

Sepoltura del cadavere da parte dell'impresa funebre

Chiedo come mai nella maggior parte dei piccoli ma anche medi Comuni, viene imposto ai necrofori dell'impresa di trasporto, di effettuare anche la sepoltura del cadavere, riscontrando la presenza al massimo di un addetto del Comune che riceve il feretro e firma i documenti.

Asm voghera spa

Risposta:

“... come mai nella maggior parte dei piccoli comuni ma anche medi Comuni, viene imposto ai necrofori dell'impresa di trasporto, di effettuare anche la sepoltura del cadavere ...”

E' legittimo chiedere approfondimenti e Noi siamo qui apposta: facciamo attenzione quando si commenta, a non generalizzare quelle che sono le Nostre impressioni (specie quando non abbiamo operato una seria indagine a riguardo): esporre il commento come se un fosse un “fatto” oggettivo è scorretto!

Entriamo nell'argomento.

E' importante a volte ricominciare dal principio per recuperare l'orientamento di marcia.

Cercheremo, come solitamente tentiamo di fare, di articolare la risposta, seppure in modo sintetico.

Torniamo a precisare che la materia di “Polizia Mortuaria” (vedasi il Testo Unico delle leggi sanitarie vigente n. 1265 che risale, come impianto normativo generale, al 1934) ricomprende le attività connesse con la morte umana, trasporto e seppellimento.

Il suddetto Testo Unico (T.U.), nella parte “Titolo IV - Della Polizia mortuaria”¹, agli artt. dal 337 al 343, a cui aggiungere i due successivi artt. 344 ed il 345 importanti ai fini disciplinari, dispone la redazione di un Regolamento di polizia mortuaria comunale e contemporaneamente, articola la materia già in trasporto funebre, seppellimento dei cadaveri e cremazione, possiamo quindi dire che si evidenziano di fatto due tipologie di servizi:

¹ **Cimiteri**

Nel nostro ordinamento, il diritto sul sepolcro già costruito nasce da una concessione da parte dell'autorità amministrativa di un'area di terreno (o di una porzione di edificio) in un cimitero pubblico di carattere demaniale (art. 824 c.c.) e tale concessione, di natura traslativa, crea, a sua volta, nel privato concessionario, un diritto soggettivo perfetto di natura reale e perciò opponibile, "iure privatorum", agli altri privati, assimilabile al diritto di superficie, che si affievolisce, degradando ad interesse legittimo, nei confronti della p.a. T.A.R. Napoli (Campania) sez. VII 05 novembre 2013 n. 4901

Ai sensi dell'art. 824 comma 2 c.c. le concessioni aventi ad oggetto aree cimiteriali sono assoggettate al regime delle concessioni demaniali la quali, indipendentemente dal nomen juris adottato dalle parti e dal contenuto delle singole concessioni, si compendiano sempre in concessioni-contratto poiché in esse è dato ravvisare sia le caratteristiche dell'atto amministrativo che quelle dell'atto negoziale; da ciò discende che singole clausole contenute nell'atto di concessione demaniale, se contrarie a norme imperative, sono colpite da nullità ai sensi dell'art. 1418 comma 1 c.c. e possono determinare la nullità dell'intero atto di concessione, ove risulti che le parti non sarebbero addivenute alla stipula dell'atto in mancanza della clausola colpita da nullità. T.A.R. Torino (Piemonte) sez. I 12 luglio 2013 n. 871

Nel vigente ordinamento, il diritto sul sepolcro già costruito nasce da una concessione da parte dell'autorità amministrativa di un'area di terreno (o di una porzione di edificio) in un cimitero pubblico di carattere demaniale (art. 824 c.c.) e tale concessione, di natura traslativa, crea a sua volta, nel privato concessionario, un diritto soggettivo perfetto di natura reale (suscettibile di trasmissione per atti "inter vivos" e per successione "mortis causa") e perciò opponibile, "iure privatorum", agli altri privati, assimilabile al diritto di superficie, che si affievolisce, degradando ad interesse legittimo, nei confronti dell'Amministrazione nei soli casi in cui esigenze di pubblico interesse per la tutela dell'ordine e del buon governo del cimitero impongono o consigliano alla stessa di esercitare il potere autoritativo di revoca della concessione. T.A.R. Napoli (Campania) sez. VII 12 marzo 2013 n. 1412



