

Approfondimenti

## L'onerosità dell'estumulazione per il concessionario ed i suoi aventi causa

di Carlo Ballotta

Nell'anno 2001, la promulgazione di due specifici atti legislativi, per giunta di rango primario, per il settore funebre e cimiteriale come:

1. l'art. 1, comma 7-bis L. 28 febbraio 2001, n. 26 di conversione in legge, con modif., del D.L. 27 dicembre 2000, n. 392, recante disposizioni urgenti in materia di enti locali;

2. l'art. 5 L. 30 marzo 2001, n. 130 recante "Disposizioni in tema di cremazione e dispersione delle ceneri";

decretò importanti rivolgimenti, tra l'altro, nel regime tariffario e contabile dell'intero comparto, in prospettiva, subito, dell'approvazione dei bilanci comunali. In particolare, a circa tredici anni dall'entrata in vigore di queste due norme così puntuali e stringenti, gli effetti riflessi di tale coraggiosa, anche se impopolare riforma, riguardano, ancor oggi:

1. la classificazione dei servizi ai fini dell'applicazione della normativa di finanza locale;

2. il passaggio generalizzato alla onerosità del servizio, fatte salve le fattispecie di gratuità residuale individuate, però, espressamente dalla legge;

3. le modalità di gestione della cremazione.

Difatti, dopo l'entrata in vigore (dal 2 marzo 2001) dell'art. 1, comma 7-bis D.L. 27/12/2000, n. 392 conv. con modif. in L. 28/2/2001, n. 26 (d'ora in poi, per *brevitas* tale norma sarà indicata solo come art. 1, comma 7-bis) si può, o meglio – in realtà – è

di rigore, sostenere, che le entrate delle diverse attività cimiteriali debbano esser tali da pareggiare le spese; anzi esse debbono esser leggermente superiori, almeno, quanto sia sufficiente alla copertura degli oneri che il servizio sociale del Comune (e non più l'ufficio della polizia mortuaria <sup>(1)</sup>) deve accollarsi per i (pochi) restanti casi di gratuità delle sepolture (da intendersi in senso lato, cremazione compresa!). Per i Comuni non si tratta tanto di una mera facoltà o di un artificio ragionieristico, giusto per far quadrare i conti, quanto di una vera e propria prescrizione che "*factum principis*" (mi sia consentita, seppur a sproposito, questa citazione mutuata dal linguaggio giuridico di tipo privatistico), archivia "*l'ancien régime*" della gratuità estesa *erga omnes*; essa, per altro, sconta i tempi di transizione rispetto al recente passato, quasi si trattasse di norme a diversa velocità di recepimento, proprio per la

<sup>(1)</sup> Va considerato come, con la normativa attuale, ormai non vi siano più valide motivazioni per le quali il Comune abbia, a carico del bilancio, oneri dovuti all'obbligo di assicurare il servizio cimiteriale, salvo forse solo nel caso di inumazioni di indigenti, appartenenti a famiglie bisognose o per le quali vi sia il disinteresse da parte dei familiari (ma anche in questo caso le tariffe dovrebbero essere determinate in modo da consentire una copertura di tale onere, di pertinenza del centro di spesa dei servizi sociali, salvo diverse scelte di politica sociale locali). In ogni caso, le situazioni di indigenza, bisogno o disinteresse non possono essere fatte valere quando si sia in presenza di estumulazioni, dato che l'istituto del sepolcro privato (quale è, tra gli altri, ogni tumulazione) contraddice tali pre-condizioni.

