

Linee d'indirizzo concernenti le concessioni cimiteriali

**Documento licenziato il 12/06/2024
dal Tavolo Tecnico di Lavoro Cimiteri SEFIT**

AUTORI:

Barbieri Cinzia, Bellintani Cristiana, Cergnul Eleonora, Da Ros Sandra, Donna Dario, Dusi Davide, Dusini Monica, Fassone Irma, Lo Presti Alessandra, Muggittu Antonio, Perin Cristiano, Pistolato Valentina, Rovetti Venerio, Salatino Giovanni, Squarzina Daniele, Tassone Joseph (Coordinatore Tavolo Tecnico di Lavoro Cimiteri SEFIT)

SUPERVISORE:

Scolaro Sereno (Vicesponsabile SEFIT)

ABSTRACT:

Le concessioni cimiteriali rappresentano un tema vasto e complesso con il quale tutti gli operatori cimiteriali sono chiamati a confrontarsi. Focalizzandosi sui diversi aspetti, dalle nozioni generali agli argomenti più tecnici, come la costituzione, la gestione e la cessazione, in considerazione della storia dell'istituto, della normativa, della dottrina e della giurisprudenza, il documento vuole porsi come uno strumento pratico, di agevole consultazione per gli operatori del settore per poter fornire alcune prime risposte.

Cemetery concessions represent a vast and complex topic with which all cemetery operators are confronted. Focusing on different aspects, from general notions to more technical topics such as establishment, management and termination, considering the history of the institution, legislation, doctrine and jurisprudence, the document aims to serve as a practical, easy-to-consult tool for cemetery operators to be able to provide some initial answers.

INDICE GENERALE

§ 1 – Introduzione	4
§ 2 – Nozione e aspetti generali.....	4
§ 3 – Il sistema delle fonti.....	6
§ 4 – Natura giuridica delle concessioni cimiteriali	7
§ 5 – Pre-condizioni per il rilascio di concessioni cimiteriali	9
§ 6 – La questione del “regolare atto di concessione”. L’immemoriale	10
§ 7 – Tipologie di concessioni cimiteriali.....	12
§ 8 – Finalità delle concessioni cimiteriali e loro limitazioni.....	13
§ 9 – Durata delle concessioni cimiteriali	13
§ 10 – Tipologie di concessionari.....	15
§ 11 – Gli obblighi discendenti dalla concessione cimiteriale	15
§ 12 – Il fondatore del sepolcro e le altre figure rilevanti	16
§ 13 – Il venire meno del concessionario fondatore del sepolcro	17
§ 14 – Capienza e dedizione/intestazione del sepolcro.....	18
§ 15 – Il diritto d’uso e la definizione di famiglia nelle concessioni cimiteriali	19
§ 16 – La “cessazione” della concessione cimiteriale. Considerazioni generali	20
§ 17 – Cause naturali: 1) la scadenza	21
§ 18 – Cause naturali: 2) la rinuncia	22
§ 19 – Cause naturali: 3) la soppressione del cimitero	24
§ 20 – Cause patologiche: 1) la revoca	25
§ 21 – Cause patologiche: 2) la decadenza.....	26
§ 22 – Cause patologiche: 3) l’estinzione della famiglia	26
§ 23 – La tariffa nelle concessioni cimiteriali	28
§ 24 – Concessioni cimiteriali concernenti beni soggetti a vincolo culturale	29

Abbreviazioni

c.c.	Codice civile
C.d.S.	Consiglio di Stato
Cass.	Corte di cassazione
Cost.	Costituzione della Repubblica Italiana
D.L.	Decreto-legge
D.lgs.	Decreto legislativo
D.P.R.	Decreto del Presidente della Repubblica
L.	Legge
L.R.	Legge regionale
L.P.	Legge provinciale
P.A.	Pubblica Amministrazione
P.R.C.	Piano regolatore cimiteriale
R.D.	Regio Decreto
R.C.P.M.	Regolamento comunale di polizia mortuaria
T.U.E.L.	Testo unico degli enti locali
T.U.LL.SS.	Testo unico delle leggi sanitarie

Citazioni

Opera	COGNOME, <i>Opera</i> , luogo edizione, anno edizione, pag.
Contributo in opera ...	COGNOME, <i>Contributo</i> , in AA.VV. (a cura di COGNOME), <i>Opera</i> , luogo edizione, anno edizione, pag.
Contributo in rivista ...	Cognome, <i>Articolo</i> , in <i>Rivista</i> , anno, numero, pag.
Sentenza	Giudice, sez., Sent. numero / anno.

§ 1. Introduzione

Le concessioni cimiteriali, e dunque i sepolcri privati che ne costituiscono l'oggetto, sollevano domande sulla memoria, l'immanenza e la trascendenza.

Sono diventate un tema di grande rilevanza, per la prevalenza assunta nel tempo rispetto alla pratica funeraria dell'inumazione in campo comune.

Ambedue le pratiche funerarie hanno origini antichissime e, in modalità talvolta leggermente differenti a seconda della cultura, sono arrivate sino a noi viaggiando attraverso la storia per migliaia di anni.

Già nell'antico Egitto le classi agiate utilizzavano sarcofagi – più o meno elaborati – per porre a dimora i loro defunti in tombe talvolta maestose, come le piramidi, mentre i ceti popolari trovavano sepoltura nella terra o, più esattamente, nella sabbia del deserto. I Greci invece costruivano le loro necropoli fuori dalle polis, sotterrando i loro defunti nella nuda terra. Ancora differenti, poi, erano le usanze funerarie del popolo Etrusco che ricorreva tombe rupestri, una particolare tipologia di tombe ipogee ricavate nei ciglioni delle rupi.

Oggi giorno la tumulazione è l'opzione più utilizzata in Italia. La maggior parte delle persone, infatti, sceglie questa pratica senza troppo considerare gli altri sistemi di sepoltura previsti dalla normativa.

L'obiettivo di questo testo è stato quello di focalizzare i diversi aspetti delle concessioni cimiteriali, dalle nozioni generali, agli argomenti più tecnici, come la costituzione, dagli aspetti di gestione alla cessazione delle medesime: nascita, sussistenza e cessazione della concessione cimiteriale attraverso la storia, la normativa, la dottrina e la giurisprudenza.

§ 2. Nozione e aspetti generali

§ 2.1. La concessione

Secondo la dottrina tradizionale (Romano e Sandulli), la concessione è la manifestazione di volontà, avente rilevanza esterna, con la quale la Pubblica Amministrazione (di seguito anche P.A.) conferisce *ex novo* posizioni giuridiche attive nella sfera del destinatario, di cui egli non era precedentemente titolare, ampliandone in tal modo la sfera d'azione nel mondo del diritto.

La concessione è altresì definita come il provvedimento amministrativo tramite il quale la P.A. attribuisce ai concessionari diritti di cui essa stessa è titolare (c.d. concessioni traslative) o che sorgono con la concessione (c.d. concessioni costitutive)¹.

A fronte del potere concessorio della P.A., il privato vanta un mero interesse legittimo pretensivo al provvedimento.

La concessione a privati delle utilità derivanti dall'utilizzo di beni pubblici produce fenomeni giuridici di carattere patrimoniale:

- semplici: i rapporti sono regolati dalle clausole della concessione;
- articolati: gli esiti diventano complessi quando in capo ad entrambe le parti del rapporto concessorio sussistono obblighi patrimoniali con le caratteristiche proprie dell'obbligazione; il contratto accessivo della concessione è il contratto negoziato tra le parti che si collega al provvedimento.

¹ Mattarella, voce *Atto amministrativo, tipologia*, in AA.VV. (a cura di Clarich e Fonderico), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, 2007, pag. 82.

§ 2.2. La concessione cimiteriale

I cimiteri comunali fanno parte del demanio pubblico e sono pertanto inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non con le modalità e nei limiti stabiliti dalla legge (artt. 823-824 c.c.).

Da questa qualificazione giuridica discende che la fruizione del bene deve essere inquadrata nello schema della concessione, a prescindere dal *nomen iuris* utilizzato dalle parti per qualificare il rapporto (per esempio, proprietà, cessione, dominio, superficie, ecc.) e anche per i rapporti giuridici sorti anteriormente all'entrata in vigore nel 1942 del Codice civile, il quale *“ha introdotto una conformazione generale delle aree cimiteriali, e quindi dei relativi diritti, che non fa in alcun modo salve le situazioni preesistenti”* 2.

La concessione di aree cimiteriali rientra nel novero delle concessioni c.d. traslative, atteso che il diritto sussiste in capo alla P.A. e in capo al privato passa, tramite un provvedimento esplicito (atto di concessione ex art. 98, comma 1, D.P.R. n. 285/1990), l'esercizio di un diritto ravvisabile nella possibilità di sfruttare le *utilitates* connesse al bene pubblico identificato nello spazio cimiteriale, oggetto di concessione 3.

La concessione di natura traslativa crea in capo al privato concessionario un diritto soggettivo perfetto, assimilabile al diritto reale di superficie 4, la cui manifestazione è rappresentata dapprima dall'eventuale edificazione e/o (nel caso di porzione di un manufatto sepolcrale già edificato dal Comune), poi, dalla disponibilità di uso del manufatto destinato alla sepoltura.

Il diritto così delineato è pienamente opponibile, da parte del concessionario, nei confronti della generalità dei consociati *iure privato* nel senso che esso è tutelabile con esperimento dinanzi all'Autorità giudiziaria ordinaria di ogni azione che il particolare caso richieda, ivi compresa la revindica o la tutela possessoria.

Nei confronti della P.A., invece, esso si affievolisce, degradando ad interesse legittimo, nei casi in cui esigenze di pubblico interesse, per la tutela dell'ordine e del buon governo del cimitero, impongano o anche solo consiglino la P.A. di esercitare il potere di revoca della concessione, mediante l'adozione di un apposito provvedimento. In altri termini, la demanialità del terreno cimiteriale determina l'intrinseca cedevolezza del diritto al sepolcro, che trae infatti origine da una concessione amministrativa su bene pubblico.

Il diritto al sepolcro rappresenta un complesso di situazioni giuridiche, corrispondenti a distinti ed autonomi diritti, tant'è che si distingue tradizionalmente:

- il diritto primario al sepolcro, che consiste nel diritto di essere seppelliti (*ius sepulchri*) o di seppellire altri in un dato sepolcro (*ius inferendi mortuum in sepulchrum*);
- il diritto secondario di sepolcro, rappresentato dalla facoltà, spettante a chiunque sia congiunto di persone le cui spoglie si trovino in un determinato sepolcro, di accedervi per il compimento degli atti di *pietas* e di opporsi ad ogni atto che costituisca violazione e comunque forma di oltraggio a quella tomba; trattasi, secondo la dottrina e la giurisprudenza più recenti 5, di un diritto personale e, anzi, personalissimo;

²- TAR Campania, sez. VII, Sent. n. 2981/2023; nello stesso senso C.d.S., sez. V, Sent. n. 817/2021.

³- Cassetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2006, pag. 320.

⁴- Costituito dalla facoltà di fare e mantenere una costruzione (art. 952, comma 1, c.c.), di cui si diviene proprietari, al di sopra o al di sotto (artt. 934 e 955 c.c.) di un suolo di proprietà altrui, in deroga al principio per cui tutto ciò che esiste sopra o sotto al suolo appartiene al proprietario del terreno (*superficies solo cedit*: art. 934 e ss. c.c.). Il diritto di superficie può anche essere costituito mediante alienazione della proprietà della costruzione già esistente, separatamente dalla proprietà del suolo (art. 952, comma 2, c.c.). Il diritto di superficie è pertanto caratterizzato dalla proprietà della costruzione (c.d. proprietà superficciaria) separata da quella del suolo. Nel caso di manufatto da costruire (art. 952, comma 1, c.c.) il diritto si perfeziona attraverso un procedimento bifasico, rappresentato, prima, dal diritto reale all'edificazione (c.d. *ius ad aedificandum*) che, poi, con la costruzione dell'immobile, si trasforma in diritto reale di proprietà sul manufatto, accompagnato dal diritto reale a mantenere la costruzione sul fondo (Gazzoni, *Manuale di diritto privato*, Napoli, 2006, pag. 254).

⁵- Carresi, voce *Sepolcro*, in *Noviss. Dig. It.*, XVII, Torino, 1970, p. 37; Musolino, *Il diritto di sepolcro: un diritto al plurale*, in *Notar.*, 2001, p. 471 ss.; Scarano, *Il c.d. "diritto al sepolcro"*, in *Notar.*, 1996, p. 356; Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 1984, pag. 399 ss.; Trib. Torino, 11 marzo 1996, in *Foro It.*, 1996, I, 1158.

- il diritto al sepolcro in senso stretto o diritto sul manufatto e sui materiali che lo compongono, avente a oggetto l'edificio sepolcrale e gli eventuali accessori;
- il diritto alla intestazione del sepolcro (c.d. *ius nomini sepulchri*), rappresentato dal diritto di apporre il proprio nome (e quello della famiglia) sul sepolcro da parte del fondatore e di tutti gli aventi diritto tumulati nel sepolcro stesso;
- il diritto di scelta del luogo di sepoltura: trattasi di un diritto della personalità spettante – in vita – all'interessato, che può formare oggetto di un mandato *post mortem exequendum* ovvero può essere inserito nel testamento (art. 587, comma 2, c.c.); in mancanza di tale manifestazione di volontà la decisione del luogo di sepoltura spetta ai congiunti più stretti, titolari dell'interesse alla tutela del sentimento di pietà e memoria del defunto⁶.

