

Cremazione, inumazione, esumazione ordinaria a pagamento: le condizioni della gratuità

di Sereno Scolaro

La legge 28 febbraio 2001, n. 26 con cui il parlamento ha convertito, con modificazioni, il DL 27 dicembre 2000, n. 392 costituisce una profonda trasformazione, la cui portata non è immediatamente percepibile.

Nel corso dei lavori parlamentari sulla legge di conversione sono state introdotte modificazioni in vari punti, tra cui il comma 7-bis, per quanto qui interessa.

Allorché, verso la fine di gennaio, il parlamento ha introdotto questa modifica (ma, in realtà, sotto il profilo sostanziale si dovrebbe piuttosto parlare di innovazione), vi sono state alcune voci di perplessità, focalizzate sul fatto che in tale modo veniva introdotta (anzi, re-introdotta) l'onerosità per la cremazione, dopo che, dalla fine del 1987, essa era stata equiparata all'inumazione in campo comune. Però si deve considerare che tale aspetto risulta, tutto sommato, abbastanza secondario, almeno dimensionalmente (la cremazione è attorno al 3% con forti squilibri territoriali), ma, aspetto di maggiore rilevanza, che tale onerosità della cremazione è coerente con i lavori parlamentari che hanno portato alla legge 30 marzo 2001, n. 130 "Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri".

In realtà, questa coerenza del Parlamento non significa scarsa attenzione alla cremazione, quanto particolare attenzione, per altro non miope o limitata alla sola pratica della cremazione, che esce valorizzata essendo poste oramai definitivamente quanto irreversibilmente le necessarie condizioni per un serio sviluppo (rispetto della volontà, dispersione delle ceneri, superamento delle barriere "penali", semplificazione ed ampliamento delle procedure, programmazione, informazioni obbligatorie, presupposti per il superamento di alcuni limiti "tecnici", ecc.), ponendo le basi per la sua uscita da quella minorità in cui, di fatto, la pratica è stata sin qui relegata.

L'articolo 1, comma 7-bis dice molto di più e lo dice in coerenza con la citata legge, coerenza oggi sempre più rara.

La disposizione modificativa appare come se fosse un'interpretazione autentica (disposta con strumento di rango pari a quello della norma "interpretata"), ma il suo approfondimento va ben al di là dell'interpretazione, e, soprattutto, conserva l'equiparazione della cremazione all'inumazione.

Infatti, essa afferma che la cremazione e l'inumazione in campo comune (non senza dimenticare che a quest'ultima consegue l'esumazione ordinaria) sono gratuite nel caso di persona a) indigente, b) appartenente a famiglia bisognosa, c) per la quale vi sia disinteresse da parte dei familiari.

In altri termini, l'inumazione in campo comune e l'esumazione ordinaria emergono come servizi a pagamento, cosa cui consegue anche che la gratuità di tali servizi pubblici locali non determini la gratuità del trasporto del cadavere, in quanto servizi e trattamenti speciali.

In altre parole, dall'entrata in vigore della legge, sono servizi pubblici locali: a) l'inumazione in campo comune, b) l'esumazione ordinaria a termine del turno decennale di rotazione, c) il trasporto di cadavere, ma la gratuità di uno di questi servizi non produce anche la gratuità degli altri.

Se si considera che il sistema cimiteriale italiano, dall'Unità d'Italia in poi, è impostato sulla logica per cui la sepoltura è di norma quella dell'inumazione (cimiteri a sistema di rotazione), che la sepoltura va effettuata nel luogo di decesso, che il cadavere è per definizione *res nullius* e che quindi vi provvede il comune per tutte le salme senza che venga a rilevare la "capacità contributiva" dei familiari, con la logica conseguenza che il trasporto di cadavere è di norma a carico del comune, quale titolare della funzione cimiteriale, in ap-

positi luoghi assunti alla dimensione demaniale (al punto che la sepoltura di cadavere al di fuori dei cimiteri comunali rileva sotto il profilo dell'ordine pubblico interno), il panorama che ne emerge risulta radicalmente differente.

