

Ill.mo Signor Presidente
Agenzia per i Servizi Pubblici
Locali del Comune di Torino
Via XX Settembre n. 19
10121 TORINO

Torino, li 7 febbraio 2007

Oggetto: sussistenza o meno di un diritto di proprietà della Società SOCREM sulle strutture e gli impianti da essa realizzati all'interno dell'area cimiteriale torinese – parere.

Riscontro la nota della SV. Ill.ma in data 12 gennaio 2007, prot. n. 16 e faccio seguito all'incontro occorso in studio il venerdì 19 seguente, per rendere di seguito il parere richiestomi, e di cui all'oggetto.

Il quesito posto concerne la valutazione della sussistenza o meno di un diritto di proprietà della Società SOCREM sulle strutture e sugli impianti da essa realizzati all'interno dell'area cimiteriale, con particolare riferimento al forno crematorio.

La Società SOCREM, infatti, da oltre un secolo ha la disponibilità, nel Cimitero Monumentale, di uno spazio da destinare alla realizzazione del forno crematorio e di cellette destinate a ricevere le ceneri delle relative sepolture.

Il problema che si pone è quale sia la natura del rapporto che consente alla Società SOCREM di utilizzare in particolare il forno crematorio, poiché detta natura incide sulla possibilità di ulteriore affidamento alla Società SOCREM del servizio di cremazione, che è un servizio pubblico locale, alla luce del disposto dell'art. 113 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nel testo oggi vigente.

La questione presenta dei profili di particolare complessità, non tanto in relazione al quadro normativo generale, quanto, piuttosto, con riferimento agli atti che sono intercorsi fra la Città di Torino e la SOCREM.

I. Dal punto di vista generale, va osservato come la natura della posizione giuridica che può essere vantata da un soggetto privato in ordine alle cellette ed in ordine all'impianto di cremazione debba essere configurata nei termini che seguono.

Per quanto concerne le cellette, il rapporto giuridico che lega il privato che le utilizza alla Città è configurabile come un diritto al sepolcro, che ha origine da una concessione amministrativa accordata da parte del Comune, titolare del cimitero pubblico, di carattere demaniale (ex art. 824 cod. civ.), su di una porzione di terreno o su di una porzione di edificio.

La concessione amministrativa in questione, che ha natura traslativa, crea nel concessionario un diritto soggettivo perfetto, di natura reale, trasmissibile, per questa ragione opponibile nei confronti degli altri privati, diritto che, viceversa si affievolisce, degradando a interesse legittimo, nei confronti dell'Amministrazione comunale, allorché questa utilizzi il potere amministrativo di cui dispone, che le consente revocare la concessione nel caso in cui esigenze di pubblico interesse per la tutela dell'ordine o del buon governo del cimitero impongano questo tipo di

scelta (si veda, in questo senso, per la costante giurisprudenza, la decisione del Cons. Stato, Sez. V, 7 ottobre 2002, n. 5294, che richiama la precedente decisione della stessa Sezione V, 14 giugno 2000, n. 3313, e, per i T.A.R., la sentenza del T.A.R. Veneto, Sez. III, 26 settembre 2006, n. 3074; nello stesso senso è la giurisprudenza della Corte di Cassazione: si veda, da ultimo, la sentenza della Sez. II, 24 gennaio 2003, n. 1134).

La possibilità di revoca vale, ovviamente, anche per le concessioni che, nell'ambito cimiteriale, siano qualificate come concessioni perpetue e siano, cioè, risalenti nel tempo, e riferite alla disciplina previgente (così, per tutti, T.A.R. Sicilia, sede di Palermo, Sez. II, 18 aprile 2002, n. 1001; 16 novembre 2001, n. 1554).

Ne consegue che il rapporto che la SOCREM ha con le cellette può essere qualificato, in sé, come diritto di proprietà, o quanto meno come diritto di natura reale, compatibile con il fatto che il bene sia un bene demaniale, in quanto, in questo caso, l'esistenza del diritto trova origine proprio in un provvedimento della Pubblica Amministrazione, previsto dall'ordinamento, a' sensi dell'art. 823 cod. civ. (si vedano, in questo senso, le pronunzie della Corte di Cassazione, 24 marzo 2004, n. 5842; 8 settembre 1983, n. 5527; 18 agosto 1988, n. 4969).

