

PROPOSTA DI LEGGE

N.ro 180/10^a

Banno
24.10.16
[Signature]



Consiglio regionale della Calabria

3^a COMM. CONSILIARE

On. Sinibaldo Esposito

Gruppo NCD

2^a COMM. CONSILIARE

Proposta di Legge avente per oggetto:

**“Disciplina in materia funeraria, di polizia mortuaria, di cremazione,
affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri”**

Consiglio Regionale della Calabria

PROTOCOLLO GENERALE

Prot. n. 40952 del 24.10.16

Classificazione 02.05

RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO
ALLA PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE

Oggetto:

«Disciplina in materia funeraria, di polizia mortuaria, di cremazione, affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri»

È certamente difficile trattare temi che investono l'etica, le credenze religiose, la sensibilità personale, ma è doveroso, per il legislatore, quando necessario, affrontarli tenendo elettivamente presenti gli aspetti di carattere amministrativo, organizzativo e gestionale da essi sottesi, fornendo indicazioni rispondenti alle esigenze della cittadinanza, che nel contempo agevolino l'attività delle amministrazioni e degli operatori del settore.

Entrando nel merito della proposta, si precisa che questa è stata elaborata tentando di evitare di riproporre principi consolidati dalla normativa statale, viceversa articolandola in modalità concorrente con la prima, tanto da colmare gli "spazi vuoti" lasciati da questa (si pensi che i Ministeri interessati avrebbero dovuto produrre la riforma del regolamento di polizia mortuaria entro i 6 mesi successivi alla promulgazione della legge sulla cremazione, n. 130 del 30.3.2001), fornendo indirizzi ai Comuni per formulare, comunque modulandoli in relazione alle esigenze e disponibilità locali, specifiche regolamentazioni che consentano loro di dare valide risposte alle comunità di riferimento.

Con la presente legge ci si preoccupa di dare risposta a diversi fabbisogni, non solo sulla cremazione, ma anche in materia di attività funebri, cimiteriali e di polizia mortuaria, anche mutuando da altre realtà regionali indicazioni condivisibili, compatibili con le esigenze della popolazione calabrese e le caratteristiche orografiche del territorio.

Partendo dalla considerazione della **cremazione**, si rileva che la legge 30 Marzo 2001, n. 130, recante: "Disposizioni in materia di cremazione e di dispersione delle ceneri", **all'articolo 6** (*"Programmazione regionale, costruzione e gestione dei crematori"*) **sancisce che** *«Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni elaborano 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».*

Nel volgere degli anni trascorsi dall'emanazione della norma, numerose sono state le Regioni che hanno regolamentato la materia, in ciò indotte, probabilmente, oltre che dal convincimento di avviare o incrementare questa pratica funeraria in ragione di crescenti richieste, anche dalle progressivamente ridotte capacità di accoglimento delle salme nei cimiteri, in una fase successiva all'ampliamento di quelli esistenti o alla progettazione di nuovi.

La cremazione è una pratica funeraria in forte crescita in Europa¹.

In Italia, le regioni dove la cremazione è maggiormente praticata (rapporto percentuale tra le cremazioni eseguite nella regione ed il dato nazionale) sono tutte al Nord: Lombardia (24,5%), Piemonte (14,8%) ed Emilia Romagna (12,5%)ⁱⁱ.

Nelle statistiche manca il dato relativo alla regione Calabria, in quanto inglobato in quello della regione cui afferiscono le richieste Calabresi (in genere, si tratta dell'impianto di Montecorvino Pugliano, in provincia di Salerno, del quale si disconoscono i dati, in quanto non forniti)ⁱⁱⁱ.

In riferimento al fabbisogno presunto, si consideri che nella regione Campania, che ha un numero di residenti pari a 5,869 milioni, sono attivi n. 2 impianti (Cava dei Tirreni e Montecorvino Pugliano) che accolgono le richieste delle regioni viciniori.

Questa osservazione rileva in considerazione del fatto che la realizzazione, l'attivazione e la gestione di impianti di cremazione comporta ingenti spese.

Sia sufficiente considerare il costo per l'approntamento di sistemi di abbattimento delle emissioni in atmosfera, necessariamente da adottarsi, anche per rassicurare le popolazioni su timori di inquinamento.

Sono questi i motivi per cui, alla raccolta di dati di cui all'articolo 3) della proposta di legge, relativi al numero di cremazioni/anno, considerate le caratteristiche orografiche della regione, sono definiti numero e siti in cui allocare crematori.

Ciò senza tralasciare di considerare l'esistente (prossimamente entrerà in funzione crematorio nel Comune di Carpanzano - Cs).

Si consideri, infine, l'impiego dei forni per la cremazione di ossa provenienti dalle esumazioni o estumulazioni o per alleggerire gli ossari comuni.