Cioè non solo l'inumazione (ed esumazione ordinaria) diventano a titolo oneroso (in realtà, ciò significa che l'onere non è più a carico della collettività, ma di chi ne usufruisce, direttamente od indirettamente), ma anche il trasporto, che permane a carico del comune, della collettività nei casi in cui vi siano serie ragioni di pubblico interesse o di *extrema pietas*, come nel caso dei trasporti al deposito di osservazione, quando non possa normalmente compiersi presso il luogo di morte a causa della non idoneità e pericolosità o per decesso in luogo pubblico.

Accanto a questi servizi, variamente definiti come *servizi istituzionali*, era comunque ammessa la possibilità che gli interessati potessero richiedere servizi e trattamenti speciali per il trasporto oppure la concessione di sepolcri privati, di varia tipologia, i quali, proprio in quanto eccedenti l'obbligo "istituzionale" erano assoggettati alle tariffe del servizio pubblico locale o della concessione.

Si tratta di un cambiamento epocale che, prendendo atto di quanto sia oggettivamente cambiato nella società, introduce una concezione del tutto nuova (sotto il profilo normativo formale) che valorizza il ruolo della *pietas* che i familiari assicurano al defunto, elevando il valore morale degli affetti, della memoria, del ricordo del proprio caro e riducendo la concezione del defunto come *res nullius*.

Tra l'altro, ciò determinerà anche la necessità di un profondo ripensamento dell'intero approccio al sistema gestionale e tariffario che ruota attorno alle attività funebri e cimiteriali, dove l'ampia sacca di servizi istituzionali aveva fatto sì da generare tutta una serie di costi mai computati, al punto da essere considerati inesistenti o introdotto concezioni scarsamente sostenibili sotto il profilo economico (si pensi all'erronea valutazione del concetto di "autofinanziamento" delle costruzioni di sepolcri a tumulazione e a molto altro), in cui si dimenticava che il servizio gratuito non era realmente gratuito, ma a carico dell'intera collettività.

Probabilmente, si tratta di aspetti su cui altri interverranno.

Mentre nel passato prevaleva, per quanto si è detto, la logica dell'attribuzione di competenza, al punto che i servizi istituzionali venivano assicurati a tutti, prescindendo dalla condizione economica, la valorizzazione del valore morale, emozionale, l'intimo rispetto del lutto, porta al coinvolgimento della famiglia in lutto, al punto che il comune, la collettività è chiamata ad intervenire solo se la famiglia non si trovi in condizioni di poterlo fare direttamente (o manchi del tutto) o quando la famiglia non risponda al proprio dovere morale di *pietas* per il defunto, casi nei quali comunque la dignità della sepoltura viene comunque assicurata, secondo una logica solidaristica. Siamo nell'ambito del principio di sussidiarietà che si coniuga coerentemente con quello di solidarietà.

Ma tali valori morali che stanno alla base della scelta del parlamento determinano, specie nella fase iniziale del nuovo impianto, la necessità di prendere in considerazione quali siano gli elementi discriminanti della gratuità della cremazione, dell'inumazione in campo comune, dell'esumazione ordinaria, restando il trasporto di cadavere sempre a titolo oneroso, salvo che per quanto riguarda quello dal luogo di decesso al deposito di osservazione, nei casi prescritti.

In altri termini, come e da chi viene valutata la sussistenza delle condizioni che importano ora la gratuità?

Si è già detto che tali condizioni consistono in tre condizioni soggettive, ma preferiamo ridurle a due, dal momento che l'indigenza e l'appartenenza a famiglia bisognosa hanno forti caratteristiche co-

muni, fino al punto di poter anche affermare che si sia in presenza di un'unica fattispecie, che si articola solo sulla base del fatto che nel primo caso si prende in considerazione il defunto e nel secondo caso i familiari del defunto, oltre al defunto medesimo.

