

Documentazione

Relazione sull'adozione di misure riguardanti il rimpatrio delle salme

Relatore: Michael Cashman (*Parlamento Europeo - Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni*)

PAGINA REGOLAMENTARE

Nella seduta del 10 aprile 2003 il Presidente del Parlamento ha comunicato che la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni era stata autorizzata a elaborare una relazione di iniziativa, a norma dell'articolo 163 del regolamento, sull'adozione di misure riguardanti il rimpatrio delle salme.

Nella riunione del 10 dicembre 2002 la commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni aveva nominato relatore Michael Cashman.

Nelle riunioni del 9 luglio, 7 ottobre e 21 ottobre 2003, la commissione ha esaminato il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato la proposta di risoluzione all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione Jorge Salvador Hernández Mollar (presidente), Johanna L.A. Boogerd-Quaak (vicepresidente), Giacomo Santini (vicepresidente), Michael Cashman (relatore), Mary Elizabeth Banotti, Giuseppe Brienza, Kathalijne Maria Buitenweg (in sostituzione di Alima Boumediene-Thiery), Carmen Cerdeira Morterero, Carlos Coelho, Thierry Cornillet, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Adeline Hazan, Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Eva Klamt, Alain Krivine (in sostituzione di Fodé Sylla), Jean Lambert (in sostituzione di Pierre Jonckheer), Baroness Ludford, Marjo Matikainen-Kallström (in sostituzione di Charlotte Cederschiöld), Claude Moraes (in sostituzione di Sérgio Sousa Pinto), Bill Newton Dunn, Arie M. Oostlander (in sostituzione di Hartmut Nassauer), Marcelino Oreja Arburúa, Elena Ornella Paciotti, Paolo Pastorelli (in sostituzione di Marcello Dell'Utri), Hubert Pirker, Bernd Posselt, Heide Rühle, Ole Sørensen (in sostituzione di Francesco Rutelli), Patsy Sørensen, Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí e Christian Ulrik von Boetticher.

La relazione è stata depositata il 23 ottobre 2003.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sull'adozione di misure riguardanti il rimpatrio delle salme (2003/2032(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto l'articolo 163 del suo Regolamento,
- vista la relazione della commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni (A5-0362/2003),

A. considerando che attualmente non esiste alcuna disposizione che disciplina in maniera uniforme, sull'intero territorio dell'Unione europea, il rimpatrio delle spoglie mortali da uno Stato membro all'altro,

B. considerando che in mancanza di siffatte disposizioni il trasporto transfrontaliero delle salme è regolato da due strumenti di diritto internazionale, l'Accordo di Berlino del 1987 e l'Accordo di Strasburgo, concluso nel 1973 sotto gli auspici del Consiglio d'Europa, a cui solo una parte degli Stati membri ha aderito e che rivestono un carattere obsoleto sotto molteplici aspetti,

C. prendendo atto del fatto che, sulla base di tali accordi, in caso di decesso di un cittadino comunitario in uno Stato membro diverso dal suo paese di origine, le procedure sono più complesse, i tempi di inumazione o di cremazione più lunghi e le spese più elevate che nel caso in cui il decesso avvenisse nel paese di origine del defunto,

D. considerando che di fronte all'aumento del turismo intracomunitario, al numero crescente di pensionati che eleggono residenza in un paese diverso dal loro e, in generale, alla crescente e incoraggiata mobilità intracomunitaria, il numero di cittadini comunitari che decedono in un paese diverso dal loro paese di origine è destinato a aumentare,

E. ricordando che la Commissione ha di recente ribadito che "la circolazione ed il soggiorno dei cittadini dell'Unione negli Stati membri dovrebbero svolgersi, *mutatis mutandis*, a condizioni analoghe a quelle dei cittadini di uno Stato membro, si spostano e trasferi-

scono la loro residenza all'interno del proprio paese" e che l'esercizio del diritto di libera circolazione e di soggiorno dovrebbe essere favorito al massimo, "limitando allo stretto necessario richiesto le formalità amministrative" ⁽¹⁾,