Per quanto attiene al diritto primario al sepolcro, esso si distingue in:

- sepolcro ereditario (o sepolcro *iure successionis*): l'identificazione dei soggetti titolari del diritto ad essere tumulati in un determinato luogo, va fatta in base alle norme che regolano la successione *mortis causa* e può essere lasciato, anche in legato, a persone non facenti parte dalla famiglia, salve le particolari limitazioni previste nei regolamenti comunali;
- sepolcro gentilizio o familiare (sepolcro *iure sanguinis*): l'identificazione dei soggetti titolari è fatta in base alla volontà del concessionario originario, prevista nell'atto di fondazione, in stretto riferimento alla cerchia dei familiari presi in considerazione come destinatari del sepolcro stesso.

Il diritto secondario al sepolcro è un diritto personale di godimento e in quanto tale esso non è cedibile.

§ 3. Il sistema delle fonti

Le concessioni cimiteriali traggono la loro disciplina normativa da varie fonti del diritto, talune aventi forza di legge, a carattere nazionale o locale, altre aventi natura regolamentare, anche queste a diversi livelli, fino a giungere alle più tenui e meno vincolanti istruzioni amministrative (che, comunque, non sono, tecnicamente, “fonti”, quanto una strumentazione che può presentare una qualche utilità, specie sotto il profilo operativo (Cfr.: *infra*)⁷. Nell'elencazione che segue, senza pretese di esaustività, ci si limita a individuare le fonti normative che abbiano attinenza al tema, all'ampiezza e ai destinatari di queste linee di indirizzo.

► Costituzione della Repubblica Italiana

Fonti di rango primario, statali

- T.U.LL.SS., R. D. 27 luglio 1934, n. 1265 e s.m.
- Codice Civile, artt. (822), 823, 824, comma 2 ed altri

⁶- In una sepoltura privata bisogna sempre distinguere tra la titolarità della concessione (o – in mancanza del concessionario, se non si è verificato il subentro nella concessione – del/i titolare/i del diritto primario al sepolcro) e la legittimazione a disporre della salma: per giurisprudenza consolidata è il coniuge superstite a poter disporre del corpo del coniuge defunto, decidendone luogo e modalità di sepoltura; in mancanza del coniuge, occorre il consenso della maggioranza assoluta (50% + 1) dei congiunti più prossimi nello stesso grado (c.d. principio di pozziorità); si veda l'art. 79 del D.P.R. n. 285/1990 in materia di cremazione: se il defunto non ha disposto in merito, per procedere alla cremazione occorre, fra l'altro, il consenso di tutti i parenti più prossimi nello stesso grado.

⁷- Per molto tempo, la materia della polizia mortuaria era stata oggetto di normazione abbastanza uniforme, sulla base di norme di legge e regolamento, queste ultime tanto nazionali che comunali. A partire dal 2003 sono intervenute, debitamente od indebitamente, norme regionali, del tutto variegate, sotto il profilo delle “fonti” del diritto, cioè leggi, regolamenti regionali, ma anche atti che sono del tutto estranei alle fonti del diritto, avendo, al più, natura di atti amministrativi, quali delibere di giunte regionali, determinazioni dirigenziali ed altre simili strumentazioni. Peraltro, questi interventi regionali hanno determinato una perdita di unitarietà, differenziando i riferimenti su basi territoriali, sovente trascurando come i loro effetti non potessero, sempre, esaurirsi nell'ambito loro proprio.

Fonti di rango **secondario**, statali

- ▶ D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 e s.m.

Normative regionali/prov. aut.

- ▶ Le regioni/province autonome sono intervenute con proprie leggi regionali/ provinciali (fonti di rango primario) e, alcune, anche con regolamenti regionali (fonti di rango secondario).
Inoltre, hanno fatto ricorso ad atti amministrativi (non costituenti fonti del diritto, anche se spesso “delegate” dalle LL.RR. quali attuative delle stesse, quali: delibere della Giunta regionale, determinazioni dirigenziali, circolari, ecc.

Fonti di rango secondario, altre autorità

- ▶ Regolamenti comunali di polizia mortuaria ⁸

Pur non costituendo propriamente fonti del diritto, vanno ricordate le c.d. norme (norme tecniche) degli istituti di normalizzazione (o, di standardizzazione).

- ▶ CEN EN UNI 15017:2019
- ▶ UNI 11519:2014 e UNI 11520:2014

Atti non costituenti, tecnicamente, fonti del diritto, ma da tenere in conto

- ▶ Circolare del Ministero della sanità n. 24 del 24 giugno 1993
- ▶ Circolare del Ministero della sanità n. 10 del 31 luglio 1998.

§ 4. Natura giuridica delle concessioni cimiteriali

Il vocabolo “concessione” è di derivazione settecentesca, ante Rivoluzione francese. In un contesto, dunque, di assolutismo monarchico, indicava gli atti di benevolenza sovrana – *fons honorum* – con i quali si attribuiva un privilegio nel senso che si riconosceva “al beneficiario una condizione particolare [di vantaggio], di cui altri non godeva”; si pensi, in proposito, alle materie di prerogativa della Corona, quale quella dei titoli nobiliari e degli ordini cavallereschi. La moderna legislazione democratica degli Stati, succedutasi nel tempo, ha conservato il termine solo come struttura logica, cambiandone tuttavia il significato semantico, il quale oggi si estende a materie che un tempo erano rette dal diritto privato. Il primo assetto teorico dei procedimenti concessori (e autorizzatori) si deve agli studi di O. Ranelletti (in Rivista italiana per le scienze giuridiche, anni 1894, 1895, 1896), secondo cui l’effetto principale di tali procedimenti consiste nel conferire nuovi diritti in capo a soggetti estranei alla P.A.” ⁹.

Con il regolare atto concessorio di cui all’art. 98 D.P.R. 10 settembre 1990 n. 285, al privato cittadino (ma potrebbe anche trattarsi di “Ente”, ossia di persona giuridica ex capo XVIII D.P.R. n. 285/1990) viene traslato l’esercizio di un diritto rappresentato, nel caso di specie, dalla possibilità di sfruttare le *utilitates* connesse al bene pubblico costituito dallo spazio cimiteriale, oggetto di concessione ¹⁰.

⁸- Alla luce dell’art. 117, comma 6, terzo periodo, Cost., i regolamenti adottati da comuni, province e città metropolitane si collocano nel contesto dell’art. 3, comma 2 delle Disposizioni sulla legge in generale, ferma la loro natura di norme di rango secondario (pari ordinazione con i regolamenti considerati allo stesso art. 3, comma 1).

⁹- Giannini, Diritto Amministrativo, vol. II, Milano, 1993, pag. 652 ss.).

¹⁰- Casetta, Manuale di diritto amministrativo, Milano, 2006, 320).

I sepolcri privati nei cimiteri, sono, infatti, qualificati nel contesto della sfera del demanio specifico e necessario del Comune.

La dottrina si è a lungo interrogata sulla natura giuridica della concessione, dividendosi tra i sostenitori dell'impostazione pubblicistica – concessione come atto amministrativo unilaterale (provvedimento amministrativo) e i sostenitori dell'impostazione privatistica – concessione come contratto ¹¹.

A metà strada tra le due impostazioni si pone la teoria della concessione-contratto che trova fondamento in una nota pronuncia della Corte di cassazione 12 gennaio 1910, che assume la concessione come fattispecie complessa costituita da due atti distinti ma connessi ¹².

Sebbene la dottrina, per lungo tempo, abbia seguito la tesi di Ranelletti, secondo cui le concessioni sarebbero state da reputare quali atti amministrativi ad effetti bilaterali, la giurisprudenza successiva ha preferito applicare al rapporto patrimoniale le norme sulle obbligazioni e, poi, quelle sui contratti, delineando così la figura della “concessione-contratto” asserendo che la concessione o, meglio, il procedimento concessorio consista in due momenti giuridici distinti e precisamente:

- a) un “atto unilaterale di sovranità”;
- b) una “vera e propria stipulazione di contratto” di diritto privato, per la disciplina degli aspetti principalmente di carattere patrimoniale, si pensi ad esempio alle obbligazioni manutentive.

In definitiva la figura della concessione-contratto è caratterizzata dalla contemporanea presenza di elementi pubblicistici e privatistici.

Così, la concessione demaniale si caratterizza nella sua essenzialità per la regolamentazione dei relativi diritti ed obblighi attraverso uno schema di “convenzione-contratto” la cui natura è duplice, collegando da una parte (per il presupposto del provvedimento amministrativo) l'atto di approvazione della concessione e dall'altra (per la presenza di un negozio bilaterale) la concessione sottoscritta.

Anche la riflessione dottrinale più recente ha finito col rigettare la teoria di Ranelletti e, trovando più convincente l'approccio metodologico giurisprudenziale, ha, così, sviluppato una dogmatica degli atti negoziali della pubblica amministrazione e della relazione tra l'atto amministrativo e il contratto.

In buona sostanza, i due atti sono strettamente collegati, atteso che l'annullamento del provvedimento concessorio a monte produca riflessi sulla concessione-contratto a valle che diviene inefficace e non viceversa ¹³, si motiva così la scelta di devolvere alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo le controversie tra concedente e concessionario, ex art. 5 L. n. 1034/1971, ora art. 133, comma 1, lett. b) Codice del Processo Amministrativo approvato con D. Lgs. n. 104/2010.

¹¹- Tra i vari, Peirco, Il rapporto di concessione di pubblico servizio, in AA.VV. (a cura di Pericu, Romano e Spagnoulo Vigorita) La concessione di pubblico servizio, Milano, 1995; Franchini, I contratti con la pubblica amministrazione, in AA.VV. (diretto da Rescigno e Gabrielli) Trattato dei contratti, Torino, 2007; Bontempo, L'istituto della concessione nell'ambito dei sistemi di esecuzione di opere pubbliche, in Riv. Trim. Appalti, 1995, pp. 267 ss.; Pellizzer, Le concessioni di opera pubblica. Caratteri e principi di regime giuridico, Padova, 1990; Gullo, Provvedimento e contratto nelle concessioni amministrative, Padova, 1965; Zanobini, L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici in AA.VV. (a cura di V. E. Orlando) Primo trattato completo di diritto amministrativo, vol. II, parte III, Milano, 1935; Ranelletti, Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative, Roma - Firenze, 1894; Silvestri, Concessione amministrativa, in Enc. dir., VIII, Milano, 1961, pp. 370 ss.; Forti, Natura giuridica delle concessioni amministrative, in Giur. it., 1900, IV, pp. 369 ss.; Forti, Breve nota Concessione - contratto e competenza giudiziaria, in Foro it., 1942, I, c.p. 428; Forti, Sul mutamento della natura giuridica e della disciplina delle concessioni amministrative nel diritto europeo; Picozza, Le concessioni nel diritto dell'Unione Europea. Profili e prospettive, in AA.VV. (a cura di Cafagno), Negoziati pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati, Milano, pp. 18 ss.

¹²- Cass. sent. 12 gennaio 1910 in Riv. Dir. Comm., 1910, 248.

¹³- Cass. sent. 12 gennaio 1910, *cit.*

§ 5. Pre-condizioni per il rilascio di concessioni cimiteriali

Destinare spazi cimiteriali a sepolture private da dare in concessione ai privati non costituisce un obbligo per i comuni.

Viceversa, affinché possano erigere sepolture private, i comuni devono prima accertarsi che sussista un adeguato spazio per le sepolture a inumazione in regime di rotazione: il campo a inumazione è infatti elemento essenziale e indefettibile per un cimitero comunale.

La lettura sinottica degli articoli 58 e 59 del D.P.R. n. 285/1990 non lascia dubbi al riguardo. Mentre l'art. 58 descrive con precisione le caratteristiche e le dimensioni per calcolare l'ampiezza minima del campo a inumazione, dal canto suo, l'art. 59 esclude in maniera espressa dal computo per la superficie minima di questo campo, tra l'altro, lo spazio eventualmente riservato:

- a) alla costruzione di manufatti destinati alla tumulazione oppure alla conservazione di ossa o di ceneri, di osari comuni o di sepolture private;
- d) a qualsiasi altra finalità diversa dalla inumazione.

Più nello specifico, l'art. 91 del D.P.R. n. 285/1990 dispone che le aree interne al cimitero possano essere oggetto di concessione quando a tali fini individuate dal PRC (piano regolatore cimiteriale). Si tratta di una pre-condizione di legittimità.

Il Piano Regolatore Cimiteriale (P.R.C.) è un piano di settore nell'ambito urbanistico in materia igienico sanitaria che, nel territorio di un comune, stima le previsioni dell'evoluzione nel tempo della domanda di sepolture e gli strumenti per soddisfare a questa domanda, mediante:

- la previsione delle necessità future di sepolture e loro tipologie;
- le eventuali previsioni di ampliamento o ridefinizione delle aree cimiteriali;
- le norme tecniche di attuazione che regolano gli interventi operativi;

Il P.R.C., oltre che dalla normativa nazionale, è stato disciplinato nel dettaglio da diverse Regioni **14**.

Per quanto riguarda la durata del P.R.C., l'art. 54, comma 2, del D.P.R. n. 285/90 stabilisce che ogni 5 anni sia fatta la verifica e quindi "l'aggiornamento" della planimetria dei cimiteri; in sostanza dev'essere fatta periodicamente una puntuale ricognizione con riscontro dello stato cimiteriale e dell'adeguata indicazione che il Piano Regolatore cimiteriale ha previsto. Dove tale strumento è previsto dalla normativa regionale, generalmente, è indicata una durata di previsione massima di 20 anni.