Tra l'altro, gli strumenti normativi a cui occorre fare riferimento sono tali per cui i familiari vengono presi in considerazione anche per definire la condizione di indigenza del defunto, determinando quindi una unificazione normativa dei due istituti da cui non ci si può sottrarre. Ciò porta ad affrontare la questione posta secondo due condizioni soggettive: a) indigenza del defunto o stato di bisogno della famiglia, b) disinteresse dei familiari.

La legge 8 novembre 2000, n. 328 che ha riformato l'assistenza sociale impostando un sistema integrato di servizi sociali rivolti a dare risposte ai soggetti socialmente deboli, risposte di contrasto della povertà, di aiuto e di solidarietà non si dà solo obiettivi alti di dignità sociale, ma molto concretamente affida al livello più vicino alla popolazione la programmazione e la gestione dei servizi sociali.

Altrimenti, affida ai comuni le funzioni di lotta alla povertà, di programmazione e di intervento su tutte le questioni che qualificano la qualità della vita, specie nei confronti dei soggetti che maggiormente si trovino in condizioni di dover fare ricorso al principio (e agli interventi) di solidarietà, rendendoli protagonisti non solo nella fase di erogazione, ma anche della progettazione degli interventi, del coordinamento e della "politica" sociale sul territorio in integrazione con tutti gli altri soggetti pubblici e privati, ivi incluse le forze della volontarietà e dell'associazionismo.

Ed è proprio all'interno di questo quadro di riferimento, nel contesto di un sistema integrato dei servizi sociali ed assistenziali che la legge 8 novembre 2000, n. 328 assegna ai comuni anche la funzione definitoria della povertà, nonché degli altri livelli di intervento in relazione non solo ai bisogni ma anche, principalmente, della situazione economica dei soggetti destinatari del sistema integrato di servizi sociali.

Ciò significa che sono i comuni a definire i parametri definitori della povertà e le graduazioni dello stato di bisogno delle famiglie in relazione alle condizioni economiche.

E si tratta di un affidamento che risulta del tutto coerente con la natura stessa del comune, essendo questo il momento di esponenzialità della comunità locale.

Oltre alla attribuzione ai comuni della definizione delle condizioni di povertà, di indigenza, di bisogno, la legge individua anche lo "strumento" materiale e normativo da utilizzare per passare dalla definizione astratta, generale alla singola situazione che della persona e della famiglia.

Lo fa attraverso una previsione, per molti versi perfino scontata od implicita, per cui le prestazioni sociali ed assistenziali sono assicurate sulla base dell'indicatore della situazione economica (ISE) o dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), che altro non è se non il primo ponderato in relazione ai componenti della famiglia. L'indicatore è stato introdotto con il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 109, abbastanza recentemente modificato con il D.Lgs. 3 maggio 2000, n. 130 ed ormai a regime (con le ultime modifiche citate si prevede una nuova struttura (= cambiamento del modello già pubblicato il 6.9.1999) della *dichiarazione sostitutiva unica*, da emanarsi con decreto, la cui pubblicazione porterà definitivamente a regime il sistema, salva la possibilità per i comuni di differire di ulteriori 180 giorni dalla pubblicazione la inderogabilità di tale sistema di valutazione della situazione economica, differimento tutto sommato contenuto e che richiede comunque un atto fondamentale dei consigli comunali).

Il D.Lgs. 109/98 si applica a (tutte): a) le prestazioni, b) i servizi sociali, c) i servizi assistenziali, il cui accesso o fruizione sia legata alla situazione economica del soggetto fruitore.

Ne sono escluse solo le prestazioni, servizi sociali ed assistenziali che vengono erogati alla generalità dei cittadini indipendentemente dalla situazione economica o dal reddito (un esempio potrebbe essere la tariffa del servizio di trasporto pubblico urbano in cui tutti, ricchi e poveri, pagano sempre il medesimo prezzo del biglietto).

L'ISE è dato da una combinazione tra il reddito (tradizionalmente usato nel passato) e il patrimonio (o, meglio, una quota del patrimonio), avendo come proprio obiettivo una maggiore equità sociale, anche se esso non si applica ai soli servizi sociali.

