

# Le forme di gestione dei servizi funerari

di Costantino Tassarolo (\*)

## 1. Premessa

L'art. 91, lett. c) del t.u. della legge comunale e provinciale del 1934 dichiarava, come noto, "obbligatorie" per i Comuni le spese concernenti il "trasporto dei cadaveri al cimitero", la "provvista di casse funebri" (n.11), nonché la "costruzione, manutenzione ed esercizio dei cimiteri" (n.14).

La distinzione tra spese obbligatorie e facoltative è stata, peraltro, abolita con l'art. 7 della l. 8 gennaio 1979, n. 3 e, quindi, da epoca di gran lunga antecedente all'entrata in vigore della l. 8 giugno 1990, n. 142 che, in effetti, una tale distinzione non prevede.

L'abolizione della distinzione delle spese dei Comuni in "obbligatorie" e "facoltative" non ha, però, fatto venir meno la contrapposizione tra attribuzioni che i Comuni sono tenuti a svolgere e compiti che possono essere discrezionalmente assunti.

Ciò vale, in particolare, per i servizi funerari posto che il vigente regolamento di polizia mortuaria (d.p.r. 10 settembre 1990, n. 285) espressamente pone a carico dei Comuni il trasporto delle salme (art. 16) e prevede, in conformità con quanto dispone l'art. 337 del t.u. delle leggi sanitarie (r.d. 27 luglio n. 1265), che ogni Comune "deve avere un cimitero" salva la possibilità per i "piccoli Comuni" purchè "contermini" di costituirsi in Consorzio per l'esercizio di un unico cimitero (art. 49).

## 2. I servizi funerari

Con il termine "servizi funerari" si intendono tutte quelle attività che, a tutela della salute pubblica e della dignità umana, lo Stato e principalmente i Comuni svolgono in conseguenza dell'estinzione della vita umana.

Nell'ambito di tale ampia nozione vanno, poi, distinti i "servizi cimiteriali" da quelli relativi al "trasporto funebre".

I "servizi cimiteriali" riguardano tutte le attività dirette al seppellimento delle salme e, precisamente, l'inumazione, la tumulazione e la cremazione, nonché l'esumazione e l'estumulazione.

Il "trasporto funebre" concerne, invece, il trasferimento con mezzi idonei delle salme al cimitero.

Accanto (o in aggiunta) ai "servizi funerari" vi sono, poi, i servizi c.d. "accessori" (cofani, fiori, addobbi, illuminazione votiva) che così sono denominati perchè possono, appunto, accedere all'una o all'altra categoria dei servizi suddetti.

Detto questo, resta ancora da ricordare che l'art. 1, n. 8 del t.u. sull'assunzione dei pubblici servizi da parte dei Comuni (r.d.l. 15 ottobre 1925, n. 2578) attribuisce ai Comuni la possibilità di esercitare, anche con diritto di privativa, il pubblico servizio dei trasporti funebri.

L'assunzione da parte dei Comuni riguarda, dunque, in base alla norma da ultimo citata, non tutti i servizi funerari, ma esclusivamente quello dei trasporti funebri.

Il che, naturalmente, non significa che i Comuni non possano gestire i servizi cimiteriali e che i detti servizi non debbano essere esercitati in privativa.

Come si è, infatti, visto che ogni Comune "deve avere un cimitero" sicchè è fin troppo ovvio che ad essi spetta gestire i connessi servizi, ivi compresi quelli a questi accessori.

Quanto alla privativa essa consegue dal fatto che i cimiteri appartengono al "demanio municipale" (art. 824, 2° co. cod. civ.) per cui, giusto il disposto dell'art. 823 cod. civ., "non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano".

Infine, è da tener presente che anche i servizi c.d. "accessori" (cofani, fiori, addobbi, ecc.) a quello del trasporto funebre, benchè non menzionati nell'art. 1, n. 8 del t.u. del 1925, possono essere assunti in gestione diretta da parte dei Comuni e ciò non solo perchè l'elencazione dei servizi assumibili contenuta nell'art. 1 del menzionato t.u. n. 2578 del 1925 non ha carattere tassativo, ma anche perchè i servizi accessori, quantunque concettualmente distinti da quello dei trasporti funebri, hanno con esso una stretta dipendenza.

## 3. I trasporti funebri

Come si è detto con l'espressione "trasporto funebre" si indica il trasferimento con mezzi idonei delle salme al cimitero.