A prescindere dal termine quinquennale dettato dall'art. 54, comma 2, del D.P.R. n. 285/1990, la planimetria cimiteriale deve comunque essere aggiornata nei casi di erezione di cimiteri nuovi ovvero soppressione o ampliamento di cimiteri esistenti.

In conclusione, benché in talune situazioni disattesa **15**, soprattutto nei Comuni di piccole dimensioni, la normativa sul P.R.C. mantiene intatta la sua forza prescrittiva e, per quanto riguarda il tema di questo documento, corrobora e conferma l'imprescindibilità di un campo comune a inumazione in ogni cimitero e per conseguenza, la mera eventualità di adibire nei medesimi luoghi spazi a sepolture private da dare in concessione.

¹⁴- Lombardia: R.R. 4/2022, L.R. n. 33/2009, Circolare 25/03/2003 n. 8.

Piemonte: D.C.R. 61-10542 del 17/03/2015.

Emilia-Romagna: L.R. n. 19/2004, Circolare 21/01/2005 n. 1493.

Puglia: R.R. n. 8/2015.

Sardegna: Linee guida sulla pianificazione cimiteriale.

Marche: L.R. n. 3/2005, R.R. n. 3/2009.

Campania: L.R. n. 12/2001.

Trentino: Trento D.G.P. n. 2023/2010.

Veneto: L.R. n. 18/2010, D.G.R. n. 433/2014 Allegato A

Friuli-Venezia Giulia: L.R. n. 12/2011.

¹⁵- È stato autorevolmente fatto osservare come il fatto che molti comuni siano ancora sprovvisti del P.R.C. costituisca un segnale di scarsa propensione alla programmazione nelle gestioni cimiteriali, spesso esposte proprio a pressioni e richieste del tutto contingenti.

§ 6. La questione del “regolare atto di concessione”. L’immemoriale

Di norma, ed in linea di massima, una concessione cimiteriale sussiste solamente quando e se, agli atti del Comune, vi sia esemplare autentico del “regolare atto di concessione”, ex art. 98 comma 1 del D.P.R. n. 285/1990, senza il quale si deve parlare d’inesistenza della concessione stessa, da cui deriverebbe un uso “senza titolo” dell’area o dell’edificio tombale, e quindi il sepolcro, in buona sostanza, sarebbe abusivo (in senso tecnico!). I beni cimiteriali, in quanto afferenti al demanio comunale, non possono essere oggetto di usucapione.

In generale, quando manchi un titolo formale, ai sensi dell’art. 2697 c.c. dovrebbe esser necessario un accertamento giudiziale ex art. 2907 c.c. sulla fondatezza del diritto rivendicato cui provvede la magistratura.

In materia di concessioni cimiteriali, tuttavia, trova applicazione l’istituto dell’*immemoriale* o *immemoriabile*. Si tratta di una figura elaborata dai giuristi romani e largamente utilizzata nel diritto comune europeo per fornire tutela a situazioni le cui origini si perdono nel tempo e per le quali non è possibile addurre un titolo formale¹⁶.

L’istituto dell’immemoriale è stato superato con il c.c. 1865 per i rapporti privati, ma persiste a determinate condizioni nel diritto pubblico.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione, anche recente, fornisce una chiara indicazione della funzione di questo istituto: esso “*sopravvive nel diritto pubblico e trova applicazione al fine di riconoscere, attraverso un procedimento presuntivo, la legittimità di un esercizio di fatto corrispondente ad un diritto per un tempo immemoriabile, allorché manchi un atto formale di concessione e si intenda adeguare per «un’elementare esigenza di giustizia» la situazione fattuale a quella giuridica «quale principio generale valido ai sensi dell’art. 12 preleggi»*”¹⁷.

Dal fatto noto – l’utilizzo del bene protratto senza soluzione di continuità e senza contestazioni per un arco temporale assai lungo, del cui momento iniziale non si ha traccia – è possibile dedurre il fatto ignoto – ossia l’esistenza di un titolo (presunzione che, in quanto semplice o *iuris tantum*, può essere superata da una dimostrazione contraria).

Occorre tener presente che l’istituto è in realtà nient’altro che un mezzo di prova del diritto per presunzione ai sensi dell’art. 2729 c.c., articolo che infatti recita: “*Le presunzioni non stabilite dalla legge sono lasciate alla prudenza del giudice, il quale non deve ammettere che presunzioni gravi, precise e concordanti. Le presunzioni non si possono ammettere nei casi in cui la legge esclude la prova per testimoni*”.

La stessa Cassazione riconosce al procedimento fasi e natura di elevata *discrezionalità*. Ci si muove, infatti, in un substrato procedimentale dove non tutti i passaggi sono ben delineati e gli elementi in esame non hanno provenienza da fonte certa, mentre labile è il confine tra diritto subiettivo perfetto e interesse pretensivo.

Sulla base di elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali risalenti, l’istituto ammette che la prova possa essere data anche attraverso il ricorso all’atto di notorietà (da non confondere con la sua dichiarazione sostitutiva), per altro qualificato, cioè richiedendosi che i testimoni abbiano non solo l’ovvio requisito di essere a conoscenza del contenuto della dichiarazione di cui si fa prova, ma anche che abbiano una certa età (l’elaborazione giurisprudenziale della Corte di Cassazione richiede un’età almeno superiore a 50 anni compiuti) e che abbiano

¹⁶- In altre parole, l’immemoriale si basa sul principio secondo cui, in presenza di un determinato stato di fatto, non smentito da nessun documento e non ostacolato da alcuna opposta circostanza che si ricordi, deve ritenersi che lo stato di fatto esistente sia legittimo. È quindi una sorta di sanatoria, basata sulla prova storica, con cui regolarizzare rapporti esistenti di fatto dei quali si sono smarriti i documenti.

¹⁷- In altre parole, l’immemoriale si basa sul principio secondo cui, in presenza di un determinato stato di fatto, non smentito da nessun documento e non ostacolato da alcuna opposta circostanza che si ricordi, deve ritenersi che lo stato di fatto esistente sia legittimo. È quindi una sorta di sanatoria, basata sulla prova storica, con cui regolarizzare rapporti esistenti di fatto dei quali si sono smarriti i documenti.

conoscenza, dandone espressa attestazione, che il fatto di cui si intende dare prova fosse anche a conoscenza dei propri ascendenti, quando meno dei genitori. In altri termini, è necessario che si tratti di una situazione del tutto consolidata e stabile nel tempo e contro la quale non siano stati realizzati atti contrastanti.

L'istituto si attiva indipendentemente da un suo recepimento in norme regolamentari, ma certamente il regolamento comunale di polizia mortuaria (d'ora in poi anche R.C.P.M.) può delineare procedimenti di **attuazione dell'immemoriale più dettagliati, ovviamente senza modificare gli elementi sostanziali in considerazione della particolarità di tale istituto e del suo ruolo in termini di prova di un diritto già sussistente, piuttosto che di fonte costitutiva di un diritto del tutto nuovo.**

Data la sua intrinseca peculiarità, l'immemoriale si presenta come una risposta del tutto straordinaria che si estrinseca in un procedimento cui, generalmente, si potrebbe ricorrere solo in termini di prova in sede di attestazione giudiziale della sussistenza di diritti esercitati senza titolo nominale, poiché l'azione amministrativa del Comune non può mai sconfinare nell'attività giurisdizionale. Allora, si potrebbe ritenere che il ruolo del R.C.P.M. nell'esplicitare il riferimento all'istituto dell'immemoriale sia più propriamente quello di "notazione di memoria", in modo che chi reclama un diritto d'uso di un sepolcro privato possa adire al giudice per far accertare il diritto di cui ritiene di essere titolare, recependo la decisione del giudice.

La sentenza del giudice adito, come già ricordato, non ha carattere costitutivo del diritto, ma solo ricognitorio e deve, conseguentemente, sfociare in un procedimento amministrativo in capo all'ente concedente.

La responsabilità ad adottare l'atto potrebbe essere in capo al dirigente o a chi ne assolva le funzioni ex art. 107, comma 3 D.lgs. n. 267/2000 ma, stante i diversi aspetti in gioco, la competenza dirigenziale dovrebbe essere preliminarmente "coperta" da un atto d'indirizzo, salvo il caso in cui il R.C.P.M. non solo preveda il ricorso ad un tale istituto, ma altresì ne declini il procedimento da seguire per la sua piena attuazione.

Infine, la determinazione dirigenziale dovrebbe essere poi seguita dalla stipula di un regolare atto di concessione formato e sottoscritto dalle rispettive parti contraenti perché una determina dirigenziale non può dirsi sostitutiva ora per allora *in toto* del regolare atto concessorio non reperibile.

Una volta "provato" mediante l'istituto dell'immemoriale, il diritto del concessionario "da tempo immemore", quale sarebbe la durata della concessione formalizzata con l'esito del procedimento nominato "immemoriale"?

Fino al Regolamento del 1975 le concessioni cimiteriali potevano essere rilasciate *sine die*, secondo quanto previsto dall'art. 70 del R.D. n. 1880/1942 e, in precedenza, dall'art. 100 del R.D. n. 448/1892, oltretutto a tempo determinato. Solo l'art. 83 del D.P.R. n. 803/1975 (ora art. 92 del D.P.R. n. 285/1990) ha introdotto il principio della necessaria temporaneità dei nuovi titoli concessori, unitamente al limite temporale (cfr. § 9).

La questione non è di poco conto perché ove un utente riesca a provare di essere titolare di concessione cimiteriale "perenne" *sine die* (tecnicamente: "*data in perpetuo*"), l'Amministrazione non potrebbe fare applicazione del regime del rinnovo, predicabile per i soli rapporti di durata sottoposti a termine.

L'Amministrazione, quindi, non può "cambiare il termine" da perpetuo a temporaneo (così limitando il diritto dell'utente). La questione riguardante la durata, non è agevolmente risolvibile, salva l'ipotesi, rara, che dalle "prove" per quanto poco documentali non emergano indicazioni specifiche o, ad ogni modo materiale "indiziaro" meno approssimativo.

Un caposaldo della riforma delle concessioni cimiteriali del 1975 è il limite 99ennale alle concessioni. Per il principio del *tempus regit actum* bisognerebbe attribuire oggi la durata alle concessioni immemorabili secondo le condizioni giuridiche del periodo storico quando appunto la concessione sorse? Ultrattività di norme ormai

abrogate? Riflessi o reviviscenza di norme ormai espunte dalla vigente legislazione funeraria italiana? Il dibattito è aperto.

Sebbene fino al 10 febbraio 1976 (data dell'entrata in vigore del D.P.R. n. 803/1975) molte le amministrazioni comunali abbiano forse privilegiato le concessioni perpetue a scapito di quelle a tempo determinato (senza considerare le estensioni nel tempo possibili di queste ultime), diventa però difficile individuare un qualche criterio di una certa attendibilità. Si potrebbe, in modo molto empirico, rifarsi, per analogia, alle concessioni cimiteriali, di cui risultino atti documentali della concessione stessa, rilasciate, più o meno, nelle medesime epoche.

In presenza di quali indizi o, meglio, **le figure sintomatiche**, si può concludere per l'esistenza di una concessione cimiteriale anche in difetto di titolo formale?

Di seguito, senza pretese di esaustività, si indicano le figure di più frequente riscontro in giurisprudenza e nella prassi amministrativa:

- la registrazione informatica dell'atto nel catasto cimiteriale;
- una serie di sepolture successive nel tempo di persone che fanno parte della cerchia familiari o siano legati dall'appartenenza ad una determinata associazione, istituto o congregazione;
- vecchie mappe del Cimitero comunale che attestino la presenza del sepolcro;
- una deliberazione del consiglio comunale di assegnazione dell'area, o l'autorizzazione prefettizia per procedere alla concessione (in regime di R.D. n. 1880/1942, cioè del regolamento statale di polizia mortuaria vigente in quel periodo storico);
- il progetto di costruzione sull'area data in concessione o quello per eventuali successivi interventi di ristrutturazione o ri-adattamento del manufatto che dovrebbero essere stati approvati dal comune (oggi art. 94 del D.P.R. n. 285/1990);
- l'autorizzazione comunale alla sepoltura nella tomba di famiglia.

Quanto detto sin qui porta a dover considerare con estrema attenzione, in termini di presupposti e motivazione, eventuali atti della P.A. ablativi di concessioni cimiteriali – di cui i privati non possiedano (abbiano smarrito) il titolo documentale – finalizzati al rientro del bene nella piena disponibilità del Comune in vista di una nuova assegnazione.

§ 7. Tipologie di concessioni cimiteriali

Le concessioni cimiteriali possono riguardare tutti i sistemi di sepoltura attualmente ammessi, avuto riguardo ai cadaveri, ai resti mortali e ossei nonché alle ceneri risultanti dalla cremazione.

In riferimento alla dimensione fisica dell'area cimiteriale oggetto di concessione, questa può riguardare:

- il suolo per la realizzazione a spese e cura del concessionario di una sepoltura privata (tipicamente una tomba di famiglia o per appartenenti a un ente);
- la porzione di un'area cimiteriale, singola o plurima, destinata all'inumazione;
- la porzione di un'area cimiteriale già edificata, singola o plurima, destinata alla tumulazione (posti singoli, tombe di famiglia, colombari, loculi ossari *et similia*).

