

Il panorama normativo italiano - Obiettivi del Ministero della Sanità nella modifica del Regolamento Nazionale di Polizia Mortuaria

della Sen. Monica Bettoni (*)

Intervento effettuato nel corso del convegno "Servizi funerari: evoluzione normativa e gestionale, qualità ed aspetti sociali", organizzato da AMAV Venezia e SEFIT-Federgasacqua con il patrocinio dell'ANCI, del Comune di Venezia e del Ministero della Sanità, tenutosi a Venezia il 15 aprile 1999.

La modifica del Regolamento di polizia mortuaria approvato con DPR 10.09.1990, n.285 intende dare risposta ai sempre più pressanti problemi connessi alla gestione dei servizi funebri e cimiteriali del Paese, tenuto conto degli indirizzi approvati dal Consiglio Superiore di Sanità il 30 settembre ultimo scorso, delle numerose osservazioni prevenute sul primo testo presentato dalla Direzione dei Servizi di Prevenzione del Ministero che hanno confermato la validità della impostazione originaria e del parere dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato del 14.07.98.

L'obiettivo del Ministero della Sanità è quello di approvare un testo in tempi molto brevi, che si armonizzi con un quadro di razionalizzazione della sanità pubblica, di europeizzazione del sistema dei servizi pubblici e di garanzie per una particolare tipologia di utenza, parte debole nel rapporto con i diversi operatori funerari.

La natura dello strumento normativo a disposizione, non può che consentire scelte condizionate da norme di rango superiore, le quali, ove necessario potranno essere modificate in tempi successivi.

Ci si riferisce esplicitamente al problema della modifica del T.U. delle leggi sanitarie (e non solo per la parte relativa alla polizia mortuaria), della nuova legge di regolamentazione dei pubblici servizi locali, attualmente in fase di elaborazione da parte del Governo (che non mancherà di intervenire in modo organico anche sulla questione dei monopoli), alla necessità di una legge che parifichi ai fini economici le diverse forme di sepoltura o pratica funebre in Italia per evitare distorsioni nel ricorso all'una o all'altra di tali forme.

È da sottolineare quello che forse è il progetto più ambizioso contenuto nel testo di regolamento predisposto e cioè l'introduzione di regole per lo svolgimento dell'attività funebre, per consentire una razionalizzazione di un settore fino ad ora dimenticato dal legislatore nazionale.

Ci auguriamo, sia sufficiente questo strumento normativo, consapevoli dell'urgenza di provvedere, ma fosse necessario provvederemo ad attivare i necessari concerti con altri Ministeri per giungere ad un provvedimento più organico e con la veste di progetto di legge.

Esaminando l'evoluzione nel tempo dei regolamenti di polizia mortuaria via via emanati da inizio secolo, si può constatare che la forma di sepoltura allora minimale, la tumulazione (circa 2-3% nel 1900), era per lo più effettuata in cappelle gentilizie, con il compito di perpetuare la memoria del defunto, conservandone le spoglie. Il sistema di tumulazione ora infatti agganciato alla perpetuità dei sepolcro (abolita per le nuove concessioni per l'intero Paese col DPR 803/75 solo dal 10/02/1976) ed a forme di confezionamento del feretro e del posto salma favorevoli la conservazione, più che la scheletrizzazione (loculo stagno, cassa metallica stagna).

L'equilibrio gestionale dei cimiteri di inizio secolo, concepito su turni di rotazione decennale dei campi comuni a sistema di inumazione, è andato in crisi soprattutto nella seconda parte del XX secolo, con la diffusione di massa delle tumulazioni individuali (in loculo a colombario) e familiari (in tomba privata a due o più posti salma).

Il sistema normativo essenzialmente "conservativo", valido laddove la quantità di tumulazioni in tombe di famiglia o in loculo era minimale, è stato applicato acriticamente al nuovo modello di sviluppo cimiteriale italiano, caratterizzato dalla tumulazione di massa (ormai sul 65% del totale delle sepolture), con effetti oggi sotto gli occhi di tutti:

- insufficienza delle aree cimiteriali;
- offerta di posti salma costruiti carente in relazione alla domanda;
- alta incidenza di salme inconsunte.

Si può quindi sinteticamente affermare che l'attuale sistema cimiteriale italiano è di tipo "ad accumulo", fortemente centrato sulla sepoltura conservativa in tumulo.

Vi è poi da considerare che l'Italia ha un'alta densità abitativa e proprie tradizioni che non consentono l'importazione di modelli cimiteriali stranieri (cimitero parco, cremazione) se non con i dovuti adattamenti e con la gradualità necessaria.

Si è inoltre considerato che è atteso un incremento della mortalità, nella prima metà del XXI secolo, anche di valori significativi in tutte le regioni del Paese, partendo da quelle con struttura demografica ad alta incidenza di classi senili.

Ciò promesso si è elaborata una miscela di interventi normativi capaci, nel medio e lungo periodo, di ripristinare il carattere rotatorio delle sepolture cimiteriali e di ridurre fortemente il periodo di tempo necessario per scheletrizzare i cadaveri.

1) Al tradizionale loculo stagno si è affiancata una nuova tipologia di loculo, detto ad aerazione controllata, dove sviluppare processi ossidativi indotti da leggere correnti d'aria, depurate prima della reintroduzione in atmosfera.

