

Attualità Ancora sul “caso Padova” in merito alla collocazione di urne cinerarie fuori dai cimiteri e “luoghi della memoria”

di Carmelo Passalacqua (*)

Premessa

Nel numero precedente della rivista, nel corso di un ampio e articolato pezzo che affrontava anche, e soprattutto, gli aspetti giuridici, avevamo dato conto di una iniziativa partita a Padova, ma che, secondo le intenzioni dei promotori, avrebbe dovuto essere destinata ad una riproposizione anche in altri Comuni: ossia l'istituzione dei “luoghi della memoria”, ovvero di depositi per la custodia, per conto degli affidatari, di urne cinerarie. In quel contesto, prendendo spunto dagli articoli di stampa, avevamo riportato lo stupore e le proteste degli abitanti degli appartamenti vicini, posto che detti luoghi sono sorti in pieno centro cittadino, in complessi residenziali, che da un giorno all'altro, si sono trovati quale dirimpettaio una sorta di “cimitero” (di sole urne secondo la precisazione dei promotori), la decisa presa di posizione di Sefit, rispetto ad una iniziativa palesemente al di fuori del contesto normativo vigente, imperniato sulla demanialità dei cimiteri (di qualunque dimensione o funzione in esso svolta, ivi compresi, quindi, i cosiddetti cimiteri di sole urne, come si configurano le strutture *de quo*) e avevamo precisato come la questione fosse in divenire, essendo intervenuti i primi pronunciamenti, in sede giudiziaria, ed essendo ancora pendenti, presso sedi diverse, vertenze varie.

Per comodità, senza, peraltro, dilungarci ulteriormente sugli approfondimenti giuridici e normativi fatti in precedenza e ai quali, ovviamente, si rimanda, ritengo opportuno ricordare in questa sede, per estrema sintesi, le fonti che regolano il vigente assetto cimiteriale e ne stabiliscono i principi invalidabili ed, in particolare, il testo unico delle leggi sa-

nitarie (R.D. 27 luglio 1934, n. 1265) che stabilisce, sostanzialmente, che tutti i morti (ivi compresi resti mortali e ceneri) vadano seppelliti e custoditi nei cimiteri, il Codice Civile che assoggetta i cimiteri al regime della demanialità (e, quindi, allo stato non possono esistere cimiteri privati) e il regolamento di polizia mortuaria (D.P.R. 285/90) che disciplina nel dettaglio presupposti e modalità operative per le due fattispecie di sepolture fuori dai cimiteri consentite: ovvero le tumulazioni in sepolcri privati o cappelle gentilizie e le tumulazioni privilegiate. In questo riepilogo delle norme non può, ovviamente, mancare un accenno alla L. di principi n. 130/2001, analizzata accuratamente nel precedente articolo, che ha introdotto, nell'ordinamento, l'istituto della dispersione delle ceneri in natura e della conservazione da parte dei familiari dell'urna cineraria presso la propria abitazione (affidamento familiare) e un richiamo alle varie leggi regionali, parecchie delle quali, disattendendo i principi della stessa L. 130/2001, hanno disciplinato in maniera diversa e variegata i nuovi istituti, introdotti dalla legge di principi, trasformando, in particolare, l'“affidamento familiare” in “affidamento personale” o “conservazione in ambito privato”, cosa che ha ingenerato non poca confusione e una applicazione difforme di tale istituti tra una regione e l'altra e che sicuramente ha favorito il sorgere di iniziative del tipo di quella di cui ci stiamo occupando.

Poiché, come vedremo più avanti, la vicenda “Padova” ha avuto, e sta avendo, degli sviluppi di una certa importanza e di sicuro interesse riteniamo opportuno ritornare sull'argomento per un aggiornamento dei fatti e per ulteriori valutazioni.

L'evoluzione della vicenda

Sul "Mattino di Padova" del 12 maggio scorso un articolo dal titolo: «CIMITERI PRIVATI ADDIO. GLI AFFITTI COSTANO TROPPO» annuncia nel sottotitolo che «A fine mese saranno chiusi tutti i luoghi della memoria a partire da quello di Mortise. Il titolare accusa il Comune: "Troppi ricorsi e nessun dialogo, così ci ha affossato"».