L'insistenza del rapporto concessorio su un'area cimiteriale da edificare a cura e spese del concessionario, oppure su una porzione di area già edificata o destinata all'inumazione diversifica in qualche misura il complesso di posizioni giuridiche attive e passive che insorgono in capo alle parti, soprattutto (ma non solo) al momento in cui la concessione stessa viene meno.

§ 8. Finalità delle concessioni cimiteriali e loro limitazioni

La finalità delle concessioni cimiteriali è quella di consentire al concessionario, sia esso una persona fisica o un ente, la disponibilità di un “sito” di accoglimento delle spoglie mortali di determinate o determinabili persone. Questo fine, chiaramente, è strumentale ad un fine ultimo: la deposizione nel sepolcro delle persone che ne abbiano titolo.

Va tenuto presente il fatto che vi sono limiti al sorgere e al permanere delle concessioni cimiteriali. In questa sede va posta l’attenzione al limite previsto positivamente dall’art. 92, comma 4, del D.P.R. n. 285/1990, a mente del quale “Non può essere fatta concessione di aree per sepoltura private a persone o ad enti che mirino a farne oggetto di lucro e di speculazione”.

I due termini di “lucro” e “speculazione” devono essere considerati in senso neutro e tecnico, quali definiti dal Codice civile, evitando la sussunzione in queste categorie di altri significati dedotti dal linguaggio comune, talvolta connotati da giudizi di valore e merito, anche negativi”. Di conseguenza, ai concetti di “lucro” e “speculazione” – nel contesto del divieto di cui al citato art. 92, comma 4, del D.P.R. n. 285/1990 – va ricondotta esclusivamente ogni attività finalizzata a fare oggetto della concessione cimiteriale di un’attività economica, la quale comporterebbe altresì l’indebita usurpazione di funzioni di natura pubblicistica.

Tale limite (in realtà si tratta di un vero e proprio divieto) ha riguardo all’uso che il richiedente la concessione cimiteriale intenda fare di questa e non alla natura del concessionario; ad esempio: nel caso di richiesta di concessione da parte di una società¹⁸, se la richiesta sia volta a “cedere” ad altri il diritto d’uso opera il divieto *de quo*, ma se sia volta a dare sepoltura a categorie determinate o chiaramente pre-determinabili di persone (es.: persone che siano state componenti degli organi sociali, persone che siano state dipendenti per una certa anzianità aziendale, persone che siano o siano state in una data posizione soggettiva, ecc.) non opera questo divieto.

Inoltre, la violazione del divieto di trarre lucro dalle concessioni cimiteriali o farne oggetto di speculazioni ha ripercussioni sulla vita stessa della concessione, costituendo condizione di decadenza della stessa (cfr. § 21).

§ 9. Durata delle concessioni cimiteriali

Le prime leggi del Regno d’Italia furono la L. n. 2248/1865, Allegato B ed Allegato C, il Codice Civile del 1865 (art. 358 e ss.), la L. n. 1964/1874, il R.D. n. 2120/1874, la L. n. 5849/1888 (che sostituì l’Allegato C alla menzionata L. 2248/1865), fino a pervenire al primo Regolamento “organico” con il R.D. n. 42/1891 “Regolamento di Polizia Mortuaria”, sostituito l’anno successivo dal R.D. n. 448/1892 “Regolamento speciale di Polizia Mortuaria”, secondo il quale l’amministrazione comunale poteva procedere alla concessione «di sepolture private» all’interno del cimitero, chiedendo un nulla osta alla Prefettura. L’art. 100 del R.D. n. 42/1891 prevedeva testualmente che «*il posto per sepolture private potrà essere concesso per tempo determinato o a perpetuità*». In altre parole, sin dal 1891 le concessioni cimiteriali potevano avere una duplice durata, da stabilirsi all’interno dell’atto medesimo.

Con il D.P.R. n. 803/1975 si supera, eliminandolo, l’istituto della perpetuità delle concessioni cimiteriali.

Il vigente Regolamento di polizia mortuaria, approvato con D.P.R. n. 285/1990, all’art. 92 ricalca letteralmente quanto già previsto dal previgente art. 93 del D.P.R. n. 803/1975: «[I] *Le concessioni previste dall’art. 90 sono a*

¹⁸- Giusta la definizione dell’art. 2247 c.c., con il contratto di società due o più persone conferiscono beni o servizi per l’esercizio in comune di una attività economica allo scopo di dividerne gli utili (= lucro).

tempo determinato e di durata non superiore a 99 anni, salvo rinnovo. [II] Le concessioni a tempo determinato di durata eventualmente eccedente i 99 di data previa all'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 21 ottobre 1975, n. 803, possono essere revocate, quando siano trascorsi 50 anni dalla tumulazione dell'ultima salma, ove si verifichi una grave situazione di insufficienza del cimitero rispetto al fabbisogno del comune e non sia possibile provvedere tempestivamente all'ampliamento o alla costruzione di nuovo cimitero. Tutte le concessioni si estinguono con la soppressione del cimitero, salvo quando disposto nell'art. 98.». Pertanto, allo stato attuale, la concessione cimiteriale non può più essere rilasciata se non a tempo determinato e con una durata in ogni caso non superiore a 99 anni.

La durata della concessione cimiteriale, sempre entro il limite massimo suddetto, può essere graduata dai singoli Comuni, i quali possono (e devono, o almeno dovrebbero) adottare criteri anche differenziati (o non differenziati) in relazione a:

- a) tipologia di pratica funeraria;
- b) capienza;
- c) possibilità di rinnovo;
- d) presenza di più cimiteri comunali;
- e) particolari caratteristiche dei sepolcri;
- f) ulteriori criteri (es.: rilevanza storico, artistica, architettonica, ecc.), ammissibili ma nel concreto poco utilizzati.

In linea di massima la scelta delle durate da parte del D.P.R. n. 285/1990 dovrebbe (condizionale rigorosamente d'obbligo) rispondere al criterio circa la stima (seria) che, alla scadenza, le spoglie mortali si trovino in condizione di avvenuto completamento dei processi trasformativi cadaverici, criterio cui si sottraggano le concessioni cimiteriali aventi ad oggetto dell'accoglimento cassette ossario e/o urne cinerarie, dato che nel caso questi processi trasformativi cadaverici o si sono già completati o neppure si pongono.

L'istituto del "rinnovo" è richiamato all'art. 92, comma 1, D.P.R. n. 285/1990, per quanto questo costituisca sempre una facoltà per il Comune (sussistono solamente due situazioni in cui il Comune abbia l'obbligo di procedere, se richiesto, al rinnovo, entrambe date con legge 19 e precisamente quella relativa al culto ebraico e alla Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi giorni (c.d. mormoni)). Se il comune abbia prevista l'applicazione dell'istituto in sede di D.P.R. n. 285/1990 questo trova applicazione; in difetto, può aversi una valutazione caso per caso in relazione alle esigenze di gestione cimiteriale. È opportuno che questa valutazione caso per caso, rientrando nelle competenze delle figure legittimate ai sensi dell'art. 107, comma 3, lett. f) e g) del T.U.E.L., trovi previo conforto in un atto d'indirizzo ex art. 107, comma 1, del T.U.E.L.

A prescindere dalla legittimazione, il rinnovo può essere previsto per una durata pari a quella della concessione cimiteriale de quo, ma anche per durate differenti (maggiori o minori, anche se spesso minori), così come potrebbe essere limitato o modificato nel contenuto (es.: ai fini dell'accoglimento nel sepolcro di cassette ossario e/o urne cinerarie, di soli feretri, di feretri in date situazioni o di sole cassette ossario e/o urne cinerarie in altre situazioni, ecc.).

¹⁹- Attuative di intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost.

§ 10. Tipologie di concessionari

I sepolcri privati possono essere dati in concessione a singole persone e ad enti (art. 90, comma 1, del D.P.R. n. 285/1990) perché vi trovino sepoltura, rispettivamente, le persone dei concessionari e dei loro familiari ovvero le persone contemplate dal relativo ordinamento e dall'atto di concessione (art. 90, comma 1, del D.P.R. n. 285/1990).

In buona sostanza, dunque, il concessionario è la persona fisica o il legale rappresentante *pro tempore* della persona giuridica (Ente) che chiede e ottiene in concessione dal Comune un sepolcro privato – assumendone i relativi obblighi ed esercitandone i diritti connessi – ovvero colui che, secondo il diritto comune, subentra *inter vivos* o *mortis causa* al primo concessionario.

§ 10.1. Privati

Il termine “privati” può essere esposto ad equivocità, ma va visto in relazione a quello di “enti” e non contrapposto, alternativo a quello di “soggetti pubblici”. Spesso le indicazioni del D.P.R. n. 285/1990 passano da questo termine a quello di “persone fisiche” (Cfr.: art. 90, in relazione ad art. 93, comma 1, del D.P.R. n. 285/1990).

§ 10.2. Enti

Gli “enti” costituiscono soggetti aggregativi, siano essi privati che pubblici (quale natura giuridica), che si caratterizzano da specifici criteri di “appartenenza” delle persone che vi fanno riferimento. Le loro eventuali finalità e/o attività non costituiscono di per sé ostacolo a divenire concessionari di sepolture private.

§ 11. Gli obblighi discendenti dalla concessione cimiteriale

Il rilascio della concessione è subordinato al pagamento di un canone quale tariffa, la cui misura è determinata dai regolamenti comunali.

Con il rilascio della concessione possono essere imposti specifici obblighi, sia di natura personale, sia di natura patrimoniale, tra i quali:

- Costruire la sepoltura entro un tempo determinato pena la decadenza della concessione stessa (art. 92, comma 3, del d.p.r. n. 285/1990);
- Manutenzione ordinaria e/o straordinaria delle tombe e/o l'esecuzione di opere che il comune intenda prescrivere per motivi di decoro, di sicurezza e d'igiene²⁰;
- L'esecuzione da parte del concessionario di opere/interventi di ristrutturazione del manufatto nel caso di tombe a sistema di tumulazione in disponibilità al comune/soggetto gestore;
- Predisposizione di determinati elementi di arredo, incluso quello a verde, fattori di abbellimento, mantenimento di monumenti, lapidi, ricordi di precedenti defunti già accolti in quel particolare sepolcro, ecc.;
- Quando intervenga il decesso del concessionario/fondatore del sepolcro, gli aventi causa (occorre individuare quali essi siano a tal fine), sono tenuti, entro un determinato termine, a darne comunicazione al comune/soggetto gestore ai fini dell'aggiornamento dell'intestazione della concessione, eventualmente prevedendo l'inadempienza come rilevante ai fini decadenziali.

²⁰- Ai sensi dell'art. 63 del D.P.R. n. 285/1990, con la stipula del “regolare atto di concessione”, i concessionari (e, a valle, i loro aventi causa) è tenuto a “... *mantenere a loro spese, per tutto il tempo della concessione, in buono stato di conservazione i manufatti di loro proprietà*...”.

Una particolare tipologia di onere di natura patrimoniale nelle concessioni cimiteriali è l'imposizione di un canone di manutenzione dei sepolcri (troviamo questa previsione nella L.P. della Provincia di Trento n. 7/2008 o all'art. 4, 6 reg. reg. (Emilia-Romagna) 23/5/2006, n. 4 che, prevedono (i) una facoltà, (ii) in relazione a concessioni date in perpetuo, fino a che sia stato ammissibile. Questi 2 fattori sostituiscono un limite che cela una problematica più articolata, nel senso che dovrebbero/potrebbero considerarsi le esigenze di garantire il c.d. "recupero delle spese gestionali cimiteriali" (richiamando la formulazione dell'art. 4, 2, lett. b) D.M. (Interno) 01/7/2002), dal momento che la fruizione della concessione cimiteriale implica necessariamente anche la fruizione di una pluralità di spese gestionali (esempi, non esaustivi: servizio di custodia, verde, arredi, pulizie varie, gestione del verde, attività amministrative, ecc., ecc.). In alcune realtà sono presenti tipologie costruttive tali per cui i diversi sepolcri siano presenti in un'unica struttura (es.: caso delle costruzioni a chiostro od altre) per cui si determina, di fatto, una sorta di condominio negli edifici in quanto vi sono parti comuni (es.: coperture, murature in comune, intonacature (e loro tinteggiature) comuni, anche sulle parti esterne al cimitero (in luogo della recinzione), ecc.), per cui un eventuale canone di manutenzione, sulla base di criteri seri, potrebbe costituire un modo per assolvere a quelle che potrebbero essere una sorta di "spese condominiali". L'elemento critico di questa ipotesi è che, laddove si ritenesse di utilizzarla, essa potrebbe essere oggetto di applicazione dell'art. 92, 3 D.P.R. 285 solo per i "regolari atti di concessione" stipulati successivamente all'avvio dell'utilizzo di questa modalità. Resta, a titolo personale, la questione del "recupero delle spese gestionali cimiteriali", che dovrebbe essere un principio generale (SEFIT ha tenuto un apposito convegno (2008) con intervento di figura di rilievo (Giuncato) della Direz. Centr. Fin. Loc. del Min. Interno), da coordinare con le indicazioni del c.d. Glossario SIOPE.