Più esattamente, il diritto del titolare della concessione sull'area di terreno cimiteriale è stato assimilato al diritto di superficie (Cons. Stato, Sez. V, 7 ottobre 2002, n. 5294; Corte Cass., Sez. un., 7 ottobre 1994, n. 8197; Cass., 2 giugno 1999, n. 5397), con la conseguenza che il concessionario, a' sensi dell'art. 952 cod. civ. è considerato titolare di un vero e proprio diritto di proprietà sul sepolcro, destinato ad estinguersi con l'estinzione del diritto di superficie e con conseguente accessione del bene alla proprietà del terreno.

Riprova, del resto, dell'esistenza di un diritto soggettivo del concessionario sui manufatti che realizza in virtù e durante la vigenza della concessione cimiteriale è quanto previsto dall'art. 63 del d.p.r. 10 settembre 1990, n. 285, che stabilisce che *“i concessionari devono mantenere a loro spese, per tutto il tempo della concessione, in buono stato di conservazione di manufatti di loro proprietà”* ed il successivo art. 99 che stabilisce, con riferimento ai cimiteri soppressi: *“il materiale dei monumenti ed i segni funebri posti sulle sepolture private esistenti nei cimiteri soppressi restano di proprietà dei concessionari, che possono trasferirli nel nuovo cimitero. Qualora i concessionari rifiutino di farlo, tali materiali passano in proprietà del Comune”*.

Le due disposizioni, che erano già presenti nel d.p.r. 21 ottobre 1985, n. 803 e nel previgente r.d. 21 dicembre 1942, n. 1880, dimostrano esattamente come la ricostruzione che si è proposta sia corretta.

Nell'ambito della gestione di servizi pubblici locali, che è l'istituto al quale deve farsi riferimento per ciò che concerne la gestione del forno crematorio, è parimenti possibile che il titolare del servizio sia riconosciuto proprietario di impianti utilizzati per il servizio medesimo, ancorché detti impianti siano costituiti da beni immobili: in questi termini dispongono sia all'art. 24 del T.U. 15 ottobre 1925, n. 2578 che l'art. 13 del d.p.r. 4 ottobre 1986, n. 902.

La proprietà può sussistere anche se l'impianto è su di un'area pubblica, dovendosi fare in questo caso applicazione dei principi relativi alle concessioni amministrative che si sono sopra ricordati (esattamente in questo senso, Corte di Cassazione, 21 ottobre 1983, n. 6176): non è inusuale, d'altro canto, che il concessionario di un pubblico servizio abbia anche la disponibilità del terreno sul quale colloca gli impianti, in forza di autonoma e diversa concessione d'uso di un

suolo, o sottosuolo, pubblico.

Del resto che, in passato fosse possibile al concessionario essere proprietario delle reti e degli impianti emerge dal disposto dell'art. 113 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che, per il futuro, di norma impedisce agli enti locali di cedere la proprietà degli impianti, delle reti e altre dotazioni destinate all'esercizio dei servizi pubblici (prevedendo altrimenti la possibilità di assegnazione della proprietà di detti strumenti a società a capitale interamente pubblico).

Ne consegue che non è da escludere, dal punto di vista ordinamentale, che la Società SOCREM debba essere considerata proprietaria degli impianti occorrenti per il servizio di cremazione.

La situazione prima illustrata, nella quale la Società SOCREM è titolare della gestione di un servizio pubblico, rende la fattispecie diversa da quella propria del soggetto che realizza singole opere di urbanizzazione (tra le quali rientrano i cimiteri), che divengono immediatamente di proprietà del Comune, nel momento in cui sono realizzate e vengono dismesse (Corte di Cassazione, 4 novembre 2004, n. 21108) e rende la vicenda certamente più simile a quella che si verifica allorché si sia in presenza di una concessione di costruzione e gestione, nella quale, di norma, il concessionario è considerato proprietario dell'opera fino alla scadenza della concessione.

