

Rubriche

Gli oneri dell'inumazione, ma anche dell'esumazione ordinaria e della cremazione

di Sereno Scolaro

1. Introduzione

L'inumazione è stata per molto tempo un sistema di sepoltura assicurato in forma gratuita, cioè a carico della collettività locale, comune o, anticamente, parrocchie, in quanto corrispondeva ad una concezione considerata "normale" per la quale la sepoltura dei cadaveri costituiva un onere della collettività locale, così che anche lo stesso impianto ed esercizio dei cimiteri è stato elevato ad obbligo, ed onere, dei comuni. Tutto il sistema funebre e cimiteriale italiano è stato impostato sulla logica per cui la sepoltura, nelle sue varie fasi, costituisca onere a carico del bilancio comunale: si pensi all'art. 16, comma 1, lett. b), all'art. 49, all'art. 50, ma anche, *ab contrariis*, agli artt. 62, 90 e 91, d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285. Il quadro che ne usciva era quello per cui la sepoltura andava effettuata naturalmente nel luogo di decesso, il trasporto al cimitero era a carico del comune, l'inumazione era pressoché il solo, o quanto meno quello prevalente, sistema di sepoltura, il cui onere era a carico del bilancio comunale, inclusa la fornitura degli elementi di identificazione (cippo) e di mantenimento della fossa fino all'esumazione ordinaria, che portava alla raccolta delle ossa ed al loro conferimento in forma indistinta nell'ossario comune. Tutto ciò sottendeva ad una concezione per la quale il cadavere era considerato quale *res nullius*, per cui vi doveva provvedere la comunità locale, come portato laico dell'elaborazione religiosa che individuava quale opera di misericordia la sepoltura dei defunti. In realtà, nei fatti tale concezione non risultava proprio patrimonio universale, dal momento che le famiglie affrontavano proprie elaborazioni del lutto e degli affetti, portandole ad assumere in proprio anche oneri cui non sarebbero state tenute o a considerare anche forme esteriori di rappresentazione della memoria, possibilmente durature, come nel caso delle richieste di installazione di monumenti funebri anche al di fuori della casistica delle aree in concessione (cioè dei sepolcri privati nei cimiteri). Questo

atteggiamento costituisce uno dei fattori, seppure non l'unico, che ha determinato una tendenza al ricorso ai trasporti funebri a pagamento e, via via, alla crescente richiesta di sepolture a tumulazione dal momento che quest'ultima coniuga due elementi essenziali nell'ambito del lutto: l'individualità e la durata. Il fenomeno dell'appropriazione del lutto da parte delle famiglie era così diffuso e radicato al punto che in molte realtà non vi erano praticamente trasporti funebri a carico del Comune, non si installavano i cippi di identificazione, ma anche si era determinata la convinzione che la messa a disposizione di sepolture a tumulazione dovesse considerarsi "normale", quasi un obbligo per i comuni, ecc., restando l'inumazione e gli altri servizi, sia funebri che cimiteriali, per i quali sussisteva il vincolo della gratuità come residuali, marginali o riservati a chi non disponesse delle risorse.

Va subito chiarito che la gratuità è in sé un concetto astratto e che viene qui utilizzato nel significato di gratuità per i familiari, cioè il cui costo sia a carico di altri soggetti. Dal momento che i servizi e le prestazioni hanno comunque un costo, il punto diventa quello di individuare il soggetto che tale costo debba assumere, per cui la formulazione dell'art. 16, comma 1, lettera b) d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 era ben più corretta, non parlando di gratuità, bensì di onere del comune. Andrebbe anche detto che l'uso, improprio, del termine gratuità occulta anche la concezione per cui a) l'onere del costo sia "naturalmente" a carico delle famiglie e b) che l'onere a carico del comune non sia un onere.