F. constatando che allo stato attuale delle cose si è tuttavia ben lungi, in caso di decesso, da detta assimilazione del cittadino comunitario ai nazionali deceduti nel territorio del loro Stato, come indicato da diversi deputati del Parlamento europeo che, in alcune interrogazioni rivolte alla Commissione e al Consiglio, hanno richiamato l'attenzione, ad esempio, sul fatto che una bara di zinco è indispensabile per il rimpatrio di una salma tra Salisburgo e Freilassing (10 km), ma non lo è per il trasferimento di un corpo tra Ivalo e Helsinki (1120 km) ⁽²⁾,

1. ricorda che la libertà di circolazione e di soggiorno è un diritto fondamentale dell'Unione europea, che tale diritto rientra in un contesto più vasto, quello del mercato interno, in cui non possono esistere frontiere e in cui tale libertà non può essere ostacolata e inoltre che tale diritto è sancito dalla Carta europea dei diritti fondamentali che la Convenzione intende incorporare nella nuova Costituzione;

2. ritiene che il rimpatrio di una salma senza eccessive spese e procedure amministrative in caso di decesso di un cittadino comunitario in uno Stato diverso da quello in cui deve aver luogo o l'inumazione o la cremazione può essere considerato un corollario del diritto di cui dispone ciascun cittadino europeo di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;

3. ritiene che le disposizioni dell'Accordo di Strasburgo che impongono norme rigorose al trasferimento transfrontaliero delle salme instaurino una discriminazione indiretta risultante dal fatto che si applicano essenzialmente ai "non nazionali" e contraddicono perciò la logica comunitaria;

4. chiede alla Commissione di verificare, nella sua qualità di custode dei trattati, la compatibilità di tale strumento di diritto internazionale con il diritto comunitario e di adottare, se del caso, le misure necessarie per assicurarne l'osservanza;

5. prega peraltro la Commissione di adoperarsi per un'armonizzazione delle procedure e delle norme applicabili al trasporto transfrontaliero delle salme sull'intero territorio dell'Unione e di cercare di divenire in questo contesto, per quanto possibile, a una assimilazione dei cittadini comunitari a quelli nazionali;

6. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione, nonché alla Federazione europea dei servizi funebri.

MOTIVAZIONE

1. Introduzione

Il sig. X, cittadino britannico, in vacanza in Grecia assieme a sua moglie, fa un bagno in mare e muore tragicamente per annegamento. Senza consultare la famiglia le autorità greche procedono all'autopsia del corpo del defunto e traggono la conclusione che all'origine dell'incidente sarebbe stata una crisi cardiaca. Quando la salma viene rimpatriata nel Regno Unito, la famiglia del defunto, sorpresa dalla constatazione fatta dalle autorità greche, chiede una nuova autopsia. A questo punto risulta che gli organi del defunto sono stati prelevati e, come ci si accorge presto, immediatamente distrutti dopo l'autopsia. Nonostante sia conforme alla legislazione greca, questa procedura suscita in ogni caso viva emozione nei parenti del defunto, posti davanti a un fatto compiuto che conferisce una dimensione di orrore al loro lutto ⁽³⁾.

Benché si tratti di un caso particolarmente tragico, ciò non toglie che nell'eventualità del decesso di un cittadino comunitario in uno Stato membro diverso dal paese d'origine le procedure sono più complesse, i tempi di inumazione o cremazione più lunghi e le spese più elevate.

Di fronte a una crescente e incoraggiata mobilità intracomunitaria, occorre quindi chiedersi se le disposizioni prevalenti negli Stati membri dell'Unione europea in caso di decesso di un non nazionale, siano conformi al diritto - o quanto meno - alla "logica" comunitaria e se non sia il caso di procedere a una armonizzazione delle norme in tale settore.

2. Dati di fatto

Attualmente il trasferimento internazionale delle salme è disciplinato da due strumenti di diritto internazionale, l'Accordo di Berlino del 1937, che è stato attualizzato dall'accordo di Strasburgo sul trasferimento delle salme, concluso sotto gli auspici del Consiglio d'Europa il 26 ottobre 1973, ovverosia a un'epoca ampiamente anteriore al completamento del mercato interno. Tali strumenti non sono stati ratificati da tutti gli Stati membri dell'Unione europea ⁽⁴⁾, il che induce a una certa disparità nelle misure applicate.

