



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
16/29/CR08/C7

**DOCUMENTO PER LA COMMISSIONE IGIENE E SANITA' DEL
SENATO DELLA REPUBBLICA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL
DISEGNO DI LEGGE D'INIZIATIVA PARLAMENTARE
DAL TITOLO**

“DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ FUNERARIE” (S 1611)

Il Disegno di legge è assegnato alla 12° Commissione (Igiene e Sanità) del Senato in sede referente. Il Presidente della Commissione, in data 12 maggio 2015, ha avviato un ciclo di audizioni informali diretto all'acquisizione di elementi informativi.

La materia trattata è regolata da norme che traggono origine dal Regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 “Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie”. Le successive norme nazionali di riferimento sono il DPR 10 settembre 1990, n. 285 “Approvazione del regolamento di polizia mortuaria” e la L. 30 marzo 2001, n. 130 “Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri”.

Nell'ultimo decennio la maggior parte delle Regioni sono intervenute con propri provvedimenti¹, allo scopo di aggiornare la normativa e di rendere la disciplina conforme ai bisogni dei cittadini.

Il DdL n. 1611, cogliendo questi ultimi aspetti, prevede di superare l'attuale quadro normativo, caratterizzato da norme statali in gran parte superate e da norme regionali e provvedimenti comunali spesso difformi tra loro, tramite l'emanazione di una regolamentazione statale di dettaglio che possa servire come

¹ Si riportano di seguito, senza pretesa di completezza, alcune leggi regionali elencate in ordine cronologico, si omettono i provvedimenti successivi al primo: **Lombardia** L.R. 18/11/2003, n. 22, Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali; **Toscana** L.R. 31/05/2004, n. 29, Affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti; **Emilia Romagna** L.R. 29/07/2004, n. 19, Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria; **Puglia** L.R. 15/12/2008, n. 34, Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri; **Veneto** L.R. 4/3/2010, n. 18, Norme in materia funeraria; **Sicilia** L.R. 17/8/2010, n. 18, Disposizioni in materia di cremazione delle salme e di conservazione, affidamento e/o dispersione delle ceneri; **Piemonte** L.R. 03/08/2011, n. 15, Disciplina delle attività e dei servizi necroscopici, funebri e cimiteriali; **Friuli Venezia Giulia** L.R. 21/10/2011, n. 12, Norme in materia funeraria e di polizia mortuaria; **Provincia di Bolzano** L.P. 19/01/2012, n. 1, Disposizioni in materia cimiteriale e di cremazione; **Sardegna** L.R. 22/02/2012, n. 4, Norme in materia di enti locali e sulla dispersione ed affidamento delle ceneri funerarie; **Abruzzo** L.R. 10 agosto 2012, n. 41, Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria.

indirizzo certo per una coerente produzione di disposizioni attuative da parte dei livelli di governo locale.

La tecnica normativa prevede un testo articolato in 5 titoli, che disciplinano l'attività funebre, l'attività cimiteriale e la cremazione, la previdenza funeraria e le misure fiscali. All'articolo 23 è poi regolamentata la ripartizione delle competenze normative tra Stato e Regioni. Per superare la frammentazione delle disposizioni regionali e locali è prevista la definizione, nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome, di linee di indirizzo e di specifici regolamenti attuativi finalizzati al recepimento della legge e al conseguente adeguamento delle norme legislative e regolamentari eventualmente emanate dalle Regioni. E' inoltre previsto un aggiornamento dinamico della norma, previo parere della Conferenza unificata, finalizzato alla definizione di ulteriori norme attuative² e all'organico adeguamento del RD n. 1265/34 e del DPR n. 285/1990.