Si tratta, peraltro, di un settore nel quale le incertezze non mancano, dal momento che deve essere considerato il contemperamento fra la proprietà del terreno, che nel caso di bene demaniale è dell'ente pubblico, ed il riconoscimento al concessionario di una serie di poteri riconducibili al diritto reale o a situazioni consimili, com'è del resto dimostrato dal fatto che, letteralmente, l'art. 1145 del cod. civ. concede al concessionario il diritto di agire sia con l'azione di spoglio

che con l'azione di manutenzione nei confronti di terzi che turbino il suo godimento del bene concesso.

II. Detto ciò, in via generale, conviene, ora, per risolvere adeguatamente il problema, esaminare anche il contenuto degli atti intercorsi fra la Città e la SOCREM, dal momento che, al fine di chiarire qual è esattamente il rapporto tra l'amministrazione concedente e il concessionario, occorre considerare il contenuto della concessione, sempre interpretato alla luce della disciplina normativa esistente.

Se si tien conto di quanto affermato nell'atto originario, e cioè nella convenzione deliberata dalla Giunta municipale il 14 ottobre 1886, ne emerge come nella concessione in questione non sia stabilito alcun diritto espresso di proprietà a favore della SOCREM per quanto concerne in particolare l'impianto di cremazione.

Detta mancata previsione ben si comprende se si tien conto di qual è, complessivamente, il contenuto della convenzione.

Al di là della sua formale denominazione, la convenzione non è un atto di autonomia privata, così come oggi lo consideriamo, ma è semplicemente un disciplinare di concessione.

Ed infatti, l'art. 1 della convezione utilizza espressamente il termine "*concede*" riferito alla determinazione del Comune di Torino nei confronti della Società SOCREM e, al secondo comma, configura il rapporto tra la Città e la SOCREM come vero e proprio rapporto di concessione, soggetto ad una possibile revoca nel caso in cui la Città decida di determinarsi altrimenti per la gestione del cimitero: il secondo comma dell'art. 1, infatti, recita: "*la concessione s'intenderà*

senz'altro revocata e cesserà di pieno diritto quando, per qualsiasi motivo, venga a cessare al cimitero l'attuale sua destinazione”.

La qualificazione di concessione amministrativa del provvedimento si giustifica non soltanto per l'assegnazione della disponibilità dei terreni ma per la qualificazione dell'attività consentita alla Società SOCREM, tanto per quanto concerne la costruzione quanto per ciò che concerne la cremazione.

Ed infatti, se si esamina il contenuto della convenzione, ne emerge come, da un lato, il Comune di Torino conceda alla Società SOCREM *“la facoltà di erigere nei terreni compresi nel perimetro del Camposanto e designati nell'unita planimetria, il Tempio Crematorio e i locali per la conservazione delle ceneri, sì e come i detti edifici trovansi descritti nelle figure e disegni annessi pure al presente atto, firmati dall'Ing. Pompeo MARINI, e nelle modalità approvate dalla civica amministrazione”*, ma, dall'altra, disponga in ordine alla esecuzione della cremazione (artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 14, 15, 16, 17, 18).

L'attività di cremazione, d'altro canto, è richiamata nelle premesse della convenzione, che costituiscono le premesse della deliberazione della Giunta Municipale 14 ottobre 1886, che ha proposto al Consiglio comunale di approvare la convenzione, laddove si riferisce della intenzione dell'Amministrazione di consentire la costruzione di un tempo crematorio su richiesta della Società per la cremazione.

L'intera convenzione, perciò, ruota intorno all'attività di cremazione, per l'esecuzione della quale viene consentita la realizzazione del forno crematorio.

Si tratta, pertanto, di una vera e propria concessione di costruzione e gestione con riferimento specifico alla gestione di un servizio pubblico locale, che la Città individua autonomamente, al di fuori e al di là di quanto previsto

espressamente dall'ordinamento nazionale, ma utilizzando quella autonomia che, proprio nella disciplina dei servizi pubblici locali ed anche nella loro individuazione era propria dei Comuni alla fine dell'800 e all'inizio del '900 (è noto come, in quel periodo storico, siano state le Amministrazioni locali a occuparsi prioritariamente delle esigenze dei cittadini e delle comunità, anticipando l'intervento del legislatore nazionale).

