

43° Convegno Nazionale ANUSCA
Abano Terme (PD)
dal 2 al 6 dicembre

TEATRO PIETRO D'ABANO
Largo Marconi, 16

EVENTO COLLATERALE
a cura di Halley Informatica

LA GESTIONE COMPLETA DEL CIMITERO TRA SEMPLIFICAZIONE E DIGITALIZZAZIONE

Intervento della
dott.ssa Lorella Capezzali



Riferimenti normativi

- D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285
- Testo Unico delle Leggi Sanitarie 27.07.1934 n. 1265 – Titolo VI DELLA POLIZIA MORTUARIA art. da 337 a 343
- D.P.R. 15 luglio 2003 n. 254
- Circolari Ministero della Salute n. 24 del 24/06/1993 e n. 10 del 31/07/1998
- Codice Penale - dall'art. 407 all'art. 413
- Legge 24 novembre 1981 n. 689 e successive modificazioni (sanzioni)
- Normativa e prassi regionale – Regolamento comunale di P.M.

Il ruolo del cimitero, nella maggior parte dei Paesi europei, è stato, per l'intero Ottocento e Novecento, di opera pubblica sanitaria, luogo in cui confinare e controllare i processi di decomposizione cadaverica e, al tempo stesso, luogo di memoria collettiva di una popolazione, di confronto continuo e visibile (pur se a debita distanza dai centri abitati).

In quanto luogo di memoria collettiva, il cimitero è anche luogo di interesse sociale, storico, artistico e culturale.

Le tecniche maggiormente usate in Europa per la soppressione dell'immagine della decomposizione e al tempo stesso per dare garanzie di igiene sono, oggi:

- a) La **inumazione, cioè la sepoltura in terra**: è il sistema più usato poiché garantisce, una trasformazione relativamente veloce del corpo in ossa (di norma 10 anni, variabile a seconda dei Paesi);
- b) La **tumulazione stagna**: caratterizzata dal perseguimento del fine della conservazione attraverso il sistema usato e la durata della sepoltura (perpetua o per lunghi anni);
- c) La **cremazione**: permette di saltare i tempi decennali della inumazione o pluridecennali della tumulazione stagna e di generare ceneri che possono essere raccolte in urne di dimensione estremamente ridotta rispetto a quella di una bara. La velocità trasformativa imposta dalla cremazione si sposa perfettamente con la velocità di questi nostri tempi moderni.
- d) La **imbalsamazione o il moderno succedaneo: la tanatoprassi**. Un sistema che contemporaneamente e per un limitato periodo di tempo garantisce l'igiene e, soprattutto, mantiene le sembianze che aveva in vita il defunto, appunto eliminando le problematiche proprie della decomposizione. È una tecnica che, abbinata con la cremazione, ha una notevole efficacia.

REGIO DECRETO 27 luglio 1934, n. 1265
Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie

Art. 337.

Ogni comune deve avere almeno un cimitero a sistema di inumazione, secondo le norme stabilite nel regolamento di polizia mortuaria.

Il cimitero è posto sotto la sorveglianza dell'autorità sanitaria, che la esercita a mezzo dell'ufficiale sanitario.
I piccoli comuni possono costruire cimiteri consorziali.

REGIO DECRETO 27 luglio 1934, n. 1265
Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie

Art. 340.

È vietato seppellire un cadavere in luogo diverso dal cimitero.

È fatta eccezione per la tumulazione di cadaveri nelle cappelle private e gentilizie non aperte al pubblico, poste a una distanza dai centri abitati non minore di quella stabilita per i cimiteri.

Il contravventore è punito con l'ammenda da lire duecento a cinquecento e sono a suo carico le spese per il trasporto del cadavere al cimitero.

Tale tipologia di sepoltura veniva autorizzata dal Ministero ex art. 105 del DPR 285/90.

Con il DPCM 26 maggio 2000, art. 1 Allegato A, tale autorizzazione è stata delegata alle regioni che a loro volta con L.R. è stata attribuita ai comuni che possono autorizzare tale sepoltura, previo parere ASL, nel rispetto delle norme igienico sanitarie che valgono per le equivalenti tipologie di sepolture in cimitero.

D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285

Art. 49.

- 1) *A norma dell'art. 337 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, ogni comune deve avere un cimitero con almeno un reparto a sistema di inumazione.*
- 2) *I comuni che abbiano frazioni dalle quali il trasporto delle salme ai cimiteri del capoluogo riesca non agevole per difficoltà di comunicazione devono avere appositi cimiteri per tali frazioni.*
- 3) *I piccoli comuni possono costituirsi in consorzio per l'esercizio di un unico cimitero soltanto quando siano contermini; in tal caso le spese di impianto e di manutenzione sono ripartite fra i comuni consorziati in ragione della loro popolazione.*

Art. 50

- 1) *Nei cimiteri devono essere ricevuti quando non venga richiesta altra destinazione:*
 - *i cadaveri delle persone morte nel territorio del comune, qualunque ne fosse in vita la residenza;*
 - *i cadaveri delle persone morte fuori del comune, ma aventi in esso, in vita, la residenza;*
 - *i cadaveri delle persone non residenti in vita nel comune e morte fuori di esso, ma aventi diritto al seppellimento in una sepoltura privata esistente nel cimitero del comune stesso;*
 - *i nati morti ed i prodotti del concepimento di cui all'art. 7;*
 - *i resti mortali delle persone sopra elencate.*

