

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII Legislatura

12° Commissione Permanente Igiene e Sanità

Audizione afferente la Proposta di Legge

“Disciplina delle Attività Funerarie”
(rubricata al n. 1611 Atti Senato)

Roma, 9 giugno 2015

ASNAF & AS – Associazione Nazionale Attività Funebre e Assistenziale, nel perseguimento del proprio scopo sociale di tutelare i propri associati, per i quali è stata costituita, al fine di rappresentarli in ogni sede secondo necessità ed opportunità, alla luce delle gravissime e continue segnalazioni ricevute dagli operatori del comparto (i quali troppo spesso si trovano a subire concorrenza sleale da quei soggetti che, come appresso diremo, indebitamente risparmiano gli oneri che la legge imporrebbe), rilevata altresì la oramai improcrastinabile necessità della riforma dell'intero settore funebre, ha partecipato attivamente al tavolo di studi che ha portato alla formazione del disegno di legge in trattazione il cui impianto, invero, si basa sull'imprescindibile presupposto di salvaguardare la trasparenza del settore e, diversamente da quanto prospettato dagli interventi svolti sino ad ora, di tutelare libera iniziativa economica.

Ma andiamo con ordine.

È storia ben nota che sino all'innesto nel nostro ordinamento delle norme comunitarie sulla concorrenza, di diretta e “preminente”⁽¹⁾ applicabilità, la legge italiana difettò, sostanzialmente, di una normativa a tutela della concorrenza come “forma” del mercato.

Le sole norme *lato sensu* regolatrici della materia rimasero quelle da 2596 a 2601 del codice civile del '42. Ma si tratta(va) di norme riflettenti

¹ Il principio del primato del diritto europeo sui diritti nazionali dei singoli Stati membri dell'UE è stato sancito dalla Corte di Giustizia europea nella famosa sentenza *Costa v. Enel*, 15 luglio 1964 (C-6/64) disponibile su <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61964J0006:IT:HTML>.

una prospettiva meramente privatistica, 'indifferente' agli effetti *sul mercato* delle attività, negoziali e non, degli operatori.

La repressione della concorrenza sleale guarda(va) unicamente alla "idoneità" a danneggiare l'altrui [del concorrente soggetto passivo] azienda: non, appunto, il mercato. Ed anzi si può notare come le norme dell'ordinamento italiano, prima dell'innesto comunitario, fossero pur in ristretta prospettiva, utilizzabili per valutare gli effetti della condotta delle imprese sugli assetti dei mercati — e proprio nella prospettiva della 'dominanza', concetto antitrust per eccellenza —, fossero quelle poste dal legislatore corporativo.

Le norme del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (Trattato CEE)⁽²⁾, che colmarono anche nel nostro ordinamento, quella lacuna fondamentale, radicarono la tutela della concorrenza nella costituzione economica della Comunità (D. Gerber e J. Drexler, *ex multis*) e da qui in forza del principio dell'art. 11 Cost., anche nel nostro ordinamento (con diretta e "preminente" applicabili).

Per il diritto comunitario è **operatore economico** un qualsivoglia soggetto, pubblico o privato, che offre (indirettamente) beni o servizi sul mercato, anche se non ha istituzionalmente fine di lucro (direttiva 2004/18/CE; C. giust. CE, 23 dicembre 2009 C305/08, Conisma).

² Il Trattato CEE, firmato a Roma nel 1957, è entrato in vigore a partire dal 1° gennaio 1958. Questo trattato, rinominato Trattato istitutivo della Comunità Europea (TCE) a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht (1992), è stato successivamente modificato dai Trattati di Amsterdam (1997) e di Nizza (2001). Da ultimo, con il Trattato di Lisbona (2007), il TCE è stato ulteriormente e significativamente emendato, nonché rinominato Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).



ASNAF & AS

Associazione Nazionale Attività Funebre e Assistenziale

Nel delineare la portata di tale nozione, che comprende tutti i soggetti già “imprese” ai sensi della definizione fornita dal nostro Codice Civile, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato guarda agli effetti dei comportamenti economici di qualunque soggetto ⁽³⁾ che operi e prenda parte agli scambi su un determinato mercato ⁽⁴⁾.

Ciò vale quindi sia per i soggetti pubblici che per i privati.

