. i proponenti di progetti di impianti di cremazione, per i quali sia stato sottoscritto un contratto a titolo oneroso per la loro realizzazione, presentino una relazione sul possesso dei criteri di cui all'allegato A unitamente all'istanza per l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ai sensi del D.Lgs. 152/06;
5. il rilascio dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ai sensi del D.Lgs. 152/06, a nuovi impianti di cremazione, non ricompresi nei punti precedenti, sia subordinato all'esito positivo della verifica preventiva, effettuata, secondo i criteri dell'allegato A, da parte della D.G. Sanità che si esprime entro 60 giorni dalla presentazione dell'istanza;
6. i progetti di impianti di cremazione siano sottoposti a valutazione di impatto paesistico ai sensi dell'articolo 25 delle norme tecniche del Piano Territoriale Paesistico Regionale, sulla base dei criteri approvati con delibera di Giunta regionale dell'8 novembre 2002 n. 11045 «Linee guida per l'esame paesistico dei progetti»;
7. le manutenzioni straordinarie di impianti di cremazione che implicano il rinnovo o riesame dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ai sensi del D.Lgs. 152/06, siano sottoposte alla procedura di cui al punto 5;
8. gli impianti esistenti, che non raggiungono le 1200 cremazioni annue, a causa di deficit tecnologici e/o gestionali, presentino un piano di adeguamento alla Autorità competente al rilascio dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ai sensi del D.Lgs. 152/06;
9. sia resa obbligatoria da parte degli impianti di cremazione esistenti e quelli di futura realizzazione, ad esclusione degli impianti alimentati con fonte elettrica, la ricezione dei cadaveri portatori di dispositivi elettromedicali alimentati a batterie elettrolitiche;
10. sia ammessa sul territorio lombardo la realizzazione di un unico impianto sperimentale in grado di accogliere casse di zinco a condizione che:
 - a. sia composto da almeno 3 linee di cremazione in funzione in modo integrato;
 - b. utilizzi le migliori tecnologie disponibili per l'abbattimento delle emissioni in atmosfera;
 - c. le emissioni in atmosfera di zinco siano inferiori a 0,5 mg/m³ media oraria;
11. i soggetti gestori degli impianti di cremazione adottino la carta dei servizi, ai sensi dell'art. 11 del D.Lgs. 286/99, entro il 31 dicembre 2008 per gli impianti esistenti ed entro la data di inizio attività per quelli nuovi;
12. la D.G. Sanità notifichi il presente provvedimento ai Comuni e alle Province della Lombardia;
13. il presente atto sia pubblicato sul Bollettino Ufficiale e sul sito web della D.G. Sanità.

Il segretario: BONOMO

ALLEGATO A
GLI IMPIANTI DI CREMAZIONE IN LOMBARDIA

INDICE:

1. Premesse
2. Situazione relativa alla cremazione e relativi impianti
3. Analisi del contesto di riferimento
4. Scenari della scelta crematoria in Lombardia
5. Sistema integrato degli impianti di cremazione e criteri di realizzazione e gestione degli impianti di cremazione

1. Premesse

La legge 30 marzo 2001 n. 130 «Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri» all'art. 6 definisce che le Regioni elaborino i piani regionali di coordinamento per la realizzazione dei crematori da parte dei Comuni, anche in associazione tra essi, tenendo conto della popolazione residente, dell'indice di mortalità e dei dati statistici sulla scelta crematoria da parte dei cittadini di ciascun territorio comunale prevedendo, di norma, la realizzazione di almeno un crematorio per Regione.

Con la legge regionale 18 novembre 2003 n. 22 «Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali» si è normato (art. 7) il processo della cremazione riprendendo i principi della legge 130/01; inoltre è stata introdotta una norma tale per cui per la cremazione siano utilizzati feretri di legno dolce, con limiti relativamente alla verniciatura, al fine di ridurre le emissioni inquinanti in atmosfera.

Nella medesima norma si è anche voluto incentivare la cremazione, per le salme inumate da almeno dieci anni e per le salme tumulate da almeno venti anni, come soluzione alla insufficienza di spazio per le sepolture.

All'art. 9 comma 2 della medesima legge regionale, si incentivano i comuni, nell'ambito della pianificazione comunale, a favorire il ricorso alle forme di sepolture di minor impatto ambientale individuate nella inumazione e nella cremazione.

Con l'art. 19 del regolamento regionale 9 novembre 2004 n. 6, si è previsto di procedere ad un censimento dei crematori esistenti e di quelli da realizzare con i rispettivi bacini di riferimento.