loro geometria variabile. La dottrina é divisa su queste due grandi opzioni di “filosofia funeraria”: tali prestazioni per il *post mortem* sono valutabili come servizi a domanda individuale (e, quindi, rientranti nell’ambito di garanzia, anche in termini di sostegno parziale della spesa, secondo l’applicazione dell’art. 243 D.Lgs. 267/2000) oppure sono servizi pubblici locali (e, quindi, assoggettabili all’art. 117 D.Lgs. 267/2000)? Personalmente, mi sentirei di sostenere la seconda ipotesi...ma il dibattito è apertissimo! Da questa “rivoluzione concettuale ed economica” discende, allora che l’onere delle inumazioni, intese come “processo” graduale fino all’esumazione ordinaria compresa (quella a seguito della quale i resti ossei sono collocati nell’ossario comune in forma anonima, massiva e per adesso, almeno, ancora gratuita), debba essere tale, attraverso il raggiungimento del cosiddetto *break even point* (ossia punto di pareggio di bilancio) da assicurare la sostenibilità delle uscite e l’autofinanziamento della funzione cimiteriale stessa, comunque necessaria ai termini del combinato disposto tra gli Artt. 337, 343, 394 R.D. 1265/1934 e il Capo IX D.P.R. 285/1990 (si vedano anche, tra l’altro, il D.M. 28 maggio 1993, l’art. 3, comma 1, lett. a), n. 6 D.Lgs. 216/2010, l’art. 21, comma 3 L. 42/2009) per ogni Comune, quest’ultima, altrimenti, per sostentarsi dovrebbe pur sempre attingere all’erario comunale, agendo sulle leve della fiscalità generale. L’inumazione è, dunque, definita quale servizio, in quanto non comprende solo lo scavo della fossa, il collocamento in essa del feretro, la ricopertura della stessa e la fornitura del cippo identificativo, ma altresì la sua conservazione per il turno ordinario di rotazione ed ogni altra attività manutentiva cimiteriale (custodia, mantenimento dei viali, sfalcio del verde, la dotazione di acqua ed ogni altro onere connesso e conseguente). Per i sepolcri privati nei cimiteri di cui al Capo XVIII D.P.R. 285/1990, cioè per tutte le sepolture (tecnicamente leggasi: allocazione di cadaveri e loro trasformazioni di stato intermedie) diverse dall’inumazione in campo comune, va considerato come le relative tariffe già, e da sempre, dovrebbero essere state modulate così da assicurare la copertura delle spese “complessive”. Si veda anche l’art. 4, comma 2 D.M. 1/7/2002, adottato ai sensi dell’art. 5, comma 2 L. 130/2001, con cui, dettando i principi computistici nella sfera della conduzione cimiteriale, L’Esecutivo Centrale (Min. Interno di concerto con quello della Salute) vuole che i canoni di concessione degli spazi sepolcrali (aree, edifici funerari o porzioni degli stessi) siano annuali, anche se ricossi in un’unica soluzione (ossia contabilizzabili nel titolo III e non nel titolo IV del bilancio!), e constino di due componenti:

a) il canone d’uso e b) il canone di recupero delle spese gestionali cimiteriali. Qualora, per altro, le tariffe del passato fossero state fissate in modo diverso e quando dovessero sussistere ancora, ad oggi, regolari atti di concessione pre-esistenti, perfettamente validi e produttivi di tutti i loro effetti giuridici, in quanto formati sotto il dominio di una diversa disciplina, per gli ovvi e logicissimi principi dell’affidamento e del *tempus regit actum* non potrebbero, in alcuna maniera, essere introdotte modifiche unilaterali, men che meno, d’imperio, da parte del Comune in veste di autorità amministrativa (e parte pubblica contraente nel rapporto concessorio), e, così, i relativi oneri verrebbero a concorrere con quelli generali, comunque da recuperare (ma a carico delle “nuove” <sup>(2)</sup> concessioni di sepolcri privati e delle inumazioni ed esumazioni ordinarie). Per questa ragione si è parlato di faticoso, ma epocale “strappo” e cambio drastico di mentalità rispetto ad un passato ancora prossimo, quando, già in epoca contemporanea, non più tardi, quindi, dell’art. 12, comma 4 D.L. 31 agosto 1987, n. 359, convertito con modificazioni, dalla L. 29 ottobre 1987, n. 440 la cremazione era un servizio pubblico locale gratuito parificato all’inumazione in campo comune, la quale, nel nostro ordinamento di polizia mortuaria costituisce pur sempre la metodologia di “smaltimento” (ci si perdoni l’empia, ma efficace, brutalità del termine) ed il trattamento istituzionale *post mortem* per i cadaveri umani. L’attuale onerosità dell’inumazione non ha, però, determinato la mutazione di questo tipologia di sepoltura, considerata “fisiologica” dal sistema cimiteriale italiano, in una concessione, cioè in una qualche forma di sepolcro privato quale definito al Capo XVIII D.P.R. 285/1990. La relativa onerosità si traduce unicamente nel versamento una mera tariffa (forse, ormai, assimilabile ad un prezzo, non inferiore al costo di erogazione del servizio). Non si pone, quindi, alcuna questione di formalizzare con un atto contrattuale, di natura pubblica, quella che è, e rimane, la sepoltura convenzionale nel nostro ordinamento di polizia mortuaria. Ciò vale anche per le salme interessate all’inumazione *ex art.* 86, comma 2 e segg. D.P.R. 285/1990, salve le (evidenti) maggiori difficoltà ad incassare l’importo, problemi i quali, di fronte ad una probabile ritrosia del cittadino a collaborare, non possono che determinare l’iscrizione “*a ruolo*” (D.Lgs. 13 aprile 1999, n. 112, come modificato con D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 326 e si

