



**sefit**

SERVIZI FUNERARI DI UTILITALIA  
PIAZZA COLA DI RIENZO 80/A  
00183 ROMA  
TEL +39 (0)6 90283171  
FAX +39 (0)6 62298447  
WWW.SEFIT.EU  
SEGRETERIA@SEFIT.EU

**sefit**

**servizi funerari italiani**

**AUDIZIONE  
PROPOSTA DI LEGGE  
“DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ FUNERARIE”  
(AS 1611)**

Roma, 3 febbraio 2016

***SEFIT (Servizi Funerari Italiani) è il settore di Utilitalia che ricomprende circa 50 soci, imprese principalmente pubbliche o miste, ma pure gestioni in diretta economia comunale, che operano sull'intera gamma dei servizi funerari: dalla operatività cimiteriale alla realizzazione e concessione di sepolture a privati, alla gestione di crematori, all'illuminazione elettrica votiva, ai trasporti ed onoranze funebri. SEFIT è radicata soprattutto nelle aree metropolitane e nei medio grandi Comuni. In termini di popolazione servita SEFIT rappresenta circa il 20% dei servizi cimiteriali e in termini di mercato poco meno del 5% dei servizi funebri.***

*Forte dell'esperienza sull'intero ciclo funerario, SEFIT è facilitata nel cogliere le interrelazioni tra le varie aree di operatività, individuando le criticità e proponendo soluzioni che ambiscono a tener conto degli effetti nei settori confinanti.*



## 1. Una valutazione sintetica dell'AS1611

### 1.1. La situazione consolidata del settore e i timidi e in gran parte inefficaci interventi di regolazione del mercato privato

Nell'ordinamento italiano i cimiteri appartengono esplicitamente al demanio comunale dal 1941 <sup>(1)</sup> e le loro gestioni sono pubbliche per legge, così come quelle degli obitori, dei depositi di osservazione, e di buona parte dei crematori <sup>(2)(3)</sup>. È sicuramente pubblico il servizio di illuminazione votiva sulle sepolture cimiteriali reso nel cimitero demaniale <sup>(4)</sup>.

Fino a pochi decenni fa anche i trasporti funebri sono stati pubblici spesso su base di privativa comunale. È solo dagli anni Settanta che progressivamente si consolida una tendenza alla privatizzazione del settore, dapprima con la distinzione tra accompagnamento ('pompa') e trasporto funebre, poi con quella di trasporto gratuito e a pagamento e infine con l'eliminazione della privativa comunale.

**L'ambito funerario è forse l'ultimo dei servizi di pubblica utilità che è ancora privo di una legge di settore.**

SEFIT è quindi fortemente favorevole all'approvazione della disciplina dell'attività funeraria, così come alla promozione di un mutamento radicale delle attuali, ed obsolete, modalità gestionali dei servizi pubblici cimiteriali.

Ringraziamo in particolare il Sen. Vaccari, così come ogni firmatario del Disegno di legge rubricato come AS1611, per l'attenzione che è stata posta per la soluzione di problemi atavici di questo settore.

Ringraziamo altresì la Relatrice e l'intera Commissione XII che hanno ritenuto di avere un quadro conoscitivo il più completo possibile e in piena trasparenza prima di legiferare <sup>(5)</sup>.

**Il disegno di legge, mantenendo salde le esigenze di trasparenza e di legalità, imprescindibili per chi opera nei servizi alla persona, esprime una visione unitaria del settore funerario ponendo risposte adeguate alle sue carenze e alle necessità imprenditoriali pubbliche e private.**

<sup>(1)</sup> R.D. 16 MARZO 1942, N. 262 (Approvazione del testo del Codice civile)

**Art. 822 (Demanio pubblico)** – Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti (c. nav. 28, 692); i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia (c. nav. 28, 692); le opere destinate alla difesa nazionale. Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico (823, 825; c. nav. 247, 248, 8631).

**Art. 823 (Condizione giuridica del demanio pubblico)** – I beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi (11453), se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano (c. nav. 30, 694).

**Art. 824 (Beni delle Province e dei Comuni soggetti al regime dei beni demaniali)** – I beni della specie di quelli indicati dal secondo comma dell'art. 822, se appartengono alle Province o ai Comuni (Cost. 1194), sono soggetti al regime del demanio pubblico.

Allo stesso regime sono soggetti i cimiteri e i mercati comunali.

<sup>(2)</sup> R.D. 27 LUGLIO 1934, N. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie)

**Art. 337** – Ogni comune deve avere almeno un cimitero a sistema di inumazione, secondo le norme stabilite nel regolamento di polizia mortuaria. Il cimitero è posto sotto la sorveglianza dell'autorità sanitaria, che la esercita a mezzo dell'ufficiale sanitario. I piccoli comuni possono costruire cimiteri consorziali.

**Art. 340** – È vietato di seppellire un cadavere in luogo diverso dal cimitero. È fatta eccezione per la tumulazione di cadaveri nelle cappelle private e gentilizie non aperte al pubblico, poste a una distanza dai centri abitati non minore di quella stabilita per i cimiteri.

**Art. 341** – Il Ministro per l'interno ha facoltà di autorizzare, di volta in volta, con apposito decreto, la tumulazione dei cadaveri in località differenti dal cimitero, quando concorrano giustificati motivi di speciali onoranze e la tumulazione avvenga con le garanzie stabilite nel regolamento di polizia mortuaria.

**Art. 343** – La cremazione dei cadaveri è fatta in crematoi autorizzati dal prefetto, sentito il medico provinciale. I comuni debbono concedere gratuitamente l'area necessaria nei cimiteri per la costruzione dei crematoi. Le urne cinerarie contenenti i residui della completa cremazione possono essere collocate nei cimiteri o in cappelle o templi appartenenti a enti morali o in colombari privati che abbiano destinazione stabile e siano garantiti contro ogni profanazione.

<sup>(3)</sup> L. 30 MARZO 2001, N. 130 – Art. 6, commi 1 e 2 (Programmazione regionale, costruzione e gestione dei crematori)

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni elaborano piani regionali di coordinamento per la realizzazione dei crematori da parte dei comuni, anche in associazione tra essi, tenendo conto della popolazione residente, dell'indice di mortalità e dei dati statistici sulla scelta crematoria da parte dei cittadini di ciascun territorio comunale, prevedendo, di norma, la realizzazione di almeno un crematorio per regione. 2. La gestione dei crematori spetta ai comuni, che la esercitano attraverso una delle forme previste dall'articolo 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. 3. ... omissis ...

<sup>(4)</sup> Sulla natura giuridica del servizio di illuminazione elettrica votiva vi sono stati numerosi pronunciamenti di Tribunali Amministrativi Regionali e del Consiglio di Stato e, anche recentemente, pareri dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (ora ANAC). I giudici, in modo pressoché concorde, ritengono che il servizio diretto ad assicurare la illuminazione votiva dei cimiteri rientri pacificamente tra i servizi pubblici locali (Consiglio Stato, Sez. VI, 7 aprile 2006, n. 1893) e, in particolare, assume la configurazione di concessione di pubblico servizio (TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 9 gennaio 2007, n. 4) quando la remunerazione del prestatore di servizi proviene non già dall'autorità pubblica interessata, bensì dagli importi versati dai terzi per l'utilizzo del servizio, con la conseguenza che il prestatore assume il rischio della gestione dei servizi in questione.

