

Rubriche

Le concessioni cimiteriali ad Enti, Confraternite, Congreghe e simili: alcuni primi approfondimenti

di Sereno Scolaro

1. Premessa

La materia delle concessioni cimiteriali di cui al Capo XVIII D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 nei confronti delle Confraternite o Congregazioni od altri soggetti simili, quale ne sia la denominazione locale, è abbastanza poco approfondita. Il D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, fa riferimento (art. 90) ad *enti*, termine che ricompare (art. 93) precisando l'ambito della riserva del sepolcro rispetto alle persone individuate dall'ordinamento dell'*ente* e dall'atto di concessione. Per il resto, le concessioni a tali *enti* sono trattate, e regolate, come qualsiasi altra concessione cimiteriale. La mancanza di approfondimenti non è dovuta ad un qualche approccio superficiale, quanto al fatto che, molto frequentemente, tali soggetti hanno origine in epoche più o meno lontane, tanto che non mancano i casi in cui non siano attualmente disponibili, se non con ricerche d'archivio anche complesse o laboriose, gli stessi atti di concessione: in altre parole, frequentemente la questione si configura come un dato di fatto, come una situazione esistente e consolidata, rispetto alla quale può anche essere non facile l'approfondimento, anche se per mera conoscenza, in quanto tali *enti* tendono a tutelare, a volte anche eccessivamente, la propria identità quanto non autonomia.

Conseguentemente, sembra opportuno affrontare la questione cercando di metterne a fuoco le caratteristiche.

2. Il metodo di approccio delle concessioni cimiteriali ad enti

Per affrontare il tema, si ritiene opportuno partire da una situazione accademica, cioè quella del sorgere di una nuova concessione cimiteriale ad *enti*, in quanto ciò evita i condizionamenti che una presenza storica-

mente consolidata potrebbero determinare e permette di valutarla oggettivamente, spostando ad un momento successivo l'eventuale valutazione delle situazioni in essere.

2.1. La natura degli enti

Occorre affrontare la questione partendo dalla natura che possano avere tali enti. Il codice civile (Libro I, titolo II), regola le persone giuridiche sia pubbliche (art. 11), sia private (art. 12⁽¹⁾) e in entrambe le norme citate si fa ricorso al termine di enti. Il successivo art. 13 considera le società, rinviandone il regime al Libro V, cosa che consente di trarre la conclusione per la quale le società, pur disponendo di personalità giuridica non possano qualificarsi quali enti. La *personalità giuridica* è la posizione, l'attitudine, riconosciuta dalla legge, a divenire soggetto di diritti e di doveri, da non confondere con la capacità giuridica consistente nell'attitudine, e titolarità, ad esercitare tali diritti e doveri. Dal momento che le concessioni cimiteriali comportano il sorgere di rapporti giuridici i quali determinano il sorgere di diritti e doveri e, comunque, di negozi giuridicamente rilevanti, la sussistenza della personalità giuridica costituisce un presupposto necessario e preventivo.

(¹) Abrogato dall'art. 11 D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 "Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto (n. 17 dell'allegato 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59)." (in G. U., 7 dicembre, n. 286). Vedi anche in nota successiva. Per ragioni sistematiche, al momento, si fa ancora, e provvisoriamente, riferimento ad esso, traslando i riferimenti alla norma attuale successivamente, specie in relazione agli enti pre-esistenti alla sua abrogazione: se non si facesse ricorso a questo artificio, potrebbe intervenire il pericolo di considerare che le argomentazioni operino solo dopo l'entrata in vigore di questo regolamento, che - va fatto notare - costituisce un regolamento di semplificazione e dotato di forza abrogatrice di norme anche di legge.

Quindi *enti* sono i soggetti che hanno la personalità giuridica pubblica diversi dalle province e comuni (ma anche lo Stato e, dalla loro istituzione, le regioni), cui è riconosciuta la personalità giuridica (anche se talora il termine viene utilizzato per indicare le province e comuni e gli altri soggetti pubblici sopra indicati: si pensi alla rubrica del testo unico, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, giusto per averne un esempio di questo impiego linguistico), ma enti sono anche i soggetti qualificati come persone giuridiche private, specie considerando che l'art. 12, comma 2 c.c. ⁽²⁾ li qualifica espressamente in questo senso.

Per altro, gli enti interessati a tale livello, le persone giuridiche private, non godono di per sé, come altri soggetti del diritto privato quali le società regolate dal Libro V del codice civile, della personalità giuridica, ma quest'ultima si acquista con il c.d. riconoscimento ⁽³⁾, cioè con un provvedimento della pubblica autorità ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

La rilevanza degli enti è presente, tra l'altro, anche nel Libro II, titolo I, capo II, c.c. (artt. 822 - 831), che alla fine considera anche gli enti ecclesiastici, seppure questi abbiano una regolazione, a volte diversa o, meglio, specifica, in cui sono presenti anche altri fattori derivanti dalla diversa regolazione che può aversi ai sensi degli artt. 7 e 8 Costituzione ⁽⁶⁾.

2.2. L'esemplificazione degli enti

Quanto precede consente di elaborare una semplice tabella indicativa degli enti:

Pur non essendo enti nel senso tecnico, si è ritenuto di indicare nella tabella che precede anche le società, in quanto comunque soggetti di personalità giuridica.

Tipologia	Fonte della personalità giuridica
Stato, regioni, province, comuni ⁽⁷⁾	Implicita (Costituzione e legge)
Enti pubblici riconosciuti come persone giuridiche ⁽⁸⁾ ⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾	legge istitutiva
Associazioni, fondazioni, altre istituzioni di carattere privato	riconoscimento (pubblica autorità)
Enti ecclesiastici ⁽¹¹⁾ o enti consimili, indipendentemente dal culto	riconoscimento, secondo le specifiche norme di regolazione
Società	iscrizione registro

2.3. Gli enti ecclesiastici o ad essi assimilabili

La differente terminologia evidenzia la specificità degli enti appartenenti alla Chiesa cattolica e di quelli appartenenti ad altre confessioni. La differenza non deriva solo dalla Costituzione, ma è presente anche nell'art. 9, D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, che, se non innova sulla loro disciplina (comma 2), tuttavia

⁽⁷⁾ Ma andrebbero qui enumerate anche le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate, nonché le unioni di comuni e le altre forme associative degli enti predetti.

⁽⁸⁾ Può essere interessante ricordare la sentenza della Corte cost. 25 maggio 1990, n. 259, per se emanata a seguito di ricorso antecedente alla L. 8 marzo 1989, n. 101, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di numerosi articoli del R.D. 30 ottobre 1930, n. 1731 "Norme sulle comunità israelitiche e sulla Unione delle comunità medesime" (... *Si è in presenza di un corpo normativo unitario che imprime alle comunità israelitiche il carattere di enti pubblici. Difatti ... da un canto esso attribuisce agli organi dello stato un penetrante potere di ingerenza sul modo di essere strutturale e funzionale di detti enti, molto simile a quello proprio degli enti pubblici territoriali minori e quale non è dato di riscontrare nel nostro ordinamento per nessun ente privato e, d'altra parte, conferisce alle comunità poteri autoritativi e privilegi in materia di riscossione dei contributi che presuppongono l'implicito riconoscimento della natura pubblica degli enti cui essi vengono attribuiti.* ... "La natura pubblica conferita alle comunità israelitiche dal complesso delle norme denunciate contrasta con ... l'art. 8, 2° Cost. perché tale natura presuppone un regime cui corrisponde tutt'altro che l'abbandono da parte dello Stato di quel potere d'ingerenza che questa Corte ha ritenuto in contrasto con molti parametri costituzionali" "Tale regime determina una sorta di "costituzione civile" di una confessione religiosa ad opera del legislatore statale, un esempio forse unico nel nostro ordinamento giuridico, di statuto di confessione religiosa formato ed emanato dallo Stato ...").

