

Approfondimenti **La revoca nei panneggi dell'art. 92, co. 2 D.P.R. 285/1990: una vera e propria "mission impossibile"**

di Carlo Ballotta

Quesito preliminare

Cara Redazione, l'art. 48 del nostro Regolamento municipale consente la possibilità di revoca delle concessioni cimiteriali decorsi 50 anni dall'ultima tumulazione, quando vi sia una situazione disfunzionale di carenza di posti nel cimitero. Poiché nel camposanto vi sono alcune tombe, risalenti alla fine del secolo XIX, in palese stato di abbandono, molte delle quali in situazioni di degrado tale da farne temere, secondo l'Ufficio tecnico, una possibilità di crollo, e nelle quali non si effettuano tumulazioni da molti decenni, il Comune sta soppesando i provvedimenti più opportuni per far fronte a tale incresciosa situazione. Tali sepolcri risultano concessi in perpetuità, altri con durata di 60 anni, altri di 40 anni e dagli atti concessori si evince che il Comune abbia istituito il solo diritto d'uso sui manufatti, specificando come gli oneri della manutenzione del sepolcro ricadano sull'Ente Locale. È possibile ordinare, d'ufficio, la traslazione dei feretri nei nuovi loculi, in modo da poter eseguire i lavori di consolidamento necessari? Tra l'altro, per il numero dei posti che servirebbero, si evidenzia come essi siano superiori a quelli attualmente vuoti per le future assegnazioni, cosa che non è compatibile con le nuove sepolture che debbano praticarsi con regolarità. L'onere di questi lavori spetta al Comune, oppure alle famiglie, per altro non agevolmente individuabili, dato che i soli riferimenti disponibili sono quelli risultanti dagli atti di concessione?

Inquadramento giuridico del problema posto, in termini generali

Il D.P.R. 285/90 non codifica, in modo esauriente, l'istituto della revoca, demandandone, implicitamente, la piena implementazione ai regolamenti comunali di polizia mortuaria, efficaci dopo l'omologazione ministeriale *ex art.* 345 R.D. 1265/1934, di cui si ribadisce la centralità strategica nel governo del sistema cimiteriale e del fenomeno funerario in sé a livello locale, ma forse è meglio così, perché quando l'estensore del Regolamento Statale di Polizia Mortuaria affronta il tema della revoca il risultato assai pericoloso cui egli giunge è un iter così complesso, condizionato e vincolato da condurre facilmente alla paralisi, per gli strettissimi margini di manovra che concede. Decadenza e revoca sono due istituti spesso indebitamente confusi o sovrapposti. Mentre la pronuncia decadenza dalla concessione discende, in genere, da un comportamento, spesso di inadempienza, del concessionario, il quale è, comunque, sempre responsabile di una certa "efficienza causativa" (o ... omissiva?), e come tale non è oggetto di un provvedimento, se non in termini meramente dichiarativi, la revoca promana da un atto dell'amministrazione, da una vera e propria manifestazione di volontà avente rilevanza esterna, volta cioè ad incidere sulle posizioni giuridiche soggettive del privato cittadino. La revoca, in via generale, *ex art.* 21 *quinques* L. 241/1990, consta di un misura di ritiro (detto altrimenti: atto di riesame sull'opportunità) con efficacia *ex nunc*, ossia non retroattiva, che, nel nostro caso, fa spirare lo Jus Sepulchri, per

causa patologica, e può essere deliberata dal Comune, ente concedente, in presenza di ben precise premesse. Per un'analisi esaustiva è essenziale rimarcare come nell'evenienza di sub-concessioni, o concessioni di 2° grado, quando l'ente gestore concedente sia diverso dal Comune, il potere di revoca sorga in capo a quest'ultimo soggetto, anche se di diritto privato.

