

Approfondimenti

Manutenzione dei sepolcri nei cimiteri: un'esperienza locale

di Sereno Scolaro

Premessa

In una data realtà vi era un cimitero storicamente allocato ben fuori dal centro abitato, che oltretutto aveva il vantaggio di trovarsi in prossimità di una, piccola, stazione di una linea ferroviaria abbastanza secondaria (da tempo non solo soppressa, ma altresì interessata ad una totale rimozione della sede ferroviaria, al punto che oramai pochi ne conservano memoria). Il cimitero era divenuto ormai insufficiente alle esigenze della popolazione, specie considerandosi come, localmente, si fossero avuti fenomeni di una sua crescita in conseguenza della presenza di un, allora, rilevante insediamento industriale, che assorbiva sempre crescente manodopera, con la conseguenza che si è reso necessario procedere alla realizzazione, in altro sito, di un nuovo cimitero (attualmente esistente), che disponeva di adeguata superficie per le sepolture a sistema d'inumazione, tanto più che l'area scelta sarebbe stata nelle condizioni di consentire, per il futuro, eventuali ampliamenti. Accanto alla dovuta area per le sepolture a sistema d'inumazione, il "nuovo" cimitero aveva previsto anche la realizzazione di manufatti sepolcrali destinati alle tumulazioni, questi ultimi realizzati con un impianto "a chiostro", partendo dai due lati della chiesa a servizio del cimitero, di seguito, completati questi due lati, sviluppandosi su lati loro ortogonali in modo da realizzare,

per stralci, il classico impianto rettangolare. La scelta della struttura a chiostro, attorno all'area destinata alle inumazioni, non solo ricordava le previsioni per cui i sepolcri privati nei cimiteri non erano considerati quali propriamente area cimiteriale (cfr.: art. 59 R.D. 6 settembre 1874, n. 2120 "Regolamento per l'esecuzione della legge 20 marzo 1865 sulla sanità pubblica e della legge 22 giugno 1874, numero 1964"), tenendo conto, altresì, dell'art. 58 dello stesso Regolamento, per cui "*Il terreno destinato a cimitero deve essere dieci volte più esteso dello spazio necessario pel numero presunto dei morti, che debbono esservi sepolti in ciascun anno, e dev'essere chiuso all'intorno da un muro.*". Oltretutto, una struttura simile era presente anche nel precedente cimitero, cosa che favoriva quegli elementi di percezione di una continuità tra "vecchio" e "nuovo" cimitero. Per inciso, il "vecchio" cimitero, di seguito soppresso, non era stato destinato ad altro uso, dovendosi attendere il necessario periodo di conservazione della funzione (oggi, art. 97 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, allora: art. 64 del già citato Regolamento, senza richiamare, per ragioni di brevità, i Regolamenti del 1891 e del 1892, presentando questi norme sostanzialmente analoghe): tale "vecchio" cimitero, anche per ragioni temporali, è stato, successivamente alla guerra 1915-1918, destinato a sacrario militare, quale è tuttora, traslandovi i corpi dei caduti in precedenza e già

“sparsi” in cimiteri improvvisati sulle alture interessate al conflitto (e dei quali si può tuttora cogliere traccia per la presenza di boschetti di conifere di forma rettangolare (il che esclude che si tratti di vegetazione spontanea), realizzati, a titolo di memoria, dopo il trasferimento dei caduti).