Art. 51

- 1. La manutenzione, l'ordine e la vigilanza dei cimiteri spettano al sindaco e se il cimitero è consorziale al sindaco del comune dove si trova il cimitero.*
- 2. Il coordinatore sanitario della unità sanitaria locale controlla il funzionamento dei cimiteri e propone al sindaco i provvedimenti necessari per assicurare il regolare servizio.*

Art. 52

- 1. Tutti i cimiteri, sia comunali che consorziali, devono assicurare un servizio di custodia.*
- 2. Il responsabile del servizio, per ogni cadavere ricevuto, ritira e conserva presso di sé l'autorizzazione di cui all'art. 6; inoltre, iscrive giornalmente sopra apposito registro vidimato dal sindaco in doppio esemplare:*
 - a) le inumazioni che vengono eseguite, precisando il nome, cognome, età, luogo e data di nascita del defunto, secondo quanto risulta dall'atto di autorizzazione di cui all'art. 6, l'anno, il giorno e l'ora dell'inumazione, il numero arabico portato dal cippo e il numero d'ordine della bolletta di seppellimento;*
 - b) le generalità, come sopra, delle persone i cui cadaveri vengono tumulati, con l'indicazione del sito dove sono stati deposti;*
 - c) le generalità, come sopra, delle persone i cui cadaveri vengono cremati, con l'indicazione del luogo di deposito delle ceneri nel cimitero o del luogo in cui sono state trasportate, se fuori dal cimitero, secondo quanto risulta dall'autorizzazione del sindaco;*
 - d) qualsiasi variazione avvenuta in seguito ad esumazione, estumulazione, cremazione, trasporto di cadaveri o di ceneri.*

Art. 53

- 1. I registri indicati nell'art. 52 debbono essere presentati ad ogni richiesta degli organi di controllo.*
- 2. Un esemplare dei registri deve essere consegnato, ad ogni fine anno, all'archivio comunale, rimanendo l'altro presso il servizio di custodia.*

Art. 54

- 1. Gli uffici comunali o consorziali competenti devono essere dotati di una planimetria in scala 1:500 dei cimiteri esistenti nel territorio del comune, estesa anche alle zone circostanti comprendendo le relative zone di rispetto cimiteriale.*
- 2. La planimetria deve essere aggiornata ogni cinque anni o quando siano creati nuovi cimiteri o siano soppressi quelli vecchi o quando a quelli esistenti siano state apportate modifiche ed ampliamenti.*

La natura giuridica delle concessioni cimiteriali

Art. 824 C.C.

Beni delle provincie e dei comuni soggetti al regime dei beni demaniali.

“I beni della specie di quelli indicati dal secondo comma dell'art. 822, se appartengono alle provincie o ai comuni, sono soggetti al regime del demanio pubblico. Allo stesso regime sono soggetti i cimiteri e i mercati comunali.”

Art. 823 C.C.

Condizione giuridica del demanio pubblico.

“I beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano. Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso regolati dal presente codice.”

D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285

Art. 90

1. *Il comune può concedere a privati e ad enti l'uso di aree per la costruzione di sepolture a sistema di tumulazione individuale, per famiglie e collettività.*
2. *Nelle aree avute in concessione, i privati e gli enti possono impiantare, in luogo di sepolture a sistema di tumulazione, campi di inumazione per famiglie e collettività, purché tali campi siano dotati ciascuno di adeguato ossario.*
3. *Alle sepolture private di cui al presente articolo si applicano, a seconda che esse siano a sistema di tumulazione o a sistema di inumazione, le disposizioni generali stabilite dal presente regolamento sia per le tumulazioni e inumazioni, sia per le estumulazioni ed esumazioni.*

Consiglio di Stato – Sez. V – Sent.11.10.02, n. 5505

Il comune quale titolare della demanialità dei cimiteri ha la facoltà di concedere ai privati o agli enti l'uso di aree per la costruzione di sepolcri a tumulazione, facoltà il cui esercizio, oltre che rimanere discrezionale, è subordinato alla preventiva espressa previsione della destinazione di tali aree a tali possibilità facoltative secondo quanto dispone il piano regolatore cimiteriale.

D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285

Art. 91.

1. Le aree destinate alla costruzione di sepolture private debbono essere previste nei piani regolatori cimiteriali di cui agli articoli 54 e seguenti.

Art. 92.

- 1. Le concessioni previste dall'art. 90 sono a tempo determinato e di durata non superiore a 99 anni, salvo rinnovo.*
- 2. Le concessioni a tempo determinato di durata eventualmente eccedente i 99 anni, rilasciate anteriormente alla data di 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.*
- 3. Con l'atto della concessione il comune può importare ai concessionari determinati obblighi, tra cui quello di costruire la sepoltura entro un tempo determinato pena la decadenza della concessione.*
- 4. Non può essere fatta concessione di aree per sepolture private a persone o ad enti che mirino a farne oggetto di lucro e di speculazione.*

La concessione da parte del comune di aree o porzioni di edificio in un cimitero pubblico si configura quale concessione amministrativa di beni soggetti al regime demaniale (art. 824 c.2, c.c.).