<sup>(5)</sup> Recentemente anche la Francia, Paese a noi vicino per tradizioni e cultura funeraria (la normativa italiana è di derivazione francese), prima di legiferare hanno avviato studi approfonditi, cui si rimanda (<http://www.senat.fr/rap/105-386/105-3861.pdf>). Buona parte delle analisi fatte nel Senato francese coincide con le idee portanti dell'AS1611.



*È un testo che potrà essere emendato e migliorato nel percorso parlamentare, probabilmente **sfronato di norme che hanno più il sapore regolamentare**, ma nessuna proposta di legge aveva – fino ad ora – individuato con tanta chiarezza il percorso per un assetto strutturale di medio e lungo periodo per questo settore.*

**Oggi il settore funerario è privo di una vera politica industriale, tema che questo DDL affronta con soluzioni moderne, in linea con altre esperienze europee, delle quali ne evidenziamo con forza la validità e l'efficacia.**

**Si è di fronte a scelte fondamentali**

**Il settore funerario italiano è a una svolta e una nuova legge è necessaria.**

**Nell'ambito funebre.** Manca una chiara perimetrazione dell'attività funebre e un suo riconoscimento sociale e gestionale, come legislativo. Si registra per converso un eccesso di operatori, spesso frutto di una struttura commerciale polverizzata, con forti tensioni per l'accaparramento dei funerali nei confronti di un'utenza che è parte debole nel rapporto. Con sempre maggiore frequenza si palesano infiltrazioni malavitose, racket del caro estinto e compravendita d'informazioni sui decessi nelle strutture sanitarie. Una normativa fiscale/contributiva troppo blanda e finitamente 'sociale' ha finito per alimentare generalizzate patologie, che devono essere combattute innanzitutto per via legislativa, senza lasciare che siano le Forze dell'ordine, con pochi strumenti, ad esercitare le azioni di contrasto. Solo recentemente l'**Autorità Nazionale Anticorruzione**, nell'aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione, ha preso atto del fenomeno e tracciate le prime linee d'intervento (vedasi aggiornamento con determinazione n. 12 del 28/10/2015, pagg. 49-50, paragrafo 2.2.4. *Attività conseguenti al decesso in ambito intraospedaliero*, in Allegato, in cui tra l'altro è auspicato un intervento specifico del legislatore: **"Nelle more di un auspicabile approfondimento, anche in sede legislativa, delle problematiche correlate a questa delicata fase collegata al decesso intraospedaliero e/o comunque alla gestione e utilizzo delle camere mortuarie ... omissis ..."**.

**Nell'ambito cimiteriale.** Come per altri servizi comunali, crescono le difficoltà economico-finanziarie, sia per la contrazione di entrate cimiteriali 'tradizionali' a causa della rapida crescita della cremazione, sia per effetto dei contenimenti di spesa determinati dalla *spending review*. I Comuni non hanno risorse sufficienti per tenere in piedi infrastrutture cimiteriali pluridecennali o secolari. La situazione si è acuita nell'ultimo decennio, anche per gli effetti del prolungarsi della grande crisi, che ha ridotto le possibilità di spesa 'cimiteriale' delle famiglie. Non è più possibile continuare con regole vecchie e inadeguate: si pensi ad esempio che la normativa sulla tumulazione è rimasta quella dei primi del Novecento, quando questa forma di sepoltura era prerogativa solo di benestanti e altolocati. Regole che potevano essere valide quando l'incidenza di tale forma di sepoltura era dell'1%, non ora che è nell'ordine del 30% e, in certe zone del Paese (al Sud), quasi totalitaria. O ancora con la cremazione che solo 30 anni fa era all'1% e ora è sopra al 20% come media del Paese, con zone del Nord dove si raggiunge il 70%.

**L'AS1611 cambia radicalmente la situazione e può essere il volano del cambiamento**

**Parliamo delle reazioni all'AS1611**

Venendo dopo una ricca serie di Audizioni non possiamo non rilevare che buona parte delle reazioni negative che si sono palesate anche su alcuni media di settore indicano chiaramente la resistenza da parte di segmenti dell'imprenditoria funebre a misure che incidano efficacemente sul generalizzato malcostume, il quale in molti contesti significa vera e propria illegalità, che caratterizza l'operato dei soggetti economici e di quelli che sono chiamati a controllarli. È per noi indicativo registrare che le critiche maggiori si sono concentrate sulla creazione di un efficace sistema di controlli, al posto delle vecchie attribuzioni ad una polverizzata e sempre più debole galassia di enti locali, e sulla revisione profonda dei meccanismi di contrasto all'evasione fiscale.

***Vorremmo solo credere che queste posizioni siano soprattutto legate al timore di perdere associati. Diversamente saremmo davanti ad un fronte organizzato di soggetti imprenditoriali che mal sopportano l'ingerenza' di principi di legalità nei loro quotidiani comportamenti.***

**Si è parlato di una nuova tassa sul morto!**

Tra le tante innovazioni contenute dall'AS1611, vi sono nuove regole e nuovi controlli sulle attività funebri e cimiteriali che sostituiscono quelli che oggi sono condotti con inefficacia o sono del tutto assenti. Molti operatori di settore si sono scagliati contro questa impostazione non volendo capire che ogni controllo efficace ha un costo, che concordiamo deve essere contenuto, ma esiste e deve essere coperto da tariffe adeguate.

**Venendo ad una più organica analisi riteniamo di porre l'accento sul alcuni temi che l'AS1611 affronta**

## 2. Il problema dell'attuale confusione tra competenze legislative statali e regionali

L'inadeguatezza del quadro normativo vigente è anche conseguenza di una incerta ripartizione della materia tra la potestà legislativa dello Stato, la potestà legislativa delle Regioni (e delle Province autonome) e la potestà regolamentare regionale e provinciale. Negli ultimi dodici anni si sono succeduti numerosi provvedimenti regionali (leggi e regolamenti!) che di fatto hanno innovato e modificato una legislazione statale vetusta, ancora orientata essenzialmente a finalità sanitarie e statistiche. Diverse innovazioni sono interessanti, altre creano confusione. Sia per chi trasporta un feretro da una Regione ad un'altra, sia per chi produce beni e servizi da vendere nel territorio nazionale, che trova mercati sempre più piccoli e complessi e quindi difficili da interpretare. E, infine, gli stessi cittadini che mal capiscono differenze normative talvolta veramente discutibili.

**È giunto dunque il momento di definire con chiarezza le attribuzioni dei diversi legislatori nel sistema delle fonti stabilito dall'articolo 117 della Costituzione, e lo stesso disegno di legge AS1611 potrebbe essere emendato per esplicitare nitidamente:**

- a) l'ambito materiale che deve essere ricondotto alle funzioni fondamentali dei Comuni (art. 117, comma 2, lettera p), con specifico riferimento ai servizi cimiteriali, nonché ai servizi necroscopici e di polizia mortuaria;
- b) i livelli essenziali delle prestazioni che debbono essere garantite (tramite i Comuni) a tutti e dovunque, in un "passaggio" della condizione umana così delicato e carico di significati (art. 117, comma 2, lettera m);
- c) il riparto di responsabilità tra legislatore statale e legislatore regionale nell'ordinamento delle professioni nel settore funerario (art. 117, comma 3), anche in raccordo con la potestà legislativa esclusiva statale per la tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lettera e);
- d) le altre decisioni che il legislatore statale rivendica a sé come potestà esclusiva, nell'ambito dell'"ordinamento civile" e della "tutela dell'ambiente", o come potestà legislativa di principio per la legislazione concorrente in materia di "tutela della salute" e di "governo del territorio".