⁽⁹⁾ Per l'attribuzione della personalità giuridica ai Fondi pensione, si fa riferimento all'art. 4, commi 1 e 4, D.Lgs. 21 aprile 1993, n. 124.

⁽¹⁰⁾ Tra gli enti in questo ambito vi sono anche le IPAB, Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, rette dalla L. 17 luglio 1891, n. 6972, legge abrogata, su questo punto per differente regolazione *ex novo* della materia, dall'art. 21, D.Lgs. 4 maggio 2001, n. 207, in attuazione dell'art. 30, l. 8 novembre 2000, n. 328.

⁽¹¹⁾ Il termine di enti ecclesiastici è qui riferito con riguardo agli enti della Chiesa cattolica, per riferimento testuale alle disposizioni della L. 20 maggio 1985, n. 222 "Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi."

⁽²⁾ Si tenga presente l'intervenuta abrogazione.

⁽³⁾ Il riconoscimento, che determinava l'assunzione della qualifica di ente morale, termine sinonimo dell'attuale "associazioni riconosciute" seppure più estensivo comprendendo anche le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato, avveniva con provvedimento prima reale e successivamente del Presidente della Repubblica. Con l'istituzione delle regioni (a statuto ordinario), le funzioni amministrative in materia sono state delegate alle regioni se si trattasse di persone private operanti esclusivamente in date materie e le cui finalità si esaurissero nell'ambito di una sola regione (art. 14 D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616). Il procedimento per l'acquisto della personalità giuridica è regolato dal D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, con cui, tra l'altro, è stato abrogato l'art. 12 c.c.

⁽⁴⁾ A titolo di mero esempio, si ricordi l'art. 79, comma 3 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 che, non a caso, considera le associazioni riconosciute, cioè che hanno acquistato la personalità giuridica ai sensi delle norme vigenti.

⁽⁵⁾ Ad esempio, sugli effetti della personalità giuridica, nel caso di diritto pubblico (o, forse, meglio para-pubblico) si veda: TAR Toscana, Firenze, sezione III, sent. n. 315 del 2 ottobre 1998, in un caso di licenziamento di personale dipendente dalla Confraternita della Misericordia di Camaiore, cui si applicava il CCNL Regioni_Autonomie Locali in quanto IPAB, a seguito di soppressione del posto conseguente alla riduzione dei proventi derivanti dalle attività svolte (trasporti con ambulanze e servizi funebri).

⁽⁶⁾ E, magari, con altri fattori di diversità per i soggetti che, estranei all'ambito dell'art. 7, non si trovino ancora nelle condizioni dell'art. 8.

assoggetta, sotto il profilo del procedimento di riconoscimento, detti enti al medesimo regime (comma 1).

2.3.1. Gli enti ecclesiastici appartenenti alla Chiesa cattolica

Per quanto riguarda la Chiesa cattolica, il *Codex Juris canonici (CJC)*, Liber II, pars I, titulus V (can. 298 – 329) considera le Associazioni di fedeli, con la distinzione tra Associazioni pubbliche (can. 312 – 320) e Associazioni private (can. 321 – 326), con una distinzione che ricorda molto quella del codice civile tra associazioni non riconosciute e riconosciute, dato che anche un quest'ambiente l'Associazione privata può acquistare personalità giuridica con provvedimento dell'autorità (can. 322), divenendo così Associazione pubblica. L'uso di simile, od assonante, terminologia deriva dal fatto che anche nell'ordinamento canonico si sono poste e vengono regolate esigenze simili a quelle affrontate nell'ambito dell'ordinamento civile, cioè la rilevanza della personalità giuridica. Va solo osservato che la personalità giuridica nell'ordinamento canonico opera all'interno di esso, senza poter fuoriuscirne, di norma, proprio per l'assunto dell'indipendenza e sovranità – nel proprio ordine – di tale ordinamento. Seppure l'affermazione ricalchi il precetto costituzionale (art. 7), cosa che potrebbe apparire uni-laterale, in realtà essa risponde a principi generali tra ordinamenti e, soprattutto, di rispetto reciproco tra ambiti che operano su piano nel diversi e distinti. In altre parole, l'acquisto della personalità giuridica canonica (can. 322 CJC) ha effetto in tale contesto, mentre l'acquisto della personalità giuridica nell'ordine civile richiede altro, tanto che l'art. 1 L. 20 maggio 1985, n. 222 "Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi" ⁽¹²⁾ prevede che gli enti ⁽¹³⁾, costituiti od approvati dall'autorità ecclesiastica ⁽¹⁴⁾ possano essere riconosciuti come persone giuridiche *agli effetti civili*: si deve sottolineare l'elemento di facoltatività del riconoscimento agli effetti civili, che importa come questo divenga presupposto necessario "agli effetti civili", in difetto del quale gli enti ecclesiastici rimangono regolati unica-

mente dalle fonti canoniche e all'interno dell'ordinamento canonico ⁽¹⁵⁾ ⁽¹⁶⁾.

In altre parole, per le associazioni di fedeli non è sufficiente l'approvazione ecclesiastica, neppure il riconoscimento ecclesiastico, ma al fine di poter porre in essere negozi giuridici è necessario sempre il riconoscimento agli effetti civili, anche per quelle che, come si vedrà di seguito, non siano riconoscibili quali enti ecclesiastici: Si tratta di un aspetto che consente a chi operi nell'ambito (o, se si vuole, nell'ordine) civile di non essere tenuto a considerare la natura

⁽¹⁵⁾ Per gli enti ecclesiastici esistenti in precedenza, si rinvia anche all'art. 29, lett. c) del Concordato, ratificato con L. 27 maggio 1929, n. 810 (Cass. Civile, sezioni Unite, sent. n. 3127 del 10 aprile 1997). In proposito: "“”*Nei confronti delle Confraternite, sfuggite alla trasformazione prevista dell'art. 91 n. 2 l. 17 luglio 1890 n. 6972, per non essersi verificate nei loro confronti le condizioni previste dalla stessa legge, il Concordato lateranense detta all'art. 29, lett. e), una norma particolare in base alla quale, ove dette Confraternite svolgono in via esclusiva o prevalente scopi di culto, non sono più trasformabili (nel senso che il loro patrimonio non può essere destinato ad altra finalità) e passano alle dipendenze dell'autorità ecclesiastica, soggiacendo quindi alle norme canoniche relative al funzionamento degli enti ecclesiastici e all'amministrazione dei loro beni; pertanto, poiché il criterio base assunto dal Concordato al fine di definire il regime giuridico delle Confraternite, quindi il riparto delle competenze fra l'ordinamento giuridico italiano e quello della Chiesa è il criterio del fine, nel senso che un fine di culto svolto in via esclusiva o prevalente comporta il trapasso della Confraternita alle dipendenze della Chiesa e la sua soggezione, in qualità di ente morale ecclesiastico, all'ordinamento giuridico di quest'ultima, da ciò consegue che, una volta effettuato il trapasso, anche l'attività di beneficenza, che la Confraternita svolge in via razionale rispetto a quella di culto, rientra nella giurisdizione della Chiesa.*“” T.A.R. Lazio, sez. I, 19 dicembre 1979, n. 1067 (Arciconfraternita S. Anna e altro c. Ministero tesoro) in Foro amm. 1980, I, pag. 187.