La facoltà di revoca è esercitabile dall'ente concedente, in presenza di cagioni di:

- pubblico interesse;
- tutela di opere di interesse storico od artistico (D.Lgs. 42/2004)

In altre parole, la revoca può essere un istituto validamente esperibile quando il vantaggio maggioritario della comunità possa richiedere un intervento di questo tipo – fortemente “invasivo” nella sfera del privato, da parte dei pubblici poteri, siccome anche la protezione delle opere di interesse storico od artistico, spesso altamente presenti nei nostri cimiteri monumentali, rientra nel concetto più ampio di pubblico interesse, di cui costituisce una estrinsecazione. Potremmo asseverare, dunque, che l'esigenza primaria di preservare opere di interesse storico o artistico sia abbastanza facilmente definibile, e rispetto ad essa possano individuarsi le azioni di salvaguardia e cura caso per caso necessarie, ma, così, non si può dire del pubblico interesse in sé, in astratto, per la sua intrinseca connotazione più sfumata ed in qualche modo frutto di una scelta politica. Ad una sua enucleazione non si può che pervenire se non con un processo di complessiva ponderazione, in cui si ponga a raffronto l'utilità particolare del singolo concessionario (= vedersi assicurato lo Jus Sepulchri quale portato ultimo del rapporto concessorio) con quello della intera collettività cittadina, con l'attento esame di tutti gli elementi e le circostanze che ne siano in giuoco, dopo tutto la politica, intesa in senso nobile, non è mai l'arte dell'esattezza e presenta, come ogni umana decisione, un alto margine di discrezionalità, non certo immune da errori o vizi. Trattandosi di una libertà dell'ente concedente, il ricorso all'istituto della revoca della concessione deve essere motivato, regola per altro Comune ad ogni provvedimento amministrativo, non solo perché testualmente lo prescrive l'art. 3 L. 7 agosto 1990, n. 241, ma anche per elementari considerazioni, fors'anche più pragmatiche, di intelligenza amministrativa (concetto che, purtroppo si sta dileguando!) di garanzia degli interessi legittimi delle persone (concessionarie) nei cui confronti l'adozione del provvedimento di revoca potenzialmente viene a produrre gli effetti ablativi della concessione, cioè una diminuzione di diritti (ma, forse, questi sono solo mere aspettative proiettate nell'oscuro *post mortem*, almeno in taluni casi, non essendo lo Jus Sepul-

chri un diritto in sé assoluto, ma da relativizzare, ad esempio, ai sensi dell'art. 93 comma 1 II Periodo D.P.R. 285/90) di cui siano titolari. Tale azione di riequilibrio implica che l'avvio della procedura di revoca sia effettuato con un prudente apprezzamento delle diverse posizioni individuali, con una seria e fondata comprensione, in maniera sinottica, del dispiegarsi varie ragioni in campo, pur dominando, comunque quelle della comunità nel suo complesso. Quindi, si dovranno impiegare tutti i mezzi idonei a difendere la posizione soggettiva dei concessionari da eventuali abusi dell'Autorità Locale, spaziando dalla comunicazione dell'avvio del procedimento, alla partecipazione allo svolgimento dello stesso *ex L. 241/1990*, secondo principi di trasparenza, e quant'altro, perché solo assicurando una adeguata tutela ad essi, potranno sostenersi le reali motivazioni di pubblico interesse che conducono al provvedimento di revoca, quale privativo della concessione, aspetti che non devono essere valutati esclusivamente in termini asetticamente burocratici, ma risultano, al contrario, elementi strutturali per poter correttamente pervenire alla revoca, senza, ad esempio, strascichi giudiziari dinanzi al T.A.R., per altro, sempre in agguato, data l'endemica litigiosità non solo endo-famigliare, che spesso si scatena sui diritti di sepolcro. La revoca della concessione non rientra nella categoria degli atti amministrativi generali per i quali non è prescritta la notifica individuale, vertendo essa su un provvedimento avente destinatari determinati. Nel diritto amministrativo applicabile alla polizia cimiteriale l'istituto della revoca si concretizza, allora, come un provvedimento di ablazione della concessione, esso si configura, cioè, come il contenuto di un atto d'imperio, da parte di chi detenga la *plenitudo potestatis* (da non confondersi, mai con l'arbitrio o il capriccio sfrenato del potente di turno!), avente l'effetto di sottrarre a qualcuno il godimento di un diritto o l'esercizio di un interesse, che viene, quando ne sussistano le condizioni, posto in essere dall'Amministrazione Comunale. Nel caso delle concessioni cimiteriali, l'Ente Locale, nella specie, non agisce tanto nella sua qualità di parte di un rapporto giuridico di concessione ad ogni modo para-contrattuale, poiché comunque asimmetrico e sbilanciato a favore del pubblico, quanto di Pubblica Autorità. Fermo restando che la spettanza alla sottoscrizione finale degli atti (nella forma di una determina dirigenziale?) con cui si disponga solennemente la revoca di una concessione cimiteriale, sempre almeno dopo adeguata istruttoria per di più aggravata, è attinente alle funzioni ed ai compiti considerati dall'art. 107, comma 3 D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e succ. modif., competenze le quali non possono essere derogate se non per espressa

