



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE
SPORTELLO DELLE AUTONOMIE

Prot. N. 15900/1371/L.142/1bis/31.F
del 17.11.2006
Rif. Nota 17938/2006/del 16.11.06

Roma, **13 FEB. 2007**

ALLA PREFETTURA - U.T.G. di

e, per conoscenza

AL COMUNE DI

Oggetto: Comune di . Pagamento delle spese per il recupero delle salme in seguito ad incidente stradale in pubblica via.

Si fa riferimento alla nota sopra indicata con la quale è stato chiesto il parere di questa Direzione in merito alla legittimità della richiesta avanzata al Comune in oggetto da parte di una ditta di Onoranze Funebri, concernente il pagamento delle spese sostenute per il recupero ed il trasporto di due salme dal luogo dell'incidente stradale fino all'obitorio di Vercelli, per ordine dell'Autorità Giudiziaria.

Come si rileva in atti il comune interessato contesta la richiesta di pagamento, invocando il principio della non gratuità del servizio di trasporto funebre introdotto dall'art. 1, comma 7 bis, del d.l. 27.12.2000 n. 392, convertito nella legge n. 26/2001.

Come noto tale norma contiene un'interpretazione autentica del comma 4 dell'art. 12 del d.l. n. 359/87, prevedendo la *gratuità del servizio di cremazione dei cadaveri umani ... , nonché del servizio di inumazione in campo*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE
SPORTELLLO DELLE AUTONOMIE

comune 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, nello stabilire che i predetti servizi sono a pagamento negli altri casi, dispone espressamente che l'effettuazione in modo gratuito del servizio di cremazione e del servizio di inumazione non comporta, comunque la gratuità del trasporto del cadavere o delle ceneri, cui si applica l'art. 16, comma 1, lett. a) del D.P.R. n. 285/90.

Va subito rilevato che la prevalente dottrina appare essere d'accordo nel dedurre l'implicita abrogazione dell'art. 16 comma 1 lett. b) e del collegato art. 19 comma 1 del citato regolamento di polizia mortuaria, affermando che il servizio di trasporto funebre è sempre a pagamento, dall'entrata in vigore della citata L. n. 26/01, e che non sussiste legittimazione alcuna all'assunzione a carico del comune degli oneri del trasporto, anche ove si versi nella fattispecie del c.d. *recupero salma* che secondo tale parere non costituisce un'attività istituzionale del comune medesimo. L'onere del trasporto funebre graverebbe quindi comunque a carico dei familiari del defunto, indipendentemente da chi fornisca la prestazione, se sia il comune in termini di servizio pubblico locale ovvero un privato imprenditore. Nella sostanza, trattandosi, secondo tale posizione dottrina, di un servizio che viene prestato in tutti i casi a pagamento, esso andrebbe inquadrato quale servizio pubblico locale e non più come attività istituzionale, a carico del bilancio comunale. Anche nel caso di trasporto disposto da pubblica autorità quando il decesso avvenga su pubblica via, la dottrina riconosce che esso è di norma prestato *a cura* del Comune, mentre per gli oneri trova applicazione il citato art. 1, comma 7 bis, del d.l. 27.12.2000 n. 392. Tale accezione conviene quindi una interpretazione



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE
SPORTELLO DELLE AUTONOMIE

estensiva dell'onerosità del trasporto funebre anche ai casi del *recupero salma*, nel senso che tutti i trasporti vanno posti a carico dei familiari del defunto, prevalendo il citato art. 1 comma 7 bis, legge n. 26/2001 anche sul precedente orientamento, contenuto ufficialmente nella circolare del Ministero della Sanità n. 24/1993, al par. 5, nella parte in cui stabiliva che in caso di decesso su pubblica via o, per accidente, anche in luogo privato, su chiamata della *pubblica autorità*, il Comune del luogo ove è avvenuto il decesso è tenuto, salvo speciali disposizioni del regolamento comunale, a prestare gratuitamente il servizio di trasporto...fino al deposito di osservazione o, se il caso, all'obitorio.