Nel contesto dell'articolo, il giornalista precisa che, entro la fine di maggio, i luoghi della memoria, inaugurati a partire dal settembre dello scorso anno, in vari quartieri della città (cinque) verranno smantellati e chiusi; riporta, poi, oltre alla "grande soddisfazione" degli abitanti di Mortise ed, in particolare, del comitato costituitosi contro il cosiddetto "cimitero privato" per la notizia della chiusura di tale attività, le dichiarazioni del titolare della società "Memoria srl" che tiene a sottolineare come la situazione fosse diventata insostenibile, avendo dovuto pagare gli affitti dei cinque locali dal settembre dello scorso anno, senza alcun ritorno economico e che pertanto si è trovato costretto a liberare detti locali in attesa "che si dipani la vicenda giudiziaria per poter tornare a lavorare". Viene, quindi, ricordato come sulla vicenda siano in corso due vertenze in sede giudiziaria, cosa di cui ci occuperemo più approfonditamente più avanti, e riportate le accuse del titolare della società al Comune di Padova che "non li ha mai voluto incontrare per aprire un dialogo, ma che li ha portati allo sfinimento giocando sui tempi tecnici della giustizia amministrativa". Precisa, altresì, come le uniche "resistenze" della popolazione fossero giunte solamente da Mortise e che, comunque, "erano disponibili a trasferirsi da quel condominio se solo l'amministrazione fosse stata disponibile a parlare" e critica, infine, l'operato dell'amministrazione per la sottigliezza con cui ha proceduto alla modifica regolamentare che "non vieta l'istituzione dei luoghi della memoria, ma vieta alle famiglie dei defunti di portare le urne in luoghi diversi dal cimitero o dalla propria abitazione", argomentazione alquanto banale e superficiale rispetto alla quale risulta piuttosto ozioso contro-argomentare: è ovvio che l'azione vietata è quella di portare le urne fuori dai posti previsti dalla legge e, pertanto, non dovrebbe neanche esistere un luogo in cui si possano tenere le ceneri in violazione della legge; per banalizzare è come se uno aprisse un negozio per la ricettazione di merce di dubbia provenienza: l'illegalità sta proprio nell'azione di ricettazione e non nel luogo in cui si esercita.

La vicenda, come già ricordato, è incominciata un po' in sordina, nel mese di settembre dello scorso

anno, con l'apertura nel Comune di Padova di cinque locali destinati alla conservazione delle ceneri per conto terzi, ed è esplosa nei mesi successivi, quando è incominciata la protesta dei condomini vicini, soprattutto per quanto riguarda la frazione di Mortise, dove è stato costituito anche un apposito comitato con lo scopo di osteggiare l'iniziativa. Non sappiamo se l'iniziativa diretta all'apertura dei suddetti locali sia stata preceduta o meno da apposita richiesta o comunicazione più o meno formale e se, in qualche modo, abbia avuto, in un primo momento, un tacito o espresso avallo da parte di qualche ufficio, magari del settore economico o urbanistico con scarsa dimestichezza con i problemi riguardanti il settore funerario e cimiteriale, avallo che, ad un successivo approfondimento, si è rivelato, poi, affrettato e inopportuno, tanto da indurre il Comune ad una inversione di marcia; risulta, infatti, estremamente difficile ipotizzare che, di punto in bianco, una società investa risorse ed energie senza una verifica preventiva della fattibilità giuridica del progetto, dubbi confermati, poi, anche dal comportamento successivo della società: difatti anche se nell'articolo citato prima si affermava fra l'altro che il "servizio privato (esattamente con le urne realizzate da Memoria) esiste già in altre regioni d'Italia" cosa che, invece, allo stato non ci risulta, è vero, però, che detta società sta cercando o quantomeno ha cercato nei mesi scorsi, all'indomani della prima sentenza che le dava ragione, di esportare l'iniziativa in altri Comuni di altre regioni. In questi casi non ha provveduto però *tout court* all'apertura dei locali in parola, ma si è preoccupata di richiedere ai Comuni interessati una sorta di autorizzazione (definita testualmente "richiesta nulla osta e autorizzazione a procedere"); oltre a Trento dove ho trattato personalmente la questione, la richiesta dello stesso tenore, in cui peraltro viene precisato che trattasi di una "custodia per conto dei familiari affidatari", mi risulta essere stata inviata anche a Bolzano e ad altri Comuni. Per completezza di informazione si rimanda alla lettura della richiesta integrale pervenuta al Comune di Trento unitamente alla garbata, ma decisa risposta circa l'improcedibilità della richiesta da parte del Comune di Trento, allegata in appendice al presente articolo. Dello stesso tenore anche la risposta inoltrata dal Comune di Bolzano alla società Memoria srl.