a) **Servizi funebri** (oggi principalmente erogati da soggetti di libero mercato) e cioè il trasporto funebre a cui vengono ricompresi anche disbrigo pratiche amministrative, fornitura di beni connessi con l'attività di commercio quali: cassa, addobbi, decorazioni floreali, necrologie, ecc.;

b) **Servizi cimiteriali** e cioè l'insieme delle attività connesse e svolte all'interno del "recinto cimiteriale" (o che sarebbero previste svolgersi al suo interno come i compiti obitoriali che oggi, diversamente sono spesso svolti presso le strutture ospedaliere dietro assenso ASL e convenzione del servizio stesso) che è definito come "demanio pubblico inalienabile" come è stato specificato successivamente dal Codice Civile (che è del 1942) agli artt. 822, 823, 824, 825 fino al 827 incluso.

Quindi l'area cimiteriale soggiace alla disponibilità del demanio pubblico comunale e di conseguenza quanto vi si svolge (attività e servizi) e vi si realizza come opere e costruzioni (quindi spazi o aree cimiteriali, cremazione e illuminazione elettrica votiva) sono competenze istituzionali.

Cosa vuole dire?

Che il Comune (cioè il Sindaco nonché, conseguentemente, l'amministrazione locale) è responsabile del cimitero comunale in quanto "area del demanio comunale", quindi a Lui compete la cura e la gestione dell'area cimiteriale non solo attraverso il principio normativo dell'art. 337 della L. 1265/1934 che stabilisce "Ogni Comune deve avere almeno un cimitero a sistema di inumazione, secondo le norme stabilite nel regolamento di Polizia mortuaria. ..." ma per gli effetti della natura demaniale dell'area e della materia della Polizia mortuaria che sia nell'art. 44 del R.D. 1880/1942 (primo Regolamento nazionale di Polizia mortuaria) che nei successivi, veniva individuata la gestione cimiteriale nel Podestà e poi Sindaco con controllo da parte dell'Ufficiale sanitario oggi ASL.

Dopo l'entrata in vigore dell'attuale Regolamento nazionale di Polizia mortuaria DPR n. 280/1990 è stata approvata la legge 28 febbraio 2001 n. 26² con la quale i servizi cimiteriali sono divenuti servizi pubblici locali a domanda individuale, ossia a titolo oneroso per l'utenza, fatti salvi i casi di indigenza, stato di bisogno o disinteresse da parte degli aventi titolo a disporre del "de cuius".

Precedentemente al 2001 con il D.M. Interno, di concerto con il Ministro del Tesoro, del 28/5/1993³, sono stati, infatti, individuati i servizi indispensabili dei Comuni, come definiti dall'art.

² **Art. 1. - Disposizioni in materia di finanza locale**

... omissis ...

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

... omissis ...

³ **IL MINISTRO DELL'INTERNO DI CONCERTO CON IL MINISTRO DEL TESORO**

Visto l'art. 11 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 marzo 1993, n. 68, il quale prevede che ai fini della non assoggettabilità ad esecuzione forzata nei confronti dei comuni, delle province e delle comunità montane debbono essere individuati i servizi locali indispensabili;

Rilevato che per la definizione dei servizi indispensabili per gli enti locali occorre far riferimento all'art. 37, lettera h), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, che li definisce rappresentanti delle condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali e come diffusi sul territorio con caratteristica di uniformità;

Considerato che il requisito di non assoggettabilità riguarda esclusivamente le somme specificatamente destinate all'espletamento di detti servizi;

Considerato che la definizione dei servizi indispensabili e' determinante anche ai fini dei sistemi di riparto stabiliti dall'art. 37 del decreto legislativo n. 504 del 1992, che, perciò, si debba far riferimento alle vigenti ripartizioni del bilancio per poter rilevare le spese in atto sostenute;

Sentite l'Associazione comuni italiani (ANCI), l'Unione delle province d'Italia (UPI) e l'Unione nazionale comuni comunità ed enti della montagna (UNCEN), che hanno espresso il proprio avviso rispettivamente con le lettere del 28 maggio 1993, 24 maggio e 14 maggio 1993;



37, lett. h, del D. LGS. 30/12/1992 n. 504, che li definisce “rappresentanti delle condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali e come diffusi nel territorio con caratteristica di uniformità”. **Tra i servizi indispensabili dei Comuni vengono ricompresi pure quelli “necroscopici e cimiteriali”, che così possiedono inequivocabilmente il carattere di servizio pubblico.**

L’effettuazione di operazioni cimiteriali, avviene a cura del gestore del Cimitero, essendo la conduzione dell’attività cimiteriale servizio pubblico locale.