Nel “nuovo” cimitero, la realizzazione dei sepolcri privati a sistema di tumulazione, essendosi adottato l’impianto “a chiostro”, è stata realizzata attraverso l’approntamento, al di sotto del piano di calpestio dei chiostri, piano leggermente sopraelevato rispetto al piano campagna da tre gradini, di cripte sotterranee, sostanzialmente di locali promiscui da cui accedere, per la collocazione dei feretri, attraverso botole in pietra poste sulla volta di queste cripte. Tali locali promiscui avevano una capienza formale di 16 posti, cioè di 4 per ogni lato della cripta, ladove i feretri venivano allocati in verticale, utilizzando, come separatori (in funzione di prevenire che i feretri sovrastanti, generalmente più recenti rispetto a quelli già tumulati, premessero col proprio peso, cosa che avrebbe danneggiato, per schiacciamento, quelli sottostanti), supporti metallici in ferro. In alcuni, e pochi, casi (es.: situazioni d’angolo), non sempre la capienza unitaria di ciascuna cripta sotterranea rispettava l’accogliibilità di 16 feretri, ottenuta con questa modalità realizzativa. Va osservato come questa strutturazione nei sepolcri a tumulazione porti a richiamare, oggi, l’art. 106 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, e che, in pratica, fosse stata aggirata la disposizione dell’art. 76 del già citato Regolamento, che vietava la deposizione dei cadaveri nelle così dette fosse *carnarie*, sul presupposto che non vi fosse deposizione dei cadaveri, bensì si realizzasse una collocazione di feretri (...) e con le accennate metodologie. A stretto rigore, poteva argomentarsi che queste cripte sotterranee non fossero “fosse carnarie”, dato che questo termine si riferirebbe, propriamente, alla deposizione dei cadaveri senza l’impiego di cofani, come, del resto, era stata pratica cui si ricorreva in alcune realtà e, soprattutto, per la conservazione, a volte inerziale e per “tradizioni” preservatesi, di pratiche antecedenti, specie quando molto, ma proprio molto, risalenti nel tempo. Oltretutto, maggiore esplicitazione su questo aspetto, si è avuta solo con l’art. 63 del successivo R.D. 11 gennaio 1891, n. 42 (ripresa, poi, nella sostanza (dato che alcune specificazioni non incidono sulla sostanza della questione qui affrontata), dall’art. 63 R.D. 25 luglio 1892, n. 448, poi dall’art. 55 R.D. 21 dicembre 1942, n. 1880, poi dall’art. 76 D.P.R. 21 ottobre 1975, n. 803 e, infine, dall’art. 76

D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285) che ha previsto come: “I. *Nei cimiteri, oltre alla inumazione, è autorizzata altresì la tumulazione in nicchie destinate per un solo cadavere, purché scavate in roccia compatta o costrutte con buona opera muraria, intonacate internamente con cemento e chiuse ermeticamente.* II. *Lo spessore delle pareti murarie delle nicchie non potrà mai essere inferiore a centimetri quaranta.*”. Quest’ultima maggiore specificazione non era stata tenuta in considerazione per l’ovvia motivazione che, al momento della progettazione e della realizzazione dei manufatti (cripte sotterranee), essa non era neppure stata emanata, solo se si considera come i primi sepolcri così realizzati siano stati utilizzati dal 1887-1888, cioè in epoca antecedente. Inoltre, la disposizione citata è stata, presuntivamente, ritenuta applicabile per le future costruzioni, o, più probabilmente, per le future progettazioni, se si considera come questa metodologia costruttiva sia stata mantenuta fino alla piena realizzazione dell’intera cerchia chiostrale, venendosi a porre solo quando (anni ‘60 del XX sec.) l’intera area cimiteriale è stata, di fatto, duplicata, definitivamente (ma già verso gli anni ‘30 si era avviato il processo di individuazione di una tale localizzazione dell’ingresso), ri-allocando l’ingresso del cimitero dalla parte opposta, fronteggiante l’iniziale chiesa cimiteriale.

In questo contesto, merita di richiamare come le prime realizzazioni dei chiostri, e, connessevi, delle relative cripte sotterranee, sia avvenuta con una modalità che sembrerebbe avere anticipato, con tutte le differenziazioni del caso, l’attuale istituto del *project financing*, cioè “attribuendo”, per così dire, ad una determinata impresa edile la realizzazione delle costruzioni, nei vari stralci, completati i quali il comune, con propri atti, “autorizzava” i richiedenti dei sepolcri privati ad acquistare dall’impresa costruttrice, corrispondendo, direttamente ad essa, la somma prevista, in relazione alla dimensione (capienza) del sepolcro (4, 8, 16 posti). Per un certo numero di anni, i soli titoli di concessione (per usare una terminologia attuale) sono stati costituiti da queste lettere di autorizzazione all’acquisto e solo a partire dagli anni ‘90 del XIX sec. si sono avuti atti propriamente comunali, sotto il profilo amministrativo, con cui il comune “alienava in perpetuo” agli aspiranti concessionari un dato ed individuato sepolcro (va osservato come la formula utilizzata – alienazione in perpetuo – costituisca una sorta di “spia” del fatto che non fosse del tutto chiaro il rapporto che si veniva a porre in essere, dato che l’ele-

mento di temporaneità – in perpetuo – contrasta con quello dell’alienazione, che è in sé stessa un rapporto che si esaurisce istantaneamente, cioè con il passaggio dalla proprietà di un soggetto a quella di altro). Solo successivamente è stato fatto ricorso al termine, proprio, di concessioni cimiteriali.