**In questo modo, lungi dal comprimere l'autonoma responsabilità delle Regioni, se ne inquadra la potestà legislativa entro una prospettiva chiara e conforme alla Costituzione, anticipando positivamente il rischio di conflitti di competenza negativi per tutti, anzitutto per i cittadini-utenti e per gli operatori del settore. Inoltre si ritiene che diverse innovazioni introdotte dalla legislazione o regolamentazione regionale debbano essere recepite in norme cogenti e valevoli per l'intero Paese.**

## 3. L'adeguamento della normativa di settore agli indirizzi dell'Antitrust

Da quasi un ventennio l'AGCM è intervenuta a più riprese, sia valutando casi singoli, sia con segnalazioni a Governo e Parlamento, facendo emergere le carenze del sistema, le approssimazioni introdotte da norme poco coordinate e denunciando le incertezze e le negatività nelle quali sono chiamati ad operare i soggetti pubblici e le imprese.

**AS147 del 14/7/1998 – Regolamentazione dei servizi funebri** Ha cancellato la privativa nel trasporto funebre e individuato l'attività funebre come mercato libero, soggetto ad autorizzazione per operarvi. Afferma che il mercato funebre è per sua natura imperfetto, e dà l'indirizzo di eliminazione della privativa nel trasporto funebre – Art. 1 R.D. 2578/1925 e art. 19 D.P.R. 285/1990. La giurisprudenza italiana conferma con svariate sentenze tale orientamento.

**AS392 del 23/5/2007 – Affidamento dei servizi di gestione delle camere mortuarie ed obitoriali e dei servizi cimiteriali, ad imprese di onoranze funebri** Afferma che esistono 3 mercati soggetti a regole specifiche per le intersecazioni. Attività funebre, mercato libero ma assoggettato ad autorizzazione per operarvi almeno con licenza *ex* Art 115 TU.LL.PP.SS. e autorizzazione al commercio non alimentare, con divieto ad operare nei 2 mercati cimiteriale e necroscopico. Cimiteriale, separato proprietariamente dall'attività funebre, mercato nel quale AGCM auspica la concorrenza per l'esercizio dell'attività. Necroscopico, inteso come servizi dati fino alla verifica necroscopica, spesso, ma non sempre, coincidenti con la nozione di gestione di servizi mortuari di struttura sanitaria, proprietariamente distinto dall'attività funebre. Nell'attuazione pratica le Regioni hanno legiferato specificando che è d'obbligo la separazione proprietaria tra attività funebre e attività necroscopica (quindi separazione netta), obbligo di separazione societaria tra attività funebre e attività cimiteriale.

**AS1153 del 6/11/2014 – Sul codice delle at-** L'AGCM ha formulato alla Regione Campania le proprie osservazioni (AS1153) in merito ad alcuni aspetti restrittivi di disposizioni contenute nella legge regionale n. 12/2001, recante

---

<b>attività e delle imprese funebri della Regione Campania</b>	<p>“Codice delle attività e delle imprese funebri”, come modificata dalla L.R. 25 luglio 2013, n. 7. L’AGCM ha ritenuto l’assetto complessivo del settore delineato dalla L.R. n. 12/2001 e s.m.i. suscettibile di limitare ingiustificatamente l’iniziativa economica privata nella misura in cui alcuni requisiti richiesti appaiono sproporzionati e non giustificati rispetto a quelli previsti a livello statale. Secondo l’AGCM sono censurabili diverse norme campane, tra cui si ricordano:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) il subordinare l’esercizio di un’attività economica libera all’iscrizione nel registro regionale delle imprese funerarie e cimiteriali pone l’iniziativa legislativa in aperto contrasto con i principi di liberalizzazione posti dalla Direttiva Servizi e dal Decreto Legislativo n. 59/10;</li><li>b) vincoli organizzativi (come l’imposizione di un rapporto di lavoro continuativo con l’impresa) troppo rigidi sono suscettibili di restringere indebitamente l’accesso al mercato e in contrasto con il quadro normativo europeo e nazionale, orientato verso il definitivo superamento di tutti i vincoli che non siano strettamente giustificati, in un’ottica di proporzionalità, da interessi generali;</li><li>c) il coinvolgimento di operatori concorrenti in organi consultivi (Consulta e Osservatorio regionali) si pone in contrasto con il divieto di cui all’art. 18, comma 1, del Decreto Legislativo n. 59/10;</li><li>d) L’autorizzazione è da sostituirsi con la SCIA, per rendere compatibile la legislazione campana ai principi di libertà d’iniziativa economica.</li></ul> <p>L’AGCM specifica come l’attività funebre debba collocarsi all’interno del novero dell’attività economica libera.</p>
--	---

---

<b>AS1140 del 21/7/2014 – Comune di Torino – Affidamento del servizio di cremazione</b>	<p>L’AGCM si esprime in particolare sul caso di gestione di servizio pubblico locale in cui le infrastrutture essenziali/strumentali per erogarlo siano di proprietà di soggetto privato, giungendo alla conclusione che spetti al Comune, in base all’art. 6, comma 2 della L. 130/2001, la scelta tra una delle forme di gestione consentite dall’ordinamento, salvi eventuali diritti del soggetto proprietario a vedersi riconosciuto il valore del bene non ancora ammortizzato o, eventualmente, un canone di utilizzo per l’accesso.</p> <p>L’ACGM riconosce che il servizio di cremazione è un servizio pubblico locale di rilevanza economica e, in quanto tale, disciplinato dalle previsioni di cui all’art. 34, commi 20 e ss. D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella L. 17 dicembre 2012, n. 221, nonché dell’art. 13 D.L. 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, nella L. 27 febbraio 2014, n. 15, norme che, nel loro combinato disposto, prevedono una regolarizzazione dei modelli di gestione dei servizi, pervenendo alla conclusione per cui l’attuale affidamento diretto (così lo definisce l’AGCM), ove non regolarizzato, sia destinato ad essere travolto dall’effetto di cessazione automatica al 31 dicembre 2014.</p>
---	---

---

#### **È applicabile la nozione di mercato al settore funebre?**

Il settore funebre esprime condizioni fortemente connotate dall’anelasticità della domanda (la mortalità), dall’asimmetria informativa e dallo stato di necessità del cliente.

