



SENATO DELLA REPUBBLICA
XVII LEGISLATURA
12^a COMMISSIONE PERMANENTE IGIENE E SANITA'

AUDIZIONE
PROPOSTA DI LEGGE
“DISCIPLINA DELLE ATTIVITA' FUNERARIE”
(AS 1611)

Roma, 17 giugno 2015

FE.N.I.O.F. – Federazione Nazionale Imprese Onoranze Funebri

Via Pietro Miliani, 7/A – 40132 BOLOGNA (BO). Tel. 051/6650285 – Fax 051/6650283

www.feniof.it – info@feniof.it



La **FE.N.I.O.F. – Federazione Nazionale Imprese Onoranze Funebri** è il sindacato imprenditoriale di categoria a carattere apolitico, senza fini di lucro e con durata illimitata, più storico e maggiormente rappresentativo a livello nazionale delle imprese funebri private ed opera da 50 anni a tutela della categoria per la quale è stata costituita, ovvero offrendo la sua rappresentanza in ogni sede (nazionale, europea e mondiale) secondo necessità ed opportunità, procedendo con lo studio e risoluzione dei problemi tecnici e sindacali relativi alla categoria stessa (firmando il CCNL di riferimento con le rappresentanze sindacali di FIT-CISL, FILT-CGIL e UILTRASPORTI), nonché assumendo ogni iniziativa che, nell'ambito delle leggi vigenti e quelle in via di progettazione, sia a favore e/o tutela delle imprese funebri. Il nostro operato è volto a migliorare, sul piano della qualità dei servizi, i rapporti con le autorità locali, le condizioni di lavoro delle imprese funebri virtuose e le prestazioni per la clientela toccata da un evento luttuoso tentando, al contempo, di garantire il rispetto delle norme imperative in materia di contribuzione, assicurazione e rispetto delle leggi in materia di lavoro (in difetto delle quali l'attività rischierebbe di scadere nell'abusivismo e nel lavoro nero).

Tendendo a tali obiettivi abbiamo recepito con grande disappunto e preoccupazione la presentazione del DDL 1611 "Disciplina delle attività funerarie" di iniziativa parlamentare del Senatore Stefano Vaccari, presentato in conferenza stampa in data 8 ottobre 2014 in Senato, in quanto, come già precedentemente argomentato con il Prot. 150520/ab, sarebbe stato utile che, prima della presentazione, tale testo fosse sottoposto ad opportune consultazioni con le reali e qualificate rappresentanze del settore; essendo mancata la preventiva fase interlocutoria con gli esperti del comparto, l'attuale articolato del DdL in titolo risulta essere del tutto irricevibile in quanto recepente una pluralità di disposizioni che non tengono conto delle vere necessità del settore (sia per quanto attiene le imprese di onoranze funebri, il settore produttivo ed i cittadini toccati da un evento morte) e risulta, per struttura, disposizioni e finalità, essere in netta controtendenza rispetto all'impegno governativo sul fronte della semplificazione ed innovazione e di tante altre azioni condivisibili anche nelle logiche di questo nostro delicato settore.

Pertanto teniamo a precisare che, senza sottrarci ad una sintetica analisi degli aspetti di principale criticità del DdL in titolo, più che tentare di intervenire con una pluralità di emendamenti nel fallimentare tentativo di migliorare un testo dall'impianto generale a nostro avviso errato, sarebbe utile avviare un adeguato tavolo di lavoro partecipato dalle vere rappresentanze del settore per definire, ex novo, un testo di riforma del comparto funebre e cimiteriale in grado di introdurre reali semplificazioni ed innovazioni, la demolizione di consolidati monopoli che oggi risultano essere privi di adeguate garanzie di qualità e servizi e quant'altro necessita un settore da decenni limitato da normative vetuste che non hanno consentito al nostro Paese uno sviluppo analogo a quello delle altre nazioni europee.

