



Allegato 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**



Autorità Nazionale Anticorruzione

Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione

Determinazione n. 12
del 28 ottobre 2015

2.2.4. Attività conseguenti al decesso in ambito intraospedaliero

In Italia la maggior parte dei decessi avviene in ambito ospedaliero e la gestione delle strutture mortuarie è affidata o alle strutture interne ospedaliere o, per la maggior parte dei casi, esternalizzata. Sul sistema di gestione di tale servizio non esistono specifiche linee guida.

Ciò induce a prendere in esame il tema in sede di elaborazione dei PTPC, tenuto conto delle forti implicazioni di natura sia etica sia economica - che possono coinvolgere anche gli operatori sanitari – connesse alla commistione di molteplici interessi che finiscono fatalmente per concentrarsi su questo particolare ambito.

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

²⁵ <http://www.sistemats.it>

utilizzo delle camere mortuarie, occorre nel frattempo assicurare, dal punto di vista organizzativo e delle risorse a disposizione, la più appropriata modalità di gestione. Al riguardo è opportuno innanzitutto prevedere l'obbligo di una adeguata motivazione circa l'esternalizzazione o l'internalizzazione del servizio da parte del management dell'ente.

Per quanto concerne gli eventi rischiosi che possono verificarsi, si indicano, ad esempio, la comunicazione in anticipo di un decesso ad una determinata impresa di onoranze funebri in cambio di una quota sugli utili; la segnalazione ai parenti, da parte degli addetti alle camere mortuarie e/o dei reparti, di una specifica impresa di onoranze funebri, sempre in cambio di una quota sugli utili; la richiesta e/o accettazione impropria di regali, compensi o altre utilità in relazione all'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti previsti (es. per la vestizione della salma da parte di un operatore sanitario).

Appare evidente che le misure, sia nel caso di gestione esternalizzata che internalizzata, devono essere rivolte a rafforzare gli strumenti di controllo nei confronti degli operatori coinvolti (interni ed esterni) in ordine alla correttezza, legalità ed eticità nella gestione del servizio. A titolo esemplificativo, una possibile misura rivolta agli operatori interni è costituita dalla rotazione del personale direttamente interessato e dall'adozione di specifiche regole di condotta all'interno dei codici di comportamento, come ad esempio, obblighi di riservatezza relativi all'evento del decesso cui devono attenersi gli operatori addetti al servizio. Per gli operatori esterni, una possibile misura è costituita dal monitoraggio dei costi e tempi di assegnazione (anche al fine di riscontrare eventuali proroghe ripetute e/o una eccessiva concentrazione verso una stessa impresa o gruppo di imprese) del servizio di camere mortuarie.

Allegato 2

<p>Sommario Studi Senato per riforma francese</p>
--

N° 386

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 juin 2006

RAPPORT

FAIT

au nom de commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur :

*- la proposition de loi de M. Jean-Pierre SUEUR, relative à la **législation funéraire** ;*

*- et sur la proposition de loi de M. Jean-Pierre SUEUR, Mme Jacqueline ALQUIER, MM. Bernard ANGELS, Bertrand AUBAN, Jean-Pierre BEL, Jean BESSON, Mme Marie-Christine BLANDIN, M. Yannick BODIN, Mme Yolande BOYER, M. Didier BOULAUD, Mmes Alima BOUMEDIENE-THIERY, Nicole BRICQ, Monique CERISIER-ben GUIGA, MM. Pierre-Yves COLLOMBAT, Raymond COURRIÈRE, Roland COURTEAU, Yves DAUGE, Jean-Pierre DEMERLIAT, Claude DOMEIZEL, Bernard FRIMAT, Jean-Pierre GODEFROY, Mme Odette HERVIAUX, MM. Alain JOURNET, Serge LAGAUCHE, André LEJEUNE, Louis LE PENSEC, Roger MADEC, Jacques MAHÉAS, François MARC, Jean-Pierre MASSERET, Jean-Pierre MICHEL, Jean-Marc PASTOR, Jean-Claude PEYRONNET, Jean-François PICHERAL, Mme Gisèle PRINTZ, MM. Daniel REINER, Jacques SIFFRE, Simon SUTOUR, Mme Catherine TASCA, M. Michel TESTON, Mme Dominique VOYNET et M. Richard YUNG, sur le **statut et la destination des cendres des personnes dont le corps a fait l'objet d'une crémation,***

Par M. Jean-René LECERF,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, président ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, vice-présidents ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, secrétaires ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarello, Laurent Bêteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guéné, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Sénat : 464 (2004-2005) et 375 (2005-2006)