Posto che si tratta di norma di interpretazione autentica, e alla luce della netta posizione elaborata dalla prevalente dottrina, si dovrebbe quindi, in astratto generalmente stabilire che ogni forma di trasporto funebre non possa essere in alcun caso posta a carico del bilancio del comune, e che quindi sia in tutti i casi a pagamento, quanto meno in termini di polizia mortuaria, poiché i casi per cui sussiste la gratuità della sepoltura sono divenuti con la già citata disposizione di legge, servizi sociali; pertanto, l'eventuale onere va affrontato in tale ultimo contesto e non in quello di polizia mortuaria (la condizione di indigenza o bisogno della famiglia del de cuius va definita, ai sensi della legge n. 328/2000, dai servizi sociali comunali sulla base della regolamentazione locale in materia di erogazione di prestazioni, servizi sociali ed assistenziali, con le modalità del d.lgs.vo n. 109/98, come modificato dal d.lgs.vo n. 130/2000 e relativi strumenti di attuazione).

Tuttavia, a parere della scrivente occorre approfondire la questione interpretativa della norma de qua sotto un duplice profilo.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE
SPORTELLO DELLE AUTONOMIE

In primo luogo, se da un lato non si pone in dubbio che il comma 7 bis dell'art. 1. l. 26/01 abbia portato l'abrogazione dell'art. 16 comma 1 lett. b del d.p.r. n. 285/90 (il trasporto è a carico del comune in ogni altro caso), dall'altro va rilevato come la norma espressamente stabilisce che al trasporto del cadavere e delle ceneri continua ad applicarsi la lett. a) dello stesso art. 16, il quale prevede che *il trasporto è a pagamento, secondo una tariffa stabilita dall'autorità comunale quando vengono richiesti servizi o trattamenti speciali*. Con ciò si intende che quando è gratuito il servizio di cremazione e inumazione per legge, non è automaticamente gratuito in tali casi il trasporto del cadavere per il quale continua a trovare applicazione il previgente assetto normativo contenuto nel regolamento di polizia mortuaria.

In secondo luogo, nel merito, non si può non considerare che nell'ambito del trasporto funebre medesimo è anche possibile individuare lo svolgimento di attività svolta in termini di servizio pubblico locale *indispensabile*, finalizzato a garantire l'igiene e la sanità pubblica.

Tali sono l'insieme di prestazioni istituzionali, normalmente garantite dal comune, riconducibili ai c.d. servizi necroscopici gestiti nelle forme dell'art. 113 bis del T.U.O.E.L., come modificato dall'art. 35 della legge n. 448/2001, che comprendono generalmente, per quanto di interesse ai nostri fini, le seguenti attività: il trasporto su chiamata della pubblica autorità dalla pubblica via al deposito d'osservazione o all'obitorio (c.d. *raccolta di salme incidentate*), trasporto disposto dall'autorità sanitaria (morte in luoghi inadatti o in cui sia pericoloso mantenere la salma per il c.d. periodo di osservazione), il deposito di osservazione ed obitorio di cui agli artt. 12 e ss. del D.P.R. 285/90).

Sulla base di tali considerazioni, si ritiene che la "raccolta della salma sulla pubblica via sino al trasporto in obitorio" possa essere inclusa



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE
SPORTELLO DELLE AUTONOMIE

nell'ambito dei servizi necroscopici generalmente assicurati direttamente dall'ente locale, con la specificazione che in tale attività non è compresa anche quella successiva di trasporto dall'obitorio al luogo di sepoltura, che esula invece dall'ambito istituzionale e rientra nell'applicazione del comma 7 bis dell'art. 1 sopra citato.