Le categorie di trasporti funebri previste dal vigente

regolamento di polizia mortuaria sono essenzialmente due (art. 16):

- a) quella a pagamento, secondo una tariffa stabilita dall'autorità comunale, quando la famiglia richieda servizi o trattamenti speciali;
- b) quella a carico del Comune in ogni altro caso.

È, tuttavia, previsto anche il trasporto da Comune ad altro Comune o all'estero (art. 19, 3° co.) e quello entro l'ambito del Comune, ma in luogo diverso dal cimitero (art. 24).

Il servizio dei trasporti funebri può, come si è chiarito, essere assunto in gestione diretta dai Comuni con diritto di privativa.

Ne consegue che se il servizio di cui trattasi, compreso quello con mezzi speciali, è stato assunto dal Comune con diritto di privativa, per ciò solo, sorge per i terzi il divieto di eseguire tali trasporti.

Nel diritto di privativa non sembra, invece, che possano essere ricompresi i servizi accessori.

L'indicazione dei casi nei quali l'ente pubblico può assumere con diritto di privativa, contenuta nell'art. 1 del t.u. del 1925 è, infatti, tassativa; pertanto, il Comune non può assumere con diritto di privativa la fornitura dei feretri e degli accessori funebri.

E' stato, peraltro, osservato che nel caso in cui il Comune abbia deliberato di gestire direttamente il servizio di pompe funebri, rientra il tale prestazione anche quella della provvista del feretro perchè nel servizio obbligatorio di provvedere al trasporto dei cadaveri al cimitero (v., ora, art. 16, d.p.r. n. 285/1990), necessariamente interpretato alla luce delle attuali istanze della collettività sociale, rientrano anche quelle ulteriori prestazioni accessorie che, come la fornitura del cofano mortuario, sono ricomprese nell'attività generalmente denominata delle pompe funebri, rappresentata per la più parte proprio dalla fondamentale prestazione della fornitura del feretro.

Si tratta, quella appena riferita, di opinione indubbiamente esatta in quanto, come si è più sopra rilevato, appare certo che il Comune, oltre al servizio dei trasporti funebri, può assumere in gestione diretta anche tutte le attività a questo accessorie e, principalmente, quella della fornitura dei feretri.

Ciò, tuttavia, non scalfisce il principio che tali attività accessorie non possono, in quanto non previste dall'art. 1, n. 8 del t.u. del 1925, essere assunte dal Comune con diritto di privativa.

In regime di monopolio i Comuni possono, invece, come si è detto, assumere il servizio di trasporti funebri; in tal caso ai privati - con la nota eccezione delle congregazioni, confraternite ed altre associazioni costituite per il trasporto dei soci - non è consentito eseguire

alcun trasporto di salme nel territorio comunale, estendendosi la privativa a tutti i tipi di trasporto anche a quelli antecedenti e susseguenti il funerale o indipendenti da esso. Rientra, quindi, nella gestione in privativa il trasporto al cimitero, al o dal deposito di osservazione, agli scali ferroviari, ai o dai confini territoriali del Comune, ecc.

E' solo il caso di aggiungere, per concludere sul punto, che la circostanza che il servizio in questione sia obbligatorio per il Comune non esclude che i privati possano provvedere ad un'analogha attività in concorrenza con il Comune stesso, se quest'ultimo non ha assunto la gestione con diritto di privativa.

#### 4. I servizi cimiteriali

Si è innanzi detto che per "servizi cimiteriali" si devono intendere tutte le attività dirette al seppellimento delle salme e, quindi, l'inumazione, la tumulazione e la cremazione, nonchè l'esumazione e l'estumulazione.

Le "inumazioni" che hanno luogo nei campi comuni, costituiscono un servizio obbligatorio per il quale il Comune non può imporre alcun corrispettivo.

I Comuni hanno, tuttavia, la facoltà di concedere, dietro pagamento di un corrispettivo, aree per sepolture private nelle quali possono essere innalzati monumenti ed applicate lapidi secondo speciali norme e condizioni che devono essere stabilite nel regolamento comunale di igiene (art. 62, d.p.r. n. 285/1990).

L'assegnazione da parte del Comune di aree di un cimitero pubblico per sepolture private si configura come una concessione amministrativa di beni soggetti al regime demaniale.