Da tali presupposti è nata la granitica giurisprudenza che ha sancito che il mercato delle onoranze funebri ha caratteristiche spiccatamente commerciali per cui il “...relativo esercizio va lasciato al libero mercato ...” ⁵.

La liberalizzazione del mercato ha coinvolto l'intero territorio nazionale.

³ Caso A/396 “...in linea generale il diritto antitrust, da un lato, si applica pienamente a tutti i comportamenti economici dei soggetti (sportivi) dall’altro lato può interferire con le regole (puramente sportive) ove esse producano effetti sull’attività economica dei soggetti coinvolti...”

⁴ Cfr. Ghidini, Clarich, Di Porto “Concorrenza e Mercato” Giuffrè Editore 2012 Pag. 72

⁵ Sul punto, fra le innumerevoli, cfr. Consiglio di Stato Sent. n. 1323/2007, n. 7950/2006 laddove viene espresso chiaramente che “...Le onoranze funebri hanno un carattere spiccatamente commerciale, per cui il relativo esercizio va lasciato al mercato. Al limite, le onoranze funebri potrebbero essere ascritte ai servizi pubblici di rilevanza economica. Per questi, l'affidamento deve avvenire sul mercato, secondo i principi costituzionali e comunitari, di cui costituisce ora codificazione l'art. 113, t.u. n. 267/2000: e dunque o l'affidamento avviene a società in house, o a privati scelti con gara, o a società miste il cui socio privato sia scelto con gara. Tali regole, per la loro portata di principi desumibili dalla giurisprudenza comunitaria, dovevano ritenersi applicabili anche prima della loro formale codificazione, e dunque anche all'epoca di adozione della delibera comunale n. 30/2000 (la nota sentenza Teckal della Corte di giustizia CE, che ha stabilito i confini delle società in house, è anteriore al 2000: Corte giust. CE, 18 novembre 1999 n. 107/98).

A fronte dell'intervenuta liberalizzazione del settore, e ci riferiamo ora al settore dei servizi di onoranza e trasporto funebre, si è purtroppo dovuto registrare come la cronica incapacità delle amministrazioni comunali di esercitare la dovuta sorveglianza sugli operatori del settore, derivante spesso dalla totale mancanza di fondi ovvero dalla inerzia di diverse amministrazioni [pochissimi sono i controlli eseguiti all'atto del rilascio del permesso per l'esercizio dell'attività nonché, successivamente, nell'effettivo svolgimento dell'attività imprenditoriale], abbia consentito (e tutt'ora permetta) l'ingresso nel mercato di operatori che, violando sistematicamente le norme a tutela del lavoro, della salute e dell'impresa, effettuano i servizi a prezzi antiremunerativi per tutti gli imprenditori che, diversamente, operano nel rispetto delle normative vigenti.

La circostanza, oggettiva e incontrovertibile, è oltremodo gravosa nel settore funerario dove, come noto, l'incaricato del trasporto funebre è, secondo la normativa vigente, incaricato di pubblico servizio.

In questo senso il disegno di legge in discussione, disciplinando la tipologia di operatori privati cui è consentito svolgere attività funebre in impresa funebre strutturata, agenzia di impresa funebre, centro di servizi, ha fissato la loro attività su precisi requisiti di affidabilità, di formazione e, ci sia consentito, finalmente di professionalità.

La scelta, coordinata con l'allineamento delle aliquote Iva dell'intero settore e l'innalzamento della detraibilità delle spese funebri (e cimiteriali), è tesa a fare emergere il lavoro sommerso e combattere il problema dell'evasione fiscale che, di fatto, consente all'operatore di usufruire di

somme non dichiarate per pagare lavoratori non formati ed utilizzati “*a chiamata*” per il singolo servizio funebre.

Su questo ultimo e fondamentale aspetto ci concentreremo per meglio comprendere come tutto l’impianto normativo in discussione sia teso alla trasparenza del settore a tutela degli operatori e dei consumatori.

Invero, difatti, è bene rammentare che, diversamente da ogni altro settore, nell’ambito delle onoranze funebri il contatto fra domanda e offerta, e di ciò nessuno ha avuto cura di farne cenno, avviene in un momento in cui il consumatore (dolente) si trova in stato di alterata capacità decisionale e, pertanto, in posizione di debolezza.