Il comma 2 del medesimo articolo ha previsto l'esistenza di almeno un impianto per la cremazione di cadaveri o esiti di fenomeni cadaverico trasformativi conservativi contenuti in casse sia di legno sia di zinco in deroga pertanto all'art. 7 della l.r. 22/03 andando incontro, in tal modo all'esigenza di liberare spazi per nuove sepolture all'interno delle aree cimiteriali esistenti e ridurre pertanto la necessità di ampliare gli stessi.

A fronte delle necessità sopra esposte, emerge anche il bisogno che la realizzazione di nuovi impianti e la ristrutturazione di quelli esistenti avvenga secondo criteri di compatibilità ambientale oltre alla necessità di perseguire l'obiettivo di fornire un servizio efficace, efficiente ed economico per la popolazione lombarda.

Per gli scopi sopra descritti, è opportuno individuare criteri che costituiscono prerequisiti all'ammissione alla autorizzazione alle emissioni in atmosfera ai sensi del D.Lgs. 352/06 da parte dell'Autorità competente.

La legge regionale 11 dicembre 2006, n. 24, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia n. 50, 1° Supplemento Ordinario, del 13 dicembre 2006, ha stabilito, all'art. 8 comma 2 che è la Provincia l'autorità competente al rilascio, al rinnovo e al riesame della autorizzazione alle emissioni in atmosfera.

L'individuazione dei criteri, di cui sopra, è scaturita principalmente dall'analisi del contesto, dall'individuazione di scenari ipotetici di evoluzione della richiesta di cremazione e dalla constatazione che, attualmente, in Lombardia, si sta assistendo ad un incremento dei comuni lombardi, anche di piccole dimensioni, che hanno manifestato interesse alla realizzazione di un impianto di cremazione.

Tali aspetti hanno portato alla necessità di regolare, tramite criteri, l'ammissione alla autorizzazione alle emissioni in atmosfera *ex* D.Lgs. 152/06, ed alla necessità di tenere monitorato il servizio di cremazione a livello regionale, la sua evoluzione, il raggiungimento degli obiettivi tramite un regolare flusso informativo.

Una particolare attenzione deve essere posta ai criteri di compatibilità ambientale per l'impianto attualmente non presente in Lombardia, dedicato alla cremazione di casse di zinco, siano esse derivate da cremazione di cadaveri che di resti mortali inconsunti.

2. Situazione relativa alla cremazione e relativi impianti

La D.G. Sanità ha provveduto ad effettuare, presso i Comuni lombardi, un censimento relativo sia agli impianti di cremazione in esercizio ed in corso di realizzazione sia a quelli inseriti nella programmazione comunale delle opere pubbliche.

A seguito del censimento, si è provveduto ad inoltrare ai comuni sede di impianti in esercizio o in fase realizzativa, con nota del 4 maggio 2006 prot. H1.2006.0023173, uno specifico questionario riguardante sia gli impianti di cremazione in esercizio che quelli in fase realizzativa al fine di poter conoscere le caratteristiche tecniche dell'impianto e i dati relativi all'attività in esercizio o potenziale.

A seguito di tale censimento, in Lombardia risultano funzionanti 12 impianti di cremazione (in esercizio o prossima entrata in esercizio), localizzati per lo più in capoluoghi di provincia, con 18 linee di cremazione che hanno permesso, nell'anno 2005, circa 18000 cremazioni di cui circa 4000 da esumazioni e da estumulazioni.

Dai dati relativi agli impianti di cremazione in esercizio (Tabella 1) emerge come esista una forte disomogeneità tra gli impianti di cremazione.

Utilizzando infatti come indicatore di attività il numero medio di cremazioni/giorno si hanno impianti con una sola cremazione al giorno e linee con 8 cremazioni al giorno. Tale aspetto non sembra essere solo legato alla vetustà dell'impianto ma anche ai criteri organizzativi/gestionali dell'impianto medesimo.

Dalla medesima indagine si rileva altresì che sono numerosi i comuni che si sono attivati o stanno per attivarsi per la progettazione/realizzazione di un impianto di cremazione comunale o potenziamento dell'impianto esistente.

Un aspetto particolarmente critico, come già riferito in premessa, riveste la cremazione delle casse di zinco che non può essere realizzata dagli impianti esistenti in Regione Lombardia.

Attualmente, gli inconsunti e i resti mortali indecomposti derivanti da estumulazioni, vengono trasferiti da casse di zinco a casse di legno da parte degli operatori dei servizi cimiteriali, il che comporta difficoltà operative ai lavoratori addetti.