Detta concessione crea, pertanto, nel privato concessionario un diritto soggettivo perfetto di natura reale (superficie) nei confronti degli altri privati, come tale alienabile, prescrivibile ed espropriabile, salvo le particolari limitazioni che siano previste nei regolamenti comunali, in base ai quali la concessione è stata fatta. Nei confronti della p.a. concedente il diritto del privato è invece, destinato ad affievolirsi e a degradare in diritto condizionato, od affievolito, qualora lo richiedano esigenze di pubblico interesse per la tutela dell'ordine e del buon governo del cimitero.

L'ordinario sistema di seppellimento per inumazione può essere sostituito dalla "tumulazione" che consiste nel porre ogni feretro in un loculo o tumulo o nicchia separati (art. 76, 1° co., d.p.r. n. 285/1990).

La tumulazione costituisce un servizio facoltativo del Comune ed è, perciò, assoggettato al pagamento di un corrispettivo.

Le opere destinate a tumulazione possono essere messe a disposizione dal Comune e, in tal caso, lo stesso Comune farà luogo alla concessione del loculo.

Il Comune può, però, concedere a privati e ad enti l'uso di aree per la costruzione di sepolture a sistema di tumulazione individuale, per famiglie e collettività (art. 90, 1<sup>a</sup> co. d.p.r. n. 285/1990).

E', tuttavia, anche previsto che nelle aree avute in concessione, i privati e gli enti possano impiantare, in luogo di sepolture a sistema di tumulazione, campi di inumazione per famiglie di collettività, purchè tali campi siano dotati ciascuno di adeguato ossario (art. 90, 2<sup>o</sup> co., d.p.r. cit.).

In ogni caso, le concessioni suddette devono essere a tempo determinato e di durata non superiore a 99 anni, salvo rinnovo, e non possono essere fatte a persone o ad enti che mirino a farne oggetto di lucro e di speculazione (art. 92, 1<sup>o</sup> e 4<sup>o</sup> co., d.p.r., cit.). Da ultimo va ricordato che con l'atto di concessione, il Comune può imporre ai concessionari determinati obblighi, tra cui quello di costruire la sepoltura entro un tempo determinato pena la decadenza della concessione (art. 92, 3<sup>o</sup> co., d.p.r., cit.).

La "cremazione" si risolve nella distruzione immediata del cadavere mediante ignizione.

La cremazione è un servizio pubblico gratuito al pari della inumazione in campo comune (art. 12, 4<sup>o</sup> co. l. 29 ottobre 1987, n. 440 di conv. del d.l. 31 agosto 1987, n. 359).

L'obbligatorietà del servizio non comporta, peraltro, per i Comuni uno specifico obbligo di costruire un impianto di cremazione. I Comuni uno specifico obbligo di costruire un impianto di cremazione. I Comuni dotati di un tale impianto debbono, infatti, eseguire le cremazioni anche per conto dei Comuni che ne siano sprovvisti, salvo il rimborso del costo che viene determinato secondo una tariffa stabilita con decreto del Ministro dell'interno, sentiti l'ANCI e la CISPEL (art. 12, 4<sup>o</sup> co. l. n. 440/1987, cit.).

La costruzione di crematori è subordinata ad autorizzazione e deve avvenire su di un'area del cimitero che i Comuni sono tenuti a concedere gratuitamente (art. 343, t.u. 27 luglio 1934, n. 1265). Il che lascia intendere che il servizio di cremazione non deve necessariamente essere svolto direttamente dal Comune. In ogni cimitero vi deve, comunque essere un edificio per accogliere le urne cinerarie, le quali possono essere collocate anche in spazi dati in concessione ad enti morali o a privati (art. 80, 3<sup>o</sup> co., d.p.r. n. 285/1990).

Per quel che riguarda, infine, i servizi di esumazione e di estumulazione ordinaria (attualmente disciplinati dall'art. 82 e ss. del d.p.r. n. 285/1990) è qui sufficiente ricordare che si tratta di servizi obbligatori per il Comune - semprechè non abbiano luogo in sepolture private - e pertanto gratuiti, mentre le straordinarie si eseguono dietro corresponsione di un compenso secondo le tariffe fissate dall'autorità comunale.