Il DdL, recependo gran parte della normativa regionale attualmente vigente, si articola, per quanto di specifico interesse, sugli elementi indicati ai punti seguenti:

1. **Riorganizzazione della tipologia di operatori privati cui è consentito svolgere attività funebre**³. Il DdL individua l'impresa funebre, quale forma primaria, e le configurazioni ad essa sussidiarie quali l'agenzia funebre e il centro servizi funebri. La materia è attualmente disciplinata dalle Regioni quanto alla definizione delle prestazioni che debbono essere obbligatoriamente erogate dalle imprese di onoranze funebri, alla formazione degli operatori e alla dotazione strumentale. Il DdL, riprendendo le norme regionali e le pronunce dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, prevede una chiara perimetrazione dell'attività funebre (articoli 3, 4, 5 e 11).
2. **Trasporti funebri**. Con l'articolo 7 sono disciplinati i trasporti delle salme e dei cadaveri. Quanto alle salme⁴, per superare le attuali farraginosità burocratiche, il DdL, in coerenza con le norme regionali, conferisce all'Autorità sanitaria intervenuta nell'occasione, poteri dispositivi

² Art. 23, comma 2 del DdL elenco materie da sottoporre a normazione: a) denuncia di morte ed accertamento dei decessi; b) accertamento e certificazione della morte; c) locali di osservazione ed obitori, garanzie per l'autorità giudiziaria, presenza territoriale di celle refrigerate o di camere refrigerate; d) trasporti internazionali di cadaveri, ceneri ed ossa umane; e) autopsie, riscontri diagnostici e trattamenti per la conservazione dei cadaveri; f) disposizioni generali sui cimiteri, ivi comprese le norme costruttive, sui piani regolatori cimiteriali, sulle modalità per la sepoltura e per la cremazione; g) prescrizioni tecniche per la casa funeraria, la sala del commiato, il crematorio, l'ossario comune, il cinerario comune e il luogo di dispersione delle ceneri; h) reparti speciali nei cimiteri; i) norme in caso di soppressione dei cimiteri; l) procedure e criteri di intervento in caso di calamità naturali o artificiali che determinino un numero elevato di decessi

³ L'attività funebre è riconducibile a quei servizi che non costituiscono compiti obbligatori dei Comuni, 1) disbrigo, in nome e per conto dei familiari o altri aventi titolo, di pratiche amministrative conseguenti al decesso di una persona; 2) vendita e fornitura di casse mortuarie ed eventuali articoli funebri, in occasione del funerale; 3) trasporto, con idoneo mezzo speciale, del cadavere o della salma dal luogo di rinvenimento, decesso o di deposizione, al cimitero o all'impianto di cremazione; 4) ricomposizione del cadavere, sua vestizione e tanatocosmesi;

⁴ Ai sensi del DdL e di alcune LR per «salma» si intende il corpo umano rimasto privo delle funzioni vitali fino a ventiquattro ore dalla constatazione di decesso e/o prima dell'accertamento di morte, per «cadavere» si intende il corpo umano rimasto privo delle funzioni vitali, dopo le ventiquattro ore dalla constatazione di decesso o una volta eseguito l'accertamento di morte secondo quanto previsto dalla vigente legislazione;

immediatamente efficaci. La questione riveste particolare importanza poiché rende di fatto fruibili le case funerarie di cui al punto successivo⁵.

3. **Case funerarie e sale del commiato** (art. 8). Il DdL recepisce la normativa emanata da numerose Regioni che allo scopo di corrispondere alla necessità di presidiare la delicata fase del commiato hanno innovato profondamente la normativa nazionale prevedendo nel loro ordinamento le strutture per il commiato o case funerarie⁶, ove le salme possono essere esposte a cassa aperta.
4. **Vigilanza e sanzioni**. L'art. 12 assegna per intero la funzione alle ASL. Il DdL prevede infatti che l'ASL controlli l'osservanza delle norme per le attività funebri nel territorio di competenza. L'esercizio di tali funzioni da parte dell'ASL avviene tramite personale specificatamente individuato e con formazione abilitante almeno pari a quella prevista per i direttori tecnici di impresa funebre. Gli oneri per la vigilanza sono coperti da risorse proprie delle ASL, dai proventi derivanti dal sistema sanzionatorio e da un contributo fisso da corrispondersi per ogni funerale, pari a trenta euro da corrispondersi mensilmente a cura del mandatario del funerale.
La ripartizione delle competenze operata dal DdL non appare coerente con la separazione delle competenze che si è venuta formando a partire dal RD: nell'ordinamento vigente la vigilanza ed il controllo spetta ai Comuni che si avvalgono, per i soli profili igienico-sanitari, dell'ASL territorialmente competente.
5. **Ambiti territoriali ottimali**. Con l'articolo 13 è designato un nuovo modello gestionale dei servizi cimiteriali che dalla competenza del singolo Comune passa ad un sistema basato su Ambiti Territoriali Ottimali Cimiteriali (ATOC). Viene così a costituirsi, con il concorso dei comuni territorialmente ricompresi, una Autorità di ATOC nella forma di consorzio obbligatorio di funzioni con poteri di regolazione e affidamento della gestione delle attività. L'individuazione dell'ATOC configura quindi un modello di riorganizzazione delle funzioni pubbliche per la gestione dei cimiteri. Con il successivo articolo 14 (Piani regolatori cimiteriali) si conferiscono alle Autorità di ATOC poteri concernenti la pianificazione delle strutture cimiteriali.
6. **Ispettorato di ATOC**. Al comma 3, lettera f) è prevista l'istituzione di un ispettorato di ATOC per la vigilanza ed il controllo della gestione dei servizi