⁽¹⁶⁾ Va anche ricordato l'art. 71 L. 20 maggio 1985, n. 222 che considera il "regime transitorio", prevedendo:

"Art. 71.

Le confraternite non aventi scopo esclusivo o prevalente di culto continuano ad essere disciplinate dalla legge dello Stato, salva la competenza dell'autorità ecclesiastica per quanto riguarda le attività dirette a scopi di culto.

Per le confraternite esistenti al 7 giugno 1929, per le quali non sia stato ancora emanato il decreto previsto dal primo comma dell'art. 77 del regolamento approvato con regio decreto 2 dicembre 1929, n. 2262, restano in vigore le disposizioni del medesimo articolo." La Cassazione civile, sezioni Unite, con sent. n. 10300 del 18 ottobre 1993 ha ritenuto che nell'ipotesi che non vi sia prova dell'emanazione del suddetto decreto, dovrebbe applicarsi la disposizione richiamata, con la conseguenza che, in difetto della dichiarazione formale dello scopo esclusivo o prevalente di culto dovrebbe applicarsi la L. 17 luglio 1890 n. 6972, sulle istituzioni pubbliche di beneficenza (art. 91).(n.d.r. Legge su questo punto parzialmente abrogata, per regolazione ex novo della materia, dall'art. 21, D.Lgs. 4 maggio 2001, n. 207, ex art. 30, l. 8 novembre 2000, n. 328). La suddetta conclusione va però coordinata con la sentenza della Corte Cost. 7 aprile 1988 n. 396 (successiva alle leggi del 1985) secondo la quale è costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 38 Cost., l'art. 1 della legge n. 6972 del 1890, nella parte in cui non prevede che le istituzioni di assistenza e di beneficenza - regionali ed infra-regionali - possano continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato, qualora abbiano tutti i requisiti di un'istituzione privata.

⁽¹²⁾ Si tratta di una norma, statale, con cui è stata data, per queste materie, attuazione all'Accordo di Villa Madama del 18 febbraio 1984 di modifica del Concordato e dei Patti lateranensi, modifica avvenuta contesto dell'art. 7, comma 2 Cost. Altre leggi di attuazione dell'Accordo sono: a) L. 25 marzo 1985, n. 121; nonché, specie per quanto qui riguarda, b) L. 20 maggio 1985, n. 206 "Ratifica ed esecuzione del protocollo, firmato a Roma il 15 novembre 1984, che approva le norme per la disciplina della materia per gli enti e beni ecclesiastici formulate dalla commissione paritetica istituita dall'art. 7, n. 6 dell'accordo, con protocollo addizionale, del 18 febbraio 1984".

⁽¹³⁾ Il titolo I è dedicato agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti.

⁽¹⁴⁾ Per altro a condizione che abbiano: a) sede in Italia e b) date finalità, cioè quelle di religione o di culto.

quale risultante in altro "ordine" (quello canonico, nel caso), ma fermarsi al riconoscimento "civile" o, il ché è lo stesso, "agli effetti civili" che risulta, in termini di sistema delle prove dall'avvenuta iscrizione nel registro delle persone giuridiche ⁽¹⁷⁾.

La rilevanza del riconoscimento agli effetti civili *al fine di porre in essere negozi giuridici* emerge, espressamente e con estrema chiarezza, dall'art. 6, comma 4 L. 20 maggio 1985, n. 222 con cui, chiusa la fase transitoria, si individua che la titolarità giuridica importa il riconoscimento (e non solo questo, ma anche l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche come "prova" del riconoscimento, agli effetti civili) ⁽¹⁸⁾ ⁽¹⁹⁾. Altrettanto, importante appare l'art. 10 che ammette come anche i soggetti che non siano riconoscibili in quanto enti ecclesiastici, ad esempio associazioni meramente costituite od approvate dall'autorità ecclesiastica, diverse dalle società di vita apostolica e le associazioni pubbliche di fedeli ⁽²⁰⁾, possano essere riconosciute, agli effetti civili, alle condizioni e nei modi del codice civile (o delle sue modificazioni successivamente introdotte ⁽²¹⁾). In tal caso, tali enti *restano in tutto* regolati dalle leggi civili, con la salvaguardia della competenza dell'autorità ecclesiastica sulla loro attività in ambito religioso, di culto nonché della potestà riconosciuta od attribuita alla medesima autorità ecclesiastica dallo statuto associativo per quanto concerne gli organi statutari.

Ne consegue che per la conclusione di negozi giuridici è presupposto insuperabile l'intervenuto riconoscimento agli effetti civili, indipendentemente dalla tipologia o natura dei negozi giuridici, aspetto confermato per gli acquisti (art. 17 L. 20 maggio 1985, n. 222), dato che, talora, alcune tipologie di concessioni cimiteriali sono assimilate, anche se per taluni effetti, ad acquisti o a locazioni ⁽²²⁾, non trascurando che tale

normativa considera anche la posizione degli enti ecclesiastici riconosciuti precedentemente sulla base della normativa pregressa (ad esempio, si veda l'art. 6 L. 20 maggio 1985, n. 222).

Appare, infine importante la disposizione dell'art. 18: "*Ai fini dell'invalidità o inefficacia di negozi giuridici posti in essere da enti ecclesiastici non possono essere opposte a terzi, che non ne fossero a conoscenza, le limitazioni dei poteri di rappresentanza o l'omissione di controlli canonici che non risultino dal codice di diritto canonico o dal registro delle persone giuridiche.*", così come quella dell'art. 19 "1) *Ogni mutamento sostanziale nel fine, nella destinazione dei beni e nel modo di esistenza di un ente ecclesiastico civilmente riconosciuto acquista efficacia civile mediante riconoscimento con decreto del Presidente della Repubblica, udito il parere del Consiglio di Stato.* 2) *In caso di mutamento che faccia perdere all'ente uno dei requisiti prescritti per il suo riconoscimento può essere revocato il riconoscimento stesso con decreto del Presidente della Repubblica, sentita l'autorità ecclesiastica e udito il parere del Consiglio di Stato.*"

2.3.2. Gli enti ecclesiastici appartenenti ad altre confessioni

Per quanto attiene agli enti civilmente riconosciuti in base alle leggi di approvazione delle Intese di cui all'art. 8 Cost., l'art. 9 D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 fa rinvio ad esse, salvaguardandone le specifiche disposizioni, in quanto leggi speciali, e senza elencare quali siano le Intese stipulate, e tradotte in legge, ci si limita a fornire un riferimento sull'elenco delle confessioni religiose ed elenco degli enti dotati di personalità giuridica delle confessioni religiose che hanno stipulato Intese, che consente la loro conoscibilità: <http://www.mininterno.it/culti/divcudiv.htm>.

