

Rubriche

## I cimiteri, loro natura e funzione: aspetti che permangono e riemergono nella prospettiva dell'introduzione di cimiteri di proprietà privata (Parte II)

di Sereno Scolaro

### 5. Le condizioni economiche e finanziarie dell'impianto e l'esercizio di un cimitero

Se al paragrafo precedente si è affrontato il vulnus al diritto di proprietà che deriva dal vincolo dell'inalienabilità, quasi una sorta di demanializzazione auto-assunta dal proprietario dell'area complessiva compresa nel raggio dei 200 metri dal perimetro esterno (e, ovviamente, dell'area cimiteriale vera e propria), dovremmo affondare anche la questione che verrebbe a sorgere rispetto ai rapporti che l'imprenditore cimiteriale verrà ad instaurare con i propri clienti. Infatti, se sussiste il vincolo dell'inalienabilità, non si dovrebbe parlare di vendita di aree o posti salma, ma ricorrere, forse anche artificiosamente, a parlare di cessione, salvo che l'imprenditore cimiteriale non operi una scelta per soluzioni del tutto differenti, quali potrebbero essere, ad esempio, quella di instaurare rapporti locativi a tempo determinato. Sinceramente, si dubita che ciò possa avvenire, quanto meno considerando come sia largamente diffusa, quasi in termini di approccio pressoché esclusivo, la prassi dei comuni di ricorrere a tariffe *à tantum*, corrisposte al momento originario della concessione cimiteriale, prassi che ha altre origini e motivazioni.

In questo punto, vorremmo affrontare la prospettata ipotesi di cimiteri di proprietà privata non sotto il profilo giuridico, quanto sotto un profilo più direttamente imprenditoriale. Un'impresa consiste nell'esercizio professionale di un'attività economica organizzata e finalizzata alla produzione o allo scambio di beni o di servizi <sup>(1)</sup> e perché possa assolvere alla propria missione ha l'esigenza di ricavare dall'attività una remunerazione, remunerazione che deve essere adeguata e congrua per consentire la prosecuzione nel tempo dell'attività stessa. E, dall'altro, l'attività imprenditoriale presenta anche la caratteristica di poter essere sviluppata fino al momento in cui l'imprenditore ritenga di portarla avanti, essendo difficilmente ipotizzabile che un'impresa soffra il vincolo di dover essere mantenuta operante, magari per obbligo normativo, senza

limiti temporali, astrattamente all'infinito. Non si vuole individuare qui una correlazione diretta tra remuneratività e durata, almeno in termini astratti, anche se non si può sottovalutare come l'imprenditore tenga conto di questo e ritenga di cessare dall'esercizio dell'attività economica nel momento in cui la remuneratività scenda al di sotto di una soglia attesa o, a maggiore ragione, quando si approssimi a zero o al limite sia, eventualmente, negativa <sup>(2)</sup>, in quanto le motivazioni di cessazione dell'attività economica potrebbero avere altri fondamenti. In altri termini, si può dire che l'impresa opera in condizioni di adeguata remuneratività dei fattori di produzione e in assenza di un vincolo, assoluto, di perpetuità.

Sotto il primo profilo, remuneratività, l'impianto e l'esercizio di un cimitero richiedono una disponibilità patrimoniale ed economica iniziale di una certa consistenza, dovendo essere in proprietà l'area da destinare al cimitero, nonché, almeno, la fascia di superficie circostante al perimetro esterno del cimitero per il raggio dei 2000 metri. L'inciso "almeno" si motiva nella prospettiva di eventuali futuri ampliamenti, non escludibili a priori o, forse ed al contrario, a priori da mettere in conto. Inoltre, la proprietà dell'area necessaria deve riguardare un'area che già gli strumenti urbanistici (piano regolatore generale, piano di fabbricazione, ...) abbiano destinato ad impianti cimiteriali, cioè ad una destinazione univoca precedentemente individuata da uno strumento amministrativo, i cui procedimenti di adozione, approvazione e vigenza non sono mai brevi e celeri. Tra l'altro, si tratta di una scelta di destinazione che costituisce un onere sull'area, in quanto la rende sostanzialmente sottratta ad usi diversi da quelli di destinazione, sminuendone intanto il valore commerciale potenziale, per cui sembrerebbe che sia una scelta tutto sommato abbastanza remota, salvo che non vi sia una "richiesta" specifica in questo senso da parte del proprietario dell'area. E ciò potrebbe sconfinare in logiche di scarsa o nulla correttezza amministrativa, aspetto su cui non si entra particolarmente, ma ci si limita a constatare lo

<sup>(1)</sup> Art. 2082 C.C.

<sup>(2)</sup> Ipotesi che pare proprio astratta.

iato temporale tra la “richiesta”, la modifica degli strumenti urbanistici, l’effettivo impianto del cimitero, previa stipula e perfezionamento amministrativo<sup>(3)</sup> degli atti connessi all’auto-assunzione dei vincoli di inedificabilità e di inalienabilità. Considerando i tempi fisiologicamente necessari per le modifiche e varianti agli strumenti urbanistici, non si può sottovalutare come tra il momento “iniziale” della volontà dell’imprenditore di impiantare ed esercitare un proprio cimitero sull’area di proprietà e quello in cui ciò effettivamente diventi possibile sia tale da far sorgere il rischio di dover fare conto con scenari successivamente mutati, forse anche sostanzialmente. Tuttavia, anche nell’ipotesi di permanenza sostanziale degli scenari originari, si ha anche un effetto di un forte distacco temporale tra l’investimento e la disponibilità iniziale e il momento in cui si determinino le prime entrate. In buona sostanza, si determina l’esigenza di un’anticipazione, probabilmente cospicua, ed un immobilizzo di capitali per un tempo non proprio breve, le quali costituiscono fattori di costo aggiuntivi e di cui si dovrà tenere debito conto nella determinazione dei prezzi. Tale aspetto potrebbe ripresentarsi quando si intenda cessare l’attività<sup>(4)</sup>, caso nel quale si renderà necessario un ulteriore immobilizzo di capitali per – almeno – 15 anni<sup>(5)</sup> dall’ultima sepoltura, immobilizzo a valle della cessazione dell’attività cui va aggiunto l’obbligo della sua conservazione in stato di decorosa manutenzione, quello delle opere necessarie per la destinazione ad altro uso, nonché i costi per il versamento dei resti mortali nell’ossario comune dei cimiteri comunali<sup>(6)</sup> ed anche, probabilmente, i costi per consentire alle famiglie interessate il trasferimento del se-

