

DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 19 luglio 2022

Indirizzi operativi per la gestione dei deceduti in seguito agli eventi emergenziali di protezione civile. (22A05586)

(GU n.231 del 3-10-2022)

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto il decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, recante «Codice della protezione civile» e, in particolare, gli articoli 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 18, 23, 24, 25 e 45;

Visto il decreto legislativo 6 febbraio 2020, n. 4, recante «Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 2 gennaio 2018, recante "Codice della protezione civile"»;

Visto l'art. 116 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, recante «Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale»;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 6 aprile 2006, recante «Coordinamento delle iniziative e delle misure finalizzate a disciplinare gli interventi di soccorso e di assistenza alla popolazione in occasione di incidenti stradali, ferroviari, aerei ed in mare, di esplosioni e crolli di strutture e di incidenti con presenza di sostanze pericolose», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 13 aprile 2006, n. 87;

Vista la direttiva del Capo del Dipartimento della protezione civile 2 maggio 2006, recante «Indicazioni per il coordinamento operativo di emergenze dovute a incidenti stradali, ferroviari, aerei e in mare, ad esplosioni e crolli di strutture e ad incidenti con presenza di sostanze pericolose», comunicato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 3 maggio 2006, n. 101 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 giugno 2006, recante «Criteri di massima sugli interventi psico-sociali da attuare nelle catastrofi» pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 29 agosto 2006, n. 200;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 dicembre 2007, recante «Procedure e modulistica del triage sanitario nelle catastrofi», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 17 aprile 2008, n. 91;

Visto il decreto del Ministero della salute 11 aprile 2008 «Aggiornamento del decreto 22 agosto 1994, n. 582 relativo al: "Regolamento recante le modalita' per l'accertamento e la certificazione di morte"», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 12 giugno 2008, n. 136;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 3 dicembre 2008, recante «Indirizzi operativi per la gestione delle emergenze», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 13 febbraio 2009, n. 36;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 dicembre 2008, relativo alla «Organizzazione e funzionamento di sistema presso la Sala situazione Italia del Dipartimento della protezione civile», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 19 febbraio 2009, n. 41;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 gennaio 2014 relativa al «Programma nazionale di soccorso per il rischio sismico» pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 4 aprile 2014, n. 79;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 giugno 2016 «Individuazione della Centrale remota operazioni soccorso

sanitario (Cross) e dei referenti sanitari regionali in caso di emergenza nazionale» pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 20 agosto 2016, n. 194;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 30 aprile 2021, recante «Indirizzi per la predisposizione dei piani di protezione civile ai diversi livelli territoriali», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 6 luglio 2021, n. 160;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, recante il regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'art. 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285 di approvazione del regolamento di polizia mortuaria, recepito da leggi e regolamenti regionali e dai regolamenti comunali polizia mortuaria;

Considerato che, ai sensi dell'art. 5, comma 2 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, il Presidente del Consiglio di ministri, con direttiva da adottarsi ai sensi dell'art. 15, predispone gli indirizzi per lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di protezione civile di cui all'art. 2, al fine di assicurarne l'unitarietà nel rispetto delle peculiarità dei territori;

Considerato, altresì, che, ai sensi dell'art. 15, comma 3 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, il Capo del Dipartimento della protezione civile, nell'ambito dei limiti e delle finalità eventualmente previsti nelle direttive, può adottare indicazioni operative finalizzate all'attuazione di specifiche disposizioni in esse contenute da parte del Servizio nazionale, consultando preventivamente le componenti e strutture operative nazionali interessate;

Ravvisata la necessità di ottimizzare la capacità di pianificazione e gestione delle attività per la gestione dei deceduti in seguito agli eventi di cui all'art. 7 del decreto legislativo del 2 gennaio 2018, n. 1;

Su proposta del Capo del Dipartimento della protezione civile;

Acquisita l'intesa intervenuta in sede di Conferenza unificata nella riunione del 6 luglio 2022;

Emana
la seguente direttiva:

1. Finalità e principi generali.

La presente direttiva ha lo scopo di definire il concorso del Servizio nazionale della protezione civile alle attività connesse alla raccolta, al trasporto, alla conservazione, all'identificazione, alla registrazione del decesso negli atti di stato civile e alla sepoltura dei deceduti a seguito di calamità naturali o di eventi di origine antropica di cui all'art. 7 del decreto legislativo del 2 gennaio 2018, n. 1, laddove non sia possibile fronteggiare la situazione con risorse e procedure ordinarie.