Poiché l'impianto per la cremazione di casse di zinco richiede un'elevata tecnologia della fase di abbattimento delle emissioni inquinanti e della fase di monitoraggio delle emissioni, potrebbe risultare utile, in questa prima fase, realizzare un solo impianto dedicato a tale tipologia di cremazione con cui i comuni lombardi si potrebbero convenzionare.

La descrizione del contesto attuale permette di trarre alcune considerazioni:

- esiste la necessità di una regolazione del sistema degli impianti di cremazione che nasce anche dal bisogno di limitare, quanto possibile, i disagi dovuti ai tempi di attesa per la cremazione;
- visto il numero di impianti ad oggi in esercizio in Lombardia, è venuto meno lo scopo della pianificazione richiesta dalla legge 130/2001 il cui obiettivo era quello di prevedere almeno un impianto per Regione;
- in Lombardia emerge la necessità di dare regole/criteri per la realizzazione e il dimensionamento di nuovi impianti al fine di evitare di avere sul territorio lombardo impianti non efficienti e/o con bassa redditività a causa di un ridotto bacino d'utenza;
- la regolazione del sistema degli impianti di cremazione scaturisce anche dalla necessità di limitare e controllare gli impatti sulla salute della popolazione e sull'ambiente generati dalle emissioni atmosferiche dell'impianto di cremazione;
- a seguito del censimento emerge che una buona parte degli impianti è alquanto vetusta e con problemi legati alle periodiche e costose manutenzioni; al fine di limitarne l'impatto ambientale risulta opportuno dare impulso ad un adeguamento tecnologico degli impianti esistenti mediante l'utilizzo delle BATNEEC (migliori tecnologie disponibili a costi accessibili).

TABELLA 1

Impianti di cremazione esistenti in Lombardia

N.	Prov.	Comune	Indirizzo	N. impianti	N. linee	Autorizzazione alle emissioni in atmosfera	Anno di realizzazione / entrata esercizio	Fonte energetica	N. cremazioni potenziali / anno	N. cremazioni potenziali / giorno	N. cremazioni 2005	N. cremazioni di resti mortali esumati 2005	N. cremazioni di resti mortali estumulati 2005	N. cremazioni reati giorno / linea
1	PV	Pavia	Via Veneroni 11 A	1	1	d.g.r. 68876 dell'1.6.1995	1996/97	metano	1248	4	636	114	4	2,4
					2 (*)	decreto 69 del 7.1.2002	2007	metano	2000	6	/	/	/	/
2	CR	Cremona	Via Cimitero 1	1	1	d.g.r. 7346 del 4.4.1991	1990	metano	300	1	225	0	41	1
3	LO	Lodi	Fz Rioio	1	1	d.g.r. 39233 del 20.7.1993	1992	metano	580	2	452	35	27	2
4	BG	Bergamo	Via Pirovano	1	1	d.g.r. 2618 del 22.9.1995	1998	metano	1200	4	1119	377	0	4
5	BS	Brescia	Cimitero S. Eufemia, Via L. Rorentini, 2	1	1	d.g.r. 2598 del 3.3.2003	2004	metano	1500	4	1362	756	0	4,5
					1		2006	metano	1500	4	/	/	/	/
6	VA	Varese	Via Maspero 38	1	1	d.g.r. 4897 dell'11. 11.1997	2000	energia elettrica	2500	7	1265	27	41	5
7	VA	Busto Arsizio	Via per Samarate	1	1	decreto 18933 del 14.10.2003	2007	metano	1000	3	/	/	/	/
8	MN	Mantova	Via Cremona	1	1	d.g.r. 54236 del 1994	1994	metano	2446	8	2446	751	547	8
9	MI	Cinisello Balsamo	P.zza Cipressi	1	1	d.g.r. 21339 del 15.2.1992 mod. dal decreto 831 del 24.2.98 e dal decreto 7849 del 19.5.2005	1995	metano	2000	5	1315	300	200	5
10	MI	Milano	Cimitero di Lambrate	1	3	decreto 18931 del 14.10.2002 e 660720 del 19.11.03	2003	metano	11.000	38	7416	877		6
11	MI	Milano	Cimitero di Lambrate	1	2	/	1988	energia elettrica						
12	CO	Como	Via Regina 4	1	2	decreto 17789 del 30.11.2005	2007	metano	5200	20	0	0	0	10

(*) Con sostituzione di una vecchia linea.