polcro altrove<sup>(7)</sup>, oneri anche questi da considerare nella determinazione dei corrispettivi, gravando sul proprietario (e in una fase in cui sembra difficile ipotizzare un afflusso di entrate). La questione dei costi “a valle” diventa difficilmente affrontabile nell’ipotesi che si determini una situazione di insolvenza dell’imprenditore che porti al fallimento od altri istituti concorsuali<sup>(8)</sup>. Ne deriva che, nella formazione del piano d’impresa, si dovranno tenere conto degli oneri “a monte” e degli oneri “a valle”, oltre a quelli ordinariamente concernenti l’arco temporale dell’esercizio effettivo dell’attività cimiteriale.

A questo punto è possibile affrontare le questioni che si pongono nella fase di effettivo esercizio dell’attività. L’attività cimiteriale consiste nell’apprestare sepolture e metterle a disposizione della clientela<sup>(9)</sup>. Le sepolture possono essere, indifferentemente, a sistema di inumazione o tumulazione, ricordando che in ogni caso l’imprenditore che intenda impiantare un cimitero sull’area di proprietà, previamente destinata a tale scopo dagli strumenti urbanistici, non ha gli obblighi di cui agli articoli 337 R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e 49 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, obblighi che gravano unicamente sui comuni<sup>(10)</sup>. Ne consegue che

<sup>(7)</sup> Con la precisazione che l’ottenimento in altro cimitero a titolo gratuito (art. 98 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285) di un “posto” corrispondente (solo in superficie) in altro cimitero, ha senso solo se si sia in presenza della soppressione di un cimitero comunale rispetto ad un nuovo, o diverso, cimitero comunale, mentre nel caso ipotetico che il cimitero cessato sia di proprietà privata, tale ipotesi non può trovare applicazione, dovendo il nuovo posto essere assicurato a carico del proprietario che ha cessato l’attività, non essendo concepibile che oneri contrattuali derivanti da rapporti intercorsi tra soggetti di diritto privato vengano assolti da un soggetto (eventualmente il comune, ma visto nell’ottica del tutto privatistica di un soggetto non specialmente qualificato all’interno di un rapporto contrattuale) che è estraneo al rapporto contrattuale stesso. In ogni caso, questa obbligazione contrattuale “a valle” della prestazione principale determina ulteriori fattori di costo ex post, la cui incidenza non va sottovalutata dall’imprenditore in sede di determinazione del proprio piano d’impresa e dei corrispettivi, prezzi, dell’attività che esercita. Non va sottovalutata l’ipotesi che il rapporto contrattuale preveda condizioni di esaurimento o risoluzione (si pensi solo all’art. 1664 C.C., ad esempio), cosa che per altro inciderebbe sulla posizione contrattuale del cliente, collocandolo in una posizione di effettiva debolezza, probabilmente non coerente con un’ordinaria alea contrattuale e le conseguenze (o, sostenibilità) di questa posizione di debolezza contrattuale.

<sup>(8)</sup> R.D. 16 marzo 1942, n. 267 e successive modificazioni ed integrazioni e Regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio del 29 maggio 2000 (in G.U.C.E. n. L. 160 del 30 giugno 2000, in vigore dal 31 maggio 2002).

<sup>(9)</sup> In questo caso non si pone la questione delle differenze tra clienti, utenti, cittadini in quanto il presupposto, almeno teorico, è quello del cimitero di proprietà privata e il venire a sorgere di rapporti esclusivamente privatistici.

<sup>(10)</sup> Per memoria, tale obbligo concerne la disponibilità di almeno un cimitero nel comune con un reparto a sistema d’inumazione, dimensionato in relazione al fabbisogno calcolato con i criteri dell’art. 58 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285. Va solo detto che, in

<sup>(3)</sup> Fino alla trascrizione dei vincoli auto-assunti.

<sup>(4)</sup> Che comporta che vengano a trovare applicazione, con i dovuti elementi di differenziazione, le norme di cui agli articoli da 96 a 99 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285.

<sup>(5)</sup> Cioè pari al turno ordinario di inumazione incrementato del 50 %, cosa che lascerebbe pensare che se si faccia ricorso anche al sistema della sepoltura per tumulazione (cosa del tutto probabile), e ricorrendo alla medesima funzione aritmetica, si dovrebbe ipotizzare un periodo di, almeno, 30 anni successivi alla cessazione dell’attività e alla chiusura del cimitero alle nuove sepolture.

<sup>(6)</sup> Versamento che necessariamente assume carattere oneroso, in quanto si tratta di resti provenienti da un soggetto terzo, ma anche per il fatto che la stessa esumazione ordinaria dai campi d’inumazione comune “comunali”, cioè l’operazione che porta naturalmente (art. 85 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285) alla collocazione e conservazione a tempo indeterminato nell’ossario comune, risulta sempre a titolo oneroso per effetto dell’art. 1, comma 7.bis D. L. 27 dicembre 2000, n. 392, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2001, n. 26. Nella fattispecie, dovrebbe eludersi l’ipotesi della sussistenza delle condizioni di indigenza, di appartenenza a famiglia bisognosa o di disinteresse da parte dei familiari come conseguenza dell’uso originario del cimitero di proprietà privata.

