

*Approfondimenti*

## Cimiteri particolari e localizzazione di impianti di cremazione

di Sereno Scolaro

### Premessa

La questione che si va ad affrontare è esposta al rischio delle mere elaborazioni interpretative, dato che, per gli elementi che la compongono, prendendo in considerazione istituti e fattispecie residuali, non è reperibile giurisprudenza, neppure a cui fare riferimento ricorrendo ad analogie o simili.

La residualità cui testé è stato fatto riferimento va considerata come riferibile ad istituti, quali quello del cimitero particolare, che l'ordinamento giuridico, anche quello specifico che ruota attorno all'insieme di problematiche, a vario titolo, riconducibili alla c.d. polizia mortuaria, considera come fenomeni storicamente venutisi a formare, e sostanzialmente "cristallizzati" alla data di entrata in vigore del T.U.L.L.S.S., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif. (27 agosto 1934, essendo la pubblicazione avvenuta l'8 agosto 1934), sul presupposto che, successivamente, non potesse legittimamente aversi il sorgere di nuovi cimiteri particolari, tanto più che la successiva entrata in vigore del Libro III del Codice civile (avvenuta il 28 ottobre 1941) ha, sul punto, posto le condizioni per l'impraticabilità del sorgere di ulteriori, e nuovi, cimiteri particolari.

Prima di proseguire nello specifico, occorre considerare come il termine della c.d. polizia mortuaria, per quanto le sue origini storiche siano individuabili in norme emanate in ambito sanitario, o igienico-sanitario, faccia riferimento un sistema complesso ed articolato di aspetti, molti dei quali del tutto impertinenti rispetto a risvolti igienico-sanitari, come si può constatare con le previsioni afferenti alle costruzioni nei cimiteri, e, prima, alla destinazione di determinate aree territoriali alla funzione cimiteriale (con relative fasce di rispetto), ai sistemi di regolazione dei diritti a favore di terzi (art. 823, comma 1 C.C.), alle condizioni e presupposti circa la titolarità all'accoglimento nei se-

polcri e molto altro, con ciò portandosi a considerare come, nel complesso della normativa c.d. di polizia mortuaria, siano ben pochi, e molti delimitati, gli aspetti effettivamente aventi caratteri (o effetti) igienico-sanitari.

Inoltre, l'istituto dei cimiteri particolari trova presenze limitate territorialmente, spesso per effetto di normative pre-Unitarie, come sia ha per molti cimiteri "storicamente" parrocchiali", oppure per cimiteri sorti nel Regno di Napoli (poi, delle Due Sicilie) sulla base della L. 11 marzo 1817, n. 655 (molti dei quali oggi, a seguito di ampliamenti avvenuti nel tempo, ormai "circondati" da cimiteri comunali), oppure nei cimiteri sorti, a suo tempo, a cura di soggetti a carattere, più o meno, associativo, come è stato il caso delle Misericordie (o, altre denominazioni) o di "comitati" o altre formazioni od aggregazioni associative, comunque denominate, a volte su base parrocchiale (prevalentemente riferendosi alla parrocchia sotto il profilo territoriale, più che ecclesiastico), principalmente nell'area toscana.

### I cimiteri particolari

I cimiteri particolari sono presi in considerazione pressoché unicamente, se non del tutto unicamente, all'art. 104, comma 4 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, in una allocazione che, sotto il profilo sistematico, appare quale norma di chiusura dell'articolo in cui è collocata, cioè la disposizione concernente le cappelle private, gentilizie, costruite fuori dai cimiteri, tanto più che i cimiteri particolari sono enunciati di seguito alle cappelle private, gentilizie, (anch'esse) pre-esistenti all'entrata in vigore del T.U.L.L.S.S., prevedendo, in entrambe le fattispecie, il loro assoggettamento – come i cimiteri comunali – alla vigilanza dell'autorità comunale.