Le concessioni, a prescindere dal *nomen juris* adottato dalle parti e dal contenuto, si identificano quali “concessioni-contratto”, anche quando, come nel caso delle concessioni cimiteriali, possono avere durata perpetua.

Trattasi di una concessione amministrativa su bene pubblico.

L'atto di concessione può prevedere anche l'obbligo a carico del concessionario della manutenzione ordinaria e/o straordinaria della tomba e/o l'esecuzione di opere che il Comune intenda prescrivere per motivi di decoro, di sicurezza e di igiene.

D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285

Art. 93

- 1. Il diritto di uso delle sepolture private concesse a persone fisiche è riservato alle persone dei concessionari e dei loro familiari; di quelle concesse ad enti è riservato alle persone contemplate dal relativo ordinamento e dall'atto di concessione. In ogni caso, tale diritto si esercita fino al completamento della capienza del sepolcro.*
- 2. Può altresì essere consentita, su richiesta di concessionari, la tumulazione di salme di persone che risultino essere state con loro conviventi, nonché' di salme di persone che abbiano acquisito particolari benemeritenze nei confronti dei concessionari, secondo i criteri stabiliti nei regolamenti comunali.*



D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285

Art. 94.

- 1. I singoli progetti di costruzioni di sepolture private debbono essere approvati dal sindaco su conforme parere della commissione edilizia e del coordinatore sanitario della unità sanitaria locale competente.*
- 2. Nell'atto di approvazione del progetto viene definito il numero di salme che possono essere accolte nel sepolcro.*
- 3. Le sepolture private non debbono avere il diretto accesso con l'esterno del cimitero.*

Art. 95.

- 1. Quando il cimitero è consortile, i comuni consorziati si ripartiscono i proventi delle concessioni delle aree per le sepolture private in ragione delle spese sostenute da ciascun comune per l'impianto del cimitero.*

Definizione di concessione cimiteriale

Non è una proprietà, ma un diritto di superficie (se riguarda la terra).

Per l'intera durata della concessione la proprietà del manufatto realizzato dal concessionario resta in capo a lui o ai suoi eredi, come l'obbligo manutentivo.

La concessione cimiteriale inizia, può essere rinunciata, si estingue alla scadenza e prima può essere revocata da chi l'ha rilasciata o può essere pronunciata la decadenza per giusti motivi.

La concessione cimiteriale è il provvedimento amministrativo con il quale è effettuata l'assegnazione delle sepolture private a persone fisiche o giuridiche affinché questi ne usufruiscano per la collocazione dei defunti della propria famiglia o dei propri associati.

La concessione di area per la costruzione di un sepolcro a sistema di tumulazione individuale instaura tra comune e concessionario un rapporto avente ad oggetto il diritto di uso dell'area, allo scopo di costruire il manufatto finalizzato, a sua volta, all'uso di sepoltura (artt. 90 e ss. DPR 285/90).

Dalla concessione amministrativa derivano:

- diritti **aventi significato oggettivo**, il diritto di uso dell'area, il diritto cioè di erigere sulla superficie concessa manufatti sepolcrali, ma anche obblighi, come la manutenzione e il decoro
- diritti **di natura personale**, specificamente lo *ius sepulchri*, ossia il diritto ad essere tumulato (o tumulare altri) nel sepolcro.

Il concetto di «jus sepulcri»

E' il diritto del titolare della concessione ad essere tumulato nel sepolcro oggetto della concessione.
Il concessionario ha ampi poteri di godimento del bene ed un diritto reale verso terzi.

Nel nostro ordinamento il diritto sul sepolcro già costituito nasce da una concessione da parte dell'autorità amministrativa di un'area di terreno o di porzione di edificio in un cimitero pubblico di carattere demaniale (art. 824 c.c.) e tale concessione, di natura traslativa, crea a sua volta nel privato concessionario un diritto soggettivo perfetto di natura reale (susceptibile di trasmissione per atti inter vivos o morti causa) e perciò opponibile iure privatorum agli altri privati.

Lo ius sepulchri soggiace all'applicazione della normativa sopravvenuta che regoli il rapporto concessorio in senso modificativo rispetto all'assetto operante all'atto dell'originario titolo concessorio.

Lo ius sepulchri costituisce, nei confronti della pubblica amministrazione concedente, un diritto affievolito in senso stretto, soggiacendo ai poteri regolativi e conformativi di stampo pubblicistico.

Il diritto al sepolcro si distingue in un diritto primario al sepolcro, inteso come diritto ad essere seppellito ovvero a seppellire altri in un determinato sepolcro e un diritto secondario al sepolcro inteso come diritto di accedervi fisicamente e di opporsi ad ogni atto che vi rechi oltraggio o pregiudizio.

Il diritto di usare la sepoltura non è commerciabile, né alienabile, ma è circoscritto alla possibilità di utilizzo per la collocazione dei defunti della famiglia del concessionario.