Collectivités territoriales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. LE CONSTAT : UNE RÉFORME DE LA LÉGISLATION FUNÉRAIRE ATTENDUE	10
A. UN BILAN POSITIF	10
1. <i>Un service extérieur des pompes funèbres rénové par la loi du 8 janvier 1993</i>	10
2. <i>Des mutations profondes des pratiques funéraires</i>	11
3. <i>Des réformes récentes</i>	11
B. DES AMÉNAGEMENTS NÉCESSAIRES	11
1. <i>Des conditions d'habilitation qui ne garantissent pas la qualité des opérateurs funéraires</i>	12
2. <i>Une protection des familles qui doit être renforcée</i>	12
3. <i>Des réponses insuffisantes au développement de la pratique de la crémation</i>	13
4. <i>Une conception et une gestion des cimetières qui méritent d'être revues</i>	13
II. LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION : ASSURER LA SÉRÉNITÉ DES VIVANTS ET LE RESPECT DES DÉFUNTS	14
A. UNE PROPOSITION DE LOI QUI REPREND LA PLUPART DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION	14
1. <i>Renforcer les conditions d'exercice de la profession d'opérateur funéraire</i>	14
2. <i>Simplifier et sécuriser les démarches des familles</i>	15
3. <i>Donner un statut aux cendres des personnes décédées dont le corps a donné lieu à crémation et prévoir leur destination</i>	16
4. <i>Faire évoluer la conception et la gestion des cimetières</i>	17
5. <i>Prévoir des dispositions diverses et transitoires</i>	18
B. DES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION QUI NE PROCÈDENT QU'À TROIS MODIFICATIONS SUBSTANTIELLES DES DISPOSITIONS PROPOSÉES	19
1. <i>Adopter la proposition de loi n° 375 (2005-2006)</i>	19
2. <i>Inviter à une mise en œuvre rapide des recommandations de la mission d'information revêtant un caractère réglementaire</i>	20
EXAMEN DES ARTICLES	23
CHAPITRE PREMIER DU RENFORCEMENT DES CONDITIONS D'EXERCICE DE LA PROFESSION D'OPÉRATEUR FUNÉRAIRE	23
• <i>Article premier</i> (art. L. 2223-23-1 nouveau du code général des collectivités territoriales) Institution d'une commission départementale des opérations funéraires auprès du préfet du département	23
• <i>Article 2</i> (art. L. 2223-23 du code général des collectivités territoriales) Formation des dirigeants des opérateurs funéraires habilités	26
• <i>Article 3</i> (art. L. 2223-25-1 nouveau du code général des collectivités territoriales) Création d'un diplôme national pour tous les agents des opérateurs funéraires habilités	28

CHAPITRE 2 SIMPLIFIER ET SÉCURISER LES DÉMARCHES DES FAMILLES	30
• <i>Article 4</i> (art. L. 2213-10-1 nouveau du code général des collectivités territoriales) Instauration d'un sursis à la délivrance des autorisations administratives par le maire	30
• <i>Article 5</i> (art. L. 2213-14 du code général des collectivités territoriales) Surveillance des opérations funéraires	32
• <i>Article 6</i> (art. L. 2213-15 du code général des collectivités territoriales) Encadrement du taux des vacations funéraires	34
• <i>Article 7</i> (art. L. 2223-21-1 nouveau du code général des collectivités territoriales) Instauration de devis-types par les communes	36
• <i>Article 8</i> (art. L. 2223-33 du code général des collectivités territoriales) Durée de l'interdiction du démarchage commercial	38
• <i>Article 9</i> (art. L. 2223-43 du code général des collectivités territoriales) Confirmation de la neutralité des établissements de santé en matière funéraire	40
CHAPITRE 3 DU STATUT ET DE LA DESTINATION DES CENDRES DES PERSONNES DÉCÉDÉES DONT LE CORPS A DONNÉ LIEU À CRÉMATION	41
• <i>Article 10</i> (art. 16-1-1 nouveau du code civil) Qualification des cendres	41
• <i>Article 11</i> (art. 16-2 du code civil) Pouvoirs du juge civil	43
• <i>Article 12</i> (art. 225-17 du code pénal) Protection pénale de l'urne cinéraire	43
• <i>Article 13</i> (art. L. 2223-1 du code général des collectivités territoriales) Obligation, pour les communes de 10.000 habitants et plus et les établissements publics de coopération intercommunale de 10.000 habitants et plus compétents en matière de cimetières, de créer un site cinéraire dans leurs cimetières	44
• <i>Article 14</i> (art. L. 2223-2 du code général des collectivités territoriales) Caractéristiques des sites cinéraires	46
• <i>Article 15</i> (sous-section 3 nouvelle de la section 1 du chapitre III du titre II du livre II et art. L. 2223-18-1 à L. 2223-18-4 nouveaux du code général des collectivités territoriales) Destination des cendres	48
• <i>Article 16</i> (art. L. 2223-40 du code général des collectivités territoriales) Création et extension des crématoriums – Gestion des sites cinéraires contigus des crématoriums	52
• <i>Article 17</i> (art. L. 2223-40-1 nouveau du code général des collectivités territoriales) Schéma régional des crématoriums	55
CHAPITRE 4 DE LA GESTION DES CIMETIÈRES	56
• <i>Article 18</i> (art. L. 2213-9-1 nouveau du code général des collectivités territoriales) Police de l'esthétique des cimetières	56
• <i>Article 19</i> (art. L. 2223-4 du code général des collectivités territoriales) Droit, pour toute personne qui le souhaite, à ce que ses restes ne donnent jamais lieu à crémation	60
• <i>Article 20</i> (art. L. 2223-27 du code général des collectivités territoriales) Possibilité, pour le maire, de faire procéder à la crémation des corps des personnes décédées dont les obsèques sont prises en charge par la commune lorsque les défunts en ont exprimé la volonté	61
CHAPITRE 5 DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES	63
• <i>Article 21</i> (art. 279 du code général des impôts) Application du taux réduit de TVA à l'ensemble des prestations funéraires relevant du service extérieur des pompes funèbres	63
• <i>Article 22</i> Délai accordé aux communes de 10.000 habitants et plus et aux établissements publics de coopération intercommunale de 10.000 habitants et plus compétents en matière de cimetières pour réaliser des sites cinéraires	65