In questo modo si accelera il turn over della sepoltura e si riduce di molto la probabilità di rinvenire salme inconsunte.

La durata della tumulazione può essere contenuta fino a dieci anni, parificandola nei fatti all'inumazione.

Accanto a questi vantaggi di tipo igienico-sanitario e gestionale vi è da sottolineare la riduzione dello stock di investimenti necessari per la realizzazione di sepoltura (sia da parte delle famiglie che degli EE.LL.), un tempo di ritorno degli investimenti più accelerato o, in alternativa, la possibilità di contenimento tariffario.

2) Viene favorita la creazione di una rete nazionale di impianti di cremazione, con localizzazioni minimali frutto di una pianificazione regionale.

Per i forni crematori occorre stabilire, con apposito decreto, specifici limiti alle emissioni in atmosfera, distinti da quelli degli ordinari inceneritori, per la entità delle cremazioni eseguite e la qualità delle sostanze incenerite.

Il conseguente contenimento dei costi di installazione e manutenzione dovrebbe favorire una più rapida diffusione degli impianti sul territorio nazionale.

3) Il patrimonio cimiteriale già costruito viene valorizzato e pensato per un utilizzo rotativo. Per le costruzioni realizzate prima dei DPR 285/90, vengono identificati criteri derogatori per il loro pieno utilizzo, validi per l'intero territorio nazionale.

Vengono previsti una serie standards e norme costruttive, nonché l'elaborazione di Piani Regolatori Cimiteriali che consentano di adeguare progressivamente le strutture cimiteriali all'evoluzione della domanda futura.

La maggiore complessità gestionale dei cimiteri, dovuta essenzialmente ad un patrimonio immobiliare sempre più vasto sia da realizzare che mantenere, unicamente alla presenza di

impianti (crematorio, inceneritore) e reti (elettriche, di acqua, fognarie) determina la opportunità di forme gestionali maggiormente imprenditoriali.

Al contempo la natura del cimitero sconsiglia di procedere ad una liberalizzazione piena del settore.

Sì è quindi confermata la scelta di evitare attività lucrative o speculative nelle sepolture, consentendo oltre al Comune unicamente l'operatività di associazioni senza scopo di lucro.

Il Comune può agire anche attraverso imprese pubbliche a totale o prevalente partecipazione pubblica locale, sottoposte a rigidi vincoli.

È inoltre specificatamente prevista la possibilità del ricorso al project financing per le costruzioni cimiteriali.

Ulteriori obiettivi sono i seguenti:

- permettere, tenuto conto della ridotta entità delle sepolture a sistema di inumazione e dell'effettivo carico inquinante che dalle stesse proviene, l'espansione dei cimiteri verso i perimetri delle attuali zone di rispetto, queste ultime da mantenere e preservare dalla edificabilità edilizia, in quanto principale soluzione alla necessità di nuovi spazi cimiteriali nelle zone urbane per i prossimi decenni;
- consentire la piena libertà di accesso alle diverse pratiche di sepoltura (inumazione, cremazione e tumulazione), avendo cura che le procedure amministrative siano semplificate, pur nella garanzia da rischi per la salute pubblica e per l'accertamento di eventuali cause di morte non naturale; permettere la dispersione delle ceneri all'interno di apposite aree verdi all'interno dei cimiteri, nonché la collocazione delle urne cinerarie anche all'esterno dei cimiteri in appositi edifici custoditi, facilitando così l'accesso da parte dei familiari dei defunti, specie nelle grandi città;
- chiarire i diritti e gli obblighi dei titolari di sepoltura anche perpetue per contenere situazioni di degrado che, con l'invecchiamento del patrimonio cimiteriale già costruito, rischiano non solo di far perdere tombe di pregio, ma pure preziosa capienza nei cimiteri.

La separazione fra compiti di indirizzo e gestione attuata definitivamente con L. 127/97 all'interno dei Comuni, ha reso necessario riferirsi indistintamente al Comune per molte delle funzioni che prima erano poste in carico al Sindaco. Laddove si è prevista la competenza al Sindaco ciò è voluto in quanto egli è visto come Autorità di Governo o Autorità Sanitaria Locale, oppure per emanare atti di indirizzo regolanti specifiche materie. Analogamente si è operato laddove è richiesta la competenza del Consiglio Comunale.

Di conseguenza nel testo del regolamento si è previsto l'affidamento di funzioni in maniera generica all'A.U.S.L., essendo libera ogni Regione, nella propria autonomia, di organizzare i servizi nel modo, ritenuto più confacente.

Al livello centrale permane solo il potere di emanare linee guida.

Alla luce delle recenti normative viene individuato nel livello comunale quello a cui compete la maggior parte dei compiti del settore, data la competenza di fatto già esplicitata; alla Regione sono riconosciuti compiti di programmazione e indirizzo, soprattutto laddove si punta ad impianti operanti su ambiti territoriali sovracomunali, di fissazione dei criteri per la regolamentazione da parte dei comuni dei requisiti per lo svolgimento della attività funebre, di pianificazione cimiteriale.

L'attuale regolamento, pertanto, supera decisamente i regolamenti precedenti prevedendo l'adeguamento e lo sviluppo del sistema funerario italiano esistente in linea con gli altri Paesi dell'Unione Europea più avanzati.