

TUSPL, gli effetti della sua applicazione

Nella seconda parte dell'analisi sulla nuova normativa scopriamo come inciderà sui diversi servizi cimiteriali, di cremazione e di illuminazione.

Proseguiamo l'analisi dell'applicazione del Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali sulla normativa esistente e sugli effetti che avrà sui diversi servizi funerari

Servizi cimiteriali e di cremazione

In Italia i cimiteri e i crematori, sono servizi pubblici locali per norma di legge e per di più essi sono servizi indispensabili di un comune, come previsto dall'art. 1 del D.M. interno, di concerto con MEF del 28/5/1993. I cimiteri appartengono esplicitamente al demanio comunale dal 1941 (approvazione del codice civile), ma di fatto da ben prima. Sussistono però alcune attività che non rientrano nell'ambito pubblico. È quindi opportuno chiarire quale possa essere la componente di servizio pubblico locale (per così dire istituzionale), distinguendola da quella di libero mercato.

1. Servizi cimiteriali istituzionali

Le prestazioni istituzionali di operazioni cimiteriali (inumazione, tumulazione, esumazione, estumulazione, traslazione, cremazione di resti mortali inconsunti derivanti da esumazione od estumulazione), nonché le registrazioni ed il servizio di custodia cimiteriale, le attività manutentive e di esercizio della infrastruttura cimiteriale (quali le pulizie e le manutenzioni delle parti comuni, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti prodotti nel cimitero, lo spazzamento, ecc.) e, infine, le concessioni di sepoltura (cioè l'uso privato, dietro corrispettivo, di un bene pubblico a fini di sepoltura in un cimitero demaniale) per loro natura e per la garanzia di fornitura, essendo servizi indispensabili per legge, debbano fornirsi in regime di diritto esclusivo o tutt'al più di diritto speciale, laddove se ne ravvisino le condizioni, per motivi:

1. di avere garanzia di sepoltura in termini certi e nei modi rigorosamente stabiliti dalle norme igienico sanitarie (T.U. Leggi Sanitarie R.D. 27/7/1934 n. 1265 e del regolamento di attuazione D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285) e quindi per il carattere di indispensabilità della prestazione;
2. di economicità del servizio, dovuta al fatto che una organizzazione stabile, capace di garantire la sepoltura anche con elevate punte di mortalità, considerata la casualità propria degli eventi luttuosi, è più efficiente ed efficace di distinte organizzazioni private, le quali nel loro insieme determinano per la utenza costi gestionali superiori;
3. di garanzia della memoria di una collettività.

E conseguentemente in tale caso è opportuno realizzare la *“concorrenza per il mercato”*.

2. Servizio di cremazione

Si tratta di **attività obbligatoriamente eseguibile all'interno di crematori esclusivamente nei cimiteri** (tra l'altro in cui l'area necessaria per la costruzione è fornita gratuitamente dal Comune), con diritto esclusivo o se del caso speciale per effetto dell'art. 5 della L. 30/3/2001, n. 130.

La scelta di dove svolgere la cremazione di un feretro è una libera prerogativa della famiglia del defunto, fermo restando che attualmente è stabilito un limite tariffario massimo, valevole per l'intero Paese per effetto della norma di cui all'art. 5, comma 2, L. 130/2001 e decreti ministeriali attuativi. Segue pertanto la normativa specifica cimiteriale e quindi per tali servizi si ha la *“concorrenza per il mercato”*.

La cremazione di resti mortali è svolta in crematorio scelto dalla famiglia, laddove l'onere sia a carico della famiglia stessa. È invece svolta in crematorio scelto dal Comune, in tutti quei casi in cui l'onere economico per la cremazione dei resti mortali sia pubblico (in assenza di scelta da parte dei familiari).

Servizio di illuminazione elettrica votiva

Sulla natura giuridica del servizio di illuminazione elettrica votiva vi sono stati numerosi pronunciamenti di Tribunali Amministrativi Regionali e del Consiglio di Stato; inoltre è stato oggetto di un parere dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Avcp).

I giudici, in modo pressoché concorde, ritengono che il servizio diretto ad assicurare la illuminazione votiva dei cimiteri rientra pacificamente tra i servizi pubblici locali (Consiglio Stato, sez. VI, 7 aprile 2006, n.1893) e, in particolare, assume la configurazione di concessione di pubblico servizio (Tribunale Amministrativo Regionale Lombardia Milano, sez. I, 9 gennaio 2007, n.4) quando la remunerazione del prestatore di servizi proviene non già dall'autorità pubblica interessata, bensì dagli importi versati dai terzi per l'utilizzo del servizio, con la conseguenza che il prestatore assume il rischio della gestione dei servizi in questione.