⁽³⁾ I fatti esposti sono stati riferiti dall'On. Cashman.

⁽⁴⁾ All'Accordo di Strasburgo non hanno aderito: Germania, Danimarca, Irlanda, Italia e Regno Unito. Viceversa l'accordo è entrato in vigore l'11 agosto 1978 in Austria, il 26 ottobre 1981 in Belgio, il 19 aprile 1992 in Spagna, il 15 marzo 1989 in Finlandia, il 10 giugno 2000 in Francia, l'8 maggio 1983 in Grecia, il 21 novembre 1983 in Lussemburgo, il 25 dicembre 1975 nei Paesi Bassi, l'8 agosto 1980 in Portogallo e il 5 novembre 1982 in Svezia.

⁽¹⁾ Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (COM(2003) 0199).

⁽²⁾ Si vedano in particolare le interrogazioni scritte E-0935 e E-0210/02.

L'Accordo di Strasburgo prevede tra l'altro che ogni salma deve essere accompagnata, al momento del trasferimento internazionale, da un documento speciale denominato "lasciapassare mortuario" rilasciato dalla competente autorità dello Stato di partenza ⁽⁵⁾. Per il rilascio di detto lasciapassare l'autorità competente è tenuta a assicurarsi che le formalità mediche, sanitarie, amministrative e legali richieste per il trasferimento delle salme e, se del caso, per l'inumazione e l'esumazione in vigore nello Stato di partenza, siano state soddisfatte ⁽⁶⁾. Sono quindi le disposizioni nazionali a condizionare il rilascio del lasciapassare e non le disposizioni uniformate dall'accordo. Quanto alle norme tecniche a cui deve rispondere la struttura della bara, esse sono stipulate all'articolo 6 dell'Accordo di Strasburgo che prevede in particolare che, qualora le competenti autorità dello Stato di partenza lo ritengano necessario, essa deve essere munita di un apparecchio depuratore destinato a parificare la pressione interna e quella esterna.

L'applicazione nel territorio dell'Unione europea di tale strumento di diritto internazionale solleva varie questioni connesse soprattutto ai principi di proporzionalità e di reciproco riconoscimento, nonché la sua compatibilità con il diritto comunitario appare dubbia. Di recente la Commissione ha presentato una proposta di direttiva relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, in cui rivolge un invito per un'assimilazione quanto più ampia possibile dei cittadini comunitaria ai nazionali.

Allo stato attuale delle cose, si è tuttavia ben lungi, in caso di decesso, da tale assimilazione del cittadino comunitario ai nazionali deceduti sul territorio del loro Stato. Ad esempio, come sottolineato da vari deputati del Parlamento europeo in alcune interrogazioni rivolte alla Commissione e al Consiglio, una bara di zinco è indispensabile per il rimpatrio di una salma tra Salisburgo e Freilassing (10 km), mentre non lo è per il trasferimento tra Ivalo e Helsinki (1120 km) ⁽⁷⁾. Nella fattispecie alcuna considerazione di igiene o sicurezza resiste all'analisi. Ci si trova quindi di fronte, sotto vari aspetti, a un ostacolo alla libertà di circolazione delle persone.

Per un verso, la Corte di giustizia ha riconosciuto nella sentenza Cowan, che *"allorché il diritto comunitario garantisce la libertà per le persone fisiche di recarsi in un altro Stato membro, la tutela dell'integrità personale in detto Stato membro costituisce, alla stessa stregua dei cittadini e dei soggetti che vi risiedono, il corollario della libertà di circola-*

zione" ⁽⁸⁾. Detta nozione di "corollario" può qui utilmente essere invocata nel senso che a qualsiasi cittadino comunitario deve poter essere assicurato che, in caso di decesso sopravvenuto nel territorio di uno Stato membro diverso dalla Stato di origine, il trattamento applicato al defunto sarà equivalente, in tutta la misura del possibile, a quello riservato ai nazionali. A tal fine si può considerare che le spese procedurali e materiali (bara speciale) occasionate in caso di decesso soprattutto in uno Stato membro dell'UE diverso dal paese d'origine potrebbero avere un effetto dissuasivo, in particolare per le persone più anziane e/o malate. Orbene, è giurisprudenza costante che tutto ciò che ostacola la libera circolazione è contrario al trattato.