L'ISEE è l'ISE rapportato alla composizione del nucleo familiare. Seppure queste definizioni siano estremamente sintetiche, esse sono corrette, pur nella loro sommarietà (per chi volesse approfondire anche aspetti decisamente tecnici, si suggerisce l'ampio e prezioso volume: G. ZANINI, *Il ricometro*, Maggioli Editore, Rimini).

Nel momento in cui oggi, dopo l'entrata in vigore della legge 8 novembre 2000, n. 328, si richiede di definire o l'indigenza o lo stato di bisogno, il riferimento normativo necessario, unico ed ineludibile diventa, oltre alla legge, proprio le disposizioni del sistema di valutazione della situazione economica di cui al citato D.Lgs. 109/98 e successive modificazioni ed integrazioni, non trascurando la modulistica stabilita in forma ufficiale in modo unico su base nazionale, nonché il regolamento comunale per l'erogazione delle prestazioni, servizi sociali ed assistenziali.

E questo sistema importa che la valutazione della situazione economica comporti il prendere in considerazione il nucleo familiare, definito dallo stesso decreto, cosa che porta a quel processo di unificazione cui abbiamo aderito delle figure del defunto indigente od appartenente a famiglia bisognosa.

La conseguenza di queste considerazioni, se si vuole: di queste norme, va nell'unica direzione per la quale spetti al servizio sociale del comune definire prima in astratto la soglia di accesso (condizione di indigenza o di famiglia bisognosa), poi in concreto dichiarare la sussistenza della condizione di indigente oppure di appartenente a famiglia bisognosa.

Dal momento, però, che molti comuni hanno assunto una posizione attendista rispetto all'applicazione del D.Lgs. 109/98, alcuni avviando sperimentazioni, altri infruttuose quanto pericolose sperimentazioni virtuali, altri semplicemente restando inerti, nella presunzione di una non cogenza di tali disposizioni e nell'attesa di "atti attuati" (che altro non significa se non attesa di un nuovo modulo, destinato a sostituire quello obbligatoriamente esistente), non è da escludere che possa sussistere la situazione per cui, nel singolo comune, il regolamento comunale per l'erogazione dei servizi sociali abbia ancora contenuti tali da non avere recepito il D.Lgs. 109/98 o non siano stati definiti i valori di ISEE o ISEE per questo specifico aspetto.

Quest'ultima situazione appare poter essere particolarmente diffusa, se si considera che la legge 28 febbraio 2001, n. 26 è entrata in vigore il 2.3.2001, cosa che rende comprensibile che la condizione di indigenza o di stato di bisogno delle famiglie rilevante per la cremazione, l'inumazione in campo comune e l'esumazione ordinaria non sia ancora stata presa in considerazione.

Indipendentemente dal fatto che il regolamento comunale per l'erogazione dei servizi sociali sia o meno adeguato od aggiornato rispetto al D.Lgs. 109/98 o rispetto alla legge 328/2000 o, oggi, alla legge 26/2001, esso rimane lo strumento unico per qualificare la condizione di defunto indigente od appartenente a famiglia bisognosa.

Di maggiore consistenza piuttosto sembrano essere le considerazioni richieste dalla seconda condizione, quella del disinteresse della famiglia, dal momento che esso non è immediatamente collegato alla situazione economica.

Infatti, apparentemente tale condizione ne prescinde, privilegiando aspetti comportamentali.

Apparentemente, in quanto un determinato comportamento determina o meno l'intervento di una prestazione a titolo gratuito, che sarebbe ammissibile alternativamente solo in caso di rilevanza della situazione economica: questo effetto del comportamento fa sì che comunque debba venire presa in considerazione il ruolo del servizio sociale del comune, proprio perché si tratta di assicurare una prestazione che è gratuita, leggi: a carico del comune, se ed in quanto sussista la condizione di debolezza della situazione sociale.