2. Un cambiamento concettuale

Con l'art. 1, comma 7. *bis* D.L. 27 dicembre 2000, n. 392, convertito, con modificazioni, nella L. 28 febbraio 2001, n. 26 – in vigore dal 2 marzo 2001 – tale impianto concettuale è mutato radicalmente. Tale disposizione è stata introdotta con altre finalità (quella di ribadire che la gratuità della cremazione non si estendeva anche al trasporto all'impianto di

cremazione), ma la sua redazione testuale fa sì che l'inumazione (come l'equiparata cremazione) sia gratuita, cioè a carico del bilancio comunale, solo nel caso delle salme di persone indigenti, appartenenti a famiglie bisognose o per le quali vi sia il disinteresse da parte dei familiari, mentre è stata conservata l'equiparazione della cremazione all'istituto dell'inumazione, comprendente l'intero ciclo fino all'esumazione ordinaria. Non solo, ma il trasporto è a titolo oneroso anche quando vi siano le condizioni per la gratuità dell'inumazione (e di quanto ad essa equiparato), cosa che può apparire poco coerente, come nel caso dell'indigenza che altro non significa se non la carenza di ogni risorsa e quindi anche, presumibilmente, di quelle necessarie per il trasporto funebre.

Tra l'altro, come si è visto, il riferimento anche all'esumazione ordinaria, quella che importa il collocamento in ossario comune, come soggetta normalmente all'onere e gratuita se vi siano i presupposti di gratuità anzidetti, fa sì che l'onerosità dell'inumazione non possa essere isolata alla sola operazione materiale di inumazione, ma vada valutata comprendente anche gli oneri di fornitura del cippo e quelli del mantenimento della sepoltura per il turno ordinario di rotazione. In altri termini, l'onere e il suo gravare sui familiari o sul bilancio comunale riguarda il complesso delle attività che ruotano attorno alla sepoltura in campi ad inumazione, cosa che determina la conseguenza per cui i comuni debbano disporre di almeno un cimitero a sistema di inumazione, ma che su essi venga ad aversi l'onere limitatamente per le salme che rientrano in una delle tre fattispecie di gratuità, cosa che esclude che il trasporto possa mai essere gratuito, con un effetto implicitamente abrogativo dell'art. 16, comma 1, lett. b) d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285.

Con l'art. 5 L. 30 marzo 2001, n. 130, di pochissimo successiva per non dire coeva, intervenendo in materia di tariffe per la cremazione, si ha una formulazione che appare più restrittiva rispetto a quella dell'art. 1, comma 7. *bis* D. L. 27 dicembre 2000, n. 392, convertito, con modificazioni, nella L. 28 febbraio 2001, n. 26, prendendo in considerazione la sola indigenza del defunto come motivo di gratuità (leggi, onerosità a carico del comune, nei limiti delle disponibilità di bilancio) della cremazione. Ne esce che la cremazione, pur rimanendo qualificata come servizio pubblico locale (cui consegue, coerentemente, l'art. 6, comma 2 L. 30 marzo 2001, n. 130), diventa chiaramente ad onere delle famiglie, tanto più che l'equiparazione è conservata individuando l'onerosità in capo alle famiglie anche di sepolture tradizionalmente a

di sepolture tradizionalmente a carico dei bilanci dei comuni.

La questione della gratuità non si pone, né può porsi per qualsivoglia sepoltura a tumulazione, essendo questa pratica esclusivamente, e da sempre, a titolo oneroso.

3. Le condizioni di gratuità

Le condizioni che ammettono il trasferimento dell'onere dell'inumazione o della cremazione, che vi è equiparata, dalla famiglia al comune sono, come già visto,

1. l'indigenza del defunto,
2. la sua appartenenza a famiglia bisognosa,
3. il disinteresse da parte dei familiari.

Condizioni che presentano ciascuno aspetti in qualche modo peculiari.

La condizione di indigenza è riferita alla salma presa in qualche modo isolatamente, mentre quella di famiglia bisognosa considera un ambito di persone più ampio, la famiglia. Oltretutto, la condizione di bisogno non importa necessariamente l'assenza assoluta di risorse per provvedere alla sepoltura, quanto una loro insufficienza, che meglio può essere definita come povertà, termine ben presente nella legge quadro sui servizi sociali.