Ciò premesso, chiamati a fornire le nostre osservazioni al DDL 1611, rileviamo che se dalla lettura della relazione accompagnatoria al testo non scaturiscono elementi di distonia risultando condivisibili gli obiettivi e le argomentazioni esposte, così non è per le soluzioni normative contenute nel DdL che propongono disposizioni che non consentono affatto di raggiungere gli obiettivi sottesi.

A riguardo va evidenziato come tale testo, che dalla relazione accompagnatoria si proporrebbe di "modernizzare il settore funerario e qualificarlo in maniera almeno pari a quanto da decenni si è già fatto in altri contesti europei", nella realtà introduca, con strumenti a dir poco perfettibili, antiche ricette per consolidare gli attuali monopoli a capo del settore pubblico (ad esempio in materia di cimiteri e crematori) istituendo al contempo l'ennesima pachidermica organizzazione, definita ATOC, in parallelo alla criticabile previsione di favorire "l'estensione operativa di imprese cimiteriali pubbliche esistenti o la nuova creazione di imprese cimiteriali pubbliche che gestiscano il servizio pubblico su un'area sovracomunale" senza tenere conto delle fallimentari risultanze di certe gestioni pubbliche sia sotto un punto di vista finanziario che di qualità dei servizi per i cittadini toccati da un evento luttuoso.

Se è vero che il DdL in esame si propone di introdurre soluzioni per risolvere quelli che vengono definiti gli "endemic" problemi del settore, riferendosi ai fenomeni di procacciamento illecito d'affare, alle turbative di mercato attuate da operatori senza scrupoli all'interno di strutture sanitarie o assimilabili a danno della concorrenza e dei dolenti, e, non in ultimo, alla promiscuità di attività tra di loro incompatibili (esempio: la contestuale gestione di cimiteri, camere mortuarie/obitori, esercizio di attività sanitarie o assistenziali con l'esercizio dell'attività funebre), ci si domanda perché, nelle pieghe del DdL manchi quel vasto capitolo -altresì presente nella quasi totalità delle tanto criticate normative regionali -che porta il titolo di "Tutela del dolente e della concorrenza". L'approvazione di una legge quadro del settore funebre e cimiteriale, mirando agli obiettivi illustrati nella relazione accompagnatoria, avrebbe dovuto tenere presente di quanto di positivo introdotto dallo sciame normativo attuato nell'ultimo decennio dalle Regioni, introducendo nette incompatibilità tra chi esercita l'attività funebre e chi svolge attività con essa in contrasto sia sotto un punto di vista concorrenziale che di tutela della cittadinanza, scongiurando al contempo potenziali comportamenti dal profilo grottesco che oggi, potenzialmente, ancora possono configurarsi in attesa di un intervento risolutivo da parte dello Stato.

Si rileva altresì come il testo del DdL, pur preoccupandosi di fornire un "glossario" nominalistico attinente al settore, dimentichi di introdurre fondamentali definizioni che il comparto attende da tempo, quali, ad esempio, il riconoscimento dell'attività funebre quale una attività di interesse generale sottoposta ad un regime autorizzativo nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, quale la tutela dell'ordine pubblico e della sanità pubblica e non, come il DdL 1611 prevede, attraverso l'adempimento di presentazione di una semplice SCIA come accade per tante attività non aventi analogo impatto igienico sanitario sulla collettività e prive delle responsabilità di specie; a riguardo si sottolinea come lo stesso DdL riconosca che l'incaricato al trasporto "assume funzione di incaricato di pubblico servizio e deve pertanto possederne i requisiti". Se ciò è vero, e certamente lo è, tale status evidenzia la necessità di un adeguato titolo autorizzativo rilasciato solo previo verifica della sussistenza di tali adeguati requisiti.