3. Analisi del contesto di riferimento

3.1. Analisi demografica

In Tabella 2 sono riportati i dati demografici (*fonte*: Istat 2005) della popolazione residente in Italia e in Lombardia negli anni 2000-2004 e il relativo tasso di mortalità.

TABELLA 2 (*Fonte*: Istat)

	Popolazione residente al 31.12.2000	Tasso di mortalità 2000	Popolazione residente al 31.12.2002	Tasso di mortalità 2002	Popolazione residente al 31.12.2004	Tasso di mortalità 2004
ITALIA	57.844.017	0,97%	57.321.070	0,97%	57.462.375	0,94%
LOMBARDIA	9.121.714	0,94%	9.108.645	0,94%	9.393.092	0,89%

Il tasso di mortalità della Lombardia si attesta a circa lo 0,9% della popolazione residente; tale dato corrisponde mediamente a circa 90.000 decessi/anno in Lombardia.

In Tabella 3 sono riportati i dati di popolazione residente in Lombardia e il numero di decessi disaggregati per Provincia.

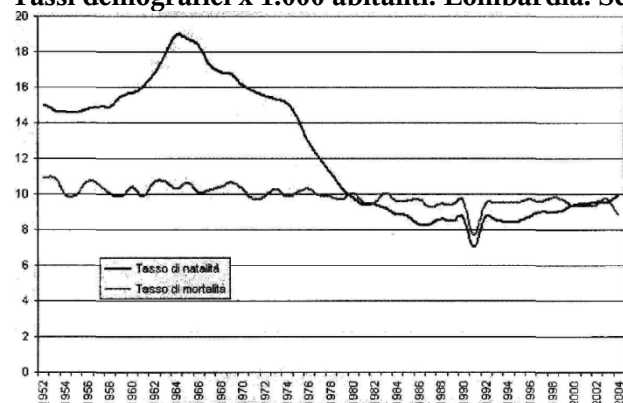
TABELLA 3 (Fonte: Istat)

	Popolazione al 31.12.2002	Decessi 31.12.2002	Popolazione al 31.12.2003	Decessi 31.12.2003	Popolazione al 31.12.2004	Decessi 31.12.2004
VARESE	818.940	7.578	829.629	8.182	843.250	7.392
COMO	543.546	5.015	551.655	5.176	560.941	4.855
SONDRIO	177.568	1.759	178.393	1.849	179.089	1.709
MILANO	3.721.428	33.934	3.775.765	34.927	3.839.216	32.720
BERGAMO	986.924	8.172	1.003.808	8.971	1.022.428	7.949
BRESCIA	1.126.249	9.750	1.149.768	10.268	1.169.259	9.455
PAVIA	497.233	6.575	504.761	6.686	510.505	6.031
CREMONA	338.690	3.820	342.844	4.018	346.168	3.618
MANTOVA	381.330	4.214	385.900	4.555	390.957	4.101
LECCO	315.183	2.706	318.824	2.997	322.150	2.823
LODI	201.554	1.959	205.449	2.193	209.129	1.932
LOMBARDIA	9.108.645	85.482	9.246.796	89.822	9.393.092	82.585
ITALIA	57.321.070	557.393	57.888.245	586.468	58.462.375	546.658

In figura 1 è rappresentata la serie storica dei tassi demografici in Lombardia.

FIGURA 1 (Fonte: Istat)

Tassi demografici x 1.000 abitanti. Lombardia. Serie storica



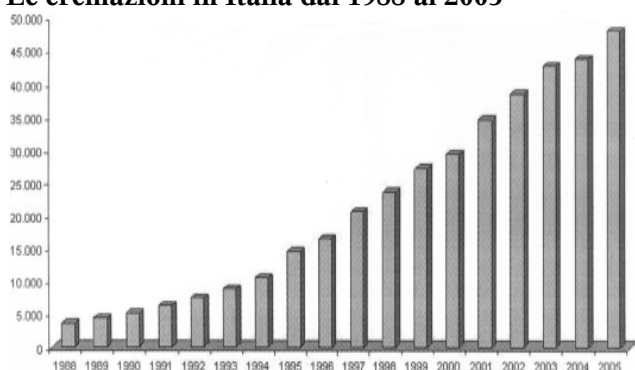
3.2. La scelta crematoria

In Europa, secondo fonti della Federazione Italiana per la Cremazione (marzo 06) nel 2003 erano presenti 817 impianti di cremazione che hanno soddisfatto la scelta crematoria, pari a 36,5% dei decessi/anno con un incremento rispetto il 2002 dello 0,8%.