Può essere consentita, su richiesta di concessionari, la tumulazione di salme di persone che risultino essere state con loro conviventi, nonché' di salme di persone che abbiano acquisito particolari benemerienze nei confronti dei concessionari, secondo i criteri stabiliti nei regolamenti comunali.

Tar Lazio –Sez. II Roma – Sent. 10.07.13, n.6840

Una volta rilasciata la concessione il Comune, non può discutere la volontà del titolare della stessa in ordine a chi debba esservi seppellito, salvo procedere alla revoca del titolo abilitativo per ragioni di interesse pubblico.

Di conseguenza, la volontà del titolare della concessione in qualunque modo manifestata, anche per testamento e, quindi, in mancanza di indicazioni da parte dell'originario concessionario il diritto di disporre dello jus sepulchri per atti sia inter vivos che mortis causa si trasferisce, integro a chi lo riceve iure sanguinis. La concessione produce un diritto soggettivo perfetto in capo al concessionario e opponibile iure privatorum agli altri privati, assimilabile al diritto di superficie che si affievolisce a interesse legittimo nei confronti della P. a. qualora intenda esercitare il potere di revoca della concessione a tutela dell'ordine e del buon governo del cimitero.

Tar Campania – Sez.VII –Napoli – Sent. 12.03.13, n. 1412

E' annullabile, l'estensione a terzi della concessione cimiteriale se adottata in mancanza del consenso dell'originario concessionario.

Consiglio di Stato – Sez. V – Sent. 26.09.14

Poiché il manufatto è costruito su terreno demaniale, lo ius sepulchri non preclude l'esercizio dei poteri autoritativi da parte della pubblica amministrazione concedente, sicché sono configurabili interessi legittimi quando sono emanati atti di autotutela.

“... nel corso del rapporto concessorio si devono rispettare tutte le norme di legge e di regolamento emanate per la disciplina dei suoi specifici aspetti, in quanto “lo ius sepulchri attiene ad una fase di utilizzo del bene che segue lo sfruttamento del suolo mediante edificazione della cappella e che soggiace all'applicazione del regolamento di polizia mortuaria. Questa disciplina si colloca ad un livello ancora più elevato di quello che contraddistingue l'interesse del concedente e soddisfa superiori interessi pubblici di ordine igienico-sanitario, oltre che edilizio e di ordine pubblico”

Cassazione civile, Sez. II, 29 settembre 2000, n. 12957

L'individuazione della natura di una cappella funeraria come sepolcro familiare o gentilizio oppure come sepolcro ereditario costituisce apprezzamento di mero fatto non suscettibile di sindacato in sede di legittimità, qualora sorretto da sufficiente motivazione ed immune da vizi logico – giuridici.

«...a identificazione dei soggetti titolari del diritto primario di sepolcro, inteso nella sua accezione di diritto ad essere sepolti in quel determinato luogo, va comunque fatta in base alla volontà, espressa o presunta, del fondatore in stretto riferimento alla cerchia dei familiari presi in considerazione come destinatari, sicché il diritto del singolo deve ritenersi acquistato iure proprio sin dal momento della nascita e non può essere trasmesso né per atto tra vivi né per successione mortis causa, non si perde per prescrizione o rinuncia e, inoltre, dà luogo ad una particolare forma di comunione tra i contitolari (da non confondersi con la comunione di proprietà o di altro diritto reale sul bene) destinata a durare sino al venir meno della pluralità degli aventi diritto, solo dopo di che il sepolcro si trasforma da familiare in ereditario (v., in tal senso, la già citata sent. a 5015 del 1990) nella cerchia dei familiari del fondatore, aventi diritto alla sepoltura nella tomba di famiglia, devono farsi rientrare, stante il significato semantico della parola “famiglia”, purché non risulti una espressa contraria volontà del fondatore stesso, anche i soggetti legati da rapporto di coniugio con i discendenti di quest’ultimo (v., tra l’altro, sent. 30.5.1984 n. 3311, 29.5.1990 n. 5015, 19.5.1995 n. 5547)....»

Oggetto delle concessioni cimiteriali:

- ✓ Tombe a terra;
- ✓ Tombe di famiglia;
- ✓ Loculi;
- ✓ Ossari / Cinerari.

Le parti nelle concessioni cimiteriali:

- ✓ Il concedente cioè il Comune;
- ✓ Il concessionario cioè il titolare della concessione;
- ✓ Gli “utilizzatori” nell’esercizio del diritto primario e secondario di sepolcro.

L'iter procedurale di richiesta e rilascio di concessione cimiteriale

Modalità disciplinata dai regolamenti comunali.

L'istanza è presentata all'ufficio competente direttamente dal concessionario in forma scritta ed a volte in formato standard (a volte possibile sono la presenza di cadavere da seppellire, quindi senza possibilità di acquisire il diritto in vita)

Se consegue il pagamento della relativa tariffa (stabilita con delibera di giunta comunale)

Dà il diritto al titolare (concessionario) ad **usare** la sepoltura per un periodo di tempo prestabilito alle condizioni stabilite dal Regolamento comunale di Polizia Mortuaria, ma rimane integro il diritto di proprietà del Comune.

L'atto di concessione cimiteriale se è redatto per atto pubblico necessita della partecipazione anche del Segretario Comunale quale ufficiale rogante.

