

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Norme in materia di disposizione del proprio corpo e dei tessuti <i>post mortem</i> a fini di studio, formazione e di ricerca scientifica. S. 733 (Parere alla 12 ^a Commissione del Senato) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i>)	112
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di parere</i>)	117
Distacco dei comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio dalla regione Marche e loro aggregazione alla regione Emilia-Romagna, nell'ambito della provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione. Nuovo testo C. 1171 e abb. (Parere alla I Commissione della Camera) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i>)	114
ALLEGATO 2 (<i>Proposta di parere</i>)	118
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	116

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 6 marzo 2019. — Presidenza della presidente Emanuela CORDA.

La seduta comincia alle 8.35.

Norme in materia di disposizione del proprio corpo e dei tessuti *post mortem* a fini di studio, formazione e di ricerca scientifica.

S. 733.

(Parere alla 12^a Commissione del Senato).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

La senatrice Rosa Silvana ABATE (M5S), *relatrice*, ricorda come il disegno di legge scaturisca dalla necessità di regolamentare la pratica della dissezione dei

cadaveri a fini di studio, di ricerca scientifica e di formazione, una pratica indispensabile per la medicina e per l'esercizio della chirurgia. Attualmente, in mancanza di una normativa specifica, l'utilizzo del corpo *post mortem* per finalità di studio, di ricerca e di formazione è disciplinato dal regolamento di polizia mortuaria di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 285 del 1990, il cui Capo VI (articoli 40-43) tratta del rilascio di cadaveri a scopo di studio. Le prescrizioni del regolamento di polizia mortuaria si basano a loro volta su una norma del 1933, vale a dire l'articolo 32 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, che reca il testo unico delle leggi sull'istruzione superiore. Tale articolo prevede che siano riservati all'insegnamento e alle indagini scientifiche i cadaveri il cui trasporto non avvenga a spese dei congiunti entro il sesto grado o a cura di confraternite o sodalizi e quelli provenienti dagli accertamenti medico-legali, esclusi i suicidi, che non siano richie-

sti da congiunti compresi nello stesso gruppo familiare (cioè fino al sesto grado). Ai sensi del regolamento citato, la consegna alle sale anatomiche universitarie dei cadaveri destinati all'insegnamento e alle indagini scientifiche può avvenire in ogni caso solo dopo che sia trascorso il periodo di osservazione prescritto dallo stesso regolamento di polizia mortuaria (articoli 8-10). L'ordinamento non prevede attualmente norme specifiche sulla manifestazione di volontà in ordine alla donazione del proprio corpo *post mortem* a fini di ricerca scientifica e di studio. Il profilo della manifestazione di volontà è infatti disciplinato soltanto limitatamente alla donazione *post mortem* di organi e tessuti a fini di trapianto dalla legge n. 91 del 1999, recante disposizioni in materia di prelievi e di trapianti di organi e di tessuti.

Rileva come la normativa vigente non disciplini né il percorso della donazione dal soggetto donatore alla struttura competente fruitrice, né la salvaguardia del principio dell'autodeterminazione e delle conseguenti modalità attuative fino al momento del decesso. Oggi l'utilizzo di singoli organi a scopo di ricerca è generalmente possibile a patto che vengano espianati poco dopo la morte accertata, senza necessariamente seguire le procedure tecniche e normative previste per il trapianto.

In questo contesto, segnala che l'articolo 1 della proposta di legge individua l'oggetto del provvedimento nell'utilizzo a fini di studio e di ricerca scientifica del corpo umano e dei tessuti di persone delle quali sia stata accertata la morte nelle forme di legge e che abbiano espresso in vita il loro consenso con le modalità individuate dallo stesso provvedimento in esame. L'articolo 2 incarica il Ministro della salute di promuovere, nel rispetto di una libera e consapevole scelta, iniziative di informazione dirette a diffondere tra i cittadini la conoscenza della possibilità di manifestare il consenso per la donazione del proprio corpo *post mortem*. Le regioni e le aziende sanitarie locali sono chiamate ad adottare iniziative per informare dei contenuti della legge i medici di medicina