Da discutere se prevedere, nella norma, l'esecuzione di prelievi biologici previamente alla cremazione e, soprattutto, le loro modalità di conservazione, manca nelle norme delle altre regioni.

Del resto, si consideri che la cremazione di ossa rinvenute in occasione della cessazione della concessione, da estumulazioni o esumazioni, avviene dopo 20 o 10 anni oppure, per i prodotti abortivi, dopo breve tempo, senza che sia prevista l'esecuzione di prelievi e la loro conservazione.

Parte della proposta regolamentare riguarda attività di **polizia mortuaria**.

Si identifica, in aggiunta alle figure professionali già individuate dalla vigente normativa per l'espletamento degli accertamenti necroscopici di cui all'art. 4 DPR 285/1990 e dell'art. 74 DPR 396/2000 (Regolamento per la semplificazione e la revisione dell'Ordinamento di Stato Civile), il **medico di medicina generale**.

Evidentemente, questa possibilità potrà realizzarsi previa accordi con le associazioni di categoria.

Gli accertamenti necroscopici hanno un costo ingente per le Aziende territoriali, sia in ragione del numero di unità lavorative da impiegare per evadere le richieste, sia per i rimborsi spese generati dall'impiego dei mezzi per recarsi nelle sedi in cui effettuare l'accertamento.

Da qui l'esigenza di pervenire a specifico accordo, in sede di contrattazione decentrata, con i MMG, per l'assolvimento della specifica incombenza, che a costoro importerebbe ben modesto carico di lavoro aggiuntivo, in quanto già tenuti a redigere la scheda ISTAT.

In altri termini: le spese da sostenere per corrispondere il dovuto ai MMG sarebbero compensate dal risparmio conseguito per attivare professionalità delle Aziende pubbliche.

Il **certificato necroscopico** ha come contenuto l'attestazione dell'avvenuto accertamento dell'effettività della morte, attraverso il riconoscimento dei cosiddetti "segni della morte" fugando, così ogni dubbio di morte apparente.

Questo accertamento consente di procedere alla rimozione del cadavere, al suo confezionamento in feretro e sepoltura.

Attualmente, in alcuni Comuni sono state attivate **sale per il commiato**.

Peraltro, manca una regolamentazione che specifichi per quali salme è consentito il **trasporto** in queste sedi e con quali modalità.

A questo intende ovviare la previsione normativa, consentendo il trasporto in cassa aperta, in condizioni che non ostacolino eventuali manifestazioni di vita, limitatamente al territorio comunale.

Nonostante altre regioni consentano il trasporto del deceduto in cassa aperta, per tutto il territorio regionale con successiva acquisizione, dalla ditta di onoranze funebri, di dichiarazione di avvenuto confezionamento in cassa secondo le prescrizioni di legge, questa possibilità non si ritiene possa essere accolta anche nella Nostra regione, in considerazione dei tempi di percorrenza e delle caratteristiche orografiche.

Comunque, qualora si ritenesse di integrare la norma in fieri con questa estensione dell'operatività delle ditte di onoranze funebri, non sussisterebbero problemi ad includerla, anche prevedendo la tipologia di "sigillo" che le ditte dovrebbero apporre sul feretro prima della tumulazione.

Il modello cimiteriale è quello di costituire una città dei morti, speculare alla città dei vivi.

Peraltro, il cimitero andrebbe principalmente pensato e progettato quale area in cui accogliere dei visitatori.

Siffatta impostazione avrebbe richiesto, ab initio, una diversa organizzazione e gestione degli spazi cimiteriali, che non solo non sono stati progettati per rispondere alle esigenze dei visitatori, ma del tutto neppure consentono il rispetto delle volontà espresse dal defunto quando era in vita, indicando ai propri familiari la destinazione del proprio cadavere.

Quando la destinazione non è la cremazione, sarebbe doveroso che il Comune consentisse la possibilità di scelta tra essere inumato e tumulato^{iv}.

Possibilità frequentemente impedita, nei grandi centri, dalla saturazione dell'area cimiteriale.

A questo punto, fatta salva la possibilità di ampliare i cimiteri esistenti o progettarne di nuovi, per fronteggiare l'emergenza ma principalmente per meglio regolamentare le attività cimiteriali, anche attraverso una maggiore attenzione da riservarsi a queste problematiche da parte delle amministrazioni comunali, si reputa indispensabile prevedere il recupero di spazi concessi in perpetuità ma per i quali non sussistono interessi di familiari al loro mantenimento, oppure per rinegoziare concessioni attualmente stipulate per eccessivi periodi di tempo (inumazioni 99ennali).