In particolare, ci si propone di definire quanto segue:

a) le attività del Servizio nazionale della protezione civile a supporto della gestione dei deceduti;

b) le competenze delle componenti del Servizio nazionale della protezione civile in materia di pianificazione e gestione delle attività di cui al punto a);

c) il coordinamento per la richiesta, l'invio e l'utilizzo delle risorse necessarie alle attività di cui al punto a).

La presente direttiva va interpretata tenendo conto delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria e pertanto non modifica, in alcuna parte, le competenze in materia di identificazione dei deceduti e di attività di polizia giudiziaria previste dalla vigente normativa, né l'organizzazione e le attività proprie delle specifiche squadre DVI (Disaster victim identification) delle Forze di polizia.

Le procedure per l'identificazione delle vittime di disastri - o DVI - sono ispirate, soprattutto in caso di deceduti di nazionalità straniera, alla guida DVI Interpol, della quale si riporta in allegato una sintesi dei contenuti.

2. Attivita' di protezione civile per la gestione dei deceduti.

Nell'ambito degli eventi oggetto della presente direttiva, il Servizio nazionale della protezione civile garantisce, anche mediante interventi di cui all'art. 25, comma 2, lettera a) del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, il corretto svolgimento delle seguenti attivita':

a) raccolta, trasporto e conservazione delle salme (mezzi di trasporto e personale, strutture fisse e mobili per la conservazione e disinfezione);

b) assistenza alle famiglie (supporto logistico, psicologico, spirituale) e informazione relativa all'evolversi delle attivita';

c) attivita' di identificazione delle vittime (DVI): allestimento aree «post mortem» ed «ante mortem» (cfr. allegato);

d) eventuale integrazione delle squadre DVI con personale specialistico, individuato dai responsabili delle squadre stesse;

e) supporto ai comuni per la gestione delle aree cimiteriali e per la valutazione speditiva dell'idoneita' di dette aree attraverso il concorso della relativa regione/provincia autonoma;

f) supporto ai comuni per il potenziamento delle procedure di acquisizione, ove necessario in via immediata, del personale, dei mezzi e dei materiali necessari ad assolvere ai compiti legati alle attivita' di stato civile e di polizia mortuaria;

g) il reperimento di sepolture necessarie, nel rispetto del principio di sussidiarieta';

h) il reperimento di impianti di cremazione anche sull'intero territorio nazionale.

3. Pianificazione delle attivita' di gestione dei deceduti.

Il piano di gestione dei deceduti negli eventi oggetto della presente direttiva viene predisposto e approvato dalla Prefettura - Ufficio territoriale del Governo competente per territorio. L'attivita' di pianificazione e' svolta in collaborazione con la regione/provincia autonoma ed i comuni afferenti al territorio di competenza della Prefettura - Ufficio territoriale del Governo, con il coinvolgimento delle strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile interessate.

3.1. Competenze delle regioni/province autonome.

Le regioni/province autonome provvedono alla definizione delle procedure per l'attivazione delle risorse di propria competenza a supporto delle attivita' di cui al punto 2.

Ai fini della pianificazione provvedono, inoltre, alla ricognizione periodica delle seguenti risorse:

strutture medico-legali ospedaliere/universitarie;

risorse logistiche per la conservazione delle salme delle strutture operative regionali, servizi mortuari delle strutture sanitarie, obitori, depositi osservazione salme, sale osservazione salme presenti nelle sale per il commiato;

risorse del territorio per le attivita' di disinfezione e conservazione;

strutture fisse per la conservazione di alimenti (regolamento CE n. 852/2004) che possano essere utilizzate in situazioni di emergenza per la conservazione delle salme, in assenza di adeguate alternative;

mezzi idonei per il trasporto di salme e cadaveri;

mezzi refrigerati idonei al trasporto di alimenti da utilizzare per la conservazione ed il trasporto delle salme in emergenza, in assenza di adeguate alternative;

risorse logistiche che possano concorrere all'allestimento di aree per l'attivita' di identificazione delle vittime (DVI).

L'attivita' di ricognizione e' coordinata dal referente sanitario regionale per le grandi emergenze di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 giugno 2016, con il concorso delle aziende sanitarie e ospedaliere. I risultati della ricognizione vengono comunicati dal referente sanitario regionale con scadenza almeno annuale al competente ufficio regionale della protezione civile e alle Prefetture - Uffici territoriali del Governo competenti per territorio.

Le regioni/province autonome si attivano con le aziende sanitarie e ospedaliere, nonche' con gli ordini professionali, per individuare la disponibilita' di professionalita' sul territorio idonee al supporto delle attivita' di cui al punto 2, lettera d) e in particolare:

medici legali con competenze di patologia forense;
odontoiatri con competenze di odontologia forense;
psicologi con competenze di psicologia dell'emergenza.