il cimitero di proprietà privata potrà essere impiantato unicamente prevedendo il ricorso al sistema dell'inumazione, oppure unicamente il ricorso al sistema della tumulazione<sup>(11)</sup>, oppure prevedendo la co-presenza di entrambe le tipologie di sepoltura. Non si fa cenno qui alla pratica della cremazione, in quanto la disponibilità di spazi fisici per la conservazione delle urne cinerarie può essere fatta ricondurre a quella delle tumulazioni, sia nel caso si utilizzino manufatti specificatamente dimensionati, sia che si utilizzino manufatti originariamente destinati alla tumulazione o alla conservazione di resti mortali<sup>(12)</sup>. Analogamente per l'ossario comune, per il cinerario comune, per le aree da utilizzare appositamente per la dispersione delle ceneri all'interno dei cimiteri<sup>(13)</sup>, anche se, forse, per queste ultime con un ricorso all'analogia. La scelta di una o di alcune forme di sepoltura risulta sostanzialmente rimessa alle scelte imprenditoriali, in relazione alle strategie aziendali e di marketing che l'imprenditore intenda adottare. Si è usata l'espressione, del tutto generica, dell'apprestamento e messa a disposizione della clientela di sepolture quale oggetto dell'attività d'impresa. È facile formulare l'ipotesi che la fase dell'apprestamento sia remunerata non in sé, ma dalla fase, successiva, della messa a disposizione, così come accade, ad esempio, nell'attività edilizia in cui la remunerazione della costruzione deriva dalla messa a disposizione degli edifici ai clienti. Che cosa significa la genericità del termine di messa a disposizione? Trattandosi di beni privati, è sufficiente fare riferimento ai comuni istituti contrattuali privatistici e sostanzialmente regolati dal codice civile, in primis all'istituto della

presenza di un cimitero di proprietà privata, nel calcolo del fabbisogno del comune devono essere incluse le inumazioni avvenute anche nel cimitero di proprietà privata, rilevando l'insieme delle inumazioni comunque avvenute nel territorio comunale. Ciò potrebbe consentire ai comuni di disporre di una superficie maggiore rispetto a quella che costituirebbe il fabbisogno se il calcolo tenesse conto solo delle inumazioni richieste nei cimiteri comunali, superficie che in nessun caso può essere destinata ad usi differenti. Al contrario, trova applicazione l'obbligo della camera mortuaria (art. 64 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285) dell'ossario comune (art. 85 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285) e del cinerario comune (art. 80, comma 6 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285), in quanto requisiti (impianti) necessari per ogni cimitero (anche per i cimiteri particolari), ma si tratta di un aspetto di limitata incidenza.

<sup>(11)</sup> Tuttavia, anche in questo caso dovrà sussistere un'area, adeguatamente dimensionata, destinata alle inumazioni di cui all'art. 86, comma 2 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, ordinariamente per la durata di almeno 10 anni, riducibili a 5 nel caso di cui al comma 3 o a 2 se si faccia ricorso all'impiego di sostanze biodegradanti, in applicazione del punto 2) circolare del Ministero della sanità n. 10 del 31 luglio 1998.

<sup>(12)</sup> Le cellette ossario a cui fa riferimento l'art. 85 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, ad esempio.

<sup>(13)</sup> L'ipotesi è prevista dall'art. 3, comma 1, lettera c) legge 30 marzo 2001, n. 130 e potrà / dovrà essere utilizzata solo dopo che siano stati adottati i provvedimenti attuativi necessari.

compravendita di beni immobili e all'istituto della locazione di immobili, non senza dimenticare la possibilità di ricorrere ad altri istituti contrattuali. Per il momento, si considerano solo queste due figure contrattuali. Nella compravendita il contratto di esaurisce in sé, con il trasferimento della proprietà della cosa (o il trasferimento di altro diritto ....<sup>(14)</sup>) dietro corrispettivo di un prezzo. A tale figura contrattuale risultano estranei elementi di durata, cioè di carattere temporale, dal momento che il negozio si perfeziona con il trasferimento della proprietà<sup>(15)</sup>. Nella locazione, al contrario, la durata costituisce elemento essenziale e sostanziale del contratto<sup>(16)</sup> in quanto il contratto, per definizione, importa che una parte si obblighi a far godere all'altra della cosa per un dato tempo dietro corrispettivo. Non va dimenticato che questo dato tempo ha un limite insuperabile nei rapporti di diritto privato, quello dell'art. 1573 C.C. che la limita a 30 anni, con la precisazione per cui se la locazione sia stipulata per un periodo può lungo oppure anche in perpetuo (cioè a tempo indeterminato), essa è ope legis ridotta alla durata dei 30 anni<sup>(17)</sup>. Si tratta di una durata che, forse, può essere compatibile con i tempi di scheletrizzazione del cadavere, specie se l'immobile sia costituito da una fossa ad inumazione (al contrario, se si tratta di una sepoltura a tumulazione, il fatto che la scheletrizzazione possa aversi nell'arco di 30 anni costituisce una vera e propria alea, abbastanza improbabile), se calcolati dal momento iniziale della sepoltura, che diventa insostenibile nel caso in cui il sepolcro oggetto del contratto di locazione abbia una capacità di accoglimento

<sup>(14)</sup> Art. 1470 C.C.; la possibilità che la vendita riguardi il trasferimento di un altro diritto potrebbe, teoricamente, aprire prospettive interessanti ed utili, ma richiede che si tratti di un diritto alienabile. Maliziosamente, si può affermare che, art. 1471 C.C., il sindaco, gli assessori ed i consiglieri comunali non possano avvalersi di cimiteri di proprietà privata, in quanto soggetti alla vigilanza ed al controllo del comune (divieto probabilmente estensibile ai dirigenti e/o responsabili degli uffici e servizi comunali) e che l'imprenditore proprietario del cimitero si trovi in condizioni di incompatibilità con la carica di sindaco, assessore, consigliere comunale: cosa succederebbe se un cliente del cimitero intendesse accettare la candidatura a sindaco o consigliere comunale o se, per altre condizioni, potesse avere titolo ad instaurare un rapporto di lavoro con il comune con qualifica dirigenziale o di responsabile dell'ufficio o del servizio? Quest'ultimo, dovrebbe cercare un'altra occupazione, intanto.

<sup>(15)</sup> Trattandosi di beni immobili troveranno applicazione tutte le disposizioni che la legge richiede per la compravendita di beni immobili (atto pubblico, trascrizione, frazionamenti ed iscrizioni catastali, ecc.), ma si tratta di aspetti di procedimento. Si richiamano, ovviamente, anche gli artt. 1537 – 1541 C.C.