• <i>Article 23</i> Ratification de l'ordonnance n° 2005-855 du 28 juillet 2005 relative aux opérations funéraires	66
• <i>Article 24</i> Compensation financière des charges résultant, pour l'Etat et les collectivités territoriales, des réformes proposées	70
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	71
TABLEAU COMPARATIF	81
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	99

Allegato 3

**AGCM AS1153 del 6/11/2014
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**

AS1153 - 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.

Roma, 6 novembre 2014

Regione Campania

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con la presente segnalazione, adottata nella sua riunione del 22 ottobre 2014, intende, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, formulare alcune osservazioni in merito ad alcuni aspetti restrittivi di disposizioni contenute nella legge regionale n. 12/2001, recante "*Codice delle attività e delle imprese funebri*", come modificata dalla L.R. 25 luglio 2013, n. 7.

Viene in particolare in rilievo il combinato disposto dell'articolo 1, comma g), che istituisce il registro regionale delle imprese funerarie e cimiteriali, dell'articolo 7, commi 3 e 3-bis, per i quali l'inclusione nel registro è condizione per l'esercizio dell'attività, nonché dell'articolo 8-bis, che sanziona la violazione del divieto di operare senza iscrizione al registro con la sospensione dell'attività e l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie e l'articolo 8-quater che mantiene il regime autorizzatorio per svolgere l'attività funebre.

Inoltre, gli artt. 4, comma 1, lettera g), e 5-ter, comma 1, lettera i), affidano funzioni consultive, rispettivamente, alla Consulta regionale e all'Osservatorio regionale, ognuno composto anche da rappresentanti delle maggiori organizzazioni di categoria presenti nel CNEL, ancorché in misura inferiore rispetto ai rappresentanti dei pubblici poteri. Infine, in base all'articolo 1-bis dell'allegato A, tra i requisiti richiesti "*per svolgere l'esercizio dell'attività funebre*", compare quello di disporre di operatori addetti al trasporto "*assunti mediante contratto di lavoro subordinato e continuativo*".

L'Autorità ritiene che l'assetto complessivo del settore delineato dalla L.R. n. 12/2001 (e s.m.i.) sia suscettibile di limitare ingiustificatamente l'iniziativa economica privata nella misura in cui alcuni requisiti richiesti appaiono ulteriori e non giustificati rispetto a quelli previsti a livello statale, in relazione ai profili di seguito illustrati.

In merito agli artt. 7, commi 3 e 3-bis, e 8-bis, che subordinano l'esercizio di un'attività economica libera all'iscrizione nel registro regionale delle imprese funerarie e cimiteriali, istituito dall'articolo 1, comma g), della L.R. n. 12/01, come modificata dalla L.R. n. 7/13, l'iniziativa della Regione Campania sembra porsi effettivamente in aperto contrasto con i principi di liberalizzazione posti dalla Direttiva Servizi e dal Decreto Legislativo n. 59/10.

In assenza di disposizioni che, a livello statale, abbiano valutato l'esistenza di esigenze di interesse generale come idonee a giustificare l'istituzione di albi/registri nel settore delle imprese funebri, si richiamano, in particolare, l'articolo 10, che sancisce il principio per cui "*l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi costituiscono espressione della libertà di iniziativa economica e non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie*", e l'articolo 14, comma 2, che, nelle materie a legislazione concorrente, consente di istituire registri solo nel rispetto dei principi fissati a livello statale, che nella specie fanno difetto.

Sarebbe del pari auspicabile che la Regione Campania sostituisse il regime autorizzatorio previsto dall'articolo 8-quater con la presentazione della Segnalazione Certificata di inizio Attività (SCIA) ai sensi dell'articolo 19, comma 2, della L. n. 241/90, al fine di rendere compatibile la regolamentazione regionale con i principi di liberalizzazione posti dall'articolo 14, comma 1, del Decreto Legislativo n. 59/10, secondo cui i "*regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità, nonché delle disposizioni di cui al presente titolo*".