Nell'attuale sistema normativo, cioè in quello avente fonte a partire dal T.U.L.L.S.S., approvato con R.D. 27

luglio 1934, n. 1265 e succ. modif., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif., ma altresì, dal Libro III del C. C., i cimiteri, in quanto tali, non possono non essere se non ce comunali, con la sola eccezione (del tutto peculiare) dei c.d. sepolcreti di guerra (artt. 265 e ss. Codice dell'Ordinamento militare, D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66 e succ. modif.), che fanno parte del patrimonio dello Stato e, per inciso, costituiscono, sotto ogni profilo anche quello delle norme in materia di urbanistica ed edilizia, "stabilimenti militari" posti sotto l'alta sorveglianza del Ministero della difesa – Commissariato generale per le onoranze ai Caduti in guerra.

Il fatto che all'art. 104, comma 4 D.P.R. 10 settembre 1990, m. 285, si considerino (oltre alle cappelle private costruite fuori dal cimitero) anche i cimiteri particolari e, per entrambe le fattispecie, quando pre-esistenti all'entrata in vigore del T.U.LL.SS., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif., costituisce un segnale evidente che si dia conto di una situazione, di fatto, sorta in epoca precedente e non più ammissibile.

Disposizioni antecedenti, ma corrispondenti a quelle dell'attualmente vigente art. 104, comma 4 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 si ritrovano, andando a ritroso nella successione delle norme, sono quelle dell'art. 105, comma 4 D.P.R. 21 ottobre 1975, n. 803 e art. 82, comma 4 R.D. 21 dicembre 1942, n. 1880, norme che sono anche testualmente identiche, segnalandosi, in particolare, come quest'ultima citata sia quella di più immediata consecutività al T.U.LL.SS., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif., costituendo il primo "regolamento speciale" che, in materia, è stato emanato dopo l'entrata in vigore di questo.

Prima dell'entrata in vigore del T.U.LL.SS., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif., possono citarsi gli artt. 107 e ss. R.D. 25 luglio 1892, n. 448, il cui testo era:

*"Art. 107 – I cimiteri particolari esistenti o da costruirsi per uso di un gruppo di popolazione, di congregazioni o di qualsiasi altra associazione civile o religiosa, sono sempre sottoposti alla immediata vigilanza dell'autorità comunale. Tali cimiteri dovranno in ogni caso corrispondere alle norme stabilite negli articoli 110, 111 e 112.*

*Art. 108 – Sarà permesso agli stranieri di costruire e mantenere, avuto il consenso dei municipi, cimiteri separati per la deposizione dei loro connazionali, secondo le norme stabilite negli articoli 110, 111 e 112.*

*Art. 109 – È permesso l'uso di sepolcri particolari eretti da privati in terreni di loro proprietà per deporvi cadaveri o ceneri di persone appartenenti alla loro*

*famiglia, secondo le norme stabilite negli articoli 110, 111 e 112.*

*Art. 110 – I cimiteri e i sepolcri particolari, di cui negli articoli 107, 108, 109 devono rispondere a tutti i requisiti prescritti pei cimiteri comunali, e la loro costruzione sarà consentita solo quando siano attornati per un raggio di metri 200 da fondi di proprietà degli enti o delle famiglie che fanno la domanda di concessione, o sui quali gli stessi acquistino il privilegio di non lasciarvi costruire abitazioni, opifici od altro delizio destinato a riunioni di persone.*

*Art. 111 – La costruzione di cimiteri o di sepolcri particolari, di cui sopra, dev'essere subordinata all'autorizzazione a darsi dal prefetto della provincia, inteso prima il voto del consiglio comunale e quello del consiglio provinciale di sanità, in base alla relazione di visita praticata secondo quanto è stabilito per i cimiteri comuni.*

*Art. 112 – Chi domanda l'autorizzazione per l'impianto o il riconoscimento di un cimitero o di un sepolcro particolare deve sottostare alle spese della visita relativa da praticarsi.*

*Art. 113 – Le amministrazioni comunali non possono sotto alcun pretesto stabilire tasse di concessione sulla deposizione di salme nei sepolcri particolari.*

