



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere (Relatore)
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	I Referendario
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nella camera di consiglio del 22 ottobre 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE emessa a seguito della richiesta di parere del Comune di Albino (BG)

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

vista la nota prot. 19459 del 27/09/2019 con la quale il Sindaco del Comune di Albino (BG) ha richiesto un parere (74/2019) nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

vista la deliberazione n. 1/2004/PAR del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere;

udito il relatore Consigliere Giampiero Maria Gallo;

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Albino (BG) fa presente in premessa che *il Comune nulla ha previsto all'interno del Regolamento comunale in merito all'onerosità delle esumazioni ed estumulazioni*" e pone due quesiti in relazione agli oneri ad esse connessi:

- i.) *se il Comune sia comunque legittimato ad applicare delle tariffe a copertura delle spese sostenute o se la fattispecie rientri nella discrezionalità dell'ente;*
- ii.) *sia possibile quantificare le spese di esumazione/estumulazione ordinarie all'interno delle tariffe di concessione cimiteriale di loculi e tombe, accantonando e/o utilizzando parte dell'importo per la gestione della rotazione degli stessi.*

CONSIDERATO IN DIRITTO

Verifica della ammissibilità della richiesta di parere n. 74/2019 del Comune di Albino (BG)

1. Soggettiva

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Albino (BG) all'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte, v. la deliberazione di questa Sezione n. 36 del 2009).

Quanto alla legittimazione ad inoltrare le istanze di parere sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune di Albino (BG), attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del T.U.E.L.); la richiesta è dunque **soggettivamente ammissibile** (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007; deliberazione n. 347/2015/PAR di questa Sezione).

2. Oggettiva

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre preliminarmente rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo. Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 del 2010).

La questione generale contenuta nella richiesta del Comune di Albino (BG) n.74/2019 si riferisce all'interpretazione della normativa sull'onerosità delle operazioni di esumazione ed estumulazione. Entrambi i quesiti, riferibili a questioni attinenti all'interpretazione dell'ambito applicativo di disposizioni relative ad un servizio pubblico e l'imputazione dei relativi costi, sono **oggettivamente ammissibili**.

MERITO

La questione in materia di gestione cimiteriale si riferisce al servizio di esumazione ed estumulazione in relazione agli oneri ad esso connessi: come osservato nella delibera 59/2019/SRCPIE/PAR *“si osserva che la disciplina della “polizia mortuaria” è una materia complessa e di competenza di diversi livelli di governo per cui vi è la necessità di esaminare anche la normativa regionale. Quest’ultima, infatti, per gli aspetti del servizio de quo afferenti all’igiene e sanità, rientranti nella materia della tutela della salute, concorre con quella statale ai sensi del comma 3 dell’art.117 Cost.”*

La normativa di riferimento trae fondamento da una norma nazionale con il D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, *“Approvazione del regolamento di polizia mortuaria”*, il cui art. 82 riguarda le esumazioni e le estumulazioni, demandandone al Sindaco (c. 4) la regolazione. Con il D.L. 27/12/2000, n. 392 (convertito in legge con modificazioni dalla L. 28 febbraio 2001, n. 26) si è stabilita l’onerosità delle operazioni di esumazione e di estumulazione, salvo i casi di indigenza e di disinteresse da parte dei familiari: l’art. 1 c. 7-bis recita infatti: *“la gratuità (...) è limitata alle operazioni di (...) 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. I predetti servizi sono a pagamento negli altri casi.”*

Questa caratterizzazione non pare modificata a seguito del trasferimento della competenza in materia di sanità umana alle Regioni disposta con il D.P.C.M. 26 maggio 2000 (pubblicato in G.U. 11.10.2000 n. 238); la Regione Lombardia ha approvato una legge regionale, la n. 22 del 18 novembre 2003 (*Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali*), e successivamente emanato un *Regolamento in materia di attività funebri e cimiteriali* (9 novembre 2004, n. 6). In esso, le esumazioni e le estumulazioni sono regolate dall’art. 20, confermando, con il c. 13, la competenza del comune nella regolamentazione dei servizi di esumazione ed estumulazione.

Il successivo c.14 dello stesso art. 20 conferma il principio di onerosità che deve essere ritenuto chiarito nei destinatari dal punto 5 della successiva Circolare regionale 30 maggio 2006 - n. 21 (esplicativa degli Indirizzi applicativi del regolamento regionale 9 novembre 2004, n. 6), con eccezione estesa ai casi straordinari disposti dall’autorità

giudiziaria: “(l)e operazioni di esumazione ed estumulazione, sia ordinaria che straordinaria, sono onerose, salvo i casi di indigenza o di esecuzione per ordine dell'autorità giudiziaria.”

Sul servizio di esumazione e di estumulazione convergono dunque delle esigenze di igiene e di sanità pubblica e logistico-organizzative nella gestione degli spazi cimiteriali, una gestione di competenza del comune, che ne sopporta i relativi costi. La natura di servizio pubblico a pagamento a carico di privati (salvo i casi in cui le famiglie siano bisognose o non interessate al destino della salma, e i casi di intervento dell'autorità giudiziaria), è confermata sia riferendosi alla normativa nazionale, che a quella regionale; nel quadro delle disposizioni dell'art. 117 del TUEL; in questo senso, paiono sussistere margini di autonomia nella decisione su come tradurre i costi in tariffe, anche in considerazione dell'assenza di corrispettivo a seguito di gratuità nei casi previsti.

Sarà quindi compito dell'Ente, nell'ambito della propria autonomia, valutare come tradurre i principi di diritto ora esposti in concreta scelta di gestione dei servizi cimiteriali, anche nei modi specifici in cui stabilire la tariffazione in relazione ai costi effettivamente sostenuti o da sostenere in prospettiva per le operazioni di esumazione e di estumulazione in modo da assicurarne l'equilibrio economico-finanziario.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 22 ottobre 2019.

Il Relatore
(Giampiero Maria Gallo)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
7 novembre 2019

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)