

**I SERVIZI FUNERARI
TRA NUOVE REGOLE E ANTICHI DOVERI**

28 settembre 2000
Roma
Museo del Risorgimento

Il regolamento nazionale

OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI
Sottosegretario al Ministero della Sanità

1. Il nuovo regolamento di polizia mortuaria

Nella mia ancor breve esperienza di Sottosegretario di Stato per la Sanità con delega in materia di polizia mortuaria, ho avuto modo di constatare l'interesse degli operatori del settore, in linea con quello dell'Amministrazione sanitaria, per una rapida conclusione dell'iter approvativo dello schema di nuovo Regolamento di polizia mortuaria, che sostituisce quello approvato con D.P.R. 10/9/1990, n. 285.

Credo siate ormai tutti a conoscenza che detto schema è stato trasmesso per il parere di competenza ai Ministeri concertanti della Giustizia e dell'Interno e che al momento si è in attesa di acquisire il parere di quest'ultimo Ministero, parere che ho personalmente sollecitato.

Desidero al riguardo assicurare l'uditorio di ritenermi personalmente impegnata a fare tutto il possibile perché si pervenga in tempi brevi alla sua emanazione. Il ritardo finora accumulato sta rendendo difficilmente giustificabili ulteriori rinvii.

Fatta questa doverosa premessa, ritengo utile ricordare che l'esigenza di procedere alla modifica del vigente Regolamento, (benché sia stato emanato nel 1990 e quindi non molto tempo fa) fu avvertita dal Consiglio Superiore di Sanità, avendo lo stesso Consiglio preso atto:

- delle difficoltà, sempre crescenti, dei Comuni nel soddisfare le necessità di sepoltura,
- della forte spinta a riconsiderare il sistema di tumulazione consentito nel nostro Paese,
- della necessità che, in ambito funebre, le esigenze di tutela della salute pubblica si coniughino con un sistema integrato di servizi nei quali il ruolo dei soggetti pubblici e privati sia uniformato al rispetto per le persone colpite dal lutto.

In effetti il Consiglio Superiore di Sanità, nel dare mandato al competente Dipartimento del Ministero di provvedere ad una organica ed incisiva modifica regolamentare, ha anche fornito indicazioni ed orientamenti sugli obiettivi da perseguire, tenendo conto anche di significative esperienze già maturate all'estero e di peculiarità e tradizioni proprie della società italiana.

2. Funzioni centrali di sanità pubblica e funzione regionali

Prima di passare alla illustrazione delle soluzioni ipotizzate per dare seguito agli indirizzi forniti dal Consiglio Superiore di Sanità, ritengo di non potermi esimere da alcune considerazioni di carattere generale ed allo stesso tempo di natura politica.

In questi ultimi tempi è particolarmente accentuata la polemica fra coloro che intendono devolvere le funzioni centrali di sanità pubblica al livello regionale; e chi intende mantenere un ruolo di indirizzo allo Stato.

Altro terreno sul quale vi è diversità di opinioni fra gli schieramenti politici è quello del principio di sussidiarietà, visto in un senso più o meno accentuato dalle parti in causa.

C'è chi vede nel mercato la soluzione e la regolazione di tutti i problemi e conflitti; e c'è chi invece ritiene che ci possano essere diverse graduazioni nel trasferimento di funzioni fra i vari livelli di governo.

Il settore funebre e cimiteriale non è estraneo a queste problematiche.

Si tratta di un settore doppiamente protetto:

- 1) nei cimiteri, demanio dei Comuni, secondo quanto stabilito dal codice civile, dove sono interdetti, nelle concessioni di tombe, il lucro e la speculazione;
- 2) nel settore funebre, nel quale il sistema di garanzie è affidato ai Comuni, che sono tenuti ad effettuare il trasporto delle salme dal luogo del decesso a quello intermedio di sosta temporanea ed al cimitero.

La sanità pubblica garantisce la certificazione dell'effettività della morte e per mezzo delle strutture sanitarie fornisce locali di osservazione/sosta salme e le camere ardenti, per lo più a seguito di decesso in ospedale.

Il trasporto funebre, che ad inizio secolo era la funzione predominante del funerale, ha visto ridimensionare il proprio ruolo, a vantaggio di una maggiore attenzione all'esteriorità dello stesso, sia per quanto concerne la bara, sia per il cerimoniale.

La cremazione, da scelta elitaria e prevalentemente di schieramento anticlericale, è ormai divenuta in molte zone del Paese una pratica funebre cui si fa ricorso sempre più spesso per motivi ambientali ed economici.