In caso di decesso su pubblica via, quando il recupero ed il trasporto avvengano per ordine dell'A.G., il Comune ove il decesso è avvenuto dovrebbe, salvo specifica ed espressa disposizione dei regolamenti comunali, curare gratuitamente il servizio di trasporto fino al locale che il comune medesimo a priori ha già individuato come deposito di osservazione o obitorio. Si ritiene che solo qualora l'A.G. abbia disposto per l'avvio del cadavere a locali diversi da quelli individuati dal comune, il relativo trasporto dal luogo del decesso ai medesimi è eseguito a cura del comune, ma con onere a carico della stessa Autorità che lo ha disposto. (in tal senso T.A.R. Campania n. 2844/2004). Peraltro, la fattispecie di decesso in pubblica via, attiva sicuramente l'applicazione degli artt. 12 e ss, del D.P.R. 285/90, che contempla un servizio di pertinenza comunale, quale è quello dell'accoglimento e sorveglianza di tali salme nei locali appositamente individuati dalla stessa amministrazione locale.

Quindi, se da un lato si concorda sulla circostanza che l'entrata in vigore dell'art. 1 comma 7 bis della citata l. n. 26/01 possa aver implicitamente abrogato l'art. 16 comma 1 lett. b, e quindi ha invertito il principio secondo cui il trasporto funebre era sempre a carico del comune, salvi i casi di trattamenti o servizi speciali, si ritiene però che rimanga vigente l'art. 19 comma 1 del citato d.p.r. n. 285, nella parte in cui espressamente pone a carico del comune il trasporto dei cadaveri dal luogo del decesso al deposito di osservazione o all'obitorio. La ratio per cui tale fase



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE
SPORTELLO DELLE AUTONOMIE

di trasporto sia a carico del comune, o comunque *a cura* dello stesso (nel senso che si tratta di un servizio che l'ente locale deve trattare direttamente, ovvero regolamentarne lo svolgimento da parte di terzi), va ricondotta al fatto che tale servizio risponde in realtà ad un evidente interesse pubblico, anche per la necessaria vigilanza da prestare dal punto di vista sanitario e igienico, che giustifica almeno per questa fase, al contrario delle successive onoranze funebri, l'avocazione della gestione e cura del servizio da parte del comune, anche in eventuale regime di privativa (in tal senso si cita la sentenza del T.A.R. Veneto n. 4338/04 che ha ritenuto giustificato detto interesse pubblico e quindi legittima la privativa che un comune si è riservato per tale servizio, in quanto essa riguardava unicamente il trasporto dei cadaveri all'obitorio, ma non il successivo eventuale servizio di onoranze funebri. *In sostanza una cosa è il trasporto delle salme che - per ragioni di sanità pubblica - può essere gestito in regime di privativa, e altra cosa è il servizio di onoranze funebri, nel cui ambito è consentita la concorrenza di più ditte*)

Ne deriva a parere della scrivente che il servizio di trasporto funebre può presentare la connotazione di servizio indispensabile, quando vi è la prevalenza del pubblico interesse, e al medesimo si provvede per garantire da rischi la salute pubblica della collettività, come nel caso in cui occorre liberare la pubblica via o altri luoghi pubblici e privati dalle spoglie mortali, anche su disposizione della Pubblica Autorità. In tali casi è il comune che ai sensi dell'art. 19 comma 1 del d.p.r. n. 285/90 ne deve *curare lo svolgimento*, regolamentando comunque il servizio che, secondo una corretta impostazione, potrebbe essere a carico del comune in caso di disinteresse familiare o di prevalente e urgente interesse pubblico (trasferimento del cadavere dalla pubblica via o da altro luogo per disposizione della Pubblica



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE
SPORTELLO DELLE AUTONOMIE

Autorità o da abitazione inadatta per disposizione dell'Autorità Sanitaria), e a pagamento in tutti gli altri casi secondo una tariffa stabilita dal competente organo comunale.

IL DIRETTORE CENTRALE
(Di Caprio)