previsione di legge (successivo comma 4), l'istituto della revoca – a rigore – dovrebbe costituire un'ipotesi del tutto straordinaria, se non addirittura impraticabile, in quanto “impossibile” a verificarsi, nel senso che le circostanze contemplate dall'art. 92 comma 2 D.P.R. 285/90 sono tali e talmente inusitate (o eccezionali?) da non potersi agevolmente invertere. Quando, invece, dovessero sussistere e, in qualche modo, reificarsi esse costituirebbero prova e palese dimostrazione di pregresse (e impunte?) violazioni di Legge (art. 337 T.U.LL.SS.?) (con questo risultato: dovrebbero, in tali frangenti, così estremi, avviarsi anche i procedimenti giudiziari conseguenti all'avvenuto – con l'assunzione dell'atto di revoca – implicito accertamento di queste responsabilità di cattiva programmazione cimiteriale (senza considerare la possibile già maturata prescrizione, soprattutto per fatti molto risalenti nel tempo), si veda in ogni caso la sanzione tutta “politica” di cui agli artt. 141 e 142 comma 1 D.Lgs. 267/2000, per gli amministratori (... incapaci?) ancora in carica.

Un percorso giuridico irto di ostacoli

Come precedentemente osservato, nel D.P.R. 285/90 l'insieme di norme e dei passaggi formali conosciuti sotto *il nomen juris* di procedura di “revoca” presumono il concorrere unitario di alcune precondizioni, date da:

1. concessioni a tempo determinato;
2. di durata eventualmente superiore a 99 anni;
3. stipulate prima dell'entrata in vigore del D.P.R. 21 ottobre 1975, n. 803;
4. decorsi 50 anni dalla tumulazione dell'ultima salma avente diritto;
5. grave situazione di insufficienza del cimitero rispetto al “fabbisogno” del Comune;
6. Conclamata impossibilità a provvedere, tempestivamente, all'ampliamento del cimitero (o, alla costruzione di un nuovo cimitero, progetto, questo da approvarsi secondo le Leggi Sanitarie ex art. 55, comma 2 D.P.R. 285/90).

