

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1320

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FREGOLENT, BOCCUZZI, DE MARIA, D'INCECCO, FONTANELLI,
GADDA, CARLO GALLI, GRASSI, IORI, LACQUANTI, MARZANO,
MORETTI, PORTA, VENITTELLI**

Modifiche alla legge 30 marzo 2001, n. 130, in materia di disciplina della cremazione e della conservazione o dispersione delle ceneri

Presentata l'8 luglio 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il tema della libertà di scelta della persona per quanto riguarda i trattamenti *post mortem* è stato oggetto di riflessione da parte del Comitato nazionale per la Bioetica (CNB) della Presidenza del Consiglio dei ministri, che si è pronunciato in merito con un parere approvato il 19 aprile 2013 e pubblicato il 20 maggio 2013, relativo alla donazione del corpo a fini di studio e di ricerca. Tale parere sottolinea il valore simbolico e affettivo del corpo *post mortem* e stabilisce la centralità della scelta libera e autonoma della persona.

Nell'asserire il valore etico della pratica della donazione del corpo alla scienza, il CNB ha ritenuto indispensabile il consenso informato del donatore, espresso in vita, che non si ritiene possa essere subordinato

al consenso o alla non opposizione espressa dai familiari al momento del suo decesso. Nonostante la centralità che viene data alla libera scelta personale, il Comitato mette in luce il ruolo della famiglia, di cui auspica il coinvolgimento nel processo decisionale.

I principi etici enucleati dal CNB, che si ritiene di poter condividere per quanto concerne le scelte in materia di destinazione delle ceneri, pongono in primo piano la persona in quanto tale, la sua libertà e la sua autonomia.

Il criterio etico che funge da guida è quello della continuità tra corpo vivente e corpo *post mortem*, che è ben rintracciabile in tutta la storia dell'umanità. Senza questo criterio il cadavere sarebbe semplicemente trattato come un oggetto di cui disporre e

non verrebbe riconosciuto il profondo carico simbolico del corpo anche dopo il decesso. Dato l'alto valore umano e affettivo dei resti, la dignità e il rispetto sono valori che dovrebbero ispirare ogni normativa e ogni intervento in materia. In questa prospettiva, la scelta libera, consapevole e autonoma della persona è un criterio fondamentale e insostituibile. Questa libertà non va intesa come volontà arbitraria, ma come esercizio di un diritto di quelli che, nell'ordinamento civile, sono diritti personali, quando non personalissimi.

All'articolo 1, comma 2, della proposta di legge è stabilito, in termini espliciti, sotto il profilo delle materie rilevanti ai fini del riparto delle competenze legislative (e, di seguito, regolamentari) tra Stato e regioni, come la scelta dell'accesso alla cremazione, così come all'inumazione o alla tumulazione, attenga all'ordinamento civile come i diritti della personalità, così come, quale sia la scelta della pratica funeraria, non possa aversi una differenziazione nel trattamento *post mortem* che risenta di fattori di natura locale, quali il luogo di residenza del defunto, il luogo di decesso, spesso fortemente eventuale o accidentale, ovvero il luogo di destinazione finale.

L'articolo 2, comma 1, modifica l'articolo 3 della legge 30 marzo 2001, n. 130, innanzitutto superando il precedente rinvio a modifiche di norme di rango regolamentare, tanto più che i principi, originariamente considerati da tale norma erano tanto di dettaglio da non richiedere particolari specificazioni. Si è inteso inoltre superare alcune incertezze redazionali, precisando come eventuali dichiarazioni autografe debbano avere, almeno, data certa; altrettanto per quanto riguarda il flusso documentale del processo verbale di volontà alla cremazione del cadavere del proprio familiare, quando non sia resa al comune di decesso, introducendo, inoltre, la possibilità di prevedere che una tale dichiarazione possa essere resa anche a un qualsiasi comune (e, all'estero, all'autorità consolare), considerando come i familiari possano, accidentalmente, non solo non trovarsi nel comune di decesso, ma anche altrove, per i più disparati motivi (lavoro,

studio, affari eccetera). Per quanto riguarda la fattispecie delle associazioni riconosciute aventi tra i propri fini quello della cremazione dei cadaveri dei propri associati è stato tenuto conto del fatto che, non potendosi prevedere il luogo di decesso, la certificazione di adesione alla stessa abbia validità su base nazionale, indipendentemente dalla regione che abbia proceduto al riconoscimento dei cadaveri.