<sup>(2)</sup> Nella Legislazione Regionale unica pregevole eccezione, non si sa, però, quanto legittima, a questo principio è data dall’art. 4, comma 6 del Regolamento Reg.le Emilia-Romagna 23 maggio 2006, n. 4.

veda, anche il D.Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, come modificato dal già citato D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 326) di quest'ultimo in termini di riscossione coattiva di proventi derivati dal godimento "uti singuli" di beni demaniali.

Altro elemento da segnalare è quello relativo agli oneri che conseguono alla scadenza della concessione dei sepolcri privati: se si pondera l'art. 86, comma 2 e segg. D.P.R. 285/1990, all'estinguersi della concessione (cioè quando non vi sia più molta propensione a sostenere oneri) si coglie come sia prescritta una successiva inumazione, la quale oggi, è a completo carico dei familiari (aspetto di cui occorre tenere conto in sede di decisione <sup>(3)</sup> delle tariffe relative a concessioni di sepolcri privati "nuovi" (sembra, invece, che su tali conseguenze vi sia ancora poco approfondimento). Alla deriva nel cyberspazio, mentre come un'anima prava (e, come sempre, molto necrofila!) vagavo sul web, in una notte buia e tempestosa, alla disperata ricerca di qualche idea forte, da cui muovere, per la stesura di questo pezzo da proporre, poi, sulla pagine de: "ISF" mi sono casualmente imbattuto, sul sito ufficiale della Regione Friuli Venezia Giulia, in questa massima, redatta dal funzionario istruttore Isabella Citossi che vorrei, qui, riproporre integralmente proprio per il suo alto valore didattico ed esplicativo. Orbene, in risposta ad un preciso quesito di questo tenore: "L'amministrazione del Comune di XYZ, in relazione alla scadenza delle concessioni trentennali dei loculi cimiteriali, chiede un parere in merito all'individuazione del soggetto cui fanno carico le connesse spese di estumulazione e consequenziali inumazione o cremazione, precisando che il regolamento comunale di polizia mortuaria nulla statuisce in merito, mentre, nei contratti stipulati con i cittadini, è specificato soltanto come [... omis- siss ...] Alla scadenza del trentesimo anno, il Comune rientrerà in pieno possesso del loculo e dell'os- sario senza che i parenti possano vantare ulteriori diritti sul manufatto" il Servizio per gli Affari Istituzionali ed il Sistema delle Autonomie Locali della Regione Friuli Venezia Giulia così puntualizza, argomenta e palesa la propria linea ermeneutica: "Co-

<sup>(3)</sup> La determinazione delle tariffe segue un certo percorso (criteri generali ⇒ consiglio comunale), determinazione ⇒ giunta comunale; con successiva allegazione alla delibera di approvazione del bilancio); per altro, non mancano casi in cui, impropriamente, le tariffe siano stabilite (con una soluzione "suicida") in sede regolamentare, e ciò comporta, quando ricorra, il procedimento di modifica regolamentare (la cui efficacia è sempre regolata ex art. 345 TULLSS). In via più generale, la determinazione delle tariffe dovrebbe avere caratteri generali e non "particolari" o "contingenti". Su ipotesi di riduzioni, specie quando temporanee, forse non guasterebbe tenere presente l'art. 93 D.Lgs. 267/2000.

loro i quali guardano alla ratio pubblicistica sottesa alla normativa cimiteriale – assicurare l'igiene e la salute della collettività nonché, in sede di manutenzione dei cimiteri, un'ordinata gestione e rotazione delle sepolture – pongono le spese di estumulazione a carico dell'ente locale. Sarebbe, tuttavia, possibile osservare che anche la sepoltura ad inumazione e la conseguente esumazione ordinaria corrispondono all'interesse pubblico di una sistematica e strutturata conduzione delle aree cimiteriali, nonché all'interesse di ordine pubblico e di controllo, anche sotto il profilo igienico, della collocazione delle spoglie mortali delle persone decedute: pertanto, sarebbe illogico che, nonostante l'evidenziata identica ratio, l'esumazione ordinaria fosse posta, per regola generale, a carico del cittadino, mentre l'estumulazione ordinaria restasse a carico del bilancio comunale. A fronte della lacuna legislativa esistente e delle connesse difficoltà interpretative, si suggerisce di disciplinare, nel proprio regolamento di polizia mortuaria, la questione dell'onerosità o meno delle operazioni conseguenti alle estumulazioni ordinarie".