Attualmente, vi sono paesi europei come la Gran Bretagna, la Svizzera e la Danimarca in cui la scelta crematoria raggiunge circa il 70% sul totale dei decessi; altri paesi, come il Belgio, l'Olanda e la Slovenia che si posizionano tra il 40 e il 50% di cremazioni sul totale dei decessi.

Nel 2003, l'Italia, con 37 impianti, è risultata essere ben al di sotto della media europea con 7,5% di scelta crematoria sul totale dei decessi con un incremento dello 0,6% rispetto il 2002. L'Italia, tuttavia, nell'arco di circa 5 anni, con 44 impianti nel 2006, ha raddoppiato la quota di cremazioni passando dal 4,1% nel 1998 all'8,5% nel 2005 cioè da 23.613 a 48196 cremazioni. Sulla base dei dati forniti da FederUtility SEFIT in figura 2 è rappresentato l'andamento delle cremazioni in Italia dal 1988 al 2005.

FIGURA 2 (fonte: FederUtility SEFIT)
Le cremazioni in Italia dal 1988 al 2005



Se si mantenesse tale trend arriveremmo in Italia, al 2010, a circa 80.000/90.000 cremazioni annue. Sulla base della bibliografia disponibile, un efficiente impianto di cremazione, sia dal punto di vista tecnologico che gestionale, riesce ad effettuare circa 1200-1300 cremazioni/anno per linea di cremazione. In Italia serviranno, pertanto, al 2010, circa 70/80 linee di cremazione.

Nel nostro Paese sono presenti forti disparità sulla presenza di impianti di cremazione; in alcune aree geografiche la cremazione è ferma all'1%, nelle grandi città del Nord Italia la cremazione raggiunge il 30% dei decessi/anno con punte del 35% nell'area milanese.

Sulla base dei dati forniti da FederUtility SEFIT, in Lombardia, la scelta crematoria ha avuto l'andamento riportato in Tabella 4:

TABELLA 4

Anno	N. cremazioni in Lombardia (1)	% cremazioni/ decessi residenti in Lombardia	% cremazioni in Lombardia/ cremazioni in Italia
1998	7.325	8,2	30,6
1999	8.049	9,2	29,3
2000	8.520	10,0	28,6
2001	9.484	11,2	26,3
2002	10.266	12,0	26,6
2003	11.248	12,5	26,2
2004	12.902	15,6	29,4
2005	14.023	16,4	29,1

(1) Le cremazioni sono riferite indipendentemente dal luogo di decesso o di residenza in Comuni della Regione Lombardia.

4. Scenari della scelta crematoria in Lombardia

In Regione Lombardia, la scelta crematoria è stata del 12% del numero dei decessi nei 2002, del 12,5% nel 2003 e del 15,6% nel 2004 pari a 12902 decessi e dei 16,4% nel 2005 pari a 14023.

Ponendo come scenario al 2010 che la scelta crematoria venga effettuata nel 30% dei decessi sulla base del tasso di mortalità attuale, si avrà la necessità, entro il 2010, di soddisfare circa 24.000/27.000 cremazioni/anno. Tale bisogno potrà essere soddisfatto da un sistema integrato di impianti di cremazione costituito da 20/22 linee di cremazione ognuna delle quali effettui almeno 1200/1300 cremazioni/anno.

Dall'indagine conoscitiva effettuata risultano in esercizio ed a breve realizzazione 12 impianti di cremazione con, complessivamente, 18 linee di cremazione, di cui solo tre in piena efficienza (Tabella 1).

Oltre a ciò vi è da considerare la cremazione degli esiti di esumazione/estumulazione che, tuttavia, dopo un iniziale incremento, dovrebbe progressivamente ridursi.

5. Sistema integrato degli impianti di cremazione e criteri di realizzazione e gestione degli impianti di cremazione

Attualmente gli impianti presenti sul territorio lombardo, in esercizio e a breve realizzazione risultano essere impianti autonomi senza relazioni di supporto reciproco, spesso con bacini d'utenza sovrapposti, senza accordi di assistenza in caso di fermo impianto, ecc..

Per sopperire a tali criticità tecniche, strutturali e gestionali può risultare utile al governo regionale dare una serie di regole al sistema degli impianti di cremazione e stabilire un costante flusso informativo tra i gestori e la Regione Lombardia attraverso la creazione di un Osservatorio presso la D.G. Sanità.