In pratica, nelle realtà in cui stiamo vivendo, con risorse economiche limitate, abbiamo l'esigenza di recuperare loculi, terreni per inumazione, cappelle private in degrado, concessioni per le quali non sussistono interessi al loro mantenimento da parte di eventuali eredi del primitivo concessionario, facendole ritornare nella disponibilità dei Comuni.

Altro aspetto riguarda la modulistica in uso, che si ritiene opportuno uniformare per tutto il territorio regionale, ponendo specifico obbligo, anche in termini di revisione, al Dipartimento Tutela della Salute.

Nella proposta di legge è stato riservato un articolo al trattamento da riservarsi ai **prodotti abortivi** ed ai **nati morti**.

Si è voluta considerare l'esigenza dei genitori di bambini mai nati, di dargli sepoltura in area cimiteriale riservata, anche assegnandogli un nome.

Nel contempo, si è affrontato il problema legato al seppellimento di aborti di differente età gestazionale, che spesso pongono difficoltà (e costi considerevoli) alle Aziende Ospedaliere, per il loro smaltimento, in carenza di impianto locale di cremazione.

Diversi altri problemi sarebbe utile affrontare nel predisporre regolamentazione del settore di cui si discute, contemperando il dovuto rispetto delle credenze religiose e sensibilità familiari con l'esigenza di disporre cimiteri che consentano di dare adeguata sepoltura ai deceduti, con le diverse modalità possibili.

Tra gli altri, ci si potrebbe porre il problema relativo ai cimiteri islamici o greco ortodossi, emerso in conseguenza degli effetti demografici dell'immigrazione.

Si consideri che attualmente, in Italia abbiamo oltre 3,5 milioni di stranieri di cui il 34% circa è rappresentato da islamici.

Il problema si può rinviare alle generazioni future oppure all'esito di specifico studio.

¹ Dati sulla diffusione della pratica crematoria in Europa e nel mondo nel **2013**
(statistiche elaborate dalla Cremation Society of Great Britain).

nazione	cremazioni 2013	cremazioni 2012	n. crematori	cremazioni 2013 in % sui decessi
Austria	30.591	28.004	11	38,25%
Belgio	58.890	55.681	17	54,01%
Danimarca	42.349	40.909	20	80,71%
Finlandia	23.702	22.648	22	46,05%
Francia	191.503	179.007	163	34,14%
Germania	468.700	414.050	165	54,50%
Gran Bretagna	436.280	425.784	270	75,15%
Irlanda	4.041	3.732	4	13,46%
Islanda	606	489	1	27,36%
Italia	110.710	101.842	66	18,43% (600.744 decessi totali)
Lussemburgo	2.276	2.208	1	59,55%
Norvegia	15.725	15.455	24	38,05%
Paesi Bassi	86.018	83.379	76	60,96%

Portogallo (solo Lisbona)	3.994	3.682	18	53,65%
Repubblica Ceca	85.800	85.342	27	78,60%
Romania	839	859	3	0,34%
Serbia	3.061	2.878	2	20,01%
Svezia	72.310	71.575	62	90,40%
Svizzera	53.205	50.567	28	82,11%

ii

CREMAZIONI DI CADAVERI ANNI 2010-13 (distinte per Regioni)

Regione	2010		2011		2012		2013		2013/2012	
	N° Cremaz.	% Tot. Italia	N° Cremaz.	N° Cremaz.	% Tot. Italia	% Tot. Italia	N° Cremaz.	% Tot. Italia	+/- N° Cremaz.	+/- % Cremaz.
Valle d'Aosta	418	0,5%	697	0,8%	603	0,6%	618	0,6%	15	2,5%
Trentino Alto Adige	1.429	1,8%	1.456	1,6%	1.693	1,7%	1.789	1,6%	96	5,7%
Friuli Venezia Giulia	2.933	3,8%	3.166	3,6%	3.357	3,3%	4.137	3,7%	780	23,2%
Piemonte	9.489	12,2%	11.303	12,8%	13.968	13,7%	16.374	14,8%	2.406	17,2%
Lombardia	21.462	27,5%	23.198	26,2%	26.191	25,7%	27.167	24,5%	976	3,7%
Veneto	9.839	12,6%	11.233	12,7%	12.541	12,3%	13.298	12,0%	757	6,0%
Liguria	6.395	8,2%	6.957	7,9%	7.548	7,4%	7.336	6,6%	- 212	-2,8%
Emilia Romagna	7.779	10,0%	9.154	10,3%	12.157	11,9%	13.793	12,5%	1.636	13,5%
Toscana	7.810	10,0%	9.047	10,2%	9.160	9,0%	9.931	9,0%	771	8,4%
Marche	797	1,0%	1.279	1,4%	1.610	1,6%	1.211	1,1%	- 399	-24,8%
Umbria	561	0,7%	586	0,7%	772	0,8%	758	0,7%	-14	-1,8%
Lazio	8.158	10,5%	8.899	10,1%	10.458	10,3%	11.211	10,1%	753	7,2%
Campania	-	-	-	-	-	-	472	0,4%	-	-
Puglia	484	0,6%	633	0,7%	800	0,8%	997	0,9%	197	24,6%
Sicilia	187	0,2%	435	0,5%	166	0,2%	591	0,5%	425	256,0%
Sardegna	189	0,2%	499	0,6%	818	0,8%	1.027	0,9%	209	25,6%
Totale Italia	77.930	100,0%	88.542	100,0%	101.842	100,0%	110.710	100,0%	8.868	8,7%