generale, i pediatri di libera scelta, i medici delle strutture sanitarie pubbliche e private e i cittadini. L'articolo 3 disciplina la manifestazione del consenso alla donazione del proprio corpo *post mortem*, prevedendo che questa avvenga mediante una dichiarazione redatta nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata. Per i minori di età il consenso all'utilizzo del corpo e dei tessuti *post mortem* deve essere manifestato nelle stesse forme da entrambi i genitori. È previsto inoltre l'utilizzo di una banca dati nazionale, il cosiddetto sistema informativo dei trapianti, costituito nell'ambito del sistema informativo sanitario nazionale dall'articolo 7, comma 2, della citata legge sulla donazione di organi (n. 91 del 1999). Una copia della dichiarazione di consenso dei donatori deve essere consegnata al centro di riferimento competente per territorio, da individuarsi ai sensi dell'articolo 4. I centri devono a loro volta comunicare la dichiarazione all'ufficio di stato civile del comune di residenza della persona. I comuni sono quindi chiamati a tenere, presso gli uffici di stato civile, appositi elenchi speciali dei donatori del corpo. L'articolo 4 stabilisce che il Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'istruzione e previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, individui le strutture universitarie e le aziende ospedaliere di alta specialità da utilizzare quali centri di riferimento per la conservazione e l'utilizzazione delle salme oggetto di donazione. L'articolo 5 disciplina i termini della restituzione della salma, prevedendo che i centri di riferimento che hanno ricevuto in consegna la salma debbano restituirla alla famiglia, in condizioni dignitose, entro due anni dalla data della consegna. Le spese per il trasporto della salma dal decesso fino alla restituzione, quelle relative alla tumulazione o all'eventuale cremazione sono a carico – entro il limite di spesa stabilito dall'articolo 8 – delle istituzioni in cui hanno sede i centri di riferimento che hanno utilizzato la salma mentre l'articolo 6 stabilisce che l'utilizzo del corpo umano e dei tessuti

post mortem non può avere fini di lucro e che eventuali donazioni di denaro effettuate da privati per essere destinate a fini di studio e di ricerca scientifica mediante l'uso di salme o derivanti dalla finalizzazione di progetti di ricerca sono destinate alla gestione dei centri di riferimento. L'articolo 7 prevede che il Ministro della salute adotti un regolamento di attuazione della legge per stabilire le modalità e i tempi per la conservazione, la richiesta, il trasporto, l'utilizzo e la restituzione della salma; i tempi non devono comunque essere superiori a due anni. Il regolamento deve prevedere che si possa procedere alla sepoltura delle salme per cui la famiglia di appartenenza non richiede la restituzione; deve indicare le cause di esclusione dell'utilizzo di salme ai fini di ricerca; e deve individuare le modalità applicative volte a garantire il rispetto del limite di spesa fissato dalla legge. Il regolamento è adottato, con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'istruzione, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni. L'articolo 8 individua la copertura finanziaria mentre l'articolo 9 abroga l'articolo 32 del regio decreto n. 1592 del 1933 che disciplina attualmente la materia.

Con riferimento ai profili di interesse della Commissione, segnala che il provvedimento appare riconducibile, in primo luogo, alla materia « ordinamento civile » di competenza legislativa esclusiva statale (articolo 117, secondo comma, lettera l)). Attengono a tale materia le disposizioni per le quali assume rilievo il valore del rispetto della dignità umana. Richiama in particolare quelle concernenti la necessità del consenso (articolo 3), l'obbligo di restituzione, in condizione dignitose, della salma alla famiglia entro due anni (articolo 5), il divieto di ricerca sui corpi a fini di lucro (articolo 6). Per altre disposizioni il provvedimento risulta invece riconducibile alle materie di legislazione concorrente, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, « tutela della salute » e « ricerca scientifica e tec-

nologica ». Richiama, in proposito, le disposizioni concernenti l'organizzazione dell'acquisizione e della conservazione delle manifestazioni di consenso all'utilizzo del proprio corpo *post mortem* (articolo 3) e quelle concernenti l'individuazione di centri autorizzati alla conservazione e all'utilizzazione delle salme (articolo 4).

