

Il caso Palermo porta i riflettori sui cimiteri particolari

di Daniele Fogli

Senza entrare nel merito del perché a Palermo si sia arrivati ad una situazione di emergenza per la sepoltura dei defunti, può essere interessante valutare la soluzione che è stata individuata per allentare la pressione sui depositi/camere mortuarie del cimitero principale di Palermo dei Rotoli e dare una qualche risposta alle necessità della popolazione interessata.

In breve, tra l'aumento di mortalità connesso alle ondate pandemiche e a quella di calura estiva 2021, la cronica carenza di posti feretro nei cimiteri palermitani e, soprattutto, il blocco operativo del crematorio, il capoluogo siciliano è entrato in una delle crisi cimiteriali peggiori della sua storia.

Sono state presentate interrogazioni parlamentari. Vi sono state prese di posizioni pubbliche di esponenti politici locali e nazionali.

La questione è costata il posto anche ad un assessore, tanto che per diversi mesi lo stesso sindaco Leoluca Orlando ha cercato di trovare direttamente le soluzioni, senza esito positivo.

Per affrontare la situazione igienico-sanitaria, ma pure sociale e di ordine pubblico, è così entrato in campo anche il Prefetto e il Ministero della Difesa che ha messo a disposizione alcuni uomini e mezzi.

Pure le imprese funebri locali hanno dato un contributo per il trasferimento delle salme.

I gestori dei crematori vicini (nell'isola: Messina, Misterbianco; e nel continente, soprattutto Carpanzano e qualche crematorio campano) hanno dato un supporto determinante.

Ma forse è poco noto l'apporto del cimitero di Sant'Orsola, cioè un cimitero particolare, di proprietà e retto dalla Fondazione Camposanto di Santo Spirito.

Con un accordo estivo tra il Comune di Palermo e la Fondazione Camposanto di Santo Spirito si è cercato di ridurre la pressione sul cimitero dei Rotoli trasferendo al Sant'Orsola una parte dei feretri a deposito (nel momento di massima difficoltà erano arrivati a quasi mille feretri a deposito, talvolta in condizioni igieniche discutibili, per usare un eufemismo ...).

Ma cosa sono e ancora ne esistono in Italia di questi cimiteri particolari?

Sì, ne esistono, in diverse regioni italiane: in particolare in Toscana, Sicilia e altre regioni del Sud.

Non sono da confondere con le Celle di confraternita, anch'esse con modalità di sepoltura differenti dalle sepolture comunali, particolarmente diffuse sempre al Sud e in certe zone toscane e liguri (ma non solo).

Ho quindi pensato di approfondire in questo articolo la materia dei **cimiteri particolari**, che è scarsamente nota.

I cimiteri particolari vennero disciplinati col primo regolamento di polizia mortuaria statale R.D. 12/1/1891, n. 42, quando venne riconosciuta la costruzione di cimiteri particolari, dagli artt. 108, 109 e da 110 a 115.

Il successivo regolamento di polizia mortuaria approvato con R.D. 25/7/1892, n. 448, abrogò le norme del precedente regolamento e ripresentò gli stessi contenuti sostanziali, ma con in più il chiaro ed inequivoco riconoscimento che si potevano impiantare e gestire *ex novo* cimiteri particolari, pur sotto la vigilanza del Comune e sempre che ne fosse approvato da quest'ultimo il progetto.

Poi venne emanato il T.U. delle Leggi Sanitarie, approvato con R.D. 27/7/1934, n. 1265, tuttora in vigore. L'art. 337 del T.U.LL.SS., mentre fa obbligo ai Comuni di avere almeno un cimitero, nulla stabilisce per i cimiteri particolari.

L'art. 340 del T.U.LL.SS. ⁽¹⁾ fa divieto di seppellire un cadavere fuori da un cimitero, salvo le eccezioni in esso contemplate (cappelle private e gentilizie fuori dei cimiteri, in luoghi speciali per persone che avessero acquisito eccezionali benemerienze).

L'intero regolamento di polizia mortuaria R.D. 448/1892 venne poi abrogato dall'entrata in vigore di quello successivo, e cioè dal regolamento approvato con R.D. 21/12/1942, n. 1880.

I **cimiteri particolari** erano citati non più dettagliatamente, ma semplicemente **nel comma 4 dell'art. 82**:

⁽¹⁾ T.U.LL.SS. R.D. 27/5/1934, n. 1265 – Art. 340

1. È vietato di seppellire un cadavere in luogo diverso dal cimitero.

