



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 59/2019/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.	Mario ALÌ	Consigliere
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario
Dott.ssa	Ilaria CIRILLO	Referendario relatore
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario

nell'adunanza del 2 luglio 2019

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Stresa (VCO)** pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 20.05.2019, a mezzo di posta elettronica certificata e recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;
Udito il relatore, Referendario Dott.ssa Ilaria CIRILLO;

PREMESSO IN FATTO

Con nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Stresa (VCO), dopo aver richiamato l'art. 19 del Regolamento di Polizia Mortuaria di cui al D.P.R. 285 del 1990 che stabilisce *che "il trasporto dei cadaveri dal luogo di decesso al deposito di osservazione, all'obitorio o al cimitero si esegue a cura del Comune"* ed aver sottolineato che la norma *de qua* non dispone che il predetto servizio venga svolto *"a cura e spese"* del Comune, ha evidenziato l'inesistenza di una *"norma di legge che impone al Comune l'assolvimento della relativa spesa ma solo una circolare del Ministero della Salute, la n. 24 del 1993"*. Per cui nell'evidenziare che le circolari non si configurano come fonti del diritto e *"nel ragionevole dubbio che il pagamento del servizio di recupero della salma possa costituire danno erariale se pagato dal Comune in quanto farebbe gravare sulla collettività il costo di un servizio che dovrebbe essere accollato dagli eredi (diversamente per i soggetti indigenti o senza eredi)* e nel descrivere come frequenti, i casi di che trattasi (recupero salme per decesso su pubblica via o per incidente), in quanto l'Ente istante è un Comune turistico, il Sindaco ha chiesto un parere in merito all'interpretazione normativa sopra esposta.

AMMISSIBILITÀ

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54). Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere del Comune di Stresa è ammissibile in quanto proveniente dal Sindaco che, in qualità di rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo; peraltro, la stessa richiesta di quesito risulta inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto disposto dalla legge.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella Deliberazione delle Sezioni Riunite

n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006 nonché, da ultimo, nella deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

Devono essere valutate, inoltre, la generalità e l'astrattezza della questione in quanto occorre che *"ausilio consultivo per quanto possibile deve essere reso senza che esso costituisca un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali e ponendo attenzione ad evitare che di fatto si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali"* (Corte dei Conti, Sez. controllo Lombardia, parere 09.06.2017 n. 185).

Quanto al primo aspetto, la Corte ha affermato che la *"nozione di contabilità pubblica"*, pur assumendo, tendenzialmente, *"un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere – pena l'incompletezza della funzione consultiva delle Sezioni regionali – quelle questioni che risultino connesse *"alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (deliberazione n. 54/CONTR/2010). In questa accezione di "contabilità pubblica", nell'ambito del corretto utilizzo delle risorse pubbliche e della gestione della spesa pubblica, rientrano certamente le questioni attinenti all'interpretazione dell'ambito applicativo di disposizioni relative ad un servizio pubblico e l'imputazione dei relativi costi. Pertanto, anche sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere si configura ammissibile. In conformità al proprio consolidato orientamento, la Sezione ritiene di poter fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando all'Amministrazione comunale l'adozione delle decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte 9/2014/SRCPIE/PAR e 24/2017/SRCPIE/PAR).

MERITO

La richiesta in esame attiene sostanzialmente all'ammissibilità che i costi del servizio di trasporto funebre nel caso di decesso su pubblica via o luogo pubblico vengano sostenuti (al di là di particolari casi come quelli di indigenza, di inesistenza di eredi, di identità sconosciuta del *de cuius*,) da parte dei richiedenti e non già dalla collettività facendoli gravare sul bilancio comunale. La soluzione del quesito proposto non può che muovere

dalla necessaria ricostruzione della complessa normativa di riferimento richiamata, invero, solo in parte dal Comune istante.

Il servizio di trasporto funebre rientra tra le attività di polizia mortuaria che rappresenta una materia multidisciplinare, in quanto coinvolge molteplici aspetti da quelli igienico-sanitari alla tutela della salute, dai livelli essenziali delle prestazioni all'ordine pubblico e stato civile, dall'assetto del territorio alla concorrenza (per gli aspetti relativi alla gestione in regime di liberalizzazione del servizio). Per tale motivo non è ravvisabile un'unica competenza (statale o regionale) spettando allo Stato dettare principi uniformi su tutto il territorio nazionale ed alle Regioni e Province autonome, nell'ambito della propria autonomia legislativa, definire norme di dettaglio e, agli stessi comuni regolamentare le concrete modalità di svolgimento dell'azione amministrativa in questo settore.