Sono state prese in considerazione, altresì, le situazioni relazionali consolidate, stante la crescente presenza di convivenze *more uxorio* o assimilabili, quanto meno quando manchino relazioni giuridiche importanti, quale il matrimonio o la parentela di primo grado.

È stato introdotto inoltre l'istituto dell'amministrazione di sostegno, successiva alla legge n. 130 del 2001, nonché affrontato, in termini espressi, il caso del cittadino deceduto all'estero e il cui feretro sia stato trasportato in Italia, caso che, a volte, è stato esposto a diversità di orientamenti. Per la dispersione delle ceneri si è integrata la previsione, individuando l'autorità competente alla sua autorizzazione, in coerenza con l'articolo 2 della legge n. 130 del 2001, specificando, accanto a tale competenza funzionale, quella territoriale, alla luce della, pur scarsa, giurisprudenza in materia. Circa i luoghi in cui è consentita la dispersione delle ceneri è stato considerato anche il cimitero comune, che già assolve a questa funzione ai sensi dell'articolo 80, comma 6, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, allo scopo di evitare che possa ipotizzarsi una sua inutilizzabilità.

È stata introdotta l'innovativa previsione di un parziale prelievo di ceneri, a fini devozionali o di memoria, che, seppure infrangendo il principio dell'unitarietà delle ceneri, consente, in taluni casi, ai familiari di conservare un ricordo diretto del defunto. In proposito si potrebbe valutare una riduzione delle dimensioni volumetriche per il prelievo.

Per quanto riguarda l'ammissibilità della cremazione dei defunti già inumati o

tumulati, da tempo diversificata in relazione alla pratica funeraria utilizzata, in coerenza anche con l'articolo 3, comma 5, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 2003, n. 254, è riconosciuta una competenza territorialmente collegata al luogo di inumazione o tumulazione, mentre funzionalmente non si può conservare la competenza dell'ufficiale dello stato civile del comune di decesso, frequentemente non coincidente; oltre tutto, in tale fattispecie non si è mantenuta la competenza funzionale dell'ufficiale dello stato civile, in quanto esauritasi con il rilascio di una delle autorizzazioni considerate dall'articolo 74 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, ma, soprattutto, perché queste cremazioni attingono più propriamente alle operazioni cimiteriali, spettando al regolamento comunale di cui all'articolo 48, comma 3, del testo unico, di cui decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'individuazione, all'interno della struttura organizzativa, della figura competente.

All'articolo 2, comma 2, è stata prevista la soppressione dell'attribuzione alle regioni di un'attività di programmazione sugli impianti di cremazione, sia per il fatto che tale norma è stata ampiamente disattesa, sia per il fatto che, a determinate condizioni, la programmazione su base regionale sarebbe poco funzionale. Peraltro, un qualche indirizzo in questo senso è conservato all'articolo 5, apparentemente poco pervasivo, considerando anche come la scarsità di risorse non consenta di ipotizzare che da una valutazione programmatoria possano conseguire obblighi sulla messa a disposizione di risorse.

All'articolo 2, comma 3, è stato abrogato il comma 2 dell'articolo 7 della legge n. 130 del 2001, sia per il fatto che appare improprio che le figure mediche assolvano a una tale funzione di informazione (più pertinentemente esercitabile dai comuni), sia per la constatazione della « ritrosia » delle figure mediche a provvedervi, sia per la presenza di numerose norme regionali che, rifacendosi a questa disposizione, prevedono a loro volta un'attività d'informazione.

Al comma 4 è mutata la competenza ministeriale per l'adozione del previsto decreto, in ragione del suo contenuto, dove gli aspetti sanitari sono pressoché assenti se non del tutto assenti, è stata considerata l'ipotesi, *in itinere*, che siano adottate norme di standardizzazione.

L'articolo 3 affronta l'esigenza di unitarietà, alla luce del fatto che vi sono state leggi regionali (ma anche regolamenti) che sono intervenute in materia di ordinamento civile, nonché di diritti civili e sociali da garantire uniformemente nel territorio nazionale, con la conseguenza che i cittadini vengono a trovarsi destinatari di trattamenti differenziati, anche di molto, a seconda dei luoghi, non sempre coincidenti, di decesso, residenza e destinazione finale, soprattutto avendo presente come essi non sempre si trovino nel territorio della medesima regione.

L'articolo 4 attribuisce all'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) la funzione pertinente alle rilevazioni sul fenomeno della cremazione, i cui dati possono essere utilizzati anche per future scelte di nuove localizzazioni di nuovi impianti di cremazione, la cui distribuzione territoriale non è omogenea, tenendo conto anche dell'esigenza che ciascun impianto disponga di un bacino di affluenza sufficiente ad assicurare le condizioni di economicità operativa.

