

Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità): abrogazione del Capo III 'Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali' del Titolo VI e introduzione del Titolo VI bis 'Norme in materia di medicina legale, polizia mortuaria, attività funebre'. (4-3-2019)

Regione: Lombardia

Estremi: Legge n.4 del 4-3-2019

Bur: n.10 del 8-3-2019

Settore: Politiche socio sanitarie e culturali

Delibera C.d.M. del: 23-4-2019 / Impugnata

La legge della regione Lombardia n. 4 del 2019, recante "Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità): abrogazione del Capo III "Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali" del Titolo VI e introduzione del Titolo VI bis "Norme in materia di medicina legale, polizia mortuaria, attività funebre", presenta i seguenti profili d'illegittimità costituzionale.

L'art. 1 della legge in esame, nell'introdurre il Titolo VI bis nell'ambito della l. r. 30 dicembre 2009, n. 33, aggiunge a quest'ultima legge numerose norme in materia di polizia mortuaria e di attività funebre.

Varie norme, tra quelle aggiunte, sono tuttavia incostituzionali sotto diversi aspetti: alcune norme si pongono infatti in contrasto con i principi fondamentali in materia di "tutela della salute", in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., altre invadono la competenza statale in materia di ordinamento civile, violando l'art. 117, secondo comma lett. l), Cost., altre infine invadono la competenza esclusiva statale in materia di Stato civile e anagrafi di cui all'art. 117, secondo comma, lett. i), della Costituzione.

In particolare.

1) L'art. 1 della legge regionale in esame, nell'aggiungere l'art. 69 e l'art. 73 alla l. r. n. 33 del 2009, invade la competenza esclusiva statale in materia di Stato civile e anagrafi di cui all'art. 117, secondo comma, lett. i), della Costituzione.

Infatti l'art. 69, comma 3, che prevede la richiesta dell'ufficiale di stato civile per l'accertamento di morte da parte del medico, e l'art. 73, che prevede autorizzazioni dell'ufficiale di stato civile in materia di cremazione e di dispersioni delle ceneri, attribuiscono agli ufficiali di stato civile compiti ulteriori e diversi rispetto a quelli indicati negli artt. 71, 72 e 74 del D.P.R. n. 396/2000, recante il "Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile".

2) L'art. 1 della legge regionale in esame, nell'aggiungere l'art. 71 alla l. r. n. 33 del 2009, invade la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, in violazione dell'art. 117, secondo comma lett. l), della Costituzione. Il precitato art. 71, commi 2, 3 e 4 prevede che " 2. Nel caso in cui la persona deceduta ha disposto l'utilizzo del proprio cadavere per finalità di studio, ricerca e insegnamento, i congiunti o conviventi ne danno comunicazione al comune che autorizza il trasporto, previo assenso e a spese dell'istituto ricevente.

3. A seguito di interventi chirurgici in strutture ospedaliere del territorio comunale il cittadino decide se donare eventuali parti anatomiche riconoscibili per finalità di studio, ricerca o insegnamento o se richiederne la sepoltura.

4. Presso ciascun comune del territorio regionale è istituito un registro degli enti autorizzati che

abbiano fatta richiesta di utilizzare cadaveri o parti anatomiche riconoscibili per finalità di studio, ricerca o insegnamento. Il regolamento di cui all'art. 76 disciplina le modalità di attuazione del presente comma”.

Tale articolo, nel prevedere, tra l'altro, che - a seguito di interventi chirurgici in strutture ospedaliere del territorio comunale- il cittadino possa decidere se donare eventuali parti anatomiche riconoscibili per finalità di studio, ricerca o insegnamento o se richiederne la sepoltura, incide sulle prerogative dello Stato in materia di “ordinamento civile” ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera l), Cost.

Da una ricostruzione del quadro normativo della materia, emerge infatti che la disciplina degli aspetti in parola è demandata allo Stato, che ha emanato vari provvedimenti in merito e ne sta perfezionando la regolamentazione.

In particolare:

- il d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285- recante Regolamento della polizia mortuaria (pubblicato nella G.U. n. 239 del 12-10-1990), all' art. 40, stabilisce che è lecito l'utilizzo di cadaveri ai fini dell'insegnamento e delle indagini scientifiche sia pure nei limiti previsti dagli articoli 8, 9 e 10.