<sup>(16)</sup> Art. 1571 C.C. Non si fa riferimento al contratto d'affitto per la assenza del carattere di "cosa produttiva" dell'oggetto del contratto (art. 1615 C.C.).

<sup>(17)</sup> Il fatto che la norma preveda un ripristino nel caso di non rispetto, la qualifica come inderogabile o, in altri termini, di ordine pubblico.

di più salme, in genere appartenenti alla stessa famiglia, rispetto a cui l'impiego effettivo dei posti salma ha luogo distanziato nel tempo, spesso su un arco temporale non breve. Va anche ricordato l'art. 1572 C.C. che classifica come atto eccedente l'ordinaria amministrazione la locazione superiore a 9 anni e che comporta, conseguentemente, la trascrizione ai sensi dell'art. 2643, n. 8 C.C., per cui si tratta di locazioni soggette a trascrizione (e precedente atto pubblico) sostanzialmente in tutti i casi, se non altro per il fatto che tale durata è perfino inferiore al turno ordinario di rotazione, nel caso che "oggetto" della locazione sia la fossa ad inumazione<sup>(18)</sup>, cioè sempre un bene immobile.

Se precedentemente si è posta in evidenza la differenza tra vendita e locazione sotto il profilo dell'elemento temporale, assente nella prima figura contrattuale ed essenziale nella seconda, occorre ritornare al contratto di vendita, per mettere in evidenza come tale figura contrattuale non possa essere utilizzabile. Infatti, una delle condizioni essenziali per l'impianto e l'esercizio di un cimitero di proprietà privata è il vincolo dell'inalienabilità, al punto che il suo mancato rispetto produce, di diritto, il venire meno del diritto di usare del bene, con ciò annullando l'effetto per cui il contratto è stato stipulato. Anche a voler ammettere la legittimità del ricorso alla figura contrattuale della vendita, con essa si avrebbe che verrebbe meno la proprietà del titolare del cimitero sul complesso dell'area cimiteriale e della fascia dei 200 metri circostanti il perimetro, ma si avrebbe una pluralità di proprietari, situazione che anch'essa porterebbe al medesimo risultato della decadenza del diritto d'uso del sepolcro, sia per i clienti sia per il proprietario che ha impiantato ed esercita l'attività cimiteriale. Risulta evidente come né la figura contrattuale della vendita, né quella della locazione appaiano idonee a costituire il rapporto che si viene a determinare tra i due soggetti di diritto privato, l'imprenditore ed il cliente. Forse si potrebbe pensare al proprietario costituito in società, ad esempio per azioni, in cui il rapporto con il cliente diventi del tutto e profondamente diverso, cioè socio attraverso l'acquisizione di quote sociali, cosa che contrasterebbe con il concetto di remuneratività dell'impresa che disporre solo di entrate da aumento di capitale (sic!): a questo punto non si avrebbe più una società di capitali, ma qualcosa di altro, forse una sorta di cooperativa od una ... confraternita, cioè un soggetto a base sostanzialmente

<sup>(18)</sup> Per inciso, nella locazione la manutenzione spetta in genere al locatore e non al conduttore, salvo piccoli e poco rilevanti interventi (ma se si pensa all'oggetto della locazione gli interventi a carico del conduttore si riducono a ben poca cosa). Cfr. Artt. 1575 e seguenti C.C.

mutualistica e non lucrativa. Ne consegue che va posta adeguata attenzione agli istituti contrattuali, non solo per un atteggiamento di valutazione delle forme, ma per la sostanza stessa delle problematiche che ne sorgono in un contesto imprenditoriale.

Accanto alle forme contrattuali, va posta la questione della remunerazione dell'attività cimiteriale dell'imprenditore i cui prezzi dovranno essere determinati in modo tale da fornire un attivo all'impresa, attivo rispetto all'insieme dei costi sostenuti dall'impresa<sup>(19)</sup> e idoneo a comprendere quella necessaria quota di utile che consenta non solo la remunerazione dell'attività, ma anche la sua prosecuzione e possibilmente sviluppo. In Italia è largamente presente la consuetudine che le tariffe di concessione delle aree o dei manufatti cimiteriali siano versate una tantum, all'inizio del rapporto di concessione ed è solo con il D.M. (Interno, di concerto con Salute) 1° luglio 2002<sup>(20)</sup> che all'art. 4, comma 2 si definisce espressamente, e per la materia regolata dal medesimo D.M.<sup>(21)</sup>, che dette tariffe sono annuali, anche quando siano riscosse in un'unica soluzione: ciò significa che si tratta di entrate in parte corrente del bilancio dei comuni e non di entrate in conto capitale. La larga consuetudine, che vede ben poche eccezioni, dei comuni dell'entrata in un'unica soluzione costituisce un fattore da tenere in considerazione anche dall'imprenditore privato, almeno per il fatto di essere conosciuta e percepita quasi come "normale" dai clienti, ma essa produce degli effetti del tutto particolari. I sepolcri sono manufatti il cui utilizzo si estende su un arco temporale abbastanza lungo, che si dilata quando i manufatti siano pluriposto, che possono essere assimilati alle abitazioni (con i dovuti quanto necessari adattamenti), anche se, forse, elementi di durata se ne discostano (una tomba di famiglia tende a durare di più dell'abitazione della famiglia stessa ed è meno interessata a quelli che sono i traslochi per le abitazioni, anzi la tendenza è quella della permanenza nel luogo in quanto momento di permanenza della memoria familiare). Nelle abitazioni, la vendita attribuisce, accanto alla proprietà, anche gli oneri della proprietà (ad esempio: la manutenzione), almeno fino a che sussista un rapporto di convenienza economica tra la manuten-

<sup>(19)</sup> È possibile che in tale sede emerga una profonda differenza tra i prezzi seriamente determinati dall'imprenditore e le tariffe determinate dai comuni, spesso con criteri rispondenti a differenti logiche di bilancio, così che i prezzi dell'uno non siano paragonabili alle tariffe dell'altro. La cosa viene segnalata in quanto potrebbe costituire un primo limite alla domanda da parte dei clienti.