Tali fondamenti devono, necessariamente, avverarsi tutti ed insieme, nessuno escluso, in una sorta di inverosimile combinato disposto tra norme parcontrattuali, situazioni contingibili ed urgenti e fatti di valore giuridico. Vagliando, ora, nel merito, la prima di tali concorrenti pre-condizioni, si evidenzia immediatamente come, nell'impianto del D.P.R. 285/90 almeno, non sia ammissibile lo strumento della revoca della concessione nei confronti delle concessioni aventi durata a tempo indeterminato (c.d. perpetue), per le quali, intangibili come sono, semmai, potrebbero valere unicamente le disposizioni dell'art. 98, D.P.R. 285/90 per il caso (e-

videntemente, raro) di smantellamento del cimitero. Tra l'altro, l'ipotesi della soppressione del camposanto si colloca in un proprio ambito del tutto autonomo e, quindi, estraneo alla fattispecie che qui si sta esaminando. La seconda, invece, coniuga l'elemento della concessione a tempo determinato con il fatto che la sua persistenza sia stata stabilita per un periodo temporale superiore a 99 anni, situazione la quale, pur se non assente, è in genere abbastanza rarefatta, imponendosi (almeno dal punto di vista quantitativo) casistiche di concessioni *sub specie aeternitatis* (e, per quanto appena visto, del tutto avulse rispetto all'istituto della revoca). Per altro, poiché la durata oltre i 99 anni rappresenta un'indicazione in termini ottativi, ossia di eventualità, merita di essere affrontato il caso in cui la concessione a tempo determinato si protragga per un arco di tempo inferiore, ma si materializzino, al contempo, gli altri requisiti sostanziali: in dottrina si ritiene che, quando essi convergano nella medesima unità di tempo e spazio, il percorso della revoca possa esser intrapreso con successo, anche se la durata della concessione a tempo determinato non superasse tale soglia temporale (o per essere corrispondente ad essa o per esserne inferiore). Questa è la sola limitazione, sull'effettiva operatività dell'istituto della revoca che presenti minori fattori di rigidità. La terza, poi, agevolmente verificabile sulla base del regolare atto di concessione, senza il quale il rapporto concessorio sarebbe, in diritto, *tamquam non esset*, consente alcune riflessioni, anche di una certa profondità speculativa. Il riferimento temporale all'entrata in vigore del D.P.R. 21 ottobre 1976, n. 803 è relativo alla primo corpus regolamentare di polizia mortuaria, in evo repubblicano, che, pur se di livello secondario, ha esplicitato, nello *jus positum* l'assoggettamento dei cimiteri al regime dei beni demaniali, introdotto, prima, attraverso norma positiva, con l'entrata in vigore del Libro III del Cod. Civile di era fascista. Invero dopo la data di entrata in vigore del Libro III del Cod. Civile, è stato emanato il R.D. 21 dicembre 1942, n. 1880 (a sua volta entrato in vigore il 1° luglio 1943), il quale (art. 71, commi 2, 3 e 4) conservava disposizioni di carattere patrimonialistico/privatistico sui sepolcri palesemente in contrasto con l'intervenuta demanializzazione dei cimiteri, per espressa volontà del legislatore, sollevando lo spinoso problema (non solo per indomiti causidici e legulei!) della gerarchia delle fonti del diritto e della loro ordinata successione nel tempo, interrogativo di non agevole soluzione per considerazioni di vario ordine, al punto che, nel dibattito tra gli studiosi della materia funeraria, vi sono Autori (pochi, per la verità) i quali hanno sostenuto come ci si dovesse se-