In ogni caso, si possono riassumere le Intese sin qui stipulate nella tabella:

Culto	Legge
Chiese rappresentate dalla Tavola Valdese	11 agosto 1984, n. 449
Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno	22 novembre 1988, n. 516
Assemblee di Dio in Italia (ADI)	22 novembre 1989, n. 517
Unione delle Comunità ebraiche italiane	8 marzo 1989, n. 101
Unione Cristiana Evangelica battista d'Italia (UCEBI)	12 aprile 1995, n. 116
Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI)	29 novembre 1995, n. 520
Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova	(legge non adottata, Intesa del 2000)
Culto Buddhista (dovrebbe essere l'Unione Buddhista Italiana - U.B.I.)	(legge non adottata, Intesa del 2000)

⁽¹⁷⁾ Istituito presso gli Uffici territoriali del Governo, già Prefettura. Art. 1 D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361.

⁽¹⁸⁾ Decorsi tali termini, gli enti ecclesiastici di cui ai commi precedenti potranno concludere negozi giuridici solo previa iscrizione nel registro predetto.

⁽¹⁹⁾ Il riconoscimento agli effetti civili non è necessario laddove l'ente svolga la propria attività interamente all'interno del proprio ordine, a condizione che per questo non sia necessaria la stipula di alcun negozio giuridico. "*Va individuato nel fine di culto l'elemento che differenzia le confraternite qualificabili come enti ecclesiastici civilmente riconosciuti e le confraternite carenti di questa qualifica. Il fine esclusivo o prevalente di culto comporta il trapasso della confraternita con il suo patrimonio e con il complesso delle sue finalità alle dipendenze della Chiesa e la sua soggezione, in qualità di ente morale ecclesiastico, all'ordinamento canonico. Le altre confraternite sono assoggettate alla disciplina statutale, salva la competenza dell'autorità ecclesiastica per le attività dirette a scopi di culto.*" Pretura Caulonia, 29 ottobre 1991 (Congregaz. rosario Caulonia c. Vescovo Locri), in Dir. eccl. 1992, II, 160 nota di Bianco.

⁽²⁰⁾ Cioè: quelle che hanno o hanno acquistato la personalità giuridica canonica.

⁽²¹⁾ Cfr.: Art. 9 D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361.

⁽²²⁾ Si considerino i risvolti fiscali delle concessioni cimiteriali.

Altre organizzazioni religiose che hanno richiesto il riconoscimento della personalità giuridica, ma che non hanno stipulato intese, ricordando che l'Intesa ha effetto con l'entrata in vigore della relativa legge (e, per questo, sono indicati anche culti già presenti nella tabella precedente, in quanto non vi è ancora la legge relativa):

- Associazione Cristiano-Ortodossa dei Santi Agapito Martire e Serafino di Sarov
- Associazione e Chiesa del Regno di Dio
- Associazione Santacittarama
- Centro Islamico Culturale d'Italia
- Chiesa cristiana Evangelica missionaria pentecostale di Olivarella di Milazzo
- Chiesa cristiana Evangelica indipendente Berea
- Chiesa cristiana millenaristica
- Chiesa di Cristo di Milano
- Chiesa e confraternita dei SS: Pietro e Paolo dei nazionali greci
- Chiesa ortodossa russa in Roma
- Chiesa ortodossa russa in Sanremo
- Comunità armena dei fedeli di rito armeno gregoriano
- Comunità dei greci ortodossi in Venezia
- Comunità evangelica di confessione elvetica o chiesa evangelica riformata svizzera di Trieste
- Comunità evangelica di confessione elvetica o chiesa evangelica riformata svizzera di Firenze
- Comunità evangelica di Merano di confessione augustana
- Comunità greco orientale ortodossa in Trieste
- Comunità religiosa serbo-ortodossa di Trieste
- Congregazione cristiana dei testimoni di Geova
- Congregazione cristiana evangelica in Genova - Sampierdarena
- Consulta evangelica
- Ente cristiano evangelico dei fratelli in Novi Ligure
- Ente patrimoniale della Chiesa di Gesù Cristo dei santi degli ultimi giorni (Mormoni)
- FPMT Italia – Fondazione per la preservazione della tradizione MahaYana
- Fondazione apostolica, ente patrimoniale della Chiesa apostolica in Italia
- Fondazione dell'Assemblea spirituale nazionale dei Baha'i d'Italia
- Istituto italiano Zen Soto Shobozan Fudeji
- Movimento evangelico internazionale "Fiumi di potenza"
- Opera delle Chiese cristiane dei fratelli
- Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed esarcato per l'Europa meridionale (Patriarcato di Costantinopoli)
- Self realization fellowship Church . Chiesa della fratellanza nella realizzazione del sé

– Unione buddhista italiana (U.B.I.)

L'elencazione non va considerata esaustiva, ma meramente esemplificativa.

2.3.3. Considerazioni generali sugli enti ecclesiastici od ad essi assimilabili sotto il profilo delle concessioni cimiteriali

Da quanto precede emerge compiutamente la constatazione come il riconoscimento della personalità giuridica, sotto il profilo degli effetti civili, costituisca presupposto per porre in essere negozi giuridici o per esserne parte.

Va precisato, oltre tutto, come la questione del riconoscimento si estende anche alle modificazioni degli atti costitutivi, cioè non ha riguardo solo al sorgere della personalità giuridica, ma altresì ai suoi mutamenti e trasformazioni nel tempo.

Tale presupposto, se risulta non equivoco nell'eventualità di concessioni "nuove", cioè da porre in essere, se ed in quanto siano previste dal piano regolatore cimiteriale (art. 91 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 ⁽²³⁾), che ovviamente quanto necessariamente si estende anche al mutamento, o all'ampliamento o in ogni caso a qualsiasi forma di novazione di concessioni esistenti, sussisteva anche per le concessioni cimiteriali esistenti, al momento del loro sorgere, in quanto la normativa, almeno a partire dalla costituzione del Regno d'Italia ⁽²⁴⁾, risultava allora sostanzialmente omogenea e poco rilevava se la fonte fosse allora norma di legge (ad esempio, il codice civile) o quella attuale (il regolamento di cui al D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361), dato che quanto è mutato ha riguardo alla forma, non alla sostanza. Oltretutto, che tale presupposto, oltre che sussistere nel presente, sussistesse nel passato, è argomentabile sulla constatazione che l'atto di concessione di area cimiteriale, o comunque di concessioni cimiteriali, costituisce un negozio giuridico di disponibilità su beni soggetti al demanio comunale ⁽²⁵⁾ posto in essere da un soggetto giuridico, il comune, e volto a attribuire, o anche solo a regolare, diritti di altri soggetti, diritti che presuppongono sia la personalità giuridica, sia che la capacità giuridica (nonché la soggettività contrattuale, se si riconosca all'atto di concessione una natura contrattuale; pur nella diffi-

⁽²³⁾ Altra condizione pregiudiziale, a volte sottovalutata.

⁽²⁴⁾ Ma ciò valeva anche presso quasi tutte le legislazioni degli Stati pre-Unitari ...

⁽²⁵⁾ Seppure la demanialità dei cimiteri risulti positivamente (da norma scritta) dal 28 ottobre 1941, entrata in vigore del Libro III del Codice civile, tuttavia essa era ritenuta sussistente dalla prevalente giurisprudenza e dottrina anche in precedenza *ratio materiae*. Qualora, accademicamente, si valutasse un'eventuale lontana patrimonialità dei cimiteri (magari in periodo pre-Unitario), in ogni caso l'atto di concessione (o di assegnazione, più genericamente) costituiva un negozio giuridico, la cui stipula richiedeva la capacità a contrarre, cioè il concorso sia della personalità giuridica che della capacità giuridica.

coltà di riconoscere natura contrattuale all'atto di concessione, tuttavia esso è indubitabilmente un negozio giuridico).