L'articolo 5, partendo dal presupposto che il luogo di decesso è generalmente non ipotizzabile, prevede l'utilizzo dello strumento dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente, attraverso l'inserimento di una notizia, riconducibile a un mero carattere alfanumerico, che consenta di avere, quanto meno, l'informazione di una scelta fatta dalla persona interessata, riguardante non solo la cremazione e la destinazione delle ceneri, ma anche altre scelte personali come la donazione degli organi e simili. Tale indicazione rappresenta un mero *warning* e non un elemento costituente titolo ai fini del rilascio della relativa autorizzazione. La disposizione non comporta oneri per la finanza pubblica e può essere finanziata con le risorse già disponibili.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Finalità e competenza legislativa).

1. La Repubblica riconosce la dignità delle scelte personali in materia di disposizione del proprio corpo nell'evenienza del decesso, nel rispetto delle idee, delle convinzioni e dei valori personali.

2. Tenuto conto che la scelta della pratica funeraria rientra nell'ambito di applicazione dell'ordinamento civile e che le decisioni sulla destinazione delle ceneri da cremazione, quando è scelta la cremazione, rientrano ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, la presente legge garantisce una parità di trattamento ai cittadini italiani, indipendentemente dal loro luogo di residenza, decesso o destinazione finale.

ART. 2.

*(Modifiche alla legge
30 marzo 2001, n. 130).*

1. L'articolo 3 legge 30 marzo 2001, n. 130, è sostituito dal seguente:

« ART. 3. — *(Autorizzazione alla cremazione).* — 1. L'autorizzazione alla cremazione di cadavere, prevista dall'articolo 74, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, e successive modificazioni, è rilasciata dall'ufficiale dello stato civile del comune di decesso, dopo aver acquisito un certificato in carta libera del medico necroscopo dal quale risulta escluso il sospetto di morte dovuta a reato ovvero, in caso di morte improvvisa o sospetta segnalata all'autorità giudiziaria, il nulla osta della stessa autorità giudizia-

ria recante la specifica indicazione che il cadavere può essere cremato.

2. L'autorizzazione alla cremazione è concessa nel rispetto della volontà espressa dal defunto o dai suoi familiari attraverso una delle seguenti modalità:

a) la disposizione testamentaria del defunto, ad esclusione dei casi in cui i familiari presentano una dichiarazione autografa del defunto, avente data certa, contraria alla cremazione fatta in data successiva a quella della disposizione testamentaria stessa;

b) l'iscrizione, certificata dal rappresentante legale, ad associazioni riconosciute che hanno tra i propri fini statutari quello della cremazione dei cadaveri dei propri associati, ad esclusione dei casi in cui i familiari presentano una dichiarazione autografa del defunto, avente data certa, fatta in data successiva a quella dell'iscrizione all'associazione. L'iscrizione alle associazioni di cui alla presente lettera è valida anche in caso di parere contrario dei familiari. Per le associazioni che hanno ottenuto il riconoscimento ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, la certificazione ha efficacia nell'intero territorio nazionale;

c) in mancanza della disposizione testamentaria, o di qualsiasi altra espressione di volontà scritta e avente data certa, da parte del defunto, la volontà propria del coniuge o, in difetto, del parente più prossimo individuato ai sensi degli articoli 74, 75, 76 e 77 del codice civile e, in caso di concorrenza di più parenti dello stesso grado, della maggioranza assoluta di essi, manifestata all'ufficiale dello stato civile del comune di decesso. Nel caso in cui la volontà sia stata manifestata all'ufficiale dello stato civile di un comune diverso da quello del decesso, questi trasmette immediatamente il relativo processo verbale all'ufficiale dello stato civile del comune di decesso. In difetto del coniuge e dei parenti di primo grado, al coniuge è equiparata la persona con cui il defunto ha avuto stabile convivenza in via continuativa da almeno due anni;

d) la volontà manifestata dai legali rappresentanti per i minori e per le persone interdette;

e) in difetto del coniuge, dei parenti o delle persone di cui alla lettera c), la dichiarazione resa dall'amministratore di sostegno sulla volontà espressa in tale senso, qualora al beneficiario risulti essere stato nominato, ai sensi del libro primo titolo XII, capo I, del codice civile, anche quando tale incarico non risulta compreso nel decreto di nomina.