Per quanto attiene i requisiti strutturali minimi, ammesso che essi siano ritenuti coerenti con la previsioni normative nazionali e comunitarie (mancando nel testo il riconoscimento di "attività di interesse generale" sussiste più di un dubbio a riguardo), si riscontra positivamente l'intenzione di portare ordine in un settore da troppi anni in balia di una scriteriata liberalizzazione che ha portato ad una devastante polverizzazione di operatori con alcune problematiche spesso di evidenza pubblica. Ciò detto, premettendo che le problematiche si sono riscontrate per la perdurante inerzia del sistema dei controlli (affidati al pubblico e da questi gestito con inerzia), si rileva come gli strumenti individuati non risultino puntuali ed adeguati al raggiungimento dell'obiettivo prefissato. Nello specifico, rilevando con favore la previsione di nuovi adempimenti (ad esempio le certificazioni di qualità) e la distinzione tra imprese funebri con strutture autonome e agenzie funebri operanti con personale e mezzi di terzi (a beneficio dell'utenza che finalmente saprebbe a chi si rivolge e chi svolge il servizio), riteniamo poco puntuale la regolamentazione delle cosiddette "agenzie funebri" laddove queste ultime risultano prive della seppur minima dotazione di personale e di elementi logistici: in assenza di adeguate precisazioni in ordine ai contratti di lavoro utilizzabili nel settore ed alla necessità di sedi regolari ed adeguati presidi minimi in termini di personale assisteremmo inevitabilmente ad una nuova e diversa frammentazione di operatori, questa volta sotto il nome di qualche "impresa funebre" che avrebbe plurimi agenti senza nessun requisito, e senza assistere ad alcuna riduzione dell'attuale numero di operatori. A riguardo risulta anacronistico riscontrare come gli strumenti di aggregazione aziendale, adeguatamente regolamentati, siano stati del tutto esclusi dal testo senza tenere conto che, laddove attuati e controllati, hanno nel tempo evidenziato i loro aspetti di valore e positività.

Pensare che "Tale ristrutturazione dovrebbe consentire in un arco di tempo limitato di ridurre il numero degli attuali operatori a circa la metà" e che ciò consenta di mantenere il numero di addetti regolari esistenti permettendo la emersione di almeno un terzo dell'attuale personale non regolarmente inquadrato, risulta utopistico in quanto, stando alle previsioni del DdL, non vi è alcuna precisazione in ordine a quali contratti di lavoro possano essere utilizzati ai fini dei requisiti degli operatori, con l'effetto che, mancando tale utile definizione (spesso presente nelle vigenti normative regionali), anche le aziende dotate di personale subordinato e stabilizzato sarebbero portate a licenziare e riassumere con strumenti flessibili meno tutelanti sia per la qualità e

puntualità degli interventi che per l'utenza finale. Più che una emersione di lavoro nero con ogni probabilità si assisterebbe ad un inquadramento diverso del già presente personale in forza (con in più il venir meno di personale subordinato a presidio delle c.d. "agenzie funebri").

Relativamente ai già citati "ATOC" è necessario approfondire la tematica evidenziando come risulti palese la primogenitura pubblica di tale proposta che, dopo anni trascorsi a generare e tutelare poco credibili aziende pubbliche operanti nel settore funebre (in spregio agli orientamenti resi dall'Antitrust, cit. Parere 23 maggio 2007 e beneficiando di posizioni di vantaggio derivanti da plurimi fattori), dopo essersi distratto dal gestire adeguatamente le strutture cimiteriali ad essa affidate, oggi avanza proposte in ordine all'istituzione di un nuovo e costoso meccanismo (definire "baraccone" pare offensivo ma sufficientemente esplicito) che, operando quale consorzio obbligatorio tra comuni, istituirebbe le autorità d'ambito e gli ispettorati per la vigilanza, generando nuove ed ulteriori poltrone con evidenti danni per i cittadini che finirebbero col pagare questa ennesima struttura pubblica attraverso l'introduzione delle plurime misure onerose previste nel DdL.

