

ALLEGATO 1

Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 419/2019 del 22/10/2019 – Onerosità delle esumazioni e delle estumulazioni

Il Comune che ha formulato la richiesta di parere alla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, ha sollevato due questioni: la prima se, in caso di assenza di previsioni nel Regolamento comunale di polizia mortuaria attorno all'onerosità delle operazioni di esumazione e di estumulazione, sia comunque legittimato ad applicare delle tariffe a copertura delle spese sostenute o se la fattispecie rientri nella discrezionalità dell'ente; la seconda se 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 delle sepolture.

La Sezione di controllo, valutate le condizioni soggettive ed oggettive di legittimazione della richiesta di parere, ha fatto atto come la materia della "polizia mortuaria" costituisca materia complessa e di competenza di diversi livelli di governo per cui vi è la necessità di esaminare anche la normativa regionale, per quanto di competenza (art. 117, comma 3 Cost.).

Circa 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), questa è confermata sia riferendosi alla normativa nazionale, che a quella regionale; nel quadro delle disposizioni dell'art. 117 del T.U.E.L..

Pertanto, per la Sezione regionale di controllo 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, risultando compito del Comune, nell'ambito della propria autonomia (cfr., anche art. 119 Cost.), 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.

A queste considerazioni pare opportuno affiancare un richiamo all'art. 1, comma 7-bis D.-L. 27 dicembre 2000, n. 392 "Disposizioni urgenti in materia di enti locali", convertito, con modif. in L. 28 febbraio 2001, n. 26, che, come noto, recita:

"7-bis. Il comma 4 dell'articolo 12 del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1987, n. 440, si interpreta nel senso che la gratuità del servizio di cremazione dei cadaveri umani di cui al capo XVI del regolamento di polizia mortuaria, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, nonché del servizio di inumazione in campo comune, è limitata 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. I predetti servizi sono a pagamento negli altri casi. 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'articolo 16, comma 1, lettera a), del citato regolamento, approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 285 del 1990."

Una tale disposizione, nel prevedere un'equiparazione tra pratica della cremazione e quella dell'inumazione in campo comune (art. 58 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 e s.m.), limita la gratuità "... 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". Trascurando le operazioni di cremazione in quanto non considerate nella richiesta di parere formulata dal Comune, si rileva come, per la pratica funeraria dell'inumazione, sia considerata, ai fini dell'eventuale gratuità ricorrendo una delle tre condizioni che la legittimano, solamente quella in campo comune, coerentemente con l'art. 59 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 e s.m. ed, altresì, sia considerata non solo l'inumazione, ma anche l'esumazione ordinaria: ne consegue che la pratica funeraria dell'inumazione in campo comune viene vista come "processo" che si sviluppa per l'intero turno ordinario di rotazione.

Non rientrano nelle previsioni legittimanti la gratuità le operazioni di estumulazione, così come le operazioni di esumazione da (eventuali) campi ad inumazione ex art. 90 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 e s.m., dal momento che queste tipologie di sepolture hanno natura di sepolcri privati nei cimiteri, che in quanto tali non ammettono alcuna ipotesi di gratuità.

Se ne ricava, per la prima questione sottoposta, che l'eventuale non previsione della questione nel Regolamento comunale di polizia mortuaria non rileva ai fini di valutarne la legittimità di previsioni afferenti all'onerosità, poiché questa trova fonte in norma di rango primario.

Circa la seconda questione sollevata pare importante che la deliberazione della Sezione di controllo per la Lombardia *de quo* faccia richiamo all'art. 117 T.U.E.L. ⁽¹⁾, cui potrebbero aggiungersi alcuni sommari richiami giurisprudenziali (*ex multis*: Consiglio di Stato Sez. V, 6 ottobre 2018, n. 5746 e del TAR Campania, Napoli, Sez. I, 10 settembre 2018, n. 5436, il TAR Campania, Napoli, Sez. III, 28 gennaio 2019, n. 436), nei quali si considera la necessaria prospettiva del recupero delle spese gestionali cimiteriali, recupero richiamato anche dall'art. 4, comma 2, lett. b) D.M. 1° luglio 2002 "Determinazione delle tariffe per la cremazione dei cadaveri e per la conservazione o la dispersione delle ceneri nelle apposite aree cimiteriali".

⁽¹⁾ D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e s.m. – Art. 117 (Tariffe dei servizi)

1. Gli enti interessati approvano le tariffe dei servizi pubblici in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione. I criteri per il calcolo della tariffa relativa ai servizi stessi sono i seguenti:

- a) la corrispondenza tra costi e ricavi in modo da assicurare la integrale copertura dei costi, ivi compresi gli oneri di ammortamento tecnico-finanziario;
- b) l'equilibrato rapporto tra i finanziamenti raccolti ed il capitale investito;
- c) l'entità dei costi di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio;
- d) l'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, coerente con le prevalenti condizioni di mercato.

2. La tariffa costituisce il corrispettivo dei servizi pubblici; essa è determinata e adeguata ogni anno dai soggetti proprietari, attraverso contratti di programma di durata poliennale, nel rispetto del disciplinare e dello statuto conseguenti ai modelli organizzativi prescelti.

3. Qualora i servizi siano gestiti da soggetti diversi dall'ente pubblico per effetto di particolari convenzioni e concessioni dell'ente o per effetto del modello organizzativo di società mista, la tariffa è riscossa dal soggetto che gestisce i servizi pubblici.