*Già la stessa Antitrust lo aveva scritto in sue segnalazioni al Parlamento: a suo giudizio si è in un ‘mercato’ vincolato e occorrono precisi strumenti normativi per regolarlo.*

**Appare quindi problematico voler insistere nell’uso di logiche e di strumenti astrattamente validi per un mercato perfetto in una situazione così antinomica e confusa che, al massimo, potrebbe esprimere un mercato, per così dire ‘imperfetto’, in cui evidentemente i vantaggi stanno tutti da una sola parte.**

*Affermare il contrario è un’operazione che, nel migliore dei casi, è di miopia politica, nel peggiore tesa a consolidare uno status quo a tutto svantaggio dei cittadini e di quella parte di operatori che vogliono stare nelle regole.*

**SEFIT sostiene pertanto la individuazione di tre precisi mercati: quello necroscopico, inibito totalmente a chi svolge attività funebre, quello cimiteriale pubblico in senso lato, dove concorrere per la gestione del mercato (e quindi SIEG) e infine quello funebre e cimiteriale residuale, che sono attività di mercato regolato.**

## 4. Analisi e proposte per i servizi funebri

**La prima ineludibile necessità riguarda la definizione della natura giuridica dei servizi funebri nel quadro legislativo europeo e nazionale.**

*Alcune associazioni di categoria, nelle audizioni presso la XII Commissione, hanno affrontato il tema richiamando i criteri di piena liberalizzazione dei servizi derivanti dalla normativa europea, o al contrario suggerendo la qualificazione del settore funebre come “servizio d’interesse generale, attinente alla salute pubblica ed alla pubblica sicurezza con preminenti aspetti di natura igienico sanitaria”, da cui dovrebbe derivare la necessità di una sorta di “pianta organica” degli operatori e la limitazione numerica di esercizi, così come accade nel settore farmaceutico.*

**SEFIT non è contraria a riconoscere per l’attività funebre svolta da privati, oltre che per quella svolta da pubblici, caratteristiche di servizio d’interesse generale, nella consapevolezza che l’intervento di importanti Comuni in questo settore trae origine e legittimazione proprio da questi peculiari caratteri. È altrettanto vero, però, che la soluzione indicata dall’AS1611, appare più coerente con la Direttiva servizi dell’UE (cosiddetta Bolkestein), come recepita nel nostro Paese con D.LGS. 26 MARZO 2010, N. 59 <sup>(6)</sup>.**

*Del resto la Direttiva servizi prevede nei “considerando” i trasporti funebri come in regime di libero svolgimento nell’Unione, e il provvedimento di recepimento nazionale esplicitamente cita le “pompe funebri” tra le attività cui si applica la normativa liberalizzatrice.*

*Per questo l’AS1611 si limita a disporre limitate, giustificate e non discriminanti barriere all’ingresso nel mercato funebre, anche in ossequio al recente parere dell’AGCM sulla normativa regionale della Campania, basate sulla presenza di dotazioni minimali strumentali, di personale (quantitativo e di formazione) e di doti di onorabilità specifiche, nonché ad esplicitare una regolazione particolare per le imprese pubbliche.*

**La responsabilità di sciogliere questo nodo è propria del legislatore nazionale, che – nel rispetto del diritto europeo e delle norme costituzionali – deve trovare l’equilibrio tra le ragioni del mercato – di un vero mercato, aperto, trasparente, di libera e leale concorrenza – e le specificità più evidenti di un settore che deve offrire servizi essenziali, con uno specialissimo rapporto con le primarie esigenze di ordine sanitario, con le garanzie giuridiche proprie dell’ordinamento civile, e con la doverosa tutela della dignità di ogni persona.**

*Siamo perfettamente consapevoli che da un settore economico in sostanza inesistente dal Dopoguerra, e quindi in poco più di 50 anni, la cura dei morti si è trasferita dal rapporto familiare e amicale a dei profes-*

---

<sup>(6)</sup> D.LGS. 26 MARZO 2010, N. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno)

Art. 1 (Oggetto e finalità)

1. Le disposizioni del presente decreto si applicano a qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione anche a carattere intellettuale.

Art. 2 (Esclusioni)

1. Le disposizioni del presente decreto non si applicano:

... omissis ...

b) alla disciplina fiscale delle attività di servizi;

c) ai servizi d’interesse economico generale assicurati alla collettività in regime di esclusiva da soggetti pubblici o da soggetti privati, ancorché scelti con procedura ad evidenza pubblica, che operino in luogo e sotto il controllo di un soggetto pubblico.

2. Le disposizioni del presente decreto non si applicano nei casi previsti negli articoli da 3 a 7 del presente capo.

3. Il Ministro per le politiche europee ed i Ministri interessati dalle disposizioni del presente decreto possono adottare uno o più decreti interministeriali ricognitivi delle attività di servizi che, in applicazione delle disposizioni del presente decreto, sono comunque escluse dall’ambito di applicazione dello stesso.

Art. 6 (Servizi di trasporto)

1. Le disposizioni del presente decreto non si applicano ai servizi di trasporto aereo, marittimo, per le altre vie navigabili, ferroviario e su strada, ivi inclusi i servizi di trasporto urbani, di taxi, di ambulanza, nonché i servizi portuali e i servizi di noleggio auto con conducente.

2. Ai fini del presente decreto, non costituiscono servizi di trasporto quelli di:

... omissis ...

d) pompe funebri;

... omissis ...

Art. 7 (Altri servizi esclusi)

1. Le disposizioni del presente decreto non si applicano:

... omissis ...

b) ai servizi sanitari ed a quelli farmaceutici forniti direttamente a scopo terapeutico nell’esercizio delle professioni sanitarie, indipendentemente dal fatto che vengano prestati in una struttura sanitaria e a prescindere dalle loro modalità di organizzazione, di finanziamento e dalla loro natura pubblica o privata;

... omissis ...

nisti: le imprese funebri, o meglio gli operatori funebri, perché la gran parte di questi non possiede le caratteristiche proprie d'impresa.

Da servizi propri sanitari e comunali, per motivazioni squisitamente igienico-sanitarie, e per molti versi in privata comunale (deposito di osservazione, obitorio, trasporto funebre, registrazioni di stato civile) o della sanità (servizi mortuari di struttura sanitaria, vigilanza igienico sanitaria), con modalità di erogazioni basiche, o ancora in cui la Chiesa aveva un ruolo determinante (cerimonialità funebre), la società italiana si è decisamente avviata verso nuovi soggetti e modi di erogazione di questo servizio.

**In questi anni la famiglia italiana che ha avuto un lutto non richiede più la sola garanzia di esecuzione del servizio, che è data per certa e acquisita, ma chiede nuovi servizi o trasformazione di quelli basici in altri di qualità.**

*L'imprenditoria funebre, negli ultimi anni, ha intercettato questi nuovi bisogni e fornisce:*

- maggiore qualità del servizio (carri funebri lussuosi e bare di classe, personale adeguatamente vestito e ben presentabile);*
- qualità nella presentazione del defunto (tanatocosmesi, casa funeraria, sala del commiato);*
- differenziazione rituale (funerali civili, riti funebri per tipologia di religione, ecc.);*
- rottura di tradizione (modalità innovative di cerimonie e di sepoltura, tipi di urne non tradizionali).*

**Esiste anche il rovescio della medaglia! Con l'aumento della quantità di risorse economiche destinate al funerale, parimenti, aumenta la competizione per poterselo assicurare. Nello stesso tempo registriamo un notevole ritardo del legislatore a comprendere l'evoluzione di questo mercato e l'incapacità di utilizzare strumentazioni proprie di altri settori per la sua regolazione.**

*Questo ritardo ha favorito il forte ampliamento della platea di operatori funebri, complice anche la liberalizzazione del commercio e una serie di norme regionali di settore per lo più inefficaci. Difatti, in poco più di un decennio, a fronte di un incremento di mortalità di circa l'8% (dai circa 555.000 decessi degli anni 2000-2001, ai 600.000 dell'anno 2013), la variazione percentuale del numero delle imprese funebri è stata quasi **dieci volte superiore**.*

Dalla rilevazione della Camera di Commercio di Milano, partita nell'anno 2000, le "POMPE FUNEBRI E LE ATTIVITÀ CONNESSE" su scala nazionale sono passate da 2.832 nell'anno 2000 a 5.030 nell'anno 2013, con un aumento del 78%.