Dall'altro canto, il fatto che tutti gli Stati membri non applichino le stesse norme per il trasferimento transfrontaliero delle salme e che un certo numero di Stati membri soltanto abbia aderito all'Accordo di Strasburgo relativo al trasferimento delle salme (cfr. *supra*) pone un problema di ammissibilità dei criteri imposti da detto accordo rispetto al diritto comunitario. È infatti comunemente ammesso, a seguito dalla celebre sentenza cosiddetta "Cassis de Dijon" ⁽⁹⁾ che il principio del reciproco riconoscimento che impone a ciascuno Stato membro di lasciare liberamente circolare qualsiasi prodotto fabbricato regolarmente in un altro Stato membro si applica non solo alle merci, bensì anche ai servizi e alle persone. Sulla scorta di tale principio che sottintende la logica comunitaria, occorre dunque chiedersi se l'Accordo di Strasburgo che impone agli Stati firmatari norme rigorose per il trasporto delle salme sia compatibile con il diritto comunitario.

Se le circostanze particolari del decesso implicano taluni vincoli supplementari di natura amministrativa o di altro genere, questi devono, come ricordato dalla Commissione nella proposta di direttiva citata, *"limitarsi allo stretto necessario richiesto dalla circostanza specifica che la persona in causa è un 'non nazionale'"*. Ci si può pertanto chiedere se la bara speciale prevista per il trasporto della salma, indipendentemente dalla distanza da percorrere, risponda, per il semplice fatto che vi è un passaggio di frontiera, al principio di proporzionalità e sia giustificata dal punto di vista dell'ordine e della sanità pubblica, che sono le uniche deroghe ammesse dalla Corte, peraltro con svariate riserve.

3. Posizione della Commissione

Invitata a più riprese, a seguito di numerose interrogazioni parlamentari, a prendere misure volte a semplifi-

⁽⁵⁾ Articolo 3 dell'Accordo di Strasburgo del 26 ottobre 1973 sul trasferimento delle salme.

⁽⁶⁾ Articolo 5 dell'Accordo di Strasburgo.

⁽⁷⁾ Si vedano in particolare le interrogazioni scritte E-0935 e E-0210/02.

⁽⁸⁾ Causa 186/87 Sentenza del 2 febbraio 1989, Cowan/Trésor public, punto 17.

⁽⁹⁾ Causa 120/78, Sentenza del 20 febbraio 1979, Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Raccolta 1979, pag. 649).

care o a armonizzare la procedura di rimpatrio delle salme, la Commissione si è mostrata perfettamente costante nel suo rifiuto di occuparsi di tale questione. Gli argomenti invocati per giustificare tale inazione devono essere esaminati con cautela.

Nella risposta a un'interrogazione dell'On. Mary Banotti dell'11 ottobre 2000, il sig. Byrne dichiara che *"la Commissione, dopo aver consultato tutte le parti interessate" ⁽¹⁰⁾, ha concluso che un'ulteriore armonizzazione delle norme internazionali in questo settore, al di là di quanto già esiste, non sarebbe auspicabile o necessaria" ⁽¹¹⁾*. Se così è, ci si chiede veramente perché la Federazione europea dei servizi funebri (associazione interessata dal tipo di problemi qui evocati) si sforza da anni di pervenire a una semplificazione del trasferimento delle salme. Il 21 novembre 2001, in "European Report" si poteva leggere che il vicepresidente di tale federazione, Jean Neveu, avrebbe tra breve sottoposto alla Commissione una proposta volta a facilitare le procedure e a evitare costi supplementari alle famiglie. Sarebbe quindi opportuno che la Commissione fornisca informazioni sulla sorte riservata a tale proposta.

Nella stessa risposta la Commissione afferma che *"un'ulteriore armonizzazione delle norme ... non sarebbe giustificata dal punto di vista della sussidiarietà e della proporzionalità"*. La questione che qui si pone è quella di sapere cos'è che permette alla Commissione di essere così perentoria e, soprattutto, attraverso quale mezzo diverso da un intervento a livello comunitario essa pensa che si possa pervenire all'applicazione, in tutti gli Stati membri, di regole uniformi e conformi al diritto comunitario nel quadro del trasferimento transfrontaliero delle salme. La Commissione fa d'altra parte riferimento nella sua risposta soprattutto all'accordo del Consiglio d'Europa sul trasferimento delle salme, lasciando così intendere che non vi è ragione di regolamentare una questione già disciplinata da un accordo internazionale. Tale accordo non è tuttavia stato ratificato, lo ricordiamo ancora una volta, da tutti gli Stati membri e la sua compatibilità con il diritto comunitario appare per di più dubbia.