Rileva che, alla luce di questo intreccio di competenze, emerge la necessità di prevedere forme di adeguato coinvolgimento delle regioni. In tal senso, il provvedimento opportunamente prevede l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni ai fini dell'individuazione dei centri di riferimento (all'articolo 4) e ai fini dell'adozione del regolamento di attuazione (ai sensi dell'articolo 7).

Segnala che rimarrebbe tuttavia da chiarire, all'articolo 5, comma 2, quali siano le istituzioni a cui carico sono rimessi gli oneri per il trasporto della salma dal momento del decesso alla sua restituzione alla famiglia ovvero alla tumulazione o alla cremazione. Andrebbe in particolare chiarito se si tratti delle regioni o dei comuni.

Formula dunque una proposta di parere con osservazione.

La Commissione approva la proposta di parere (*vedi allegato 1*).

Distacco dei comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio dalla regione Marche e loro aggregazione alla regione Emilia-Romagna, nell'ambito della provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione.

Nuovo testo C. 1171 e abb.

(Parere alla I Commissione della Camera).

(*Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 20 febbraio 2019.

Il senatore Maurizio CAMPARI (L-SP-PSd'Az), *relatore*, dopo aver richiamato la discussione svolta sul provvedimento nella precedente seduta, formula, alla luce degli approfondimenti svolti, una proposta di parere favorevole con osservazione (*vedi allegato 2*).

Il senatore Albert LANIÈCE (Aut (SVP-PATT, UV)), nell'annunciare il proprio voto favorevole sulla proposta di parere, ricorda che il *referendum* nei due comuni oggetto del provvedimento sul distacco dalla regione Marche e la loro aggregazione all'Emilia Romagna si è svolto nel 2007 e che quindi per troppi anni non si è dato seguito alla volontà popolare. Sottolinea quindi l'esigenza di modificare la procedura in materia.

Il deputato Roberto PELLA (FI) nel ringraziare il relatore per il lavoro svolto, concorda sulla necessità di un cambiamento della procedura in materia di trasferimento dei comuni da una regione a un'altra, perché il ritardo manifestatosi in questa come in altre occasioni risulta davvero eccessivo. Ritiene che in questo modo l'inerzia burocratica rischia di vanificare la volontà democratica.

Il deputato Dario BOND (FI) rileva che ciò che consente alla Commissione di esprimersi e all'iter del provvedimento di proseguire sono le due sentenze della Corte costituzionale che, in via interpretativa, rendono possibile procedere anche in assenza del parere del Consiglio regionale delle Marche. Ciò conferma l'esigenza di un mutamento nella procedura. Ritiene inoltre che nel parere dovrebbe essere maggiormente stigmatizzata l'inerzia del Consiglio regionale delle Marche.

Il senatore Maurizio CAMPARI (L-SP-PSd'Az), *relatore*, pur condividendo le motivazioni di fondo degli argomenti svolti dai colleghi, ritiene che nella proposta di parere siano ben evidenziate le

mananze della regione Marche. Ricorda in proposito che anche nelle audizioni svolte dalla I Commissione Affari costituzionali della Camera nella scorsa Legislatura (ed i cui atti sono stati messi a disposizione dei colleghi) molti costituzionalisti avevano censurato il comportamento della regione Marche. Ritiene pertanto opportuno procedere alla votazione del parere, ricordando che anche gli attuali sindaci di Montecopiolo e Sassofeltrio hanno confermato, in base agli approfondimenti che ha potuto svolgere, la volontà delle rispettive popolazioni di procedere al distacco dei due comuni dalla regione Marche e alla loro aggregazione alla regione Emilia Romagna.