§ 12. Il fondatore del sepolcro e le altre figure rilevanti

Il fondatore del sepolcro è il concessionario iniziale, ovvero chi ha chiesto e ottenuto la concessione cimiteriale. Costui fonda il sepolcro *sibi familiaeque suae*, per sé e per la sua famiglia (ma cfr.: § 10.2). Quest'ultima non è definita in dettaglio dalla legge, e si fa riferimento:

1. al R.C.P.M.;
2. in difetto, all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale e alla giurisprudenza.

In generale, la giurisprudenza stabilisce che possono essere sepolti nel sepolcro sicuramente gli ascendenti e discendenti diretti del fondatore e coniugi/conviventi degli stessi²¹.

Non va esclusa l'ammissibilità di una pluralità di persone concessionarie, fondatrici del sepolcro, caso nel quale si determina una comunione indivisa, salvo che nell'atto di concessione non sia espressamente indicata una diversa titolarità (individuazione di un certo numero di posti e predeterminazione di quali siano i posti feretro riferibili alle singole persone co-concessionarie).

In linea di massima, il fondatore del sepolcro risulta dall'atto con cui è stato stipulato il "regolare atto di concessione". Nel caso di concessione ad "enti", generalmente rappresentati dal loro rappresentante legale, figura spesso *pro tempore*, concessionario è l'ente", non la persona che in un dato momento ne ha la rappresentanza legale.

L'individuazione del concessionario/fondatore del sepolcro, in particolare per le concessioni fatte a privati/persone fisiche, ha rilevanza per la definizione delle persone che hanno titolo ad essere accolte nel sepolcro, ma anche ai fini della regolazione delle posizioni, quando il fondatore del sepolcro venga a decedere.

²¹- Corte di cassazione, sez. VI Civile, St. n. 8020 22/03/2021.

§ 13. Il venire meno del concessionario fondatore del sepolcro

Dal momento che la posizione di concessionario ha effetti sia sulle componenti patrimoniali, sia sulle componenti personali che attengono ai diritti connessi al sepolcro, gli effetti del decesso del concessionario operano con riguardo ad entrambi componenti.

Sotto il profilo delle componenti patrimoniali non possono che considerarsi le norme civilistiche in materia successoria, ma per le componenti personali entra in gioco l'istituto del c.d. subentro.

L'aspetto patrimoniale (cioè "a chi appartiene la tomba") può essere oggetto di testamento o altra disposizione, mentre il diritto di sepoltura, salvo disposizioni contrarie del fondatore del sepolcro, ha origine dal solo fatto di essere parente diretto (padre, figlio, nonno), collaterale (fratello o cugino, cioè discendenti da un avo comune) o affine (suocero, cognato, nuora, cioè senza avi in comune) del fondatore fino al sesto grado di parentela (come stabilito dal Codice Civile) o fino al grado stabilito dal R.C.P.M.

Quindi hanno diritto a farsi seppellire nella tomba tutti gli interessati indipendentemente dal fatto che siano o meno eredi a livello patrimoniale della tomba, e i loro discendenti.

L'oggetto "tomba di famiglia" va invece mantenuto in decoro e manutenzione dagli eredi, che potrebbero anche non essere parenti del fondatore.

Se l'erede non è un parente, può farsi seppellire nella tomba solo dopo l'estinzione dei discendenti aventi diritto, per cui può anche succedere che, se non rinuncia all'eredità, deve accollarsi le spese di manutenzione, ma non può farsi seppellire nella tomba.

Se una persona eredita una tomba di famiglia ma non la vuole, la procedura è quella della "retrocessione", da richiedere al Comune e che in alcuni Comuni prevedere un indennizzo economico a chi retrocede.

In ogni caso i sepolcri non possono essere oggetto di lucro e non possono essere rivenduti dal privato ad altro privato.

§ 13.1. L'istituto del subentro

In seguito alla morte del fondatore/concessionario primo del sepolcro, è opportuno che gli aventi causa del fondatore stesso si avvicendino al *de cuius* nella posizione del concessionario originario mediante il c.d. subentro o voltura della concessione amministrativa.

Il subentro nella concessione cimiteriale può essere circoscritto al solo diritto di *ius sepulchri*, ferma restando la posizione del concessionario (fondatore del sepolcro) nella persona originariamente individuata, ovvero può consistere nel subentro nello *ius sepulchri* ed anche nella qualità di concessionario, ampliando, di conseguenza, il novero delle persone titolari dello *ius sepulchri*.

Nell'operare l'una o l'altra scelta, risulta fondamentale il ruolo del R.C.P.M., ove si trovano sistemi 'a concessionario "fisso" e di sistemi "a concessionario mobile" o "scorrevole".

Si è, quindi, condivisibilmente rimarcata la centralità delle previsioni contenute nel R.C.P.M., atteso che si potrebbero ipotizzare due schemi, tra loro alternativi, dalla cui scelta discendono conseguenze assai diverse:

1. «la limitazione del subentro per il solo *ius sepulchri*, ferma restando la posizione del concessionario (leggasi, fondatore del sepolcro) nella persona originariamente individuata, cosicché l'individuazione delle persone destinate alla sepoltura nel sepolcro privato ai sensi dell'art. 93 del D.P.R. n. 285/1990 è sempre valutata sulla base delle relazioni di parentela intercorrenti con il concessionario (fondatore del sepolcro) originario»;

- ricorso al subentro nella posizione del concessionario, apparendo questa l'opzione da preferire poiché permette di ricondurre a unità il complesso di posizioni giuridiche che già facevano capo al concessionario originario, anche se finirebbe col dilatare a dismisura la platea degli aventi titolo di accoglimento nel sepolcro, i quali, in ogni caso, potranno esercitare questo loro diritto (o ... legittima aspettativa) in base alla cronologia degli eventi luttuosi e sino al raggiungimento della massima capacità ricettiva del sepolcro stesso, stante il combinato disposto degli artt. 87 e 93, comma 1, del D.P.R. n. 285/1990.

§ 14. Capienza e dedizione/intestazione del sepolcro

Poiché il sepolcro, in particolare quando costituisca un manufatto, ma non solo, presenta caratteristiche di ricettività limitate, va considerata la sua "capienza" (art. 93, comma 1, del D.P.R. n. 285/1990). In particolare, per i manufatti, l'art. 94, comma 2, del D.P.R. n. 285/1990 individua nell'atto di approvazione del progetto di costruzione del sepolcro lo strumento di definizione del "numero di salme che possono essere accolte nel sepolcro". Tralasciando, volutamente, il non sempre agevole, o disponibile, accesso a tale atto, specie per le costruzioni di più remota realizzazione, la formulazione adottata apre questioni interpretative, nel senso che, spesso nel passato, il termine "salme" poteva essere letto come sinonimo di "feretro" (in quanto una salma va collocata in un unico feretro, con l'unica eccezione, limitata all'inumazione prevista dall'art. 74 del D.P.R. n. 285/1990). Per altro, non mancano, anche per manufatti sepolcrali costruiti nel passato, situazioni in cui sia previsto un certo numero di posti feretro corredati da un certo numero di posti per cassette ossario. Rispetto a queste ultime, erano sorte prassi per cui, definito il numero dei feretri, si ammetteva l'accoglimento di cassette ossario, nei casi in cui vi fosse spazio fruibile, posizione sanzionata in positivo al Punto 13.3) della circolare del Ministero della sanità n. 24 del 24 giugno 1993. L'indicazione sopra citata va letta tenendo conto del fatto che l'incidenza della cremazione era bassissima, rispetto all'andamento attuale, mentre la raccolta delle ossa in apposite cassette ossario era abbastanza eventuale e, soprattutto, che elemento di maggior ingombro volumetrico era quello riferibile ai feretri.

Inoltre, la questione dei "posti feretro" va correlata al fatto che questi devono/dovrebbero rispondere alle prescrizioni tecnico-costruttive stabilite dall'art. 76 del D.P.R. n. 285/1990 (anche se con parole diverse, più o meno, in senso sostanziale, andrebbe richiamato l'art. 63 R. D. 11 gennaio 1891 n. 42). Questa impostazione non può, oggi sottrarsi, dal considerare come sia cresciuta la domanda di tumulazione per cassette ossario e, maggiormente, per le urne cinerarie, entrambi del tutto irrilevanti sotto i profili igienico sanitari e che, anche per questo, non richiedono particolari caratteristiche tecnico-costruttive. Ne discende che considerare il termine "salme" per riferirsi alle "spoglie mortali", quale ne sia lo stato, (in altre parole: ai nominativi delle persone defunte), appare non congruente, risultando maggiormente sostenibile che la "capienza" vada intesa in termini di "feretri", mentre per le cassette ossario e le urne cinerarie il solo limite individuabile è quello degli "spazi liberi interni" che le possano accogliere.

In alcune situazioni accade che singole concessioni cimiteriali (a volte, ma è meno frequente, anche singoli posti all'interno di concessioni cimiteriali pluriposto) siano richieste al fine dell'accoglimento di feretro (o, altro contenitore per gli ossarietti individuali e/o nicchie cinerarie) pertinente a data persona defunta, spesso indicandolo nello stesso regolare atto di concessione (es.: ... esclusivamente per la/il defunta [nome e cognome] ...). Si tratta di situazioni che non sollevano criticità fino a che il feretro (o altro contenitore) permanga *in situ* fino alla scadenza della concessione, ma qualora questo venga trasferito ad altra collocazione (cremazione inclusa), si pone la questione di ritenere che la concessione sorta con questa finalità (si potrebbe parlare di "concessioni dedicate"), venga a cessare in conseguenza dell'esaurimento dei fini per cui era sorta.

Sui tratta di aspetti da regolare opportunamente, in un senso od in altri (n.b: plurale), in sede di R.C.P.M. per chiarezza nei confronti dei concessionari i quali, in buona fede, possono essere indotti a ritenere che, avvenuto il trasferimento, la concessione possa essere ulteriormente usufruita ai fini dell'accoglimento di eventuali altri aventi diritto (art. 93 del D.P.R. n. 285/1990).

Analogamente, non vanno trascurate, laddove presenti, le norme regionali che prevedono la formulazione (es.): "... *estumulazione per far luogo a nuova tumulazione* ...". In linea di massima, le LL.RR: che prevedono questa formulazione non richiedono interventi in sede di R.C.P.M., salvo che, in sede locale, non si rilevi l'esigenza di quale specificazione di maggiore dettaglio.

§ 15. Il diritto d'uso e la definizione di famiglia nelle concessioni cimiteriali

§ 15.1. Il diritto d'uso

Il diritto **al** sepolcro è il diritto ad essere seppelliti in una determinata sepoltura privata; può essere ereditario o familiare (o gentilizio) e non va confuso con il diritto **sul** sepolcro, che insiste sul manufatto o sull'area destinati ad accogliere i defunti da seppellire (Cfr.: § 2).

§ 15.2. La definizione di famiglia

Ai sensi dell'art. 93 del D.P.R. n. 285/1990 «il diritto di uso delle sepolture private concesse a persone fisiche è riservato alle persone dei concessionari e dei loro familiari».

La giurisprudenza amministrativa e ordinaria, di merito e di legittimità, sulla base della normativa statale, da sempre definisce lo *ius sepulchri* gentilizio quello «attribuito, in base alla volontà del fondatore facendo riferimento alla cerchia dei familiari destinatari del sepolcro stesso, acquistandosi dal singolo iure proprio sin dalla nascita, per il solo fatto di trovarsi col fondatore nel rapporto previsto dall'atto di fondazione o dalle regole consuetudinarie, *iure sanguinis* e non *iure successionis*, e determinando una particolare forma di comunione fra contitolari, caratterizzata da intrasmissibilità del diritto, per atto tra vivi o mortis causa, imprescrittibilità e irrinunciabilità. Tale diritto di sepolcro si trasforma da familiare in ereditario con la morte dell'ultimo superstite della cerchia dei familiari designati dal fondatore, rimanendo soggetto, per l'ulteriore trasferimento, alle ordinarie regole della successione *mortis causa*.

Il D.P.R. n. 285/1990, come visto, non individua l'ambito della famiglia ai fini del diritto d'uso, cosa che è rimessa, in via esclusiva, ai regolamenti comunali, il quale può optare per una data determinazione in modo unitario per tutte le tipologie di concessioni cimiteriali, oppure anche con una pluralità di criteri, es. tenendo conto di: (a) durata, (b) capienza, ma anche (c) caratteristiche del sepolcro. Altrettante differenziazioni potrebbero esservi tra più cimiteri del medesimo comune, oppure tra più "localizzazioni" e/o tipologie all'interno del medesimo cimitero.

È importante, comunque, avere chiarezza nella scelta dei criteri, tenendo presente sia il principio di priorità, di portata generale, ma anche l'ulteriore priorità tra (i) volontà del defunto, (ii) rapporto di coniugio (e figure assimilate; art. 1, comma 20 L. 20/5/2016, n. 76²², (iii) rapporti di parentela, (iv) rapporti di affinità (facendo attenzione al fatto che, spesso, nel linguaggio comune è presente la tendenza a considerare affini i coniugi degli affini).

²²- N.B.: il richiamo a questa legge porta a dover richiamare il fatto che la citata disposizione del suo comma 20 attiene ad una posizione giuridica del tutto differente rispetto a quella dei "conviventi di fatto", regolati dai commi 37-67 stessa legge, e dove queste ultime persone possono operare, se vi sia stato conferito mandato (nelle forme del comma 41) da parte dell'altro "convivente di fatto", dato che ciò si estende anche alla condizione di persona titolare del diritto di disporre delle spoglie mortali (non mancano casi in cui queste due distinte posizioni sono trattate come se non fossero distinte).

