

Consiglio di Stato sez. VII, 14/08/2025, n. 7042

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 8110 del 2024, proposto dal Comune di Barletta, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati (*omissis*), (*omissis*) e (*omissis*), con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

contro

(*omissis*), quale procuratore generale di (*omissis*), rappresentato e difeso dall'advvocato (*omissis*), con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

nei confronti

(*omissis*), non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza), 10 luglio 2024, n. 878, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di (*omissis*) nella qualità in atti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 marzo 2025 il consigliere (*omissis*) e uditi per le parti gli avvocati (*omissis*) e (*omissis*) per delega dell'Avv. (*omissis*);

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con l'appello proposto il Comune di Barletta ha impugnato la sentenza indicata in epigrafe, con cui il Tribunale amministrativo per la Puglia â sede di Bari, accogliendo il ricorso del

signor (*omissis*), ha annullato i provvedimenti comunali (in particolare, la nota del 10 agosto 2023, a firma del Dirigente del Settore Ambiente del Comune e gli atti presupposti, conseguenti e connessi, tra cui la nota del 12 ottobre 2023, a firma dello stesso Dirigente) aventi ad oggetto il riscontro alla diffida finalizzata al ripristino della situazione originaria della cappella monumentale (*omissis*), in area 33 del cimitero di Barletta.

2. In particolare, con la predetta diffida, l'attuale appellato (*omissis*), in qualità di familiare ed erede diretto dell'originario concessionario (*omissis*), contestava l'inumazione nella cappella di famiglia (*omissis*) nel cimitero di Barletta di salme di due persone estranee alla famiglia del concessionario e chiedeva all'Ente territoriale, quale soggetto concedente e titolare del demanio cimiteriale, di provvedere all'estumulazione delle predette salme, nel rispetto della concessione rilasciata e risalente al 5 settembre 1956, il cui art. 5, ultimo periodo, stabilisce: *“fatto assoluto divieto di tumulare persone estranee alla famiglia”*.

2.1. A seguito di sentenza del T.a.r. Puglia Bari del 30 maggio 2023, n. 832, che accoglieva il ricorso avverso il silenzio rifiuto dell'Amministrazione, ordinando al Comune di Barletta di provvedere sull'istanza del ricorrente, l'Amministrazione comunale con la nota del 10 agosto 2023, preso atto *pro futuro* della espressa volontà del sig. Baldassare Conteduca di negare l'autorizzazione alla tumulazione di salme di defunti estranei alla propria famiglia nella cappella funebre, non riteneva, tuttavia, di dover assumere alcun altro atto per il passato, in presenza dell'acquisizione di dichiarazioni sostitutive di atto notorio, ai sensi del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, con le quali lo stesso Baldassare Conteduca e i suoi figli avevano, *illo tempore*, autorizzato la tumulazione nella cappella gentilizia di salme di soggetti estranei alla propria famiglia.

3. Il ricorrente in primo grado impugnava tale atto, censurando, con un unico motivo, la violazione dell'art. 5 della concessione del 5 settembre 1956, repertorio n. 130, nonché la violazione ed erronea applicazione dell'art. 130 della delibera consiliare del 8 giugno 2015, n. 39 (recante *Regolamento comunale di polizia mortuaria*) e dell'art. 94 del d.P.R. 21 ottobre 1975, n. 803 (*Regolamento di polizia mortuaria*), abrogato e sostituito dall'art. 93 del d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 (*Approvazione del regolamento di polizia mortuaria*); censurava, altresì, il vizio di eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, sviamento e ingiustizia manifesta.

Nel contempo, il ricorrente, prendendo atto dell'esistenza di atti autorizzativi a sua firma e dei suoi discendenti, contestava la produzione in copia della documentazione a riguardo, ritenendola difforme rispetto agli originali.

3. La sentenza impugnata ha basato l'accoglimento del ricorso avverso i provvedimenti comunali sostanzialmente sulle seguenti motivazioni.