Questo significa che il Comune che rende un servizio che non è riconosciuto dalla legge come gratuito, deve svolgerlo a tariffa e la tariffa deve essere (generalmente) corrispondente all’intera spesa complessiva che il comune sostiene per svolgere quel servizio. Questo ha portato a diffondere, in particolare, negli ultimi dieci/quindici anni, l’affidamento esterno dei servizi cimiteriali che necessariamente devono avvenire ai sensi della normativa dei contratti pubblici.

Quindi o gestione diretta o affidamento in appalto del servizio.

Le forme di gestione dei servizi pubblici locali sono definite dall’Art. 113 del Testo Unico Ordinamento Enti Locali (Decreto Legislativo 267/2000).

Sulla base della normativa nazionale vigente i servizi cimiteriali, compresa l’illuminazione elettrica votiva e la cremazione (per la determinazione delle cui tariffe si rimanda al Decreto Ministeriale 1 luglio 2002) sono classificabili tra quelli a rilevanza economica (Art. 113 Decreto Legge 269/03 e relativa conversione in Legge).

Per l’azione di polizia cimiteriale sul territorio comunale, si debbono intendere necessariamente le funzioni di mera competenza dei necrofori-affosatori come la movimentazione e collocazione stabile di cadaveri, resti mortali, ossa, ceneri o, ancora come lo scavo e copertura della fossa, tumulazione del feretro, dell’urna o della cassetta ossario in nicchia muraria, traslazione di feretri, esumazioni ed estumulazioni. In esse confluisce, poi, anche la manutenzione connessa alla ordinaria conservazione del cimitero.

La suprema corte di Cassazione civile, con sentenza del 7 aprile 1999 n. 443 ha chiarito che Le attività inerenti ai servizi cimiteriali rientrano tra quelle di pertinenza della Pubblica Amministrazione e sono regolate da norme di diritto pubblico (artt. 337 del R.D. 27 luglio 1934 n. 1265 e segg.; (ndr. R.D. 1880/1942), D.P.R. 21 803/1975 e D.P.R. 285/1990).

Ma a ben riflettere nell’ambito cimiteriale ci sono prestazioni non obbligatorie come muratura, smuratura, manutenzione di tombe (ex Art. 63 DPR 10 settembre 1990 n. 285) per le quali il privato concessionario si può o potrebbe rivolgere/rivolgersi a specifiche ditte autorizzate ad operarvi (è, ad esempio, il caso del marmista).

Dunque altre soluzioni sono possibili, come chiedere o meglio “disciplinare” di far svolgere anche “la movimentazione o trasporto del feretro all’interno del cimitero ancorché la sua sepoltura”, oltre

Sentito il gruppo di lavoro istituito con i decreti ministeriali del 5 aprile 1993 e del 13 maggio 1993;

Decreta:

Art. 1.

I servizi indispensabili dei comuni, definiti in base alle premesse, sono i seguenti:

servizi connessi agli organi istituzionali;

servizi di amministrazione generale, compreso il servizio elettorale;

servizi connessi all’ufficio tecnico comunale;

servizi di anagrafe e di stato civile;

... omissis ...

servizi di protezione civile, di pronto intervento e di tutela della sicurezza pubblica;

... omissis ...

servizi necroscopici e cimiteriali;

... omissis ...



pertanto al “Trasporto salme all’interno del comune o fuori da esso”, a cura dell’Impresa di trasporto funebre.

Affinchè si ricorra a tale modalità il Sindaco dovrebbe stabilirlo nel Regolamento di Polizia Mortuaria comunale (oppure, in sua mancanza dovrebbe/potrebbe redigere una specifica Ordinanza), assumendosi in tal modo la responsabilità di far svolgere all’interno di un’area demaniale (art. 824 del Codice Civile) “servizi ed operazioni” che prevedono particolari problemi sia di sicurezza dei lavoratori (D.lgs 81/2008) che di sicurezza inerente l’incolumità pubblica da parte dei cittadini che in quei momenti fruiscono del cimitero.

