

Prot. N. (PRC/04/45343)

LA GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA

Vista la la legge regionale 29 luglio 2004 n. 19 "Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria" ed in particolare l'art. 2, comma 1 lettera a) laddove prevede che la Regione, nell'esercizio delle funzioni di indirizzo, coordinamento e alta vigilanza sulle materie disciplinate dalla Legge stessa, possa emanare apposite direttive agli Enti locali e alle Aziende sanitarie al fine di garantire comportamenti omogenei in ambito regionale a garanzia di diritti essenziali della popolazione;

Rilevato in particolare che molti Comuni hanno evidenziato difficoltà di natura interpretativa in ordine alla concreta attuazione di quanto previsto all'art.11 della citata legge riguardo alla cremazione, alla dispersione delle ceneri e all'affidamento personale delle stesse, con particolare riferimento alla definizione delle procedure necessarie per l'autorizzazione della dispersione e dell'affidamento personale;

Ritenuto dunque opportuno adottare ai sensi del richiamato comma 1, lettera a), dell'art. 2 della legge 19/2004 apposita direttiva allo scopo di assicurare modalità applicative uniformi sul territorio regionale in tema di autorizzazione alle pratiche sopracitate, così consentendo agli enti locali di operare in un quadro di maggiore chiarezza e certezza giuridica, adottando in forma tempestiva i provvedimenti conseguenti;

Atteso che il Coordinamento Autonomie Locali Emilia-Romagna nella seduta del 17 dicembre 2004 ha espresso - come risulta dal verbale della medesima, agli atti del Servizio Sanità Pubblica - parere favorevole alla proposta presentata dalla Direzione Generale Sanità e Politiche sociali, suggerendo modifiche che sono state puntualmente accolte nel documento risultante qui allegato;

Ritenuto di procedere, ai sensi del comma 1, lettera a) dell'art.2 della summenzionata legge regionale ed accolte le osservazioni emerse in sede di Coordinamento Autonomie Locali, alla approvazione della presente direttiva, quale strumento volto ad assicurare l'effettiva applicazione di

quanto previsto dall'art. 11 della più volte citata legge regionale a tutela dei diritti dei cittadini in quanto utenti delle attività funebri;

Dato atto, ai sensi dell'articolo 37, 4° comma della L.R. n. 43/2001 e della propria deliberazione n. 447/2003 del parere di regolarità amministrativa espresso dal Direttore Generale Sanità e Politiche Sociali dr Franco Rossi;

Su proposta dell'Assessore alla Sanità;

A voti unanimi e palesi;

DELIBERA

- 1) di approvare la allegata "Direttiva in merito all'applicazione dell'art. 11 della Legge regionale 29 luglio 2004 n. 19, Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria", che costituisce parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;
- 2) di pubblicare il presente atto sul B. U. della Regione Emilia-Romagna.

Direttiva in merito all'applicazione dell'art. 11 della legge regionale 29 luglio 2004 n. 19 "disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria".

Ai Sindaci dei Comuni della
regione Emilia-Romagna

Ai Direttori Generali delle Aziende
Sanitarie della Regione Emilia-
Romagna

In data 29 luglio 2004 il Consiglio regionale ha approvato la legge 29 luglio 2004 n. 19, recante la disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria, che è entrata in vigore il 13 agosto 2004.

Per tale legge sono già decorsi infruttuosamente i termini per l'eventuale impugnazione da parte del Governo innanzi alla Corte Costituzionale. Pertanto le norme contenute nella legge regionale n. 19/2004 sono da considerarsi pienamente legittime in quanto espresse in ambiti e materie di competenza regionale, cosicché nessuna dilazione nell'applicare la normativa risulta percorribile, se riferita a valutazioni di legittimità costituzionale in ordine al riparto delle competenze tra stato e Regioni.

L'art. 2, comma 1 lettera a), della legge in argomento prevede che la Regione eserciti funzioni di indirizzo, coordinamento e di alta vigilanza, al fine di garantire un trattamento adeguato, rispettoso e uniforme sul territorio regionale della persona defunta e delle ceneri derivanti da cremazione.

