

**Ministero Beni e Attività Culturali, Direzione Regionale Beni Culturali e Paesaggistici del Veneto**

**Circolare 24/09/2013, n. 27**

**“Badia Polesine (RO). Cimitero Monumentale [...] e Cimitero Crocetta [...] di proprietà del Comune di Badia Polesine. [...] Attività di inumazione ed esumazione e costruzioni cimiteriali e ricordi votivi. Quesito”**

A tutti gli Uffici afferenti la Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici del Veneto  
Alla Soprintendenza speciale per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico e per il Polo museale della città di Venezia e dei comuni della Gronda lagunare

Si richiama l’attenzione di codesti Uffici sull’unito foglio prot. 16515 del 3 settembre 2013, concernente l’oggetto.

Il Direttore Regionale  
UGO SORAGNI

---

**ALLEGATO**  
**MINISTERO BENI E ATTIVITÀ CULTURALI, DIREZIONE REGIONALE BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI DEL VENETO.**  
**RISPOSTA A QUESITO**

---

**Oggetto: BADIA POLESINE (Rovigo) – Cimitero monumentale, sito in via Migliorini snc catastalmente distinto al C.T. foglio BP 9, particella A e Cimitero di Crocetta, sito in via Ca’ Giovanelli snc, catastalmente distinto al foglio 3, particella A, di proprietà del Comune di Badia Polesine (Rovigo) – Decreti dirigenziali generali 20 settembre 2010 e 16 marzo 2011) – Quesito**

Al Comune di Badia Polesine (RO)  
All’Associazione regionale Comuni del Veneto  
Alla Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici per le province di Verona, Rovigo e Vicenza  
Alla Soprintendenza per i beni storici, artistici ed etnoantropologici per le province di Verona, Rovigo e Vicenza  
Alla Soprintendenza per i beni archeologici del Veneto

Con foglio prot. 6050 dell’11 aprile 2013 codesto Comune ha interpellato la scrivente al fine di dirimere alcune incertezze sull’operatività delle disposizioni di cui agli articoli 10, commi 1 e 3, lett. a) e 12, commi I e 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, relativamente ai siti cimiteriali in oggetto, dichiarati d’interesse culturale con i provvedimenti dirigenziali generali più sopra richiamati.

Le questioni sottoposte all’attenzione di questa Direzione regionale, come esposte ai punti da 1 a 6 del succitato quesito, possono essere riassunte come segue:

- i) se le attività di scavo necessarie all’inumazione o all’esumazione di cui al vigente regolamento di polizia mortuaria, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, soggiacciono o meno alle disposizioni di cui agli articoli 20, comma 1, e 21, commi 1, lettera a), e 4 del succitato decreto legislativo 42/2004, concernenti, rispettivamente, gli *interventi vietati* e gli *Interventi soggetti ad autorizzazione*. In proposito codesto Comune assume che i campi di inumazione dei siti cimiteriali in oggetto, ancorché ricompresi nel perimetro dell’immobile identificato dal provvedimento dichiarativo, non siano sottoposti alla tutela codicistica di cui alle norme sopraccitate, “*trattandosi di pura terra*”, e che, nella generalità

dei casi, le predette attività di scavo, ad effettuarsi nei campi di inumazione di cui al capo XIV del citato DPR 285/1990, debbano ritenersi comunque sottratte all'obbligo della previa autorizzazione di cui al citato art. 21 del decreto legislativo 42/2004, *“in quanto vi è l'obbligo legale di alternare le inumazioni e le esumazioni con cadenza decennale”*, rilevando altresì, a sostegno di tale affermazione, che tali campi non sarebbero menzionati, unitamente agli arredi votivi delle sepolture, nei citati provvedimenti dichiarativi del loro interesse culturale;

- ii) se gli arredi votivi di cui al precedente punto i), laddove rivestano interesse culturale ed appartengano a soggetti diversi da quelli indicati all'art. 10, comma 1, del decreto legislativo n. 42/2004, debbano essere destinatari, ai fini del loro assoggettamento alla tutela codicistica, di un provvedimento dichiarativo espresso, da emanarsi ai sensi del combinato disposto dall'art. 10, comma 3, lettera a) e 13, comma 1, del medesimo decreto legislativo.