## 5. Le forme di gestione dei pubblici servizi locali

L'art. 22, 3<sup>o</sup> co. della l. 8 giugno 1990, n. 142 prevede cinque forme di gestione dei servizi pubblici locali e precisamente: a) la gestione in economia; b) la concessione; c) l'azienda speciale; d) l'istituzione; e) la società per azioni a prevalente capitale pubblico locale. L'elencazione contenuta nel menzionato art. 22, 3<sup>o</sup> co. non è, comunque, esaustiva, perchè è la stessa l. n. 142/1990 a prevederne almeno altre due e, cioè, quella mediante convenzione (art. 24) e quella mediante consorzi (art. 25).

Le forme di gestione dei pubblici servizi locali elencate nella l. n. 142/1990 non rappresentano - ad eccezione dell'istituzione - una novità per il nostro ordinamento.

La gestione in economia, quella mediante azienda speciale, anche consortile, e in concessione sono, infatti, previste nel (tutt'ora vigente) t.u. 15 ottobre 1925, n. 2578 (cfr. artt. 15, 2, 21 e 26).

La gestione mediante convenzione è stata, invece, introdotta con il d.p.r. 4 ottobre 1986, n. 902 (cfr. art. 5).

Le società di capitali con prevalente capitale pubblico locale erano largamente usate per la gestione dei pubblici servizi locali ancor prima che la l. n. 142/1990 abbia conferito ad esse dignità di forma istituzionalizzata di gestione dei servizi predetti.

Sicchè, in definitiva, l'unica vera novità introdotta in proposito dal nuovo ordinamento dell'autonomia locale è, come detto, l'istituzione che, in effetti, il previgente ordinamento non conosceva.

Detto questo, va subito aggiunto che l'art. 22, 3<sup>o</sup> co. non consente agli Enti Locali di scegliere con assoluta discrezionalità la forma di gestione di un pubblico servizio, ma, al contrario, pone ad essi precisi vincoli la cui inosservanza non può non costituire una violazione di legge e rendere, di conseguenza, illegittima la deliberazione comunale con la quale viene stabilito il sistema di gestione del servizio stesso.

Il primo e fondamentale vincolo posto dal legislatore al fine di determinare la forma attraverso la quale un pubblico servizio locale può essere gestito è quello della natura del servizio.

E, al riguardo, è opportuno, innanzitutto, richiamare la distinzione operata dal legislatore medesimo tra servizi aventi natura "sociale" e quelli aventi natura "imprenditoriale".

Va, tuttavia, subito avvertito che neppure tale distinzione appare, nella sua absolutezza, decisiva perchè, come si desume dalla lett. d) del 3<sup>o</sup> co. dell'art. 22 l. n. 142/1990, per il legislatore vi possono essere servizi sociali anche con rilevanza imprenditoriale.

Il che dovrebbe, allora, indurre a ritenere che per stabilire se un servizio ha natura sociale o imprenditoriale

sia necessario verificare le concrete modalità di erogazione del servizio e ciò perchè, come noto, si può parlare di attività imprenditoriale in senso giuridico solo quando l'attività stessa viene gestita in modo che i costi di produzione possano essere compensati dai ricavi (criterio di economicità).

Posto così il problema, la conclusione sarebbe allora che un servizio ha natura sociale solo quando viene erogato prescindendo del tutto dall'osservanza del criterio di economicità.

Tale conclusione contrasta, però, irrimediabilmente con il disposto del 4<sup>a</sup> co. dell'art. 23 della l. n. 142/1990 secondo il quale, infatti, anche le istituzioni e cioè proprio gli organismi destinati a svolgere i "servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale", devono informare la loro attività al criterio di economicità e, quindi, perseguire il pareggio di bilancio "attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi".

A questo punto, dovendosi pur dare un senso all'espressione "servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale", non resta che ritenere che con la suddetta espressione il legislatore abbia inteso riferirsi ai compiti istituzionali di interesse generale attribuiti ai Comuni dalla legge.

In tal modo il legislatore avrebbe, in sostanza, reintrodotta (o, meglio, confermata) la distinzione tra servizi pubblici obbligatori (o in senso stretto) e servizi pubblici facoltativi (o in senso lato).

I primi sono, come noto, quei servizi che la legge riserva in via primaria ed esclusiva o, comunque, demanda in modo espresso alla p.a.

