Illuminazione votiva nei cimiteri

di Vinicio Bruschi (*) (I[a] parte)

Premessa

Ho letto con molto interesse la relazione di Gian Paolo Venturini, presentata al convegno di Brescia e pubblicata in "Antigone" 4/91 dell'ottobre 1991. L'autore, da valente tecnico in materia, esamina in particolare la costruzione e la sicurezza degli impianti elettrici nei cimiteri, aggiungendo poi brevi cenni sulla organizzazione gestionale a mezzo computer.

Lo scrivente, a completamento dell'anzidetto articolo, ha ritenuto opportuno aggiungere alcune considerazioni nel settore amministrativo, che più gli è congeniale, allo scopo di fornire alcune utili indicazioni, specialmente a riguardo dei cimiteri di modeste proporzioni.

Qualche decennio fa solo nei cimiteri di città esistevano gli impianti di illuminazione votiva, ma le aspirazioni dei parenti e congiunti dei defunti hanno dato una spinta affinchè questa forma di ricordo costante si sviluppasse non solo nei maggiori cimiteri, ma anche nei modesti e piccoli cimiteri dei comuni, delle frazioni e delle campagne.

D'altronde anche la pietà verso i defunti si è intensificata, cosicchè la visita al cimitero avviene a periodi più ravvicinati ed è questo nuovo e più intenso sentimento che implica anche il desiderio di far istallare il lume votivo, che resta acceso perennemente con una spesa molto più modesta di quella dell'acquisto a più riprese di lumini di cera più o meno duraturi.

La cera ha quindi ceduto il campo alla energia elettrica, cosicchè i lumi di cera restano solo un'eccezione o un supplemento, per lo più in occasione della ricorrenza dei defunti o di qualche particolare anniversario.

1) Linea elettrica

Riflettendo sui modesti e piccoli cimiteri, giova dire che l'area cimiteriale può già essere dotata di energia elettrica ed in tale ipotesi non sorgono problemi o possono sorgere solo parzialmente. Se però l'energia elettrica non giunge al cimitero dovrà esservi comunque addotta. Da qui gli accordi con l'ente erogatore.

Il capo X del regolamento di polizia mortuaria 10 settembre 1990, n. 285, che riguarda la costruzione dei cimiteri, non fa alcun cenno alla dotazione di energia elettrica, fatta eccezione dell'art. 65 (camera mortuaria). Il locale deve essere illuminato e ventilato per mezzo di ampie finestre. Ma ciò induce a supporre che debba trattarsi di illuminazione naturale. Forse qualche accenno può ricavarsi dall'art. 66 (sala per autopsie) comma secondo, che recita: "Nella sala munita di idonea illuminazione...", il che può far pensare un pò più ad una illuminazione artificiale. Se così fosse il cimitero con la sala autoptica dovrebbe necessariamente essere dotato di energia elettrica.

Poichè il ricordato regolamento, anche per il fatto che gli obitori, i depositi di osservazione e conseguentemente le celle frigorifere (artt. 12 - 13 - 14 - e 15) possono essere al di fuori del cimitero, è da supporre che nel progettare il cimitero non sia prescritta la adduzione di energia elettrica.

Ma gli impianti lampade votive richiedono necessariamente la disponibilità di adduzione elettrica.

La distanza dal cimitero alla più vicina cabina elettrica ha rilevanza per quanto attiene all'obbligo, gratuito o meno, secondo le norme in materia per la società erogatrice di adduzione dell'energia. Il principio non è però valido in modo assoluto, in quanto può sorgere, in riferimento ai servizi cui dovrà far fronte l'energia e secondo l'ampiezza del cimitero, la necessità di potenziare la cabina elettrica, per cui in tale ipotesi si avrà un onere per l'adduzione della corrente.