Non si può negare, però, come in alcuni Comuni, **relativamente alle sepolture private**, chiusura e apertura dei sepolcri, tumulazione o estumulazione, siano in realtà eseguite dal concessionario: in forma diretta, dalla Ditta di onoranze funebri o da altra ditta di sua fiducia, alla presenza del custode del cimitero, il quale controlla solo la conformità dei lavori alle prescrizioni tecniche dettate dalla normativa vigente.

In effetti l’attuale normativa nazionale non puntualizza se, tumulazioni, esumazioni, inumazioni ed estumulazioni, **in particolare per i sepolcri privati**, siano mansioni esclusive degli addetti al servizio cimiteriale o se ad esse possano esser portate a termine a cura degli interessati aventi titolo, anche tramite ditte di fiducia; l’unica indicazione è data dall’art. 83, comma 3, ed impone la presenza dell’incaricato del servizio di custodia.

Se, quindi, il Comune non ha in corso un appalto dei servizi cimiteriali che attribuisca per contratto alla ditta appaltatrice la presa in consegna dei feretri all’ingresso del cimitero ed il loro trasporto fino alla sepoltura e neppure dispone di dipendenti in servizio nell’impianto cimiteriale preposti questo compito, il personale delle imprese di onoranze funebri è legittimato ad eseguire i trasporti interni al cimitero senza bisogno di specifiche autorizzazioni.

DECRETO LEGISLATIVO 30 dicembre 1992, n. 504 - Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421. (GU Serie Generale n.305 del 30-12-1992 - Suppl. Ordinario n. 137)

note: Entrata in vigore del decreto: 01/01/1993

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Visto l'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 24 novembre 1992;

Acquisito il parere delle Commissioni permanenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 23 dicembre 1992;

Sulla proposta dei Ministri dell'interno e delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro;

E M A N A

il seguente decreto legislativo:

... *omissis* ...

Art. 37. - Ripartizione con parametri obiettivi dei contributi ordinari

1. Le somme costituite dalla detrazione del 5 per cento dei contributi ordinari di cui alle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 36 sono ripartite per le parti di rispettiva competenza fra le



amministrazioni provinciali e fra i comuni che hanno ricevuto la detrazione, con la seguente procedura. Sono esclusi dalla ripartizione i comuni che avendo il gettito dell'I.C.I. al 4 per mille superiore all'importo dei contributi ordinari e perequativi hanno avuto l'attivazione della garanzia di mantenimento minimo dei trasferimenti di cui all'articolo 36.

2. Il sistema di riparto e' attuato stabilendo, per ciascuna amministrazione provinciale e per ciascun comune, un parametro per miliardo di fondo da distribuire, il quale e' calcolato con idonee operazioni tecniche di normalizzazione sulla base delle attribuzioni teoriche costituite dalla somma dei prodotti delle unità di determinante per i parametri monetari obiettivi relativi ai servizi indispensabili e maggiorati per le condizioni di degrado rilevate a norma del comma 3, lettera g).

3. Per l'operatività del sistema di calcolo si considerano:

... *omissis* ...

h) per servizi indispensabili quelli che rappresentano le condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali e che sono diffusi sul territorio con caratteristica di uniformità.

... *omissis* ...

4. I parametri per miliardo sono stabiliti con decreto del Ministro dell'interno sentite l'ANCI, l'UPI e l'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani (UNCCEM) e da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale e sono comunicati agli enti entro il mese di settembre, per il triennio successivo, attraverso il sistema informativo telematico del Ministero dell'interno.

... *omissis* ...

La redazione di TuttoSuiCimiteri.



QR code del sito www.tuttosuicimiteri.it, puntalo con il tuo device (smartphone o tablet) ed avrai accesso diretto al sito ovunque tu sia. Il sito è stato studiato anche per la sua comoda consultazione ed interattività (condivisione, download e forum) da device con tecnologia touch screen, provalo. Ricorda che le "app" (applicazioni) per la lettura del QR code e codici a barre, sono disponibili ed in genere gratuite sia su "Play store" di Google che su "App Store di iTune" di Apple, nonché su "WindowsPhone" ed altri sistemi operativi per smartphone e tablets, usali sono molto comodi ed immediati, similmente alle "App