⁵ Il comma 3 dell'articolo 7 contiene un'importante contraddizione che di fatto rende inapplicabile la previsione normativa. Il DdL prevede che entro 24 dalla constatazione del decesso sia possibile il trasporto a cassa aperta indipendentemente dalla circostanza che sia intervenuto o meno l'accertamento di morte. Nel primo caso si tratta di salma il cui trasporto è autorizzabile dal sanitario, nel secondo caso si tratta di cadavere, il cui trasferimento è autorizzabile esclusivamente dagli uffici comunali. La questione, così come posta, determinerà difficoltà attuative e ricadute sui cittadini che si vedono negati il diritto di trasportare la salma ad esempio quando il decesso avviene in ospedale dove di frequente è eseguito l'accertamento di morte mediante ECG; condizione giuridica quest'ultima che trasforma la salma in cadavere da cui ne deriva che il trasporto deve avvenire a cassa chiusa e che quindi il corpo non può più essere esposto. La questione potrebbe essere risolta facendo riferimento esclusivamente al criterio temporale nel rispetto del periodo di osservazione(24 ore) come già previsto sia nell'art. 8 del D.P.R. n. 285/1990 (Regolamento di Polizia Mortuaria) che nell'art. 74 del DPR. n. 396/2000 (Regolamento dello Stato Civile), tralasciando il riferimento all'accertamento di morte.

⁶ Il DdL distingue tra casa funeraria e sala per il commiato: nel primo caso la salma può essere esposta, nel secondo caso il cadavere deve essere in cassa chiusa. Si tratta di elementi che caratterizzano l'offerta del servizio, non hanno particolari ricadute.

cimiteriali, ovvero di cimiteri, crematori, illuminazione elettrica votiva e per la polizia mortuaria. E' previsto che tale funzione possa essere delegata dall'ATOC all'ASL di riferimento che la esercita secondo quanto previsto dall'articolo 12. Si ripropone anche in questo caso il tema già trattato relativo alla ripartizione delle competenze tra Comune e ASL.

7. **Tumulazione aerata e caratteristiche dei feretri.** Con l'articolo 15 il DdL interviene per definire le caratteristiche della tumulazione aerata sull'intero territorio nazionale superando le attuali difformità regionali. Il medesimo articolo stabilisce le caratteristiche delle bare da utilizzare in occasione delle sepolture e delle cremazioni, prevedendo l'allineamento a recenti standard dell'ente italiano di normazione (UNI). Quest'ultimo provvedimento è di particolare interesse in quanto assicura la chiarezza normativa in una materia in cui non è chiara la ripartizione delle competenze tra Ministero della Salute e Regioni, soprattutto in tema di potestà autorizzativa all'uso delle casse e dei cofani costruiti con caratteristiche diverse da quelle previste dal DPR n. 285/90 .
8. **Aspetti concernenti la cremazione.** La normazione è diretta al superamento delle disparità di trattamento che sono conseguite alle diverse discipline successive alla L. 30 marzo 2001, n. 130. Il tema trattato merita dettagliati approfondimenti volti a superare alcune incertezze interpretative, soprattutto rispetto all'espressione della volontà del defunto, del coniuge o dei parenti, alla dispersione delle ceneri e all'affidamento delle ceneri, oltre ad altri aspetti che per brevità non si richiamano.

Osservazioni di carattere tecnico giuridico.