Intervenire con un regolamento governativo in questo scenario così rapidamente e sommariamente tratteggiato, specie se questo regolamento intende incidere realmente nei cambiamenti, può impattare su aspettative, su interessi economici più o meno consolidati e su modi di fare consuetudinari.

La scelta da noi operata, confortata dagli indirizzi prestabiliti dal Consiglio Superiore di Sanità, è stata di non limitarci ai soli aspetti sanitari, ma di utilizzare il provvedimento per governare i processi di cambiamento in atto nella società.

3. Pubblico e privato nei servizi cimiteriali

Il principale di tali processi era la identificazione e la regolazione dell'attività funebre.

Un ulteriore aspetto era la assoluta neutralità del regolamento nei confronti del nodo sollevato dall'Autorità Garante per la concorrenza, cioè la possibilità o meno dei Comuni di ricorrere all'esclusiva nel servizio dei trasporti funebri a pagamento. Non a caso nel trasmettere lo schema di regolamento al Ministero dell'Interno per il prescritto concerto è stato esplicitamente chiesto se in base all'attuale normativa sussiste ancora detta possibilità di esclusiva.

Un altro nodo rilevante era dato dalla possibilità di innescare processi innovativi nelle tecnologie utilizzate in Italia per portare alla scheletrizzazione i cadaveri in tempi adeguati con esigenza di igiene, di permanenza della memoria e di attuale penuria delle disponibilità di posti salma.

Infine viene chiaramente definito il campo di intervento dei privati imprenditori, associazioni no profit, imprese pubbliche locali, nella gestione dei cimiteri.

Abbiamo consapevolmente scelto di non privatizzare la gestione cimiteriale, non solo in quanto non ci è consentito per via regolamentare, data la potestà dei Comuni sui cimiteri, ai sensi dell'art.824 del codice civile, ma per intima e profonda convinzione che lo Stato, per il tramite del Comune, debba garantire la sepoltura a tutti coloro che ne hanno la necessità e al tempo stesso mantenere in stato decoroso i cimiteri, per perpetuare la memoria collettiva dei defunti.

La scelta da noi compiuta va nella direzione di continuità col passato, di conferma delle caratteristiche di socialità del cimitero, servizio indispensabile dei Comuni.

4. Misure contro la carenza dei posti salma

Lo schema di nuovo regolamento tiene conto innanzi tutto delle motivazioni che sono all'origine della constatata grave carenza di posti salma specie nei cimiteri delle città di medie e grandi dimensioni. Tali motivazioni sono state individuate:

- in una diffusione di massa delle tumulazioni, registrata negli ultimi decenni, sia a carattere individuale che familiare. A questa diffusione di massa non ha fatto riscontro un'adeguata diffusione della pratica della cremazione;
- e nella crescente incidenza di salme inconsunte al termine del periodo ordinario di inumazione o all'atto della estumulazione.

Si è conseguentemente ipotizzato un insieme di interventi capaci, nel medio e lungo periodo, di ripristinare il carattere rotatorio delle sepolture, riducendo considerevolmente il tempo necessario alla completa scheletrizzazione della salma.

In particolare è stata prevista la realizzazione di un tipo di loculo cosiddetto "ad aerazione controllata", alternativo al loculo stagno tradizionale, così che la durata della tumulazione può essere contenuta nel limite dei 10 anni ed essere in tal modo parificata, di fatto, alla inumazione.

Per incentivare la realizzazione di una rete nazionale di impianti crematori, è stata prevista, nell'ambito di un piano regionale di coordinamento, l'installazione di almeno un impianto in ogni Regione entro sei anni dall'entrata in vigore del Regolamento ed entro dodici anni, a decorrere dalla stessa data per ciascun ambito con mortalità superiore a quattromila decessi annui.

Per il pieno utilizzo, su tutto il territorio nazionale, del patrimonio cimiteriale realizzato prima dell'entrata in vigore del D.P.R. 285190 sono stati individuati criteri derogatori per i casi di non conformità alla norma sopravvenuta.

Al fine di evitare manovre speculative in materia di sepolture, è stato previsto che l'ingresso di soggetti privati - in qualità di costruttori e/o gestori - debba accompagnarsi ad una serie di cautele quali:

- la fissazione delle tariffe da parte dell'organo comunale competente,
- l'esistenza di un piano regolatore cimiteriale e di un regolamento comunale.

È stato previsto anche che il Comune possa operare attraverso imprese pubbliche a totale o prevalente partecipazione pubblica locale, nel rispetto di vincoli ben precisi.