Al sistema integrato potranno aderire i Comuni e i gestori degli impianti di cremazione presenti sul territorio lombardo al fine di rendere un servizio integrato efficace, efficiente e economico alla popolazione lombarda mediante un sistema di regole che definiscano i criteri di rilascio, rinnovo e riesame delle autorizzazioni per i nuovi impianti e le regole di funzionamento del servizio di cremazione.

Il sistema integrato, in primo luogo, potrà risultare utile al fine di fornire servizi di cremazione adeguati limitandone i tempi di attesa e le lunghe trasferte del defunto dal luogo, di decesso.

Risulta quindi indispensabile stabilire un costante flusso informativo tra i gestori degli impianti e tra i gestori e l'Osservatorio che possa anche essere utile ad individuare/segnalare condizioni critiche di servizio degli impianti sia tecniche che gestionali ed essere di supporto, in caso di fermo di un impianto, individuando l'impianto in grado di garantire una continuità di erogazione del servizio.

Per lo scambio delle migliori esperienze sia di tipo gestionale che di tipo tecnologico sarebbe utile anche, ad esempio, favorire la gestione associata tra Comuni limitrofi attraverso una delle forme previste dall'art. 113 del D.Lgs. 267/2000 (in economia, in concessione a terzi, a mezzo di azienda speciale, a mezzo di istituzione, a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata) al fine, da un lato di garantire l'economicità del servizio e, dall'altro, fornire un servizio adeguato alla popolazione.

Nell'ottica della semplificazione amministrativa e al fine di armonizzare le procedure di autorizzazione, non si ritiene opportuno introdurre, per gli impianti di cremazione, ulteriori autorizzazioni preventive, ma subordinare l'istanza (rilascio, rinnovo o riesame) di autorizzazione alle emissioni in atmosfera, di cui al D.Lgs. 152/06, da parte dell'Autorità Competente, al parere obbligatorio da parte della Direzione Generale Sanità, mediante atto dirigenziale, che abbia lo scopo di effettuare una verifica preventiva della coerenza dell'impianto di cremazione in programmazione con i criteri di efficienza, efficacia e economicità qui proposti.

Si propone, inoltre, che la verifica preventiva venga effettuata, quanto più precocemente possibile, al fine di evitare investimenti pubblici su un progetto non ammissibile all'autorizzazione e che avvenga tramite la presentazione da parte del Comune Proponente alla Regione Lombardia – D.G. Sanità di una istanza di verifica preventiva e corredata della documentazione sintetica di supporto ad evidenziare il possesso dei criteri di efficienza, efficacia e economicità.

Punti cardine su cui basare il sistema integrato degli impianti di cremazione sono pertanto:

- a) riconoscimento, ai sensi dell'art. 19 del r.r. 6/2004, degli impianti di cremazione, riportati in Tabella 1 dell'allegato A, e comunque che risultino in possesso dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ai sensi del D.Lgs. 152/06, alla data di pubblicazione del presente atto;
- b) obbligo per i gestori degli impianti di cremazione in esercizio a comunicare i dati di attività secondo le modalità che saranno successivamente definite dalla D.G. Sanità;
- c) i proponenti di progetti di impianti di cremazione, per i quali sia stato sottoscritto un contratto a titolo oneroso per la loro realizzazione, devono presentare una relazione sul possesso dei criteri di cui all'allegato A unitamente all'istanza per l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ai sensi del D.Lgs. 152/06;
- d) il rilascio dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ai sensi del D.Lgs. 152/06, a nuovi impianti di cremazione, non ricompresi nei punti precedenti, è subordinato all'esito positivo della verifica preventiva, effettuata, secondo i criteri dell'allegato A, da parte della D.G. Sanità che si esprime entro 60 giorni dalla presentazione dell'istanza;
- e) le manutenzioni straordinarie di impianti di cremazione che implicano il rinnovo o riesame dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ai sensi del D.Lgs. 152/06, sono sottoposte alla procedura di cui al punto d);

- f) rendere obbligatoria da parte degli impianti di cremazione esistenti e quelli di futura realizzazione, ad esclusione degli impianti alimentati con fonte elettrica, la ricezione dei cadaveri portatori di dispositivi elettromedicali alimentati a batterie elettrolitiche;
- g) di ammettere sul territorio lombardo la realizzazione di un unico impianto sperimentale in grado di accogliere casse di zinco a condizione che:
 - i. sia composto da almeno 3 linee di cremazione in funzione in modo integrato;
 - ii. utilizzi le migliori tecnologie disponibili per l'abbattimento delle emissioni in atmosfera;
 - iii. le emissioni in atmosfera di zinco siano inferiori a 0,5 mg/m³ media oraria.