2.4. Gli enti aventi natura privata nell'ambito civile

Se gli enti ecclesiastici o ad essi assimilabili hanno richiesto, per la specialità della loro regolazione, uno specifico ambito di valutazione, per quanto ha riguardo agli enti individuati esclusivamente dalla legge civile, in quanto privi di connotazioni religiose o di culto (ed a prescindere dalla confessione), cioè per gli enti pubblici riconosciuti per legge o per le persone giuridiche private (associazioni, fondazioni, altre istituzioni di carattere privato), ci si viene a trovare di fronte a soluzioni che sono, sostanzialmente, uguali a quelle individuate alla fine del punto 2.3.3), dal momento che il presupposto preliminare per porre in essere un qualsiasi negozio giuridico risulta essere quello della capacità contrattuale (chiamiamola pure così ...) che importa il concorso sia della capacità giuridica sia della personalità giuridica.

E la personalità giuridica può sussistere *ab origine*, nel caso di persone giuridiche pubbliche, o può acquistarsi attraverso il riconoscimento, oggi in conformità al D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, prima in conformità alle disposizioni precedentemente in vigore.

3. L'atto di concessione cimiteriale

Fermo restando il presupposto della titolarità della personalità giuridica, a prescindere dalla natura dell'ente ⁽²⁶⁾, così come quello della pre-esistente previsione nel piano regolatore cimiteriale delle aree destinate a divenirne, in attuazione dello stesso piano regolatore cimiteriale, oggetto di concessioni cimiteriali, l'atto di concessione deve individuare l'area, la durata e gli altri obblighi ⁽²⁷⁾ cui la concessione è soggetta, ma non può fermarsi a questi aspetti.

Infatti, non fa sottovalutare la portata dell'art. 92, comma 4 e, soprattutto, dell'art. 93, comma 1 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285.

Il primo esclude che la concessione possa essere data a soggetti che *mirino a farne oggetto di lucro o di speculazione*, limite che opera non solo per le concessioni ad enti, ma è di portata generale, riguardando anche le persone fisiche. Sotto questo profilo vanno considerati sia il fine espresso, ma anche il fine inespresso, anche se in questo caso esso potrebbe essere destinato a divenire noto o conoscibile in momento successivo al sorgere della concessione, caso nel quale

l'impedimento alla concessione diviene motivo di decadenza ⁽²⁸⁾.

Il secondo rileva sotto il profilo della "riserva", in termini di *jus sepeliendi*, cioè di individuazione delle persone che possano essere sepolte nell'ambito della concessione, fermo il limite della capienza fisica.

Infatti, poiché la sepoltura nelle concessioni cimiteriali è *riservata* a persone determinate o determinabili, con esclusione di chi non si trovi nella condizione di riservatario ⁽²⁹⁾, se la concessione sia fatta ad enti tale riserva opera con riguardo alle persone contemplate nell'ordinamento dell'ente e, in concorso, dall'atto di concessione, con la conseguenza che questo ultimo deve avere puntuale riguardo anche a tale aspetto, tanto più che, in occasione della preventiva autorizzazione amministrativa comunale all'accoglimento nel sepolcro, va verificata la qualità di persona destinataria della riserva determinata dall'ordinamento dell'ente e dall'atto di concessione, verifica che costituisce requisito di legittimità dell'autorizzazione amministrativa comunale a tale accoglimento.

Ne risulta che questo aspetto costituisca elemento sostanziale, essenziale e necessario dell'atto di concessione, tanto che la sua assenza potrebbe ⁽³⁰⁾ farne valutare la nullità dell'atto di concessione medesimo. Questo importa che l'ordinamento dell'ente determini le persone destinatarie della riserva oppure determini i criteri e le tipologie per la loro preventiva individuazione o determinazione, tra l'altro non sottovalutando la portata dell'art. 50, lett. c) D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, nel punto in cui usa l'espressione: *ma aventi diritto al seppellimento*, dato che il *ma* indica un'eccezione, che si giustifica per la pre-esistenza di un diritto già in qualche modo perfetto (decesso a parte), e l'*aventi* indica che questo diritto deve essere sorto, precedentemente al decesso, dovunque questo avvenga, in relazione ad una condizione personale del defunto ⁽³¹⁾.

Quale portata può avere l'espressione: *persone contemplate dal relativo ordinamento*? Pare importante, come prima cosa, porre l'accento sul termine

⁽²⁸⁾ La decadenza, in quanto imputabile al comportamento di una parte, il concessionario, opera di diritto con il porre in essere i comportamenti che la determinano, spettando all'autorità amministrativa la sua mera dichiarazione, i cui effetti, per altro, non possono che decorrere dai comportamenti o fatti che determinano, oggettivamente, le condizioni di decadenza. Sotto questo aspetto, l'omissione od il ritardo nella dichiarazione di decadenza potrebbe determinare il sorgere di una responsabilità ex art. 93 testo unico di cui al D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e succ. modif., oltre alle altre responsabilità che, nelle singole situazioni, possano determinarsi.

⁽²⁹⁾ Il mancato rispetto di tale riserva, e a maggior ragione la sua violazione, costituisce fattore determinante la decadenza.

⁽³⁰⁾ Il condizionale è, qui, fuori luogo, in quanto si è positivamente in presenza di una condizione di nullità.

⁽³¹⁾ Chiaramente ciò esclude l'ipotesi che tale diritto possa sorgere *post mortem*.

⁽²⁶⁾ In pratiche, in tutti i casi in cui le concessioni cimiteriali abbia come parte un soggetto diverso da una o più persone fisiche. E anche per le persone fisiche è richiesta la capacità, congiuntamente giuridica (art. 1 c.c.) e di agire (art. 2 c.c.), cioè le capacità necessarie per porre in essere negozi giuridici validi.

⁽²⁷⁾ Art. 92, comma 3 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285.

“ordinamento”, che consente di considerare come esso possa avere differenti contenuti, in relazione alla natura, tipologia, carattere dei diversi enti che possono essere, nelle singole situazioni, destinatari della concessione cimiteriale.

Infatti, negli enti a carattere associativo potrebbero essere fatto riferimento all'appartenenza sotto il profilo associativo, attraverso un atto di adesione, ma vi potrebbero essere anche enti che, a prescindere dal carattere associativo, abbiano tra le proprie finalità quello di assicurare la sepoltura ad altri, a terzi ⁽³²⁾. Ma le tipologie di “ordinamenti” possono essere ben numerose: statuto, atto costitutivo, tavole di fondazione, ecc. Con l'uso di questo termine, di portata generale ed omnicomprensivo, tutto sommato viene a superarsi l'esigenza di definizione, nominalistica, dell'ordinamento.