Soltanto accessoria rispetto all'attività del servizio di cremazione è la costruzione delle cellette, che possono essere utilizzate per ricoverare le ceneri, senza che però questo costituisca una necessità: ed infatti, l'art. 9 della convenzione prevede la possibilità che le ceneri vengano collocate nei cinerari della Società oppure nelle sepolture particolari dei cimiteri delle Città, *“salvo quando le ceneri debbano essere trasportate fuori territorio, nel qual caso si seguiranno le norme che saranno stabilite dall'Autorità civica”*.

Alla realizzazione delle cellette sono dedicate talune norme della convenzione (oltre al già ricordato art. 9, i successivi artt. 10, 11, 12, e, per quanto occorra, 17 e 18).

Si tratta, però, con evidenza, di una attività che viene consentita alla Società per la cremazione in quanto accessoria rispetto al servizio di cremazione, e che, in quanto tale, è sostanzialmente assoggettata alla medesime regole che disciplinano la realizzazione delle tombe nel cimitero, e che comportano, pertanto, la concessione di occupazione di suolo pubblico.

Nella valutazione complessiva della convenzione del 1886, la conclusione è nel senso che si tratta di una concessione di servizio pubblico, previa realizzazione dell'impianto a questo occorrente (il Tempio crematorio), alla quale accede una concessione autonoma di suolo pubblico per la realizzazione dei

sepolcri.

Che, in materia, non vi fosse perciò ragione per disciplinare la proprietà degli impianti è evidente, in quanto non era questo l'oggetto della convenzione.

Va soltanto precisato come la convenzione del 1886 non contenga un termine finale: il termine finale, d'altro canto, per la concessione del servizio di cremazione non era necessario, trattandosi di una concessione amministrativa assoggettata al potere di revoca dell'Amministrazione, mentre per quanto concerne la concessione delle cellette, formalmente assoggettate al medesimo potere, può immaginarsi che dovesse farsi riferimento, anche se la cosa non è esplicitata, alla generale disciplina delle concessioni cimiteriali.

Soltanto con riferimento alla concessione cimiteriale, e cioè alla concessione relativa alla realizzazione delle cellette, vi è, nella convenzione, all'art. 17, la qualificazione di perpetuità, posto che è prevista una speciale tariffa per questa ipotesi.

Si tratta, peraltro, dell'ordinario regime allora vigente per ciò che concerne i sepolcri nei cimiteri.

Per la concessione d'uso del terreno al fine della realizzazione del tempio crematoio, invece, il termine di scadenza non può che essere rapportato alla cessazione della concessione di attribuzione del servizio di cremazione, posto che l'assegnazione del suolo è servente il servizio: poiché nella convenzione il termine finale del servizio non era indicato con data certa, parimenti non è indicato con data certa il termine della concessione di ruolo pubblico.

Non diversa è la conclusione per quanto concerne la convenzione 5 luglio 1978, con la quale la Città concede alla SOCREM in uso gratuito un'area nuova nel medesimo cimitero.

La concessione è temporalmente limitata, l'art. 2 prevede che abbia la durata di 99 anni, ed è destinata alla costruzione di un nuovo forno di incenerimento e/o per la costruzione di un complesso di cellette (art. 3).

La convenzione pone espressamente a carico della SOCREM i lavori di demolizione dei fabbricati esistenti nonché di realizzazione dei nuovi, esclude che la concessione per le cellette e per i templi funerari possa avere una durata superiore alla concessione accordata alla SOCREM, richiama, per il resto, alle disposizioni del regolamento di polizia mortuaria e la convenzione del 1886.

Nulla viene detto per ciò che concerne la proprietà degli immobili: ma ciò ben si comprende, ove si tenga conto che ancora una volta la concessione, pur trattando congiuntamente della realizzazione del forno crematorio e delle cellette, e configurata come concessione amministrativa, temporanea, anche per quanto concerne i templi funerari, e, pertanto, come concessione che si inserisce a pieno diritto nell'ambito delle concessioni temporanee nelle quali l'Amministrazione mantiene gli ordinari poteri pubblicistici.