*Art. 114 – I cimiteri e i sepolcri particolari sono sottoposti alla vigilanza dell'autorità comunale e particolarmente dell'ufficiale sanitario, come i cimiteri comuni."*

disposizioni che riproponevano l'impianto sostanziale in precedenza affrontato dagli artt. 108 e ss. R.D. 11 gennaio 1891, n. 42, il cui tenore risultava:

*"Art. 108 – Non potrà mai in alcun caso essere consentita la costruzione di cimiteri particolari per uso di un gruppo di popolazione, di congregazioni o di qualsiasi altra associazione civile o religiosa, in modo che sfuggano alla immediata vigilanza dell'autorità comunale. Tali cimiteri dovranno in ogni caso corrispondere alle norme stabilite negli articoli 111, 112 e 113.*

*Art. 109 – Sarà permesso agli stranieri di costruire e mantenere, avuto il consenso dei municipi, cimiteri separati per la deposizione dei cadaveri dei loro connazionali, secondo le norme stabilite negli articoli 111, 112 e 113.*

*Art. 110 – È permesso l'uso di sepolcri particolari eretti da privati in terreni di loro proprietà per deporvi salme o ceneri di persone appartenenti alla loro famiglia, secondo le norme stabilite negli articoli 111, 112 e 113.*

*Art. 111 – I cimiteri e i sepolcri particolari, di cui negli articoli 108, 109, 110 devono rispondere a tutti i requisiti prescritti pei cimiteri comunali, e la loro costruzione sarà consentita solo quando siano attornati per un raggio di metri 200 da fondi di proprietà degli*

enti o delle famiglie che fanno la domanda di concessione, o sui quali gli stessi acquistino il privilegio di non lasciarvi costruire abitazioni, opifici od altro delizio destinato a riunioni di persone.

Art. 112 – La costruzione di cimiteri o di sepolcri particolari, di cui sopra, dev'essere subordinata all'autorizzazione a darsi dal prefetto della provincia, inteso prima il voto del consiglio comunale e quello del consiglio provinciale di sanità, in base alla relazione di visita praticata secondo quanto è stabilito per i cimiteri comuni.

Art. 113 – Chi domanda l'autorizzazione per l'impianto o riconoscimento di un cimitero o di un sepolcro particolare deve sottostare alle spese della visita relativa da praticarsi.

Art. 114 – Le amministrazioni comunali non possono sotto alcun pretesto stabilire tasse di concessione sulla deposizione di salme nei sepolcri particolari.

Art. 115 – I cimiteri e i sepolcri particolari sono sottoposti alla vigilanza dell'autorità comunale e particolarmente dell'ufficiale sanitario come i cimiteri comuni.”

Prima di tali norme, regolamentari, la L. 22 dicembre 1888, n. 5849, nel Titolo IV, Capo II”, Della polizia mortuaria” (articoli da 56 a 59) neppure considerava l'istituto dei cimiteri particolari. Per inciso, tali norme hanno contenuto del tutto prossimo, quasi testuale pur con qualche, lieve, differenziazione, a quelle oggi presenti nel Titolo VI del T.U.L.L.S.S., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif.

Ancora risalendo a ritroso nel tempo, il R.D. 6 settembre 1874, n. 2120 “Regolamento per l'esecuzione della legge 20 marzo 1865 sulla sanità pubblica e della legge 22 giugno 1874, numero 1964.”, non considerava l'istituto dei cimiteri particolari, ma unicamente (art. 67) quello delle cappelle private, di famiglia, ... purché queste si trovino in campagna e non siano uffiziate al pubblico. Tra l'altro, la citata L. 22 giugno 1874, n. 1964, non andava oltre ad estendere l'applicazione della L. 20 marzo 1865, n. 2248 (allegato C), sulla sanità pubblica, alle provincie della Venezia e di Mantova, allora di recente divenute parte del Regno d'Italia. Quest'ultimo Allegato C) alla L. 20 marzo 1865, n. 2248 (Per inciso, merita di essere ricordato come tale legge cosse costituita da una serie di Allegati, ciascuno dei quali costituente un “testo unico” in una data materia, ed altresì che parte delle disposizioni di alcuni Allegati di tale legge sono tuttora vigenti), non vi è cenno di sorta all'istituto dei cimiteri particolari, come non vi è nel suo regolamento di esecuzione (R.D. 8 giugno 1865, n. 2322), salva la generale affermazione (art. 79) per cui la polizia dei cimiteri sia di esclusiva competenza delle autorità municipali.