§15.3. Natura, portata ed effetti della “riserva”

La rilevanza dell’individuazione delle persone appartenenti alla famiglia del concessionario è strettamente collegata al fatto che il diritto d’uso è oggetto di “riserva” (art. 93 del D.P.R. n. 285/1990).

Se la famiglia del concessionario non è definita dall’atto di concessione o dal R.C.P.M., la sua definizione deve esser desunta dagli articoli 74, 75, 76 e 77 c.c.

Ci sono due eccezioni al principio generale della riserva, e si tratta di persone che:

1. risultino essere state con loro conviventi
2. abbiano acquisito particolari benemeritenze nei confronti del concessionario, secondo i criteri stabiliti nei regolamenti comunali.

Il concessionario, in sede di stipula dell’atto di concessione è legittimato a richiedere che, oltre alle persone “riservatarie”, possano accogliersi una o più persone terze.

Fuori dal momento della stipula dell’atto di concessione, secondo alcuni autori non è ammissibile alcuna modificazione dell’insieme delle persone riservatarie, dato che ciò costituirebbe una novazione ritenuta inammissibile. Diversamente opinando, invece, la possibilità di modificare almeno entro certi limiti la riserva è ammessa da diversi regolamenti comunali, talvolta differenziando i poteri novatori tra fondatore del sepolcro e suoi subentranti ovvero tra estensione ed esclusione di determinate persone dal novero dei riservatari.

§ 16. La “cessazione” della concessione cimiteriale. Considerazioni generali

In tutti i casi in cui una concessione cimiteriale venga a “cessare” occorrerebbe tenere presente che il concessionario, o suoi aventi causa, dovrebbe sempre, a propria diligenza, cura ed onere:

- A. dare diversa sistemazione alle spoglie mortali,
- B. eseguire, prima del termine finale, gli interventi e/o opere che siano, caso per caso, necessarie a che il comune (o, soggetto gestore), a partire dal giorno successivo alla “fine” della concessione cimiteriale, possa procedere all’assegnazione a terzi del sepolcro (almeno, in teoria; di fatto spesso si procedere a posteriori).

Ciò vale anche per le concessioni cimiteriali a tempo determinato, quale ne sia la durata (proprio in quanto principio generale) e vale altresì per i casi di rinuncia alla concessione. Questo principio generale sconta, comprensibilmente, deroghe ed eccezioni, come (es.) nel caso di non reperibilità dei soggetti tenutivi.

Può trovare applicazione l’istituto della “gestione d’affari” (artt. 2128-2132 c.c.)

La trattazione che segue è organizzata, a meri fini espositivi, distinguendo le cause di cessazione della concessione cimiteriale per così dire *naturali* da quelle *patologiche*, quelle, cioè, in cui essa viene meno in anticipo rispetto alla scadenza prevista nell’atto che l’ha costituita, ovvero indipendentemente dalla volontà del concessionario e/o dei suoi aventi causa.

§ 17. Cause naturali: 1) la scadenza

L'art. 92 del D.P.R. n. 285/1990 stabilisce che le concessioni cimiteriali sono rilasciate a tempo determinato e comunque di durata non superiore a 99 anni, salvo rinnovo.

Oltre questa disposizione di carattere generale, non esiste una normativa univoca che parli di scadenza delle concessioni cimiteriali e la loro durata è solitamente indicata nei singoli regolamenti comunali, che possono disporre durate differenti a seconda che si tratti di loculi, ossari e nicchie, sepolture per famiglie e collettività.

Nell'atto di concessione è indicata la decorrenza della stessa, che coincide con la data di stipula o con la data della prima sepoltura, se antecedente, e la durata.

A richiesta dell'avente titolo e prima dello scadere della concessione è possibile prorogare la scadenza originaria della concessione per numero di anni equivalenti alla precedente durata.

Prima della scadenza del termine delle concessioni di aree per sepolture per famiglie e collettività, gli interessati possono richiedere di rientrare in possesso degli elementi mobili, ricordi, decorazioni, ornamenti funebri e oggetti simili.

Posta la natura demaniale dei beni oggetto di concessioni e la conseguente impossibilità di un rinnovo tacito, alla scadenza delle stesse, le parti involte dovranno conformarsi ai dettami previsti dal R.C.P.M.

Alla scadenza della concessione, il sedime demaniale del cimitero torna nella piena disponibilità del Comune, che potrà decidere di affidarlo in concessione ad altri soggetti, e, se gli interessati non avranno preventivamente disposto per la collocazione delle salme, resti o ceneri, provvederà il Comune collocando i medesimi, previo avvertimento agli interessati, rispettivamente nel campo comune, nell'ossario comune o nel cimitero comune.

La P.A., diversamente da come avviene per i soggetti di natura privata, può assumere obblighi per propria parte solo mediante l'utilizzo di negozi giuridici in forma scritta; ciò in ragione del fatto che detta forma è espressione compiuta di potere decisionale che viene necessariamente documentato *ad substantiam*. A nulla rilevano i cosiddetti comportamenti concludenti ovvero la prassi che nel corso del tempo hanno regolato specifici rapporti tra la P.A. ed i soggetti privati.

Posto quanto sopra, il concessionario che rimanga nella detenzione del bene risulta quale occupante abusivo tenuto al pagamento di un canone per l'occupazione senza titolo di un'area pubblica, così come avviene per l'occupazione senza titolo dei beni privati.

Nondimeno, anche l'eventuale pagamento di canoni e l'introito delle relative somme da parte dell'Amministrazione, dopo l'intervenuta scadenza di un contratto di concessione non potrebbe considerarsi di per sé rinnovo tacito della stessa, in mancanza dell'atto formale di rinnovo, costituendo questo soltanto titolo per la detenzione e l'utilizzo del bene demaniale²³.

Vista la necessità di riscuotere i canoni dovuti per l'occupazione senza titolo di un'area pubblica, il termine di prescrizione a cui è soggetto il relativo credito è quello decennale. Del resto, l'occupazione senza titolo di beni demaniali integra un fatto illecito non istantaneo, ma permanente, che perdura fino o alla cessazione del fatto stesso o alla regolarizzazione della situazione giuridica del bene, momenti, questi ultimi, che si configurano come inizio della decorrenza della prescrizione medesima²⁴.

²³- Cfr. C.d.S., Sez. V, n. 4662/2018.

²⁴- Cfr. C.d.S., Sez. II, parere n. 1709/2013.

§ 17.1. Gli effetti della scadenza della concessione cimiteriale – I manufatti

Secondo la giurisprudenza amministrativa, in base al principio generalissimo dell'accessione, il manufatto i manufatti costruiti da privati su aree oggetto di concessione entrano nella piena proprietà del Comune alla scadenza della concessione, come previsto dall'art. 953 c.c.

§ 17.2. Gli effetti della scadenza della concessione cimiteriale – La destinazione dei feretri delle urne e dei resti ossei

Prima di decidere qualsiasi futura destinazione del feretro, allo scadere della concessione è necessario avviare la verifica del feretro, al solo scopo di determinarne le condizioni, come stabilito dagli stessi artt. 82 e 86 del D.P.R. n. 285/1990, eventualmente integrati da previsioni dei regolamenti comunali.

In caso di mancato rinnovo, i parenti del defunto possono chiedere:

- l'esumazione o l'estumulazione dei resti mortali allo scopo di raccogliarli in cassetta ossario e traslarli in loculo ossario o in altro manufatto;
- la loro cremazione e la traslazione in loculo cinerario o in altro manufatto;
- la consegna dell'urna cineraria per l'affidamento o la dispersione delle ceneri.

In assenza di una espressa volontà al rinnovo della concessione o all'esumazione/estumulazione dei resti mortali del defunto, i resti mortali sono raccolti e conservati in cassette ossario o inumati.

Il R.C.P.M. potrebbe temperare l'effetto estintivo conseguente alla scadenza della durata, laddove ammetta una facoltà di rinnovo. Nel caso di rinnovo, si ha la costituzione di un rapporto concessorio del tutto autonomo rispetto al precedente, anche in presenza di identità fisica dell'oggetto della "nuova" concessione e di assenza di interventi sulle salme, resti mortali, urne cinerarie o quant'altro contenuto.

§ 18. Cause naturali: 2) la rinuncia

Tra le cause estintive della concessione cimiteriale va annoverata la rinuncia.

La rinuncia propriamente detta ha per oggetto la concessione della sepoltura privata e può quindi essere esercitata esclusivamente dal concessionario, sia costui il fondatore del sepolcro o un suo avente causa.

Vi è poi la rinuncia al diritto di usare il sepolcro, che non fa venir meno il rapporto concessorio, ma determina un mutamento parziale nel novero dei soggetti titolati ad esercitare lo *ius sepulchri*.

§18.1. Rinuncia alla concessione

Dal punto di vista dell'inquadramento dogmatico, la rinuncia alla concessione cimiteriale è un atto:

- unilaterale;
- irrevocabile;
- recettizio ²⁵;
- dismissivo;
- libero;

²⁵- Occorre ricordare che alcuni studiosi, pur ritenendo la rinuncia alla concessione cimiteriale un atto recettizio, fondano tale convincimento sull'assunto che il comune abbia la facoltà e non già l'obbligo di accogliere la rinuncia. Si ritiene, invece, più corretta l'impostazione che definisce recettizio (soltanto) l'atto la cui produzione degli effetti si verifica se e in quanto è portato a conoscenza dell'altra parte, restando in tal modo esclusa ogni valenza perfezionatrice in capo al destinatario.

- non soggetto a condizione;
- formale²⁶.

Inoltre, poiché la titolarità sulla concessione può sussistere in capo a più soggetti, un soggetto non può rinunciare alla concessione se non per quanto lo riguarda, salvo non sia legittimato da tutti gli aventi titolarità sulla concessione, nei consueti modi del Codice Civile.

Molti regolamenti comunali di polizia mortuaria hanno già affrontato e disciplinato l'istituto della rinuncia alla concessione cimiteriale, introducendo la presunzione che chi agisca la faccia in nome e per conto di tutti gli aventi diritto e lasciando che eventuali controversie siano risolte tra le parti.

In tal modo il Comune resta del tutto estraneo alla lite insorgenda o già sorta e quindi da definirsi avanti il Giudice in sede civile e, soprattutto, va esente da responsabilità derivante dalle azioni dei singoli.

Nel caso di pluralità di soggetti, la rinuncia unilaterale di uno di essi determina un effetto di accrescimento (nel senso civilistico del diritto successorio) dei soggetti residuanti, dal momento che la concessione rimane sempre un "oggetto" indiviso, in cui probabilmente è anche difficile parlare di quote, se non in termini ideali ed astratti, dal momento che il suo utilizzo pro-indiviso è determinato dall'evento morte, cioè dalla cronologia degli eventi luttuosi e non da altri fattori²⁷.

Diversi regolamenti comunali ammettono, nel caso di recesso anticipato dalla concessione cimiteriale un rimborso – proporzionale al tempo residuo o forfettario – del canone a suo tempo versato dal concessionario.

In questi casi occorre tener presente che:

- il rimborso segue il principio nominalistico di cui all'art. 1277 c.c., restando esclusa ogni forma di rivalutazione monetaria.
- tutti gli oneri per riattare il sepolcro prima che questi rientri nel possesso del comune (operazioni cimiteriali, ablazione di targhe altri ornamenti funebri ecc.), in quanto non più funzionali e pertinenti al (cessato) rapporto, sono a carico del rinunciante; peraltro, dalla concessione discende anche l'ordinario obbligo (art. 1590 c.c.)²⁸ di restituire il bene che ne ha costituito oggetto nelle condizioni in cui era stato ricevuto, salvo – ovviamente – il deterioramento o il consumo risultante dall'uso della cosa in conformità del contratto.

La rinuncia produce effetti non solo per la persona che retrocede il proprio diritto di sepolcro, ma anche per i suoi aventi causa, che, così, non potranno più subentrargli nella titolarità di un diritto estinto, per espressa volontà dell'interessato.

§ 18.2. Rinuncia al diritto d'uso sulla concessione

Come detto, la rinuncia può riguardare non l'intero rapporto sorto con la concessione, bensì il diritto personale ad usarne (sullo *ius sepulchri*, Cfr.: § 2).

La facoltà di rinuncia, una volta esercitata, può determinare differenti effetti a seconda del diritto cui si rinuncia

²⁶- La rinuncia sotto il profilo formale richiede – fatte salve eventuali e differenti disposizioni del regolamento comunale di polizia mortuaria – un atto pubblico o, almeno, della scrittura privata autenticata da notaio (art. 2703 c.c.) e previa registrazione, per la quale va corrisposta l'imposta di registro in misura fissa (D.M. (Fin.) 15 dicembre 1977, n. 13348).

²⁷- In ipotesi è possibile il frazionamento per via giudiziale dello *ius sepulchri*. Laddove si pervenisse ad una articolazione per quote, però, sorgerebbero di una pluralità di concessioni, aventi in comune l'origine e la durata, ma comunque tra loro distinte ed autonome.

²⁸- In via analogica trova qui applicazione l'art. 1590 c.c. rubricato "Restituzione della cosa locata" a mente del quale "Il conduttore deve restituire la cosa al locatore nello stato medesimo in cui l'ha ricevuta, in conformità della descrizione che ne sia stata fatta dalle parti, salvo il deterioramento o il consumo risultante dall'uso della cosa in conformità del contratto. In mancanza di descrizione, si presume che il conduttore abbia ricevuto la cosa in buono stato di manutenzione".

e del rapporto che lo regola, sia esso individuabile nell'atto di concessione, nel R.C.P.M., o in entrambi.