2) Servizi vari

E' ovvio che adducendosi energia, va da sè che questa sarà usufruita per tutti quei servizi cimiteriali (che l'esimio autore Venturini definisce primari), quali la casa del custode, camera mortuaria, sala autopsie ed

eventualmente obitori, depositi di osservazione, celle frigorifere, illuminazione centrale, illuminazione viali principali, crematori. Come è noto la cremazione è oggi un metodo di seppellimento al pari della inumazione e tumulazione, in ordine all'art. 12 della legge 29 ottobre 1987 n. 440. Peraltro non è necessario il crematorio in tutti i cimiteri comunali o frazionari o in tutti i comuni, giacchè in assenza il comune provvederà al pagamento degli oneri di cremazione secondo la tariffa ministeriale, a quel comune ove la cremazione viene effettuata.

3) Trasformazione del voltaggio

L'energia elettrica per l'alimentazione primaria, cioè per i servizi vari, ha di regola la tensione di rete (220 volts), che non può essere immessa nel cimitero per l'illuminazione votiva, la quale invece deve avere una bassa tensione di non più di 50 volts; possibilmente ancora più bassa a 24 volts. Da qui l'istallazione di uno o più trasformatori commisurati anche al numero delle presunte lampade votive istallabili.

In concreto dovrebbe prevedersi il numero massimo dei posti di inumazione e di tumulazione secondo gli artt. 58 e 59 del regolamento.

E' vero però che in caso di ampliamento del cimitero potrà sostituirsi il trasformatore con altro di superiore potenzialità e con le giuste prescrizioni suggerite dal Venturini a riguardo della sicurezza, fatta salva la necessità di un potenziamento della cabina elettrica.

4) Linee e protezioni - riquadri e loculi

Sebbene la tensione della rete di distribuzione abbia un voltaggio basso, al massimo di 50 volts (abbiamo parlato di 24 volts consigliabili) e quindi assolutamente innocua nella situazione "tal quale", tuttavia i conduttori debbono essere protetti e tali da interrompere il flusso di sovraccarico, oltre che protetti da agenti esterni.

Nella costruzione delle linee dovrà operarsi un attento studio per sfilare l'opera in modo da raggiungere tutti i settori.

Ovviamente le linee saranno interrate ai margini dei viali e munite, a seconda delle esigenze, di idonei apparecchi per far dipartire le linee secondarie anch'esse protette, ma di sezione più modeste, per uscire nei singoli punti delle fosse di inumazione fino a raggiungere gli apparecchi portalampade.

A riguardo degli impianti per i loculi si presentano due situazioni: addurre l'energia in loculi già esistenti oppure in loculi di nuova costruzione. La seconda ipotesi è la più semplice, giacchè, una volta in costruzione i loculi, il passaggio del cavo (anch'esso protetto) avverrà attraverso l'opera muraria. Nella prima ipotesi invece, non potendosi rimuovere la lapide, occorre

Berna (Svizzera): cimitero di Bremgarten

sistemare i conduttori in modo da presentare un lavoro c.s. pulito, con i cavi ben tesi e per quanto possibile nascosti.

5) Normativa in materia

Oltre alle norme CEE opportunamente ricordate nell'articolo del Venturini, debbono considerarsi sotto il profilo amministrativo:

- R.D. 15 ottobre 1925 n. 2578 - Testo unico sull'assunzione dei pubblici servizi;
- D.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902 - Regolamento sull'assunzione dei pubblici servizi;
- L. 8 giugno 1990, n. 142 - Ordinamento sulle autonomie locali.

Anzitutto è da stabilire se l'illuminazione votiva dei cimiteri possa essere assunta dai comuni. Poichè l'art. 1 del R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578 (testo unico sull'assunzione dei pubblici servizi) dispone che "i comuni possono assumere ... l'impianto e l'esercizio diretto dei pubblici servizi", va riscontrato se in concreto si tratti nella fattispecie di servizio pubblico, anche in relazione al fatto che nell'elenco del citato art. 1 non si ritrova una indicazione specifica, ma l'elencazione, come si evince dallo stesso articolo («... e segnatamente di quelli relativi agli oggetti seguenti ...»), è solo a carattere indicativo e non prescrittivo.

Nessun dubbio v'è al riguardo in giurisprudenza (cfr. T.A.R. Toscana, 26 giugno 1987, n. 505) e quindi l'illuminazione votiva può essere oggetto sia di impianto che di gestione da parte del comune.