3.1. In primo luogo, premessa la ricostruzione del quadro normativo in materia di disciplina del demanio cimiteriale e di polizia mortuaria nonché della fattispecie del sepolcro gentilizio e di quello regolato secondo le regole civilistiche ¹ rammentando che *art. 90 del d.P.R. n. 285 del 1990 a contemplare la possibilità, per il comune, di concedere a privati uso di aree per la costruzione di sepolture (a sistema di tumulazione individuale) per famiglie*, da edificarsi sul cimitero demaniale ² la sentenza ha richiamato *art. 130 (Disciplina delle concessioni perpetue) del Regolamento comunale di Polizia Mortuaria* del Comune di Barletta, rilevando che tale norma pone la regola per la quale le cappelle cimiteriali di famiglia sono ad uso esclusivo della famiglia del concessionario (e di coloro cui in via ereditaria, e sempre ³ appartengano alla stessa famiglia, compete lo *ius sepulchri*), salvo che ⁴atto di concessione non contempli altra disposizione ⁵ estensiva.

Nel caso di specie, la concessione rep. n. 130 del 5 settembre 1956, in forza del quale era concessa, in favore di (omissis), dante causa del ricorrente in primo grado, il diritto di edificare, su area cimiteriale, una cappella gentilizia, dispone per ⁶ al *punto 5°) assoluto divieto di tumulare persone estranee alla famiglia*: tale precetto ⁷ in linea ⁸ con il disposto di cui al vigente art. 93 del d.P.R. n. 285 del 1990 ⁹ con quanto era previsto, al tempo, dall'art. 71, comma 2°, ultima parte, del r.d. 21 dicembre 1942, n. 1880 (ora abrogato), che ammetteva le (eventuali) previsioni ¹⁰ ampliative solo laddove i regolamenti comunali e i singoli atti di concessione disponessero in tal senso, e poi dal successivo art. 94 del d.P.R. 21 ottobre 1975, n. 803 (parimenti ora abrogato), che, invece, ¹¹ restrittivamente, riservava *il diritto di uso delle sepolture private (e) alla persona del concessionario ed a quelle della propria famiglia*, con esclusione di ogni altra possibilità.

Di conseguenza, alla luce delle disposizioni normative rilevanti nel caso di specie e del particolare contenuto precettivo dell'atto di concessione della cappella gentilizia in questione, ¹²Amministrazione comunale avrebbe dovuto provvedere in merito alla estumulazione di salme di soggetti estranei alla famiglia del concessionario, anziché ¹³denegare ¹⁴esercizio di alcun potere.

3.2. In secondo luogo, la sentenza ha posto in risalto il fatto che, nella specie, il ricorrente, erede del concessionario della cappella in questione, avesse contestato ¹⁵avvenuto utilizzo difforme dalla concessione della cappella di famiglia, disconoscendo anche ¹⁶autenticità delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio, prodotte dal Comune soltanto in copia, oltre che prive di contrassegno quanto a ricezione e protocollo ufficiale. In base alla disciplina di cui all'art. 214 del codice di procedura civile, trattandosi di documenti non originali e costituenti mere scritture private, esse non comporterebbero alcun incombente a carico del ricorrente, una volta che questi le abbia disconosciute.

Del pari, anche ¹⁷altra ¹⁸scrittura privata pro-forma con la quale era autorizzata la tumulazione di familiari di altro soggetto privato in sei nicchie della stessa cappella di famiglia,

datata al mese di maggio 2017 e prodotta anch'essa solo in copia, paleserebbe *un potenziale reiterato utilizzo della cappella in discussione contrario all'atto di concessione*.

3.3. Ad avviso del primo giudice il complesso di tali circostanze imporrebbe al Comune di compiere gli opportuni accertamenti, al fine di assicurare l'osservanza del precetto contenuto nell'atto di concessione circa *l'assoluto divieto di tumulare persone estranee alla famiglia*, in conformità alla *ratio* stessa della concessione a edificare la cappella di famiglia, mai suscettibile di utilizzo *ad libitum* ad opera di terzi, data la natura demaniale del suolo su cui la stessa viene edificata.

3.4. Peraltro, anche il disconoscimento fatto a pubblici ufficiali del Comune e l'insorgenza di ragionevoli dubbi in ordine all'autenticità delle dichiarazioni sostitutive di atto notorio, rese ai sensi del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, avrebbe imposto per legge all'Amministrazione resistente di effettuare idonei controlli sulla veridicità delle dichiarazioni rese.