In entrambi i casi, occorre fare riferimento al contesto della L. 8 novembre 2000, n. 328⁽¹⁾ che attribuisce ai comuni di far fronte alle condizioni di povertà (indigenza; art. 2, comma 3; art. 14, comma 2; art. 18, comma 3, lett. b); art. 22, comma 2, lett. a); art. 23; art. 24, comma 1, lett. a); art. 28) e di bisogno, definito come derivante da inadeguatezza di reddito, oltre connesso ad altri fattori (art. 1, comma 1), comuni che non solo sono tenuti ad un intervento in tali casi, seppure nei limiti delle loro disponibilità di bilancio, ma sono anche titolari, sulla base del Piano nazionale degli interventi e servizi sociali, di definizione delle situazioni economiche (art. 2, comma 4) che debbano essere considerate di indigenza oppure di bisogno, eventualmente prevedendo possibili graduazioni. Infatti, se nell'indigenza si ha una condizione che non consente di sostenere alcun onere, costituendo fattispecie di povertà estrema, nella condizioni di bisogno, più graduata e graduabile, l'intervento del servizio sociale del comune può avvenire in termini di integrazione delle risorse della famiglia bisognosa, integrazione che si può realizzare indifferentemente con il ricorso all'erogazione di somme (sussidi) o con il ricorso a tariffe inferiori ai livelli di costo, ma anche con soluzioni miste tra queste.

(¹) - In GU del 13 novembre 2000.

Ne emerge un quadro in cui spetta al comune, con il proprio regolamento per i servizi sociali, definire la soglia di situazione economica che qualifica lo stato di indigenza, oppure le soglie con riferimento alle quali si gradui la condizione di bisogno della famiglia, in ogni caso andando a provare o l'indigenza del defunto o lo stato di bisogno della famiglia con le modalità proprie dei servizi sociali (e, in buona sostanza, per espresso richiamo dell'art. 25 della L. 8 novembre 2000, n. 328, con le metodiche di cui al D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 109 e succ. modif.). In questo modo, la sepoltura dei cadaveri è divenuta uno dei servizi sociali, per cui non può più ulteriormente essere individuata come onere del servizio necroscopico e cimiteriale (sotto il profilo dei centri di spesa e di responsabilità per la gestione del bilancio comunale). Questa situazione, per altro, differenziando l'indigenza con riferimento alla salma del defunto dal bisogno con riferimento alla famiglia e quindi ad un complesso di persone, determina la conseguenza che debba definirsi quale sia la famiglia da considerare e di cui valutare la situazione economica ai fini della verifica dello stato di bisogno e, essendo la sepoltura divenuta un servizio sociale, la famiglia andrà individuata con i criteri che qualificano la famiglia ⁽²⁾ ai fini dell'erogazione dei servizi sociali e delle prestazioni assistenziali, cosa del resto già presente nelle disposizioni di attuazione del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 109 e succ. modif. ⁽³⁾

Ma qui emerge anche un ulteriore effetto, quello per il quale è la famiglia che deve provvedere alla sepoltura del cadavere: se nel precedente assetto normativo la sepoltura del cadavere era a carico della collettività, quasi che si trattasse di *res nullius*, con tale modifica si è raggiunto un maggiore grado di civiltà, attraverso il riconoscimento che il cadavere non è solo un corpo inanimato, ma anche destinatario di affetti, di *pietas*: in altre parole, con questa norma, si è affidato il lutto all'ambito degli affetti della famiglia e non più per prassi, ma sulla base di fonte legislativa. Si tratta di una valorizzazione, sotto il profilo antropologico, molto più importante e radicale di quanto non importi l'attribuzione dell'onere in capo alla famiglia e il superamento della legittimazione, un tempo perfino obbligo, del comune ad assumere la spesa della sepoltura. E tale valorizzazione del ruolo della famiglia è ancora maggiormente evidente nella terza ipotesi di gratui-

tà, quella concernente il disinteresse da parte dei familiari.