**Il quadro normativo ante T.U.L.L.S.S., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif.**

Sulla base delle disposizioni precedenti all'entrata in vigore del T.U.L.L.S.S., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif., citandosi principalmente, anche per ragioni di semplicità espositiva (oltreché per la – sostanziale – omogeneità di quelle precedenti che facciano riferimento all'istituto dei cimiteri particolari), unicamente quelle de. R.D. 25 luglio 1892, n. 448, merita di richiamarsi sia l'aspetto finalistico ( ... per uso di un gruppo di popolazione, di congregazioni o di qualsiasi altra associazione civile o religiosa ...), sia il pre-requisito del vincolo di *inedificabilità* sui terreni circostanti, per la fascia di 200 metri, vincolo oggetto di debita trascrizione nei registri immobiliari, sia gli elementi a carattere procedimentale (deliberazione del consiglio provinciale di sanità, deliberazione del consiglio comunale, autorizzazione prefettizia).

Sotto questo ultimo profilo, a carattere procedimentale, evidentemente possono essere sfuggiti i cimiteri particolari pre-esistenti all'Unità d'Italia (o, meglio, all'entrata in vigore della legislazione pre-Unitaria, in larga parte riconducibile proprio alla citata L. 20 marzo 1865, n. 2248), quando sorti sulla base della normativa antecedente vigente sulla base dell'ordinamento giuridico dei singoli Stati pre-Unitari.

#### **Situazioni specifiche in diversi territori.**

Essendo stata richiamata la legge del Regno di Napoli (poi, delle Due Sicilie) 11 marzo 1817, n. 655 (e relativo regolamento emanato con il R.D. 12 dicembre 1828, n. 2159), va ricordato come il citato R.D. 12 dicembre 1828, n. 2159 “Decreto prescrivente l'ultimaazione dell'opera de' camposanti.” (che, più che essere un regolamento di esecuzione, aveva natura di atto normativo volto a completare la realizzazione dei cimiteri nelle diverse realtà territoriali), prevedesse la possibilità di impiantare cimiteri (art. 1, comma 3) attorno alle chiese (in pratica, su aree di proprietà e pertinenza delle parrocchie), limitatamente all'ambito rurale ed a una certa distanza dall'abitato, ma anche (art. 1, comma 6) l'ammissibilità di cimiteri particolari per “congregazioni”, oltretutto con maggiorazioni nel prezzo di acquisto dell'area, riservate agli aderenti alle congregazione medesima (... 6 – Sarà permesso alle congregazioni di acquistare per apprezzo, come per opera pubblica, e coll'aumento del decimo su ciò che sarà valutato, lungo il circuito del muro di cinta del camposanto una competente porzione di suolo, per costruire in esso a proprie spese una cappella che avrà il suo ingresso dalla parte interna del camposanto, colle corrispondenti sepolture; e di seppellire in esse i proprj confratelli, o quelli che associeranno per tali in punto di morte, colla facoltà di andare a cele-

*brare in tale cappella gli anniversarij, ed ogni altra sacra funzione funebre, quando vorranno. ....*”).