Le regioni/province autonome elaborano le procedure per l'attivazione ed il dispiegamento delle risorse sopra elencate, e ne danno comunicazione alle Prefetture - Uffici territoriali del Governo del territorio regionale. Laddove possibile, le regioni/province autonome elaborano procedure per la condivisione con le Prefetture - Uffici territoriali del Governo del territorio di competenza di dati e informazioni sanitari utili all'attivita' di identificazione delle vittime.

Le regioni individuano insieme ai comuni le aree idonee alle attivita' di identificazione dei deceduti (DVI) sul territorio di competenza, e ne danno comunicazione alle Prefetture - Uffici territoriali del Governo, per le successive valutazioni.

Le regioni, sulla base dei piani ricognitivi sopra indicati, provvederanno a formalizzare appositi accordi quadro per la fornitura di materiale funebre, di operatori necrofori, di idonei mezzi funebri e di strutture, anche prefabbricate, da destinare alla sepoltura, e a trasmetterli alle Prefetture - Uffici territoriali di Governo competenti.

3.2. Competenze delle Prefetture - Uffici territoriali del Governo.

Le Prefetture - Uffici territoriali del Governo:

operano una ricognizione delle risorse delle strutture operative nazionali presenti sul territorio di competenza e, in particolare, delle risorse logistiche per il supporto alle attivita' DVI;

acquisiscono le informazioni sulle risorse raccolte dalle regioni/province autonome e dai comuni e sulle procedure per l'attivazione e l'impiego delle suddette risorse in situazione di emergenza, al fine di realizzare il piano di gestione dei deceduti in seguito agli eventi di cui all'art. 7 del decreto legislativo del 2 gennaio 2018, n. 1;

comunicano, ove richiesto, i risultati della ricognizione periodica delle risorse logistiche alla segreteria del Dipartimento della pubblica sicurezza.

Inoltre, in raccordo con la regione/provincia autonoma e con i comuni, pianificano:

la ricognizione delle squadre DVI presenti sul territorio con le amministrazioni di appartenenza;

la valutazione di eventuali integrazioni di risorse umane e strumentali, ove risultate carenti in fase ricognitiva;

le indicazioni alla regione/provincia autonoma di eventuali risorse umane e materiali delle strutture e componenti del Servizio nazionale della protezione civile, da richiedere, nel caso di emergenze di rilievo nazionale, al Dipartimento della protezione civile.

3.3. Competenze dei comuni.

I comuni in fase di pianificazione assicurano:

la ricognizione, di concerto con le regioni/province autonome, delle ditte autorizzate all'esercizio dell'attivita' funebre, con sedi principali o secondarie nel proprio territorio;

la ricognizione, di concerto con le regioni/province autonome, all'interno dei cimiteri, delle sepolture disponibili per situazioni di emergenza, del numero di camere mortuarie, obitori, depositi osservazione salme, sale osservazione salme presenti nelle sale per il commiato ed eventuali sale autoptiche;

la ricognizione degli ufficiali di stato civile e di polizia mortuaria e degli strumenti e spazi da destinare alle predette attivita' sul territorio; la ricognizione, di concerto con le regioni/province autonome, della potenzialita' ordinaria e straordinaria degli impianti di cremazione e dei relativi locali di deposito ai fini delle attivita' di cui al punto 2;

il concorso all'individuazione delle aree idonee da poter rendere disponibili per le attivita' di identificazione delle vittime;

l'elaborazione di procedure atte ad assicurare il concorso delle risorse di propria competenza all'assistenza ai familiari e conoscenti delle vittime;

la valutazione del numero di aree cimiteriali e di sepolture disponibili per le emergenze;

le procedure per le attività amministrative necessarie, in fase di emergenza, alla gestione dei decessi e per l'inserimento nella propria struttura del supporto dei mezzi e delle risorse umane attivate nell'ambito delle attività di continuità amministrativa di cui all'art. 12, comma 2, lettera b) del decreto legislativo n. 1/2018 con il supporto dell'associazione nazionale comuni italiani (ANCI) in collaborazione con l'associazione nazionale ufficiali di stato civile e d'anagrafe (ANUSCA).

4. Gestione dei deceduti in emergenza - modello di intervento.

4.1. Competenze delle regioni/province autonome.

La regione/provincia autonoma:

assicura l'attivazione e l'impiego delle risorse del Servizio sanitario regionale e delle strutture operative regionali di protezione civile per il concorso alle attività di cui al punto 2, su richiesta della Prefettura - Ufficio territoriale del Governo, anche con utilizzo, laddove istituiti e finanziati, di Fondi di cui al comma 2 dell'art. 11 e al comma 1 dell'art. 45 del decreto legislativo del 2 gennaio 2018, n. 1;

concorre alle attività di cui al punto 2, coordinate dalla Prefettura - Ufficio territoriale del Governo, per quanto di propria competenza.