5. Snellimento ed innovazione nelle procedure

Passiamo ora ad indicare ulteriori obiettivi perseguiti nello schema di regolamento:

- la possibilità di espansione dei cimiteri verso i perimetri delle attuali zone di rispetto, da sottrarre comunque a forme di speculazione edilizia,
- la piena libertà di accesso alle diverse pratiche di sepoltura (inumazione, cremazione o tumulazione),
- la possibilità di disperdere le ceneri su apposite aree verdi all'interno del cimitero o di collocare le urne cinerarie anche all'esterno dei cimiteri in appositi edifici pubblici custoditi, facilitando così l'accesso da parte dei familiari dei defunti, specie nelle grandi città;
- l'esigenza di chiarire i diritti e gli obblighi dei titolari di sepolture, anche perpetue, per contenere situazioni di degrado che, con l'invecchiamento delle strutture, rischiano di far perdere tombe di pregio, oltre che preziosi posti salma.

Mi limiterò a ricordare che il testo proposto prevede uno snellimento procedurale di competenze sanitarie, la regolamentazione della tanatoprassi ed un intervento in materia di regolamentazione dell'attività funebre.

Per il primo aspetto, anche alla luce delle recenti normative in tema di trapianti d'organo, il testo:

- propone il riordino della procedura di accertamento della morte e relativa certificazione a cura del medico necroscopo,
- incentiva il ricorso all'accertamento strumentale per ridurre i tempi di ordinaria osservazione,
- fa carico al soggetto che effettua il trasporto funebre, nella sua qualità di incaricato di pubblico servizio, di procedere, tranne i casi di morte per malattia infettivo-diffusiva, alle verifiche richieste prima della partenza di trasporti di lunga durata.

Tali provvedimenti, unitamente alla semplificazione dei controlli alle estumulazioni, determineranno una prevedibile riduzione del carico operativo sulle strutture sanitarie.

Per quanto riguarda la tanatoprassi, forma di conservazione del cadavere limitata nel tempo, si è ritenuto che essa possa essere introdotta anche in Italia, vista la notevole diffusione che si sta registrando negli altri Paesi europei ed extraeuropei, a condizione che siano seguite metodiche predefinite, utilizzando sostanze autorizzate; e che sia effettuata da personale con adeguata preparazione.

6. I funerali

Circa l'attività funebre, il testo ha inteso temperare:

- l'esigenza di tutela della libertà d'impresa, anche in campo funebre, sollevata dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato con il parere reso al Ministero della Sanità il 14.07.1998;
- la necessità di adeguata garanzia per un servizio svolto nei confronti di soggetti parte debole nel rapporto commerciale e pertanto in condizione di difficoltà oggettiva;
- la opportunità di definire e regolare l'attività funebre, come congiunta prestazione di servizi e forniture rese in occasione del funerale, attività in parte svolta da soggetto incaricato di pubblico servizio.

In questa ottica si è pervenuti ad una proposta di normativa che vuole regolamentare l'attività funebre secondo limiti, criteri dimensionali e prestazioni fissati nei regolamenti comunali, in recepimento di linee guida fornite da ogni singola Regione, sulla base degli indirizzi stabiliti in sede nazionale.

Si ritiene che in tal modo possa essere superata l'attuale situazione del settore caratterizzato da un'estrema polverizzazione dell'imprenditoria privata, spesso dequalificata, e da forme di concorrenza non di rado al limite del lecito, quando non sconfinanti nell'illecito.

Si è, infine, inteso con la proposta di regolamento dare attuazione a quanto stabilito con il D.P.R. 14/01/97 e cioè l'affidamento alla struttura sanitaria del compito di allestire, qualificare e gestire le camere mortuarie negli ospedali, auspicando l'affidamento della gestione del deposito di osservazione e dell'obitorio comunale alle stesse strutture sanitarie mediante la stipula di apposite convenzioni.

Per evitare l'accaparramento dei funerali nelle strutture sanitarie ovvero l'appalto ad imprese funebri di servizi interni alle camere mortuarie è stato introdotto un esplicito divieto in proposito.

Nella convinzione che suggerimenti utili a migliorare il testo attuale possono essere valutati nelle competenti sedi istituzionali, seguendo i percorsi che l'approvazione di un provvedimento siffatto comporta, non possiamo nascondere che taluni orientamenti ci preoccupano, per i modi con i quali disinvoltamente si sostengono posizioni spesso di pura difesa di interessi corporativi.

Compito dello Stato, ma anche di Regioni e Comuni, secondo il modello di trasferimento di funzioni stabilito di recente attraverso le riforme cosiddette Bassanini o ancor più vicino ai giorni nostri con l'approvazione del Testo unico sugli Enti Locali, è garantire standards minimali nella erogazione dei servizi indispensabili e tra questi è indubitabile vi siano i servizi funerari.