Nello stesso senso, vincoli organizzativi (quali nel caso di specie l'imposizione di un rapporto di lavoro continuativo con l'impresa) troppo rigidi appaiono suscettibili di restringere indebitamente l'accesso al mercato. Il quadro normativo europeo e nazionale appare nettamente orientato verso il definitivo superamento di tutti i vincoli all'accesso o all'esercizio di attività economiche che non siano strettamente giustificati, in un'ottica di proporzionalità, da interessi generali. Si ricorda in tal senso che l'articolo 15 della Direttiva Servizi e del Decreto Legislativo n. 59/10¹ vietano di prevedere requisiti di autorizzazione non adeguati e non proporzionati rispetto ad esigenze imperative di interesse generale e che non rappresentano dunque la misura meno restrittiva per il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal legislatore regionale.

Con riguardo, infine, al coinvolgimento di operatori concorrenti in organi consultivi (Consulta e Osservatorio regionali), si richiama il divieto posto dall'articolo 18, comma 1, del Decreto Legislativo n. 59/10 quando il ruolo degli organi consultivi rilevi "*ai fini del rilascio dei titoli autorizzatori o dell'adozione di altri provvedimenti rilevanti per l'esercizio*

¹ [Direttiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno [Gazzetta ufficiale L 376 del 27.12.2006].]

dell'attività di servizi". Infatti, in base all'articolo 3 della L.R. n. 12/01, la Consulta regionale ha sostanzialmente compiti di monitoraggio degli standard e delle problematiche esistenti e risulta pertanto rispettosa di tale divieto, ma in base all'articolo 8-quater adotta "le linee di programma" in base alle quali il Comune competente rilascia le autorizzazioni; l'Osservatorio regionale previsto dall'articolo 5-bis monitora e controlla lo svolgimento dell'attività da parte degli operatori, promuove e supporta le amministrazioni comunali nella formulazione dei regolamenti di polizia mortuaria, raccoglie le segnalazioni di violazione alla normativa applicabile, "le valuta ed eventualmente le trasmette alle autorità competenti". L'apporto dell'Osservatorio regionale appare, dunque, idoneo a incidere sull'"adozione di altri provvedimenti rilevanti per l'esercizio dell'attività di servizi", nel quadro, peraltro, dell'ampia discrezionalità di valutazione e di intervento attribuita dalla legge regionale, a danno di operatori concorrenti.

Più in generale, tutte le restrizioni evidenziate si pongono in contrasto anche con l'articolo 1, commi 2 e 4, del D.L. n. 1/12 (c.d. decreto *Cresci Italia*), che ha imposto di interpretare e applicare le norme in materia di autorizzazioni e accesso al mercato in senso pro-concorrenziale, *"alla stregua dei principi costituzionali per i quali l'iniziativa economica privata è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità"*.

L'Autorità auspica che le osservazioni rappresentate siano tenute nella debita considerazione al fine di garantire lo svolgimento di corrette dinamiche competitive nel mercato dei servizi funebri nella Regione Campania.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella



Allegato 4

**AGCM AS1140 del 21/7/2014
Comune di Torino – Affidamento
del servizio di cremazione**

AS1140 - COMUNE DI TORINO - AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI CREMAZIONE

Roma, 21 luglio 2014

Comune di Torino

Con riferimento alla richiesta di parere, formulata ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, da codesto Comune, concernente le modalità di gestione del servizio di cremazione, si comunica che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 9 luglio 2014, ha ritenuto di svolgere le seguenti considerazioni.

La questione sollevata dal Comune di Torino ripropone il tema, già affrontato dall'Autorità in alcune occasioni¹, delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali nell'ipotesi in cui le infrastrutture essenziali/strumentali all'erogazione dei servizi siano di proprietà di soggetti privati. La circostanza che l'articolo 6 della legge n. 130/11 attribuisca ai Comuni la titolarità della gestione dei crematori (che la esercitano attraverso una delle forme previste dall'*[abrogato]* articolo 113 del T.U.E.L., D.lgs. n. 267/2000), al di là del regime di proprietà e delle modalità del loro finanziamento, consente di ritenere che al Comune sia rimessa la scelta tra una delle forme di gestione del servizio consentite dall'ordinamento, salvi gli eventuali diritti del soggetto proprietario a vedersi riconosciuto il valore del bene non ancora ammortizzato o eventualmente un canone di utilizzo per l'accesso.

Il servizio di cremazione, come già evidenziato, è un servizio pubblico locale di rilevanza economica e, in quanto tale, disciplinato dalle previsioni di cui all'articolo 34, commi 20 e 21, del D.L. n. 179/13 e dell'articolo 13 del D.L. n. 150/11 che, come noto, impongono la regolarizzazione dei modelli di gestione dei servizi, attraverso la scelta tra una delle tre possibili modalità di gestione offerte dal quadro normativo vigente (gara per l'aggiudicazione del servizio, gara per la selezione del socio privato o affidamento secondo modalità in *house*). È evidente che, non integrando la So.Crem. i caratteri dell'organismo in *house* o della società soggetta a controllo pubblico, l'attuale affidamento diretto, ove non regolarizzato, è destinato ad essere travolto dall'effetto di cessazione automatica di cui all'articolo 13 del D.L. n. 150/13.