Regione	Decessi (fonte ISTAT)			Numero imprese di pompe funebri e attività connesse (*)			Media Funerali/Mese per impresa funebre			Variazione imprese 2013-2000
	2001	2013	Var %	2000	2013	Var %	2000	2013	Var %	
TRENTINO – A.A.	8.164	8.892	9%	28	51	82%	24	15	-40%	23
PIEMONTE	48.622	50.077	3%	258	456	77%	16	9	-42%	198
VENETO	41.788	46.337	11%	234	366	56%	15	11	-29%	132
LIGURIA	21.874	21.861	0%	63	95	51%	29	19	-34%	32
LOMBARDIA	85.845	91.264	6%	423	625	48%	17	12	-28%	202
EMILIA ROMAGNA	46.346	47.763	3%	189	275	46%	20	14	-29%	86
VALLE D'AOSTA	1.286	1.287	0%	8	10	25%	13	11	-20%	2
FRIULI-VENEZIA GIULIA	13.487	14.222	5%	60	74	23%	19	16	-15%	14
<b>Totale Nord</b>	<b>267.412</b>	<b>281.703</b>	<b>5%</b>	<b>1.263</b>	<b>1.952</b>	<b>55%</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>-32%</b>	<b>689</b>
LAZIO	47.927	54.314	13%	232	494	113%	17	9	-47%	262
TOSCANA	41.043	42.185	3%	127	229	80%	27	15	-43%	102
UMBRIA	9.420	10.124	7%	37	62	68%	21	14	-36%	25
MARCHE	14.923	16.870	13%	107	157	47%	12	9	-23%	50
<b>Totale centro</b>	<b>113.313</b>	<b>123.493</b>	<b>9%</b>	<b>503</b>	<b>942</b>	<b>87%</b>	<b>19</b>	<b>11</b>	<b>-42%</b>	<b>439</b>
SARDEGNA	13.821	15.216	10%	62	175	182%	19	7	-61%	113
BASILICATA	5.248	5.962	14%	37	100	170%	12	5	-58%	63
SICILIA	45.684	49.641	9%	183	441	141%	21	9	-55%	258
PUGLIA	31.659	35.933	14%	148	334	126%	18	9	-50%	186
MOLISE	3.275	3.561	9%	27	59	119%	10	5	-50%	32
CALABRIA	16.981	18.766	11%	185	327	77%	8	5	-37%	142
CAMPANIA	45.614	52.234	15%	269	458	70%	14	10	-33%	189
ABRUZZO	12.240	14.415	18%	155	242	56%	7	5	-25%	87
<b>Totale Mezzogiorno</b>	<b>174.522</b>	<b>195.728</b>	<b>12%</b>	<b>1.066</b>	<b>2.136</b>	<b>100%</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>-44%</b>	<b>1.070</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>555.247</b>	<b>600.924</b>	<b>8,23%</b>	<b>2.832</b>	<b>5.030</b>	<b>77,61%</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>-39%</b>	<b>2.198</b>

Gli effetti sono sotto gli occhi di tutti:

- a. **PROCACCIAMENTO DEI FUNERALI**, in particolare in strutture sanitarie e case di cura o di riposo, in parte su stimolo di operatori funebri e in parte su richiesta di operatori sanitari;
- b. **EVASIONE FISCALE E CONTRIBUTIVA**;
- c. **INCREMENTO DI INFILTRAZIONI MALAVITOSE**, poiché le imprese funebri sono spesso viste come “lavatrici” ideali di denaro sporco.

#### L'inefficacia delle soluzioni tradizionali

Segnaliamo tuttavia come le risposte ‘storiche’ dei pubblici poteri alle anomalie del mercato funebre siano state non solo limitate geograficamente, ma anche insufficientemente efficaci su scala nazionale:

##### a) INTERVENTO DIRETTO GESTIONI PUBBLICHE

1. Soprattutto al Nord e al Centro Italia, dapprima con gestioni in economia diretta e poi con municipalizzate e ora con società di capitali, per svolgere azioni di calmiera e di moralizzazione. L'esperienza, positiva e apprezzata dalla cittadinanza, si ferma all'inizio degli anni Duemila per le limitazioni alle nuove municipalizzazioni. Il numero di gestioni pubbliche è inferiore alle cinquanta in tutto il Paese, presenti soprattutto nei medi e grandi Comuni. Il segmento di mercato pubblico è inferiore al 5% del totale nazionale, quando ad esempio in Francia la sua dimensione è oltre il 20%;
2. Intervento pubblico spesso osteggiato dall'imprenditoria privata, che lamenta la doppia funzione (così si è espresso anche l'Antitrust) di Comune regolatore/controllore e di concorrente (in particolare per le gestioni in economia diretta);
3. Gestioni pubbliche sempre più in crisi d'identità e con forti condizionamenti dati dai noti provvedimenti sulla *spending review*, sul taglio del personale, sulla razionalizzazione delle partecipate;
4. In alcune Regioni vi è un intervento del sociale (Pubbliche assistenze, Confraternite), anch'esse viste come dall'imprenditoria funebre privata come concorrenti privilegiati dalle norme che li favoriscono;

##### b) INTERVENTO INDIRETTO CON AZIONI DI CALMIERAMENTO PREZZI (con convenzioni e accordi con imprenditoria funebre locale)

1. Accordi che, di fatto, intervengono nel segmento base del servizio, creando lo zoccolo di prezzo per chiedere alle famiglie cifre più elevate per funerali anche leggermente diversi;
2. Alcune iniziative (che in questo periodo hanno ripreso vigore per effetto della grande crisi economica) non hanno sortito gli effetti sperati, soprattutto per differenze di vedute tra segmenti diversi d'imprenditoria funebre privata, che soffrono condizionamenti di prezzo.

#### Le soluzioni che andrebbero perseguite

**Occorre definire una politica industriale per il settore funebre italiano non semplicemente orientata a garantire margini all'imprenditoria, ma anche a tutelare le famiglie nel momento del bisogno**

- 1) **Servono strumenti di tutela dei cittadini, indifesi in occasione di un lutto**, quali la conoscenza del prezzo, la certificazione dei beni utilizzati (le bare) e degli operatori, la loro formazione, maggiore trasparenza, garanzie di onorabilità di chi opera, strutture commerciali chiare, ecc.. Questo comporta un **deciso intervento nel settore funebre, per strapparli alle mani della pura speculazione e farlo camminare sulle gambe della sana imprenditorialità, con l'individuazione di politiche di medio termine che favoriscano le aggregazioni, l'emersione del sommerso sia in termini di lavoro nero sia di fatturato.**
- 2) **Vere garanzie per i consumatori ed efficacia del sistema sanzionatorio. Le previsioni dell'attuale testo dell'AS1611, ancora troppo deboli, sono da migliorare.**
- 3) **A nostro avviso il nucleo indifferibile di questa legge è una decisa azione di lotta all'evasione sia reddituale, sia contributiva, agendo su meccanismi premianti per le imprese funebri sane, creando un contrasto tra**

**l'interesse del cittadino a chiedere l'integrale fatturazione dei beni acquistati e il venditore che ha, invece interesse a sottofatturare.**

*Ridurre fortemente il sommerso determina parallelamente la minore disponibilità di somme in nero e quindi minori disponibilità di denaro per "comperare" informazioni sui decessi, abbattendo di fatto il sistema di procacciamento dei funerali. E quindi occorre:*