Se l'atto è redatto come scrittura privata registrabile in caso d'uso è possibile la sola sottoscrizione delle parti (concessionario e dirigente/responsabile del servizio).

Durata delle concessioni

Art. 100 R. D. 25.07.1892

Approvazione del nuovo regolamento di polizia mortuaria

«Il posto per sepolture private potrà essere concesso per tempo determinato o a perpetuità».

Art. 92. D.P.R. 285/1990

«1. Le concessioni previste dall'art. 90 sono a tempo determinato e di durata non superiore a 99 anni, salvo rinnovo.»

Le concessioni perpetue esistono fino al 09.02.1976 dato che dal giorno successivo (10.02.1976) è divenuta illecita ogni concessione cimiteriale a tempo indeterminato o perpetua.

Infatti successivi regolamenti di polizia mortuaria (art. 93 Dpr. 21.10.75, n. 803) hanno escluso la natura perpetua delle concessioni ma fino ad un certo momento storico le concessioni potevano essere rilasciate sine die, salvo l'esercizio da parte della stessa amministrazione di rivedere le proprie decisioni in via di autotutela.

Ad oggi possibili:

- A scadenza
- Perpetua

Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 6 luglio – 28 settembre 2017, n. 4530

Le concessioni perpetue non possono essere dichiarate scadute dal Comune.

«Di fronte ad una concessione perpetua l'amministrazione potrebbe, semmai, nell'esercizio del proprio potere di autotutela revocare l'atto per sopravvenuti motivi di interesse pubblico o per mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o, anche, semplicemente, per una nuova valutazione degli elementi e dei presupposti di fatto preesistenti, ma ciò con il rispetto delle garanzie e delle modalità (soprattutto quanto alla previsione dell'indennizzo economico) previste dall'art. 21-quinquies della legge generale n. 241/1990 a tutela delle posizioni giuridiche maturate dal privato a seguito dell'atto ampliativo.»

TAR Puglia – Lecce – Sez. II – Sent. 31-01-14, n. 289

«..... la natura demaniale dei cimiteri contrasti con la perpetuità delle concessioni cimiteriali; essa, infatti, finirebbe per occultare un vero e proprio diritto di proprietà sul bene demaniale (cimitero) che per sua natura è un bene pubblico, destinato a vantaggio dell'intera collettività. Ne consegue che l'utilizzo di tale bene in favore di alcuni soggetti – che è ciò che si verifica attraverso una concessione – deve necessariamente essere temporalmente limitato anche stabilendo una durata prolungata nel tempo e rinnovabile alla scadenza), venendo altrimenti contraddetta la sua ontologica finalità pubblica, al quale il bene verrebbe definitivamente sottratto.»

Tar Basilicata – Sent. 09.08.16, n. 797

«L'eventuale norma del regolamento comunale che stabilisce l'estinzione delle concessioni perpetue a seguito di estumulazione della salma non contrasta con l'art. 92, c. 2. Dpr. 285/90 ed è conforme al principio di corrispondenza tra estinzione della concessione ed estumulazione ex art. 86 Dpr. 285/90.»

TAR Sicilia, Palermo, Sex. I, 2 settembre 2020, n. 1813

«qualifica la perpetuità (quando un tempo un tempo ammessa) nelle concessioni cimiteriali non assoluta, argomentando come l'assenza di un "termine finale" venga a costituire, sotto il profilo sostanziale, un'alienazione "occulta" e quindi in contrasto con l'assoggettamento dei cimiteri al regime dei beni demaniali.»

Anche le concessioni cimiteriali perpetue sono revocabili

La conferma è recente in quanto lo scorso 9 luglio 2020 è stata pubblicata la sentenza (allegata) del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia n. 565/2020 del 07/07/2020 con la quale, accogliendo il ricorso del Comune di Palermo, è stata ribaltata la sentenza della Giustizia Amministrativa di 1° grado (Tar Sicilia – Palermo, Sezione III^ n. 1890 del 26.07.2016) relativa alla revoca di una concessione cimiteriale perpetua.

Con la sentenza in commento il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia ha rafforzato l'orientamento precedente dello stesso Consesso (n. 321 del 16.04.2015) ed ha statuito che si possano estendere le disposizioni dell'art. 92 del d.P.R. n. 285/1990 finanche alle concessioni cimiteriali perpetue.

Le disposizioni citate prevedono espressamente che:

“Le concessioni previste dall'art. 90 sono a tempo determinato e di durata non superiore a 99 anni, salvo rinnovo.

Le concessioni a tempo determinato di durata eventualmente eccedente i 99 anni, rilasciate anteriormente alla data di 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”.

Il Cgars facendo altresì riferimento alla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V[^], n. 842 dell'08.02.2011 ha ribadito che “la possibilità di revoca delle concessioni cimiteriali, alla duplice condizione che siano trascorsi 50 anni dalla tumulazione dell'ultima salma e che si verifichi una grave situazione di insufficienza del cimitero rispetto al fabbisogno, non rimediabile tempestivamente in altro modo, si applica sia alle concessioni a termine, che alle concessioni perpetue”.