4. Di tali statuizioni della sentenza di primo grado, così come sopra riepilogate, il Comune di Barletta chiede la riforma, deducendone l'erroneità e l'ingiustizia con l'appello proposto, affidato a due motivi di doglianza.

4.1. Si è costituito in resistenza l'originario ricorrente, argomentando l'infondatezza dell'appello proposto e domandandone il rigetto.

4.2. Previo scambio di memorie e repliche, con cui le parti hanno ulteriormente illustrato le rispettive tesi difensive, alla fissata udienza pubblica la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

5. L'appello è fondato.

6. Come anticipato in fatto, la sentenza appellata ha basato l'accoglimento del ricorso di primo grado sostanzialmente su due argomentazioni.

6.1. Da un lato, ha ritenuto fondate le censure mosse ai provvedimenti impugnati stante il divieto assoluto di sepoltura delle salme di estranei all'interno della cappella contenuto nell'atto di concessione, al quale è principalmente affidata la disciplina del possibile utilizzo delle cappelle cimiteriali, di famiglia o gentilizie, nel Comune di Barletta, ritenendo che non assuma, invece, valenza immediata, in relazione alla possibilità di inumazione di soggetti estranei alla famiglia, la disciplina dell'art. 93 del d.P.R. n. 285/1990, data l'assenza di regolazione normativa di secondo grado dell'ente locale.

6.2. Dall'altro lato, ha considerato irrilevanti le autorizzazioni alla tumulazione delle salme di soggetti estranei nella cappella di famiglia contenute nelle dichiarazioni sostitutive di atto notorio:

sia perché l'assenso alla tumulazione non proveniva dal concessionario, cioè dal fondatore della cappella (l'unico che avrebbe potuto fare richiesta di sepoltura di estranei legati da rapporti di convivenza o per particolari ragioni di benemeranza), sia perché le predette dichiarazioni sostitutive, così come l'autorizzazione del maggio 2017, sono state disconosciute dall'odierno appellato; non contava perciò il fatto che vi fossero allegati i documenti di identità del ricorrente e dei suoi figli, anche perché tale documentazione era stata prodotta soltanto in copia e non in originale, peraltro priva di protocollo e data di ricezione da parte del Comune.

6.3. Per queste ragioni la sentenza ha ritenuto illegittimo l'operato del Comune resistente che, pur a fronte di specifica istanza da parte del ricorrente, in qualità di familiare ed erede diretto dell'originario concessionario, volta a ripristinare il diritto di uso esclusivo di una cappella privata, riservato dalla concessione alla persona del concessionario ed a quelle della propria famiglia, non ha attivato i propri poteri di polizia demaniale, mortuaria e di autotutela esecutiva, nonché quelli inerenti al disconoscimento di autenticità di dichiarazioni sostitutive di atto notorio, al fine di scongiurare un probabile uso improprio o contrario alla concessione della c.d. cappella di famiglia.

7. Rileva il Collegio che nessuna delle ragioni fondanti la decisione impugnata può essere condivisa.

8. Sono, invece, fondati i motivi di appello mediante i quali il Comune censura, per un verso, la violazione e falsa applicazione dell'art. 214 c.p.c. recante la disciplina sul disconoscimento formale delle scritture private, per altro verso la violazione della disciplina recata dall'art. 93, comma 2, del d.P.R. n. 285/1990.

9. In primo luogo, deve osservarsi che, sebbene l'art. 130 del Regolamento comunale di Polizia mortuaria della città di Barletta per le concessioni rilasciate anteriormente all'entrata in vigore del D.P.R. n. 803/1975 (ora abrogato) preveda espressamente che nella cappella gentilizia *è consentita la tumulazione di salme o di resti mortali di parenti ed affini del concessionario, in tutti i gradi e linee, sempre che l'atto di concessione non disponga diversamente* e l'atto di concessione rechi, invece, *assoluto divieto di tumulare persone estranee alla famiglia*, ciò non basta a rendere illegittimo il comportamento del Comune, alla luce delle peculiarità del caso di specie.