Il percorso finalizzato alla realizzazione di un sistema integrato della cremazione prevede dunque i seguenti passi:

a) Sistema integrato degli impianti di cremazione

Il sistema integrato lombardo degli impianti di cremazione ha l'obiettivo di portare ad un sistema di impianti efficienti, gestiti con criteri di economicità e di funzionalità ed ad elevate prestazioni di abbattimento degli inquinanti atmosferici e che possano soddisfare la scelta crematoria effettuata nel 30% dei casi di decesso in Lombardia entro il 2010.

b) Struttura del sistema integrato degli impianti di cremazione

Il sistema integrato lombardo degli impianti di cremazione è costituito dagli impianti presenti sul territorio lombardo ed in possesso della autorizzazione alle emissioni in atmosfera ai sensi del D.Lgs. 152/06 purché entrino in esercizio entro 24 mesi.

c) Procedura della verifica preventiva

Il Comune o i Comuni in qualunque forma associati o gli enti di gestione del servizio presentano alla D.G. Sanità, preventivamente all'istanza per il rilascio dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera ai sensi del D.Lgs. 152/06, una istanza di verifica preventiva e corredata della documentazione sintetica di supporto ad evidenziare il possesso dei criteri di efficienza, efficacia e economicità. L'istanza di verifica preventiva dovrebbe essere effettuata, quanto più precocemente possibile, al massimo a livello di studio di fattibilità.

La D.G. Sanità si esprime entro 60 gg. dal ricevimento dell'istanza mediante atto dirigenziale. Nel caso di documentazione incompleta, la D.G. Sanità chiede al Proponente integrazioni, dando un tempo congruo; dai ricevimento della documentazione integrativa decorrono nuovamente i 60 gg.

L'Autorità Competente al rilascio dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ai sensi del D.Lgs. 152/06, verifica, preliminarmente all'immissione in istruttoria, l'assenso espresso dalla D.G. Sanità nell'ambito della verifica preventiva.

d) Criteri per la verifica preventiva

Un nuovo impianto di cremazione e/o una nuova linea, supera positivamente la verifica preventiva se rispetta i seguenti criteri:

d.1) Criteri di efficienza

L'indicatore utilizzato per valutare l'efficienza di una linea di cremazione è il numero di cremazioni/anno che deve essere almeno pari a 1000-1200. Nei casi si tratti di una nuova linea di un impianto esistente, devono essere prioritariamente intraprese manutenzioni straordinarie, potenziamenti delle linee esistenti di cremazione, potenziamento / ottimizzazione/aumento di linee del medesimo impianto, interventi per la miglior efficienza energetica (trasformazione a metano e riutilizzo dell'energia prodotta), interventi per la compatibilità ambientale (riduzione emissioni), miglioramento della qualità paesaggistica del manufatto, ed altri interventi di miglioramento gestionale dell'impianto esistente.

d.2) Criteri tecnologici dell'impianto di abbattimento delle emissioni in atmosfera

L'impianto di cremazione deve utilizzare le migliori tecnologie disponibili per l'abbattimento delle emissioni in atmosfera.

d.3) Criteri quantitativi – Bacino di riferimento

È ammessa una nuova linea di cremazione purché possa dimostrare attraverso convenzioni, associazioni tra comuni, unioni di comuni, ecc. di possedere un bacino di riferimento di almeno 5000 decessi/anno equivalente ad una popolazione residente di circa 450.000/500.000 unità che afferisca in via esclusiva all'impianto.

d.4) Criteri localizzativi

È ammesso un nuovo impianto che disti almeno 50 km da un impianto di cremazione già funzionante.

d.5) Criteri territoriali e paesaggistici

La realizzazione di un nuovo impianto di cremazione non è ammessa in area protetta naturale, ai sensi della legge 394/91, in area a parco regionale ed aree protette regionali ai sensi della l.r. 86/83, in aree appartenenti a Rete Natura 2000 di cui al D.P.R. 357/97 ed agli atti di ratifica regionali, in area a tutela paesaggistica di cui al D.Lgs. 42/04 e altre aree sensibili individuate dagli strumenti di pianificazione comunale, provinciale e regionale, in aree di tutela idrogeologica individuate dal Piano di Bacino di cui al D.P.C.M. 24 maggio 2001.