La questione della manutenzione

Date le modalità costruttive dei sepolcri privati così realizzati e, stante che i singoli concessionari (che, per inciso, comportavano come gli spazi per le iscrizioni e monumenti di ricorso siano stati allocati sulla parete cieca dei chiostri, che assolveva altresì la funzione di muro di recinzione) erano comunque soggetti agli obblighi di manutenzione dei propri sepolcri, nel tempo si è venuta a porre la questione della ripartizione di questi oneri, in particolare per tutte le componenti promiscue, come il tetto, i piani di calpestio, i pilastri presenti nella parte “interna” (cioè, rivolti verso le aree cimiteriali a sistema d’inumazione), le pareti cieche sulla parte “esterna”, i sistemi di gronda delle acque piovane, intonaci, tinteggiature, ecc.: di fatto, con una simile modalità costruttiva, si aveva una sorta di condominio negli edifici, almeno relativamente alle numerose “parti comuni”, che, spesso, si estendeva anche all’interno delle cripte sotterranee quando oggetto di assegnazioni a più concessionari (quasi ad avere dei sub-condomini all’interno di uno più esteso, riguardante il complesso delle costruzioni realizzate con tale metodologia costruttiva).

Approssimativamente all’incirca nel 1917, il Comune ha inteso dare una soluzione alle problematiche che, ormai, stavano avendosi in conseguenza delle primigenie esigenze manutentive, individuandola, con deliberazione del consiglio comunale, nell’assunzione diretta di una tale manutenzione, ma, trattandosi di onere proprio dei singoli concessionari, prevedendo un “canone” annuale, determinato sulla base dei “posti feretro” delle singole concessioni, ritenendo questo un criterio adeguato, corrispondendo agli “interessi” dei diversi singoli concessionari, in particolare divenendo difficile individuare altri criteri che misurassero equamente le posizioni dei concessionari. Un’alternativa, avrebbe potuto essere quella di una ripartizione, parimenti proporzionale, da effettuare *ex post*, sulla base dei costi registrati di questo o quell’intervento manutentivo, ipotesi che esponeva non solo ad un improponibile esigenza di anticipazione di risorse di bi-

lancio, ma anche ad alcune aleatorietà della riscossione delle somme dovute dai singoli concessionari, oltretutto alla laboriosità di una tale riscossione a posteriori (si pensi a situazioni di concessionari, o loro famiglie, trasferitisi altrove, a concessionari defunti i cui eredi tendessero a sottrarsi ad oneri non preventivamente (in quanto originariamente propri del concessionario loro dante causa) considerati, ecc.). Un tale canone, per altro destinato a periodici aggiornamenti, non era destinato a finanziare direttamente gli interventi manutentivi da porre in essere nel singolo anno, ma a costituire, per quanto fermo il principio dell’unicità del bilancio, una sorta di “fondo”, considerando come alcuni interventi di manutenzione possano aversi con logiche di pluri-annualità e, in genere, presentare costi rilevanti, ma anche durate ultra-annuali degli interventi.

Questa modalità si è perpetuata nel tempo, anche se il suo ultimo aggiornamento si è avuto nel 1958. In questa fase, la riscossione di questa entrata, di natura patrimoniale, era affidata all’ufficio di ragioneria (quanto oggi chiamiamo: servizio finanziario), che operava distintamente sia dagli uffici comunali di polizia mortuaria e, soprattutto, dall’ufficio tecnico, che aveva titolo a valutare la progettazione e realizzazione degli interventi manutentivi. Stante il fatto che l’ultimo aggiornamento del valore del canone di manutenzione risaliva all’indicato 1958, essendo la sua misura di una tale canone era divenuta del tutto irrisoria, quasi a perdere anche una qualificazione di mero canone ricognitorio e non certo di canone adeguatamente appropriato a produrre risorse coerenti con ogni intervento manutentivo, anche se minimo, dapprima è stata introdotta una periodicità nella riscossione non annuale, ma quinquennale, e quindi adottata (1978) la scelta di consentire ai concessionari obbligativi la facoltà di richiedere una sua affrancazione, secondo i criteri dell’art. 971 C.C. (ricordando come, all’epoca, il saggio d’interesse legale fosse al 5% (art. 1284 C.C. e non come è oggi oggetto di aggiornamento sulla base del rendimento medio annuo lordo dei titoli di Stato di durata non superiore a dodici mesi e tenuto conto del tasso di inflazione registrato nell’anno), per cui la misura dell’affrancazione altro non comportava se non il versamento di una somma pari a 20 volte il canone annuale, somma risultante in ogni caso abbastanza esigua, dal momento che il canone annuale non era stato ulteriormente aggiornato (da circa 20 anni). Con questa operazione non è stato tenuto conto del fatto che, in realtà, si assumevano, abbastanza alla cieca, e senza valutazioni di sorta della

natura, ma, soprattutto, della funzione propria del canone di manutenzione *de quo*, a carico del Comune oneri che sarebbero spettati (e spettano) ai singoli concessionari, né che sarebbe venuto meno un cespite destinato, finalizzato ad assicurare, quando coerentemente gestito, le risorse per gli interventi manutentivi. Tra l'altro, una tale opzione facoltativa non è stata esercitata da tutti i concessionari, ma solo da una parte (grossomodo dai 2/3) dei concessionari.