2. È fatta eccezione per la tumulazione di cadaveri nelle cappelle private e gentilizie non aperte al pubblico, poste a una distanza dai centri abitati non minore di quella stabilita per i cimiteri.

3. Il contravventore è punito con la sanzione amministrativa da lire 40.000 a lire 100.000 e sono a suo carico le spese per il trasporto del cadavere al cimitero.

“4. Le cappelle private e gentilizie costruite fuori del cimitero nonché i cimiteri particolari, preesistenti all’entrata in vigore del testo unico delle leggi sanitarie 27 luglio 1934, n. 1265, sono soggetti, come i cimiteri comunali, alla vigilanza dell’autorità comunale.”

Tale testo fu integralmente riprodotto nel comma 4 dell’art. 105 del Regolamento di polizia mortuaria 15/10/1975, n. 803, e poi successivamente, con lievi modifiche è confluito nel comma 4 dell’art. 104 del D.P.R. 285/1990, ora vigente, che prevede:

“4. Le cappelle private costruite fuori dal cimitero, nonché cimiteri particolari, preesistenti alla data di entrata in vigore del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, sono soggetti, come i cimiteri comunali, alla vigilanza dell’autorità comunale.”

Per i cimiteri particolari viene assunto il riferimento temporale della loro antecedenza all’entrata in vigore del T.U.LL.SS. (24/8/1934), e non quella dell’entrata in vigore del Libro III del Codice Civile (28/10/1941). Dall’insieme di queste normative conseguono diversi effetti.

La proprietà di un cimitero particolare esistente alla data di entrata in vigore del T.U.LL.SS. 1265/1934 è dell’Ente che lo ha realizzato e, conseguentemente l’esercizio e la gestione.

L’Amministrazione comunale non ha più il potere di istituire nuovi cimiteri diversi da quelli appartenenti al demanio comunale, ma ha i poteri di vigilanza igienico-sanitaria ed in materia di ordine pubblico sui cimiteri particolari (così anche TAR Toscana, 27 aprile 1988, n. 514). Si richiama in particolare l’art. 51 del D.P.R. 285/1990 ⁽²⁾, applicabile interamente anche ai cimiteri particolari, con la sola esclusione della competenza manutentoria. In detto articolo il comma 2 attribuisce al coordinatore sanitario dell’ASL territorialmente competente il controllo sul funzionamento di ogni tipo di cimitero e il diritto/dovere di proporre al Sindaco del Comune nel cui territorio insiste il cimitero i provvedimenti necessari per assicurare il regolare servizio (si ritiene dal punto di vista igienico sanitario).

La perimetrazione di un cimitero particolare resta congelata alla data di entrata in vigore del T.U.LL.SS. 1265/1934 (24/8/1934). All’interno di detta perimetrazione è possibile cambiare modalità di sepoltura, edificare nei limiti posti e su permesso dell’Autorità comunale. In un cimitero particolare la distribuzione dei lotti di sepoltura, la tipologia di tombe da costruire, le aree da concedere, sono identificate nel progetto originariamente approvato o modificato. Successivamente è consentito cambiare le destinazioni d’uso di sepoltura interne al perimetro cimiteriale attraverso lo strumento del piano regolatore cimiteriale (attualmente previsto dagli artt. 54 e seguenti del D.P.R. 285/1990, salvo le integrazioni contenute in norma regionale).

Ogni costruzione di sepoltura su area in concessione dentro il perimetro del cimitero particolare o anche ogni realizzazione di manufatti da parte dell’Ente proprietario deve essere approvata dal Comune e ricadere nelle previsioni del piano regolatore cimiteriale. Secondo il TAR Toscana, Sez. I, 11 febbraio 2016, n. 254, ma anche TAR Toscana, Sez. III, 14 febbraio 2013, n. 245, il piano regolatore cimiteriale funge da indispensabile parametro di riferimento ai fini della valutazione degli interventi edilizi realizzabili all’interno del cimitero “privato”, per cui la mancanza del piano stesso non può che precluderli.