La regione intende avvalersi di tale facoltà per emanare la presente direttiva, avuto riguardo ai contenuti dell'art. 11 della legge e fornendo in particolare chiarimenti e indicazioni per quanto attiene ai diversi momenti:

- a) dell'autorizzazione alla cremazione;
- b) dell'autorizzazione alla dispersione delle ceneri;
- c) dell'affidamento personale delle ceneri.

a) L'autorizzazione alla cremazione è disciplinata dal comma 1 dell'art. 11, che prevede una apposita autorizzazione da parte del soggetto competente individuato dalla normativa statale e secondo le modalità stabilite dalla medesima, anche relativamente alle forme di manifestazione della volontà espressa dal defunto o dai suoi familiari. Considerato che tali profili di regolamentazione

afferiscono alla esclusiva competenza statale, per la loro più precisa determinazione non ci si può che riferire alle norme vigenti dello Stato. Pertanto, tenuto conto che le parziali innovazioni arrecate con l'art. 3 della Legge 130/2001 non appaiono tuttora operanti per effetto della mancata emanazione del regolamento governativo, per l'individuazione del soggetto competente all'autorizzazione e delle modalità con cui viene espressa la volontà del defunto o dei congiunti occorre tuttora rifarsi all'art. 79 del dPR 285/90, il quale dispone che la cremazione di ciascun cadavere venga disposta dal sindaco, sulla base della volontà testamentaria espressa in tal senso dal defunto. In mancanza di disposizione testamentaria, la volontà deve essere manifestata dal coniuge e, in difetto, dal parente più prossimo individuato secondo gli articoli 74 e seguenti del codice civile e, nel caso di concorrenza di più parenti nello stesso grado, da tutti gli stessi.

Per quanto riguarda l'applicazione del comma 4 dello stesso art. 79 del dPR 285/1990 si rimanda a quanto già stabilito con Circolare dell'Assessore alla Sanità n. 20 del 13 novembre 2002, la quale ha previsto che l'autentica della firma del medico che redige il certificato dal quale risulti escluso il sospetto che la morte sia dovuta a reato non sia necessaria caso per caso se detto certificato viene rilasciato dal medico necroscopo; ciò in quanto si è ritenuto di poter legittimamente sostituire l'autentica su ogni singolo certificato con una preventiva e generale comunicazione a tutti i Comuni compresi nell'ambito territoriale dell'azienda USL dell'elenco dei medici necroscopi operanti in quell'ambito, corredato dalle firme in originale degli stessi, per consentire eventuali riscontri che si rendessero necessari. Si rammenta infine che a tal riguardo l'art. 8, comma 2, della Legge regionale 19/2004, assegna al Direttore generale di ciascuna Azienda Unità sanitaria locale la competenza a nominare i medici necroscopi.

b) La dispersione delle ceneri è disciplinata dal comma 2 dell'art. 11, che prevede una apposita autorizzazione da parte del soggetto competente individuato dalla normativa statale, stabilisce i luoghi in cui tale operazione può avvenire, precisandone condizioni e limiti, e individua i soggetti che possono eseguirla.

Si tratta di una importante innovazione introdotta dalla legge regionale che consente di attuare una previsione già contenuta anch'essa nella legge 130/2001, ma per i motivi sopraesposti sino ad ora rimasta inoperante; le previsioni della legge regionale consentono dunque di rendere effettiva e pienamente lecita una procedura che risultava carente di regolamentazione ma che era presente nella sensibilità generale come forma alternativa alle pratiche funerarie consuete.

Il mutato contesto costituzionale delle competenze regionali ha dunque permesso che tale procedura venisse regolamentata, in questa come in altre regioni, pur con gli indispensabili rinvii a quella parte della normativa statale che costituisce tuttora l'unica fonte abilitata a intervenire su alcuni ambiti.