3. Nel caso di cittadini italiani deceduti all'estero e trasportati in Italia, l'autorizzazione di cui ai commi 1 e 2 è rilasciata dal comune in cui il defunto è stato trasportato. Qualora nella documentazione relativa al trasporto del feretro non risultino indicazioni che consentano l'esclusione del sospetto di morte dovuta a reato ovvero, in caso di morte improvvisa o sospetta segnalata all'autorità giudiziaria, chi richiede la cremazione è tenuto a documentare, in altre forme documentali, l'assenza di tali elementi cautelatamente ostativi.

4. La dispersione delle ceneri e l'affidamento delle ceneri a una persona avente titolo sono consentite solo nel rispetto della volontà scritta del defunto risultante con le modalità del comma 2, lettere a) e b), previa autorizzazione dell'ufficiale dello stato civile del comune in cui devono essere effettuate.

5. La dispersione delle ceneri è consentita solo nel cinerario comune o in aree a ciò destinate all'interno dei cimiteri, in natura o in aree private; la dispersione in aree private deve avvenire all'aperto e con il consenso dei proprietari e non può, comunque, dare luogo ad attività aventi fini di lucro; la dispersione delle ceneri è in ogni caso vietata nei centri abitati, definiti dall'articolo 3, comma 1, numero 8), del codice della strada di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285; la dispersione in mare, nei laghi e nei fiumi è consentita nei tratti liberi e con modalità tali da non interferire con le attività che si svolgono in tali tratti. La dispersione delle ceneri è eseguita dal coniuge o da

un'altra persona avente titolo, dall'esecutore testamentario o dal rappresentante legale dell'associazione di cui al comma 2, lettera *b*), a cui il defunto risultava iscritto o, in mancanza, dal personale autorizzato dal comune. Chi esegue la dispersione trasmette entro trenta giorni attestazione della sua avvenuta esecuzione all'ufficiale dello stato civile che l'ha autorizzata.

6. La persona avente titolo all'affidamento dell'urna cineraria è unicamente il coniuge o, in difetto, il parente più prossimo individuato per scritto dal defunto, ovvero la persona con cui il defunto ha avuto stabile convivenza in via continuativa da almeno due anni e che egli ha individuato per scritto come affidataria dell'urna cineraria. L'affidatario deve accettare con atto scritto l'individuazione. Quando manca tale accettazione o nei casi in cui, successivamente, l'affidatario dell'urna cineraria non intenda più conservarla nel luogo appositamente destinato nella sua residenza o abitazione, egli può provvedere alla sepoltura in un cimitero di sua scelta.

7. Fermo restando l'obbligo di sigillare l'urna, le modalità di conservazione delle ceneri devono consentire l'identificazione dei dati anagrafici del defunto e sono disciplinate prevedendo, nel rispetto della volontà espressa dal defunto, alternativamente, la tumulazione, l'interramento o l'affidamento alle persone aventi diritto. L'interramento è effettuato con modalità e con materiali diversi a seconda che costituisca una modalità di tumulazione ipogea, una peculiare modalità di dispersione delle ceneri, nel qual caso trovano altresì applicazione le disposizioni della presente legge sulla dispersione delle ceneri. qualora il defunto abbia manifestato la propria volontà alla dispersione, è consentito, all'atto della chiusura dell'urna dopo la cremazione, il prelievo a fini devozionali da parte del coniuge e di altre persone aventi diritto di una simbolica porzione di ceneri che non può singolarmente superare 20 centimetri cubici e che complessivamente, deve essere inferiore a 100 centimetri cubici. A cura di chi sta prov-

vedendo alla consegna dell'urna, le porzioni di ceneri prelevate devono essere inserite in contenitori infrangibili e adeguatamente sigillati per prevenire lo spargimento di quanto contenuto. Tale circostanza è attestata da chi consegna l'urna nel verbale di consegna della stessa, con la chiara identificazione dei familiari che hanno richiesto e ottenuto il prelievo a fini devozionali. È esclusa ogni forma di trasformazione delle ceneri.

8. Il trasporto delle urne contenenti le ceneri non è soggetto alle misure precauzionali igieniche previste per il trasporto delle salme o dei cadaveri, salvo diversa indicazione dell'autorità sanitaria.

9. Il comune, previo assenso dei soggetti di cui al comma 2, lettera *b*), del presente articolo, in caso di loro irreperibilità, dopo novanta giorni dalla pubblicazione nell'albo pretorio del comune di uno specifico avviso, autorizza la cremazione dei resti mortali provenienti da esumazione o estumulazione, definiti dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 2003, n. 254.