**Figura 1 – L'estumulazione, per il suo tragico impatto emotivo, può riuscire particolarmente dolorosa per i dolenti**

In effetti la questione, nel silenzio del legislatore, si pone; tuttavia, replica plausibile alla predetta domanda può essere elaborata ai sensi dell'ormai mitico e "famigerato" art. 1, comma 7-bis L. 26/2001. Si anticipa, però, altresì la difficoltà di fornire una risposta univoca al quesito, stante l'assenza di significative pronunce giurisprudenziali e la diversità di posizioni assunte, al riguardo, in dottrina. Si ritiene, comunque, di formulare, in merito, le seguenti osservazioni, precisando, *in primis*, la portata applicativa ed estensiva della richiamata disposizione. Il citato comma 7-bis stabilisce che il servizio di cremazione e quello di inumazione in campo comune siano gratuiti limitatamente alle operazioni di

cremazione, inumazione ed esumazione ordinaria, nel caso di salma di persona indigente o appartenente a famiglia bisognosa o per la quale vi sia disinteresse da parte dei familiari. La norma non menziona, invece, le due fattispecie della tumulazione ed estumulazione. Il comma 7-bis è, inoltre, norma di interpretazione autentica della disposizione di cui al comma 4 dell'art. 12, D.L. 359/1987: con esso, lo Stato, intervenendo con una serie di disposizioni urgenti per gli enti locali e, quindi, anche al fine di risanare i bilanci di questi ultimi, ha precisato la nozione ed i limiti di gratuità del servizio di cremazione dei cadaveri, nonché del servizio di inumazione ed esumazione in campo comune. Avendo come obiettivo tale finalità, il comma 7-bis prefato distingue, infatti, due diverse situazioni: quella della gratuità ove, pertanto, detti servizi gravano sul bilancio dell'ente locale e quella dell'onerosità del servizio pubblico la cui spesa deve, pertanto, essere sostenuta dal cittadino. Rientrano nella prima categoria i casi in cui il servizio di cremazione ed il servizio di inumazione in campo comune ed esumazione ordinaria siano espletati nell'evenienza tassativa di salma di persona indigente ovvero appartenente a famiglia bisognosa o per la quale vi sia disinteresse da parte dei familiari. Al di fuori di tali fattispecie, normativamente circoscritte e definite, il legislatore, *expressis verbis*, ha statuito il titolo oneroso del servizio. È, quindi, possibile affermare che viga, in materia, un principio generale di onerosità, per il cittadino, dei servizi cimiteriali di cremazione, inumazione ed esumazione ordinaria.

L'eccezione a tale postulato, ammessa dal comma 7-bis, è limitata sotto un duplice profilo:

- 1) oggettivo, perché la gratuità è ristretta alle sole operazioni di cremazione, inumazione ed esumazione ordinaria;
- 2) soggettivo, siccome di tale gratuità beneficiano solo tre categorie di soggetti.

Per cogliere l'origine ed il senso profondo del comma 7-bis si apprezzi, ulteriormente, quanto evidenziato dalla manualistica specializzata<sup>(4)</sup>: l'inumazione è stata, per molto tempo, un sistema di sepoltura assicurato gratuitamente, a carico della collettività, così come il trasporto funebre in privativa (art. 1, comma 1, punto 8 R.D. 2578/1925 ora abrogato con l'art. 35, comma 12, lett. g) L. 28/12/2001, n. 448) e la stessa provvista dei feretri, oltre all'ovvia realizzazione e manutenzione dei cimiteri (art. 824 ,comma 2 Cod. Civile, art. 51 comma 1, D.P.R. 285/1990, art. 91, lett. f), punti 11 e 14 T.U.L.P.C.