Come si è visto, il concetto di ordinamento ha riguardo sia al titolo originario dell'ente, ma si può estendere alle forme e condizioni di appartenenza, nonché, se ne ricorra il caso, alle sue finalità. Dovrebbe essere posta anche la questione degli enti che facciano ricorso ad “ordinamenti” di secondo livello, come nel caso in cui il titolo originario, quale ne sia la denominazione, rinvii ad un atto di secondo grado la definizione delle persone o dei criteri di pre-determinazione delle categorie di persone cui sia riservato il diritto di essere sepolti nel sepolcro oggetto dell'atto di concessione. Si ritiene che questa eventualità non possa costituire un elemento impeditivo della concessione, almeno quando ciò risulti in via espressa, tanto dal titolo originario dell'ente quanto dall'atto di concessione, dal momento che quest'ipotesi pone unicamente l'esigenza della conoscibilità, a volte anche in termini meramente ricettizi, delle persone o dei criteri di pre-determinazione delle persone riservatarie. È del tutto evidente come, in tali casi, l'atto di concessione dovrà assumere a riferimento la fonte di grado secondario, fermo restando il vincolo di strumenti relazionali idonei a garantirne la conoscibilità, in termini giuridici, da parte delle autorità comunali preposte alla gestione e vigilanza sull'esercizio del diritto di uso sulle concessioni cimiteriali che vengono poste in essere.

Tra l'altro, non si può dimenticare come questo obbligo di verifica preventiva della sussistenza del diritto a ricevere sepoltura nel sepolcro privato, quali sono tutti i sepolcri in concessione, sussista anche nel caso, eventuale, di quelle particolari sepolture che sono le cappelle private poste fuori dai cimiteri (art. 102 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285), che proprio per la loro natura privatistica sembrerebbero potenzialmente meno soggette alla vigilanza dell'autorità comunale:

⁽³²⁾ L'esempio più storicamente classico potrebbe essere quello di provvedere alla sepoltura di cadaveri dei poveri, come opera di *pietas*, magari con connotazioni non estranee a quelle religiose. Ad esempio, si ricordi che il dare sepoltura ai defunti rientra tra le opere di misericordia, secondo la dottrina della Chiesa cattolica.

se tale verifica è d'obbligo per queste ultime, a maggior ragione è imprescindibile per l'uso dei sepolcri privati in concessione all'interno dei cimiteri di cui al capo XVIII D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285.

3.1. L'onere della concessione

Salvo quanto previsto dall'art. 343, comma 1, secondo periodo, R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 ⁽³³⁾ ⁽³⁴⁾, le concessioni di cui al capo XVIII del D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, sono tutte a titolo oneroso.

Va richiamato l'art. 4 D.M. (Interno, di concerto con Salute) 1° luglio 2002 ⁽³⁵⁾ il quale prevede che:

“1. La tariffa, da corrispondere una tantum, per la dispersione delle ceneri all'interno dei cimiteri è determinata dal comune nella misura massima di Euro 160 e può essere determinata in misura differente in relazione al luogo di dispersione delle ceneri.

2. La tariffa, anche differenziata, per la conservazione di urna cineraria in cimitero, è determinata dal comune in base alle seguenti voci di calcolo:

a) canone annuo per l'uso dello spazio assegnato per ogni anno di durata della cessione in uso, percepibile anche in un'unica soluzione, che compete a chi cede in uso la sepoltura;

b) canone annuo per il recupero delle spese gestionali cimiteriali, per ogni anno di durata della cessione in uso, pari o inferiore alla metà di cui al punto a), percepibile anche in unica soluzione, che compete al gestore del cimitero.”

La disposizione, apparentemente dato il contesto, ha riguardo alla misura della tariffa per la dispersione o la conservazione delle ceneri, ma enuncia, specie nel comma 2, principi di ordine generale che già dovrebbero essere, e da sempre, stati applicati per ogni tipologia di concessioni cimiteriali, salvo – forse – per i rapporti quantitativi, precedentemente non esplicitamente espressi. Infatti, il comma 2 afferma sia il

⁽³³⁾ Con riguardo all'area necessaria per la costruzione dei crematoi, cioè dell'impianto tecnico della cremazione, e con esclusione delle aree che non siano tecnicamente necessarie a tali impianti tecnologici.

⁽³⁴⁾ Va segnalato come in più di qualche banca dati giuridica (più di una) siano presenti indicazione redazionali del tenore: *“Omissis Vedi, ora, D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285”*, cosa che lascerebbe intendere un'intervenuta abrogazione di tale disposizione, in quanto materia regolata dalla fonte più attuale. Si ritiene che la disposizione, allo stato, non sia da considerarsi abrogata, come altre del titolo VI R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, ma unicamente frutto dell'attività redazionale. A sostegno della non intervenuta abrogazione, si può addurre il PdL AC 4144, presentato alla Camera dei Deputati il 7 luglio 2003, che importa modifiche a questo titolo del T.U.L.L.SS.. Se l'art. 343 T.U.L.L.SS. fosse stato precedentemente abrogato, la prefata clausola di salvaguardia, nel testo (*“Salvo quanto previsto”*), verrebbe meno e quanto segue avrebbe applicazione senza eccezioni.

⁽³⁵⁾ In G.U., 13 agosto, n. 189. Si rammenta che il TAR Lazio, sez. I ter, con sent. 7570 del 5 giugno – 11 settembre 2003, ha annullato l'art. 2, punto (*rectius*, comma) 4 del D.M. 1° luglio 2002, con ciò ripristinando il tenore originario del n. 18 dell'articolo unico del D.M. (Interno) 31 dicembre 1983.

principio della qualificazione del canone d'uso dei manufatti a finalità sepolcrale come entrate annue (cioè, di parte corrente), a prescindere dalle modalità di riscossione, cioè senza che rilevi se siano riscosse in relazione ai singoli esercizi di competenza annuale dei bilanci cui si riferiscono o con differenti periodicità o, anche, in un'unica soluzione⁽³⁶⁾, ma afferma anche che il canone non è uno, quanto due concorrenti: uno avente natura di corrispettivo per l'uso, e per ciascun anno, dello spazio a finalità sepolcrale assegnato, l'altro avente natura di recupero delle spese gestionali cimiteriali. I due canoni, tra l'altro, vengono posti in relazione tra loro (e questo aspetto è, se proprio si vuole, innovativo), prevedendosi che il secondo sconti un limite quantitativo, non potendo superare il 50 % (... *pari od inferiore alla metà di cui* ...) del canone di uso. Inoltre, i due canoni spettano, il primo a chi cede in uso la sepoltura, cioè al comune, il secondo a chi gestisca il cimitero, se diverso dal comune⁽³⁷⁾, in questo dando attuazione all'art. 117, comma 3, testo unico approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e succ. modif..

Quest'ultimo rapporto, o relazione quantitativa, può essere anche visto "a rovescio", nel senso che, una volta determinato il costo delle spese di gestione per ogni anno, il canone d'uso può determinarsi in misura almeno pari o superiore al doppio della somma⁽³⁸⁾ da recuperare per le spese gestionali cimiteriali, per ciascun anno. Tra l'altro, dopo l'entrata in vigore dell'art. 1, comma 7.bis D.L. 27 dicembre 2000, n. 392, convertito, con modificazioni, nella L. 28 febbraio 2001, n. 26, non residuano oneri per spese gestionali cimiteriali che non debbano essere recuperate, se non quelle proprie dei servizi sociali per l'inumazione, e fino all'esumazione ordinaria compresa, degli indigenti, appartenenti a famiglie bisognose o delle persone per cui vi sia il disinteresse da parte dei familiari, ma trattandosi di servizi sociali queste spese non possono essere classificate come spese gestionali cimiteriali e, in ogni caso si tratta di spese che lasciano estranee tutte le concessioni cimiteriali di cui al capo XVIII D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285.