- **Elevare fino a 7.500 euro a funerale la somma delle fatture soggette a detraibilità al 19%, portando al 75% l'importo conteggiabile, a fronte del 50% già previsto dall'AS 1611.**

*Ma anche obblighi di utilizzo di contratti regolari nelle assunzioni, con minimi specifici di personale assunto per impresa, vigilanza rafforzata e svolta da personale specializzato e motivato; Alcuni lamentano che caleranno i soggetti autorizzati ad operare. Ed è vero. Nel frattempo aumenteranno le persone regolarizzate al lavoro. Sarà riportato alla luce del sole personale che oggi opera in zone grigie, per usare un eufemismo!*

*Nelle esemplificazioni di Federcofit, in audizione presso questa Commissione in data 10 giugno 2015, si afferma che il prezzo di vendita medio di un servizio funebre, in Italia (presumiamo nel 2014, ultimo anno concluso) è di 3.500 euro. Secondo gli studi di settore elaborati dall'Agenzia delle Entrate e di pubblico dominio riguardanti l'attività funebre <sup>(7)</sup>, risulta per l'anno 2009 (ultimo dato da noi consultato) una media di prezzo per funerale pari a 2.271 €. Si ha ragione di ritenere che negli anni (dal 2009 al 2014), complice la crisi economica, il prezzo di vendita medio del funerale si sia abbassato, o al massimo sia rimasto fermo.*

*Se corrispondesse al vero quanto dichiarato da Federcofit, ripreso da stampa nazionale e non smentito dall'associazione interessata, vi sarebbe quindi un'evasione fiscale per ogni funerale di almeno € 1.229. L'evasione fiscale nel settore funebre ipotizzata dalla stessa Federcofit è quindi rilevante, mancano però dati statistici ufficiali su cui ragionare e questo denota ancora una volta l'opacità di questo settore.*

- **Rivedere integralmente i criteri di applicabilità dell'IVA, portando l'intero settore, ad alta intensità di manodopera – indipendentemente dalla forma di gestione – dall'attuale miscela di operazioni in parte esenti, in parte ad aliquota ridotta e in parte ad aliquota intera, dappertutto ad aliquota ridotta del 10%, necessariamente unita all'elevazione del tetto di detrazione per spese funebri.**

*A titolo informativo si segnala che a livello di UE i servizi funebri ordinariamente sono assoggettati a IVA, raramente sono esenti (si rimanda alla tabella di raffronto allegata). Anzi Paesi che come l'Italia hanno affrontato recentemente manovre economiche correttive (ad es. Spagna) hanno dovuto elevare l'IVA alla aliquota ordinaria. Ci permettiamo di contestare le stime di aumento di prezzo dei funerali derivanti dall'esenzione ad aliquota ridotta IVA, presentate in sede di audizione da Federcofit, che nel documento in atti ha scaricato l'intero aumento di Iva sull'utenza, senza conteggiare la detrazione di IVA a monte.*

*Secondo i calcoli di SEFIT, considerando il recupero dell'IVA a monte, l'effettivo aumento di prezzo dei servizi funebri per i quali l'IVA passa al 10% è stimato al 4,3% circa, con leggere variazioni dipendenti dall'incidenza degli acquisti da terzi sul fatturato. E, si aggiunge, che non c'è migliore momento dell'attuale per fare il passaggio dell'IVA al 10%, perché parte dell'aumento, in periodo di crisi economica, è assorbito dagli operatori e parte dagli acquirenti, che hanno una particolare attenzione al contenimento dei prezzi. Questo è l'effetto avutosi ad es. in Spagna. Si evidenziano poi i benefici effetti, sui prezzi finali all'utenza, del calo di aliquota IVA per cremazioni e operazioni cimiteriali svolte in regime d'impresa (che passa in base all'AS1611 dal 22% al 10%). È del tutto ovvio che il dare e l'avere per l'Erario deve essere tenuto in debito conto e per il complesso di questa manovra. **E che occorre che il Parlamento finanzia adeguatamente questo provvedimento.***

- 4) **Occorre intervenire anche per contenere l'evasione fiscale e contributiva nel settore parallelo della edilizia cimiteriale.**

Sono ancor oggi sostanzialmente fuori controllo i campi dell'edilizia cimiteriale, dell'attività lapidea e marmorea, accessoristica cimiteriale, ecc., in molti casi collegati all'impresa funebre, che esprimono – per la sensazione

<sup>(7)</sup> Ci si basa sui dati noti, desunti dalla Nota metodologica dello studio di settore VG55U, corrispondente a servizi di pompe funebri e attività connesse, concernenti l'anno 2009. Si sono considerati unicamente gli apporti dei cluster 1, 5, 6, 7. È stato escluso il cluster 2, in quanto riporta miscelazione di fatturato con l'attività marmorea. Si è escluso il cluster 3, in quanto riguarda imprese che svolgono prevalentemente servizi cimiteriali. Si è escluso il cluster 4, poiché si tratta di imprese che vendono servizi alle altre imprese funebri.

I dati ricavati dallo studio VG55U, per i cluster considerati, concernono 4.005 imprese censite.



che deriva dalla nostra conoscenza del settore – un'evasione fiscale e contributiva più rilevante del settore funebre, quest'ultimo oggetto da diversi anni di verifiche degli Organi preposti.

- 5) **Urge inoltre dare dignità ad un settore spesso bistrattato e mettere in moto investimenti destinati a realizzare o riconvertire strutture per la cerimonialità funebre, quali sono le case funerarie e le sale del commiato.**
- 6) **Riteniamo infine importante l'intervento nel settore funebre delle partecipate pubbliche o miste, le quali – ricordiamo – operano per le finalità istituzionali di salvaguardia della popolazione di riferimento. Difatti è anche attraverso l'azione moralizzatrice e calmieratrice delle imprese funebri pubbliche che si attenuano le situazioni di mercato imperfetto rilevato.**

*È di questi giorni (20/1/2016) l'approvazione da parte del Governo, in prima lettura, degli schemi di decreti attuativi della cosiddetta legge Madia (L. 7/8/2015) tra cui i testi unici sui servizi pubblici locali e sulle partecipate. È quindi necessario rivedere parte del testo dell'AS1611 per adeguarlo ai nuovi principi normativi ormai imminenti.*

**Analogamente il terzo settore dovrà mutare i propri comportamenti, alla luce delle norme che sono ormai in dirittura d'arrivo in Parlamento.**

**La stella polare in ambedue i casi è la garanzia di effettiva parità di condizioni per operare da parte di imprese funebri a partecipazione pubblica, o imprese sociali e imprese funebri private, altrimenti si incorrerebbe in possibili rilievi dell'AGCM.**