La norma dell'art. 1 del R.D. 2578/1925 va oggi correlata con l'art. 22 dell'ordinamento delle autonomie locali n. 142 dell'8 giugno 1990.

Precedentemente, infatti, si offriva semplicemente la distinzione fra:

1) gestione in economia;
2) gestione mediante azienda municipalizzata (art. 2 R.D. 2578/1925).

Con l'anzidetto art. 22 si chiariscono meglio le situazioni che prima dovevano dedursi dai margini della legge.

Infatti il 3° comma della nuova norma stabilisce:

I comuni e le province possono gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme:

a) in economia (il comune provvede direttamente mediante i suoi uffici ed il suo personale), quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;
b) in concessione a terzi, quando sussistono ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
e) a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

6) Gestione: scelte

Giova in tal sede esaminare quale sia la gestione più idonea. Ciò va relazionato con la potenzialità del servizio, con il numero dei cimiteri esistenti nel comune, con la grandezza dei medesimi, considerando anche le strutture già esistenti.

Sembra anzitutto che le ipotesi sub d) ed e) di cui al punto 6) precedente non si adattino al servizio che ci interessa, per cui restano da prendere in considerazione il servizio in economia, la concessione a terzi e l'azienda municipalizzata.

Quest'ultima potrà essere l'optimum per strutture rilevanti, oppure nelle ipotesi in cui il comune abbia già altra od altre aziende municipalizzate per servizi che siano compatibili, come ad es. le aziende per servizio acqua potabile o di distribuzione gas o entrambe.

Altra ipotesi potrebbe profilarsi nel caso di consorzi gas e/o acqua ex art. 21 e seguenti dal R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578, nell'intesa che vi confluiscano tutti i comuni consorziati.

D'altronde, come è noto, anche se la legge 8 giugno 1990, n. 142 ha offerto maggiore autonomia ai comuni, le strutture municipalizzate hanno pur sempre una maggiore libertà ed immediatezza di movimento, necessarie per una gestione a carattere commerciale e per una manutenzione sollecita e pronta.

7) Gestione in concessione a terzi

In merito a questo argomento l'art. 22 della L. 8 giugno 1990, n. 142 stabilisce le forme di gestione dei servizi pubblici, suggerendo in quali casi debba ricorrersi alla concessione a terzi, mediante un contratto concessorio, che in precedenza era implicitamente previsto dall'art. 26 del R.D. 2578/1925. Per inciso convien dire che l'art. 15 del citato R.D. del 1925 faceva pensare, di regola, ad un servizio in economia per la tenue importanza e non citato espressamente nell'elenco indicativo dell'art. 1 del sopracitato decreto.

La scelta dipende oltre che da ragioni tecniche, come sopra detto, anche da fattori locali e temporali, dalla potenzialità del comune, dalla esistenza o meno degli impianti nei cimiteri, ecc. Non v'è dubbio che il rapporto che si instaura con l'industria privata è un rapporto squisitamente concessorio (cfr. T.A.R. Umbria, 10

giugno 1987, n. 236 e conferma del Consiglio di stato 10 maggio 1988, n. 323).

Atto iniziale indispensabile per la concessione all'industria privata (a terzi) è la deliberazione del consiglio comunale, debitamente controllata, (art. 32 lettera f e art. 45 della legge 142/1990) con il relativo capitolato d'oneri e le tariffe iniziali soggette ad eventuali variazioni.

Prima di inoltrarsi nella parte più complessa della concessione e cioè l'iter del riscatto, giova osservare che l'organizzazione del servizio nel caso di appalto concessorio riguarda l'appaltatore, mentre al comune compete il controllo, secondo i termini contrattuali, della regolarità delle prestazioni, come tempestiva accensione delle lampade votive in sede di richiesta, o come efficienza, funzionamento, tempestivi ricambi, ovvero come controllo delle lampade votive rispondenti ai watts previsti in contratto, se esso contiene tali prescrizioni. Infine se le eventuali compartecipazioni del comune agli introiti, qualora fossero dovuti, vengono versate nei termini e nella misura prevista in relazione al numero degli utenti.