approvato con R.D. 383/1934<sup>(5)</sup>, Capitolo IV R.D. 2322/1865 e, soprattutto Allegato C L. 2248/1865) corrispondente ad una concezione reputata normale, per la quale la sepoltura dei cadaveri costituisce un incumbente della comunità locale; così che anche lo stesso impianto ed esercizio dei cimiteri è stato elevato a compito istituzionale, indispensabile per i Comuni, in tutta la legislazione italiana post unitaria, sino ai giorni nostri. Con il comma 7-bis, tale schema concettuale è radicalmente stravolto e così, paradossalmente è il familiare, e non più la collettività, a riappropriarsi dello *jus inferendi mortum in sepulchrum* inteso come intimo atto di disposizione sulla salma *del de cuius*, ossia come obbligo non solo morale, ma anche legale a provvedere ad una degna sepoltura per un corpo umano esanime, il quale cessa di essere *res nullius* (... ma non è mai stato *res derelicta*, in quanto ogni persona è, pur sempre, portatrice dell'insopprimibile *Jus Sepulchri!*) per divenire oggetto di lutto individuale, secondo quella "*corrispondenza d'amorosi sensi*" di foscoliana memoria. Come sopra evidenziato, la stesura testuale della norma rende l'inumazione gratuita, cioè a carico del bilancio comunale, solo per le salme di persone indigenti, appartenenti a famiglie bisognose o per le quali vi sia il disinteresse da parte dei familiari. Il riferimento del comma 7-bis anche all'esumazione ordinaria (quella che importa, di solito, il collocamento dei resti scheletrici in osario comune) come soggetta normalmente all'onere e gratuita soltanto se sussistano i presupposti anzi detti, fa sì che l'onerosità dell'inumazione non possa essere risolta nella sola operazione materiale del collocamento del cadavere *in humus*, ma debba essere valutata come comprensiva degli oneri di mantenimento della sepoltura per il turno ordinario di rotazione. In altri termini, l'onere ed il suo gravare sui familiari o sul bilancio comunale riguarda il complesso delle azioni che, nel tempo, ruotano attorno alla sepoltura nei campi ad inumazione. Questa disposizione ha, di fatto, caducato, in capo al Comune, la generale assunzione, in prima persona, dell'onere nello svolgimento dell'attività dei cimiteri ad inumazione<sup>(6)</sup>.

<sup>(5)</sup> Abrogato in parte già dalla L. 142/1990 e integralmente dall'art. 274 D.Lgs. 267/2000.

<sup>(6)</sup> Nel parere datato 24 febbraio 2009, consultabile sul sito [www.ancirisponde.ancitel.it](http://www.ancirisponde.ancitel.it), l'Anci ha precisato che le sepolture possono essere: a) ad inumazione ordinaria, con esumazione obbligatoria, dopo il periodo fissato dal Comune, mediante regolamento e salvo proroga, nel caso il cadavere non risultasse mineralizzato; b) mediante concessione cimiteriale (sepolcri privati, loculi, eccetera). Per le sepolture di cui alla lettera a), si prevedevano gli oneri a carico del Comune. Successivamente, con il decreto legge 392/2000 (articolo 1, comma 7-bis), la normativa in materia di polizia mortuaria è stata interpretata nel

<sup>(4)</sup> Si legga Sereno Scolaro, "La polizia mortuaria", terza edizione, Maggioli Ed., pagg. 162-166.

L'evento cui si riferisce l'ente locale istante è, invece, quello della tumulazione avvenuta sulla base di atti concessori, quindi, *ex se*, onerosi per l'utente. Il Comune, alla scadenza del termine previsto in concessione, si trova ad affrontare il lavoro di recupero e manutenzione dei loculi.



**Figura 2 – L'onere dell'estumulazione deve, necessariamente, comprendere anche le spese per lo smaltimento dei rifiuti cimiteriali individuati ai sensi dell'art. 184, comma 2, lett. f) T.U. Ambiente e dell'art. 2 D.P.R. 254/2003**