9.1. Infatti, se è vero che, coerentemente alla *ratio* della concessione a edificare la cappella familiare sul suolo cimiteriale e all'esigenza di vietare la commercializzazione (anche indiretta) di porzioni di aree demaniali, è l'atto di concessione a stabilire quali siano i confini dei possibili utilizzi delle cappelle *de quibus*, nei limiti temporali di validità della stessa concessione, è anche vero che nella risalente convenzione regolante il rapporto concessorio il divieto di tumulazione nella cappella privata delle salme di persone estranee alla famiglia era

posto a solo carico del concessionario.

Tanto si ricava dall'art. 92 del d.P.R. n. 285 del 1990 – norma sopravvenuta applicabile, per quanto si dirà, alla presente fattispecie – il quale, al comma 3, prevede che *«Con l'atto della concessione il comune può importare ai concessionari determinati obblighi [di cui] e, al comma 4 stabilisce che «Non può essere fatta concessione di aree per sepolture private a persone [di cui] che mirino a farne oggetto di lucro e di speculazione»* (e, nello stesso senso, si esprimevano l'art. 70, commi 2° e 3°, del r.d. 21 dicembre 1942, n. 1880, e anche l'art. 93, comma 4°, del d.P.R. 21 ottobre 1975, n. 803).

9.2. Pertanto, poiché la regola della concessione che vieta la tumulazione di non familiari è posta a favore del Comune e a tutela di interessi generali, eventuali violazioni possono essere fatte valere solo dall'Amministrazione comunale.

9.3. Ne consegue, ulteriormente, che, se il Comune ha successivamente consentito, su richiesta dell'avente titolo, la tumulazione di salme di non familiari ciò non configura alcuna illegittimità, tenuto conto che la stessa concessione, al punto primo, rinvia alla normativa anche sopravvenuta.

9.4. Nel caso di specie, successivamente alla instaurazione del rapporto concessorio, con varie dichiarazioni sostitutive di atto notorio a firma dell'attuale appellato e dei relativi discendenti (alle quali erano allegate le fotocopie dei documenti di identità, nonché le relative tessere sanitarie di tutti i dichiaranti) è stata nel tempo autorizzata la tumulazione nella cappella cimiteriale edificata dall'originario concessionario di salme di non familiari. Quindi, acquisite *illo tempore* le dichiarazioni sostitutive di atto notorio, corredate dai relativi documenti, di assenso da parte del ricorrente e di suoi familiari alla tumulazione di salme di soggetti estranei, nulla altro il Comune era tenuto a fare.

9.5. L'Amministrazione comunale non aveva, infatti, a quel tempo ragionevole motivo di dubitare dell'autenticità delle sottoscrizioni apposte alle predette dichiarazioni sostitutive di atto notorio, anche perché nella direzione della genuinità delle predette dichiarazioni e della stessa scrittura del maggio 2017, ovvero della loro provenienza dai discendenti dell'originario concessionario, convergevano diversi elementi (valutabili anche ai sensi dell'art. 2729 cod. civ.).

9.6. A ciò si aggiunga che nella fattispecie non risulta essere stata presentata alcuna querela di falso circa l'addotto contenuto apocrifo degli atti di assenso consegnati dalla parte agli uffici competenti. Né i sottoscrittori delle predette dichiarazioni hanno denunciato all'Autorità giudiziaria competente la sottrazione o l'uso illecito da parte di terzi dei propri documenti di identità e delle tessere sanitarie, allegati alle predette dichiarazioni sostitutive.

9.7. Deve, quindi, rilevarsi innanzitutto la fondatezza del primo motivo di appello con cui si lamenta l'erronea applicazione da parte della sentenza impugnata della disciplina di cui all'art. 214 c.p.c. in quanto la fattispecie concernente la produzione in copia di un documento Ã regolata dalle previsioni dell'art. 2719 cod. civ., sicch  il disconoscimento ai sensi di quest'ultima norma non impedisce di accertare la conformit  della copia all'originale anche mediante altri mezzi di prova, comprese le presunzioni.

9.8. Rileva al riguardo il Collegio che per consolidato indirizzo giurisprudenziale il disconoscimento formale deve avvenire, a pena di inefficacia, *  attraverso una dichiarazione che evidenzi in modo chiaro ed univoco sia il documento che si intende contestare, sia gli aspetti differenziali di quello prodotto rispetto all'originale*  (Cass. civ., Sez. I, 13 settembre 2021, n. 24634).