## 5. Analisi e proposte per i servizi cimiteriali

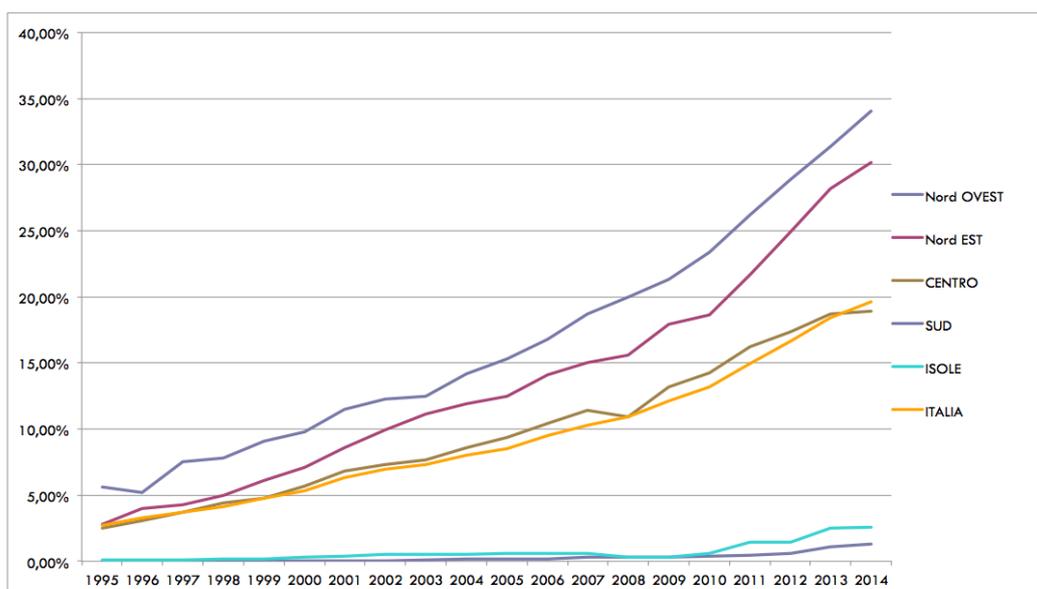
- 1) Nel settore cimiteriale vi sono cambiamenti duraturi della società italiana che portano a nuove domande di servizio, sia per **l'evoluzione della scelta cremazionista** (vds. Tav. 1 e 2) – **la cremazione oggi ha superato il 20% medio in Italia, ma con zone del Paese con oltre i 2/3 delle scelte** – sia per effetto del cambiamento di costumi e tradizioni, accentuati dalla congiuntura economica: **si comperano sempre meno loculi e tombe!** E quindi ai cimiteri mancano risorse sia per investimenti che per la gestione.

Tav. 1 – Crescita della cremazione in Italia. Anni 1995-2014

anno	cremazioni	Impianti	% su dec.	decessi	<u>Cremaz/imp</u>
1995	15.436	31	2,78%	555.203	498
1996	18.334	31	3,29%	557.756	591
1997	21.233	32	3,76%	564.679	664
1998	23.941	32	4,15%	576.911	748
1999	27.487	34	4,81%	570.928	808
2000	30.167	35	5,38%	560.241	862
2001	34.758	36	6,34%	548.254	966
2002	38.691	36	6,94%	557.393	1.075
2003	42.909	38	7,32%	586.468	1.129
2004	43.834	39	8,02%	546.658	1.124
2005	48.196	43	8,50%	567.304	1.121
2006	53.013	44	9,50%	557.892	1.205
2007	58.554	45	10,26%	570.801	1.301
2008	63.611	45	10,87%	585.126	1.414
2009	71.898	50	12,15%	591.663	1.438
2010	77.379	53	13,17%	587.488	1.460
2011	87.871	56	14,81%	593.404	1.569
2012	101.842	58	16,62%	612.883	1.756
2013	110.712	63	18,43%	600.744	1.757
2014	117.959	66	19,71%	598.364	1.787

(Fonte SEFIT)

Tav. 2 – Crescita della cremazione in Italia. Trend per macro aree territoriali Anni 1995-2014



- 2) **La vetustà delle norme di polizia mortuaria (di fatto vecchie di quasi un secolo), i problemi di bilancio degli enti locali (spending review sia per gestione corrente sia per investimenti), i condizionamenti per la gestione**

**del personale, hanno messo in crisi le forme di gestione dei cimiteri, da quelle in economia diretta nei piccoli e medi centri, alle società partecipate nei grandi.**

**È necessario intervenire rapidamente per ricondurre il tutto entro un quadro di certezza legislativa e di compatibilità economica e quindi:**

**a) AFFRONTARE PRIORITARIAMENTE IL TEMA DELLE RISORSE NECESSARIE A GARANTIRE I SERVIZI**

1. È impossibile garantire, in molti casi in perpetuo, servizi qualitativi adeguati a chi ha pagato, e forse nemmeno il giusto, uno o due secoli or sono <sup>(8)</sup>. Ineludibili a questo punto **la revisione dei sistemi contabili e tariffari di settore, la eliminazione della perpetuità delle concessioni cimiteriali più antiche, e l'attribuzione di parte del gettito proprio comunale per coprire i costi indivisibili cimiteriali;**
2. Occorre assicurare il **mantenimento dei cimiteri monumentali** con risorse diverse da quelle dell'ordinaria gestione dei cimiteri.

**b) DEFINIRE REGOLE CERTE ALL'INTERVENTO PRIVATO NEL SETTORE**

1. Nell'ultimo ventennio si sono diffuse esperienze di *project financing* cimiteriale, con modalità amministrative discutibili e con scarse tutele al termine del periodo della concessione, quando consistenti oneri si riversano su Enti Locali senza la quota di risorse economiche e finanziarie in misura corrispondente;
2. Ancor più recentemente, con le difficoltà finanziarie comunali, si avvertono pulsioni di imprenditori privati per il superamento di ogni vincolo anche normativo esistente, come la demanialità cimiteriale, ma anche la garanzia di mantenimento della memoria collettiva, che è insita nel ruolo del cimitero.

**c) AVVIARE LA RAZIONALIZZAZIONE DEI TERRITORI E DELLE GESTIONI CIMITERIALI GIÀ PREVISTE PER LE LEGGE**

1. Sono già obblighi di legge:
  - l'esercizio associato delle funzioni fondamentali comunali, tra le quali si hanno quelle necroscopiche e cimiteriali <sup>(9)</sup>;
  - la razionalizzazione dei servizi delle aree metropolitane e delle ex Province <sup>(10)</sup>;
  - le previsioni di riorganizzazione delle partecipate locali e dei servizi pubblici locali <sup>(11)</sup>.
2. Le norme recentemente intervenute, o ancora in discussione in Parlamento, consigliano di **modificare talune parti dell'AS1611 richiamando i recenti indirizzi legislativi sulle modalità di gestione sovracomunale previste per i servizi pubblici locali di interesse economico generale**. In particolare ci si riferisce al TU sui servizi pubblici locali.

**d) INDIVIDUARE CHI PUÓ INCIDERE CONCRETAMENTE NELLA ALTERAZIONE DEL MERCATO PER POSIZIONE DOMINANTE**

Contrariamente a quanto succede in altri settori, in quello funerario **non è il monopolio cimiteriale a incidere sul mercato in concorrenza, ma l'attività funebre a incidere sui mercati in concorrenza ed in monopolio collaterali.**

Difatti l'impresario funebre ha un ruolo di "monopolista di fatto" che tende a massimizzare la rendita di posizione che deriva dal suo primo contatto (esclusivo) e nel momento del bisogno con persone dolenti, spesso incapaci di tutelare i propri interessi, certamente in possesso di asimmetria informativa.

Contatto che si cerca con ogni mezzo, lecito o illecito.

<sup>(8)</sup> Di recente si è consolidata giurisprudenza nettamente favorevole alla possibilità di trasformare concessioni perpetue in concessioni a tempo determinato: Consiglio di Stato, Sez. V, 10 febbraio 2015, n. 68.