Lo *ius sepulchri*, peraltro, presenta caratteri di peculiarità in quanto ordinariamente viene a costituirsi con la morte del suo titolare, restando sino ad allora una mera aspettativa legittima e può trovare un limite al suo estrinsecarsi nella capienza del sepolcro stesso.

Questa anomalia giuridica²⁹ fa sì che la rinuncia di un soggetto posto in posizione di ascendenza rispetto a tale aspettativa viene a travolgere anche le aspettative dei soggetti posti in posizione subordinata, in quanto discendente, rispetto al soggetto rinunciante.

Se, al contrario, l'aspettativa allo *ius sepulchri* non è collegato al rinunciante, coloro che si trovino in posizione discendente non vengono pregiudicati dalla rinuncia.

§ 19. Cause naturali: 3) la soppressione del cimitero

Alla luce del art. 92, comma 2, secondo periodo del D.P.R. n. 285/1990: *“Tutte le concessioni si estinguono con la soppressione del cimitero, salvo quanto disposto nell’art. 98”*.

Il combinato disposto degli art. 92, comma 2, or ora richiamato, con l’art. 96 del D.P.R. n. 285/1990, se ne deduce che i cimiteri possono essere soppressi solo per motivi di dimostrata necessità.

La valutazione delle motivazioni di necessità, da dimostrare, è rimessa al Consiglio comunale, nell’esercizio delle proprie competenze. (T.U.E.L., D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267), con il parere della unità sanitaria locale competente per territorio.

Una volta divenuta esecutiva la relativa deliberazione, gli effetti della soppressione del cimitero ricadono su due aspetti:

1) Area del cimitero

L’art. 97 del D.P.R. n. 285/1990 prevede che il terreno di un cimitero di cui sia stata deliberata la soppressione non possa essere destinato ad altro uso se non siano trascorsi almeno 15 anni dall’ultima inumazione e che, per la durata di tale periodo rimanga sotto la vigilanza dell’autorità comunale e debba essere tenuto in stato di decorosa manutenzione.

Una volta trascorso questo periodo di tempo, prima di essere destinato ad altro uso, il terreno del cimitero soppresso deve essere diligentemente dissodato per la profondità di 2 m. e le ossa che si rinvergono debbono essere depositate nell’ossario comune del nuovo cimitero (a volte non si tratta di un nuovo cimitero ma di un altro cimitero del medesimo comune).

2) Sepolcri nel cimitero

Nel caso delle sepolture private, indipendentemente da quale possa essere stato il loro “oggetto”, l’art. 98 del D.P.R. n. 285/1990 prevede che i concessionari, sia essi privati od enti, a cui i comuni siano “legati” da “regolare atto di concessione” hanno soltanto il diritto ad ottenere a titolo gratuito, nel nuovo cimitero, per il tempo residuo spettante secondo l’originaria concessione, o per la durata di 99 anni nel caso di maggiore durata o di perpetuità della concessione estinta, un posto corrispondente in superficie a quello precedentemente loro concesso nel cimitero soppresso ed al gratuito trasporto delle spoglie mortali dal soppresso al nuovo cimitero,

²⁹- Lo *ius sepulchri* è stato definito un diritto anomalo, in quanto sorge solo quando il suo titolare perde la capacità giuridica, vale a dire con la morte.

da effettuare a cura del comune.

Per quanto riguarda la durata nel nuovo posto sepolcrale, si distinguono due ipotesi:

- a) concessione a tempo determinato: il termine durata sarà pari al tempo residuo rispetto alla durata originaria;
- b) concessione a tempo determinato originariamente di durata eccedente i 99 anni o concesse in perpetuo: il termine di durata sarà di 99 anni.

Nell'ipotesi delle concessioni a tempo determinato eccedenti i 99 anni, questo si dovrà computare come un limite non superabile, cumulando la durata utilizzata nel cimitero soppresso con quella da fruire nel nuovo.

La soppressione del cimitero comporta che il materiale dei monumenti ed i segni funebri posti sulle sepolture private esistenti nei cimiteri soppressi restano di proprietà dei concessionari, che possono trasferirli nel nuovo cimitero e, qualora i concessionari rifiutino di farlo, tali materiali passano in proprietà del comune.

Inoltre, in base all'art. 98, comma 2 del D.P.R. n. 285/1990: "Le spese per la costruzione o per il riadattamento dei monumenti sepolcrali e quelle per le pompe funebri che siano richieste nel trasferimento dei resti esistenti nelle sepolture private sono tutte a carico dei concessionari, salvo i patti speciali stabiliti prima della data di entrata in vigore del presente regolamento". La questione non è semplice se si tiene conto delle conseguenze collegate alla nuova costruzione del manufatto, per quanto riguarda i costi, autorizzazioni e tempistica.

§ 20. Cause patologiche: 1) la revoca

La revoca della concessione consiste in un provvedimento a carattere ablativo adottato dall'Amministrazione concedente, la quale può procedere soltanto dopo aver accertato la concomitante³⁰ presenza delle condizioni previste dall'art. 92, comma 2, del D.P.R. n. 285/1990, e cioè:

- a) deve trattarsi concessioni a tempo determinato;
- b) la cui durata ecceda i 99 anni;
- c) che siano state rilasciate fino al 9 febbraio 1976 (data dell'entrata in vigore del D.P.R. n. 803/1975);
- d) debbono essere trascorsi 50 anni dall'ultima tumulazione;
- e) in ragione di grave situazione di insufficienza del cimitero, rispetto al fabbisogno comunale, cui non sia possibile provvedere tempestivamente:
 - mediante l'ampliamento del cimitero³¹;
 - oppure
 - con la costruzione di un nuovo cimitero.

Diversi regolamenti comunali, inoltre, prevedendo l'istituto della revoca in casi ulteriori rispetto a quelle dell'art. 92, comma 2, del D.P.R. n. 285/1990, generalmente facendo perno su ragioni di pubblico interesse (tutela di opere di interesse storico o artistico, modificazioni topografiche del cimitero ecc.).

Simili disposizioni locali, di per sé ammissibili, in ragione del carattere ablativo del provvedimento di revoca, impongono all'Amministrazione procedente di:

- a) individuare, bilanciare con gli interessi legittimi e i diritti del privato e, quindi, motivare con particolare rigore le ragioni di pubblico interesse poste a base della decisione;
- b) attivare tutti gli strumenti idonei a tutelare la posizione soggettiva dei concessionari, quali la comunicazione

³⁰- C.d.S., Sez. V, n. 842/2011.

³¹- La citata sentenza C.d.S., Sez. V, n. 842/2011, nel sanzionare con l'annullamento la revoca disposta da un comune, basa la propria decisione anche sull'aver il comune in questione previsto "l'esecuzione di lavori di sistemazione dell'intero cimitero".

dell'avvio del procedimento ³², la partecipazione al procedimento stesso, eventuali ristori economici e/o agevolazioni nell'allocazione altrove dei defunti sepolti nella tomba, ecc.

Quando l'ente gestore concedente sia diverso dal comune, la facoltà di revoca può essere esercitata dal gestore, qualora ciò sia espressamente previsto dall'atto di affidamento e/o dal connesso contratto di servizio.

§ 21. Cause patologiche: 2) la decadenza

La decadenza dalle concessioni cimiteriali costituisce istituto ablativo dei diritti derivantini conseguenti, in genere, ad un comportamento di chi ne sia titolare posto in essere in contrasto od in violazione delle modalità d'uso. In via speciale la decadenza costituisce un atto, avente le medesime conseguenze, posto in atto dall'Amministrazione quando concorrano ragioni di pubblico interesse, così come quando sussistano condizioni predefinite.

L'istituto della decadenza opera quando il concessionario, o suoi aventi causa, non adempiano ad obblighi derivanti dalla concessione (come, a titolo esemplificativo e non esaustivo, nei casi degli artt. 63 oppure 92, comma 3 del D.P.R. n. 285/1990), oppure quanto abusino del diritto di cui siano titolari (es. quando si proceda in violazione dell'art. 93, comma 2 stesso D.P.R.), o adottino altri comportamenti oggetto di espressa previsione da parte del R.C.P.M., assumendo in tali casi natura sanzionatoria ³³, la quale si aggiunge, negli effetti, alle sanzioni di cui all'art. 7-bis T.U.E.L.

Alcuni Regolamenti comunali prevedono espressamente anche l'ipotesi di fare ricorso alla decadenza (che, probabilmente, in tal caso avrebbe maggiormente natura di "revoca", dovendosi sempre avere attenzione al fatto che "decadenza" e "revoca" costituiscono sempre istituti distinti e non sovrapponibili) allorché intervengano, anche nel tempo, situazioni di pubblico interesse (es.: esigenze operative in caso di ampliamento del cimitero o simili), previsioni che possono aprire a possibili criticità quando l'adozione di queste previsioni regolamentari avvenga in momento successivo al sorgere della concessione cimiteriale interessata.

§ 22. Cause patologiche: 3) l'estinzione della famiglia

La concessione cimiteriale viene meno ove si estingua la famiglia cui il fondatore l'ha destinata.

Diversamente dai casi esaminati fin qui, tutti vertenti sull'oggetto della concessione ovvero sul suo uso (dei privati o dell'Amministrazione) l'estinzione della famiglia fa perno sul venir meno del presupposto che l'aveva vista sorgere: assicurare un sepolcro ai membri di una determinata famiglia, giusta la volontà del fondatore e nel perimetro delle (eventuali) disposizioni del R.C.P.M. in tema di definizione di famiglia.

In altre parole, e attingendo a un lessico mutuato da altre branche del diritto, si potrebbe dire che, estinta la famiglia, si estingue anche la concessione cimiteriale per raggiungimento dello scopo.

³²- In caso di irreperibilità del concessionario (da non confondere con la mera difficoltà della ricerca anagrafica dello stesso), taluni regolamenti comunali prevedono la possibilità di ricorrere alla pubblicazione dell'avvio del procedimento all'albo pretorio del comune e/o a all'albo del cimitero, nonché la sua affissione sopra o in prossimità del sepolcro.

³³- In questo senso, recentissimamente, C.d.S., sez. V, n. 110/2024, ha riconosciuto che "correttamente il Comune ha disposto la revoca (sic!) della concessione per grave violazione del regolamento di polizia mortuaria, sotto il profilo dell'utilizzo della concessione per motivi di lucro o speculativi", aggiungendo, poco oltre, che "la decadenza della concessione, oltre che su un trasferimento non autorizzato, si fonda anche sulla violazione degli obblighi relativi al mantenimento del manufatto: in particolare, il Comune motiva il provvedimento di decadenza anche sulla base dell'ulteriore circostanza consistente nell'aver lasciato la cappella in stato di assoluto abbandono ponendo a rischio la sicurezza delle cose, l'incolumità delle persone, il decoro e l'igiene dei luoghi".

Occorre allora in via preliminare richiamare l'attenzione su alcune fattispecie e istituti affrontati in precedenza e senza i quali non è possibile cogliere i presupposti, i limiti e gli effetti della causa estintiva in esame.

In questo senso sono fondamentali la figura del fondatore del sepolcro (*Cfr.*: § 12) e la regolazione comunale del suo venir meno oltreché il concetto di famiglia nel contesto della polizia mortuaria (*Cfr.*: § 15).

Viceversa, occorre tener ben distinto il concetto di estinzione della famiglia da quello di capienza del sepolcro, il quale, sebbene possa interdire l'accesso di una determinata persona defunta alla tomba di famiglia, costituisce un limite fisico che può essere successivamente superato (si pensi ai casi in cui un feretro sia trasferito ad altra sepoltura, oppure venga ridotto a cassetta per i resti ossei o, ancora, il cadavere sia incinerato) e in ogni caso non incide sulla sussistenza della concessione nel mondo del diritto.

Infine, vanno tenuti di conto gli istituti di diritto civile in tema di successione ereditaria e, nel silenzio o nella vetustà del R.C.P.M., quelli di famiglia (interpretata in ultima analisi ricorrendo ai criteri enucleati dall'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, vale a dire rifacendosi a casi simili o materie analoghe), *rectius*, di parentela, affinità, coniugio e unione civile tra persone dello stesso sesso, istituto recentemente introdotto nell'ordinamento dalla L. n. 76/2016 e non sempre tenuto in debito conto dai regolamenti comunali di polizia mortuaria.

Si ha estinzione della famiglia con riferimento al criterio cronologico del decorso di 20 anni dalla morte (non dalla sepoltura) dell'ultimo concessionario avente diritto, cioè anche quando tale persona sia stata collocata in altro sepolcro.

Ciò potrebbe comportare, in ipotesi, che all'ultimo concessionario sopravvivano persone della sua cerchia familiare che, prive della qualità di concessionario, anche subentrante, vedano travolto anche il loro diritto personale derivante dalla concessione (più propriamente, mera aspettativa legittima).

Del resto i sepolcri privati nascono come sepolcri familiari, per i quali la titolarità della concessione e gli *iura* conseguenti sono regolati dall'atto di concessione e dal R.C.P.M.