Dopo che il caso ha assunto una valenza pubblica, con la protesta dei comitati, gli articoli sulla stampa locale, la presa di posizione di SEFIT, il Comune di Padova ha provveduto con deliberazione del consiglio comunale del 30 novembre 2015 n. 84 alla mo-

difica del regolamento dei servizi cimiteriali, ivi compreso l'art. 52 "Affidamento dell'urna per la conservazione in abitazione" prevedendo al punto 3 che non è consentito all'affidatario in nessun caso di demandare a terzi la conservazione dell'urna cineraria. Tale previsione è ulteriormente rafforzata dall'assunto secondo il quale tale divieto vige anche in presenza di espressa volontà manifestata in vita dal defunto.

Nel frattempo alcuni privati hanno proposto ricorso d'urgenza al tribunale di Padova contro il diniego del Comune alla richiesta di deposito di un'urna cineraria presso uno dei locali allestiti a tale scopo da Memoria srl.

Con una ordinanza cautelare il giudice designato del tribunale di Padova ha accolto l'istanza dei ricorrenti che hanno così potuto depositare, dopo qualche giorno, l'urna presso uno dei "luoghi della memoria".

Avverso tale ordinanza il Comune di Padova ha proposto reclamo per difetto di giurisdizione da parte del giudice ordinario, trattandosi di questione amministrativa e, quindi, di competenza del tribunale amministrativo regionale: il reclamo è stato accolto e, conseguentemente, nella causa di merito, per la conferma dell'ordinanza, è stata dichiarata l'estinzione del procedimento, per difetto di giurisdizione.

In sede amministrativa la società Memoria srl, ha proposto, poi, ricorso al Tar del Veneto per l'annullamento della norma regolamentare relativa all'affidamento delle ceneri soprarrichiamata, formulando, contestualmente, istanza sospensiva, istanza che però è stata poi rigettata con ordinanza del 17 marzo 2016.

Memoria srl ha impugnato tale ordinanza avanti al Consiglio di Stato. L'udienza per la discussione dell'impugnazione è stata fissata all'8 settembre davanti alla quinta sezione.

Questi, per sommi capi, i fatti e la tempistica che, intanto, ha indotto, in attesa dei pronunciamenti di merito, la società a smantellare e chiudere i locali precedentemente approntati per non andare ulteriormente incontro a spese per affitti di locali non compensati da introiti.

Sostanzialmente, un primo ricorso presso il tribunale civile, da parte di privati, contro il diniego di autorizzare la custodia delle ceneri di un proprio familiare, presso uno dei locali allestiti da Memoria srl, dopo un primo parziale accoglimento, con ordinanza del giudice, è stato dichiarato estinto, per difetto di giurisdizione. Risulta pendente, invece, presso il Tar del Veneto il ricorso presentato dalla società

Memoria srl avverso la modifica regolamentare, adottata dal Comune di Padova, in ordine alla disciplina degli affidamenti familiari delle ceneri da cremazione, così come risulta pendente presso la quinta sezione del Consiglio di Stato l'istanza sospensiva, promossa sempre da Memoria srl e rigettata dal Tar del Veneto, e la cui trattazione è prevista nel mese di settembre. Non mancheremo di aggiornare sugli ulteriori sviluppi.

Conclusioni

Che dire? Certamente non possiamo nascondere una certa soddisfazione per il pronunciamento del tribunale, circa il difetto di giurisdizione, che, di fatto, ha annullato gli effetti della prima ordinanza che aprivano un varco pericoloso, nell'attuale assetto della gestione cimiteriale, andando ad intaccare il principio della demanialità, e auspichiamo che anche le discussioni di merito e le decisioni degli organi di giustizia amministrativa vadano nel senso della salvaguardia delle norme in vigore. E si badi bene, per non essere male interpretati o fraintesi, questa posizione non va intesa come una contrarietà di fondo, o un osteggiamento, a tutti i costi, dell'iniziativa privata; io stesso, in altre occasioni, ho avuto modo di elogiare le lodevoli iniziative dell'imprenditoria privata laddove sono riuscite a colmare dei vuoti, con l'offerta di servizi che il pubblico, per una serie di motivi, non era in grado di offrire e quando li offre, il servizio risulta essere piuttosto scadente (mi riferisco, a titolo esemplificativo, ma non esaustivo, alle camere mortuarie che, talvolta, non consentono di vegliare il proprio caro con la serenità e la tranquillità che il momento richiede; e, allora, sono il primo a dire che ben vengano le funeral house, attraverso le quali i parenti dolenti possono usufruire di un servizio di qualità, che, altrimenti, nessun altro sarebbe in grado di erogare).