All'incirca nei primi anni '80 del XX sec., emergendo sempre più esigenze di interventi di manutenzione, anche di una certa consistenza, il comune riprende, con indirizzo opposto a quello che sottostava dapprima alla quinquennalizzazione della riscossione e, poi, alla proposta del fare ricorso all'istituto dell'affrancazione, avendo presente come alcuni interventi di manutenzione non fossero oggettivamente ulteriormente rinviabili e, contestualmente, delle difficoltà di reperimento delle risorse necessarie. In un tale contesto, gli uffici tecnici hanno avuto modo di individuare una misura, in termini di aggiornamento, che risultava non solo coerente con il periodo di mancato aggiornamento e con il dimensionamento dei costi degli interventi manutentivi di maggiore indifferibilità, ma anche del fatto che, proprio per il tempo interessato al mancato aggiornamento periodico, ogni aggiornamento avrebbe potuto sollevare contestazioni, in particolare da parte della platea di concessionari che non avevano ritenuto di avvalersi della facoltà di richiedere l'affrancazione. In buona sostanza, la misura del canone di manutenzione poteva ritenersi equilibrata, tendendo conto di più fattori, anche non strettamente tecnici od economici/finanziari. L'ipotesi è stata valutata nel corso di più riunioni sia tra personale dei diversi uffici e assessori, sia in sede di giunta comunale, sia in sede di commissioni consiliari e, infine, di consiglio comunale, trovando un'ampia, per non dire unanime (solo una parte della c.d. opposizione ha espresso voto di astensione, argomentato sul solo fatto di essere all'opposizione, e, quindi, con il dovere di non sostenere la maggioranza), condivisione per quanto le strutture comunali segnalassero, non per contrastare l'ipotesi, ma per supportarla e per fornire agli organi di rappresentanza tutti gli elementi per una decisione, inclusi quelli che potevano essere componenti negative (che poi si sono effettivamente avute, per quanto in misura eccedente le aspettative, per altre motivazioni strumentali).

Nel momento in cui, divenuta esecutiva, la deliberazione consiliare, i diversi uffici hanno provveduto a quanto di rispettiva competenza, inclusa la predisposizione di un progetto di intervento manutentivo, da realizzare per stralci nel corso di alcuni anni, dando la priorità a quanto ritenuto di maggiore urgenza, la comunicazione ai concessionari (rimasti) obbligati del nuovo importo dovuto, in alcuni casi non vi sono state particolari reazioni, in altri aprendosi una contestazione che ha ampiamente utilizzato i *mass media* locali, a volte molto locali (strumenti da cui ogni amministrazione pubblica non può difendersi, prescindendo dalle argomentazioni per privilegiare gli assunti di una qualche parte), anche con illazioni personali (anche nei riguardi del *front office*), fino alla costituzione di un vero proprio comitato, che ha posto in essere un'intensa attività mediatica, ricorrendo anche a formule spesso mutate da altri contesti (parlandosi, es., di "tassa sul morto" ed altre amenità che non meritano cenni di sorta), fino a proporre ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, essendo perenti i termini per attivare l'azione avanti all'ordinario T.A.R. Il ricorso, con i tempi che, nel passato, si registravano nella giustizia amministrativa, specie in sede di Consiglio di Stato (nel caso chiamato all'espressione del parere per la pronuncia presidenziale), è stato deciso ben oltre un decennio dopo, al punto che, dopo un paio d'anni dalla proposizione del ricorso il comitato ha provveduto a convocare i propri aderenti, ritenendo concluso – inutilmente – il contenzioso tanto da ripartire pro quota somme residuanti dalle anticipazioni fatte per le spese giudiziarie. La decisione è stata quella di un netto rigetto delle argomentazioni dei ricorrenti, affermando la inequivoca legittimità dell'operato dell'amministrazione pubblica. Ovviamente, la vicenda ha avuto anche altri risvolti, con quelle che potremmo definire quali turbolenze organizzative, essendo fisiologico che chi rivesta cariche elettive ricorra ad espedienti per una "messa a terra" quando le scelte fatte portino ad una qualche riduzione del consenso atteso. Peraltro, decorso all'incirca un secolo dall'avvio di quest'esperienza, non è mancata l'occasione per un sostanziale superamento dell'istituto (non senza trascurare come fosse stato, in precedenza, alterata la portata dell'affrancazione, quale da computare in termini di capitalizzazione, ai sensi dell'art. 971, ultimo comma, C.C. (avendosi presente come con D.M. 13 dicembre 2017, il saggio degli interessi legali sia stato fissato, a partire dal 1° gennaio 2018, allo 0,3% in ragione d'anno).