Questo disinteresse diventa importante ai fini dell'individuazione del soggetto onerato quando corrisponda sinallagmaticamente ad un obbligo, così che l'averlo preso in considerazione determina che di debba considerare la sussistenza di un vero e proprio obbligo giuridico all'onere della sepoltura in capo ai familiari, cosa che è, tra l'altro, coerente con il secondo motivo di gratuità, l'appartenenza a famiglia bisognosa.

4. Gli effetti del cambiamento

Come si vede le tre situazioni di gratuità sono tra loro strettamente connesse in un rapporto logico strettissimo che colloca la sepoltura del cadavere necessariamente nell'unico contesto dei servizi sociali. Tuttavia, quando si parla di obbligo per i familiari di provvedere alla sepoltura del defunto, al punto che il disinteresse determina una surrogazione nel soggetto onerato, soggetto che non può prescindere di operare in un quadro di responsabilità patrimoniale ⁽⁴⁾ e di legittimità delle spese che assume, occorre individuare quali siano i familiari che hanno tale obbligo a provvedere, tanto più che il disinteresse è, per sua natura, di carattere comportamentale e che deve, o dovrebbe, anche presentare un carattere di continuità nel tempo, tanto che, laddove venga meno ⁽⁵⁾, le somme già poste a carico del bilancio del servizio sociale del comune dovrebbero essere ripetute, in quanto aventi natura sostanziale di anticipazione in termini di gestione di affari altrui. Arrivando a questa conclusione, la ripetizione richiede anche che l'individuazione dei familiari obbligati abbia le caratteristiche di consentire, se del caso, anche l'esecuzione forzata ⁽⁶⁾ della somma così anticipata, quando il disinteresse venga meno successivamente, il ché comporta che l'individuazione degli obbligati abbia carattere giuridico certo.

⁽⁴⁾ - Art. 93 D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e succ. modif.

⁽⁵⁾ - Ricordando che la gratuità per le famiglie riguarda anche l'esumazione ordinaria, tale continuità nel tempo dovrebbe necessariamente sussistere fin dopo l'esumazione ordinaria ed il collocamento delle ossa rinvenuta nell'ossario comune, cosa che importa una costanza e permanenza duratura. Tuttavia non va esclusa l'ipotesi che le condizioni di bisogno della famiglia (essendo l'indigenza relativa al defunto dovrebbe valutarsi solo al momento dell'inumazione) sopravvengano e si abbiano solo al momento dell'esumazione ordinaria; tra l'altro con ciò determinando che al momento dell'esumazione ordinaria del defunto a suo tempo indigente, dovrebbe valutarsi se vi siano le condizioni residue per un'eventuale gradualità dell'esumazione ordinaria.

⁽⁶⁾ - Con le modalità di cui al D. Lgs. 26 febbraio 1999, n. 46 e succ. modif., attraverso l'iscrizione a ruolo, il ché comporta che sussista un'obbligazione giuridica.

⁽²⁾ - La definizione di "famiglia" ai fini della definizione di criteri unificati per l'erogazione delle prestazioni e servizi sociali è individuato con il Regolamento approvato con d.P.R. 4 aprile 2001, n. 242 (in GU n. 146 del 26 giugno 2001).

⁽³⁾ - I relativi modelli sono stati approvati con il dPCM 18 maggio 2001, in GU n. 155v del 6 luglio 2001.

Si potrebbe considerare che i familiari da prendere riferimento siano quelli individuabili ai fini della valutazione della situazione economica che dia titolo all'intervento in favore della famiglia in stato di bisogno, ma tale ipotesi non è particolarmente sostenibile dal momento che l'ambito di famiglia utilizzato per determinare lo stato di bisogno non può estendersi meccanicamente alla determinazione di un obbligo, almeno in senso giuridico, mentre l'obbligo è senz'altro individuabile nelle persone che hanno titolo giuridico a disporre per la sepoltura della salma. Tali persone sono individuabili sulla base dell'elaborazione giurisprudenziale in materia di titolarità a disporre della salma e che trova la sua semplificazione nell'art. 79, comma 1 d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, in relazione all'autonoma manifestazione di volontà alla cremazione, laddove il defunto non l'abbia espressa nella forma testamentaria. Ne deriva che i soggetti obbligati sono individuabili unicamente con questo criterio.