4.2. Competenze delle Prefetture - Uffici territoriali del Governo.

In caso di eventi di cui all'art. 7, comma 1, del decreto legislativo del 2 gennaio 2018, n. 1, la Prefettura - Ufficio territoriale del Governo:

coordina gli interventi a supporto delle attività di cui al punto 2;

assicura le comunicazioni con le squadre DVI eventualmente presenti;

garantisce, nell'ambito della propria competenza territoriale, il concorso delle strutture operative dello Stato a supporto delle attività di cui al punto 2, fermo restando il ruolo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ai fini della direzione tecnica dei soccorsi, come stabilito dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 dicembre 2008 e dalle direttive del Capo del Dipartimento della protezione civile del 2 maggio 2006 e del 27 gennaio 2012, con funzionale supporto alle squadre DVI presenti;

richiede il concorso delle strutture del Servizio sanitario regionale, ove necessario, per il tramite del referente sanitario regionale di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 giugno 2016;

assicura l'invio di risorse logistiche, ove disponibili, per eventuali necessità connesse alla conservazione e identificazione delle vittime, incluso l'allestimento di aree DVI, richiedendo l'eventuale supporto della regione, P.A.;

garantisce, nell'ambito della propria competenza territoriale, il reperimento del personale necessario per l'attività di gestione dei decessi, delle sepolture disponibili nei comuni limitrofi rispetto al luogo di accadimento dell'evento, nonché degli impianti di cremazione disponibili, richiedendo l'eventuale supporto della regione, P.A.;

in caso di eventi di cui al comma 1, lettera c) dell'art. 7, richiede, ove necessario, al Dipartimento della protezione civile eventuali risorse aggiuntive delle componenti e strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile, per il tramite della regione/provincia autonoma, dopo avere verificato con la stessa la disponibilità di tali risorse in ambito regionale;

in caso di eventi di cui al comma 1, lettera c) dell'art. 7 del decreto legislativo n. 1/2018, richiede, ove necessario, al Dipartimento della protezione civile eventuali risorse aggiuntive per lo svolgimento di attività di continuità amministrativa di cui all'art. 12, comma 2, lettera b) del decreto legislativo n. 1/2018, riferite anche allo stato civile e alla polizia mortuaria;

garantisce il raccordo con le squadre DVI delle suddette amministrazioni per la valutazione di eventuali necessità di allestimento di aree per l'attività DVI e/o di integrazione di risorse umane e materiali;

assicura l'ufficialità delle informazioni inerenti il numero dei deceduti e dei feriti, anche in relazione agli organi di stampa e di

comunicazione;

assicura il raccordo con i comuni per eventuali necessita' di assistenza ai familiari e ai conoscenti delle vittime;

assicura l'informazione ai parenti e conoscenti delle vittime in merito all'organizzazione logistica finalizzata alla gestione dei deceduti. Tale attivita' e' svolta con il concorso delle Forze di polizia intervenute con specifiche strutture tecnico-operative, nell'ambito delle quali opera personale specializzato nell'attivita' DVI.

4.3. Competenze dei comuni.

I comuni:

incrementano, ove possibile, sul proprio territorio, anche con attivita' requisitorie, la disponibilita' di sepolture per l'erogazione di servizi cimiteriali;

contribuiscono, per quanto di competenza, al supporto alle attivita' di assistenza ai parenti e conoscenti dei defunti per gli scopi della presente direttiva;

assicurano per quanto di competenza il supporto amministrativo per la gestione dei deceduti.

Il Dipartimento della protezione civile, in occasione o in vista di eventi di cui all'art. 7, comma 1, lettera c) del decreto legislativo del 2 gennaio 2018, n. 1, assicura l'attivazione ed il concorso coordinato del Servizio nazionale della protezione civile, secondo quanto previsto dagli articoli 14, 23 e 24 del decreto legislativo del 2 gennaio 2018, n. 1.

5. Disposizioni finali.

Per le Province autonome di Trento e di Bolzano restano ferme le competenze loro attribuite dai relativi statuti e dalle relative norme di attuazione, ai sensi dei quali provvedono alle finalita' della presente direttiva.