Che, peraltro, nell'economia complessiva sia prevalente l'attività di servizio pubblico affidata alla SOCREM, che giustifica perciò anche la possibilità di realizzare le cellette, emerge dal disposto dell'art. 10 della convenzione, che qualifica l'attività della SOCREM come attività di *"assistenza e pubblica utilità"*.

Si tratta, evidentemente, con questa qualificazione, espressamente dell'affidamento di una concessione di servizio pubblico.

Del resto, in questi termini è la precedente deliberazione del Consiglio comunale in data 6 dicembre 1977 che, nelle premesse, individua l'esigenza di consentire un ampliamento dei servizi cimiteriali in relazione alle accresciute esigenze della collettività.

In linea con quanto detto è la convenzione successivamente stipulata il 20 luglio 1989, dopo che il legislatore nazionale, con il d. l. 31 agosto 1987, n. 359, modificato con legge di conversione 24 ottobre 1987, n. 440, ha stabilito l'obbligo, da parte dei Comuni, di effettuare gratuitamente la cremazione dei cadaveri, che è divenuta, pertanto, un servizio pubblico locale.

In forza di quella nuova previsione legislativa, la Città ha affidato alla SOCREM lo svolgimento del servizio, come espressamente stabilito all'art. 1 della convenzione.

A' sensi dell'art. 3, la convenzione ha una durata quinquennale, con l'obbligo per la SOCREM, alla scadenza, di continuare a prestare servizio fino all'insediamento della nuova gestione.

Per la cremazione è previsto all'art. 5 che la SOCREM debba mettere a disposizione della Città *"i propri impianti per la cremazione"*.

La Società SOCREM, a' sensi dell'art. 7, dev'essere in possesso di personale idoneo, e viene espressamente previsto al successivo art. 12 il divieto di cessione del contratto.

All'art. 11 si stabilisce comunque che la Città nel caso di risoluzione anticipata del contratto abbia diritto di utilizzare temporaneamente in tutto o in parte le strutture, gli impianti, le attrezzature e il relativo materiale e di avvalersene per la continuazione del servizio fino alla scadenza del contratto. In questo caso il corrispettivo dovuto per l'utilizzazione dei mezzi è stabilito, in difetto di accordo tra le parti, dal Tribunale di Torino.

La convenzione, che è espressamente qualificata come concessione di servizio pubblico, ipotizza l'uso di impianti di proprietà della SOCREM, che, peraltro, sono gli impianti realizzati in forza delle concessioni precedenti, e che

sono, pertanto, gli impianti della SOCREM che la medesima ha realizzato in forza delle precedenti concessioni.

In linea con questa convenzione è quella successivamente stipulata il 26 luglio 1994, che affida per vent'anni alla SOCREM il servizio di cremazione (come dispone espressamente l'art. 1).

Si tratta dell'affidamento di un servizio pubblico locale, la durata del quale è definita discrezionalmente dalla Città, come si dice all'art. 3, fatta salva l'emanazione di una diversa normativa nazionale circa le competenze pubbliche in materia di cremazione delle salme.

I successivi articoli della convenzione disciplinano analiticamente gli obblighi della SOCREM, anche per quanto concerne gli impianti per la cremazione.

L'art. 6 prevede che la SOCREM si impegni al mantenimento delle condizioni di massima funzionalità degli impianti esistenti ed alla installazione di nuovi impianti ove occorra far fronte alla aumentata richiesta di cremazioni, nonché alla manutenzione ordinaria e straordinaria.

Il Comune potrà controllare la manutenzione e l'efficienza delle attrezzature e dei locali (art. 7), stabilisce le tariffe (art. 9) e, nel caso di risoluzione anticipata, può utilizzare temporaneamente in tutto o in parte le strutture, gli impianti, le attrezzature e il relativo materiale per la continuazione del servizio, direttamente o per mezzo di altri, fino alla scadenza del contratto, a fronte della corresponsione di un corrispettivo a favore della SOCREM (art. 12).