In ragione di quest'ultima pronuncia, che affievolisce ulteriormente l'istituto della concessione cimiteriale perpetua, si può quindi affermare che al ricorrere delle richieste condizioni ovvero che:

- **siano trascorsi almeno 50 anni dalla tumulazione dell'ultima salma;**
- **si verifichi una grave situazione di insufficienza del cimitero rispetto al fabbisogno e non sia possibile provvedere tempestivamente all'ampliamento o alla costruzione di nuovo cimitero, è possibile per il Comune revocare le concessioni cimiteriali perpetue pur se rilasciate anteriormente all'entrata in vigore del d.P.R. n. 285/1990.**

La decorrenza delle concessioni ed eventuale rinnovo

- ✓ Disciplinati dal regolamento di polizia mortuaria
- ✓ Può coincide con la data del primo utilizzo, se concessa in costanza de cadavere o dal pagamento o dalla prenotazione.
- ✓ Il rinnovo può essere anche negato o limitato ad alcune situazioni

Il subentro nei diritti concessori

Il regolamento di polizia mortuaria può prevedere due ipotesi:

- la limitazione del subentro per il solo diritto di jus sepulchri, ferma restando la posizione del concessionario nella persona originariamente individuata, cosicché l'individuazione delle persone destinate alla sepoltura nel sepolcro privato ex Art. 93 Dpr 285/90 è sempre valutata sulla base delle relazioni di parentela intercorrenti con il concessionario originario.
- Il subentro nella posizione del concessionario, che consente di ricondurre a unità il complesso di posizioni giuridiche che già facevano capo al concessionario originari dilatando a dismisura la platea degli aventi titolo di accoglimento nel sepolcro, i quali, in ogni caso, potranno esercitare questo loro diritto in base alla cronologia degli eventi luttuosi e sino al raggiungimento della massima capacità ricettiva del sepolcro stesso, stante il combinato disposto tra gli artt. 87 e 93 c.1 Dpr.285/90.

La cessazione della concessione cimiteriale

- Estinzione per scadenza naturale (senza che intervenga il rinnovo)
- Per rinuncia
- Per decadenza
- Per revoca

La rinuncia alla concessione

Ci si chiede se sia un obbligo o facoltà per il Comune di accettare la richiesta di rinuncia alla concessione.

Criteri e modalità disciplinati nei regolamenti comunali

E' sempre necessario un atto amministrativo che autorizzi la retrocessione della concessione e calcoli, se previsto, l'eventuale rimborso dell'onere concessorio.

Le strutture cimiteriali retrocesse rientrano a far parte del patrimonio comunale.

Di norma:

- possono essere presentate in qualsiasi momento della durata della concessione.
- sono accettate in genere quando la sepoltura non è utilizzata, oppure ai defunti è stata data diversa collocazione.

E' spesso previsto il rimborso dell'importo dovuto relativo al periodo residuale ma i regolamenti possono prevedere una durata, inferiore alla quale il rimborso non è dovuto, oppure quando la sepoltura non può essere riutilizzata.

ESEMPIO

«Il Comune ha facoltà di accettare la rinuncia delle concessioni cimiteriali, nel caso in cui il concessionario o l'avente titolo abbia prima provveduto, a proprie spese e nei modi previsti, alla liberazione della sepoltura da salme, resti mortali, ossa o ceneri.

La domanda di rinuncia deve essere sottoscritta dal concessionario o avente/i titolo.

La rinuncia dà diritto ad un rimborso di una somma "S" pari al costo di concessione "C" rapportato alla durata ("n" della stessa moltiplicando gli anni "N" restanti dalla data di rinuncia alla data di scadenza della concessione secondo la seguente formula: $S = C/n \times N$

Gli anni trascorsi dal momento della concessione verranno arrotondati per difetto all'unità inferiore per la frazione che non supera i 6 mesi ed all'unità superiore nel caso superi i 6 mesi.

Il rimborso non sarà dovuto qualora inferiore alla somma di € 25,00.

Il regolamento deve specificare se:

- la tariffa da usare per il calcolo del rimborso è quella vigente al momento della domanda di rinuncia o quella effettivamente pagata al momento del rilascio della concessione stessa o altro
- se gli anni di residua durata sono calcolati in ragione di anno intero o frazione di anno superiore a n.180 giorni con decorrenza dalla data della concessione.
- Alla rinuncia potrà anche seguire una assegnazione per subentro o a seguito di evidenza pubblica

La decadenza o revoca della concessione

E' un atto unilaterale del Comune in forza del quale s'interrompe la concessione prima della naturale scadenza:

- ✓ per inadempienza del concessionario (es. il concessionario omette colpevolmente di garantire la dovuta manutenzione)
- ✓ per motivi di pubblica utilità (es.: non c'è più la possibilità di allargare il cimitero ed, allora, il comune avoca a sé tombe molto vecchie per liberare spazi o per calamità naturale in seguito a requisitoria).
- ✓ Per estinzione della famiglia del concessionario
- ✓ Per abbandono della tomba
- ✓ Soppressione di cimitero