Non Ã quindi sufficiente un generico disconoscimento della conformit  delle copie dei documenti prodotti dall'Amministrazione rispetto agli originali per precluderne l'utilizzabilit .

Tale disconoscimento, ai sensi dell'art. 2719 c.c., non ha infatti gli stessi effetti del disconoscimento della scrittura privata previsto dall'art. 214 c.p.c., in quanto non preclude al giudice di accertare la conformit  delle copie agli originali anche mediante altri mezzi di prova, comprese le presunzioni (Cass. civ., Sez. V, ordinanza, 1  luglio 2024, n. 18022; Cass. civ., Sez. V, 18 gennaio 2022, n. 1324).

Nel caso di specie, nel giudizio di primo grado il ricorrente si Ã limitato a contestare la produzione in copia dei documenti da parte dell'Amministrazione comunale (che non implica di per s  disconoscimento delle scritture), senza offrire alcun elemento di distonia delle scritture stesse rispetto all'originale.

Opera, dunque, pienamente il regime di cui all'art. 2719 c.c. che consente al giudice di accertare la conformit  delle copie prodotte all'originale, anche per presunzioni.

9.8.1. Oltre a quanto gi  evidenziato in merito alla mancata presentazione di querela di falso o di denunce relative all'uso indebito da parte di terzi dei documenti personali dei dichiaranti, il Comune ha prodotto in giudizio due documenti, rimasti del tutto incontestati, ovvero la lettera a firma del signor (omissis) del 2 giugno 2022, con la quale si invitava il soggetto autorizzato alla tumulazione di propri familiari in sei nicchie della cappella cimiteriale in concessione a partecipare alle spese di manutenzione straordinaria della medesima cappella, come da preventivo allegato, anch'esso sottoscritto dall'originario ricorrente.

Dunque, in punto di fatto, oltre a non essere stata proposta querela di falso, la condotta complessiva dall'originario ricorrente dimostra sia la conoscenza dell'avvenuta tumulazione di non familiari, sia il consenso dato a suo tempo.

9.9. A tale proposito deve poi rilevarsi che il 22 giugno 2025 il Comune ha comunque depositato in giudizio, in copia attestata conforme all'originale, la scrittura privata e la relativa autorizzazione, entrambe del 5 maggio 2017, sottoscritte dall'odierno appellato e dai suoi figli.

In particolare, con nota del 21 gennaio 2025, n. prot. 5319, il Dirigente del Settore Ambiente del Comune ha attestato che agli atti dell'ufficio risulta depositata, in data 6 ottobre 2023, da parte dell'impresa che curava all'epoca dei fatti la tumulazione delle salme, e acquisita al protocollo dell'ente pubblico in data 9 ottobre 2023, l'originale dell'autorizzazione del concessionario della cappella (*omissis*), datata 5 maggio 2017, in favore della famiglia (*omissis*) alla sepoltura in sei nicchie della stessa cappella. Nell'autorizzazione è fatto altresì espresso riferimento ai vincoli di affetto che legano (*omissis*) alla detta famiglia, in modo da soddisfare i requisiti necessari a permettere l'inumazione nella cappella privata di salme di non familiari.

9.9.1. Si tratta, invero, di produzione senz'altro ammissibile, che non collide con il divieto di deposito di nuovi documenti in appello.

Infatti, per consolidato indirizzo della giurisprudenza, nel processo amministrativo il divieto di produzione di nuovi documenti non opera allorché si tratti comunque di documentazione rilevante ai fini della decisione ovvero quei documenti che, ai sensi dell'art. 46, comma 2, del D.Lgs. n. 104/2010, l'Amministrazione resistente deve trasmettere al giudice, anche a prescindere dalla costituzione che invece rappresenta una facoltà, ossia il provvedimento impugnato, nonché gli atti e i documenti in base ai quali l'atto è stato emanato, quelli in esso citati e quelli che l'Amministrazione ritiene utili al giudizio.