A livello statale la materia in esame è attualmente regolata dal R.D. 1265/1934 (T.U. leggi sanitarie), dalla Legge n. 130/2001 (Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri), dal D.P.R. 285/1990 (Regolamento di polizia mortuaria), attuativo del citato Testo unico. Nello specifico, quanto alle modalità di gestione del servizio di trasporto funebre vi è da osservare che Il R.D. 15 ottobre 1934 n. 2578, "Testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province", consentiva a questi ultimi, con un atto di natura amministrativa, la possibilità di gestire il servizio di trasporto funebre, direttamente o di optare per il regime di privativa (art. 1 n. 8). Con l'art. 22 della L. 142 del 1990 al contrario, viene stabilito il principio per cui i servizi riservati in via esclusiva ai comuni e alle province debbano essere espressamente stabiliti dalla legge. Il successivo art.64 ha infine, previsto il venir meno di tutte le disposizioni anteriori incompatibili con le previsioni della L.142/1990. Effetto consolidato, quest'ultimo, dall'abrogazione del secondo comma dell'art. 112 t.u.e.l. che ha posto fine, almeno in linea generale, ad ogni privativa sui servizi pubblici di cui risultino titolari gli enti locali fatta salva l'eventuale esistenza di contrarie previsioni legislative rispettose dell'art. 43 Cost. (come nel caso dell'art. 21, d.lgs. n. 22/1997 sulla gestione dei rifiuti urbani e di quelli assimilati), in tal senso si è pronunciata la giurisprudenza amministrativa ed ordinaria (Cons. St., sez. V, 9 dicembre 2004 n. 7899; Cass. civ., sez. I, 6 giugno 2005 n. 11726). Per effetto di tale evoluzione normativa il trasporto funebre può annoverarsi tra i servizi pubblici locali a rilevanza economica ed in quanto tale si caratterizza per la più ampia concorrenza tra gli operatori economici. La prevalente Giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che il superamento del regime di privativa, per effetto dell'abrogazione della previsione di cui al II co. Dell'art. 112 TUEL, non abbia fatto venir meno la possibilità per l'Ente di imporre il pagamento del diritto fisso. L'art.19 del D.P.R. n. 285 del 1990 richiamato nell'istanza di parere, oltre ad affidare alle cure del Comune il trasporto funebre al successivo comma 2 prevede, infatti, la possibilità per l'Ente, al

ricorrere di alcune condizioni (che il trasporto con modalità speciali non sia eseguito dal Comune e non vi sia regime di privativa) che quando il servizio sia svolto da terzi possa richiedersi il pagamento di un diritto fisso *"la cui entità non può superare quella stabilita per trasporti di ultima categoria"*. Diritto quest'ultimo che trova, ancora oggi, congrua giustificazione nei costi inerenti alle pratiche amministrative necessarie per ogni trasporto funebre nonché nei costi inerenti alla generale funzione di vigilanza e di controllo che il Comune ha il dovere di esercitare sulle concrete modalità di svolgimento del servizio. Nonostante l'intervenuta liberalizzazione il trasporto funebre conserva sempre i connotati del pubblico servizio (in tal senso, Consiglio di Stato sez. V n. 5746 del 06/10/2018, Tar Abruzzo 608/ 2015, Tar Campania, Salerno, sezione seconda, n. 226 del 2012) ed in quanto tale deve essere garantito anche ai non abbienti e senza interruzioni al fine di soddisfare le esigenze di igiene e sanità pubblica.

Il D.P.R. 10 settembre 1990 n. 285 sopra richiamato prevede altresì all'art. 16, comma 1 che: *"il trasporto delle salme, salvo speciali disposizioni dei regolamenti comunali, è: a) a pagamento, secondo una tariffa stabilita dall'autorità comunale quando vengono richiesti servizi o trattamenti speciali; b) a carico del comune in ogni altro caso"*.

Fermo restando che la sopra citata norma secondaria vada riletta alla luce dell'art. 117 del TUEL, attesa la riconosciuta natura di servizio pubblico del trasporto funebre, la disposizione regolamentare, pare lasciare al Comune margini di autonomia in ordine all'allocatione del peso dei costi del servizio in casi specifici, purché, come chiarito anche dalla sopra richiamata Giurisprudenza amministrativa, il Comune assicuri comunque il servizio, anche con oneri a proprio carico, nell'ipotesi in cui il decesso riguardi persona indigente, appartenente ad un nucleo familiare bisognoso o sia d'identità sconosciuta.

Venendo allo specifico quesito posto dal Comune istante e richiamato in premessa, si osserva che la disciplina della "polizia mortuaria" è una materia complessa e di competenza di diversi livelli di governo per cui vi è la necessità di esaminare anche la normativa regionale. Quest'ultima, infatti, per gli aspetti del servizio *de quo* afferenti all'igiene e sanità, rientranti nella materia della tutela della salute, concorre con quella statale ai sensi del comma 3 dell'art.117 Cost.