Nel caso specifico, però, la questione è profondamente diversa: qui si va a mettere in piedi una iniziativa che, a mio avviso, è fuori dal contesto normativo, in quanto va ad intaccare i principi cardini dell'assetto cimiteriale ed in primis il regime della demanialità dei cimiteri. Qui si tratta del rispetto delle leggi e delle regole: è vero che talune leggi regionali, storpiando i principi della L. 130/2001, hanno ingenerato non poca confusione, favorendo interpretazioni ed applicazioni difformi, ma è sempre vero, che, piaccia o meno, che le norme primarie assoggettano i cimiteri al regime della demanialità.

Pertanto, al momento, e fino a quando una norma di rango superiore non prevederà diversamente i cimiteri, ivi compresi quelli di sole urne, sono e restano beni pubblici demaniali e così non possono esistere cimiteri privati o luoghi di custodia di ceneri per conto terzi che altro non sono se non cimiteri di solo urne.

Se un domani il legislatore vorrà fare una inversione di rotta, ritornando ad una gestione privatistica dei cimiteri, come nel periodo ante riforma napoleonica, una qualunque associazione, società o impresa o perché no anche la Chiesa che l'ha fatto per diversi secoli prima dell'editto di Saint Cloud, potrà proporsi nella conduzione delle aree sepolcrali e noi ne prenderemo semplicemente atto. Ma ciò deve essere scritto chiaramente in una apposita legge, così come dovrà essere scritto chi e con quali fondi dovrà gestire i dismessi cimiteri pubblici.

Per adesso le regole sono queste e noi, come detto anche in altre circostanze, abbiamo l'obbligo di ri-

spettarle e di vigilare affinché non vengano violate; chiudo con l'auspicio che la tanto attesa riforma del settore possa essere approvata in tempi brevi e possa fare chiarezza su alcuni passaggi attualmente di dubbia interpretazione e oggetto di applicazioni difformi. Non posso, in ultimo, sottrarmi al consueto invito ad una riflessione sul nostro ruolo di erogatori di un pubblico servizio e sulla necessità di adeguare le nostre offerte alle mutate esigenze degli utenti, cercando di interpretare e soddisfare la nuova domanda latente, prima che venga intercettata da altri, con iniziative più o meno lecite.

(*) *Responsabile dei Servizi Funerari del Comune di Trento*

Memoria s.r.l.
Villa Estense (PD)

Comunicazione inoltrata Via PEC

Spett.le

Comune di Trento, Assessorato ai Servizi Demografici e Cimiteriali – via PEC: protocollo.comune.tn@cert.legalmail.it
Comune di Trento, Settore Servizi Demografici e Cimiteriali – via PEC: servizidemografici.comune.tn@cert.legalmail.it

Oggetto: Richiesta nulla osta ed autorizzazione a procedere

La Scrivente Società Memoria s.r.l, con sede a Villa Estense(Pd) in Via Enrico Fermi n.8 – C.F. e P.IVA 04854400282, avrebbe intenzione di istituire nel territorio del Comune di Trento un nuovo servizio rivolto al cittadino.

Si tratta della possibilità, offerta ai cittadini residenti e non, di custodire per conto dei familiari affidatari le urne contenenti le ceneri dei loro cari defunti all'interno di ambiti appositamente studiati e predisposti denominati "Luoghi della Memoria".

I Luoghi della Memoria avrebbero connotazione in edifici già esistenti, dislocati in diversi quartieri cittadini, con destinazione d'uso commerciale o comunque non abitativa, dotati dei massimi livelli di sicurezza con videosorveglianza e allarme attivi 24 ore su 24 e collegati con un istituto di vigilanza privato.

I locali così strutturati prevedono al loro interno dotazioni di accoglienza per i visitatori e l'installazione di strutture cinerarie a colombario atte ad accogliere le urne in stabile destinazione e garantite contro ogni possibile profanazione.

Si richiede pertanto relativo nulla osta ed autorizzazione, a procedere per il servizio che si ha intenzione di istituire.

La Società Memoria s.r.l. si dichiara fin d'ora disponibile a fornire tutte le ulteriori informazioni e/o chiarimenti che le venissero richiesti e a prendere in considerazione eventuali prescrizioni o indicazioni di Codesta Spettabile Amministrazione.

Nell'attesa, porge con l'occasione cordiali saluti.