La realizzazione di un nuovo impianto di cremazione non è ammessa in ambito urbano, in prossimità (distanza minima 500 m) di elementi sensibili (asili, ospedali, scuole, RSA, ecc.) e/o ad elevata pressione antropica (compresenza di altre fonti di emissioni inquinanti). Le proposte di impianti di cremazione debbono tener conto delle caratteristiche formali e architettoniche peculiari del cimitero in cui vengono localizzati. I progetti dovranno essere sottoposti a valutazione di impatto paesistico ai sensi dell'articolo 25 delle norme tecniche del Piano Territoriale Paesistico Regionale, sulla base dei criteri approvati con Delibera di Giunta Regionale dell'8 novembre 2002 n. 11045 «Linee guida per l'esame paesistico dei progetti».

d.6) Criteri di sostenibilità ambientale

Sono ammessi prioritariamente gli impianti di cremazione la cui fonte energetica è costituita dal metano.

d.7) Criteri gestionali

Sono ammessi nuovi impianti di cremazione che abbiano almeno due linee in modo che possano sopperire ad eventuali guasti tecnici e che non si determini un totale fermo impianto o, in subordine, il gestore dell'impianto adotta modalità gestionali e organizzative che ritiene opportune al fine del raggiungimento e del mantenimento dell'indicatore di efficienza, quali convenzioni/accordi con altri impianti con funzione di supporto, al fine di garantire il servizio di cremazione in caso di fermo impianto.

e) Ristrutturazione degli impianti esistenti

Gli impianti esistenti che non raggiungono le 1200 cremazioni all'anno, a causa di deficit tecnici e/o gestionali, in occasione di ristrutturazioni o manutenzioni straordinarie, devono presentare all'Autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ai sensi del D.Lgs. 152/06, un piano di adeguamento tecnologico e gestionale.

Inoltre, preventivamente al rinnovo dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, ai sensi del D.Lgs. 152/06, dovrà essere acquisita la verifica preventiva di cui al punto d).

Ove non sia tecnicamente possibile l'adeguamento tecnologico e gestionale, al raggiungimento della fine del ciclo di vita dell'impianto, o in caso di richiesta di rinnovo/revisione, l'autorizzazione, ai sensi del D.Lgs. 152/06 non potrà più essere rinnovata e l'impianto dovrà essere dismesso.

Gli impianti funzionanti ad energia elettrica o olio combustibile devono presentare all'Autorità Competente all'autorizzazione alle emissioni in atmosfera entro un anno un piano di riconversione.

f) Osservatorio del sistema integrato degli impianti di cremazione

Presso la Direzione Generale Sanità si propone di costituire l'Osservatorio del sistema integrato degli impianti di cremazione, avente l'obiettivo di monitorare il sistema degli impianti di cremazione e di supporto conoscitivo per la verifica preventiva ed in particolare assicura:

- raccolta ed elaborazione dei dati statistici annuali provenienti dai gestori degli impianti;
- monitoraggio dell'evoluzione del quadro normativo comunitario e nazionale;
- costituire e gestire una banca dati georeferenziata degli impianti da immettere in un sito web.

g) Flussi informativi

Si propone che il Comune o il gestore dell'impianto di cremazione, trasmetta all'Osservatorio del sistema integrato degli impianti di cremazione, entro il 28 febbraio di ogni anno, i dati statistici relativi all'attività e al funzionamento dell'impianto di cremazione dell'anno solare precedente comunicando ogni variazione circa la tecnologia, il funzionamento, la gestione dell'impianto, il bacino di riferimento, i Comuni associati e associati, gli impianti di supporto in caso di fermo, e ogni altra informazione utile al monitoraggio del sistema integrato degli impianti di cremazione.

h) Carta dei servizi

I soggetti gestori degli impianti di cremazione adottano la carta dei servizi, entro il 31 dicembre 2008 per gli impianti esistenti ed entro la data di inizio attività per quelli nuovi, predisposta secondo gli schemi emanati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 11 del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 286 con la quale i soggetti gestori assumono nei confronti dell'utenza, dei lavoratori e della popolazione impegni diretti a garantire predefiniti e controllabili livelli di qualità delle prestazioni.

La carta dei servizi prevede in particolare:

- uguaglianza e imparzialità di trattamento degli utenti;
- le condizioni specifiche riservate alle zone e ai soggetti svantaggiati;
- l'accessibilità, la continuità, la sicurezza, l'efficienza ed efficacia del servizio;
- gli standard di qualità relativi alla prestazione;
- le condizioni del rapporto contrattuale con l'utente;
- la garanzia del flusso di informazioni all'utente;
- le modalità di rilevazione del grado di soddisfacimento del servizio.