L'Autorità, in più occasioni, ha suggerito alle amministrazioni di limitare l'attribuzione di diritti di esclusiva a quelle ipotesi in cui la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità locali². In altre parole, ben potrebbe configurarsi, almeno in astratto, la possibilità che il servizio pubblico in questione venga offerto da più operatori in concorrenza, in regime di autorizzazione. In tale ipotesi non si porrebbe alcun problema in ordine all'eventuale riscatto degli impianti, che rimarrebbero in capo alla So.Crem., quale soggetto integrato, autorizzato a offrire il servizio in concorrenza con altri operatori situati in comuni limitrofi.

Nel caso di specie, tuttavia, è lecito dubitare del carattere effettivamente concorrenziale del mercato, posti i vincoli regolamentari che ostacolano l'accesso al mercato dei potenziali concorrenti – connessi alla possibilità di realizzare nuovi impianti³ – e attenuano senz'altro la concorrenza tra gli operatori già presenti in ambito regionale, considerati i limiti alla mobilità extra comunale dell'utenza⁴. Ciò nonostante, tali vincoli non appaiono sufficienti a qualificare

¹ *[AS816 - COMUNE DI AVIGLIANA (TO) - GESTIONE DELLA ILLUMINAZIONE PUBBLICA.]*

² *[Si consideri quanto previsto dall'art. 4 del D.l. n. 138/11 dichiarato incostituzionale dalla Corte con sentenza n. 199/2012.]*

³ *[Nonostante, infatti, gli oneri connessi alla realizzazione degli impianti di cremazione non appaiano costituire un investimento irrecuperabile, l'articolo 78 del D.P.R. n. 285/90 prevede che i crematori debbano essere costruiti entro i recinti dei cimiteri e siano soggetti alla vigilanza del sindaco. Le aree entro le quali è possibile realizzare impianti rappresentano, pertanto, una risorsa inevitabilmente scarsa, la cui individuazione e relativa valutazione di idoneità è rimessa, peraltro, alla disponibilità di aree demaniali e a valutazioni di impatto ambientale.]*

⁴ *[Dal punto di vista della domanda, si registra la presenza di previsioni normative che pur non vietando la possibilità degli utenti di avvalersi di impianti di cremazione situati al di fuori del Comune di residenza (coerentemente con la ratio ispiratrice della legge n. 130/01 che delinea un mercato quantomeno regionale) ostacolano di fatto la mobilità extra comunale dell'utenza. Il trasporto di un cadavere ai fini della cremazione in un Comune diverso da quello di decesso è infatti soggetto ad un regime autorizzatorio da parte del sindaco del Comune di decesso e il soggetto incaricato del trasporto deve essere munito di apposita autorizzazione rilasciata dal sindaco. Inoltre in caso di trasporto di cadaveri da un Comune all'altro entrambi i Comuni possono imporre il pagamento di un diritto fisso.]*

l'impianto di cremazione di So.Crem. come *essential facility*⁵ con il conseguente obbligo del proprietario medesimo di garantirne l'accesso a chiunque ne faccia richiesta⁶.

In definitiva, il Comune dovrebbe preliminarmente valutare, in concreto, la possibilità che la domanda di servizio pubblico possa essere soddisfatta dal libero dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali, verificando se il servizio offerto da So.Crem. è in concorrenza con i servizi offerti dagli altri operatori attivi in ambito regionale. In tale ipotesi, graverebbe sul Comune l'onere di informare l'utenza sulla possibilità di rivolgersi ad operatori alternativi alla So.Crem., eventualmente attivi in altri Comuni della Regione o, se del caso, anche in Regioni limitrofe.

Laddove, diversamente, il Comune ritenesse di dover bandire una procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione del gestore in esclusiva dell'impianto di cremazione di Torino, potrebbe valutare, in alternativa, l'ipotesi del riscatto dell'impianto di cremazione e la conseguente gara per il servizio o bandire una gara che contempli un meccanismo di subentro dell'aggiudicatario nella gestione dell'impianto, sulla falsariga di quanto previsto dall'abrogato articolo 23-*bis* del D.L. n. 112/08. In relazione alla prima ipotesi, basti ricordare che nel settore dell'illuminazione pubblica, che presenta evidenti profili di analogia con il caso di specie, il riscatto degli impianti (cfr. R.D. 15 ottobre 1925, n. 1568 e D.L. n. 902/86) è stato ammesso dalla giurisprudenza⁷.

Quanto poi all'eventualità che l'ente locale non intenda o non abbia la possibilità di sostenere economicamente il riscatto, tale circostanza non osta al fatto che possa essere indetta la gara per il riaffidamento del servizio pubblico nell'ipotesi in cui gli impianti siano in parte o integralmente di proprietà di soggetti terzi. Come si ricorderà, l'articolo 10 del D.P.R. 7 settembre 2010, n. 168 disciplinava la cessione dei beni in caso di subentro nella gestione dei servizi pubblici locali prevedendo che, nei casi in cui i beni essenziali/strumentali alla gestione del servizio non fossero stati interamente ammortizzati, il gestore subentrante avrebbe corrisposto al precedente gestore un importo pari al valore contabile originario non ancora ammortizzato, al netto di eventuali contributi pubblici direttamente riferibili agli stessi. Tale importo dovrebbe essere indicato nel bando o nella lettera di invito relativi alla gara per l'affidamento del servizio. Pertanto, gli enti locali non sono costretti a sostenere l'eventuale indennizzo da pagare al gestore uscente, potendolo indicare nel bando di gara come importo di cui si debba far carico il vincitore della gara.