<sup>(20)</sup> In G.U. n. 189 del 13 agosto 2002.

<sup>(21)</sup> È da ritenere che tale indicazione possa diventare principio generalizzabile anche per gli altri rapporti che si instaurano in materia di concessioni cimiteriali.

zione e un possibile trasferimento in altra abitazione. Nel caso dei sepolcri la vendita appare non utilizzabile come figura contrattuale<sup>(22)</sup>, con la conseguenza che molto probabilmente gli oneri della manutenzione dei sepolcri e, in ogni caso, quelli della manutenzione del complesso del cimiteriale di proprietà privata rimangono a carico dell'imprenditore che esercita l'attività cimiteriale. È chiaro che, a prescindere dall'incidenza percentuale degli oneri di gestione che permangono in capo all'imprenditore, la riscossione del corrispettivo in un'unica soluzione, prevedibilmente iniziale, fa sì che nel tempo vengano a ridursi le entrate, mentre permangono le spese e, spesso, sono suscettibili anche di una crescita<sup>(23)</sup>: infatti, a mano a mano che procede la cessione ai clienti si riduce la disponibilità di nuove cessioni, cioè di nuove entrate, salvo che l'imprenditore non abbia, all'interno del proprio piano d'azienda, adottato accorgimenti idonei per poter contare su risorse adeguate, e rinnovate, nel tempo<sup>(24)</sup>. Andrebbe anche considerato l'elemento fiscale consistente nell'esigenza di contabilizzare pro-rata annuale l'entrata riscossa inizialmente in un'unica, come ben fanno i gestori di cimiteri particolari storici<sup>(25)</sup>, e gli effetti che ciò comporta sulla capacità di spesa e di investimento. Infatti, i cimiteri hanno caratteristiche di durata rilevante legati sia a ragioni "tecniche", ad esempio i tempi di scheletrizzazione dei cadaveri, ma e soprattutto a ragioni che si collocano su tutt'altri piani rispetto a quelli comunemente imprenditoriali, sul piano degli affetti, dell'elaborazione del lutto, della memoria individuale e sociale dei defunti, cioè risentono di un complesso di elementi che produce l'esigenza di tempi particolarmente lunghi, tendenzialmente fino ad un esaurimento spontaneo di questi fattori antropologici. L'imprenditore per altro deve fare i conti con i parametri dell'economia e con la specifica natura dei cimiteri che fa sì che la curva dei costi sia inversamente proporzionale alla

curva della propensione alla spesa da parte dei clienti<sup>(26)</sup>. Ne consegue che per assicurare l'esercizio dell'attività d'impresa, la sua continuità nel tempo si rende necessario fare ricorso a rapporti contrattuali che consentano di disporre di flussi di entrata abbastanza costanti nel tempo, se non, possibilmente, in incremento, cosa che sembra proprio scontrarsi con la progressiva, seppure lenta, diminuzione della propensione alla spesa dei clienti. Nel passato, si è sostenuto, e non in termini pregiudiziali, che i privati non potrebbero essere titolari, proprietari di un cimitero proprio sulla base di queste considerazioni del tutto economico-finanziarie nel senso che i comuni riescono a farlo "truccando" i parametri economico-finanziari: nella realtà, non si tratta di un "trucco" intenzionale, ma di un effetto della differenza della logica di bilancio<sup>(27)</sup>, in cui è forte, quasi assoluta, la separazione, l'impermeabilità tra parte corrente e parte in conto capitale, sia sul versante delle entrate che delle spese, così che le entrate da investimenti non possono venire impiegate in spese di parte corrente o le entrate di parte corrente non possono essere impiegate in spese in conto capitale<sup>(28)</sup>, nonché effetto del fatto che dispongono di entrate a carattere fiscale, cioè prive di collegamenti, almeno diretto, con le prestazioni<sup>(29)</sup>. Se ne ha che i comuni affrontano la gestione dei cimiteri con una logica differente rispetto a quella dell'impresa, potendo finanziare interventi con risorse di fonte diversa rispetto al ser-

<sup>(22)</sup> E, se lo fosse, ci si dovrebbe chiedere che accadrebbe nel caso in cui il cliente, divenuto proprietario, non provvedesse per la sua parte alla manutenzione del proprio sepolcro. A parte il fatto che il venditore sarebbe del tutto privo di strumenti, non si deve sottovalutare come questa evenienza, non certo improbabile, quanto meno provocherebbe una diminuzione del valore complessivo del sito cimiteriale, riducendo la sua appetibilità con una riduzione della domanda (e della remuneratività attesa).

<sup>(23)</sup> Ad esempio, per manutenzioni straordinarie, per le tinteggiature, per il rifacimento degli intonaci, per le grondaie o i sistemi drenanti delle acque meteoriche o per altri interventi variamente necessari nel tempo, non senza sottovalutare la tematica dello smaltimento dei rifiuti cimiteriali classificati come speciali.

<sup>(24)</sup> Per altro tali accorgimenti risultano non sempre adeguatamente, o sicuramente, efficienti essendo esposti alla variabilità dei mercati e costituendo, a loro volta, un possibile fattore di costo.

<sup>(25)</sup> Cioè, preesistenti all'entrata in vigore del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265.

<sup>(26)</sup> E, probabilmente, la curva è decisamente meno lineare di quanto da questa affermazione non traspaia.

<sup>(27)</sup> A volte, provocatoriamente, verrebbe da auspicare l'opportunità che gli enti pubblici, in primis quelli a base territoriale anche se si tratterebbe di estenderla a tutti senza distinzione, debbano fare ricorso alla struttura di bilancio che il codice civile prescrive per le imprese, in quanto solo in questo modo si potrebbe avere una comparazione tra l'ambiente pubblico e quello privato. Forse, si tratta solo di un'aspirazione, dato che il bilancio (preventivo) degli enti pubblici ha anche carattere autorizzatorio, in termini di legittimità della spesa, mentre il conto consuntivo è spesso un mero adempimento. In ogni caso, una differenza di particolare rilievo è quella che riguarda gli investimenti, spese in conto capitale, e i loro effetti sullo stato patrimoniale delle amministrazioni pubbliche, che conserva un carattere ancora prevalentemente descrittivo e non economico. E non va sottovalutato l'art. 119, comma 1 Costituzione, quale modificato dall'art. 5 L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

<sup>(28)</sup> E le scarse eccezioni a questa impostazione non sono tale da modificarne l'impianto complessivo.