Il senatore Daniele MANCA (PD) ringrazia il relatore per il lavoro svolto e ritiene che quella della Commissione competente in sede referente sia la sede più idonea per affrontare gli aspetti ancora meritevoli di ulteriore esame. Da un lato vi è infatti l'esigenza di rispettare l'esito referendario; dall'altro lato, vi è la mancata espressione del parere del Consiglio regionale delle Marche che sostanzialmente equivale a un parere contrario. Condivide infine l'esigenza di rafforzare nel parere la critica al comportamento del consiglio regionale delle Marche.

Il senatore Maurizio CAMPARI (L-SP-PSd'Az), *relatore*, ricorda che una netta critica da parte della Commissione al comportamento del consiglio regionale delle Marche potrà comunque emergere dalla lettura del resoconto della seduta odierna.

Il deputato Francesco ACQUAROLI (FdI) ritiene che il mancato parere del consiglio regionale delle Marche possa essere interpretato come una volontà di non creare ostacoli al perfezionamento dell'iter legislativo. Concorde comunque con l'esigenza di individuare termini chiari per l'espressione dei pareri.

La senatrice Rosa Silvana ABATE (M5S) nel concordare con quanto detto dal collega Acquaroli, rileva come il mancato parere del consiglio regionale delle Marche possa essere interpretato nel senso di voler rispettare la scelta ai cittadini espressa dal *referendum*.

Emanuela CORDA, *presidente*, pone quindi in votazione la proposta di parere formulata dal relatore.

La Commissione approva la proposta di parere (*vedi allegato 2*).

La seduta termina alle 9.05.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 9.05 alle 9.40.

ALLEGATO 1

Norme in materia di disposizione del proprio corpo e dei tessuti *post mortem* a fini di studio, di formazione e di ricerca scientifica. S. 733.**PROPOSTA DI PARERE**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminata, per i profili di competenza, la proposta di legge S. 733, recante norme in materia di disposizione del proprio corpo e dei tessuti *post mortem* a fini di studio, di formazione e di ricerca scientifica;

rilevato che:

il provvedimento appare riconducibile, in primo luogo, alla materia « ordinamento civile » di competenza legislativa esclusiva statale (articolo 117, secondo comma, lettera l)); attengono infatti a tale materia le disposizioni per le quali assume rilievo il valore del rispetto della dignità umana, quali quelle concernenti la necessità del consenso (articolo 3), l'obbligo di restituzione, in condizione dignitose, della salma alla famiglia entro due anni (articolo 5), il divieto di ricerca sui corpi a fini di lucro (articolo 6);

per altri aspetti il provvedimento risulta invece riconducibile alle materie di legislazione concorrente, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, « tutela della salute » e « ricerca scientifica e tecnologica »; si richiamano, a tale riguardo, le disposizioni concernenti l'organizzazione dell'acquisizione e della conservazione delle manifestazioni di consenso all'utilizzo del proprio corpo *post*

mortem (articolo 3) e quelle concernenti l'individuazione di centri autorizzati alla conservazione e all'utilizzazione delle salme (articolo 4);

alla luce di questo intreccio di competenze emerge la necessità di prevedere forme di adeguato coinvolgimento delle regioni; in tal senso, il provvedimento opportunamente prevede l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni ai fini dell'individuazione dei centri di riferimento (all'articolo 4) e ai fini dell'adozione del regolamento di attuazione (ai sensi dell'articolo 7);

potrebbe risultare opportuno chiarire meglio, all'articolo 5, comma 2, quali siano le istituzioni a cui carico sono rimessi gli oneri per il trasporto della salma dal momento del decesso alla sua restituzione alla famiglia ovvero alla tumulazione o alla cremazione; andrebbe in particolare chiarito se si tratti delle regioni o dei comuni,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di individuare con maggior precisione le istituzioni di cui all'articolo 5, comma 2, chiarendo se si tratti delle regioni o dei comuni.