D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285

Art. 63

- 1. I concessionari devono mantenere a loro spese, per tutto il tempo della concessione, in buono stato di conservazione i manufatti di loro proprietà.*
- 2. Nel caso di sepoltura privata abbandonata per incuria, o per morte degli aventi diritto, il comune può provvedere alla rimozione dei manufatti pericolanti, previa diffida ai componenti della famiglia del concessionario, da farsi, ove occorra, anche per pubbliche affissioni.*

Art. 108

- 3. Per l'attuazione delle disposizioni contenute nel regio decreto-legge 9 dicembre 1926, n. 2389, convertito dalla legge 15 marzo 1928, n. 833, concernenti la polizia mortuaria in caso di disastri tellurici o di altra natura, resta fermo il regolamento approvato con decreto del Ministro dei lavori pubblici in data 15 dicembre 1927, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 48 del 27 febbraio 1928.*

L'istituto giuridico dell' «immemoriale»

In presenza di sepolcri per i quali non è recuperabile il titolo di concessione, il regolamento può recare la disciplina per il ricorso all'istituto dell'immemoriale per via amministrativa.

Il tempo immemorabile, o semplicemente immemorabile, è spesso accostato all'usucapione. Il *nomen juris* deriva da una regola diffusa nel diritto comune europeo, per la quale in presenza di una situazione in cui è presente un determinato stato di fatto, non smentito da nessun documento e non ostacolato da alcuna opposta circostanza che si ricordi a memoria d'uomo, deve ritenersi che lo stato di fatto esistente sia conforme al diritto.

L'istituto dell'immemoriale è una sorta di sanatoria basata sulla prova storica con cui regolarizzare rapporti esistenti di fatto di cui, si siano smarriti gli incartamenti.

Dottrina e giurisprudenza distinguono l'usucapione (inteso come effettivo modo d'acquisto della proprietà) dall'immemoriale che non sarebbe un modo d'acquisto, ma il presupposto per considerare esistente un diritto.

La caratteristica dell'istituto consiste nell'esercizio di un diritto che si presume legittimo in quanto fondato sulla *vetustas*, senza che ne sussista un titolo formale.

In altri termini, si presume che sussista, o sia sussistito, un titolo di possesso del diritto e che la situazione di fatto ne sia a conseguenza.

Il problema si sposta sulla prova di legittimità del possesso del diritto

Spetta/spetterebbe al giudice dichiarare la sussistenza del diritto esercitato in mancanza del titolo.

L'istituto giuridico dell'immemoriale è stato espressamente superato con l'Unità d'Italia (L. 20/3/1865, n. 2248, allegato A) per i rapporti di diritto privato, potendo persistere, a certe limitate condizioni, in rapporti di diritto pubblico

Il regolamento comunale di polizia mortuaria può individuare procedimenti di concreta attuazione dell'istituto dell'immemoriale più dettagliati, fermi restandone, tuttavia, gli elementi sostanziali prevedendo o il diretto ricorso al giudice ordinario o indicando gli strumenti di prova dell'immemoriale incardinando un procedimento amministrativo di accertamento del diritto vantato

Esempio disciplina immemoriale

Sepulture private a tumulazioni pregresse – Mutamento del rapporto concessorio

- 1. Per le concessioni sussistenti prima dell'entrata in vigore del R.D. 21 dicembre 1942, n. 1880, per le quali non risulti essere stato stipulato il relativo atto di concessione, trova applicazione l'istituto dell'«immemoriale», quale presunzione «juris tantum» della sussistenza del diritto d'uso sulla concessione.*
- 2. Per le concessioni sussistenti successivamente alla data di entrata in vigore del R.D. 21.12.1942, n. 1880, per le quali non risulti essere stato stipulato il relativo atto di concessione può procedersi alla adozione del formale atto di concessione – per sanare l'omissione a suo tempo avvenuta – alle condizioni vigenti all'atto in cui di fatto, la concessione fu effettuata o comunque consentita, salvo per quanto concerne la durata in quanto l'art. 92 del DPR 10.09.1990, n. 285 stabilisce norme che si applicano anche alle concessioni avvenute prima della sua entrata in vigore.*

3. Tale sanatoria formale è effettuata previa dimostrazione del pagamento dei relativi diritti approvati dalla Giunta Comunale che il richiedente la concessione avesse a suo tempo provveduto al pagamento della tariffa allora vigente ed agli altri adempimenti richiesti per poter utilizzare l'area cimiteriale ovvero per effettuare la tumulazione delle salme in loculi o tombe. Laddove il pagamento della tariffa di concessione non risultasse provato da regolare ricevuta di versamento il richiedente la concessione dovrà altresì corrispondere la specifica tariffa stabilita dalla Giunta Comunale all'atto della richiesta del riconoscimento del diritto concessorio. Dall'atto di concessione ora adottato dovrà comunque risultare che l'atto stesso ha il solo fine di regolare amministrativamente la situazione esistente.

4. Qualora non sia attivato l'istituto dell'immemoriale, la sepoltura, previo accertamento dello stato di manutenzione previsto dall'art. 25 del Regolamento, tornerà nella piena disponibilità del comune e potrà essere oggetto di nuova concessione e, qualora vi siano aventi titolo dei defunti sepolti nella sepoltura stessa, potranno, per evitare lo spostamento dei loro cari, chiedere congiuntamente o separatamente (anche uno solo di essi) una nuova concessione alle condizioni attualmente vigenti al momento della richiesta.