Per quanto riguarda i cimiteri particolari aventi natura di cimiteri parrocchiali, può ricordarsi come l'attuale *Codex Iuris Canonici*, approvato con la del 25 gennaio 1983, regoli i cimiteri al Capitolo V della Parte III (*can. 1240 e ss.*) indicando (*can. 1240, § 1*) un orientamento, preferenziale, per *cimiteri propri* (cioè, cimiteri particolari) *della Chiesa, o almeno degli spazi, nei cimiteri civili*, ma innovando molto rispetto al *Codex Iuris Canonici*, approvato con la *Costituzione Apostolica* del 27 maggio 1917 e con il *Motu proprio* del 15 settembre 1917 (quindi antecedenti all'entrata in vigore del T.U.L.L.S.S., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif.), che dedicava la Parte II, Titolo XII alla sepoltura ecclesiastica e, nel contesto, il Capo I ai cimiteri: In questo *Codex*, il *can. 1206, § 1* prevedeva: “... 1. *Jus est catholicae Ellesiae possidendi propria coemeteria. ...*”; il successivo *can. 1208* prevedeva: “... § 1 – *Paroeciase suum quaeque coemeterium habeant, nisi unum pluribus commune ab Ordinario loci sit legitime constitutum. § 2 – Religiosi exempti possunt habere coemeterium proprium, a communi coemeterio distinctum. § 3 – Etiam alis personis moralibus vel familiis privatis permitti potest ab Ordinario loci peculiare sepulcrum, extra commune coemeterium positum, ed ad instar coemeterii benedictum. ...*”. L'ulteriormente successivo *can. 1209* prevedeva (“... § 1 – *Tum in coemeteriis paroecialibus, ex licentia scripta Ordinarii loci eiusve delegati, tum in coemeterio proprio alius personae moralis, ex licentia scripta Superioris, fideles sibi suisque exstruere possunt sepulcra particularia; quae, de consensu eiusdem Ordinarii aut Superioris, possunt quoque alienare. § 2 – Sepulcra sacerdotum et clericorum, ubi fieri potest, a sepulcris laicorum separata sint ac decenti ore loco sita; praeterea, ubi id commodum fuerit, alia pro sacerdotibus, alia pro inferioris ordinis Ecclesiae ministris parentur. § 3 – Etiam infantium corpuscola, quatenus commode fieri potest, speciales et separatos ad aliis loculo set sepulturas habeant. ...*”), sia l'ammissibilità, per il diritto canonico, che nei cimiteri particolari parrocchiali vi potessero essere concessi (... *ex licentia* ...) sepolture particolari, sia la separazione tra sacerdoti e clerici da un lato e laici dall'altro, ma anche (*can. 1228, § 1*) il generale indirizzo, preferenziale, per la sepoltura nella parrocchia di appartenenza del defunto. Il confronto tra i due testi, quelle del 1917 e quello del 1983, evidenzia quanto, in tali ambiti, sia nel tempo venuto a mutare.

Particolari, quanto specifiche considerazioni dovrebbero farsi per i cimiteri particolari, sempre pre-esistenti all'entrata in vigore del T.U.L.L.S.S., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif., appartenenti ad altri culti (es.: cimiteri ebraici, evangeli-

ci, valdesi, ecc.) o a predeterminate nazionalità (es.: Cimiteri degli Inglesi, ecc.), su cui non di approfondisce oltre, per mere ragioni di brevità espositiva.

### **I cimiteri particolari per uso di un gruppo di popolazione, di congregazioni o di qualsiasi altra associazione civile o religiosa**

In altre realtà, il ricorso alla realizzazione di cimiteri particolari ha trovato motivazioni in pratiche, altamente positive, che oggi ricondurremmo al concetto di sussidiarietà verticale, cioè al fatto che “aggregazioni” a carattere associativo, talora fondate su componenti di ordine territoriale (es.: gli abitanti di una data porzione di un territorio) oppure su altri elementi di aggregazione, spesso non esenti da risvolti ideali, anche con prestazioni di tipo volontaristico, assumevano esse stesse l'onere di provvedere, per i partecipanti a tali aggregazioni, alla realizzazione e gestione di cimiteri particolari, spesso con ciò sollevando le finanze comunali (anche un tempo, frequentemente del tutto limitate) da oneri propri, riconducibili a spese obbligatorie per i comuni.