riamente chiedere se le disposizioni sopra citate del R.D. 21 dicembre 1942, n. 1880 non dovessero considerarsi come insussistenti (si potrebbe parlare, impropriamente, di una “abrogazione” ante litteram che sia intervenuta prima della loro entrata in vigore, in quanto non compatibili con l’intervenuta, esplicita e volontaria (da parte del legislatore), demanializzazione dei cimiteri. La difficoltà di affrontare questi dilemmi ermeneutici di non poco conto, almeno per i puristi del diritto funerario, si incentra sul fatto che il Cod. civile è, dal punto di vista della graduazione, tra le fonti del diritto, una norma di rango primario, una legge ordinaria, ma anche lo stesso R.D. 21 dicembre 1942, n. 1880 aveva, in vigore dello Statuto Albertino o, meglio, prima dell’entrata in vigore della Costituzione Repubblicana, carattere di norma primaria, ovvero parimenti di legge ordinaria. In relazione, all’art. 15 delle “Pre-Leggi” al Cod. Civile, non potendo appellarsi o all’espressa abrogazione o, ancora alla regolazione dell’intera materia da parte della legge posteriore rispetto a quella anteriore, si potrebbe considerare un’incoerenza tra la norma posteriore e quella precedente, assunto che probabilmente, è difficilmente asseribile, considerando come il Cod. Civile, seppure tecnicamente norma di rango primario, assunta, nell’Ordinamento Italiano, una ruolo di maggiore rilievo, quale corpus normativo quadro, proprio perché organico, rispetto a norme specifiche e più disarticolate, ma il ragionamento si complica oltremodo se rammentiamo come, storicamente, la polizia mortuaria sia stata sempre disciplinata da una normativa speciale a carattere igienico-sanitario e, proprio per questo motivo, prevalente sulle normali leggi di diritto comune. Se si muovesse dalla constatazione a questo punto “assurda” che abbia, effettivamente, operato l’inconciliabilità assoluta tra la norma successiva e quella antecedente, si sarebbe provocato il paradosso temporale, nel mondo del diritto italiano, della cessazione della demanialità dei cimiteri a far data dal 1° luglio 1943 (ritorno al passato?), ma ciò è contraddetto, dallo stesso Legislatore, in diversa epoca storica, il quale successivamente, in sede di riforma del R.D. 21 dicembre 1942, n. 1880, ha riconosciuto e riaffermato proprio la stabilità dalla natura demaniale dei cimiteri, introdotta odierno Cod. Civile, tanto più che, essendo queste novelle intervenute con norma regolamentare, quale era il D.P.R. n.803/1975, si deve pacificamente accettare come la norma di rango primario (data, nella specie, dal Cod. Civile stesso) fosse vigente e andasse solo tradotta nel dettaglio, traendo, così, quelle razionali conseguenze, dal punto di vista giuridico, che la natura demaniale dei cimiteri implica “*ex se*”. Queste raffinate argomentazioni

conducono a giudicare non particolarmente infondate le teorie di quanti abbiano ritenuto che le anzidette disposizioni del R.D. 21 dicembre 1942, n. 1880, sulla cedibilità dello Jus Sepulcri per atti negoziali, *inter vivos* o *mortis causa*, in contrasto, dunque con l’essenza demaniale dei cimiteri (Cfr. artt. 823 e 824 comma 2 Cod. Civile) fossero, quanto meno, da considerare critiche, se non proprio nulle. Anche la quarta è agevolmente accertabile, sulla base dei libri cimiteriali di cui all’art. 52 D.P.R. 285/90 e degli (eventuali) alti “data recording systems”, sussidiari, di cui il Comune si sia munito. Infatti, non mancano esperienze lodevoli, per altro (in cui il Comune, oltre alle annotazioni minime prescritte dalla Legge, tenga altre registrazioni, a carattere complementare, volte a garantire contezza, per ciascuna singola concessione cimiteriale, di alcune notizie basilari quali i riferimenti all’atto di concessione, alla persona (o, alle persone) del concessionario, alle salme tumulatevi e quanto altro sia utile ai fini dell’ordinaria gestione, anche dal punto di vista amministrativo, della singola concessione cimiteriale giusta anche l’art. 102 D.P.R. 285/90, il quale impone per ogni nuova immissione di spoglie mortali in un sepolcro privato una specifica autorizzazione volta ad appurare il pre-esistente titolo di accettazione ex art. 93 D.P.R. 285/90.

La quinta, perché si dia luogo all’istituto della revoca, è strettamente connessa alla successiva, ma ha valenza qualificatrice e di specificazione nel senso che non qualsiasi situazione di “insufficienza” è in se stessa idonea, ma quest’ultima deve essere integrata da componenti, appunto, di gravità (inaudita?), e ciò comporta che la saturazione del cimitero (o il suo prossimo collasso per mancanza di sepolture, purché rigorosamente a sistema d’inumazione in campo comune) nel suo complesso, non possa altrimenti essere superata.