A riguardo si sottolinea come non è passata inosservata la manovra onerosa introdotta dal testo in titolo a danno dei cittadini che finirebbero col pagare 30€ ad operazione in più rispetto a quanto pagano oggi; tale ulteriore gabella peserebbe sulle tasche degli utenti dei servizi funebri portando ad un aggravio di oneri tale da convogliare nelle tasche del settore pubblico circa 100 milioni di euro all'anno. Va infatti evidenziato come tali importi, singolarmente di risibile ammontare (e dunque, agli occhi dell'opinione pubblica quasi invisibili), addiventano rilevanti se si considera che ogni anno in Italia decedono circa 600.000 persone e che tali oneri sarebbero altresì dovuti anche per le diverse operazioni connesse alle esumazioni, estumulazioni e varie operazioni cimiteriali.

La sintesi di tale previsione normativa potrebbe essere riassunta in una frase: "la tassa sul morto è servita alla cittadinanza".

Se si aggiunge che il DdL 1611 prevede che "i Comuni destinino una quota del gettito annuale della TASI, non inferiore al venti per cento in presenza nel suo territorio di cimitero avente caratteristiche monumentali, per garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione dei cimiteri", si rende ancora più evidente il disegno generale che tende ad individuare crescenti risorse per valorizzare e tutelare un sistema pubblico che oggi risulta sempre più indifendibile e che dovrebbe portare all'individuazione di alternativi strumenti e soluzioni anche gettando uno sguardo all'imprenditoria privata che da tempo chiede di accedere ad ambiti ancora retaggio di consolidati monopoli.

Se il DdL si preoccupa, sulla carta, di generare nuovi posti di lavoro, con ogni probabilità non si è adeguatamente ragionato sul fatto che, introducendo gli ATOC e sostituendo gli attuali gestori ed imprese che operano nei cimiteri, riducendo a 400 il numero degli operatori, si perderebbero posti di lavoro con un aggravio dei costi cimiteriali (ivi comprese le concessioni cimiteriali, già a livelli delle ville di lusso) che certamente aumenterebbero arrivando in determinate situazioni addirittura a raddoppiare.

Per quanto attiene gli altri capitoli del DdL riscontriamo positivamente il tentativo di recepire quanto di buono è stato nel tempo introdotto nelle diverse normative regionali in ordine alla possibilità di realizzare e gestire Case funerarie e Sale del commiato, differenziando per caratteristiche e servizi tali strutture. Purtroppo si registra con preoccupazione il tentativo di consentire (esempio art. 7 comma 1) che vengano realizzate "strutture di accoglienza nei cimiteri" svolgenti attività di osservazione sulle salme, attività che in altri passaggi del testo vengono affidati alle Case funerarie naturalmente incompatibili con i contesti cimiteriali, cosa che evidenzia ulteriormente la persistente sensazione che tale testo subisca una sollecitazione a tutelare interessi consolidati (e nuovi!) del settore pubblico già custode di monopoli ed agevolazioni non più attuali e sempre più discutibili.

Alla luce di tali evidenze non può accettarsi che attività proprie delle imprese funebri quali la gestione delle Case funerarie, vengano cedute a chiunque anche non esercente l'attività funebre così come il DdL prevede: oltre a risultare pericoloso e certamente penalizzante per l'utenza sotto un punto di vista qualitativo, tale previsione apre le porte ad una nuova ed ulteriore frammentazione rispetto a quella alla quale abbiamo assistito fino ad oggi. Attraverso operazioni

immobiliari ad hoc nascerebbero ulteriori attività di Case funerarie gestite da procacciatori di affari per aziende compiacenti senza alcuna tutela della qualità e sicurezza dei servizi e del tutto in spregio di quella pluralità di impresari funebri che, ad oggi, hanno intrapreso ingenti investimenti economici per dotarsi di tali strutture che, in una positiva ottica imprenditoriale, hanno consentito all'utenza di accedere a nuovi e qualificati servizi (che non sarebbero tali qualora tali strutture fossero gestite da soggetti extra settore).