Se si considera come oggetto della concessione sia, di norma (cioè salva l'ipotesi del comma 2) per l'art. 90 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, l'area con lo scopo di costruire, da parte del concessionario, un manufatto a finalità di tumulazione e che (art. 94, comma 2) ciascun singolo progetto di costruzione di sepolcri a tumulazione deve definire il numero di salme che pos-

sono essere accolte nel sepolcro⁽³⁹⁾, ne consegue che, per molti versi, la definizione delle spese gestionali del sepolcro privato possono essere abbastanza predeterminate da parte dell'ente concessionario⁽⁴⁰⁾. Trattandosi di sepolcri privati, evidentemente, in essi deve essere implicita la copertura totale dei costi, sia derivanti dal canone di concessione da corrispondere al comune per far luogo alla concessione, sia per la costruzione del sepolcro a tumulazione, sia per il suo esercizio e manutenzione nel tempo e per tutta la durata della concessione, nonché per le spese della sua messa in pristino in modo che sia possibile la riconsegna al comune dell'area nello stato in cui è stata originariamente concessa ed in condizione di normale fruibilità per future concessioni⁽⁴¹⁾. Tali spese gestionali devono quindi far sì che l'ente concessionario, fin dalla richiesta di concessione, predisponga una propria programmazione⁽⁴²⁾ 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 di ammortamento tecnico-finanziario, un equilibrato rapporto tra i finanziamenti raccolti dall'ente, secondo le proprie modalità di auto-finanziamento, e il capitale investito e, comunque, necessario alla gestione. Per il limite non derogabile dell'art. 92, comma 4 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 andrà esclusa la remunerazione del capitale investito (anzi, se vi fosse, ciò osterebbe al sorgere della concessione da parte del comune). Una volta determinato l'onere secondo questi principi, comuni a qualsiasi buona quanto ordinaria amministrazione di qualsiasi ente, diventa anche facile definire il canone d'uso annuale da corrispondere al comune, dato che, come visto, esso non potrà essere se non pari o superiore al dop-

⁽³⁹⁾ Cioè, la *capienza del sepolcro* di cui all'art. 93, comma 1 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 è predeterminata fin dalla fase del progetto di costruzione.

⁽⁴⁰⁾ Quanto meno per le prime fasi di esercizio della concessione; tuttavia, tale determinazione su archi temporali riferiti all'intera durata della concessione costituisce elementare presupposto di un'ordinata gestione che assicuri il raggiungimento delle finalità dell'ente, fin dal momento dell'avvio della richiesta di concessione.

⁽⁴¹⁾ Nell'eventualità che la messa in pristino non avvenga, a cura ed onere dell'ente concessionario e in termini tali da riconsegnarla ripristinata alla data di scadenza della concessione, i manufatti e le opere ancora presenti diventano di proprietà del comune, in quanto titolare della demanialità (ma lo stesso avverrebbe se il regime dei cimiteri fosse quello patrimoniale), fermo restando a carico dell'ente concessionario ogni altro onere necessario alla piena fruizione da parte del comune del manufatto sepolcrale eretto.

⁽⁴²⁾ Quanto, in altri ambiti, potrebbe essere definito "piano d'impresa" o, se si preferisca, volendo fare riferimento a fonti che hanno riguardo agli enti locali, il piano economico-finanziario (già previsto dall'art. 46 D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, prima dell'abrogazione da parte dell'art. 274, lett. y) D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e succ. modif.) di cui all'art. 201 D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e succ. modif.

⁽³⁶⁾ Per altro, nella prassi operativa prevale nettamente proprio quest'ultima modalità (tanto che, indebitamente, talvolta tali entrate sono fittiziamente contabilizzate come entrate in conto capitale).

⁽³⁷⁾ Nel caso di gestione diretta del cimitero da parte del comune, a questi spettano sia l'uno che l'altro.

⁽³⁸⁾ Cioè la condizione per assicurare il rispetto del parametro dei pari od inferiore alla metà.

pio della somma oggetto di recupero annuale delle spese gestionali cimiteriali. Dai questi presupposti, i documenti di programmazione economico-finanziaria dell'ente relativamente a tutta la durata della concessione dovrebbero costituire quanto meno allegati alla comanda di concessione, per consentire al comune, se non ovviamente la determinazione del canone d'uso⁽⁴³⁾, la valutazione della capacità dell'ente ad assolvere alle finalità che si prefigge con la richiesta di concessione cimiteriale.

Anche per questi aspetti, tuttavia non si può sottovalutare come siano presenti, e diffusi, scarti tra quello che dovrebbe essere e quanto avviene nelle realtà concrete.

Nell'eventualità di riscossione in un'unica soluzione, andrebbe posta la questione se sia ammissibile la percezione semplicemente moltiplicando il valore annuale dei due canoni per la durata della concessione o se debba tenersi conto anche della necessaria attualizzazione delle somme riferibili alle annualità future. Si tratta di una questione che va posta tanto per il canone di concessione che spetta al comune, quanto per le quote che chi fruisce del sepolcro in concessione all'ente debba versare all'ente concessionario.

Da ciò consegue, quindi, anche il fatto che, nei rapporti tra l'ente concessionario e le persone che fruiscono della concessione o comunque del bene oggetto della concessione, dovranno riscuotersi canoni⁽⁴⁴⁾ in misura pari alle due tipologie di canone (d'uso e di recupero delle spese gestionali, come sopra determinate): riducendo ciò all'ipotesi assolutamente minimale, tale misura viene a corrispondere a tre volte le spese di gestione, come sopra determinate, anche se dovrebbe essere da un minimo di tre volte a qualche cosa di più.

3.2. I rapporti tra il comune e l'ente concessionario

A questo punto va affrontata la questione delle relazioni tra il comune e l'ente concessionario, ma anche quella delle relazioni di secondo grado con le singole persone fruitrici del sepolcro privato in concessione all'ente.

⁽⁴³⁾ È tuttavia buona prassi, anche per quanto riguarda il rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento, determinare le tariffe di concessione in via generale ed astratta, ad esempio attraverso una comparazione delle programmazioni economico-finanziarie elaborate dai diversi enti.

⁽⁴⁴⁾ Se del caso, rapportati a singoli posti, trattandosi di un fattore predeterminato in sede progettuale e non suscettibile di modificazioni, salvo che nel caso di novazione del rapporto di concessione. Tra l'altro, trattandosi di novazione, trovano applicazione le disposizioni di cui agli artt. 1230 e ss. c.c., con la conseguenza che viene ad estinguersi il rapporto giuridico precedente. Talora, gli enti tendono ad evitare che si determini novazione, preferendo instaurare nuove concessioni, magari anche se "accanto" a quelle esistenti (quando non anche tentando di sottoporre la nuova concessione al regime della pre-esistente), preferenza a cui raramente i comuni sembrano opporsi.