In parte, la connotazione della gravità si interseca con l’ultima condizione, la sesta, ossia quella sulla “impossibilità” a procedere, “tempestivamente” all’ampliamento del cimitero o alla costruzione di un nuovo camposanto. Proprio per questo intreccio “perverso”, va subito detto come il riferimento alla “impossibilità” rechi, in sé, un quid di oggettività difficilmente smentibile, attenendo ad una stato di fatto generato “esogeneamente”, laddove cioè non riscontrassero elementi di volontà, di scelte, a questo punto scellerate, da parte di soggetti politicamente legittimati a tradurle in atto, come potrebbe essere nell’evenienza che siano state edificati, fino al limite della fascia di rispetto cimiteriale, fabbricati tali da non permettere l’ampliamento del cimitero (ovviamente, se non vi siano gli estremi per

un'eventuale riduzione della cintura di rispetto quale attualmente determinata *ex art.* 28 L. 166/2002), mentre, a titolo di esempio, non vi sarebbe reale impossibilità quando le aree su cui potrebbe compiersi l'ingrandimento del cimitero o la costruzione di un nuovo sepolcreto non fossero di proprietà del Comune, poiché a questo impasse potrebbe rimediarsi con la loro acquisizione al demanio comunale, anche in termini di espropriazione per pubblica utilità giusta il D.P.R. 327/2001. Tuttavia il coefficiente della "impossibilità" va raccordato con quello ulteriore, della tempestività che ha qualità di ordine temporale, se si vuole sollecitatorio, e va pure rapportato verso l'esigenza primaria del Comune di assolvere i propri obblighi legali in materia di approntamento di sepolture, cioè rispetto al c.d. "fabbisogno" di campi d'inumazione, dovendo, sempre ed in ogni momento, il Comune assicurarne la sussistenza operativa. Ma, se il fabbisogno del Comune è quello anzidetto, la revoca non è certo "autorizzata" dalla mancanza di sepolture a sistema di tumulazione, al contrario: tenendo presente, oltre tutto che quest'ultima, data la sua radicalità, per queste stesse motivazioni, servirebbe a liberare area cimiteriale dall'occupazione di sepolcri a tumulazione, demolendo i manufatti a ciò preposti ed in essa insistenti, per destinarla a ripristinare la superficie minima destinata a sepolture a sistema d'inumazione.

Una possibile risposta al caso prospettato

A nostro avviso, s'invoca a sproposito (carenza di presupposti?) la procedura di revoca, per bypassare la mancata esecuzione, da parte del Comune di un'obbligazione, in sé ancora produttiva di tutti i suoi effetti. Difatti, l'art. 48 del Vostro Regolamento comunale, si limita a "riprodurre" previsioni sostanzialmente già presenti nell'art. 92 comma 2 D.P.R. 285/90, tecnica di redazione non molto fantasiosa che appare del tutto inutile e ridondante (ma, nel passato, era abbastanza invalsa la consuetudine di "copiare pedissequamente" in sede di regolamentazione comunale norme di altra fonte, magari sovraordinata ... dopo tutto: *repetita juvant!*). Rispetto a questa disposizione (vacua?) merita di essere ricordato come l'insufficienza, che oltretutto dovrebbe essere quantificabile come "pesante", del cimitero rispetto al fabbisogno standard abbia una ben precisa portata, non altrimenti dilatabile, per una sorta di pernicioso analogia, tra le due forme di sepoltura (tumulazione e inumazione) ammesse dalla Legge. Solo la seconda, infatti, è considerata la forma istituzionale di smaltimento dei cadaveri umani. In effetti, il concetto del fabbisogno ha un unico significato, in tema di incumbenti il Comune ha in materia sepolcrale, quanto meno giuridica-