Ulteriormente, il testo presenta plurimi elementi discutibili, sia sotto un punto di vista di stato civile miscelando compiti e funzioni, che sotto un punto di vista di competenze. Circa i controlli, ad esempio, da un lato si affida tale funzione alle ASL (dopo le fallimentari esperienze di qualche anno addietro oggi si ripropone lo stesso sistema da tempo abbandonato) per poi prevedere che tali funzioni possano essere affidate, secondo criteri che sarebbe interessante comprendere, agli "ATOC" che sono tutt'altra cosa. Con quale criterio ci sarebbe tale passaggio di competenze? Ci sembrano disposizioni nate per tentare di individuare alternative alla situazione di fatto senza avere ancora ben chiaro con quale criterio affidare e far svolgere queste importanti attività.

A riguardo va ugualmente evidenziato come all'ASL non dovrebbero essere affidate le funzioni di controllo per due motivi fondamentali: il primo è che l'autorità territorialmente competente è il Sindaco ed il secondo è che l'ASL viene investita di una funzione meramente amministrativa che non le compete.

Ciò detto, ferma restando la contrarietà alle individuate forme di gestione del DdL, riteniamo del tutto anacronistica la previsione di realizzazione di un forno crematorio per ogni territorio di ASL (con quali soldi verrebbero realizzati? Con quelli dei cittadini ottenuti con la "tassa sul morto"?).

Ugualmente criticabile, allorchè comprensibile attesi i problemi dei cimiteri dopo anni di fallimentare gestione pubblica, la previsione di far cessare le concessioni perpetue trasformandole a 99ennali: ogni valutazione sulla correttezza di tale previsione pare superflua anche se strumentale economicamente per chi, nelle previsioni del DdL, gestirà i cimiteri.

A riguardo pare opportuno sottolineare come di fatto l'ATOC diventerebbe padrona dei cimiteri disponendo, con propri criteri, se affidarne la gestione ad una impresa cimiteriale pubblica o privata, ad una società a partecipazione pubblica (attraverso un affidamento diretto ad una società cimiteriale pubblica o in house providing ad azienda speciale). Il rischio di assistere a clientelismi o affari "particolari" non è assolutamente da escludersi attese alcune passate esperienze.

Fortunatamente tale disposizione pare essere minata dalle recenti esternazioni della Commissione UE all'Italia che, evidenziando come "*i servizi pubblici locali mostrino segni evidenti di inefficienza (...) con ricadute negative sulle finanze pubbliche*" e come "*la stragrande maggioranza dei contratti è assegnata in house o con procedure analoghe*" sollecita il nostro Paese all'adozione di misure tali da garantire la rettifica di contratti che non ottemperano alle disposizioni sugli affidamenti in house, contestualmente sollecitando la rimozione delle persistenti restrizioni in materia di concorrenza. Almeno all'estero qualcuno si è accorto di determinate storture esistenti nel nostro Paese.

Pare infatti opportuno evidenziare come l'operatività degli ATOC non si limiterebbe solo alla gestione dei cimiteri ma, per espressa previsione del DdL, anche intervenendo in materia di polizia mortuaria; a riguardo si possono solo immaginare quali elementi di distonia potrebbero essere messi in atto atteso il duplice ruolo del pubblico che da un lato giocherebbe, in antitesi con gli auspici dell'Antitrust, sia la partita come arbitro che come giocatore.

A riguardo si rileva come, contrariamente agli obiettivi governativi di ridurre l'imbarazzante numero di aziende pubbliche nel nostro Paese, il DdL in titolo addirittura preveda di incentivarne la nascita di ulteriori, nonostante i risultati di gestione siano sotto gli occhi di tutti (risultati non solo economici ma anche qualitativi).

In ultima analisi, ribadendo che la presente risulta essere una sintetica e certamente non esaustiva disamina di un testo evidentemente inaccettabile sotto plurimi punti di vista, il DdL 1611 interviene con due misure distinte in materia di previdenza funeraria e cimiteriale e di riforma dell'attuale sistema fiscale.