Ma se il comportamento di disinteresse venisse, astrattamente, te-

nuto da soggetti al di sopra della soglia di gratuità nell'ottica dell'ISEE, sorge la questione dell'assicurare con la tempestività dovuta le pratiche necessarie (cremazione, inumazione, ecc.), sollevando la questione della ripetibilità delle somme che in questo caso non dovrebbero essere erogate, ma anticipate.

E non si dimentichi mai che il trasporto resta sempre e comunque a titolo oneroso.

Tra l'altro, da tutto ciò deriva anche la conseguenza giuridica per cui tali oneri sono da imputarsi al *budget* del servizio sociale, questione che però rimane all'interno della tecnica e dei principi di gestione del bilancio.

Per questi motivi, anche tale condizione va gestita dal servizio sociale del comune, per l'unicità delle questioni che vengono in gioco.

Al di là della questione della ripetibilità e delle altre ad essa collegate, quando il disinteresse venga valutato come mero comportamento omissivo, omissivo dell'adozione di quanto necessario per assicurare le pratiche funebri e le forme di sepoltura richieste, può essere opportuno formulare alcune indicazioni che consentano di ricercarne un qualche contenuto.

Si può avere il disinteresse quando non i familiari non provvedano minimamente alle esequie, come nel caso della persona effettivamente priva di familiari.

In tali casi, probabilmente l'adozione da parte del servizio sociale che deve determinarlo di un criterio cronologico (ad esempio: nessuno provvede entro un certo tempo) può essere un utile strumento per valutare la condizione di disinteresse, anche se non vanno trascurati i casi in cui tale disinteresse possa sorgere fin dal decesso, come nel caso in cui il defunto non abbia familiari.

Ma vi sono anche altre forme intermedie: si pensi al caso, facilmente probabile, dei familiari che ostentino il disinteresse (magari, allo scopo più o meno dichiarato di fruire della gratuità), ma che compiano

atti connessi, quali potrebbero essere, ad esempio, la pubblicazione o diffusione di necrologi, la richiesta di officiate religiose, la fornitura di addobbi floreali, ecc.: in altri termini, compiono atti di *pietas*, ma affermano il disinteresse alla sepoltura del defunto.

Il concetto stesso di disinteresse importa in sé il carattere dell'assolutezza, comportando il subentro del comune nella funzione e ruolo proprio dei familiari, con la conseguenza che esso non può essere parziale, condizionato, limitato a qualche fase.

Ne consegue che quando i familiari pongano in essere comunque comportamenti quali quelli descritti, che sono per altro meramente esemplificativi, il comune non possa prendere in considerazione la sussistenza del disinteresse, per la semplice ragione che il disinteresse proprio non sussiste.

E visto che le pratiche funebri e la sepoltura non possono certo essere deferite oltre determinati termini, probabilmente in tali casi non rimarrà che dover necessariamente ricorrere all'anticipazione da parte del servizio sociale e all'obbligo, in questi casi certo, dell'adozione delle procedure di ripetizione delle somme anticipate, eventualmente anche ricorrendo alle procedure del DPR 28 gennaio 1988, n. 43 (che ha natura di atto avente forza di legge, essendo un decreto delegato).

Dal punto di vista degli uffici comunali preposti ad assicurare lo svolgimento delle pratiche funebri, il trasporto, nonché la sepoltura del cadavere, sostanzialmente tali questioni rilevano abbastanza poco, avendo in tali casi come interlocutore il servizio sociale, anziché i familiari a cui, normalmente, compete provvedere, nell'ambito del proprio lutto e dei doveri morali di *pietas*, che la legge riconosce sussistere nella sfera intima degli affetti e che, proprio per il profondo rispetto del lutto su cui si fonda la legge 28 febbraio 2001, n. 26, non può essere invasa dalla pubblica amministrazione.

Invasione che contrasterebbe energeticamente con il principio di sussidiarietà, che ammette lesione solo da quello di solidarietà, nei casi stabiliti dalla legge.