ALLEGATO 2

Distacco dei comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio dalla regione Marche e loro aggregazione alla regione Emilia-Romagna, nell'ambito della provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma della Costituzione. C. 1171.

PROPOSTA DI PARERE

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato, per i profili di competenza, il testo della proposta di legge C. 1171 recante Distacco dei comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio dalla regione Marche e loro aggregazione alla regione Emilia-Romagna, nell'ambito della provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma della Costituzione, come risultante dall'emendamento approvato dalla Commissione di merito;

rilevato che:

la proposta di legge, come recita il titolo, prevede il distacco dei comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio dalla regione Marche e la loro aggregazione alla regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini;

il distacco di comuni da una regione e la loro aggregazione ad altra regione è disciplinato dall'articolo 132, secondo comma, della Costituzione, che delinea un procedimento legislativo caratterizzato dall'iniziativa dei comuni interessati e dall'approvazione da parte della maggioranza della popolazione dei predetti comuni espressa mediante *referendum*, nonché dal parere dei Consigli regionali interessati;

i *referendum* per il distacco dalla regione Marche e l'aggregazione alla regione Emilia-Romagna si sono svolti, con esito positivo, nei comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio in data 24-25 giugno 2007 ed

è stata data comunicazione del risultato di tali *referendum* nella *Gazzetta Ufficiale* n. 158 del 10 luglio 2007;

l'Assemblea legislativa dell'Emilia Romagna ha espresso il proprio parere favorevole con risoluzione del 17 aprile 2012 (pubblicata sul Bollettino ufficiale della regione Emilia-Romagna n. 77 del 9 maggio 2012 periodico – parte seconda);

non risulta invece espresso il parere del Consiglio regionale delle Marche;

la Presidenza della Commissione Affari costituzionali della Camera, nel corso dell'esame, nella XVII Legislatura, delle proposte di legge C. 915 e C. 1202, vertenti sulla medesima materia della proposta di legge C. 1171, con lettere del 12 novembre 2014, dell'8 luglio 2015 e del 21 ottobre 2015, ha richiesto alla Presidenza del Consiglio regionale delle Marche l'espressione del predetto parere;

la sentenza n. 33 del 2011 della Corte costituzionale ha affermato che « la previsione di un parere, quale espressione del principio di leale collaborazione, esige che le parti della relazione si conformino, nei rispettivi comportamenti, a tale principio; pertanto, chi richiede il parere deve mettere il soggetto consultato nelle condizioni di esprimersi a ragion veduta, concedendo un ragionevole lasso di tempo per la formulazione del giudizio, mentre il soggetto consultato deve provvedere diligentemente ad analizzare l'atto e ad esprimere la propria valutazione nel rispetto del termine dato »;

la sentenza della Corte costituzionale n. 225 del 2009 ha inoltre affermato che deve escludersi che l'organo consultato possa, rifiutandosi di rendere il parere, procrastinare *sine die* il termine, perché in tal modo si verrebbe a configurare un potere sospensivo o addirittura di veto, non conciliabile con la natura della funzione consultiva;

conseguentemente, in considerazione delle reiterate richieste di espressione del parere al Consiglio regionale delle Marche e del considerevole lasso di tempo trascorso dalla prima di tali richieste, non sussistono ragioni ostative alla prosecuzione nell'*iter* legislativo;

appare opportuno, al comma 2 dell'articolo 2, al fine di evitare eventuali situazioni di stallo nella procedura di nomina del commissario, fissare un ter-

mine per l'espressione dei pareri, disciplinando le conseguenze della mancata espressione degli stessi,

preso atto che, in base alle informazioni acquisite, i sindaci dei comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio considerano tuttora persistenti le motivazioni che hanno portato all'esito referendario del 2007,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente osservazione:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di individuare, al comma 2 dell'articolo 2, un termine per l'espressione dei pareri previsti per la nomina del commissario, disciplinando le conseguenze della mancata espressione degli stessi.