In una risposta comune a varie interrogazioni scritte riguardanti la stessa questione del rimpatrio delle salme ⁽¹²⁾ la Commissione conclude le sue osservazioni sommariamente in questi termini *"in ogni caso, si ricordi che gli Stati membri che regolano il trasporto di salme, ai sensi della giurisprudenza della Corte di giustizia, devono applicare le condizioni su base non*

discriminatoria". Ciò equivale a dimenticare però che, secondo questa stessa giurisprudenza, *"disposizioni anche indistintamente applicabili che impediscono ad un cittadino di uno Stato membro di lasciare il paese d'origine per avvalersi del diritto alla libera circolazione, o che lo dissuadano dal farlo, costituiscono quindi ostacoli frapposti a tale libertà"* ⁽¹³⁾.

Non basta dunque che la regolamentazione relativa al trasporto transfrontaliero delle salme si applichi in maniera non discriminatoria per essere compatibile con il diritto comunitario.

A maggior ragione, la Corte di giustizia ha di recente posto il principio che *"Una disposizione di diritto nazionale deve essere giudicata indirettamente discriminatoria se essa, da una parte, è idonea, per sua stessa natura, a toccare maggiormente i lavoratori migranti, rischiando quindi di essere loro sfavorevole e, dall'altra, non si fonda su considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza dei lavoratori interessati e commisurate allo scopo perseguito"* ⁽¹⁴⁾. Nel caso di cui ci occupiamo, anche se non si tratta a vero dire di lavoratori, si vede male cos'è che si opporrebbe all'applicazione della stessa logica. Va da sé che le disposizioni nazionali che regolamentano il trasferimento transfrontaliero delle salme si applicano in primo luogo ai non nazionali. Si tratta quindi di una forma di discriminazione indiretta.

4. Conclusione

La libertà di circolazione e di soggiorno è un diritto fondamentale nell'Unione europea. Tale diritto rientra in un contesto più vasto, quello del mercato interno, in cui non possono esistere frontiere e in cui tale libertà non può essere ostacolata.

Orbene, a giudizio del vostro relatore, le modalità di trasferimento delle salme da uno Stato membro a un altro creano un ostacolo alla libertà di circolazione che la Commissione è invitata a rimuovere.

Appare infatti deplorabile che, allorché tutti gli sforzi in seno all'UE tendono a creare una coscienza europea, a proporre un sentimento di appartenenza a una comunità, a consolidare il concetto di cittadinanza e a renderlo effettivo, taluni cittadini comunitari siano stati indotti, come è avvenuto di recente, a rivolgersi a una giurisdizione esterna, nel caso di specie la Corte europea dei diritti dell'uomo, affinché fosse riconosciuto il fatto che l'aver atteso sei mesi il rimpatrio della salma della loro figlia deceduta in un altro Stato membro costituiva lesione dei loro diritti fondamentali ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁰⁾ Sembra che tali consultazioni abbiano avuto luogo nel 1995 e non siano state rinnovate neanche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam.

⁽¹¹⁾ Risposta pubblicata nella GU C 136 E dell'8 maggio 2001, pag. 40 a seguito dell'interrogazione scritta E-2645 dell'on. Mary Banotti.

⁽¹²⁾ GU C 309 E del 12 dicembre 2002, pag. 61.

⁽¹³⁾ Causa C 190/98, Sentenza del 27 gennaio 2000, Graf (Raccolta 2000, pag. I-493, punto 23).

⁽¹⁴⁾ Causa C 195/98, Sentenza del 30 novembre 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund (Raccolta 2000, pag. I-10497), punto 40.

⁽¹⁵⁾ Causa Pannullo e Forte contro Francia, sentenza del 30 ottobre 2002 della Corte europea dei diritti dell'uomo.