<sup>(29)</sup> I "trucchi tecnici" presenti non si limitano a questi, ma ve ne sono anche altri, quali il fatto di computare le spese per il personale in "centri di costo" o "centri di responsabilità" diversi da quelli che hanno riferimento al servizio in cui il personale viene impiegato, magari dietro l'alibi delle difficoltà di una corretta imputazione, specie per il personale con funzioni promiscuamente spalmate su più servizi. I tentativi di introdurre sistemi di c.d. contabilità economica sono variamente presenti, ma vanno comunque considerati sperimentali e risentono, sempre, della differenza nella struttura dei bilanci.

vizio. Ciò determina la condizione per la quale i comuni possono attingere a risorse “fresche” anche senza strettissimi collegamenti diretti unicamente con l’attività cimiteriale, all’interno di strategie più complesse e, per certi versi, meno condizionate temporalmente, anche se ciò determina, a volte, il pericolo, sotto il profilo dell’equità, che oneri singolari siano coperti dalla fiscalità generale, il che non potrebbe più avvenire almeno dopo l’entrata in vigore dell’art. 1, comma 7.bis D. L. 27 dicembre 2000, n. 392, convertito, con modificazioni, nella L. 28 febbraio 2001, n. 26<sup>(30)</sup>. Va anche detto che, oltre ai comuni, nella realtà sussisterebbe anche un’altra tipologia di soggetti che potrebbero abbastanza analogicamente poter contare su risorse fresche e ripetute separate dai servizi offerti, cioè le organizzazioni ed entità a base religiosa, quali le parrocchie (ma non solo), ad esempio attraverso le offerte dei fedeli o altre fonti di finanziamento altrettanto scollegate, appunto, dalle prestazioni rese.

## 6. La durata nel tempo dei cimiteri

Sotto il profilo della durata dell’impresa, si deve considerare che i cimiteri costituiscono un settore di attività che tende a riprodursi, a mano a mano che si hanno le sepolture. Nel caso dei cimiteri di proprietà privata, le sepolture possono iniziare dal momento in cui il cimitero sia stato impiantato e le singole sepolture approntate per l’accoglimento delle salme. Più o meno lentamente o velocemente seguono nel tempo altre sepolture, con l’occupazione di altri posti salma fino al possibile completamento di tutti i posti salma dell’intera area cimiteriale. Ogni singola sepoltura, dalla prima all’ultima, ha una propria durata e se, astrattamente, questa dovesse essere perpetua, si avrebbe che tale condizione andrebbe garantita anche all’ultima, con ciò mantenendosi in esercizio il cimitero indefinitivamente. Tuttavia, appare maggiormente plausibile che la durata della singola sepoltura sia pre-determinata e, in tal caso, se la durata standard<sup>(31)</sup> abbia un dato valore inferiore a quello necessario al completamento di tutti i posti salma (saturazione), si potrebbe avere che le prime sepolture vengano a scadenza e lascino il posto ad altre nuove sepolture. Quanto maggiore è la forbice tra la durata e il periodo stimato di saturazione, maggiore risulta il grado di rotazione e più lontano il momento della saturazione. Se si conside-

ra l’art. 58 d.PR. 10 settembre 1990, n. 285 si cogliere con sufficiente chiarezza come i criteri di determinazione del fabbisogno siano previsti con modalità tali da consentire che la rotazione sia tale da non raggiungere mai il punto di saturazione, almeno astrattamente<sup>(32)</sup>, tanto da assicurare la sufficienza di posti salma teoricamente all’infinito o, meglio, senza limiti temporali. La disposizione per altro presenta un vizio, consistente nel partire dal presupposto che la superficie complessiva non costituisca un vincolo pre-esistente, per cui essa altro non è se non il risultato di un calcolo in conseguenza del cui risultato il comune, in quanto obbligato, determina l’area necessaria<sup>(33)</sup>, acquista, od espropria, l’area intra muros e la destina all’attività cimiteriale. Nel caso di un cimitero di proprietà privata, al contrario, l’area è in qualche modo pre-determinata, in quando deve essere di intera proprietà, inclusa l’area esterna per 200 metri dalla recinzione cimiteriale erigenda, dell’imprenditore che intende impiantare ed esercitare il cimitero e che deve essere preventivamente individuata a tale destinazione dagli strumenti urbanistici del comune. Ne deriva che il tempo di rotazione dovrebbe essere individuato a posteriori, ma questo potrebbe risultare non coerente con una sua durata a tempo indeterminato<sup>(34)</sup>. Nell’ipotesi che non vi siano inconvenienti od alterazioni rispetto ai tempi effettivi di scheletrizzazione e a condizione che il turno di rotazione sia rispettato coerentemente, ogni mutamento della durata delle sepolture incide sull’equilibrio, così che un prolungamento della durata altera

<sup>(32)</sup> Tuttavia, possono intervenire fenomeni che alterino questo obiettivo, come ad esempio quando la struttura del terreno non consenta l’ordinaria scheletrizzazione entro il turno ordinario di rotazione.

<sup>(33)</sup> Inclusa la fascia di rispetto, che può anche non essere di proprietà comunale.