Come noto, l'istituto concessione cimiteriale, a favore di privati, per la sepoltura a sistema di tumulazione, è governato dal regolamento nazionale di polizia mortuaria (normativa quadro) ed è solitamente sviluppato, nello specifico di ogni singola realtà locale, dai regolamenti comunali di polizia mortuaria. I feretri estumulati sono soggetti ad inumazione ai sensi dell'art. 86, comma 2, del D.P.R. 285/1990. Pertanto, per esplicita previsione legislativa, qualora, a seguito dell'estumulazione, permangano resti inconsunti, detti esiti da fenomeno cadaverico di tipo trasformativo-conservativo saranno avviati all'inumazione. Ed, invero, poiché la tumulazione è un sistema di sepoltura in cui gli elementi di conservazione prevalgono su quelli di naturale degradazione e decomposizione dei tessuti organici, allo scadere della concessione, il feretro è destinato alla successiva inumazione, tendenzialmente per un turno pari a quello dell'inumazione ordinaria. Si ha, quindi, l'uso del loculo per la durata della concessione ed, infine, la successiva occupazione della superficie ad inumazione (art. 58, comma 2 D.P.R.

285/1990), come se, virtualmente, il feretro fosse sepolto per la prima volta <sup>(7)</sup>.

In merito al punto fondamentale del quesito, concernente l'individuazione del soggetto, pubblico o privato, in capo a cui imputare le spese di inumazione, consequenziali ad una estumulazione ordinaria, si è già anticipato come, al riguardo, non vi sia univocità di opinioni.

Così, l'Anci <sup>(8)</sup> ha evidenziato come le operazioni di estumulazione siano regolamentate al fine di garantire l'igiene e salute pubblica. Ed, invero, l'art. 86 del D.P.R. 285/1990 impone che le estumulazioni si eseguano allo scadere del periodo della concessione. L'estumulazione ordinaria non dovrebbe, pertanto, comportare oneri aggiuntivi per i privati, perché si tratta di intervento finalizzato ad una miglior gestione del servizio cimiteriale (= rotazione dei posti feretro), in relazione al quale gli interessi tutelati sono quelli dell'igiene, della salute pubblica e della garanzia del rispetto per i defunti <sup>(9)</sup>. L'Anci ha, invece, sottolineato che un'operazione di estumulazione prima della scadenza della concessione, ad iniziativa degli aventi titolo, debba avvenire a cura e spese dei medesimi.

In altre circostanze, tuttavia, la stessa Anci ha assunto una diversa posizione. Essa ha, infatti, rilevato come, a fronte dell'estumulazione che, necessariamente, conclude il tempo della concessione, a rigore normativo e di logica, l'interessato sarebbe tenuto a rimborsare al Comune le spese sostenute per l'estumulazione e la raccolta dei resti mortali (compreso il nuovo cofano *ex* paragr. 2 Circ. Min. Sanità 10/1998 e Risoluzione Min. Salute n. DGPREV-IV/6885/P/I.4.c.d.3 del 23/03/2004, nei termini contemplati dal regolamento di polizia mortuaria e verificati dai servizi ispettivi di polizia sanitaria-mortuaria. In ulteriore occasione, l'Anci ha precisato che, attualmente, anche le spese d'inumazione, di esumazione e, a maggior ragione, di tumulazione ed estumulazione, sono a totale carico delle parti interessate mentre solo per inumazioni ed esumazioni, troverebbe applicazione uno speciale regime di esenzione, nei confronti dei soggetti non abbienti.

<sup>(7)</sup> In tal senso, Sereno Scolaro, "La polizia mortuaria", terza edizione, Maggioli Ed., pagg. 201-208.

<sup>(8)</sup> In tal senso, il parere del 23 maggio 2003. Nel parere datato 24 settembre 2005, l'Anci ha precisato che la normativa vigente, data dal D.P.R. 285/1990, è finalizzata alla tutela del rispetto per i defunti e che l'iniziativa del Comune in ordine alla estumulazione è necessitata dall'interesse pubblico di recuperare spazi per le nuove sepolture. Si scorrono, inoltre, anche i pareri del 29 novembre 2006, 29 settembre 2004, 3 dicembre 2003.

<sup>(9)</sup> Parere del 22 agosto 2005. Nel quesito, il Comune domandava se fosse legittimo porre a carico del concessionario, che non intenda rinnovare il contratto, le spese per l'operazione di estumulazione ed eventuale relativa inumazione.

sensu che la gratuità del servizio in campo comune è limitata alle operazioni di inumazione ed esumazione ordinaria, nel caso di persona indigente o appartenente a famiglia bisognosa o per la quale vi sia disinteresse da parte dei familiari.