Il tutto come accertato dal Giuri dell’Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria nella pronuncia n. 11/2010 (Presidente Prof. Paolo Spada) che ha correttamente inquadrato il dolente quale “ *un soggetto che, nell’imminenza di un evento grave come quello della perdita di una persona cara, deve necessariamente prendere decisioni fare delle scelte, valutare le diverse offerte del mercato. E’ difficile in queste condizioni di sofferenza decidere a ragion veduta, effettuare una scelta razionale*”.

Con l’ovvia conseguenza che è compito delle istituzioni quello di tutelare al meglio la libera scelta del dolente a tutela delle famiglie e, di converso, a tutela del mercato.

Proprio in questo senso deve essere letta l’introduzione della figura dell’agente funebre.

Soggetto che, diversamente da qualsivoglia diversa e strumentale interpretazione, si affaccia nel mercato, pur senza disporre dei requisiti strut-

turali dell'impresa funebre, in forza di regolare contratto di agenzia nonché in rappresentanza (art. 6) di impresa funebre.

Con l'effetto che i familiari sapranno sempre quali sono i soggetto che si stanno occupando dell'onoranza del proprio caro.

Cosa che, ci dispiace dirlo, oggi non avviene.

Dipoi il corretto la regolamentazione dell'agente funebre garantirà per il dolente la certezza di rivolgersi a soggetto specializzato e formato e senza che sia quindi più possibile la censurata pratica di accaparramento di clientela da parte di operatori abilitati al solo disbrigo pratiche e che, diversamente, svolgono l'intero servizio funebre avvalendosi di manodopera non in regola.

Non vi sarà quindi alcuna moltiplicazione di punti vendita di imprese funebri bensì, a tutto concedere, le innumerevoli insegne oggi operanti nel mercato sotto la dicitura "agente funebre" (pur non essendo agente di alcuno), saranno regolarizzate nell'alveo di un vero contratto di agenzia.

Ogni ulteriore commento guasterebbe.

La trasparenza del servizio, la tutela del mercato e delle imprese sono difatti il perno dell'impianto normativo che esplicitamente combatte, una volta per tutte, le paventate condotte aggressive delle imprese (cfr art. 6 comma 6° e 7°).

Nondimeno non si condividono le proposte di emendamento svolte dalla Confartigianato Imprese in relazione all'art. 4 del disegno di legge laddove, in controtendenza rispetto alle normative regionali, chiede la eliminazioni di tutti i presidi strutturali degli imprenditori a detrimento, ovvia-

mente dello scopo di tutela e trasparenza che, oggettivamente, è perno della riforma in discussione.

Del resto quelle Regioni che hanno sino ad ora inteso approvare una propria legislazione sul punto, si sono mosse nell'ottica della migliore regolamentazione del settore.

Ora, se pure è condivisibile tale scelta, pare altresì preferibile che la normativa sia la stessa in tutto il paese e ciò proprio alla luce di quanto fatto verbalizzare da altra associazione di categoria laddove viene evidenziato che, di frequente, il servizio funebre obbliga l'operatore a trasporti da regione a regione con l'ovvia conseguenza che una diversa legislazione territoriale comporta una maggiore difficoltà per il mercato (non si può difatti pretendere che l'operatore funebre conosca le diverse normative territoriali e si adegui a tutti i diversi presidi strutturali ivi indicati).

Giusta è quindi la scelta di una normativa unitaria nazionale la cui tempistica di applicazione (anche di tale aspetto pare che nessuno ne abbia voluto tenere conto) consentirà a chiunque voglia operare seriamente di adeguarvisi.

Stesso discorso per misure fiscali di cui all'art. 21 del DL laddove non vi è chi non veda come le stesse siano state previste a tutela della trasparenza del settore.

E difatti vi è incremento della detrazione fiscale ex art. 15 T.U.I.R. delle spese sostenute per i servizi funebri.

Sul punto, lette le considerazioni dimesse da altre associazioni di categoria, è bene sottolineare i dati oggettivi che caratterizzano il settore al fine di comprendere le scelte fatte.

Difatti in Italia a fronte di circa 600.000 decessi l'anno si registra un fatturato (ivi ricomprendendo le opere cimiteriali e lapidee) di circa 850 milioni di Euro.

Incrociando tali dati emerge che il costo pagato da ogni cittadino per servizio sarebbe oltremodo inferiore rispetto al minimo previsto dagli studi di settore.