A tale proposito la scrivente rende noto quanto segue:

- (i) l'autorizzazione di cui al sopraccitato articolo 21 del Codice riguarda sia *“la rimozione o la demolizione, anche con successiva ricostruzione, dei beni culturali” (comma 1, lettera al)*, sia *“l'esecuzione di opere o lavori di qualunque genere”*. Quest'ultima locuzione, di formulazione ampia ed estensiva, parrebbe idonea a sorreggere, in via astratta e generale, un'interpretazione volta a legittimare la possibilità di sussumere in tale categoria le predette attività di scavo, necessarie all'inumazione o all'esumazione, trattandosi, *strictu sensu*, di azioni suscettibili di incidere sulla consistenza materiale del bene culturale, del quale, diversamente da quanto argomentato da codesto Comune, i campi di inumazione – laddove ricompresi nel perimetro cimiteriale in forza di idoneo provvedimento amministrativo che ne abbia riconosciuto l'interesse storico o artistico costituiscono parte integrante.

Il provvedimento dichiarativo dell'interesse culturale esplica infatti i suoi effetti sull'interesse della cosa mobile o immobile che ne forma oggetto, seppure in misura proporzionata alla rilevanza delle sue parti costitutive (quale eventualmente desumibile dalla motivazione del relativo provvedimento) ma a prescindere dall'espressa loro menzione, in quanto, ai fini della sufficienza degli oneri motivazionali atti a legittimare il provvedimento stesso, non ne è richiesta, per consolidata giurisprudenza, una loro elencazione analitica.

In ogni caso le predette attività di scavo, sulla scorta di un'interpretazione sistematica e logica della norma, vanno ascritte non già alla categoria delle opere o dei lavori sui beni culturali, bensì, anche in ragione di quanto disposto dall'art. 57, comma 5, del più volte citato DPR 285/1990 (*“il terreno dell'area cimiteriale deve essere sciolto fino alla profondità di metri 2,50”*), a quella dei loro usi, sulla quale il citato art. 20 interviene, al comma 1, non consentendone quelli *“non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione”*.

Sulla scorta della considerazione di cui sopra non pare possibile porre in dubbio la circostanza che le inumazioni e le esumazioni, effettuate sui campi in terra a ciò funzionalmente adibiti ed eseguite con le modalità di cui al vigente regolamento di polizia mortuaria, costituiscano tipica manifestazione degli usi degli immobili cimiteriali.

Restano ovviamente impregiudicate le conseguenze di eventuali rinvenimenti fortuiti di cose d'interesse culturale che dovessero comunque verificarsi nel corso delle attività di scavo in argomento, per le quali, ferma restando la cogenza delle disposizioni di cui all'art. 90 del decreto legislativo 42/2004, si rinvia alle circolari della scrivente n. 19/2012 del 28 marzo 2012 (prot. 6050), n. 24/2012 del 4 maggio 2012 (prot. 8325) e n. 46/2012 del 14 novembre 2012 (prot. 21007), tutte consultabili sul sito istituzionale di questo Ufficio.

- (ii) gli arredi votivi di cui al precedente punto (i), intendendosi ascrivibili a tale categoria i monumenti o ricordi funebri, le lapidi, le iscrizioni e ogni altro manufatto o cosa realizzato o posta in opera per commemorare i defunti, siano essi o meno di ragione dei soggetti elencati all'art. 10, comma 1, del decreto legislativo 42/2004, sono destinatari senz'altro, rispettivamente, della verifica di culturalità di cui al successivo art. 12 ovvero della dichiarazione di cui all'art. 13, a condizione gli stessi posseggano l'interesse di cui al succitato art. 10, commi 1 e 3, e non rientrino nelle esclusioni di cui al successivo comma 5 del medesimo articolo, ovvero quando siano *“opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni, se mobili, o ad oltre settanta anni, se immobili”* (cose di ragione “pubblica”) o, con riferimento al comma 3, lettera a), quando *“siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni”* (cose di ragione “privata”).

Un caso particolare di assoggettamento alla tutela codicistica è rappresentato, infine, dal cosiddetto interesse “storico-relazionale” di cui al comma 3, lettera d), del sopraccitato art. 10, il cui accertamento presuppone

un provvedimento amministrativo espresso (quale ne sia la proprietà), svincolato dalla sussistenza dei requisiti “oggettivi” più sopra richiamati.