<sup>(9)</sup> Art. 19 L. 7 agosto 2012, n. 135, di conversione del D.L. 6 luglio 2012, n. 95). La norma si caratterizza per essere intervenuta sostanzialmente sull'assetto dettato dall'art. 16 del D.L. 95/2012, che prevede la gestione associata di funzioni e servizi comunali, di razionalizzazione delle piccole gestioni (Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti ovvero 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a Comunità montane). È rimessa in capo alle comunità locali la scelta della propria forma associativa e non è imposto il modello organizzativo.

<sup>(10)</sup> Cosiddetta Legge Del Rio L. 7 aprile 2014, n. 56.

<sup>(11)</sup> È indirizzo specifico dei decreti delegati previsti dalla Legge 7 agosto 2015, n. 124 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", nei termini di cui all'art. 16, di cui alla lettera m) del comma 1 dell'art. 18, nonché delle lettere d) ed i) del comma 1 dell'art. 19.

1) **Introdurre norme per ottimizzare la gestione cimiteriale <sup>(12)</sup> a livello di ambiti territoriali sovracomunali.**

Occorre prevedere che i servizi pubblici cimiteriali siano gestiti da una dimensione sovracomunale, prevista per i servizi pubblici locali di interesse economico generale <sup>(13)</sup>. Un Ente di governo di area vasta. La gestione possibile su scala inferiore, ma sempre sovracomunale.

*SEFIT ritiene che si debba cogliere l'occasione data dalla riforma di settore, assieme alla riorganizzazione delle partecipazioni societarie pubbliche e agli obblighi di aggregazioni operative, per una profonda modernizzazione del tessuto cimiteriale italiano. Così facendo si porrebbero le basi per una razionalizzazione del sistema cimiteriale italiano (poco meno di 16.000 cimiteri, gestiti da oltre 6.000 entità nelle più diverse forme).*

*Nei fatti ciò significa ridurre significativamente la numerosità dei gestori, ottenendo insieme economie di scala e omogeneizzazione regolamentare e tariffaria tra territori contigui, e per i cittadini una maggiore sicurezza di disporre di tombe quando necessitano.*

2) **Favorire la diffusione del servizio di cremazione in aree oggi poco servite, come il Sud Italia** (sia attraverso strumenti normativi, sia favorendo gli investimenti). È di particolare interesse l'idea contenuta nell'AS1611 di

standard nazionali per la localizzazione dei crematori, che da un lato garantiscano una maggior facilità per le popolazioni ad accedervi e dall'altro una gestione più efficiente, calibrata su bacini ottimali di 4.000 defunti/anno, cioè la media europea, permettendo anche il loro sostentamento economico.

Italia. Localizzazione di crematori in esercizio. Anno 2014



3) **Eliminare la perpetuità delle concessioni cimiteriali esistenti** attivando, insieme, politiche di recupero del patrimonio cimiteriale già costruito. Si ottiene così una riduzione dello stock di nuovo capitale investito per abitanti. È in sostanza la stessa politica di recupero dei centri storici avviata per le città.

<sup>(12)</sup> Inteso come somma di servizio cimiteriale, cremazione, illuminazione votiva.

<sup>(13)</sup> L'art. 3 bis D.L. 138/2011 disciplina l'organizzazione territoriale per "ambiti territoriali ottimali" quanto meno di livello provinciale (fatte salve motivate esigenze di natura socio-territoriale) dei SPL, rimettendone la perimetrazione alle Regioni e prevedendo, peraltro, che sia il costituendo Ente di Governo ad esercitare le funzioni amministrative di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo.

- 4) **Curare il marketing cimiteriale**, attraverso azioni di rimessa in gioco del ruolo tradizionale del cimitero, non solo memoria storica di una collettività, ma luogo di frequentazione e valorizzazione culturale e, ove vi siano le condizioni, turistica dei luoghi meritevoli.
- 5) **Introdurre soluzioni che agevolino la vendita di servizi cimiteriali a prezzi più accessibili.**  
Questo con la riduzione della durata delle concessioni, la possibilità sull'intero territorio nazionale della tumulazione areata – già presente in sei regioni e tra le più popolate d'Italia – tecnologia nettamente più efficace per la scheletrizzazione di quanto faccia la tumulazione stagna, facilitazioni di pagamento, previdenza funebre e cimiteriale, semplificazione effettiva, maggior ricorso all'informatizzazione dei processi. Parallelamente sono necessarie modifiche dei sistemi di contabilizzazione dei proventi e dei costi correlati, necessariamente da "spalmarsi" in più esercizi.
- 6) **Produrre una forte azione di stimolo della domanda di manutenzione cimiteriale, in particolare privata**, con l'estensione delle detrazioni fiscali, oggi valide per la casa e gli arredi, anche per la ristrutturazione di tombe, con un favorevole effetto come volano di attività sia sul mercato edile sia marmoreo, sia infine per contrastare l'abbandono manutentivo dei sepolcri privati. Senza dimenticare l'effetto anti-evasione.
- 7) **Introdurre anche in Italia lo strumento della previdenza funebre e di quella cimiteriale**, che ha dimostrato tutta la sua validità specie in Spagna, in Francia e in altri Paesi, nell'attuale situazione di crisi economico-finanziaria delle famiglie.
- 8) **Rivedere il sistema fiscale di settore**, allineando tutte le operazioni che vi si svolgono all'aliquota IVA ridotta del 10%, indipendentemente dalla natura del soggetto che le compie, ma contemporaneamente estendere la detraibilità fiscale a beni e servizi dell'attività lapidea e marmorea, come pure di manutenzione cimiteriale, in cui sussistono oggi consistenti aree di evasione.
- 9) **Riconoscere esplicitamente che una parte del gettito proprio comunale**, secondo le scelte proprie di ogni Comune, serva alla copertura dei costi cimiteriali indivisibili. Per i cimiteri monumentali, che hanno costi manutentivi e di gestione notevolmente superiori a quelli degli altri cimiteri tradizionali, necessita garantire un adeguato aumento delle risorse loro destinate in via ordinaria.

**Si suggerisce pertanto di modificare il testo dell'AS1611 nelle parti in cui si fa riferimento alla TASI, rimandando la copertura dei costi indivisibili con entrate proprie comunali, senza fissare un minimo percentuale.**

## 6. Conclusioni

**SEFIT ritiene che l'AS1611, sfronato da parti che hanno più la natura regolamentare, migliorato nel senso anzidetto, sia il provvedimento che, per contenuti e tempi, possa allineare il nostro Paese agli standard europei anche per il settore funerario.**

**È importante che il Parlamento italiano vari questa disciplina in tempi rapidi, perché sia nel settore funebre, che in quello cimiteriale, vi sono questioni indifferibili.**

## Allegati

- All. 1** – Autorità Nazionale Anticorruzione, aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione, estratto della determinazione n. 12 del 28/10/2015, pagg. 49,50 paragrafo 2.2.4. *Attività conseguenti al decesso in ambito intraospedaliero*
- All. 2** – Sommario Studi Senato per riforma francese
- All. 3** – AGCM AS1153 del 6/11/2014 su Allegato A della Legge Regionale n. 12/2011: Codice delle attività e delle imprese funebri, come modificata dalla L.R. Campania 25 luglio 2013, n. 7
- All. 4** – AGCM AS1140 del 21/7/2014 – Comune di Torino – Affidamento del servizio di cremazione
- All. 5** – AGCM AS147 del 14/7/1998
- All. 6** – AGCM AS392 del 23/5/2007
- All. 7** – Tabella di raffronto IVA per i vari Paesi europei, pagina 6, voce Supplies by undertakers and cremation services