Il servizio non può essere ceduto dalla SOCREM a terzi, salvo assenso del Comune (art. 13).

La convenzione, di conseguenza, ancora una volta disciplina

analiticamente un servizio pubblico.

Se nella convenzione non vi è alcun riferimento alla proprietà da parte della SOCREM degli impianti, una considerazione del genere è, viceversa, presente nelle deliberazioni della Città di Torino.

Ed infatti, la deliberazione della Giunta municipale 21 marzo 1989, che ha affidato alla SOCREM il servizio per il quinquennio 1989 – 1993, afferma, nelle premesse, che il Comune di Torino è sprovvisto di impianto crematorio ma che *“esiste però un idoneo impianto presso il Cimitero Monumentale, di proprietà della Società per la cremazione, con cui la Città ha sottoscritto una convenzione sin dal 14 ottobre 1986”*.

La medesima affermazione è riportata nella successiva deliberazione del Consiglio comunale 30 maggio 1994, che ha approvato lo schema di convenzione ventennale poi oggetto della convenzione che si è ricordata.

Nelle premesse della deliberazione, infatti, si ricorda quanto contenuto nella deliberazione della Giunta municipale 21 marzo 1989, e, espressamente, si afferma che con quella deliberazione *“veniva approvato il testo di convenzione che disciplinava il rapporto tra la Società e la Città per la cremazione, proprietaria dell’impianto ubicato presso il Cimitero Monumentale”*.

L’affermazione contenuta nelle due deliberazioni è certamente significativa, come riconoscimento da parte della Città, nei suoi massimi organi deliberativi, della proprietà in capo alla SOCREM.

Il riconoscimento del diritto di proprietà, però, inserito incidentalmente nelle deliberazioni e in nessun altro modo qualificato, è, evidentemente, soltanto una conseguenza della interpretazione che la Città ha ritenuto di compiere, in quel caso, degli atti esistenti, e, tenuto conto della natura del rapporto concessorio in

essere con la Società SOCREM, significa soltanto che il concessionario è titolare degli impianti che utilizza per la resa del servizio.

Quelle affermazioni, perciò, non sono in sé attributive alla SOCREM di un diritto di proprietà di contenuto pieno e definitivo diverso da quello riconoscibile al concessionario sugli impianti che utilizza per il servizio allorché detti impianti sono stabilmente collegati con il terreno, di proprietà demaniale, che ha parimenti in concessione.

L'esistenza di un rapporto di concessione di suolo pubblico, infatti, di per sé impedisce di ritenere che colui che realizza un immobile su quel terreno ne possa essere considerato pieno proprietario, alla stessa stregua di colui che realizza un immobile su terreno di sua proprietà.

La precisazione è importante in quanto, negli atti originari, sia nella concessione del 1986 che nella concessione del 1978, di diritto di proprietà non si parla affatto.

Poiché l'affermazione non è altrimenti giustificata (né, per il vero, lo potrebbe), deve ritenersi, a questo punto, che la Città abbia voluto semplicemente approvare una concessione amministrativa e che, di conseguenza, così come si verifica in ogni concessione amministrativa, il concessionario sia titolare nei confronti dei terzi di un diritto pieno di natura reale e nei confronti dell'amministrazione, viceversa, di un diritto suscettibile di affievolimento in interesse legittimo o di un diritto temporalmente limitato e condizionato con riferimento alla concessione amministrativa che lo ha costituito.

Ne consegue che il diritto che la SOCREM vanta è destinato a venire automaticamente meno nel momento in cui la concessione cessa, vuoi per revoca anticipata vuoi, semplicemente, per naturale scadenza della sua validità,

conseguente a previsioni contenute nella concessione o a disposizioni di legge, anche sopravvenute.

Ora, come si è anticipato, il rapporto fra la Città e la Società SOCREM è stato sin dall'origine strutturato intorno ad un servizio pubblico, che la Città di Torino attribuiva alla Società SOCREM con notevole anticipo rispetto alla disciplina legislativa, ma nell'ottica di una individuazione locale dei servizi pubblici che corrisponde all'atteggiamento che i comuni hanno avuto sin dalla fine dell'800.