mente, anche se la percezione del comune cittadino potrebbe risultare un po' distorta e dunque pretenziosa, a causa del mutamento progressivo nei costumi funerari degli Italiani, orientati soprattutto, dal II dopoguerra in avanti, verso la tumulazione massiva. Tale vincolo consiste nel predisporre ed attivare almeno un cimitero con reparto a sistema d'inumazione, mentre il campo comune, in cui eseguire l'interro dei feretri, avrà estensione stabilita secondo i criteri decretati dall'art. 58 D.P.R. 285/90, escludendo così da questo computo la superficie considerata dal seguente art. 59. A presidio dell'osservanza di tale norma, tassativa e categorica, è posto, tra l'altro, l'art. 91 D.P.R. 285/90 come titolo di pre-legittimità per ogni concessione di area, disposizione presente fin dal d.P.R. 21 ottobre 1975, n. 803, mentre in precedenza, si richiedeva addirittura un'autorizzazione da parte di un soggetto esterno (il Prefetto), cui il Consiglio Comunale avrebbe dovuto dimostrare che con le concessioni di aree cimiteriali, in fase di rilascio, non sarebbe stato minimamente intaccato il fabbisogno così delineato, preservando, così nel tempo, l'autosufficienza e la piena, ciclica operatività dell'attività cimiteriale. Salvo solo non sia intervenuta una qualche evenienza anomala, ed impreveduta, (catastrofica?) tale da comportare un numero di decessi (dal 27 ottobre 1990, di conseguenti inumazioni) superiore al prevedibile, in capo al Comune non sorgono altre incombenze giuridiche emergenziali, tra i quali, appunto, potremmo annoverare l'*extrema ratio* della revoca. Tuttavia, frequentemente sui Comuni gravano obbligazioni sinallagmatiche, di ordine contrattuale, non dettate, quindi, da cogenti norme di diritto pubblico, quando essi, ad esempio, nei lotti di terreno cimiteriale non costituenti fabbisogno ed eccedenti rispetto a questo, abbiano posto in essere rapporti giuridici di concessione di aree o, seppure non indicato dalla normativa regolamentare nazionale (ma nemmeno, per questo, vietato!), abbiano provveduto direttamente alla costruzione di manufatti sepolcrali per la tumulazione, cedendone a terzi il solo diritto d'uso. Dato che i tumuli pericolanti sono stati concessi in parte in perpetuità, in parte con rapporto giuridico a tempo determinato e, tra questi, con due differenti durate nelle concessioni, può essere importante affrontare la sciarada delle concessioni a rapporto perpetuo, siccome per le concessioni a tempo determinato, se analogamente regolate le considerazioni possono essere esattamente le medesime, salvo che per la durata. L'atto contrattuale indica espressamente come oggetto della concessione non sia il loculo, inteso come materiale corpo di fabbrica, ma unicamente il diritto di sepoltura (cioè una fattispecie "specializzata" di di-