Le Prefetture - Uffici territoriali del Governo, entro dodici mesi dalla data di pubblicazione della presente direttiva, provvedono alla realizzazione ed all'approvazione dei rispettivi piani di gestione dei deceduti in seguito agli eventi di cui all'art. 7 del decreto legislativo del 2 gennaio 2018, n. 1, con il concorso delle regioni/province autonome e dei comuni, secondo quanto riportato nei punti precedenti.

All'attuazione della presente direttiva si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Roma, 19 luglio 2022

Il Presidente
del Consiglio dei ministri
Draghi

Registrato alla Corte dei conti il 7 settembre 2022
Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio, del Ministero della giustizia e del Ministero degli affari esteri, n. 2268

Allegato

Contenuti di sintesi della «Interpol Disaster victim identification guide 2018»

La «Interpol Disaster victim identification guide 2018» e' un documento che illustra i principi generali (organizzativo-operativi, deontologici ed etici, di cooperazione e di professionalita'), la struttura di Comando DVI (comando, coordinamento, collegamento e direzione), le figure professionali necessarie e lo standard procedurale dell'attivita' tecnico-operativa DVI nell'ambito dell'articolato meccanismo di risposta al mass disaster. Tale standard prevede quattro fasi:

fase 1 - scena. La scena del mass disaster, una volta attenuatasi la risposta immediata all'emergenza, e' valutata da esperti DVI, in coordinamento con il personale di polizia scientifica impiegato nel sopralluogo, per una serie di elementi: ampiezza della

scena; rischi ed ogni altro fattore analogo; condizione e potenziale numero dei resti umani; quantita' di pertinenze da trattare e probabile durata dell'attivita'; strutture medico legali e personale per la risposta; traslazione dei resti umani. Valutata la scena, gli esperti DVI partecipano ad un briefing pre-intervento, finalizzato a garantire che la scena sia gestita in modo ottimale per le finalita' DVI, e ad un debriefing focalizzato sui resti umani, le repertazioni d'interesse DVI ed i report stilati dai responsabili dei recuperi dei corpi o dei resti;

fase 2 - post mortem (PM). Tutti i resti umani recuperati al termine della fase 1 devono essere processati, esaminati e conservati in una struttura (fissa o campale o di edilizia civile) selezionata per l'operazione ed adattata a sito temporaneo PM, in attesa dell'identificazione formale. In tale fase si effettuano specifiche procedure identificative tra cui: l'ispezione esterna del corpo o dei resti umani (compreso l'esame dentario per il quale e' ottimale la presenza dell'odontologo forense), degli indumenti e degli effetti personali; i rilievi fotografici; il rilevamento delle impronte digitali e palmari; il campionamento del DNA; l'autopsia, ove disposta dall'autorita' giudiziaria. Tutte le informazioni PM ottenute durante questa fase sono annotate su apposite schede PM. La procedura prevede anche una sequenza di sigle da apporre sui contenitori dei corpi o dei resti, che variano in relazione alla fase procedurale effettuata;

fase 3 - ante mortem (AM). Il processo di acquisizione dei dati AM, finalizzato a raccogliere tutti i dati identificativi delle persone scomparse a seguito del mass disaster, da confrontare con i dati delle vittime, puo' risultare complesso in quanto l'attivita' prevede anche l'intervista a famiglie, parenti o amici per ottenere informazioni sufficienti su una persona cara potenzialmente deceduta. Gli operatori impiegati in questa fase, inoltre, potrebbero aver bisogno di collegamenti con altre istituzioni e/o agenzie extranazionali, per ottenere dati AM da localita' remote. Inizialmente la fase AM focalizza le sue attivita' sullo sviluppo di una lista di persone scomparse che viene creata in base ad una serie di meccanismi (segnalazioni di famiglie e parenti, liste passeggeri, ecc.). A seguito del ricevimento e dell'organizzazione di quei rapporti riguardanti persone scomparse, si costituiscono nuclei di intervistatori e/o investigatori con la funzione di raccogliere descrizioni dettagliate di ogni persona scomparsa potenziale vittima, compresi dettagli specifici (effetti personali, indumenti o altri oggetti di proprieta', dati dentali e medici, radiografie, fotografie, DNA, impronte digitali). Tutte le informazioni ottenute durante questa fase sono annotate su apposite schede AM;

fase 4 - reconciliation. La funzione della riconciliazione e' quella di abbinare i dati riportati nelle schede PM con i dati riportati nelle schede AM al fine di identificare i defunti. Nei casi in cui siano disponibili identificatori primari (impronte digitali, DNA, dati odontologici) sono soddisfatti gli standard ottimali per l'identificazione. Questa fase e' propedeutica alla restituzione del corpo e di eventuali effetti personali alle famiglie, previa emissione del certificato di morte e nulla osta dell'autorita' giudiziaria precedente.