Ne consegue che, valutando complessivamente il rapporto, non può certamente sostenersi che la natura giuridica del diritto della Società SOCREM nei confronti degli impianti dipenda dalla natura giuridica del diritto al sepolcro, posto che il diritto al sepolcro, semmai, in questa situazione, dipende dal fatto che la Società SOCREM è titolare del servizio pubblico di cremazione.

Questa ricostruzione se, ovviamente, non può incidere sulla configurazione del diritto al sepolcro che ha una sua struttura e disciplina autonoma nell'ordinamento, cosicché il diritto alle cellette originarie è un diritto perpetuo e il diritto alle cellette successivamente realizzate è un diritto temporaneo, incide, però, su quella che è la configurazione del diritto della Società SOCREM sul forno crematorio.

L'impianto, infatti, stante la natura degli atti, è da considerare un impianto esclusivamente destinato al servizio pubblico, rispetto al quale non vi è nell'ordinamento dei rapporti concreti fra la Città e la SOCREM un'apposita previsione di autonoma concessione: né, per il vero, tale previsione potrebbe esservi, posto che nel nostro ordinamento, l'attività di cremazione svolta soltanto come servizio pubblico locale, a' sensi dell'art. 6 della legge 30 marzo 2001, n.

130, che espressamente impone che il servizio di cremazione sia gestito attraverso una delle forme previste dall'art. 113 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 che integra l'art. 34 Regolamento comunale del servizio mortuario e dei cimiteri.

Ne discende che nel momento in cui la concessione per il servizio di cremazione viene meno, la proprietà dell'impianto deve considerarsi ritornata in capo alla Città: in quel momento, infatti, viene altresì meno il titolo che consente alla SOCREM l'utilizzazione del terreno cimiteriale occupato dal tempio crematorio (salva, invece, il diverso titolo che consente l'occupazione del cimitero con le cellette, che è regolamentata altrimenti dalla normativa sui sepolcri).

III. La questione che è stata affrontata nelle pagine precedenti è di particolare rilievo non soltanto in sé, ma, per quanto mi è stato riferito, in relazione alla possibilità di deliberare una proroga del servizio di cremazione a favore della Società SOCREM, secondo quanto disposto dall'art. 113, XIV comma, del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nel testo oggi vigente.

Quella norma, infatti, stabilisce che, nel caso in cui le reti, gli impianti, e le altre dotazioni patrimoniali per la gestione dei servizi pubblici locali siano di proprietà di soggetti diversi dagli enti locali, questi possono essere autorizzati a gestire i servizi o loro segmenti, a condizione che siano rispettati gli standards e siano praticate tariffe non superiori alla media regionale, salvo che le discipline di carattere settoriale o le relative autorità dispongano diversamente.

La proprietà degli impianti e delle altre dotazioni utilizzate per il servizio di cremazione in capo alla SOCREM potrebbe, perciò, astrattamente, legittimare la prosecuzione del servizio da parte della Società, mediante una autorizzazione alla quale accede un contratto di servizio.

La Città non sarebbe perciò costretta a procedere all'affidamento del servizio secondo le regole di carattere generale previste nel medesimo art. 113.

In realtà, a ben vedere, la situazione alla quale fa riferimento il XIV comma dell'art. 113 non è riconducibile a quella nella quale si trova la Società SOCREM.

Ed infatti, il disposto dell'art. 113, comma XIV, consente la gestione dell'impianto, e di conseguenza del servizio, da parte del privato attraverso due provvedimenti: una autorizzazione dell'ente allo svolgimento del servizio ed un contratto di servizio, che, a questo punto, regola sostanzialmente i rapporti con gli utenti e con gli altri gestori.

L'esistenza di una semplice autorizzazione si giustifica in quanto il privato è il proprietario dell'impianto, del quale ha la totale e piena disponibilità, e che può utilizzare, previa, semplicemente, l'attività di controllo dell'ente locale, che si manifesta attraverso l'autorizzazione, e previa l'assunzione di regole di comportamento analoghe a quelle dei gestori di servizio pubblico, che si concretizza nella sottoscrizione del contratto di servizio.