I secondi, invece, sono quei servizi che rispondono o sono destinati ad esigenze di utilità generale in quanto preordinati a soddisfare interessi della collettività e, tuttavia, diversamente dai servizi pubblici c.d. in senso stretto, non riservati ab origine alla pubblica amministrazione per cui possono, in alternativa, essere gestiti anche da privati senza che - tranne l'ipotesi che il servizio non possa essere assunto in privativa - debbano essere oggetto di concessione da parte del Comune, salva naturalmente la necessità di licenze od autorizzazioni prescritte dalla legge per l'attività cui il servizio si riferisce.

Così ricostruita la vicenda interpretativa delle citate disposizioni della l. n. 142/1990 pare, allora, consentito affermare che mentre i servizi obbligatori dovranno essere gestiti mediante istituzioni, i servizi facoltativi lo potranno essere mediante azienda speciale o, in alternativa, mediante società per azioni a prevalente capitale pubblico locale ovvero dati in concessione, semprechè, in queste due ultime ipotesi, ricorrano i presupposti previsti, rispettivamente, dalle lett. b) ed e) dell'art. 22, 3° co. 1. n. 142/1990.

La gestione in economia - come si evince dalla lett.

a) del detto 3° co. dell'art. 22 l. cit. - è, invece, possibile per entrambe le suddette categorie di servizi, solo, però, se per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o un'azienda speciale.

## 6. Le forme di gestione dei servizi funerari

### 1) I trasporti funebri

Dopo quanto si è detto nel precedente paragrafo non pare dubbio che i "trasporti funebri" possono essere gestiti sia a mezzo di "istituzione", sia a mezzo di "azienda speciale". A mezzo di "istituzione" in quanto il detto servizio è "obbligatorio" per i Comuni (art. 16, d.p.r. n. 285/1990).

A mezzo di "azienda speciale" perchè, come si è visto, oltre al servizio dei trasporti funebri, l'Ente locale può assumere in gestione diretta anche tutte le attività a questo accessorie (pompe funebri) che non rientrano tra i compiti che lo stesso Ente locale deve obbligatoriamente svolgere.

Certamente consentita è anche la gestione in concessione a privati in quanto, come si è detto, il Comune può assumere il servizio con diritto di privativa, che costituisce il presupposto indispensabile per tale forma di gestione di un pubblico servizio.

Si sostiene, in proposito, che il diritto di privativa può essere esercitato solo dal Comune che provvede direttamente alla gestione dei pubblici servizi per i quali è tassativamente ammesso e che, di conseguenza, la privativa prevista dalla legge non potendo estendersi oltre i casi specificamente considerati, non può essere invocata dai concessionari a cui sia stata eventualmente ceduta la gestione del pubblico servizio prima gestito direttamente dal Comune in regime di monopolio.

Trattasi di opinione che non può, però, essere accolta in quanto trascura la fondamentale distinzione che vi è tra assunzione e gestione di un pubblico servizio.

L'assunzione è un atto che rientra nella sfera di azione politico-amministrativa dell'ente pubblico e si concreta in un intervento dell'ente nel campo delle attività economiche, per assicurare alla collettività determinati servizi, in sostituzione degli imprenditori privati o in concorrenza con essi.

La gestione rientra, invece, nella sfera del potere dell'ente di organizzare la concreta attuazione, del servizio nel modo più confacente ai fini che con l'assunzione si intendono realizzare.

Pertanto, quando un servizio sia stato legittimamente assunto da un ente pubblico in regime di privativa, il servizio può essere gestito direttamente ovvero a mezzo di un concessionario, senza che, in questa seconda ipotesi, il monopolio possa intendersi costituito a favo-

re del privato. Titolare e beneficiario del monopolio rimane l'ente pubblico e il monopolio trova sempre la sua giustificazione in una ragione di pubblico interesse, che può essere soddisfatta anche attraverso la gestione del servizio a mezzo di terzi.

Distinta dalla gestione in concessione è quella a mezzo di "società per azioni a prevalente capitale pubblico locale" (art. 22, 3° co., lett. e, l. n. 142/1990).

La forma di gestione a mezzo di società è, invero, dalla l. n. 142/1990 posta in aggiunta a quella della concessione per cui non può con questa confondersi.

Resta, comunque, il dubbio in ordine alle modalità mediante le quali il servizio può essere affidato alla società (concessione "riservata", convenzione, ecc.), atteso che la citata l. n. 142/1990 nulla stabilisce in proposito.

E', quindi, evidente la necessità di un ulteriore intervento del legislatore in tale materia, il che, presumibilmente, avverrà in sede di approvazione del nuovo ordinamento dei pubblici servizi locali.