In ordine alla previdenza cimiteriale ci si domanda come sia possibile introdurre un sistema tale da poter garantire ad un cittadino che, magari tra trent'anni, vi sia l'effettiva disponibilità dello spazio

cimiteriale da questi individuato e scelto in vita. Oggi i comuni stentano a poter garantire gli spazi cimiteriali nel medio periodo (addirittura spesso è impossibile sottoscrivere una concessione cimiteriale in vita), figuriamoci a distanza di anni. Il rischio è di fare da volano a contratti previdenziali che non saranno in grado di garantire l'oggetto della prestazione.

Relativamente alla riforma fiscale: negli ultimi tre Governi sono state presentate proposte confederali (condivise tra più rappresentanti del settore, pubblici e privati) che introducevano soluzioni che avrebbero portato a positivi risultati per l'erario, i cittadini e la concorrenza virtuosa.

In ossequio a quanto sollecitato dalla Commissione Europea relativamente all'introduzione di una aliquota IVA, la nostra proposta individuava un 10% di aliquota ed al contempo prevedeva l'innalzamento del tetto di detraibilità IRPEF a 7.500€ ivi comprendendo sia le spese per il funerale che per il cimiteriale (loculi, opere cimiteriali, etc). Il maggiore costo derivante dall'IVA (in definitiva sulle spalle dei cittadini) si sarebbe accompagnato ad una maggiore detrazione fiscale per questi ultimi per i costi funerari che – peraltro- avrebbe portato certamente ad una maggiore trasparenza in termini di fatturazione rispetto a quanto non accada oggi da parte delle imprese funebri meno virtuose. Accettando tale proposta lo Stato avrebbe agevolato i cittadini in un difficile momento quale è l'evento morte e, al contempo, avrebbe guadagnato dal maggiore gettito fiscale derivante dalle piene fatturazioni delle prestazioni funebri e cimiteriali e dalla seppur calmierata introduzione dell'aliquota IVA al 10%.

Tale proposta oggi viene snaturata da un intervento in seno al DdL 1611 che non solo non premia chi si astiene da comportamenti criticabili come la sottofatturazione dei funerali ma, contestualmente, penalizza ulteriormente i cittadini avviando l'introduzione di una aliquota IVA del tutto irrazionale considerato il risibile aumento del tetto di detraibilità IRPEF che il testo in titolo si propone di introdurre. Tale proposta pare in definitiva una azione di facciata per andare ulteriormente a pesare sulle tasche dei cittadini toccati da un evento morte senza alcun concreto vantaggio per quest'ultimo in termini di detrazione.

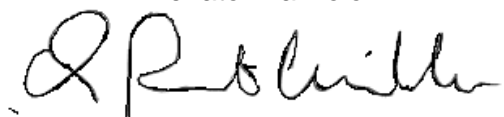
Quanto esposto in ordine al DdL 1611 evidenzia una pluralità di aspetti inaccettabili e perfettibili, sia per ratio che per obiettivi, che sottolineano platealmente come sia mancato quel prezioso confronto preventivo sul testo con le qualificate rappresentanze del settore che, peraltro, riferendoci alla presente FENIOF, mai è venuta meno al confronto costruttivo con il Legislatore ogni qual volta ci si è approcciati alle delicate tematiche di questo settore negli ultimi 50 anni.

Concludendo, stanti le suddette considerazioni riteniamo il DdL 1611 non migliorabile procedendo con il consueto strumento degli emendamenti mancando una adeguata base, per struttura ed impostazione a palese tutela principalmente degli interessi della compagine pubblica del comparto, tale da portare all'adozione di un adeguato e credibile testo di riforma del settore funebre e cimiteriale italiano.

Detto questo, ribadendo quanto detto in premessa, restiamo a disposizione per non far mancare il nostro ulteriore contributo laddove si dovesse decidere di discutere di un nuovo e diverso testo, attraverso l'istituzione di un tavolo di lavoro partecipato dalle vere rappresentanze del settore ed individuando le reali necessità del comparto e non solo di una parte di esso.

Grazie per l'attenzione.

Il Presidente Nazionale FENIOF
A. Renato Miazzolo



Il Segretario Nazionale FENIOF
Alessandro Bosi