Per affidare il servizio in concessione dovrà procedersi ad una gara di appalto o ad una trattativa privata.

La scelta dipende da fattori esterni ed interni; cioè se trattasi di un impianto piccolo o medio; se l'ufficio comunale è in grado di approntare un progetto; se vi sono altre valutazioni che solo la situazione locale può consigliare.

Se l'ufficio tecnico ha un'idonea struttura e competenza, potrà predisporre il progetto con relativo capitolato e quindi procedere all'esperimento di gara di appalto secondo i metodi e sistemi previsti dalla legge.

La gara potrebbe anche riguardare le opere per la sola costruzione, riservandosi il comune la gestione e manutenzione, ma ciò raramente avviene.

Rinviando al paragrafo 9) la gestione in economia e tralasciando la semplicissima trattativa privata, nonchè gli altri sistemi di gara (asta pubblica, licitazione privata), trattiamo ora dell'appalto concorso, che appare nella specie più consono e conveniente.

a) Appalto concorso

Data la particolarità e la specialità del settore sembra, anche per esperienze, che possa apparire nel nostro caso più conveniente l'appalto concorso.

Con tale sistema infatti le imprese concorrenti, oltre ad offrire il progetto tecnico, che consentirà di riconoscere la professionalità, la serietà, le migliori soluzioni, le migliori qualità dei materiali da impiegare, potranno sbizzarrirsi nell'offrire supporti che potrebbero oggi apparire superflui, ma non nel futuro: citiamo ad esempio la redazione e consegna di planimetrie del cimitero con il tracciato delle linee e dei punti di deviazione, l'offerta di sostenere gli oneri di consumo di energia per l'illuminazione centrale e dei viali o per i servizi primari, che altrimenti farebbero carico all'ente.

Naturalmente in tale gara va riguardato anche l'aspetto economico e cioè la determinazione delle tariffe, se queste non siano già state prefissate nel progetto di massima del comune. Tariffe che riguardano:
- prezzi di allacciamento;
- canoni annui di gestione;
- eventuali facilitazioni all'utenza;
- eventuali compartecipazioni del comune.

b) Concessione

Esaurita la gara per uno o più cimiteri (sia per appalto concorso, sia per asta pubblica o licitazione o infine in caso di trattativa privata) ed intervenuta l'aggiudicazione provvisoria, seguirà l'atto deliberativo e quindi il contratto.

Nell'ipotesi che non esista impianto di illuminazione votiva ovvero esista, ma sia indispensabile il suo rifacimento per vetustà o inadeguatezza alle norme di sicurezza, la concessione riguarderà tanto la costruzione o ricostruzione, quanto la gestione ed il periodo di concessione.

Il tempo del rapporto concessorio andrà commisurato alla presumibile funzionalità degli impianti, e poichè il periodo è piuttosto ampio, il legislatore prescrive che il comune «debba riserbarsi la facoltà del riscatto» (art. 26 R.D. 2578/1925), ma a inderogabili condizioni e termini, che saranno più avanti considerati.

c) Esecuzione delle opere

Le opere da eseguire potranno afferire ad uno o più cimiteri e potrà prevedersi una esecuzione contemporanea o dilazionata nel tempo, correlata alle richieste o prenotazioni di utenza, con un numero minimo, in assoluto o in proporzione, necessario per dar corso ai lavori.

Appare ovvio però come l'appaltatore abbia tutta la convenienza ad eseguire i lavori, gli allacciamenti, le accensioni, in quanto gli consentono la riscossione dei canoni annui di manutenzione.

Seguirà quindi il collaudo o la dichiarazione di regolare esecuzione.

d) Riscossioni

La riscossione dei canoni in caso di concessione compete, ovviamente, all'appaltatore, sia per gli allacciamenti, sia per i canoni di utenza. Sarà quindi lo stesso appaltatore ad organizzare la parte economica.

La concessione può aver previsto le epoche di riscossione (all'inizio dell'anno, a scadenza durante l'anno solare, entro la fine dell'anno) con versamenti in unica soluzione o rateali.