È d’obbligo l’approvazione di ogni singolo progetto con la indicazione del numero di posti salma consentito. Parzialmente difforme dalle sentenze citate del TAR Toscana è la successiva sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 16 giugno 2016, n. 2667, che si è pronunciato in materia di cimitero particolare in Campania, specificando che:

- a. è possibile da parte di Ente proprietario dell’area relativa ad un cimitero particolare costruire entro la perimetrazione esistente con *‘demolizione e ricostruzione di manufatti preesistenti con creazione di nuovi loculi, senza modificazione di volume e sagoma’*;
- b. **in assenza di piano regolatore cimiteriale approvato dal Comune ogni progetto di costruzione interno al perimetro originario del cimitero particolare deve essere approvato ai sensi del D.Lgs. 308/2001 (refuso del Consiglio di Stato, si tratta in effetti del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 ‘Testo unico delle**

⁽²⁾ D.P.R. 10/9/1990, n. 285 – Art. 51

1. La manutenzione, l’ordine e la vigilanza dei cimiteri spettano al sindaco e se il cimitero è consorziale al sindaco del comune dove si trova il cimitero.

2. Il coordinatore sanitario della unità sanitaria locale controlla il funzionamento dei cimiteri e propone al sindaco i provvedimenti necessari per assicurare il regolare servizio.

disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”) e non troverebbero applicazione tutte le norme del locale regolamento di polizia mortuaria comunale applicabili alla costruzione di cappelle e altri edifici di sepoltura su aree concesse all’interno di cimitero demaniale. Ma chi scrive ritiene comunque che non sia consentita la modificazione interna circa la distribuzione delle sepolture in campo comune, se non con diversa previsione di piano regolatore cimiteriale perché la sua variazione inciderebbe nel calcolo del fabbisogno minimo di fosse comunale, previsto sempre per legge.

Il cimitero particolare è anch’esso soggetto alla redazione da parte degli uffici comunali della planimetria prevista dai commi 1 e 2 dell’art. 54 del D.P.R. 285/1990, periodicamente da aggiornare (che sostanzialmente permette la vigilanza comunale sulle costruzioni effettuate all’interno del perimetro e all’esterno dello stesso perimetro, per almeno 200 metri, in fascia di rispetto cimiteriale). Vale anche per il cimitero particolare la normativa prevista dall’art. 338 del T.U.LL.SS. R.D. 1265/1934 e s.m.i. concernente le **zone di rispetto cimiteriali**.

Nel cimitero particolare deve essere **assicurato un servizio di custodia** (art. 52, comma 1 del D.P.R. 285/1990). E sussistono anche in cimitero particolare i **compiti di acquisizione di documentazione all’arrivo** di una spoglia mortale e di registrazione cronologica di ogni ingresso, movimentazione, trasformazione di stato o uscita di spoglie mortali. La competenza è del responsabile del servizio di custodia e si devono seguire i dettagliati criteri di cui agli artt. 52 e 53 del D.P.R. 285/1990. Con copia dei registri che vanno consegnati e archiviati in Comune.

In un **cimitero particolare** si devono seguire le norme specifiche (tecnico sanitarie) di polizia mortuaria (a titolo di esempio le modalità di realizzazione delle sepolture, dell’apertura e chiusura delle tombe, i materiali da utilizzarsi, ecc.) valide per qualunque cimitero o sepoltura.

Di norma, infine, per un cimitero particolare sussiste un regolamento di esercizio del cimitero approvato dall’Ente proprietario che stabilisce i criteri di assegnazione delle sepolture, i limiti (cioè in base alla natura del cimitero se la sepoltura è riservata ai soli membri dell’Ente, come nel caso di Confraternite, o come più spesso estesi a familiari fino ad un certo grado dell’originario cessionario della sepoltura), la durata di una sepoltura (in genere in base alla tipologia della stessa: a inumazione in campo ordinario, a inumazione in area ceduta per un tempo più lungo, a tumulazione in loculo, a tumulazione in posto di tomba plurima, ecc.). Nonché i criteri per il rientro nelle disponibilità dell’Ente delle sepolture e i diritti riservati a coloro che acquistano l’uso di una sepoltura.

E altre prescrizioni che l’Ente decida di introdurre, come le modalità di registrazione e pubblicità della scadenza dell’uso di un posto salma, ecc..

Inoltre, è l’Organo titolato ad assumere le decisioni nell’Ente proprietario che stabilisce la misura della tariffa applicabile per la cessione di una sepoltura, talvolta soggette a verifica comunale, talaltra no.