A parte l'aspetto del canone di concessione che l'ente concessionario deve corrispondere al comune, pari o superiore al doppio di quello che gli consenta il recupero delle spese gestionali cimiteriali come sopra determinate, tra il comune concedente e l'ente concessionario vengono in essere delle relazioni che non si esauriscono nella stipula dell'atto di concessione o nella successiva approvazione del progetto per la costruzione del sepolcro dell'ente (inclusa, ovviamente, la vigilanza sulle opere e sui termini della loro esecuzione nonché sui controlli finali di corrispondenza dell'opera realizzata al progetto approvato e della sua agibilità⁽⁴⁵⁾), ma si estendono alla costante vigilanza sull'uso fattone, che, oltre che in termini generali, richiede anche attività di bel altro spettro, come l'imprescindibile la verifica periodica delle persone riservatarie del titolo ad essere sepolte nel sepolcro costruito dall'ente concessionario, nonché attività *uti singuli*, consistenti nell'autorizzazione amministrativa all'accoglimento nel sepolcro dell'ente concessionario previa valutazione della condizione di diritto sul fatto che il defunto, singolo, aveva diritto a ricevere sepoltura nel sito, in quanto persona a cui ciò è riservato in quanto persona contemplata nell'ordinamento dell'ente concessionario e nell'atto di concessione.

Queste relazioni possono essere, e vanno, regolate con l'atto di concessione, ad esempio, attraverso una periodicità di comunicazioni degli elenchi delle persone riservatarie del diritto di sepoltura, che vengono così a costituire uno dei possibili obblighi (se previsto dall'atto di concessione, come dovrebbe) cui si riferisce l'art. 92, comma 3 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285⁽⁴⁶⁾.

Rispetto alle relazioni, precedentemente definite come di secondo livello, si possono avere più fattispecie, pluralità che può derivare dall'ordinamento dell'ente concessionario o da altro. Per rendere più chiaro questo, si ricorre, ancora una volta, all'esemplificazione. Non mancano esempi in cui l'ente concessionario, titolare di una concessione a durata determinata dall'atto di concessione (o, per concessioni rilasciate in date epoche, a durata indeterminata, detta anche, comunemente, perpetua), preveda con il proprio ordinamento che la fruizione del singolo sepolcro da parte del defunto a cui è riservato abbia una durata determinata e generalmente inferiore a quella della concessione (come relazione tra comune ed ente concessionario). In tali casi, si è in presenza di un duplice rapporto: a) quello tra l'utilizzatore e l'ente concessionario, b) quello tra l'ente concessionario e il comune concedente. Ne consegue che, ad esempio, la disposizione dell'art.

⁽⁴⁵⁾ Condizione per l'utilizzabilità.

⁽⁴⁶⁾ L'esempio fatto è solo uno delle modalità possibili, anche se probabilmente essa costituisce quella di maggiore semplicità ed efficienza.

86, comma 1 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 ⁽⁴⁷⁾ non trova applicazione con riguardo alla scadenza della concessione (rapporto giuridico comune/ente concessionario), ma con riferimento al rapporto, interno e previsto dall'ordinamento dell'ente, tra utilizzatore/ente concessionario.

Ciò determina, oltretutto, anche altri possibili effetti, nel senso che le salme (indipendentemente se siano allo stato di cadaveri o di resti mortali) estumulate sono destinatarie di trattamenti ulteriori e successivi all'estumulazione, cioè, generalmente, l'inumazione per la durata del turno ordinario di rotazione ⁽⁴⁸⁾ o, quando ne ricorrano le condizioni, anche la cremazione dei resti mortali. Quali siano i trattamenti cui si faccia ricorso nella singola fattispecie, trattandosi di trattamenti conseguenti alla sepoltura in sepolcro privato, essi sono sempre a titolo oneroso, residuando a titolo gratuito unicamente la conservazione nell'ossario comune (artt. 67 e 85, comma 1 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285), onerosità che persiste fino all'avvenuto collocamento nel predetto ossario comune. Da ciò l'esigenza di definire, fin dall'atto di concessione, se tale onerosità faccia capo all'ente concessionario o ai familiari delle persone riservatarie in quanto contemplate dall'ordinamento dell'ente, anche se l'atto di concessione, per questo, potrebbe fare rinvio all'ordinamento dell'ente concessionario. Infatti, l'ente concessionario potrebbe avere tra le proprie finalità la sepoltura, definita in termini generici, oppure anche solo l'utilizzo per un tempo determinato del sepolcro o potrebbe regolare con una pluralità di modalità le proprie relazioni e rapporti con gli utilizzatori (riservatari e/o loro familiari). Anche se questi rapporti giuridici di secondo livello sono, di norma, operanti nell'ambito dell'autonomia privata, non va sottoaciuto come l'ente concessionario venga a trovarsi in una posizione di solidarietà nell'adempimento di questi trattamenti e connessi oneri, nel senso che (nell'ipotesi in cui essi facciano carico agli utilizzatori o loro aventi causa) l'inadempimento delle persone tenute non produce effetti nei riguardi del comune che ha unicamente rapporto giuridico con l'ente concessionario.

L'esigenza di una puntuale definizione anche di tali aspetti nell'atto di concessione assume una valenza sostanziale al fine di prevenire ogni possibile conten-

zioso in prospettiva e risponde all'esigenza di lasciare indenne il comune concedente da ogni contenzioso che possa sorgere all'interno dei soggetti cui si rivolge l'ente concessionario.

4. Conclusioni

Quanto precede pone in evidenza una serie, abbastanza ampia, anche se non del tutto esaustiva, di questioni che sorgono quando le concessioni cimiteriali di cui al capo XVIII D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 siano rilasciate ad enti, ma altresì anche quanto sia lo spazio che separa le condizioni giuridiche dai comportamenti concreti, variamente presenti sul territorio.

Se inizialmente era stata fornita l'indicazione per la quale la valutazione delle situazioni in essere andava rinviata ad un momento successivo, tale riserva può essere sciolta, per altro negativamente, nel senso di prescindere del tutto da tale valutazione per il semplice fatto che essa richiederebbe analisi eccessivamente specifiche, legate alle singole regolamentazioni (e per giunta, alle regolamentazioni succedutesi nel tempo) presenti nei singoli comuni, nonché la valutazione di ciascun singolo atto di concessione, in concorso con quella di ciascun singolo ordinamento di ogni ente. In altre parole, richiedendo essa una valutazione del tutto particolare, calata nella singola, e spesso assolutamente individuale, realtà, diventa impossibile affrontare una valutazione che presenti caratteri di generalità.

Ci si limita, quindi, ad un mero suggerimento, consistente nella ricerca, anche se ciò richieda indagini archivistiche non sempre di immediata effettuazione, dei titoli, cioè degli atti di concessione, degli ordinamenti dei singoli enti e di quanto sia, caso per caso, necessario per collocare correttamente ogni specifica situazione esistente.

⁽⁴⁷⁾ Che prevede come l'estumulazione avvenga alla scadenza della concessione, con esclusione delle concessioni perpetue, per la quale, non essendovi scadenza, l'estumulazione non può avvenire o può avvenire nei termini del successivo art. 88, ma ciò determina l'esaurimento della funzione per cui la concessione è stata posta in essere, esaurimento che costituisce causa estintiva della concessione medesima.

⁽⁴⁸⁾ Riducibile alla metà (5 anni) se la tumulazione abbia avuto durata superiore a venti anni (e, cioè, quando si tratti di resti mortali), od ulteriormente riducibile a due anni quando si provveda all'impiego di apposite sostanze biodegradanti (Ministero della sanità, circolare n. 10 del 31 luglio 1998).