L'Autorità auspica che le suesposte considerazioni possano essere utili in sede di applicazione, da parte di codesto Comune, delle disposizioni di cui all'articolo 34, comma 20, del D.L. n. 179/12.

Il presente parere verrà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

⁵ *[così come delineata negli orientamenti della giurisprudenza nazionale e comunitaria (Cfr. Tribunale di primo grado delle Comunità Europee, sentenza del 15 settembre 1998, cause riunite T-374/94, T-375/94, T-384/94 e T-388/94. European Night Services Ltd ed altri/Commissione delle Comunità Europee).]*

⁶ *[A tal fine, è infatti necessario verificare la sussistenza dell'ulteriore presupposto della non convenienza della duplicazione della risorsa a costi socialmente sostenibili che, nel caso di specie, appare insussistente, considerata la possibilità economica e - seppur con tutti i limiti evidenziati - regolamentare di realizzarne di nuovi in ambito regionale.]*

⁷ *[Si è espressa nel senso di ritenere tuttora sussistente in capo agli enti locali l'astratta possibilità di riscattare la proprietà degli impianti di illuminazione pubblica. Cfr. Sentenza TAR Brescia 2 agosto 2010 n. 2612, ma anche ordinanza del Consiglio di Stato n. 6639/08 del 12 dicembre 2009.]*



Allegato 5

**AGCM AS147 del 14/7/1998
Regolamentazione dei servizi funebri**

REGOLAMENTAZIONE DEI SERVIZI FUNEBRI

Roma, 14 luglio 1998

Ministro della Sanità
On.le Rosaria BINDI

Sindaco di Carrara
Dott. Lucio SEGNANINI

Sindaco di Foggia
Avv. Paolo A. AGOSTINACCHIO

Sindaco di Genova
Prof. Luigi PERICU

Sindaco di Molfetta
Dott. Guglielmo MINERVINI

Con il presente parere l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato intende esprimere, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, il proprio avviso in merito alla vigente normativa dei servizi funebri, con particolare riguardo all'esclusiva istituita in alcuni Comuni per il servizio di trasporto funebre. Tale parere viene espresso anche in relazione al processo di revisione in atto, relativo alle disposizioni contenute nel D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 (approvazione del regolamento statale di polizia mortuaria, previsto dall'articolo 358 del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, testo unico delle leggi sanitarie). In occasione di tale revisione, infatti, potrebbero essere introdotti meccanismi miranti a correggere le distorsioni della concorrenza segnalate nel presente parere.

Nel seguito vengono in primo luogo evidenziate le distorsioni concorrenziali che si verificano negli ambiti locali dove il trasporto funebre è svolto in esclusiva da un'azienda municipale o da un'impresa concessionaria; in secondo luogo, vengono espresse valutazioni alle quali è auspicabile che sia orientata una nuova regolamentazione del settore.

1. Le esclusive nei servizi di trasporto funebre

Le esclusive sono state istituite, nella maggior parte dei casi in epoca risalente nel tempo, ai sensi del Regio Decreto 15 ottobre 1925, n. 2578 (testo unico delle leggi per l'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte degli enti locali), in base al quale i Comuni possono assumere l'esercizio diretto del pubblico servizio dei trasporti funebri, *anche con diritto di privativa* (articolo 1, punto 8) e possono affidarne lo svolgimento a terzi concessionari (articolo 26). Anche nel citato D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, viene fatto esplicito riferimento, all'articolo 19, al diritto di privativa comunale per i trasporti funebri.

La prestazione degli altri servizi funebri è soggetta ovunque a semplici autorizzazioni. Al riguardo, la normativa statale prevede l'autorizzazione commerciale per la vendita di articoli funerari e la licenza di pubblica sicurezza per il disbrigo delle pratiche di stato civile e cimiteriali.

Nei territori comunali in cui non vi è l'esclusiva per il trasporto, invece, tale attività può essere svolta da ciascun soggetto titolare delle due indicate autorizzazioni, come precisato nella circolare del Ministro della Sanità del 24 giugno 1993, n. 24.

Il trasporto funebre va effettuato nel rispetto delle disposizioni contenute nel D.P.R. 285/90, il quale in particolare prevede, all'articolo 20, l'accertamento dell'idoneità sanitaria degli automezzi da parte dell'Unità sanitaria locale e, all'articolo 19, che il Comune possa imporre il pagamento di un diritto fisso, ove il trasporto funebre non venga svolto dall'ente territoriale.