Il DdL innova la materia recependo elementi contenuti nella normativa regionale, quali la regolazione delle imprese di onoranze funebri, la legittimazione, nell'ordinamento italiano, delle case funerarie e delle sale del commiato, gli aspetti relativi alla cremazione e alla dispersione delle ceneri oltre ad altri elementi. Lo stesso DdL introduce elementi non contemplati dalla normazione regionale quali ad esempio gli Ambiti Territoriali Ottimali Cimiteriali (ATOC), da considerarsi quale forma di consorzio obbligatorio di funzioni dei Comuni con poteri di regolazione e affidamento della gestione delle complesse attività cimiteriali di esclusiva competenza comunale, al fine di introdurre elementi di ottimizzazione della gestione e dei costi.

La tecnica normativa utilizzata nel DdL suscita alcune perplessità.

E' previsto un deciso intervento volto all'adeguamento delle norme legislative e regolamentari emanate dalle Regioni ai fini della tutela dell'unità giuridica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, da effettuarsi entro i 18 mesi successivi all'intesa presa in Conferenza permanente

per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome, di cui è fatto più sopra.

E' poi previsto che con apposito regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro della salute, di concerto con altri Ministeri, previo parere della Conferenza unificata, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge (di cui al DdL), siano definite le norme attuative di esclusiva competenza statale, oltre che per le materie specificatamente individuate dalla legge, anche per le altre materie elencate al comma 2 dell'art. 23 del DdL (riprese in nota 2).

E' altresì rinviata all'approvazione del regolamento di cui sopra l'abrogazione delle norme del testo unico delle leggi sanitarie, di cui al RD n. 1265/34, nonché le norme del regolamento di polizia mortuaria di cui al DPR n. 285/90.

Nulla è poi segnalato rispetto agli interventi emendativi previsti rispetto alla L. 30 marzo 2001, n. 130 "Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri".

L'impostazione prevista dal DdL, che non ricorre al procedimento dell'esplicita abrogazione, prevede pertanto un periodo transitorio in cui vigono norme tra di loro non armonizzate, che potrebbero determinare non trascurabili difficoltà applicativa in una materia in cui è necessario il massimo rigore in quanto attiene ai diritti civili dei cittadini ed è stata oggetto di numerosi interventi dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Conclusioni.

Rinviando ad una più approfondita lettura del testo, si rilevano i seguenti elementi.

I punti 1, 2, 3, 7, ed alcuni aspetti del punto 8, sono presenti nella normativa di diverse Regioni.

Pertanto, i punti sopra elencati sono condivisibili nella loro impostazione generale, ma è necessaria una lettura di dettaglio per superare alcune contraddizioni cui si è fatto cenno nel testo del DdL 1611. In modo particolare sul tema della cremazione/dispersione delle ceneri, è necessario un approfondimento anche in collaborazione con le Amministrazioni Comunali (Uffici di Stato Civile). E' altresì condivisibile l'individuazione delle ATOC cui sono assegnate le funzioni derivanti dal DPR 285/90 obbligatorie dei Comuni circa la materia cimiteriale.

La proposta della costituzione di consorzi obbligatori tra Comuni, consente di superare le difficoltà sia giuridiche sia economiche spesso rappresentate dai Comuni di piccole dimensioni (meno di 5.000 abitanti). Il modello previsto è peraltro già sperimentato nell'organizzazione dei SUAP sovra comunali e dell'organizzazione della Polizia Locale sovra comunale.

Non è condivisibile l'estensione alle ASL della competenza in materia di sanzioni, di vigilanza relativa all'organizzazione di imprese e a temi attinenti al commercio.

Si ritiene infine critica l'impostazione di alcuni passaggi del DdL che non separano con precisione le competenze assegnate ai Sindaci e alle ASL. Si ritiene inoltre critica la tecnica legislativa prescelta, che procede per sovrapposizione e non per abrogazione.

Infine si chiede l'inserimento della seguente clausola di salvaguardia per le autonomie speciali: "Le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome applicano i contenuti della presente legge compatibilmente con i propri Statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione, tenuto conto delle peculiarità demografiche e territoriali di riferimento nell'ambito della propria autonomia organizzativa".

Roma, 3 marzo 2016