Berna (Svizzera): cimitero di Bremgarten

Anche il modo di introito spetta all'appaltatore: riscossione diretta a mezzo esattore, riscossione a mezzo versamento in conto corrente postale o in conto corrente bancario.

La percezione dei canoni a mezzo conto corrente postale è la più usata e consigliabile, anche se essa è meno produttiva di interessi; ma per converso è anche la più comoda per la dislocazione degli utenti.

Naturalmente l'appaltatore avrà la cura di tenere la contabilità di gestione, lo schedario per le registrazioni, l'aggiornamento di questo per gli interventi attivi e passivi. Nel dire attivi e passivi intendiamo riferirci ai "distacchi" nei confronti dei morosi che non abbiano provveduto entro il termine previsto dalle norme contrattuali, nonchè alle eventuali riattivazioni, previo versamento di un nuovo canone di allacciamento.

e) Tributi

La tenuta dei registri è la base necessaria ed indispensabile per soddisfare le imposte afferenti alla gestione.

Tralasciando di discutere se il servizio tenuto dal privato sia soggetto o meno all'IVA, anche perchè vi è diritto di rivalsa, non vi è dubbio che la denuncia Irpef o Irpeg trae le risultanze proprio da tali registri, per appurare il reddito conseguito. La determinazione del reddito potrà servire anche in futuro ai fini del riscatto, come sarà precisato più avanti.

Anticipiamo qui che nell'ipotesi in cui il servizio sia in economia, in virtù della sentenza della Corte di giustizia CEE del 17 ottobre 1989, vanno esenti dall'IVA i servizi cimiteriali, ivi compreso quello di illuminazione votiva. Nella specie riferiamo che il D.L. 31 ottobre 1991, n. 348, recante disposizioni urgenti per l'applicazione dell'IVA, pubblicato in G.U. n. 257 del 2 novembre 1991, art. 1 - comma 11 - ha disposto che non costituiscono attività commerciali tutti i manufatti per sepoltura agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto.

f) Conflitti

La gestione del concessionario è per lo più regolare, attesi gli interessi economici che sottendono all'impresa, per cui una vigilanza dell'ente sarà sufficiente per la soddisfazione del servizio.

Ma stati di fatto o di diritto potrebbero inquinare la gestione, per cui all'insorgere di minime avvisaglie è opportuno che l'ente si attivi per scoprire, in primo luogo la veridicità delle lagnanze e, ravvisandone gli estremi, intervenga a protezione degli amministrati, adoperando gli strumenti che l'atto concessorio gli consente, fino alla risoluzione del contratto.

Il conflitto che si apre dovrebbe essere condotto in modo equanime e non con sottofondi speculativi e tanto meno politici. Un maggiore approfondimento lo si ritroverà parlando del riscatto.

Uno dei conflitti possibili è in tema delle tariffe.

Durante la gestione, poichè il comune avrà fissato le tariffe iniziali, potranno le parti richiedere la revisione, ma, in caso di aumento dei costi, sarà ovviamente la concessionaria a farne richiesta. Se non vi sono disposizioni in proposito nell'atto concessorio, la revisione potrà aver luogo in qualsiasi tempo, purchè giustificata, in modo da contemperare le esigenze del concessionario e quella degli utenti (cfr. T.A.R. Toscana, 3 febbraio 1986, n. 264).

Come si evince dal richiamo ad una sentenza del T.A.R., il conflitto in tema di tariffe non aveva avuto un pacifico componimento, tanto da dover scomodare il giudice amministrativo per la pronunzia in merito.

g) Riscatto

E' questa la parte più puntigliosa della materia.

L'art. 24 del testo unico 2578/1925 stabilisce che per addivenire al riscatto occorre:

- *che sia trascorso un terzo della durata complessiva del tempo per cui la concessione fu fatta;*
- *che il riscatto sia preceduto dal preavviso di un anno;*
- *che sia pagata un'equa indennità.*

Inoltre, per i termini, lo stesso art. 24 prescrive altra limitazione per cui il riscatto è ammissibile quando siano trascorsi 20 anni, ma non prima di 10 anni «dall'effettivo cominciamento dell'esercizio». Era questa la locuzione usata dall'art. 24, che, però, aveva fatto sorgere alcune controversie, cosicchè nel più recente regolamento, approvato con D.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902, si è inteso risolvere i dubbi in proposito, stabilendo all'art. 8, che nel caso di «riscatto dei servizi affidati in concessione all'azienda privata la data di effettivo inizio dell'esercizio della concessione stessa è quella risultante dall'atto di concessione o da atti di natura certa.