In ogni caso, anche per quel che riguarda il servizio dei trasporti funebri, così come per tutti gli altri pubblici servizi locali, il ricorso alla forma di gestione a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale è ammesso esclusivamente ove si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

La partecipazione di "altri" soggetti alla società non è, pertanto, in base alla nuova normativa, "libera", dovendo questa giustificarsi, come si desume dall'inciso "in relazione alla natura del servizio da erogare", con un loro interesse "diretto" all'erogazione del servizio.

E', inoltre, da considerare che i soggetti, diversi dall'ente locale titolare del servizio, che sono ammessi a partecipare alla società possono essere "pubblici o privati". L'uso della disgiuntiva "o" rende, quindi, palese che la presenza di soggetti "privati" non è affatto indispensabile e che, perciò, la società può essere costituita anche da soli soggetti pubblici.

Per quel che riguarda, infine, la "gestione in economia" vi è solo da dire che essa è certamente ammessa anche per i trasporti funebri (sia che si consideri tale servizio un servizio "sociale" ovvero "imprenditoriale") alla rigorosa condizione, tuttavia, che il servizio sia di "modeste dimensioni", chè, altrimenti, si dovrà necessariamente costituire un'istituzione o un'azienda speciale o fare ricorso ad una delle altre forme di gestione dei pubblici servizi di cui si è fatto sopra cenno.

## 2) I servizi cimiteriali

Per lo svolgimento dei servizi cimiteriali la forma di gestione preferibile è indubbiamente quella della

"istituzione". Trattasi, infatti, come si è più sopra visto, in prevalenza di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale.

Ciò non toglie che anche tra i servizi cimiteriali ve ne siano taluni che non sono obbligatori (tumulazioni, servizi accessori) e altri (tutte le sepolture private, le cremazioni soggette a tariffa) che, comunque, vengono resi dietro il pagamento di un corrispettivo.

Il che conduce a ritenere che anche per la gestione dei servizi cimiteriali sia possibile provvedere mediante azienda speciale, tanto più se alla gestione di tali servizi è abbinata quella delle pompe funebri.

Deve, infatti, considerarsi che la gestione a mezzo di istituzione è, come sappiamo, consentita dalla legge esclusivamente per i servizi sociali.

Alla predetta forma di gestione non sarà, pertanto, possibile fare ricorso tutte le volte che vi sia esercizio "abbinato" di servizi sociali e imprenditoriali dovendosi in tale caso dare prevalenza all'aspetto economico ed imprenditoriale dei servizi stessi.

Nè è di ostacolo a tale conclusione la circostanza che l'azienda speciale una volta che acquisterà personalità giuridica diverrà un soggetto di diritto distinto dal Comune e sarà, perciò, "terza" rispetto a questo.

A parte, infatti, che è assai dubbio che la suddetta circostanza sia di per sè idonea a trasformare tramite azienda speciale da diretta (come è attualmente) in indiretta (come se si trattasse di una vera e propria concessione), vi è, comunque, da dire che non pare che la normativa attuale impedisca ai Comuni di affidare a terzi lo svolgimento dei servizi cimiteriali.

La demanialità del "bene" cimitero non significa, invero, che tale bene non possa essere affidato in gestione a terzi, ma solo che i rapporti che l'ente gestore intratterrà con coloro che avranno in uso aree o porzioni di edificio del cimitero saranno regolati non dal diritto pubblico (concessioni amministrative), ma dal diritto privato secondo lo schema generale del contratto di locazione di cose, fissato dal codice civile.

Naturalmente, considerata la particolare natura del "bene" cimitero che non consente a chicchessia di farne "oggetto di lucro e di speculazione" (cfr. art. 92, ult. co., d.p.r. n. 285/1990, deve ritenersi che i rapporti tra ente gestore e i soggetti che avranno in uso aree o porzioni di edificio del cimitero non potranno essere affidati alla libera regolamentazione delle parti contraenti, ma dovranno svolgersi entro i limiti fissati dal Comune, il quale dovrà, in particolare, stabilire le tariffe dei servizi come gli consente di fare l'art. 265, n. 2 del vigente t.u. per la finanza locale (r.d. 14 settembre 1931, n. 1175) e lo stesso regolamento di polizia mortuaria (d.p.r. n. 285/1990).

<sup>91</sup> Avvocato in Roma, consulente legale CISPEL, docente Università LUISS.