Non è il caso di entrare nel merito delle motivazioni di questa scelta, né degli effetti che essa comporta, limitandosi a considerare come essa sia in controtendenza, favorendo istanze individuali, od individualistiche, rispetto a quelle riferibili ad una comunità.

Conclusioni

È noto come in alcune realtà (es.: provincia autonoma di Trento, Regione Emilia-Romagna, per citare solo quelli forse più noti) si stia “ragionando” su ipotesi di individuazione di canoni manutentivi, in particolare per i sepolcri in concessione perpetua (o, meglio, a tempo indeterminato), ma anche per le costruzioni sepolcrali che presentino elementi di “condomionalità” con la presenza di “parti comuni” dei sepolcri.

A prescindere da come possano svilupparsi questi orientamenti, anche in realtà in cui non siano stati ancora presi in considerazione, appare pertinente ricordare come l’art. 4, comma 2 D.M. (Interno) 1° luglio 2002 e succ. modif., preveda due tipologie di “canoni”, la prima afferente all’uso dello spazio cimiteriale assegnato, la seconda “... per il recupero delle spese gestionali cimiteriali, per ogni anno di durata della cessione in uso, pari o inferiore alla metà di cui al punto a), percepibile anche in unica soluzione, che compete al gestore del cimitero”. Per quanto la disposizione appaia, formalmente, riferita alla conservazione delle Ceneri (leggi: urne cinerarie, contenenti ceneri), essa costituisce un principio contabile di applicazione generale applicabile alle diverse tipologie di sepolcri privati nei cimiteri (Capo XVIII D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285), come risulta da “I principi contabili degli enti locali”, elaborati dall’Osservatorio per la finanza e contabilità per gli enti locali, del Ministero dell’interno, Direzione centrale per la Finanza Locale:

http://osservatorio.interno.it/principi/I_principi_contabili_EELL.pdf, ad esempio pagg. 149-151, sui ra-

tei e risconti, ma anche pag. 186, nonché, sempre del medesimo Osservatorio, le “Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali”:

http://osservatorio.interno.it/principi/20080312fin_e_post.pdf, in particolare le indicazioni rispetto al Principio contabile 3, Punto 78 (pag. 30 di queste indicazioni).

Ma tale norma si spinge oltre, considerando coerentemente quanto essa stessa definisce come “recupero delle spese gestionali cimiteriali”, che porta a dover considerare anche l’insieme delle spese di gestione dei cimiteri (es.: custodia, verde, viali, acqua anche potabile, servizi igienici per il personale e per i visitatori, rifiuti urbani così come ogni altra spesa per servizi e prestazioni proprie della gestione), che, per quanto ancora scarsamente considerata, risponde alla logica per cui le spese di gestione dei cimiteri siano destinate ad essere “recuperate”, *in primis* gravando su quanti continuo, su parte del cimitero, di una posizione particolare (il termine non è casuale, né immeditato), cioè quella di titolari di sepolcri privati nei cimiteri, dato che tale posizione comporta *de facto* una sottrazione di parte del cimitero e di risorse alla comunità locale a *pro* di una posizione privata, particolare.

Si potrebbe anche ricordare il principio affermato nel Titolo III (artt. 10–14) del Decreto imperiale (“*Décret Impérial sur les Sépultures*”), dato al palazzo di Saint-Cloud il 23 pratile XIII (16 giugno 1804), principio che non è stato, per altro, accolto nella normazione italiana post-Unitaria (ma ancora presente in alcune precedenti legislazioni di Stati pre-Unitari) in quanto nel frattempo erano mutate le condizioni di struttura, e di egemonia nella società, al punto da non ammettere condizionamenti derivanti da responsabilità sociali, che importava che le concessioni cimiteriali aventi natura di sepolcri privati nei cimiteri fossero subordinate ad un – previo – assolvimento di obbligazioni nei confronti delle componenti deboli della società.