Non rileva più di tanto le denominazioni utilizzate, od utilizzabili, per queste “aggregazioni” su base associativa, non trascurando di avere sempre presenti anche situazioni nella quali l'esistenza di cimiteri particolari sia risalente a ben prima delle disposizioni del R.D. 11 gennaio 1891, n. 42, quale temporalmente prima fonte normativa, per quanto di rango secondario, in cui siano stati presenti riferimenti normativi all'istituto dei cimiteri particolari, in epoca *post-Unitaria* (tanto che il suo art. 113 considera non solo l'ipotesi della domanda intesa ad ottenere l'autorizzazione per l'impianto di un cimitero o di un sepolcro particolare, ma anche l'ipotesi del suo riconoscimento, segno che si dava atto di una pre-esistenza, e dove un tale riconoscimento costituiva la condizione di utilizzo ai fini della sepoltura dei defunti che avessero titolo in quanto appartenenti al gruppo di popolazione, alla congregazione o a qualsiasi altra associazione civile o religiosa (quanto, oggi, si qualifica, genericamente, come “ente”) che fosse titolare del cimitero particolare oggetto di riconoscimento.

### **La natura giuridica delle “aggregazioni” titolari di cimiteri particolari**

Attorno al tema della natura giuridica di tali “aggregazioni” si deve, o dovrebbe, constatare come abbiano, in molti casi, la natura giuridica di associazioni riconosciute (ai sensi, prima dell'art. 12 C.C., poi del D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, “semplificazione” che ha prodotto l'effetto, non sempre debitamente considerato dai soggetti interessati, che gli effetti del relativo riconoscimento della personalità giuridica non eccede l'ambito del territorio della regione che ha proceduto al riconoscimento della personalità giuridica), essendo questo riconoscimento il momento acqui-

sitivo della personalità giuridica, a propria volta precondizione per essere titolari di diritti, in particolare di diritti reali, nonché di porre in essere negozi giuridici. Incidentalmente, va ricordato come, quando si tratti di enti ecclesiastici, comprendendovi anche le associazioni dei fedeli regolate dal *Codex Iuris Canonici*, sia non prescindibile l'intervenuto riconoscimento di queste associazioni ecclesiastiche, ai fini civili, ai sensi della L. 20 maggio 1985, n. 222, così come è imprescindibile il riconoscimento agli effetti civili delle associazioni religiose che facciano riferimento a culti diversi da quello della Chiesa cattolica, romana, in tali casi facendo riferimento o alle singole legge di approvazione delle Intese di cui all'art. 8 Cost., o, in difetto d'Intesa, alle norme generali sui culti che non abbiano ancora stipulato Intese.

Dato che vanno messe in conto anche le differenti situazioni locali, non mancano ipotesi di soggetti che, a suo tempo, avessero natura di I.P.A.B., un tempo regolate dalla L. 17 luglio 1890, n. 6972 e relativo regolamento di esecuzione, entità poi interessate dalle previsioni dell'art. 25 D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, norma interessata dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale con la sentenza n. 173 del 30 luglio 1981 della Corte Costituzionale, e che successivamente, anche per interventi legislativi regionali, sono state trasformate alcune in fondazioni di diritto privato, altre in associazioni riconosciute (sempre di diritto privato, quali "enti morali" con riconoscimenti ai sensi dell'art. 12 C.C. (finché vigente), alcune della quali hanno assunto la natura di associazioni di volontariato e/o di O.N.L.U.S., altre il Aziende pubbliche dei servizi alla persona, con differenti esiti a seconda non solo delle diverse leggi regionali, ma anche in relazione alle funzioni assolate.

Non mancano per altro casi di associazioni non riconosciute (cioè, prive della personalità giuridica), ma anche di "comitati" (come sempre, non rilevano molto le denominazioni) o altre forme aggregative più o meno spontanee (sotto il profilo giuridico) per le quali occorre affermare l'insussistenza di titoli rispetto a cimiteri particolari, presuntivamente riferibili ad altri "enti".

**Il "superamento" dei cimiteri particolari, da parte del T.U.L.L.S.S., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif.**

Poiché, come visto, i cimiteri particolari non possono più sorgere dopo l'entrata in vigore del T.U.L.L.S.S., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif. e, a maggiore ragione, dopo l'entrata in vigore del Libro III C. C., occorre tornare all'art. 104, comma 4 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, per un qualche approfondimento alla vigilanza da parte dell'autorità comunale, vigilanza che, in primis, riguarda la verifica delle condizioni di accoglimento dei defunti, in

quanto appartenenti all'"ente" titolare del cimitero particolare, accertamento (art. 102 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285) avente ad oggetto la sussistenza della riserva di cui all'art. 93, comma 1 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, ma si estende ad ogni altra operazione da eseguire all'interno dei cimiteri particolari, incluse le operazioni di esumazione od estumulazione e ad ogni altra attività nel cimitero particolare.