La preclusione probatoria di cui all'art. 104, comma 2, del D.Lgs. n. 104/2010 non si riferisce, pertanto, al deposito del provvedimento impugnato e dei documenti correlati, trattandosi di adempimento doveroso ai sensi dell'art. 46, comma 2, cod. proc. amm. che legittima il giudice, anche d'appello, ad acquisire all'ufficio gli atti (Cons. Stato, Sez. V, 28 maggio 2024, n. 4733 e giurisprudenza ivi richiamata).

Dunque, poiché l'art. 104, comma 2, cod. proc. amm. ammette la produzione in appello di documenti nuovi che il giudice ritenga indispensabili ai fini della decisione della causa, non solo il provvedimento impugnato, ma anche gli atti del relativo procedimento, quale non può dubitarsi siano quelli in questione, per definizione sono da ritenersi indispensabili al giudizio alla luce degli artt. 46, co. 2, e 65, co. 3, D.Lgs. n. 104/2010 (Cons. Stato, sez. II, 13 giugno 2024, n. 5306).

10. In secondo luogo, il Comune di Barletta ha correttamente applicato le disposizioni normative regolanti la fattispecie, tra cui anzitutto l'art. 93 del d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 (*Regolamento di polizia mortuaria*).

10.1. La norma citata, dopo aver stabilito, al comma 1, che *“Il diritto di uso delle sepolture private concesse a persone fisiche Ã” riservato alle persone dei concessionari e dei loro familiari [â?]. In ogni caso, tale diritto si esercita fino al completamento della capienza del sepolcroâ?”*, al comma 2 ha perÃ² anche previsto in via di eccezione la possibilitÃ per lâ?Amministrazione di consentire *“su richiesta dei concessionari, la tumulazione di salme di persone che risultino essere state con loro conviventi, nonchÃ© di salme di persone che abbiano acquisito particolari benemeritenze nei confronti dei concessionari, secondo i criteri stabiliti nei regolamenti comunaliâ?”*.

10.2. Il divieto posto al concessionario di cappelle gentilizie o di famiglia di tumulazione di soggetti estranei alla famiglia, contenuto nella risalente concessione del 1956, deve essere dunque letto alla luce della normativa sopravvenuta, certamente applicabile alla fattispecie in virtÃ¹ di quanto previsto dalla stessa concessione.

Questâ?ultima, infatti, dispone espressamente al *“Punto 1Â°â?”* che la *“concessione, per quanto non previsto nel presente atto, Ã” sottoposta alle norme regolamentari e legislative vigenti o che saranno emanate nonchÃ© ai principi generali del diritto pubblico che regolano le concessioni in oggetto e tutte le altre concessioni governativeâ?”*; mentre al *“Punto 3Â°â?”* dispone che il *“concessionario si obbliga di uniformarsi alle norme del regolamento generale e del regolamento comunale di Polizia Mortuaria [â?].â?”*

10.4. Pertanto, lâ?assenza di specifica normazione secondaria dellâ?ente locale non consente di escludere la possibilitÃ , contemplata dalla richiamata disciplina statale, di inumare nella cappella di famiglia, su richiesta dei concessionari, le salme di persone non familiari che risultino essere state conviventi coi medesimi concessionari o legate a questi ultimi da ragioni di particolare benemeritenza.

10.5. Infatti, secondo il chiaro disposto normativo di cui allâ?art. 93 cit. ai regolamenti comunali spetta solo il potere di fissare i criteri ulteriori per la regolazione nel dettaglio del diritto dei concessionari a richiedere, in presenza dei presupposti di legge, lâ?inumazione nella cappella gentilizia o familiare di persone estranee alla famiglia, secondo quanto giÃ previsto dalla legislazione primaria.

10.6. In tal senso, anche in applicazione della sola normativa statale, a determinate condizioni (esistenti nella specie) era ed Ã” possibile lâ?inumazione di persone estranee alla famiglia del concessionario.

10.7. In relazione a tale aspetto, non Ã” poi superfluo osservare che non osta allâ?interpretazione qui condivisa lâ?art. 130 del regolamento dellâ?ente locale, che si limita alla perpetuazione delle concessioni antecedenti il 1975, senza vietare, per le concessioni cimiteriali giÃ rilasciate, lâ?applicazione della normativa sopravvenuta.