5. Le conseguenze per quanto riguarda il trasporto funebre

Si è già fatto cenno all'abrogazione implicita dell'art. 16, comma 1, lett. b) d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, in quanto il fatto che il trasporto funebre sia qualificato come a pagamento anche nei casi in cui sussistano le condizioni per la gratuità della sepoltura (inumazione, esumazione ordinaria, cremazione) determina che non vi siano più trasporti funebri a carico del bilancio comunale. Apparentemente, tale formulazione potrebbe essere valutata come contraddittoria rispetto alla situazione di indigenza o di bisogno della famiglia, ma anche nel caso del disinteresse da parte dei familiari, anche se l'onerosità generalizzata determina, nei fatti, che l'onere del trasporto funebre diventi una sorta di servizio strumentalmente antecedentemente connesso alla sepoltura, così che anch'esso viene ad essere un onere proprio del servizio sociale, come, del resto, la fornitura del feretro⁽⁷⁾, in quanto strettamente necessario alla sepoltura. Trattandosi di un servizio sempre a titolo oneroso questo carattere va riconosciuto nel caso dell'indigenza del defunto, mentre nel caso di appartenenza del defunto a famiglia bisognosa esso, unitamente alla fornitura del feretro, andrà valutato nel contesto dei costi destinatari dell'intervento sociale, sia che questo avvenga con l'erogazione di provvidenze economiche sia con l'adozione di tariffe determinate in misura al costo, in relazione alla fascia di bisogno in cui la situazione economica della famiglia la colloca in applica-

zione delle previsioni del regolamento comunale per i servizi sociali.

La questione riemerge anche con riferimento all'art. 19, comma 1 d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, anche se su questo punto gli aspetti di innovazione rilevano con minore evidenza: infatti, tale disposizione non individua l'onere, ma solo il soggetto che è tenuto ad una data prestazione, per cui l'onere va valutato distintamente. Da ciò si ricava che anche i trasporti di cui all'art. 19, comma 1 d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 siano a titolo oneroso, sia che si tratti di trasferimento della salma dall'abitazione inadatta e pericolosa ai fini dell'osservazione dei cadaveri, sia che si tratti di trasferimento della salma deceduta sulla pubblica via od in altro luogo pubblico, così che la individuazione del soggetto tenuto ad assolvere a tale onere va valutata secondo i criteri di ordine generale, sul presupposto che il trasporto funebre, quale che sia, risulta sempre a titolo oneroso.

6. Le conseguenze per la gestione dei bilanci

Ma la portata di questa disposizione è ben più ampia se si considera che, facendo venire meno l'onerosità, in via generale, in capo al comune dell'esercizio dei cimiteri ad inumazione, si determina la conseguenza che le relative tariffe debbano essere valutate in modo tale da consentire non solo la copertura degli oneri dell'esercizio dei cimiteri, ma anche la copertura degli oneri sociali che la gratuità della sepoltura (e non si dimentichi, comprensiva del suo mantenimento e dell'esumazione ordinaria) per le tre categorie già viste costituisce un servizio sociale⁽⁸⁾. E, per altro, ipotizzabile che il comune determini le tariffe in modo da assicurare l'equilibrio delle entrate rispetto alle spese di gestione dei cimiteri, incluse quelle conseguenti alle estumulazione che avvengano con le scadenze delle concessioni a tumulazione, qualora le esigenze di bilancio consentano di affrontare autonomamente la copertura degli oneri di questo servizio sociale, anche se da ciò deriva una limitazione della disponibilità di spesa sociale destinata ad altri servizi sociali rivolti alla popolazione comunale. La questione non riguarda evidentemente i sepolcri privati all'interno dei cimiteri in quanto, per loro natura, già integralmente a carico dei concessionari, anche se influenze su di essi si determinano: infatti, nella fissazione delle diverse tariffe per la concessione e l'uso di sepolture private nei cimiteri, tradizionalmente non veniva considerato l'onere conseguente alla scaden-

⁽⁷⁾. Ma anche della fornitura della semplice urna, nel caso di cremazione.