10. Per gli impianti di cremazione di nuova costruzione è obbligatoria la predisposizione di una o di più sale attigue ai crematori o nelle loro adiacenze, all'interno del cimitero, per consentire il rispetto dei riti di commemorazione del defunto e un dignitoso commiato ».

2. All'articolo 6 della legge 30 marzo 2001, n. 130, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. I crematori devono essere collocati all'interno di cimiteri esistenti o in loro ampliamenti, nonché in nuovi cimiteri. La realizzazione di crematori è considerata opera pubblica ed è effettuata dal comune nelle forme consentite dalla legge »;

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

« 2. La gestione dei crematori spetta ai comuni, che la esercitano attraverso una delle forme previste per la gestione dei

servizi pubblici locali a rilevanza economica, non di rete, dalle norme nazionali e dell'Unione europea. I crematori, realizzati da comuni o da altri soggetti autorizzati dai medesimi comuni garantiscono la fornitura del servizio pubblico universale secondo specifici contratti di servizio con l'ente locale e alle condizioni di accesso e di qualità di fornitura stabilite nella carta della qualità dei servizi »;

c) la rubrica è sostituita dalla seguente: « Realizzazione e gestione di crematori ».

3. Il comma 2 dell'articolo 7 della legge 30 marzo 2001, n. 130, è abrogato.

4. Il comma 1 dell'articolo 8 della legge 30 marzo 2001, n. 130, è sostituito dal seguente:

« 1. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sentito, per quanto di competenza, il Ministro della salute, sono definite le norme tecniche per la realizzazione dei crematori, relativamente ai limiti di emissione, agli impianti e agli ambienti tecnologici, nonché ai materiali per la costruzione delle bare per la cremazione. Qualora siano emanate norme di standardizzazione concernenti le bare per la cremazione, queste hanno effetto diretto, senza che sia necessario l'adeguamento del decreto di cui periodo precedente ».

ART. 3.

(Adeguamento delle normative).

1. Il Governo, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, definisce le linee di indirizzo alle quali le regioni devono attenersi per adeguare le rispettive norme

legislative e regolamentari eventualmente emanate nelle materie oggetto della presente legge. Le regioni adeguano le rispettive norme legislative e regolamentari entro centottanta giorni dall'intesa; decorso inutilmente tale termine, è esercitato il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

ART. 4.

(Rilevazioni statistiche e diffusione degli impianti di cremazione).

1. All'Istituto nazionale di statistica è attribuito il compito di programmare, previo inserimento nella programmazione pluriennale dell'attività statistica, la rilevazione annuale, con obbligo di risposta:

a) degli impianti di cremazione operanti nel territorio nazionale, nonché del numero delle cremazioni effettuate, distinte per tipologie, con facoltà di predisporre elaborazioni sull'andamento, utilizzando, se necessario, dati rilevati da altri soggetti prima dell'inizio della rilevazione, ai soli fini di procedere a una ricostruzione storica dell'accesso alla cremazione;

b) delle autorizzazioni alla cremazione, alla dispersione delle ceneri e all'affidamento alle persone aventi diritto, rilasciate in ogni comune.

2. I dati raccolti ai sensi del comma 1 sono oggetto di diffusione al fine di valutare la necessità di costruire nuovi impianti per garantire la loro equa distribuzione territoriale in relazione alle esigenze della popolazione nazionale, nonché la sostenibilità economica della gestione degli impianti esistenti e di quelli in progetto.

ART. 5.

(Anagrafe nazionale della popolazione residente).

1. Nell'Anagrafe nazionale della popolazione residente, istituita dall'articolo 62 del codice dell'amministrazione digitale, di

cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, è inserito, su richiesta delle persone interessate, un carattere alfanumerico che qualora sia scelta la cremazione, indica la volontà alla dispersione delle ceneri, l'affidamento dell'urna cineraria a familiari, nonché la volontà al prelievo di organi ai fini di trapianto terapeutico o altre destinazioni future del corpo. La richiesta, sempre revocabile tramite presentazione di una richiesta con contenuto diverso, è presentata al comune di residenza delle stesse persone interessate e ha ad oggetto solo la scelta o le scelte fatte, escludendo ogni indicazione sulla motivazione, e ha il solo fine di far risultare tale scelta, al momento del rilascio di una delle autorizzazioni previste dall'articolo 74 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, e successive modificazioni, nonché dalla presente legge.

€ 1,00



17PDL0019470