In mancanza, l'inizio dell'esercizio predetto decorre dal centottantesimo giorno successivo alla stipula del contratto di concessione o di appalto. Nel caso di proroga o di rinnovo della concessione, ovvero in caso di mutamento del titolare della concessione, la data di inizio, dell'esercizio, ai fini del riscatto, rimane quella della prima concessione anche se sono intervenute modificazioni ai patti d'esercizio».

E' stata così risolta, in via normativa, una questione che aveva impegnato la giurisprudenza, evitando che il comune debba aver cura di documentare la data certa ai fini della rivendica dei suoi diritti.

Per poter meglio chiarire i tempi del possibile riscatto valga qualche esempio.

Fissato in modo certo l'effettivo «cominciamento» e posto che la concessione abbia la durata di 45 anni, il riscatto non potrà avvenire prima di 15 anni (cioè almeno un terzo della durata della concessione). Ove però la concessione avesse una durata di 65 anni, il comune potrà far valere il suo diritto al riscatto dopo che siano trascorsi 20 anni, poichè in tal caso non opera il terzo della durata. Se invece la concessione avesse una durata di 25 anni, il terzo del termine previsto sarebbe di 8 anni e 4 mesi; ma in tale ipotesi non è ancora esercitabile il diritto al riscatto, giacchè debbono essere trascorsi almeno 10 anni dall'effettivo cominciamento.

Ma non basta. Non è che, trascorsi i termini esemplificati, il comune possa in qualsiasi momento dare disdetta della concessione, poichè, se salta il termine stesso, occorre regolarsi secondo il trascorrere di ogni quinquennio (2° comma, art. 24). E anche qui, per maggiore chiarezza, ci si avvale degli esempi sopra citati:

- *se la concessione ha la durata di 45 anni, al 14° dovrà darsi il preavviso ed al 15° anno si avrà il pieno riscatto; oppure al 20° anno, al 25° anno e così via sempre con il preavviso anteriore di un anno;*
- *se la concessione ha la durata di 65 anni, al 19° anno dovrà darsi preavviso ed al 20° si avrà il pieno riscatto, oppure al 25° anno, al 30°, al 35° e così via, sempre con il preavviso anteriore di un anno;*
- *infine, se la concessione ha la durata di 25 anni, al 9° anno dovrà darsi il preavviso ed al 10° anno si avrà il pieno riscatto, oppure al 15° o al 20°anno, ma sempre con il preavviso di un anno.*

Per dar corso all'iter del riscatto sono indispensabili due atti fondamentali:

a) la delibera consiliare assunta con votazione favorevole della maggioranza dei consiglieri in carica (art. 9 del D.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902);

b) la delibera consiliare con cui si intende provvedere con gestione in economia o mediante azienda municipalizzata, seguendo le disposizioni del ricordato D.P.R. 902/1986.

Si apre a questo punto il complesso iter del riscatto con la notifica al concessionario del preavviso «a mezzo ufficiale giudiziario o, se il destinatario è domiciliato (nota bene: si parla di domicilio e non di residenza) nel comune, a mezzo di messo di conciliazione o del messo comunale» (art. 9 del citato regolamento).

Ad evitare, comunque, contestazioni sulla esecutività dell'atto deliberativo, in sede di regolamento è stato previsto che «il preavviso è valido anche se la deliberazione non è esecutiva» (ultimo comma art. 9 citato).

Ciò evita la necessità di dichiarare immediatamente esecutivo l'atto consiliare.

(*) Coautore con P. Panetta del "Nuovo ordinamento di polizia mortuaria", da cui sono tratti i brani in corsivo.