Tra queste, non si può non trascurare di considerare la stessa definizione dei piani regolatori cimiteriali dei cimiteri particolari che, per quanto "riservati" agli appartenenti all'"ente" che ne sia titolare, non si sottraggono dalla necessità siano approvati dalle autorità comunali (evitando qui di approfondire le competenze organiche in proposito).

Non si solleva, cosa che meriterebbe di essere sollevata, la questione se tali piani regolatori cimiteriali di cimiteri particolari potessero ammettere, a partire dall'entrata in vigore del T.U.L.L.S.S., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif., la realizzazione di sepolture a tipologia diversa rispetto a quella esistente ad una tale data, mentre appare abbastanza agevolmente affrontabile la questione se cimiteri particolari pre-esistenti a tale data potessero essere suscettibili di ampliamento, situazioni che, per inviso, non si ignora essere per altro intervenute, almeno *de facto*. Dal momento che l'ammissibilità di cimiteri particolari è chiaramente collegata alla condizione di preesistenza all'entrata in vigore del T.U.L.L.S.S., da ciò deriva (o, è derivato) come il cimitero particolare preesistente non potesse, legittimamente, essere oggetto di ampliamenti, dal momento che questi avrebbero comportato la destinazione di aree "nuove" (rispetto alla situazione pre-esistente) alla funzione cimiteriale, ipotesi non più ammissibile. In altre parole, la qualificazione di cimitero particolare non può che interessare se non l'area cimiteriale esistente alla data di entrata in vigore del T.U.L.L.S.S., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif.

**L'ipotesi della realizzazione di un impianto di cremazione all'interno di un cimitero particolare**

Per quanto riguarda la realizzazione di impianti di cremazione, la cui collocazione non può che essere se non all'interno del cimitero, sulla base delle disposizioni dell'art. 343, comma 1 T.U.L.L.S.S., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif. e ulteriormente esplicitato, forse in termini più inequivoci, dell'art. 78, comma 1 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 (incidentalmente dovendosi ricordare come la previsione dell'obbligo per i comuni della concessione dell'area necessaria per la costruzione dell'impianto di cremazione a titolo gratuito, debba considerarsi non più applicabile, contrastando con il divieto, stabilito in via generale, ma con alcune eccezioni, di concessione di c.d. aiuti di Stato, alla luce degli artt. 106 (ex art. 86 T.C.E.) T.F.U.E., e, in particolare, art. 107 (ex art. 87

T.C.E.) T.F.U.E. e successivi, salva decisione della Commissione europea, costituendo violazione del diritto (e della giurisprudenza) dell'Unione europea, indipendentemente dai soggetti che ne possano essere destinatari), anche se possa considerarsi come queste disposizioni riguardino i cimiteri comunali, deve sulla base di elementari principi di ordine logico-sistematico pervenirsi alla constatazione per cui un cimitero particolare non possa rispondere alle condizioni stabilite per la realizzazione di un impianto di cremazione. Infatti, vi contrasta il fatto che il cimitero particolare, in quanto pre-esistente all'entrata in vigore del T.U.L.L.S.S., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif., non poteva collocarsi nell'alveo delle disposizioni dell'art. 343, comma 1 (testo originario), dato che, in caso opposto, dovrebbe aversi considerato l'obbligo della (originaria) concessione a titolo gratuito dell'area finalizzata alla realizzazione di un impianto di cremazione, dovesse far carico (magari su iniziativa di soggetti terzi rispetto all'ente titolare del cimitero particolare) anche all'ente titolare del cimitero particolare interessato.