<sup>(34)</sup> Giusto per cogliere la portata del problema dell’ingombro di un cimitero si ipotizzi, del tutto accademicamente, un cimitero ad esclusivo sistema d’inumazione (così da non dover prevedere la riserva dell’area necessaria per le inumazioni delle salme provenienti da tumulazioni, una volta che queste vengano a scadenza), ipotizzando una capacità ricettiva di 100 sepolture annue e, sempre accademicamente ipotizzando che non vi siano viali, vialetti od altro, se non lo spazio interfossa prescritto, che eventuali servizi (depositi, spogliatoi, docce, ecc) e la camera mortuaria siano indebitamente esterni alla recinzione, che la recinzione stessa non abbia spessore, ecc. cioè che non vi siano tare, è necessario disporre di 1.500 fosse, per una superficie netta ed utile di 5.265 metri quadrati. Grosso modo, un rettangolo da 105,30 metri per 50,70 metri (che da quale fosse in più, cioè 1.521). Se si considera la fascia di proprietà esterna per il raggio di 200 metri, il rettangolo di proprietà diventa, grosso modo, della dimensione di 505,30 x 450,70, cioè solo ... 22 ha 77 ca 38 a (situazione, quindi, particolarmente inefficiente, dato che risulta intuitivo come l’incidenza della fascia di rispetto tenda a diminuire con il crescere dell’area utilizzabile all’interno del recinto cimiteriale). Le 1.500 fosse teoriche totali, corrispondenti ad una domanda di 100 sepolture annue, tra l’altro risentono della velocità di accoglimento nel cimitero.

<sup>(30)</sup> Con il quale, tra l’altro, si sono rese onerose prestazioni storicamente a carico dei comuni.

<sup>(31)</sup> Per ragioni di semplicità, si ipotizza che tutte le sepolture abbiano la medesima durata, anche se questa potrebbe essere diversificata secondo criteri complessi.

l'equilibrio o preconizza un punto di saturazione tanto più prossimo quanto sia maggiore. Ricorrendo alla tumulazione, si hanno tempi di scheletrizzazione ben maggiori, ma anche l'esigenza di disporre comunque di un'area adeguata per l'inumazione successiva alla scadenza, determinando ulteriori elementi di complessità, ma soprattutto rendendo ancora maggiormente probabile la prospettiva della saturazione. E, una volta raggiunta la saturazione, il cimitero deve continuare a funzionare, seppure in termini di mera conservazione per un periodo pari alla durata delle sepolture incrementato del 50% , considerando che anche l'ultima sepoltura deve usufruire della durata contrattuale. Nel frattempo, più o meno lentamente in relazione alla velocità iniziale di accoglimento, il cimitero viene progressivamente a svuotarsi, perdendo così di attrazione da parte dei clienti, ma l'imprenditore ha, come già visto, di continuare ad assicurare il buono stato di manutenzione complessiva e, finalmente, cessata anche l'ultima sepoltura ed il periodo inerziale, pari al 50 % della durata ordinaria, successivo, provvedere alla messa in pristino e a quant'altro necessario perché l'area possa essere destinata ad altro uso <sup>(35)</sup>. Tralasciando l'ipotesi della saturazione ed ipotizzando che l'imprenditore proprietario del cimitero imposti le proprie strategie aziendali in modo da assicurarsi l'equilibrio e la continuità della capacità di rispondere alla domanda dei clienti, l'esercizio dell'attività cimiteriale potrebbe teoricamente continuare all'infinito, anche per il fatto che la capacità di accogliere nuove sepolture assicura costanza alla remuneratività dell'impresa, forse ne è la condizione, in un certo senso vincolando l'imprenditore all'attività, dal momento che ogni nuova sepoltura accolta sposta in là nel tempo gli obblighi contrattuali dell'imprenditore stesso. La situazione che ne esce è quella che l'impresa cimiteriale, una volta avviata e se correttamente impostata, preclude essa stessa ogni possibilità di cessazione. Non va dimenticato che, qualora comunque sorgesse una intenzione in questo senso, l'imprenditore potrà porla effettivamente in essere solo successivamente al decorso di un termine sopraindicato del 50 % successivo alla durata dell'ultima sepoltura che ha accolto, anzi ben oltre. A questo punto, ci si chiede quanto possa essere sostenibile che un'impresa economica abbia il vincolo contrattuale di non avere limiti temporali, di doversi esplicare in perpetuo.

Dovremmo anche porre altre questioni, come quella che riguarda le obbligazioni contrattuali in caso di

<sup>(35)</sup> Magari attendendo l'operatività della necessaria variante agli strumenti urbanistici, che potrà essere iniziata ad essere istruita solo dopo che sia perento il termine del tutto finale del 50 % della durata dell'ultima sepoltura, una volta che questa sia scaduta.

inadempienza o di insolvenza dell'imprenditore, che non appaiono semplici e di immediata soluzione, salvo non pensare a forme di garanzia esterne, ad esempio attraverso un sistema assicurativo, un fondo di garanzia o altro, aspetti che, per altro, hanno in comune elementi di onerosità che necessariamente gravano sull'imprenditore o, a valle, sui corrispettivi dei servizi e prestazioni dell'attività cimiteriale.

### 7. La questione del titolo ad essere accolti nei cimiteri di proprietà privata

Dal momento che i cimiteri di proprietà privata vengono ad assumere la connotazione dei sepolcri privati fuori dai cimiteri, si ricava anche la conseguenza che la sepoltura in essi sia soggetta, coltre che all'autorizzazione alla sepoltura nel cimitero (autorizzazione all'inumazione o autorizzazione alla tumulazione, ai sensi dell'art. 74 D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396, anche al nulla-osta del sindaco <sup>(36)</sup>, che viene rilasciato successivamente all'accertamento del fatto che la salma avesse diritto, titolo a ricevere sepoltura nel sepolcro privato fuori dal cimitero.