Come emerge dalla rassegna sopra svolta, chi osserva il fenomeno funerario dall'ottica squisitamente pubblicistica, di cui è materata la stessa normativa cimiteriale, cioè assicurare l'igiene e la salute della collettività nonché, in sede di manutenzione dei cimiteri, un'ordinata gestione e rotazione delle sepolture – pone le spese di estumulazione a carico dell'ente locale. Al riguardo si potrebbe anche rimarcare questo aspetto: le attività inerenti ai servizi cimiteriali rientrano tra quelle di pertinenza della pubblica amministrazione e sono regolate da norme di diritto pubblico. Si potrebbe anche ribadire che quella dei cimiteri costituisce una spesa obbligatoria per ogni Comune <sup>(10)</sup>, mentre gli oneri relativi alla costruzione e alla manutenzione dei cimiteri <sup>(11)</sup> gravano sul bilancio comunale.

Sarebbe, tuttavia, possibile riscontrare come anche la sepoltura ad inumazione e la conseguente esumazione ordinaria corrispondano all'interesse pubblico di una sistematica e strutturata conduzione delle aree cimiteriali, nonché all'interesse di ordine pubblico e di controllo, anche sotto il profilo igienico, della collocazione delle spoglie mortali delle persone: pertanto, sarebbe illogico che, nonostante l'evidenziata identica *ratio*, l'esumazione ordinaria fosse posta, per regola generale, a carico del cittadino, mentre l'estumulazione ordinaria restasse a carico del bilancio comunale. A fronte della lacuna legislativa esistente e delle correlate difficoltà di una sua corretta decodifica, si suggerisce, pertanto, al Comune di disciplinare, nel proprio regolamento di polizia mortuaria, la questione dell'onerosità o meno delle operazioni conseguenti alle estumulazioni ordinarie; in ultima istanza, dopo questo dettagliato esame, prescinderei persino dall'art. 1,

comma 7-bis L. 26/2001, e dall'*analogia legis* sin qui invocata, perché un simile principio sussisteva, implicitamente, anche prima di tale norma positiva. Infatti, trattandosi le tumulazioni tutte di sepolcri privati, ogni onere altro non può essere se non a carico dei familiari/concessionari <sup>(12)</sup>, siccome non si può proprio ammettere che tale tipologia di sepoltura privata comporti oneri a carico del bilancio comunale (art. 93 D.Lgs. 267/2000?); mai e in nessun frangente. *A fortiori razione* oggi sono, pertanto, (ma erano così già prima), a titolo oneroso le estumulazioni, le spese di pulizia e sanificazione del loculo, la sostituzione della lapide (in maniera che, dal giorno successivo alla scadenza possa esservi assegnazione a terzi), l'onere dell'inumazione post-estumulazione, l'eventuale cremazione, incluse le operazioni di collocamento nell'ossario comunale, quando possano lecitamente eseguirsi (art. 87 D.P.R. 285/1990 ed art. 410 Cod. Penale, ma anche, per converso, Cass. Penale Sent. n. 958/1999).

L'onere grava sul concessionario per le prime, mentre per le seconde sul coniuge o, se manchi, sui parenti nel grado più prossimo e, nell'eventualità di pluralità, tutti solidalmente <sup>(13)</sup> sono obbligati. Non si dimentichi come le concessioni cimiteriali, quale ne sia la tipologia e la specie, costituiscano sempre sepolcri privati nei cimiteri, con conseguente "sottrazione" del relativo spazio cimiteriale alla fruizione da parte della comunità locale, da questo dato oggettivo consegue come non possano derivarne, in alcun caso, oneri a carico del Comune, neppure per quanto riguarda il necessario recupero delle spese gestionali cimiteriali.

<sup>(10)</sup> "Novissimo Digesto Italiano", UTET, voce cimiteri, pag. 230.

<sup>(11)</sup> Facendo rientrare nel concetto di manutenzione cimiteriale anche l'attività di estumulazione ed inumazione in occasione della scadenza dei termini concessori.

<sup>(12)</sup> Bisogna pur constatare come un obbligo giuridico possa individuarsi unicamente nelle persone che hanno titolo a disporre delle spoglie del defunto cioè coniuge o, in difetto di questi, i parenti nel grado più prossimo (e in caso di loro pluralità, tutti).

<sup>(13)</sup> Senza perdersi in considerazioni complicate, si potrebbe fare semplicemente riferimento all'art. 1292 Cod. Civile.