Infatti, una volta costituito il rapporto concessorio, questo può essere disciplinato da una normativa entrata in vigore successivamente, diretta a regolamentare le concrete modalità di esercizio dello *ius sepulchri*, anche con riferimento alla determinazione dell'ambito soggettivo di utilizzazione del bene.

La nuova normativa applicata dall'amministrazione non agisce, retroattivamente, su situazioni giuridiche già compiutamente definite e acquisite, intangibilmente, al patrimonio del titolare, ma detta regole destinate a disciplinare le future vicende dei rapporti concessori, ancorché già costituiti (in termini Cons. Stato, sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4927; id. 27 ottobre 2014, n. 5296)

Stante la natura di durata del provvedimento concessorio, è ben possibile che i relativi rapporti, nel loro concreto ed effettivo dipanarsi nel tempo, possano essere sottoposti anche ad una disciplina diversa da quella esistente al momento del provvedimento concessorio, riguardante vicende e situazioni non ancora verificatesi o i cui effetti non si siano ancora definitivamente consolidati,

10.8. Deve poi rilevarsi che l'art. 132 del Regolamento comunale di polizia mortuaria della città di Barletta, con norma di chiusura, stabilisce che *«Per quant'altro non previsto nel regolamento comunale di Polizia mortuaria, si fa rinvio al regolamento nazionale di polizia mortuaria introdotto con D.P.R. n. 285/1990 (e per altro, rinviando cosí espressamente alla disciplina sopravvenuta, senza distinzione tra concessioni cimiteriali precedenti il d.P.R. n. 803/1975 e quelle successive anche al d.P.R. n. 285/1990.*

10.9. D'altro canto, come detto, è la stessa concessione del 1956 ad aver previsto che il diritto attribuito al concessionario sarebbe stato regolato dalle leggi del tempo, anche successive.

11. Le argomentazioni opposte in replica dell'odierno appellato non conducono a diverse conclusioni.

11.1. In primo luogo, non può condividersi la tesi secondo cui solo l'originario concessionario e fondatore della cappella di famiglia sia titolato a consentire, in deroga alle regole del sepolcro gentilizio, l'uso della sepoltura a soggetti estranei alla famiglia, e tali non siano i suoi familiari o discendenti, i quali sono, invece, titolari *iure proprio* del solo diritto (indisponibile) alla sepoltura.

11.2. Al contrario, il diritto a consentire alla sepoltura nella cappella di famiglia delle salme di persone estranee spetta, ricorrendone i presupposti di legge, anche al concessionario subentrato nella concessione, quale è l'appellato, essendo questi erede e discendente dell'originario fondatore della cappella di famiglia.

11.3. Del resto, diversamente, qualora l'appellato non fosse anche concessionario, in forza di subentro nell'originario rapporto concessorio, sorto con il suo dante causa nel 1956, verrebbe a

configurarsi un difetto di legittimazione attiva al ricorso, che, come eccepito dal Comune, attenendo alla regolare costituzione del rapporto processuale, integra un profilo rilevabile anche d'ufficio da parte del giudice, cos'è come quelli attinenti alle carenze delle altre condizioni dell'azione (cfr. Cons. Stato, sez. II, 26 settembre 2022, n. 8263; Cons. Stato, sez. VI, 19 maggio 2022, n. 3963).

11.4. Inoltre, sotto altro concorrente profilo, qualora fosse condivisa la tesi dell'appellato sul diritto del solo fondatore all'autorizzazione all'inumazione di estranei, lo stesso appellato, in assenza di detta qualità, non sarebbe titolare della posizione legittimante al gravame, in quanto nel caso in esame il relativo diritto al sepolcro non è in concreto pregiudicato dall'inumazione di due salme n.d. dall'autorizzazione alla sepoltura di non familiari in sei nicchie della cappella di famiglia.

12. In ogni caso, nella specie, l'appellato rivendica il diritto alla sepoltura nella cappella edificata dal suo dante causa dei soli familiari, facendo cos'è valere non solo la propria originaria posizione di familiare, ma anche quella, successivamente acquisita, di concessionario.

13. In conclusione, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, va respinto il ricorso di primo grado.

14. Sussistono, nondimeno, giusti motivi, per la novità e complessità delle questioni trattate e le peculiarità della vicenda controversa, per disporre la compensazione tra le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado.