Pertanto l'autorizzazione alla dispersione delle ceneri va disposta dal soggetto individuato nell'art. 411 del Codice penale, come modificato dall'art. 2 della legge

130/2001, cioè dall'Ufficiale dello stato civile che, come noto, coincide con il sindaco o persona da questi delegata.

La competenza al rilascio dell'autorizzazione alla dispersione delle ceneri attiene concretamente all'Ufficiale di stato civile del Comune ove è avvenuto al decesso; tuttavia in caso di decesso di un cittadino della Regione Emilia-Romagna avvenuto in altra Regione, si ritiene che detta autorizzazione possa in alternativa essere disposta anche dall'Ufficiale di stato civile del Comune di residenza anagrafica del deceduto.

Nel caso invece di dispersioni di ceneri già tumulate, secondo quanto previsto dal comma 6 dell'art. 11, l'autorizzazione compete all'Ufficiale di stato civile del Comune ove sono custodite le ceneri.

Quanto alle forme di espressione della volontà, sia la normativa regionale che quella nazionale si limitano a stabilire che la dispersione delle ceneri venga consentita in base alla espressa volontà del defunto. Pertanto appaiono certamente idonee allo scopo tutte le forme individuate dalla legge che consentano di far emergere esplicitamente e direttamente la volontà del defunto, quali, ad esempio, le disposizioni testamentarie, le dichiarazioni autografe, dichiarazioni sottoscritte esplicitamente a tal fine (nell'ambito, ad esempio, di iscrizione ad associazione riconosciuta che abbia tra i propri fini quello della cremazione dei cadaveri), o altre forme di manifestazione di volontà ritualmente rese di fronte a pubblici ufficiali.

Peraltro, tenendo conto che la normativa non si sofferma sulle specifiche forme nelle quali debba manifestarsi detta volontà, dovrà altresì ritenersi valido, analogamente a quanto avviene nella disciplina dell'autorizzazione alla cremazione, il riferire da parte dei congiunti che il defunto aveva manifestato verbalmente in vita la volontà di dispersione delle proprie ceneri; poiché tale procedura non è esplicitamente regolamentata dalla norma statale, si ritiene che la volontà del defunto possa essere certamente provata mediante dichiarazione ritualmente resa dal coniuge, ove presente, e da tutti i congiunti di primo grado di fronte a pubblici ufficiali, e la cui sottoscrizione sia appositamente autenticata.

Resta inteso che qualora nuove norme nazionali intervengano a regolare la materia, non ci si potrà che riferire alle stesse in ordine alle modalità di espressione della volontà del defunto.

Per quanto riguarda i luoghi in cui può avvenire la dispersione delle ceneri e i soggetti competenti ad eseguire la stessa, occorre riferirsi a quanto espressamente previsto nel comma 2 dell'art. 11, con la precisazione che, ovviamente, la autorizzazione alla dispersione potrà riguardare solo luoghi che insistono sul territorio regionale.

Nell'atto di autorizzazione alla dispersione rilasciato dall'ufficiale di stato civile andranno quindi opportunamente indicati:

1. la persona incaricata di eseguire la dispersione delle ceneri, tenuto conto dell'eventuale volontà espressa del defunto in tal senso, o, in mancanza di questa, individuata fra i soggetti citati dal richiamato comma 2 dell'art. 11 e nell'ordine riportato dallo stesso;

2. il luogo, anche sommariamente individuato nel caso di dispersione in natura, ove avverrà la dispersione delle ceneri, secondo quanto disposto in vita dal defunto o, in alternativa, in base a quanto indicato dalla persona autorizzata alla dispersione, come individuata al punto precedente.

c) L'affidamento personale delle ceneri è regolamentato dal combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 11 i quali prevedono:

1. la previa consegna delle ceneri all'avente diritto individuato tra i soggetti richiamati al comma 3. L'urna consegnata dovrà essere opportunamente sigillata e dovrà riportare i dati anagrafici del defunto. La consegna dell'urna cineraria avviene da parte del gestore del crematorio, il quale, ai sensi della legislazione nazionale, sottoscrive il verbale di cui all'articolo 81 del DPR 10/9/1990, n. 285, previa verifica della presenza della necessaria autorizzazione al trasporto verso il luogo di destinazione finale dell'urna,
2. la successiva possibile destinazione dell'urna ad un affidatario, in alternativa alla sua tumulazione o interrimento, in base alla volontà espressa dal defunto,
3. l'annotazione in apposito registro comunale delle generalità dell'affidatario unico e del defunto,
4. la indicazione di prescrizioni circa le modalità e le condizioni di conservazione dell'urna in modo da garantirne la sicurezza da ogni profanazione e dal punto di vista igienico-sanitario nonché l'identificazione dei dati anagrafici del defunto; tali prescrizioni possono essere contenute in apposito regolamento comunale, al quale l'atto di affidamento deve fare riferimento, oppure volta per volta nell'atto di affidamento stesso.

La competenza in ordine alla adozione dell'atto di affidamento personale spetta al Comune in cui avviene la conservazione delle ceneri.

L'atto di affidamento esaurisce i suoi effetti nell'ambito del territorio del Comune che lo ha adottato, in ragione del fatto che le prescrizioni dal medesimo dettate all'affidatario non possono che risultare applicabili in quello specifico ambito territoriale. Pertanto, ove l'affidatario decida di trasferire le ceneri ad altro luogo, sarà necessario richiedere un nuovo atto di affidamento da parte del nuovo Comune.

Si rammenta che spetta ai Comuni l'approvazione del regolamento con il quale definire tutte le garanzie per l'affidamento personale delle ceneri, ma che in attesa di tale regolamento la messa in atto delle procedure per l'affidamento personale è comunque dovuta, nel rispetto della volontà del defunto, attraverso l'inserimento delle prescrizioni nell'atto di affidamento. Per la definizione delle prescrizioni e delle regole di carattere igienico-sanitario che andranno osservate dall'affidatario e che devono essere contenute nel regolamento o nel singolo atto di affidamento, i

Comuni possono avvalersi della collaborazione istituzionale dell'Azienda USL competente per territorio.

La volontà del defunto nell'ambito di tale procedura dovrà essere in ogni caso accertata in riferimento a questa specifica modalità di conservazione delle ceneri, prescelta dal defunto in alternativa alle altre forme consuete quali l'interramento o la tumulazione; altrettanto la volontà del defunto dovrà essere espressa ed accertata per quanto riguarda la specifica individuazione dell'affidatario unico.

E' dunque necessario che il defunto abbia scelto in vita questa forma di conservazione delle ceneri ed abbia indicato espressamente il nominativo della persona a cui le ceneri devono essere affidate; si ritiene tuttavia che, nel caso in cui il defunto abbia disposto genericamente la famiglia come soggetto affidatario, si possa comunque dar corso all'affidamento al coniuge o ai parenti di primo grado previo accordo di tutti gli stessi nell'individuare l'affidatario unico da indicarsi nell'atto comunale.

Per quanto riguarda infine le forme di manifestazione della volontà del defunto si ritiene di poter far riferimento a quanto già argomentato in merito alla dispersione delle ceneri, fermo restando che la volontà dovrà in questo caso essere espressa con specifico riferimento anche all'affidatario, come sopra detto.

In considerazione del fatto che la legge regionale ha prescelto quale forma dell'affidamento delle ceneri quella dell'"affidamento personale", si richiama ad una attenta sorveglianza da parte dei Comuni affinché si eviti l'affidamento di più urne cinerarie ad un solo soggetto non appartenente all'ambito familiare o di parentela, allo scopo di evitare che surrettiziamente possano instaurarsi eventuali forme di gestione privata della conservazione delle ceneri.

Visto quanto sopra si richiama l'attenzione degli Enti in indirizzo alla piena applicazione, per quanto di competenza, delle disposizioni di legge nonché delle indicazioni contenute nella presente direttiva al fine di evitare il diniego dei diritti riconosciuti alla popolazione, o ingiustificati trattamenti differenziati, che si ritengono particolarmente lesivi della dignità delle persone defunte e dei diritti dei loro congiunti.