Altro elemento, aggiuntivo, è quello per cui le funzioni del cimitero particolare non possono eccedere l'accoglimento dei defunti per cui sussiste la riserva di accoglimento, sulla base dell'appartenenza all'ente che ne sia titolare, escludendo – sempre e necessariamente – la possibilità (anche, accademicamente, ammettendo la percorribilità di una tale ipotesi) che l'impianto di cremazione possa essere utilizzato per la cremazione di defunti diversi da quelli per cui sussiste la riserva di accoglimento nei cimiteri, oltretutto determinando un ulteriore effetto, cioè quello che (anche ammettendo, accademicamente, la percorribilità dell'ipotesi) nel caso di cremazione di defunti appartenenti all'ente titolare del cimitero particolare, non potrebbe aversi il ricorso all'affidamento ai familiari dell'urna cineraria oppure la dispersione, per espressa volontà del defunto, delle ceneri, dal momento che questi due istituti regolati le destinazioni delle ceneri comporterebbero, fin dal momento in cui vengano richieste, la non fruizione della riserva, sussistendone il titolo di appartenenza, all'accoglimento nel cimitero particolare.

### **La questione delle forme di gestione degli impianti di cremazione**

Come noto, la gestione degli impianti di cremazione spetta ai comuni (esercitandola in una delle forme previste per i servizi pubblici locali a rilevanza economica (senza qui approfondire quante, e quanto velocemente, siano state le modifiche legislative sulle forme di gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica), come stabilito dall'art. 6, comma 2 (ma si veda altresì il comma 3) L. 30 marzo 2001, n. 130, norma che ha a proprio fondamento alcuni presupposti incontrovertibili, i primi due riferibili alle

fonti normative già richiamate, cioè all'art. 343, comma 1 T.U.L.L.S.S., approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 e succ. modif. e all'art. 78, comma 1 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, ma anche quello per cui un impianto di cremazione non è suscettibile di realizzazione all'interno del recinto cimiteriale di un cimitero particolare. Per altro, anche ammettendo, accademicamente (come in precedenza) la percorribilità dell'ipotesi, la questione delle forme di gestione diventerebbe del tutto critica, anche nell'ipotesi di gestione diretta da parte dell'ente titolare del cimitero particolare: infatti, in tale ipotesi, verrebbe violata l'attribuzione, per legge, della gestione al comune.

Maggiormente evidenti sarebbero le insostenibilità di altre forme di gestione, non risultando minimamente proponibile che il comune (autorità di vigilanza, ma non autorità di gestione riguardo al cimitero particolare) possa procedere ad un affidamento della gestione (o alle procedure per una concessione di costruzione o gestione, o per altro istituto considerato dal Codice degli appalti, D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e succ. modif.) rispetto ad un impianto di cremazione che si trovi (o debba venire realizzato) all'interno di un cimitero particolare di cui il comune non ha titolarità, se non l'obbligo di esercitare la vigilanza, come sopra ricordato.

Neppure ipotizzabili sarebbero le definizioni di "strumenti convenzionali" (difficilmente immaginabili), di regolazione dei rapporti reciproci da comune e ente titolare del cimitero particolare, in quanto anche in questo caso verrebbe alterata la finalità del cimitero particolare, che non può andare oltre a quella dell'accoglimento dei defunti che, in quanto in vita appartenenti, rientrano nella riserva di cui all'art. 93, comma 1 D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, con ciò determinando il venire meno delle finalità cui risponde il cimitero particolare, cessazione, per quanto parziale, delle finalità che ne comporta, funzionalmente, essendosi esaurito il fine, l'estinzione, tramutando il cimitero particolare in cimitero comunale, sotto ogni profilo. In realtà, non è proprio questo che possa accadere, quanto cessando la funzione cessa la natura di cimitero particolare e, conseguentemente, la possibilità di utilizzo dell'area e di eventuali manufatti a questo fine, rimanendo l'area, e quanto sopra di essa insistente, dell'ente titolare, cui permane, indipendentemente da ogni altra considerazione, l'obbligo della conservazione, senza limiti di ordine temporale di sorta, dell'intero complesso, in condizioni di piena manutenzione, decoro e dignità. Prospettazione che non risulta certo funzionale, né rispondente a principi di adeguatezza e proporzionalità.