Alla luce delle disposizioni di cui agli articoli 82 e seguenti del DPR 285/1990, le quali stabiliscono che le esumazioni abbiano luogo, di norma, trascorso un decennio dall’inumazione, appare ragionevole presumere che gli arredi funebri di cui al quesito in esame risultino sprovvisti, nella generalità dei casi, dei requisiti “oggettivi” testé rammentati, mentre questi ultimi possano rintracciarsi nei manufatti realizzati a seguito dei provvedimenti comunali di concessione d’uso, ad una o più persone (fisiche o giuridiche, “private” o “pubbliche”), di aree demaniali, ubicate all’interno del complesso cimiteriale, destinate a raccogliere e custodire i resti dei defunti. Dette concessioni, che, antecedentemente all’entrata in vigore del regolamento di polizia mortuaria di cui al decreto del Presidente della Repubblica 21 ottobre 1975, n. 803, potevano essere “perpetue”, determinano in capo al concessionario il consolidarsi di un diritto soggettivo – assimilabile al diritto di superficie – la cui manifestazione tipica è rappresentata dapprima dall’eventuale edificazione, al di sopra o al di sotto del suolo, di una costruzione, o, comunque, di un manufatto, destinati a sepolcro, e poi dalla loro disponibilità.

È evidente dunque come, in tali casi, sia l’appartenenza della cosa a orientare e strutturare, laddove sussistano i rammentati requisiti previsti dalla legge, l’eventuale procedimento dichiarativo, a mezzo della verifica di culturalità o della dichiarazione di interesse particolarmente importante, nel mentre assumono un rilievo del tutto peculiare gli effetti del venire meno della concessione in argomento (revoca).

A tale proposito, in disparte il dibattito dottrinario sulle condizioni che comportano la decadenza delle concessioni “perpetue” (attualmente il limite temporale della concessione è stabilito, sia per le tumulazioni sia per le inumazioni di cui all’art. 90 del DPR 285/1990, in 99 anni, rinnovabile), è necessario porre in luce come, in tutti i casi in cui le concessioni *de quibus* esauriscano i loro effetti, con conseguente acquisizione alla proprietà e alla disponibilità del comune dei manufatti realizzati dal concessionario, trovino applicazione le disposizioni di cui al combinato disposto dagli articoli 10, comma 1, e 12, comma 2, del decreto legislativo 42/2004, ovvero sia si dispieghino su di essi gli effetti della tutela interinale di cui al comma 1 del predetto art. 12, e, pertanto, ne sia preclusa non solo la distruzione, il deterioramento o il danneggiamento ma anche l’eventuale esecuzione di opere o lavori su di essi che non sia stata preventivamente autorizzata.

In virtù della previsione normativa de qua, resta vietata altresì l’alienazione, ai sensi del successivo art. 54, comma 2, lettera a), della cosa retrocessa alla proprietà del comune, da intendersi inclusiva dei cosiddetti “diritti reali limitati” di cui all’art. 952 e seguenti del Codice civile, sui quali si rinvia alla circolare della scrivente n. 21/2013 del 27 giugno 2013 (prot. 11588).

A tale riguardo si segnala l’introduzione, in alcuni regolamenti di polizia cimiteriale, di disposizioni volte all’adozione di cautele nei riguardi di “*monumenti e ricordi funerari*” ritenuti di rilevante pregio artistico o storico, come nel caso di quello del Comune di Milano, approvato il 22 novembre 2011.

Una forma di protezione senz’altro applicabile alle cose in esame, ed anzi, si può presumere, introdotta dal legislatore in ossequio all’esigenza di conservazione anche degli arredi cimiteriali, è rappresentata infine dalle disposizioni di cui al combinato disposto dagli articoli 11, comma 1, lettera a) e 50, comma 1, del decreto legislativo 42/2004, le quali, nell’assoggettare alle disposizioni espressamente richiamate “*gli affreschi, gli stemmi, i graffiti, le lapidi, le iscrizioni, i tabernacoli ed altri elementi decorativi di edifici [...]*” ne vietano, senza l’autorizzazione del Soprintendente, il “distacco”.

La formulazione della norma in esame, nel consentire di restringerne la destinazione ai manufatti sepolcrali ascrivibili alla categoria delle “costruzioni” propriamente dette (cappelle o tombe familiari) rende opportuna, in tutti i casi di rimozione, una preventiva comunicazione al Soprintendente, preordinata a conoscere l’effettiva sussistenza della necessità del rilascio della predetta autorizzazione e, nell’affermativa, ad ottenerne l’autorizzazione.

L’Associazione regionale dei comuni del Veneto è invitata a valutare l’opportunità di segnalare ai propri associati la presente circolare, che sarà pubblicata sul sito istituzionale della scrivente Direzione regionale.

Il Direttore Regionale  
UGO SORAGNI