Compensa integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Cos'è deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

(omissis)

Campi meta

Giurispedia.it

Giurispedia.it

Massima : *Nel processo amministrativo concernente l'uso di cappelle funerarie, il disconoscimento della conformità di copie documentali all'originale Ã disciplinato dall'art. 2719 c.c. e richiede una contestazione specifica e non generica degli aspetti differenziali rispetto all'originale. Tale contestazione non preclude al giudice la facoltÃ di accertare la conformitÃ anche attraverso altri mezzi di prova, incluse le presunzioni, o il successivo deposito dell'originale attestato conforme. Ã inoltre ammissibile in appello la produzione di nuovi documenti che l'Amministrazione Ã tenuta a trasmettere al giudice o che quest'ultimo ritenga indispensabili ai fini della decisione, elementi che possono risultare cruciali anche per la corretta valutazione della legittimazione attiva del concessionario subentrato al gravame.*

Supporto Alla Lettura :

PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

Il *procedimento amministrativo*, disciplinato dalla L. 241/1990, consiste in una sequenza ordinata di atti (es. pareri e valutazioni tecniche) e di operazioni materiali (es. notifiche e comunicazioni), compiuti dall'amministrazione e da altri soggetti pubblici e privati che partecipano alla procedura e strumentali all'emanazione di un *provvedimento amministrativo*. Si articola in 3 fasi: **1. fase dell'iniziativa**: caratterizzata dal principio di doverositÃ amministrativa, l'obbligo di procedere puÃ sorgere su istanza di parte o d'ufficio. Per dare inizio all'iter procedimentale Ã necessaria la *comunicazione di avvio del procedimento*, che sarÃ comunicata ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale Ã destinato a produrre effetti diretti e a quelli che per legge debbono intervenire. Esistono, perÃ, tre specifiche deroghe all'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento: ragioni di impedimento dovute a esigenze di celeritÃ del procedimento; adozione di provvedimenti cautelari da parte dell'amministrazione; sussistenza di molteplici destinatari e, dunque, carattere gravoso dell'adempimento. Fatti salvi i casi in cui ciÃ sia consentito dalla legge, qualora la pubblica amministrazione non comunichi l'avvio del procedimento il destinatario pretermesso puÃ impugnare il provvedimento finale chiedendone l'annullamento. In merito al contenuto della comunicazione, Ã necessario che essa indichi l'amministrazione competente, l'oggetto del procedimento, la persona responsabile del procedimento e l'ufficio presso cui esercitare il diritto di accesso agli atti. Inoltre, Ã indispensabile inserire all'interno della comunicazione la data di conclusione del procedimento, i rimedi esperibili in caso di inerzia da parte dell'amministrazione e, nell'ipotesi in cui il procedimento sia stato avviato su istanza di parte, la data in cui questa Ã arrivata all'amministrazione procedente; **2. fase istruttoria**: si caratterizza per lo svolgimento, da parte dell'amministrazione procedente, di attivitÃ di tipo ricognitivo volta ad accertare e acquisire tutti i fatti significativi e gli interessi rilevanti ai fini dell'emanazione del provvedimento. Centrale Ã la figura del *responsabile del procedimento* il quale valuta preliminarmente il rispetto di condizioni, requisiti e presupposti per l'emanazione del provvedimento finale. Inoltre, se competente, adotta il provvedimento finale, e, se non competente, trasmette gli atti all'organo competente per l'adozione, il quale non puÃ discostarsi dai risultati dell'istruttoria, se non motivando le ragioni nel provvedimento finale. Durante questa fase, qualsiasi soggetto titolare di un interesse pubblico, privato o collettivo, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento finale, ha facoltÃ di intervenire presentando memorie scritte e documenti. Ai fini di consentire un intervento informato e consapevole nel procedimento, i partecipanti, cosÃ come anche qualsiasi soggetto interessato, sono titolari di un *diritto di accesso ai documenti amministrativi*. Nel caso di procedimenti a istanza di parte, la fase dell'istruttoria si puÃ concludere con il c.d. *preavviso di rigetto* che consiste in un

Giurispedia.it