ritto d'uso ex art. 1021 Cod. Civile, giacché un loculo, per il vincolo di destinazione sepolcrale cui esso soggiace, non può non essere impiegato, se non per la sua propria funzione precipua, ovvero per la tumulazione). Dal tenore dell'atto di concessione si deduce come il manufatto sepolcrale sia rimasto interamente a carico del Comune, sui cui permane ogni peso di manutenzione straordinaria ed ordinaria, eccetto solo gli oneri collegati all'uso indicati nell'atto di concessione, con l'obbligo di mantenere il colombario nelle funzionalità cui fin dall'origine è stato destinato, tanto che in caso di eventuale rovina (nel senso fornitone dall'art. 2053 Cod. Civile) il Comune avrebbe ogni responsabilità per il danno, non solo verso terzi, ma altresì anche verso i concessionari, anche in termini di inadempimento contrattuale, inottemperanza costituita dall'evidente omissione degli interventi necessari a conservarne, nel tempo, la piena funzionalità, come risulta dal fatto che, oggi, il complesso edificato versa in uno stato di notevole fralezza strutturale. In presenza di questa tipologia di atti di concessione, in cui il riparto dei rispettivi oneri è molto chiaro e persino tagliente nella sua esattezza, il Comune deve, a stretto rigore, porre mano alle opere necessarie per conservare la normale fruibilità della struttura edificata, così com'essa era al momento originario della concessione, o adoperarsi, su proprio impulso, affinché una nuova costruzione sia realizzata, procurando, quando questa sarà utilizzabile, cioè dopo il collaudo, di attendere alle operazioni di trasferimento dei feretri, con i minori riflessi di spesa per il cittadino, previa assegnazione, in termini di permuta di numero di posti, di altrettante concessioni, per altro regolate dall'atto originario. Fanno carico sempre al Comune gli oneri della traslazione dei feretri, anche se ordinariamente l'estumulazione è, (rectius: sarebbe!) e rimane a carico dell'utenza del servizio cimiteriale (*a fortiori ratione ex art. 1 comma 7-bis L. 26/2001*). Non sembra fondamentale l'indicazione circa il fatto che l'attuale dotazione di posti feretro in nicchia muraria non corrisponda, quantitativamente, al numero necessario di avelli per il trasferimento, dal momento che il Comune non può sottrarsi dal soddisfare le obbligazioni, da esso stesso a suo tempo contratte (e, oltretutto, da esso stesso prefissate), per cui si utilizzeranno i po-

sti già pronti, cessando, per il momento di perfezionare nuove concessioni in fieri nei riguardi di altri soggetti (non sussistendo, potenzialmente, per costoro, alcun diritto a trovare sepoltura a sistema di tumulazione!) sino all'esaurimento del patrimonio cimiteriale, pur se con ingente immobilizzo per quest'ultimo: *pacta sunt servanda!* Per i defunti che non possano trovare subito alternativa e stabile collocazione, il Comune dovrebbe reperire altra opportuna sistemazione, attraverso una indifferibile nuova costruzione di edificio funerario, magari di loculi in batteria prefabbricati, anche perché ciò, altrimenti, l'esporebbe a possibili richieste d'indennizzo per i danni che egli stesso ha arrecato, nel godimento continuativo dello Jus Sepulchri, non curandosi, nel tempo, della manutenzione, in modo tale da assicurare le normali condizioni d'usabilità; anche se, probabilmente, tale azione risarcitoria, che gli interessati potrebbero avviare in sede civile, potrebbe valutarsi come un eventuale spauracchio (una minaccia da paventare!), sulla base del fatto che, probabilmente, i concessionari non hanno ancora (per fortuna?) piena conoscenza e coscienza del loro diritto leso. Detta contingenza davvero problematica per l'erario comunale, soprattutto in tempi di "spending review" stringente, avrebbe potuto esser risolvibile in modo diverso se solo l'atto di concessione avesse avuto clausole differenti. Ci sia, infine, permesso segnalare l'importanza della deliberazione commissariale n. 706 del 27 novembre 1959 nella parte in cui spiega l'accogliibilità di una concessione, allora richiesta, in relazione al fabbisogno, avendo ben presente che il Comune ha il solo obbligo di assicurare un'adeguata dotazione di campi ad inumazione e che eventuali concessioni di aree per sepolture private, per altro del tutto facoltative per il Comune (il Comune "può" solo concedere e non necessariamente "deve"), possono avvenire se ed in quanto non incidano sulla disponibilità che il Comune è tenuto ad apprestare per propria popolazione, tale lungimirante delicatezza è segno di una sensibilità verso le esigenze future e mostra uno spiccato senso di buon andamento dell'amministrazione, nel governo della macchina cimiteriale e dei suoi plessi, virtù che sembrano, oggi, cose "lunari", se non del tutto smarrite.