È evidente che questa fattispecie si può verificare soltanto nel caso in cui il precedente gestore del servizio non sia legato all'Amministrazione da una concessione ma operi, invece, in forza esclusivamente del diritto di proprietà.

È in questo caso che il proprietario può agire mediante la semplice autorizzazione.

Se, invece, il precedente titolare del servizio opera in concessione, l'autorizzazione non è sufficiente, poiché non si tratta di un provvedimento che gli consenta di svolgere il servizio.

Non solo: se l'art. 113, XIV comma, fosse riferito ai concessionari del

servizio in quanto proprietari degli impianti, verrebbe vanificato tutto l'impianto dello stesso art. 113, poiché, a questo punto, i concessionari in carica (di norma proprietari degli impianti come visto sub I) si vedrebbero garantita la possibilità di proroga *sine die* del servizio a mezzo dell'autorizzazione.

Ne consegue che l'art. 113, XIV comma, si riferisce, appunto, a soggetti titolari in modo pieno ed esclusivo della proprietà degli impianti.

Non mancano, nell'ordinamento, ipotesi di questo genere, che si verificano allorché servizi altrimenti definiti come servizio pubblico sono esercitati da privati, proprietari esclusivi degli impianti, nell'interesse dei privati medesimi, ma con evidenti riflessi nei confronti della collettività: l'ipotesi è quella di soggetti che siano proprietari di acquedotti privati o di fognature private, e cioè di impianti realizzati a loro cura e spese su terreni di loro esclusiva proprietà, che, però, svolgono una attività che è rilevante per il pubblico interesse e che deve essere necessariamente coordinata con quella dei soggetti gestori dei servizi pubblici connessi (l'impianto acquedottistico e l'impianto di smaltimento).

Nella presente vicenda, come si è già detto, la Società SOCREM svolge la propria attività nei confronti del Comune di Torino non in quanto privato semplicemente autorizzato allo svolgimento di un servizio, ma in quanto titolare di un servizio pubblico locale, che la Società le ha affidato in forza di apposita concessione, che è stata, da ultimo, deliberata il 26 luglio 1994.

Poiché il servizio pubblico è stato affidato in forma concessoria, evidentemente al medesimo non può applicarsi il XIV comma dell'art. 113 del T.U. delle leggi sugli Enti Locali.

Pertanto, quand'anche si volesse opinare diversamente, pure dovrebbe considerarsi che la possibilità di affidare il servizio secondo la forma disciplina

dal XIV comma dell'art. 113 non costituisce per l'Amministrazione una scelta necessitata, ma, invece, una scelta che dev'essere effettuata sulla base della valutazione, secondo un prudente e temperato criterio di proporzionalità, delle esigenze del pubblico interesse, delle esigenze del privato proprietario delle esigenze di rispetto del principio di concorrenza.

Ora, non può non ricordarsi come la Società SOCREM operi presso il Cimitero di Torino ormai da oltre un secolo, gestisca il servizio di cremazione da parecchi decenni, e, pur avendo ben meritato, abbia perciò goduto di un trattamento assolutamente riservato per un lunghissimo periodo di tempo.

Una ulteriore proroga, che costituisce una deroga al principio di concorrenza, sarebbe difficilmente giustificabile, per l'evidente necessità che anche in questo settore, sia pur sensibile, si seguano le regole della concorrenza che sono le uniche che il nostro ordinamento, tanto nazionale quanto comunitario, impone di rispettare.

Quand'anche, perciò, si potesse ritenere che, in proposito, sia invocabile il XIV comma dell'art. 113, in linea astratta, pure, a mio avviso, dovrebbe considerarsi come questa possibilità debba essere attentamente valutata e, a mio avviso, ragionevolmente da escludere.

* * *

Ritengo, con quanto detto, di avere esaurito il quesito cortesemente postomi, pur dovendo, ancora una volta segnalare la delicatezza e complessità dell'intera vicenda.

Con i migliori saluti.

(Prof. Avv. Carlo Emanuele GALLO)