Le distorsioni della concorrenza derivanti dalle esclusive del trasporto funebre vanno individuate ed analizzate a partire dalle caratteristiche dei mercati dei servizi funebri. È indubbio che tali mercati presentino, dal lato della domanda, elementi di imperfezione che rendono il prezzo uno strumento di acquisizione della clientela meno efficace che in altri mercati.

In un siffatto contesto, caratterizzato da una concorrenza di prezzo comunque affievolita, le imprese appaiono innanzitutto interessate ad evitare che un accesso privilegiato alla clientela da parte di un operatore si traduca in una espansione della sua quota di mercato, non necessariamente riconducibile alla superiorità della combinazione qualità/prezzo dei servizi dallo stesso offerti.

In particolare, la tempestività nel contattare il potenziale cliente nel momento in cui sorge l'esigenza dell'acquisto dei servizi funebri ovvero la reputazione e notorietà dell'operatore, derivanti dalla qualità di concessionario del trasporto funebre, possono senz'altro costituire un fattore di vantaggio nell'acquisizione della clientela per gli altri servizi.

Infatti, è difficile immaginare che chi domanda il servizio di trasporto ad un'impresa ricorra ad un diverso operatore per acquistare gli altri servizi funebri. Pertanto, lo svolgimento in esclusiva del trasporto funebre comporta la tendenziale monopolizzazione anche dei mercati contigui relativi al complesso dei servizi funebri richiesti dai consumatori.

L'esclusiva del trasporto comporta invece, per i soggetti ammessi ad operare soltanto negli altri servizi funebri, un'artificiosa barriera al conseguimento del grado di integrazione delle attività d'impresa ritenuto maggiormente funzionale al soddisfacimento della domanda.

Inoltre, in presenza delle suddette esclusive sono frequenti le controversie concernenti la tempestività e l'esattezza dell'adempimento dell'obbligo di prestazione del monopolista, in quanto quest'ultimo, pur essendo tenuto a rispondere anche alle richieste provenienti dalle altre imprese funebri, può essere indotto a sfruttare la posizione detenuta nella prestazione di un servizio essenziale per ostacolare lo sviluppo dei concorrenti nell'offerta dei servizi contigui.

Da quanto precede emerge che le esclusive del trasporto funebre non rappresentano una risposta adeguata all'esigenza di correggere le imperfezioni del mercato; anzi, sono suscettibili di introdurre ingiustificate distorsioni concorrenziali.

Pertanto, l'Autorità ritiene che non vi siano ragioni che giustifichino la possibilità per i Comuni di continuare ad avvalersi dell'esclusiva prevista dal R.D. n. 2578/1925.

Inoltre, l'Autorità sottolinea la necessità di verificare se i diritti di privativa comunali previsti dal citato Regio Decreto possano essere considerati ancora esistenti. Va infatti tenuto conto che in materia di servizi pubblici locali è intervenuta la legge 8 giugno 1990, n. 142, recante l'ordinamento delle autonomie locali, la quale all'articolo 22 stabilisce, in via generale, che *"i servizi riservati in via esclusiva ai comuni e alle province sono stabiliti dalla legge"*. Il successivo articolo 64, secondo comma, della legge n. 142/1990 precisa che va considerata abrogata qualsiasi disposizione legislativa anteriore, se incompatibile con la legge stessa.

Un'esclusiva è quindi possibile, attualmente, solo in presenza di una riserva di attività che sia conseguenza immediata e diretta di una disposizione legislativa.

In tale ipotesi non rientrano i trasporti funebri, considerato che in base al Regio Decreto n. 2578/1925 la decisione di istituire l'esclusiva, che comporta una regolamentazione dell'attività economica contraria ai sopravvenuti principi di libera iniziativa e di concorrenza, viene demandata al livello amministrativo comunale e risulta pressoché incondizionata, non essendo indicati, nel testo legislativo, neppure i presupposti per l'esercizio del diritto di privativa.

Pertanto, ad avviso dell'Autorità, il R.D. n. 2578/1925, nella parte riguardante la possibilità per i Comuni di istituire un regime di esclusiva per i trasporti funebri, risulta abrogato in quanto incompatibile con l'articolo 22 della legge n. 142/1990.

Di conseguenza il già citato articolo 19 del regolamento statale di polizia mortuaria, approvato con D.P.R. n. 285/1990, nella parte in cui fa riferimento alla privativa comunale del servizio di trasporto funebre, non si riconnette ad alcuna disposizione legislativa.

Tenuto conto dell'assenza di ragioni che giustifichino le esclusive, l'Autorità considera necessaria la loro rimozione ad opera dei Comuni, affinché ovunque il trasporto funebre possa essere effettuato nell'ambito

del sistema autorizzatorio stabilito per gli altri servizi funebri, come già avviene negli ambiti locali in cui l'esclusiva non sussiste, nei quali, come opportunamente indicato nella citata circolare del Ministro della Sanità del 24 giugno 1993, n. 24, il trasporto è consentito a ciascun soggetto titolare dell'autorizzazione al commercio e della licenza di pubblica sicurezza.