Nello specifico l'art. 40 prevede che :

<< 1. La consegna alle sale anatomiche universitarie dei cadaveri destinati, a norma dell'art. 32 del testo unico delle leggi sulla istruzione superiore, approvato con regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, all'insegnamento ed alle indagini scientifiche deve avvenire dopo trascorso il periodo di osservazione prescritto dagli articoli 8,9 e 10.

2. Ai cadaveri di cui al presente articolo deve essere sempre assicurata una targhetta che rechi annotate generalità>>.

Secondo il disposto dell'art. 41, comma 2, del citato d.P.R. n. 285 “il prelevamento e la conservazione di cadaveri e di pezzi anatomici, ivi compresi i prodotti fetali, devono essere di volta in volta autorizzati dall'autorità sanitaria locale sempreché nulla osti da parte degli aventi titolo”. In ogni caso ai sensi dell'art. 42 del predetto d.P.R. n. 285, dopo le indagini e gli studi, “i cadaveri di cui all'art. 40, ricomposti per quanto possibile, devono essere consegnati all'incaricato del trasporto al cimitero”.

- Con legge 1 aprile 1999, n. 91 (Disposizioni in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti), art. 3 è stato disciplinato il “Prelievo di organi e di tessuti”, disponendo quanto segue:<< Il prelievo di organi e di tessuti è consentito secondo le modalità previste dalla presente legge ed è effettuato previo accertamento della morte ai sensi della legge 29 dicembre 1993, n. 578, e del decreto del Ministro della Sanità 22 agosto 1994, n. 582>>.

Fermo restando il divieto di prelievo delle gonadi e dell'encefalo (art. 3, co 3) e , altresì, il divieto della manipolazione genetica degli embrioni ai fini del trapianto di organo (art. 3, co 4) e il rispetto delle prescrizioni di dichiarazioni di volontà in ordine alla donazione, i prelievi di organi e di tessuti disciplinati dalla legge n. 91 - come disposto dall'art. 6- “sono effettuati esclusivamente a scopo di trapianto terapeutico”.

- Con precedente legge 2 aprile 1968. n. 519 recante “Modifiche alla legge 3 aprile 1957, n. 235, relativa ai prelievi di cadaveri a scopo di trapianto terapeutico”, si prevedeva il prelievo “su tutti i deceduti sottoposti a riscontro diagnostico a norma dell'art. 1 della legge 1 febbraio 1961, n. 83, a meno che l'estinto non abbia disposto contrariamente invita, in maniera non equivoca e per iscritto”.

A titolo esaustivo si ricorda infine che è all'esame del Parlamento l'Atto Senato n. 733 “Norme in materia di disposizioni del proprio corpo e dei tessuti post mortem ai fini di studi, formazione e di ricerca scientifica”, prossimo alla discussione in aula.

3) Numerose norme, introdotte dall'art. 1 della legge in esame, non sono in linea con i principi fondamentali in materia di "tutela della salute" contenuti nella normativa statale di riferimento, e segnatamente nel d.P.R. n. 285/1990, recante 1"Approvazione del regolamento di polizia mortuaria", in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

In particolare:

a) varie norme profilano fattispecie non previste dal dPR 285/1990 e contrastano principalmente con le disposizioni del Capo IX del menzionato dPR, recante "Disposizioni generali sul servizio dei cimiteri",.

In particolare:

- l'art. 70-bis, che istituisce le "Case funerarie". Tale articolo introduce, di fatto, una fattispecie attualmente non prevista dalla normativa statale in materia, e in particolare dalle disposizioni del menzionato Capo IX del d.P.R. n. 285/1990, recanti le "Disposizioni generali sul servizio dei cimiteri del DPR 285/1990";

- l'art. 74, rubricato "Attività funebre", laddove, al comma 1, lett. e), annovera tra le prestazioni che l'attività funebre può assicurare, i trattamenti di tanatocosmesi, contempla prestazioni non previste dalle norme statali;

- l'art. 74-bis, rubricato "Centri servizi", laddove qualifica il centro servizi come "una impresa che svolge attività funebre ai sensi dell'articolo 74", disciplina una fattispecie, della quale peraltro non è chiara la differenza rispetto all'impresa funebre, che non è prevista a livello nazionale;

- l'art. 75, comma 8, lett. a), che prevede che il comune possa autorizzare "la costruzione e l'uso di aree e spazi per la sepoltura di animali d'affezione", non è in linea con la normativa statale e in particolare con il Capo IX, "Disposizioni generali sul servizio dei cimiteri", del menzionato D.P.R., che non prevede tale facoltà.