Orbene, il Regolamento n. 7, approvato con Decreto del Presidente della Giunta Regionale dell'8 agosto 2012, si occupa dell'attività funebre e dei servizi necroscopici e cimiteriali, in attuazione dell'articolo 15 della Legge regionale 3 agosto 2011, n. 15 recante la disciplina delle attività e dei servizi necroscopici, funebri e cimiteriali. L'art. 8 in particolare, ai commi 11 e ss. prevede che *"il Comune assicura il trasporto funebre nei casi di indigenza del defunto e stato di bisogno della famiglia. Assicura, inoltre, il servizio di raccolta e trasferimento all'obitorio delle persone decedute sulla pubblica via o in luogo pubblico. 12. Nelle ipotesi di cui al comma 11 restano a carico del Comune la fornitura del feretro, ove necessario, e il pagamento della tipologia di trasporto funebre dallo stesso richiesto. 13. I*

trasporti di cadavere sono a carico di chi li richiede o li dispone. 14. La vigilanza sui trasporti funebri spetta al Comune, che attraverso personale autorizzato presiede al controllo dei requisiti dell'impresa, delle forniture da essa impiegate e degli aspetti igienico-sanitari, compresa l'idoneità degli automezzi e delle rimesse dei carri funebri. Il Comune si avvale dell'ASL limitatamente agli aspetti igienico-sanitari". Dall'esame dell'art. 8 del richiamato Regolamento si desume la regola generale per cui " i trasporti di cadavere sono a carico di chi li richiede o li dispone" (art.8 comma 13), il Comune è tenuto ad assicurare il trasporto funebre nei casi di indigenza del defunto e stato di bisogno della famiglia ed "il servizio di raccolta e trasferimento all'obitorio delle persone decedute sulla pubblica via o in luogo pubblico" (art. 8 comma 11). In tale ipotesi, chiarisce il successivo comma 12, "restano a carico del Comune la fornitura del feretro, ove necessario, e il pagamento della tipologia di trasporto funebre dallo stesso richiesto".

Orbene, dalle richiamate disposizioni regionali pare potersi desumere che il Comune debba farsi sempre carico, anche economicamente, del servizio di trasporto nei casi di indigenza del *de cuius* e di bisogno della famiglia. In tal caso l'erogazione gratuita del servizio *de quo* non può prescindere dalla concreta verifica dell'effettività delle condizioni di bisogno rispetto alla normativa di settore (in particolare si segnala la L. 328 del 08/11/2000- Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali- ed il DPCM 159 del 05/12/2013 - Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente - ISEE).

Quanto ai decessi avvenuti sulla pubblica via o in luogo pubblico, il comma 11 del citato articolo 8 pone a carico del Comune solo gli oneri del "*servizio di raccolta e trasferimento all'obitorio*" quale luogo di osservazione e non anche del successivo trasferimento al cimitero per la sepoltura. Tale previsione (peraltro coerente con la disposizione di cui all'art.4 comma 2 lett. C) e comma 7 del Regolamento comunale di polizia mortuaria) è, invero, conforme alla natura di servizio necroscopico indispensabile di tale tipologia di trasporto, rispondendo alla necessità di liberare celermente la pubblica via o altri luoghi pubblici a tutela della salute della collettività, dell'igiene e della sanità pubblica. Tali esigenze vengono naturalmente meno nel caso del successivo servizio di trasporto dal luogo di osservazione al luogo di sepoltura o cremazione i cui costi pertanto devono essere a carico dei familiari.

Conferma indiretta di tale ricostruzione la si rinviene nell'art.11, commi 5-7 del sopra richiamato Regolamento regionale che, nel caso di decesso avvenuto in luoghi privati ma inadatti per l'osservazione o su richiesta dei familiari, espressamente pone a carico di questi ultimi anche i costi di trasporto dal luogo del decesso a quello di osservazione, ponendosi, quindi come eccezione alla regola ordinaria per cui il costo del particolare segmento di trasporto funebre in esame (dal luogo pubblico di decesso al deposito

d'osservazione) poiché indispensabile, in quanto volto alla tutela di primari interessi pubblici, sia sostenuto dalla generalità dei cittadini.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati. Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta. Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 2 luglio 2019.

IL RELATORE
F.to Dott.ssa Ilaria CIRILLO

IL PRESIDENTE
F.to Dott. ssa Maria Teresa POLITO

Depositata in Segreteria il 12/07/2019

Il Funzionario Preposto
F.to Nicola MENDOZZA