Pertanto si tratta di un servizio da assicurare in regime di diritto esclusivo (o speciale in grandi ambiti territoriali) attraverso la rete a ciò predisposta all'interno di un cimitero. E ciò deriva sia dalla natura di demanio comunale del cimitero, sia dalla disponibilità della rete da parte di un unico soggetto. Anche in questo caso è opportuno realizzare la "*concorrenza per il mercato*". È invece da ritenere che sussista "*concorrenza nel mercato*" per la fornitura di sistemi di illuminazione votiva se questi siano autoalimentati (ad es. con alimentazione fotovoltaica singola, o a mezzo pila), o a mezzo di ceri votivi.

Altre attività cimiteriali

Nonostante la natura demaniale del cimitero comunale (ex art. 824 del C.C.) si ritiene che le attività economiche di:

- a) costruzione di tombe su aree avute in concessione;
- b) realizzazione e posa di cippi, lapidi, manufatti marmorei su sepolture in genere;
- c) iscrizioni tombali e manutenzione in genere dei manufatti di cui alle lettere a) e b), su incarico del singolo concessionario di sepoltura,

in applicazione del principio di sussidiarietà, siano da considerarsi attività di libere, fatti salvi i permessi per ogni singolo intervento, in coerenza col piano cimiteriale e la normativa statale, regionale e comunale vigente, con verifiche e controlli in corso d'opera o ex post, nonché sanzioni da parte dell'Ente Locale nel caso di mancato rispetto di quanto permesso. Si tratta quindi di attività in cui è realizzabile la "*concorrenza nel mercato*".

La riorganizzazione dei servizi cimiteriali

È la stessa impostazione del TUSPL a far sì che in sede di ricognizione ex art. 30, si possa pensare ad una loro profonda riorganizzazione gestionale. In questo caso sono due le strade che si potrebbero seguire:

- 1) "**a legislazione invariata**", dove di fatto si segue la normativa del TUSPL per i servizi non a rete e senza autorità di regolazione, ma con importanti input che vanno nella direzione di privilegiare:

- a. la concessione di servizi al posto dell'appalto di servizi;
- b. la possibilità di creare società di gestione degli impianti separate o congiunte a quelle di gestione degli stessi;

c. un orientamento generale ad aumentare le dimensioni dei territori serviti, fino alla ipotesi del servizio integrato nelle città metropolitane, in cui il comune capoluogo può essere delegato dai comuni ricompresi nella città a esercitare funzioni comunali in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica per conto e nell'interesse degli altri comuni (Art. 5 comma 1 TUSPL).

2) **“dopo una organica riforma legislativa”** riguardante i cimiteri e i crematori in un'ottica evolutiva di riorganizzazione dell'odierno sistema cimiteriale, che presenta gravi difficoltà economiche-finanziarie, con:

a. l'istituzione di ATO (ambiti territoriali ottimali), superando così l'angusta dimensione gestionale comunale;

b. istituendo una autorità di regolazione (o apposita o ampliando le funzioni di ARERA), al pari quindi di altri servizi pubblici locali a rilevanza economica a rete, adeguandosi appunto alle norme specifiche dei servizi a rete;

c. unitamente alla revisione della regolamentazione statale di polizia mortuaria;

d. e alla cessazione del regime di perpetuità delle concessioni di sepoltura pregresse;

e. la previsione di norme di contabilità specifiche per garantire la duratura manutenzione cimiteriale.

Esiste inoltre un pericolo imminente, dato dal come verrà applicato l'art. 19 TUSPL sulla durata dell'affidamento e indennizzo. Difatti per gli affidamenti in house di servizi cimiteriali e di cremazione, non essendovi norme di settore che contemplino durate maggiori, il testo attuale prevede che la durata dell'affidamento debba essere non superiore a 5 anni, fatta salva una deroga da prevedere nella delibera di affidamento che individui le ragioni che giustifichino una durata superiore per assicurare l'ammortamento degli investimenti, sulla base di piano economico finanziario asseverato.

Per i crematori, in Italia non ci risultano project financing con durata inferiore a 20 anni e per lo più si hanno durate comprese nella forcella 25-30 anni. Ma è soprattutto nella gestione cimiteriale integrata con realizzazione e concessione di sepolture che si sente la necessità di durate lunghe, dell'ordine dai 30 ai 50 anni, per poter provvedere all'ammortamento di fabbricati ed aree realizzate a seguito di ampliamento cimiteriale e, parallelamente, alla contabilizzazione di concessioni cimiteriali che spesso debordano dalla durata dell'affidamento.

Pertanto le gestioni cimiteriali integrate dovrebbero tutte giustificare durate di affidamento minime di 30 anni. E questo è elemento che rende ancor più urgente l'emanazione di una specifica legge di settore, calibrata sui servizi cimiteriali non di inizio Novecento, ma degli anni Duemila!

E poiché una riforma dei servizi cimiteriali realisticamente non può arrivare entro il 2023, non resta che attrezzarsi per una soluzione a breve termine a legislazione invariata e nel contempo richiedere a gran voce un cambiamento normativo al Parlamento.

Il contenuto del TUSPL 201/2022 è reperibile, tra gli altri, anche al link: www.normattiva.it/es/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2022;201

Per maggiori dettagli sugli estratti delle norme citate nel testo consultare il sito www.funerali.org