Circolare Ministero della Sanità 31 luglio 1998, n. 10

8. Usanze funebri in reparti speciali entro i cimiteri.

Nel caso di aree cimiteriali destinate a sepoltura dei cadaveri di professanti un culto diverso da quello cattolico, il tempo ordinario di inumazione è di dieci anni. Laddove siano richiesti periodi superiori (talune usanze non prevedono esumazione ordinaria) occorre concedere, in via onerosa per i richiedenti, l'area per una durata non superiore a novantanove anni, rinnovabile.

Per le professioni religiose che lo prevedano espressamente, è consentita la inumazione del cadavere avvolto unicamente in lenzuolo di cotone. Per il trasporto funebre è d'obbligo l'impiego della cassa di legno o, nei casi stabiliti, la duplice cassa, di legno e zinco.

Il regime fiscale delle concessioni cimiteriali

Le concessioni cimiteriali, sono concessioni su beni demaniali e non si riscontra nel nostro ordinamento una norma che disponga l'obbligo della stipula in forma pubblica amministrativa.

REGISTRO

Le scritture private non autenticate recanti concessioni cimiteriali sono soggette a registrazione solo in caso d'uso quando l'ammontare dell'imposta risulti inferiore a € 200,00 (art. 2 Tariffa, Parte II, All. Dpr.131/86 e Min. Fin. Circ. 15.05.98, n. 126/E).

IVA - CGUE – Sent.17.10 ottobre 89 Cause riunite C-231/87 e 129/88,

Le concessioni di aree e di manufatti cimiteriali effettuate dai Comuni, in quanto rientranti tra le attività svolte dagli enti pubblici in veste di pubblica autorità, devono ritenersi escluse dal tributo, ai sensi di quanto disposto dall'art. 4, par. 5, primo periodo, della sesta direttiva Iva del 1977 (oggi art. 13, par. 1, Dir. 2006/112/Ce)

Ministero Finanze – Risoluzione 15.03.90, n. 550606

“la concessione di aree cimiteriali da parte dei Comuni è attività non rilevante ai fini IVA”.

IMPOSTA DI BOLLO

Le domande di rilascio di concessioni cimiteriali e le concessioni stesse scontano l'imposta di bollo di € 16,00 sin dall'origine.

Tutte le istanze rivolte alla pubblica amministrazione – tendenti ad ottenere l'emanazione di un provvedimento amministrativo o il rilascio di certificati, estratti, copie conformi e simili – sono soggette all'apposizione dell'imposta di bollo, come previsto dall'art. 3 della tariffa di cui al D.P.R. 1972, n. 642, indipendentemente dal regime previsto per la sottoscrizione delle istanze medesime, salvo che non sia prevista una specifica ipotesi di esenzione.

E ogni rilascio di provvedimento amministrativo conseguente alla istanza è altresì da assoggettare all'imposta di bollo, in base alla stessa norma (1 bollo ogni 4 facciate).

Il servizio di illuminazione votiva

L'illuminazione votiva è un servizio pubblico erogato dal Comune che mette a disposizione, a chi ne fa domanda, un punto luce sulle lapidi dei propri defunti.

Modalità di gestione si veda D. Lgs. 36/2023

- *In economia*
- *In appalto*
- *In concessione*

La sez. I Catanzaro del TAR Calabria, con la sentenza 27 settembre 2022 n. 1572, esprime al meglio il significato di un servizio comunale a gestione diretta, ove nella ponderazione tra costi e benefici, tra efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nell'esercizio della sua discrezionalità, di quell'applicazione concreta del potere inesauribile di perseguire l'interesse pubblico (ex art. 97 Cost.), la PA ben può decidere come meglio servire la Comunità attraverso un modello organizzativo del servizio di illuminazione votiva cimiteriale senza avvalersi di terzi, ma mediante l'accurata gestione del proprio personale, una risorsa disponibile e immediata nell'economicità prevalente della buona e sana gestione finanziaria rispetto al ricorso ad un modulo concessorio, peraltro di per sé oneroso sin dall'approntamento della gara rispetto al valore dell'affidamento.

Tratto da <https://www.mauriziolucca.com/le-facolta-del-comune-nel-servizio-cimiteriale-di-illuminazione-votiva/>

La convenzione avente ad oggetto la gestione del servizio di illuminazione votiva dei cimiteri deve qualificarsi, in ragione del fatto che il suo oggetto è rappresentato dalla erogazione di prestazioni a favore dell'utenza con rischio di gestione a carico dell'impresa, come concessione di servizi pubblici.

Azioni di risparmio energetico e sostenibilità ambientale

- Luci votive e led - risparmio nei consumi e allungamento durata della lampadina
- Uso di pannelli fotovoltaici posti sulle strutture cimiteriali
- Adeguamento ed efficientamento energetico cimiteri – ottenimento di finanziamenti

*All'ombra de'
cipressi e dentro
l'urne
confortate di pianto
è forse il sonno
della morte men
duro?*

Dei Sepolcri

Ugo Foscolo



Grazie per l'attenzione