- l'art. 76, comma 1, lett. e), rubricato "Regolamento di attuazione", che prevede la tumulazione nei "loculi areati" contrasta con la normativa statale vigente in materia. Attualmente, infatti, le sepolture areate, nonostante i consistenti vantaggi che offrono, anche in termini igienico-sanitari (quali, ad esempio, l'eliminazione dei fenomeni percolativi, il drastico abbattimento dell'incidenza su esumazioni ed estumulazioni, etc.) non sono previste dalla normativa statale.

b) l'articolo 72, comma 1, che prevede che "Al fine di consentire lo svolgimento dei riti funebri, il trasferimento deve comunque essere effettuato entro ventiquattro ore dal rilascio della certificazione attestante il termine delle operazioni di prelievo di organi o di riscontro diagnostico, ovvero dal rilascio del nulla osta al seppellimento o alla cremazione da parte dell'autorità giudiziaria" contrasta con le previsioni contenute nell'art. 8 e nell'art.10, nonché nel "Capo IV - Trasporto dei cadaveri", del menzionato d.P.R, secondo le quali il trasporto di salma può avvenire solo se siano ancora trascorse ventiquattro ore dal decesso. Inoltre la formulazione poco chiara dell'articolo 72 si presta ad interpretazioni ambigue, dalle quali potrebbe discendere anche l'elusione della necessaria autorizzazione comunale al trasporto delle salme prevista dall'art. 23 del d.P.R. n. 285/1990.

c) l'art. 75, laddove, al comma 4, consente di devolvere in toto la gestione e la manutenzione dei cimiteri a soggetti privati, contrasta con l'art. 51 del D.P.R. n. 285/1990, che assegna i compiti di manutenzione, ordine e vigilanza dei cimiteri al comune, in ragione dei rilevanti interessi igienico-sanitari sottesi a tali attività .

d) l'art. 75, comma 8, lett. c), laddove consente al comune di autorizzare "la costruzione di cappelle private fuori dal cimitero, purché contornate da un'area di rispetto" – in combinato

disposto con l'art. 76, comma 1, lett. g), che rinvia al regolamento attuativo l'ampiezza minima e massima di dette aree – diverge dall'art. 104, D.P.R. n. 285/1990 cit. che impone specifiche regole e distanze in ordine all'area di rispetto che circonda le cappelle private. Detta norma statale prevede infatti la "costruzione ed il loro uso ... soltanto quando siano attorniate per un raggio di metri 200 da fondi di proprietà delle famiglie che ne chiedano la concessione e sui quali gli stessi assumano il vincolo di inalienabilità e di inedificabilità".

e) l'art. 75, comma 11, laddove prevede che "il comune autorizza la costruzione di nuovi cimiteri, l'ampliamento o la ristrutturazione di quelli esistenti, previo parere vincolante dell'ATS e dell'ARPA, secondo le rispettive competenze. La soppressione di cimiteri è autorizzata dall'ATS", non risulta in linea con quanto previsto sul punto dall'art. 96 del D.P.R. n. 285/1990, secondo il quale nessun cimitero può essere soppresso se non per ragioni di dimostrata necessità, e la soppressione viene deliberata dal consiglio comunale, sentito il coordinatore sanitario della unità sanitaria locale competente per territorio.

f) l'art. 75, comma 13, prevede che "Gli animali di affezione, per volontà del defunto o su richiesta degli eredi, possono essere tumulati in teca separata, previa cremazione, nello stesso loculo del defunto o nella tomba di famiglia, secondo le disposizioni contenute nel regolamento di cui all'articolo 76 e nel regolamento comunale". Tale norma, consentendo di deporre nel loculo del defunto o nella tomba di famiglia, sia pur in teca separata e previa cremazione, i resti degli animali di affezione, introduce una facoltà assolutamente estranea alla normativa statale in materia e contrasta in particolare con l'art. 50 del citato DPR, secondo il quale nei cimiteri sono ricevuti, quando non venga richiesta altra destinazione, i cadaveri delle sole persone. Tanto rappresentato, considerato che, per gli aspetti tecnici, la materia in oggetto ricade in ambito sanitario, le disposizioni regionali indicate sub 3) contrastano con i principi fondamentali in materia di "tutela della salute", in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Per i motivi esposti le norme sopra indicate devono essere impugnate dinanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.