Villa Estense, li 20 aprile 2016

MEMORIA s.r.l.
Il Legale Rappresentante
Oscar Rossi



COMUNE DI TRENTO
Servizio Servizi Funerari
Via Madruzzo, 6 – 38122 Trento
Servizi_funerari@comune.trento.it

Trento, 11 maggio 2016

Spett.le

Memoria s.r.l.

Oggetto: **Richiesta di data 20 aprile**

Con riferimento alla nota di data 20 aprile 2016 con la quale codesta spett. società chiede il rilascio di un non meglio identificato “nulla osta ed autorizzazione a procedere” per “l’istituzione di un nuovo servizio rivolto al cittadino” ovvero la possibilità di custodire per conto degli affidatari le ceneri da cremazione in appositi luoghi denominati “luoghi della memoria” risulta preliminarmente necessario inquadrare la questione nel vigente contesto normativo.

Prima dell’avvento della legge n. 130/2001 “Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri” le uniche possibilità consentite per la conservazione di ceneri e resti mortali fuori dai cimiteri erano quelle previste dagli art. 101 e segg. del D.P.R. 285/90 e cioè i sepolcri privati fuori dai cimiteri per la cui realizzazione sono previsti precisi e pregnanti requisiti anche di tipo urbanistico ivi comprese le fasce di rispetto e le cosiddette “tumulazioni privilegiate” ex art. 105 del D.P.R. citato per persone “benemerite” previa apposita autorizzazione a seguito di rigorosa istruttoria.

Non erano ammesse altre fattispecie di conservazione fuori dai cimiteri, potendosi anzi ravvisare in questa eventualità le ipotesi delittuose previste e punite dall’art. 411 del codice penale (distruzione, soppressione o sottrazione di cadavere).

La citata legge 130/2001, che si configura come una legge di principi, come affermato anche dal Consiglio di stato con il parere n. 2957/2003, ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico gli istituti della dispersione e dell’affidamento familiare delle ceneri rimuovendo l’illiceità penale nei casi in cui autorizzate secondo i dettami della legge medesima.

Per quanto riguarda l’affidamento delle ceneri, la legge parla chiaramente ed esplicitamente di “affidamento ai familiari” e non anche a terze persone e il Consiglio di Stato nel parere richiamato ha precisato che la legge 130 pur configurandosi come una legge di principi e pertanto in alcuni passaggi non immediatamente applicabile, per quanto riguarda l’affidamento la disciplina risulta “compiutamente regolata”.

Come è noto, a seguito anche della riforma costituzionale che ha trasferito le competenze in materia sanitaria alle regioni e alle provincie autonome non è intervenuta la modifica al D.P.R. 285 indicata nella legge 130 ma sono state le singole regioni o provincie autonome a stabilire con apposite leggi la disciplina di dettaglio degli istituti in parola nel rispetto ovviamente dei principi fissati dalla più volte citata legge 130; per quanto riguarda la Provincia Autonoma di Trento la L.P. n. 7/2008 all’art. 6 comma 1 disciplina la conservazione delle ceneri nel rispetto dei principi dell’ordinamento giuridico prevedendo testualmente, per quanto riguarda la domiciliamenti delle ceneri, che “le ceneri sono conservate, nell’urna conservata, dei familiari o conviventi individuati nella manifestazione di volontà scritta da parte del defunto. In mancanza di manifestazione di volontà le ceneri sono affidate su richiesta da parte degli aventi titolo a un familiare o convivente per essere custodite nella propria abitazione”.

Il dettato normativo appare piuttosto chiaro e non necessita ulteriori approfondimenti: le ceneri possono essere affidate esclusivamente ad un familiare o convivente (e non anche ad un soggetto terzo) per essere custodite nella propria abitazione (e non in un luogo di conservazione collettiva).

Per quanto sopra la richiesta di codesta spett. società, così come formulata, oltre ad essere irricevibile risulta anche improponibile in quanto fuori dal contesto giuridico di riferimento.

Se invece la richiesta è finalizzata alla realizzazione di una cappella privata fuori dal cimitero va attivata la procedura ex artt. 101 e segg. D.P.R. 285/90 con il rispetto delle prescrizioni ivi previste e investendo della questione gli uffici tecnici preposti ricordando altresì come nelle sepolture private vige lo *ius sepulchri* e cioè il diritto di sepoltura non può essere esteso *erga omnes* ma è limitato ai soli membri della famiglia a cui la cappella è intestata.

Distinti saluti

IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO
Dott. Carmelo Passalaqua