Il sepolcro familiare cessa di essere tale quando vengano ad esaurirsi tali soggetti, divenendo ereditario, se vi siano eredi. Assunta tale qualificazione, la trasmissione dei diritti e dei doveri connessi alla concessione ha luogo secondo le comuni regole di successione e costituisce una questione che rischia di rendere difficilmente esperibile l'estinzione, dovendosi verificare l'esaurimento della famiglia, la transizione, o trasformazione, del sepolcro da familiare (gentilizio) in ereditario e, quindi, l'assenza di eredi di quota di concessione (a prescindere se dispongano o meno anche dello *ius sepulchri* o del fatto che sussistano soggetti che ne dispongano senza essere eredi del concessionario).

Per le amministrazioni o i gestori di cimiteri che intendano far valere il venir meno di una concessione cimiteriale per estinzione della famiglia del concessionario si impongono una serie di cautele e di accertamenti volti, in primo luogo, a garantire gli eventuali diritti di soggetti legati da vincoli familiari al concessionario e, secondariamente, a scongiurare che il provvedimento dichiarativo dell'estinzione sia affetto da vizi procedurali o di competenza che lo rendano annullabile.

Occorre dunque interrogarsi su chi sia l'organo competente alla dichiarazione (dirigente, per esempio, o sindaco o giunta comunale) e far precedere l'atto stesso da tutte le formalità e gli adempimenti in tema di comunicazione di avvio del procedimento agli interessati e loro partecipazione ecc. previsti dalla L. n. 241/1900 sul procedimento amministrativo, eventualmente integrata da norme di carattere locale, quali leggi regionali e

provinciali e regolamenti comunali in materia di procedimento amministrativo ³⁴.

Nel merito, poi, individuato il perimetro di famiglia rilevante per le concessioni cimiteriali, il cuore dell'istruttoria non può che risiedere in una accurata indagine presso gli uffici di anagrafe per accertare l'inesistenza di soggetti ricompresi nella famiglia del concessionario (fondatore del sepolcro o suo subentrante).

Un caso abbastanza frequente di esaurimento della funzione originaria si ha quando una concessione sia sorta con il fine, espresso di essere destinata ad accogliere il feretro di una determinata persona (o, i feretri di persone predeterminate), qualora il feretro venga fatto, nel tempo, oggetto di altra destinazione, o nelle ipotesi di estumulazione prima della scadenza della relativa concessione cimiteriale, situazioni nelle quali già la richiesta di una diversa destinazione costituisce fattore, di per sé stesso, tale da comportare l'estinzione della concessione, venendo meno le finalità per cui essa era stata posta in essere.

Nel caso di scioglimento o estinzione dell'ente l'estinzione della concessione del sepolcro privato viene ad estinguersi come effetto diretto dello scioglimento o estinzione dell'ente, a prescindere che sussistano o meno soggetti titolari dello *ius sepulchri*.

Attesa la peculiare natura dell'ente, è fondato sostenere che l'estinzione (art. 86, comma 3, del D.P.R. n. 285/1900) abbia effetto immediato senza alcun periodo di moratoria, come i 20 anni considerabili per le concessioni di sepolcri privati di carattere familiare.

Ciononostante, è sempre opportuno che il comune o il gestore del cimitero in casi consimili, fuori da ogni automatismo, esaminino la natura dell'ente sciolto, le sue finalità e le relazioni tra finalità e soggetti titolari dello *ius sepulchri*.

L'estinzione comporta l'acquisizione delle opere e delle aree da parte del comune, senza alcuna forma di ristoro, atteso che la dichiarazione di estinzione promana dall'accertamento, appunto, che non vi sono soggetti potenzialmente destinatari di un tale ristoro.

§ 23. La tariffa nelle concessioni cimiteriali

Il rilascio della concessione cimiteriale è subordinato al pagamento di un canone a titolo di tariffa determinato nel *quantum* dai comuni.

Questo canone ha due componenti concorrenti ³⁵:

1. il primo avente natura di **corrispettivo per l'uso**, e per ciascun anno, dello spazio a finalità sepolcrale. Questo canone d'uso annuale non potrà essere se non pari o superiore al doppio della somma oggetto di recupero annuale delle spese gestionali cimiteriali ³⁶;
2. l'altro avente natura di **recupero delle spese gestionali** cimiteriali. Tali spese gestionali devono quindi far sì che l'ente concedente, fin dalla richiesta di concessione, predisponga una propria programmazione che garantisca un serio equilibrio economico finanziario e dell'investimento e della gestione che ne consegue, in modo da avere una corrispondenza tra spese ed entrate che dia la copertura di tutti i costi, inclusi quelli

³⁴- Ben prima che intervenisse la L. n. 241/1990, la Corte di Cassazione (Cass., Sez. Unite, 9 marzo 1981) aveva stabilito come un semplice cartello appeso su una tomba, con il quale la P.A. invita gli aventi titolo a presentarsi presso l'ispettorato del cimitero, senza altro aggiungere, non consegue il risultato di portare alla conoscenza degli interessati gli estremi del procedimento amministrativo che li coinvolge.

³⁵- Cfr. art. 4 D.M. 01/07/2002 - GU n. 189 del 13/08/2002: sebbene la disposizione riguardi la determinazione delle tariffe per la cremazione dei cadaveri e per la conservazione o la dispersione delle ceneri nelle apposite aree cimiteriali, è applicabile ad ogni tipologia di concessione cimiteriali.

³⁶- Cfr. art. 117, comma 3, del D.Lgs. n. 267/2000.

di ammortamento tecnico-finanziario, un equilibrato rapporto tra i finanziamenti raccolti dall'ente, secondo le proprie modalità di auto-finanziamento, e il capitale investito, comunque, necessario alla gestione.

La prima componente del canone spetta a chi cede in uso la sepoltura, ovvero al Comune, mentre la seconda va a chi gestisce il cimitero, se diverso dal comune.

Si tratta di canoni annui, anche se percepiti in un'unica soluzione.

Questi "principi contabili" sono da applicare a tutte le figure di concessioni cimiteriali rientranti nel contesto del Capo XVIII del D.P.R. n. 285/1990.

Attesa la natura demaniale dei beni oggetto di concessioni e la conseguente impossibilità di un rinnovo tacito³⁷, alla scadenza delle stesse, le parti involte devono conformarsi ai dettami previsti dal R.C.P.M. (cfr. § 21).

Inoltre, il concessionario che rimanga nella detenzione del bene risulta quale occupante *sine titulo* tenuto al pagamento di un canone per l'occupazione senza titolo di un'area pubblica, così come avviene per l'occupazione senza titolo dei beni privati. Ai fini prescizionali, i canoni demaniali costituiscono un'obbligazione da soddisfarsi periodicamente e quindi, salvo che si versi nell'ipotesi di persistente utilizzazione di un bene demaniale da parte del concessionario dopo la scadenza della concessione (rientrando nell'eccezione alla norma generale di cui sotto, soggiace al termine prescizionale decennale), il termine di prescrizione del credito è quello di cinque anni fissato dall'art. 2948 n. 4 c.c.

Il Comune, in quanto creditore, deve avviare per ogni singola posizione un procedimento amministrativo finalizzato al recupero dei canoni dovuti per l'occupazione senza titolo e alla conseguente costituzione di nuove concessioni cimiteriali. Queste ultime avranno decorrenza dal giorno della stipula mentre i canoni che potranno essere riscossi saranno quelli riconducibili agli ultimi dieci anni, a decorrere dall'avvio del predetto procedimento amministrativo.

Nell'ipotesi in cui non vi sia interesse e/o volontà di rinnovare le concessioni ormai scadute, il concedente deve conformarsi ai dettami del R.C.P.M. in materia di recupero di loculi.

§ 24. Concessioni cimiteriali concernenti beni soggetti a vincolo culturale

A cagione della sua vetustà, del contesto nel quale è inserita, ovvero di altre peculiarità stilistiche o di paesaggio, una sepoltura privata può essere assoggettata a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio adottato con D.Lgs. n. 42/2004 (Codice Urbani).

Il vincolo di culturalità è qualificato dal codice come diretto o indiretto; il primo qualifica i beni culturali in senso stretto, l'altro tutela il contesto ambientale ed urbanistico in cui si colloca il bene culturale.

In altre parole, se gravate da vincolo indiretto, anche le zone o gli immobili situati negli immediati dintorni di un bene protetto sono tenuti a garantirne l'integrità, la prospettiva, la luce, l'ambiente e l'aspetto decorativo.

Il **vincolo diretto** è accertato con la procedura di cui agli artt. 13 e ss. del Codice Urbani e grava su tutti quei beni che presentano un interesse artistico, storico, etnoantropologico o archeologico particolarmente importante.

³⁷- TAR Campania - Salerno, Sez. I, Sent. n. 1462/2018: "[...] in caso di scadenza contrattuale senza rinnovo di una concessione di un'area demaniale, qualora persista l'occupazione senza titolo, non può ipotizzarsi un rinnovo automatico della concessione, per non avere il Comune, dopo aver dichiarato l'intervenuta scadenza, diffidato immediatamente l'interessato a restituire il bene, ed avere incassato il canone già fissato per i periodi successivi alla scadenza. È, infatti, sempre necessario, nella fattispecie, un espresso atto formale di concessione, non sostituibile da un comportamento di fatto [...]"

D'altro canto il c.d. vincolo di culturalità non può essere parcellizzato. Al riguardo secondo la giurisprudenza «non si può ragionevolmente affermare che un compendio monumentale possa essere oggetto di vincolo “per singole parti” [...] Oggetto del vincolo non sono dunque “singoli immobili”, strutturalmente frazionabili dal resto, ma, inevitabilmente, l'intero complesso unitariamente considerato, il quale proprio in quanto unicum – non frazionabile sotto questo profilo – assume interesse storico-artistico».

Lo stato di parziale distruzione o di cattiva manutenzione o conservazione di un bene, ovvero il suo stato di degrado, non ostano alla dichiarazione di interesse la cui finalità può consistere (anche) nell'evitarne l'ulteriore degrado.

Secondo l'art. 45 del D.Lgs. n. 42/2004 «il Ministero ha facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro»: si tratta del c.d. **vincolo indiretto**, la cui dichiarazione ha nel procedimento forti analogie con quella prevista per il vincolo diretto. La *ratio legis* in tema di vincolo indiretto è di scongiurare un eventuale rischio per l'integrità del bene tutelato e di assicurarne l'aspetto esterno.

Va considerato lo stretto legame intercorrente tra il vincolo diretto e quello indiretto: il primo è il necessario «prologo» del secondo, rivolto a tutelare un'area ove esiste un bene già dichiarato di interesse culturale.

Una volta intervenuta l'imposizione del vincolo sui beni, questi non possono essere distrutti, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione (art. 20 del Codice Urbani).

Per ciò che concerne i beni immobili, ogni intervento di edilizia pubblica e privata deve essere vagliato ed approvato dalla Soprintendenza che ha il potere di ordinare la sospensione di interventi iniziati in violazione delle prescrizioni di legge oppure condotti in difformità dell'autorizzazione rilasciata (artt. 22 e segg. del Codice Urbani).

Sovente le sepolture private e/o l'intero recinto cimiteriale che le ospita presentano aspetti culturali ai sensi del Codice Urbani.

In generale è corretto affermare che le tombe intese come bene culturale presentano:

- valore storico, se e in quanto costituiscono “narrazione” degli eventi della vita e della morte dei committenti o dei sepolti;
- valore artistico, perché ideati e/o realizzati da artisti e architetti significativi o perché costituiscono produzione allineata alle principali correnti culturali locali ed europee dell'epoca a cui risalgono;
- valore documentario, per la qualità dei materiali, dell'esecuzione e delle tecnologie costruttive.

Poiché gli oneri manutentivi – tra i quali vanno ricompresi anche quelli discendenti da eventuali vincoli di culturalità – incombono ordinariamente sul concessionario, occorre tenere in debito conto alcune peculiarità.

1) Variabili connesse all'aspetto gestionale

► Questioni di carattere burocratico-amministrativo

- situazioni ordinarie, quali la compresenza di più soggetti responsabili della manutenzione (proprietà pubblica e concessionari a lungo termine);
- casi particolari – ma non infrequenti – in cui si registra l'assenza dei concessionari, in via oggettiva e definitiva (per estinzione del nucleo familiare, revoca ecc.) o *de facto* (concessionario vivente, ma irrintracciabile) con difficoltà di garantire l'adempimento degli obblighi in capo a questi ultimi.

- ▶ Cronica carenza di risorse umane e finanziarie deputate alla gestione tecnica ed amministrativa dei siti cimiteriali di grandi dimensioni – che ospitano migliaia di manufatti, di carattere pubblico-collettivo o privato – già sottodimensionate per adempiere alle competenze ordinarie, e tanto più inadeguate ad affrontare situazioni impreviste e/o urgenti ovvero a intervenire in via sostitutiva:
 - alle inottemperanze degli obblighi in capo ai concessionari;
 - alla gestione – temporanea ma di solito non breve – delle tombe di valore culturale decadute, nell’intervallo temporale che precede la riassegnazione.

2) Variabili connesse alla tutela delle sepolture di rilevanza culturale

- ▶ La riassegnazione comporta modificazioni al manufatto assoggettato a tutela – per motivi tecnici, normativi, e di esigenze della committenza – non sempre del tutto compatibili con i valori identitari del bene.
- ▶ Conseguente la dilatazione dei tempi di riutilizzo a mezzo di conferimento a nuovo concessionario, o la sua esclusione.

In entrambi i casi – ancora una volta – l’onere tecnico ed economico della manutenzione ricade in capo all’amministrazione o al gestore del cimitero.