Ma vi è di più.

Nell'ambito difatti di scelte già fatte da alcuni esponenti di codesta legislatura e che hanno proposto, a parziale modifica del TUIR, la possibilità di detrarre non solo le spese per il servizio funebre, ma anche quelle per le *“opere edili e lapidee cimiteriali e relativa accessoristica funebre”* (cfr art. 21 comma 1), vi sarà ulteriore incentivo per pretendere la fatturazione di ogni intervento. Si tratta invero di spese ingenti e che, nella gran parte dei casi, superano quelle del servizio funebre.

Vi è poi l'introduzione di una detrazione del premio assicurativo per i costi funerari nonché l'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto al 10% sui corrispettivi per i servizi funebri.

La norma, compatibile con la direttiva IVA, è scelta chiara e irreversibilmente tesa alla emersione di ogni evasione fiscale.

Nel merito si chiede che il testo venga emendato di 4 errori materiali come di seguito:

primo emendamento

Art. 7 comma 1:

“... Il trasporto di salma può avvenire, se richiesto dai familiari o dai conviventi, dal luogo di decesso all'abitazione di residenza o domicilio,

al deposito di osservazione del servizio mortuario sanitario, alla Casa Funeraria, alla sala del commiato e alla struttura di accoglienza del cimitero qualora ...”;

proposta di emendamento “... Il trasporto di salma può avvenire, se richiesto dai familiari o dai conviventi, dal luogo di decesso all’abitazione di residenza o domicilio, al deposito di osservazione del servizio mortuario sanitario, alla Casa Funeraria e alla struttura di accoglienza del cimitero qualora ...”.

Secondo emendamento:

articolo 7 comma 2°: “... Fatti salvi i casi di interesse giudiziario, qualora il decesso avvenga in abitazioni ritenute inadatte dal medico dell’ASL intervenuto e in difetto di scelta da parte di familiari o conviventi, la salma per disposizione del medico predetto è trasportata per l’osservazione presso il più vicino deposito di osservazione o servizio mortuario delle strutture all’uopo accreditate da soggetti svolgenti il servizio di trasporto funebre istituzionale ...”;

proposta di emendamento: “... Fatti salvi i casi di interesse giudiziario, qualora il decesso avvenga in abitazioni ritenute inadatte dal medico dell’ASL intervenuto e in difetto di scelta da parte di familiari o conviventi, la salma per disposizione del medico predetto è trasportata per l’osservazione presso il più vicino locale - di osservazione o al deposito del servizio mortuario delle strutture all’uopo accreditate da soggetti svolgenti il servizio di trasporto funebre istituzionale ...”.

Terzo emendamento

Art. 7 comma 3° "... Per i trasporti di salma il trasferimento deve avvenire, in modo da non impedire eventuali manifestazioni di vita, dal luogo di decesso ai locali di osservazione quali la Casa Funeraria, il servizio mortuario sanitario ...";

proposta di emendamento "... Per i trasporti di salma il trasferimento deve avvenire, in modo da non impedire eventuali manifestazioni di vita, dal luogo di decesso ai locali di osservazione quali la Casa Funeraria, il locale di osservazione del servizio mortuario sanitario ...".

Quarto emendamento

Art. 8 comma 6° "...Fatta salva la localizzazione delle Case Funerarie o comunque di strutture di accoglienza di defunti esistenti nei cimiteri o nelle loro adiacenze, alla data di entrata in vigore della presente legge, non è consentito realizzare case funerarie dentro i cimiteri. Laddove ne sia prevista la realizzazione nelle vicinanze di un cimitero, esse devono essere compatibili con le norme in vigore per quanto concerne le zone di rispetto cimiteriale";

proposta di emendamento "... Fatta salva la localizzazione delle Case Funerarie o comunque di strutture di accoglienza di salme esistenti nei cimiteri o nelle loro adiacenze, alla data di entrata in vigore della presente legge, non è consentito realizzare case funerarie e strutture di accoglienza di salme dentro i cimiteri e nelle zone di rispetto cimiteriale. Laddove ne sia prevista la realizzazione nelle vicinanze di un cimitero, esse devono rispettare le norme in vigore per quanto concerne le zone di rispetto cimiteriale...".

A disposizione per ogni necessità e chiarimento, porgo i miei più cordiali saluti.

Jorio Ronca