⁽⁸⁾ - Cosa che riduce la disponibilità da destinare al complesso dei servizi sociali cui il comune sia tenuto a provvedere o a cui voglia provvedere.

za della concessione, ad esempio, principalmente, l'inumazione che interessa le salme estumulate, in quanto l'inumazione era comunque a carico del bilancio comunale, cosicché nel momento in cui questa non sia più a carico del comune (e dovendosi, per definizione, sempre escludere lo stato di indigenza e di bisogno della famiglia quando si abbia un sepolcro privato nei cimiteri) va tenuto conto anche di questo onere che si viene a determinare alla scadenza della concessione.

Nulla esclude che la determinazione delle tariffe possa essere valutata partendo dal presupposto di una riscossione che avvenga già al momento dell'inumazione anche per gli oneri di conservazione della sepoltura e dell'esumazione ordinaria, con la sola avvertenza che si dovrà valutarne una misura idonea a consentire la disponibilità delle relative risorse nei singoli successivi esercizi in cui i costi vanno assunti, magari attraverso l'adozione di forme di attuarializzazione degli oneri, anche se ciò determini altri aspetti di tecnica contabile per l'imputazione di somme che, in termini di cassa vengono introitate in un esercizio e in termini di competenza fanno riferimento ad esercizi futuri. Queste ultime questioni potrebbero avere altro impatto sulla contabilità comunale qualora ci si orientasse per modalità di riscossione periodiche, facendo coincidere il periodo di riferimento di competenza e di cassa, soluzione che avrebbe il vantaggio di una distribuzione nel tempo degli oneri e, per questo, una loro maggiore sostenibilità da parte degli obbligati, oltre che una maggiore aderenza tra entrate ed uscite.

7. Conclusioni

Ne deriva l'esigenza di un ripensamento complessivo nella gestione dei cimiteri, così radicalmente forte che ha visto spesso impreparati i comuni nell'affrontare questa innovazione, anche se alcuni hanno ben colto la portata di questo civile affidamento del lutto alla famiglia. È chiaro che ogni trasformazione, specie quelle di maggiore radicalità, può anche richiedere una temporanea gradualità, un percorso di transizione, che può anche essere valutato, non sottovalutando gli aspetti di responsabilità patrimoniale che ne potrebbero derivare.

Il ripensamento non ha evidentemente solo carattere tariffario, ma si estende anche alla valutazione sociale, dovendo il relativo regolamento comunale per l'erogazione dei servizi sociali prendere in considerazione le condizioni di gratuità, definire la soglia di indigenza, la soglia o le soglie di situazione economica delle famiglie in stato di bisogno, le procedure di intervento nei casi di disinteresse da parte dei famigliari fino a quelle per l'eventuale ripetizione delle somma che emergano

zione delle somma che emergano non proprio debitamente anticipate (qualora emerga, successivamente, il venire meno della situazione di disinteresse). Ma tutto ciò comporta anche un'azione di collaborazione tra il servizio sociale del comune e il servizio che sia responsabile della gestione dei cimiteri o con il gestore del cimitero, ove si abbia una situazione di affidamento.

A prescindere dagli aspetti contabili, tuttavia ci sembra che il cambiamento sia tale da costituire una vera e propria sfida, nel senso più positivo del termine, ai comuni rispetto alla gestione dei cimiteri, smuovendo le consuetudini di percepirli come un onere necessario, "tradizionale" anziché come un servizio da assicurare, oltre che in termini di equilibrio delle risorse, prima di tutto in termini di *qualità* per i cittadini che non può essere individuata come di minima, ma adeguata all'onere a cui le famiglie, come titolari delle funzioni del lutto, sono chiamate. In altre parole, gli effetti e la portata del mutamento intervenuto sono ben più ampi di quanto, a prima vista, possa apparire.