Trattandosi di un cimitero di proprietà privata, è del tutto palese come il titolo, o diritto che lo si voglia chiamare, sorge da un rapporto contrattuale di diritto privato, cosa che importa che la prova documentale della sua sussistenza sia prodotta in fase istruttoria del rilascio del nulla-osta, presumibilmente, dal punto di vista del procedimento, contestualmente all'istanza intesa ad ottenere il rilascio del nulla-osta stesso <sup>(37)</sup>: ne consegue, quindi, che l'atto pubblico con cui viene a costituirsi il rapporto contrattuale venga posto in essere e rogato dal notaio non solo prima della sepoltura, ma prima del rilascio del nulla-osta, prima della domanda per ottenere questo nulla-osta, dando origine a situazioni ben comprensibili in relazione ai tempi ordinari della sepoltura. Del resto, non sembra ipotizzabile che possa farsi ricorso ad un contratto preliminare, dal momento che questo richiede la stessa forma del contratto definitivo, a pena di nullità <sup>(38)</sup>. Probabilmente, minore complessità di procedimento si potrebbe avere

<sup>(36)</sup> Leggi: del dirigente o, per i comuni privi di figure dirigenziali, del responsabile dell'ufficio o del servizio, alla luce delle disposizioni di cui all'art. 107, commi 3 e seguenti D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

<sup>(37)</sup> Sia l'istanza di rilascio del nulla-osta, sia il nulla-osta stesso sono soggetti alle disposizioni di cui al D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642 e successive modificazioni ed integrazioni, e del D.M. (Finanze) 20 agosto 1992, in quanto espressamente previsti all'interno della Tariffa, Parte I Allegato A al citato D.P.R. 642/1972.

<sup>(38)</sup> Art. 1351 C.C.

nel caso in cui il rapporto contrattuale riguardi sepolture pluriposte per cui esso sia già stato precedentemente posto in essere, caso nel quale la mera copia autentica rilasciata dal notaio rogante consente un'accelerazione dei procedimenti istruttori finalizzati al rilascio del nulla-osta, con la sola osservazione che, in questo caso, dovrà essere valutato il fatto se la durata residua del rapporto contrattuale già precedentemente posto in essere risulti congrua con i tempi di scheletrizzazione delle salme, in relazione alla tipologia di sepoltura richiesta.

La prospettiva dell'impianto e dell'esercizio di un cimitero di proprietà privata si viene a dover misurare con una serie ampia, complessa ed articolata di effetti e previsioni che devono adeguatamente essere tenute presenti e, certo, nulla vieta che il legislatore possa anche introdurre modifiche legislative alle norme esistenti, ma si tratta di modifiche di notevole ampiezza e svolgentisi in più ambiti tanto da far dubitare seriamente che rimanga pur sempre qualche situazione imprevista e non valutata, specie se l'intervento modificativo avvenga sotto la spinta di qualche scelta pre-giudiziale.

In ogni caso, emerge del tutto prioritaria la questione degli strumenti per assicurare che il cimitero, una volta impiantato ed avviato l'esercizio, possa continuare a farlo, anche in termini di tutela dei clienti, aspetto che qui, intenzionalmente, non viene affrontato, ma che non va sottovalutato minimamente, la cui definizione non può essere rinviata, dal regolamento, ad altro provvedimento, come se si trattasse di un aspetto secondario ed irrilevante.

## 8. Gli aspetti culturali

Oltre agli aspetti già visti, la prospettiva dell'impianto ed esercizio di cimiteri di proprietà privata, non può sottovalutare aspetti che si collocano su piani del tutto diversi, quelli culturali, quelli antropologici, che si collegano al lutto e ai suoi riti. Si è avuto modo di mettere in evidenza a proposito dell'ipotesi delle funeral home come essa sorga da un'esigenza di dare una risposta ad un bisogno rituale che la c.d. ospedalizzazione della morte ha evidenziato, con la sottrazione ai luoghi tradizionali dei riti di separazione (famiglia, chiesa) in favore di luoghi dedicati, spesso poco idonei a questa funzione. Un discorso fortemente analogo va tenuto presente anche per la sepoltura che non costituisce solo un modo di assicurare la scheletrizzazione dei cadaveri, ma che è densamente ricoperta da aspettative antropologiche e culturali, essendo un luogo della memoria sia individuale che sociale (come famiglia, come comunità). Quando, con altre

angolazioni, si mettevano in evidenza le problematiche delle durate delle sepolture, ci si riferiva anche al fatto che queste non sono influenzate unicamente dai tempi "tecnici" necessari alla scheletrizzazione dei cadaveri, ma principalmente dalla sensibilità sociale sulla durata della memoria. E qui è facile immaginare che le durate attese dai clienti siano in qualche modo comparabili con quelle, in genere ben maggiori dei tempi "tecnici", proprie del sistema cimiteriale esistente, cioè quello comunale e, laddove presenti, delle confraternite. Ma se le durate delle concessioni comunali sono o sono state del tutto eccessive ciò è stato dovuto non solo ad una sottovalutazione delle esigenze cimiteriali in una prospettiva temporale adeguata, ma anche come risposta ad una cultura che tende alla conservazione senza limiti, perpetuità, in quando i familiari hanno difficoltà ad ammettere che la salma del proprio caro estinto possa essere "dimenticata". O, almeno, questa è la prospettiva psicologica al momento della sepoltura: Quante volte, in questa fase, si vedono iscrizioni o simili del tipo: ... ti ricorderemo per sempre ..., ... vivrai per sempre nell'al di là..., ... sarai sempre nei nostri cuori ..., ... veglia per sempre su di noi ..., ecc. e mai espressioni a termine (... ti ricorderemo per \_\_\_ anni ...). La memoria ed il lutto non sono infiniti<sup>(39)</sup>, vi è oggettivamente un calo nel tempo, ma nessuno dei familiari, al momento della sepoltura, è disposto psicologicamente ad ammettere questo degrado del lutto e della memoria del defunto. Si tratta di un fattore che porta a un incremento delle durate attese da parte dei clienti che può influire sulle previsioni aziendali dell'imprenditore, a volte anche condizionandolo, e che vanno affrontate avendo una visione del tutto globale attorno al funzionamento dell'attività cimiteriale, in quanto un errore di valutazione della condizione di equilibrio del cimitero di proprietà privata determina effetti imprenditorialmente insostenibili. Come si vede, l'esercizio dell'attività cimiteriale importa valutazioni svolgentesi su più ambiti e richiede la previa valutazione di numerosi e diversissimi aspetti, molti dei quali su piani del tutto diverso da quelli economico-finanziari.

<sup>(39)</sup> Pensiamo ai termini per portare il lutto, quando se ne faceva ricorso, a volte ostentazione.