CREMAZIONI DI CADAVERI ANNI 2011-13 (distinte per località di impianto di esecuzione)

Regione	Comune	2011		2012		2013		2013/2012	
		N° Cremaz.	% Tot. Italia	N° Cremaz.	% Tot. Italia	N° Cremaz.	% Tot. Italia	+/- N° Crem.	+/- % Crem.
Campania	Cava dei Tirreni (7)	-	-	-	-	472	0,4%	472	-
	Montec. Pugl. (8)	-	-	-	-	-	-	-	-
	Tot. Campania	-	-	-	-	472	0,4%	-	-
Puglia	Bari	633	0,7%	800	0,8%	997	0,9%	197	24,6%
	Tot. Puglia	633	0,7%	800	0,8%	997	0,9%	197	24,6%
Sicilia	Messina (1)	-	-	-	-	-	-	-	-
	Palermo	435	0,5%	166	0,2%	591	0,5%	425	256,0%
	Tot. Sicilia	435	0,5%	166	0,2%	591	0,5%	425	256,0%
Sardegna	Cagliari	299	0,3%	501	0,5%	630	0,6%	129	25,7%
	La Maddalena	55	0,1%	68	0,1%	39	0,0%	-29	-42,6%
	Sassari (9)	145	0,2%	249	-	358	0,3%	109	43,8%
	Tot. Sardegna	499	0,6%	818	0,8%	1.027	0,9%	209	25,6%
TOTALE ITALIA		88.542	100,0%	101.842	100,0%	110.710	100,0%	8.868	8,7%

Fonte: Federutility Servizi Funerari (SEFIT) – Aggiornamento: 04/07/2014

Note:

- (1) Non operativo
(2) Operativo dal 7.10.2013
(3) Operativo fino al 16.9.2011 (per sostituzione)
(4) Operativo dal 11.2.2013
(5) Chiuso dal 5.9.2011 (non a norma)
(6) In ristrutturazione: cremazioni effettuate ai fini di collaudo
(7) Operativo dal 4.6.2013
(8) Dati non forniti dal gestore dell'impianto
(9) Operativo dal 7.1.2010

FORME DI SEPOLTURA IN ITALIA NEL 2013 (Stime)

Tipologia	N°	%
Inumazione (in terra)	199.748	33,25%
Tumulazione (in loculo e in tomba)	290.286	48,32%
Cremazione	110.710	18,43%
Totale	600.744	100,00%

FORME DI SEPOLTURA IN ITALIA NEL 2014 (Previsioni)

Tipologia	N°	%
Inumazione (in terra)	196.625	32,50%
Tumulazione (in loculo e in tomba)	293.425	48,50%
Cremazione	114.950	19,00%
Totale	605.000	100,00%

Relazione tecnico finanziaria

Titolo – Legge regionale : **“Disciplina in materia funeraria, di polizia mortuaria, di cremazione, affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri”**.

La presente legge, recante esclusivamente disposizioni di carattere meramente ordinamentale, per l’attuazione dei suoi scopi o funzioni non necessita di fondi da assegnare. A tal fine non sono previsti oneri, né occorre impegnare fondi previsti nel bilancio della Regione Calabria.

Tab. 1 Oneri finanziari

Articolo	Descrizione spesa	Tipologia I o C	Carattere temporale A o P	Importo
1	Alla Regione sono assegnati compiti di programmazione ,indirizzo, coordinamento, vigilanza per disciplinare mediante direttive agli Enti locali ed agli Enti del Servizio sanitario regionale i servizi e le funzioni in ambito necroscopico, funebre, cimiteriale, polizia mortuaria,cremazione.	I	P	0,00

Tab. 2 Copertura finanziaria:

n. U/cap.	anno 2016	anno 2017	anno 2018	totale
	Nulla	Nulla	Nulla	Nulla
Totale	0,00	0,00	0,00	0,00

REGGIO CALABRIA li 24.10.2016

On. Sinibaldo ESPOSITO (NCD)