2. La revisione della regolamentazione del settore

L'Autorità ritiene che l'auspicio che i Comuni rimuovano le esclusive, in quanto non previste da alcuna disposizione di legge in vigore, non debba essere considerato tale da far venir meno l'opportunità di una espressa eliminazione di qualsiasi riferimento al diritto di privativa comunale, già a partire dal regolamento statale di polizia mortuaria, la cui nuova versione è attualmente in fase di discussione.

In tale occasione, un chiarimento normativo, volto ad esplicitare l'avvenuta abrogazione della disposizione del citato R.D. n. 2578/1925, testo unico riguardante il diritto di privativa comunale del trasporto funebre, potrebbe agevolare ed accelerare la liberalizzazione di tale attività in ogni Comune.

Per quanto attiene ai requisiti tecnici per lo svolgimento dell'attività di trasporto funebre, ad avviso dell'Autorità appare sufficiente la disciplina dettata dall'articolo 20 del D.P.R. n. 285/90, che prevede l'accertamento dell'idoneità sanitaria degli automezzi.

I requisiti aggiuntivi talvolta richiesti dai regolamenti comunali alle imprese che aspirano ad operare nel settore in ambito locale (ad esempio, particolari caratteristiche degli automezzi, disponibilità degli stessi necessariamente in proprietà e non ad altro titolo da parte dell'impresa funebre) possono determinare, invece, ostacoli all'entrata nel mercato che non appaiono giustificati da esigenze di interesse generale.

Anche l'eventuale previsione, nella nuova versione del regolamento, di un'ulteriore autorizzazione specificamente riferita alla prestazione del trasporto funebre potrebbe costituire un ingiustificato ostacolo all'esercizio dell'attività.

Infatti, la generalità degli operatori dei servizi di onoranze funebri è già in possesso dell'autorizzazione commerciale per la vendita di articoli funerari e di quella di pubblica sicurezza ed è precisamente sulla base di tali autorizzazioni che, nei Comuni dove non si è fatto ricorso all'esclusiva, presta anche il servizio di trasporto funebre. Appare, pertanto, ingiustificata la previsione di una terza specifica autorizzazione che si aggiungerebbe alle due sopra menzionate.

Ad avviso dell'Autorità, inoltre, la liberalizzazione del trasporto non può che comportare il venire meno della fissazione amministrativa delle tariffe del servizio, connaturata all'esclusiva. In mancanza di quest'ultima, la tariffa fissa non può essere sostituita da una tariffa minima, la quale limiterebbe la concorrenza di prezzo tra gli operatori, a danno dei consumatori. Questi ultimi potrebbero non risultare adeguatamente tutelati neppure a seguito dell'eventuale fissazione dei soli livelli di massimi di prezzo del servizio di trasporto, in quanto il costo del trasporto funebre incide in misura molto modesta sul costo del complesso dei servizi di onoranze funebri.

Quanto alle possibili misure finalizzate all'attenuazione delle imperfezioni del mercato, potrebbe rivelarsi utile l'introduzione - nella nuova versione della regolamentazione statale e comunale di polizia mortuaria - di strumenti volti a migliorare l'informazione dei consumatori in merito ai servizi funebri offerti sul mercato.

Tenuto conto delle considerazioni che precedono, l'Autorità auspica pertanto una rapida rimozione delle esclusive comunali per il trasporto funebre e l'introduzione di norme volte a garantire un'effettiva concorrenza nella prestazione dei servizi di onoranze funebri.

IL PRESIDENTE
Giuseppe Tesaurò

* * *

Allegato 6

AGCM AS392 del 23/5/2007
Affidamento dei servizi di gestione delle
camere mortuarie ed obitoriali e dei servizi
cimiteriali, ad imprese di onoranze funebri

AS392 - AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI GESTIONE DELLE CAMERE MORTUARIE ED OBITORIALI E DEI SERVIZI CIMITERIALI, AD IMPRESE DI ONORANZE FUNEBRI

Roma, 23 maggio 2007

Senato della Repubblica
Presidente Senatore Franco Marini

Camera dei Deputati
Presidente On.le Fausto Bertinotti

Ministro della salute
Onorevole Livia Turco

Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali
Onorevole Linda Lanzillotta

Conferenza Unificata Stato-Regioni, Città e Autonomie Locali
Presidente On.le Linda Lanzillotta

Presidenti e Assessori competenti in materia di sanità delle Regioni

Presidenti e Assessori competenti in materia di sanità
delle Province Autonome di Trento e Bolzano

Associazione Nazionale Comuni Italiani

Sindaci dei Comuni di Genova, Lucca, Trieste, Udine e Bergamo

Nel corso degli ultimi mesi sono pervenute all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato diverse segnalazioni inerenti distorsioni concorrenziali nel settore delle onoranze funebri. In generale, le segnalazioni evidenziano la circostanza per cui la commistione tra lo svolgimento di attività in concorrenza con attività pubblicistiche è suscettibile di alterare il confronto concorrenziale tra gli operatori ed in particolare di ostacolare la libertà di scelta dei consumatori e arrecare loro un rilevante pregiudizio proprio in quelle particolari circostanze in cui prestano scarsa attenzione all'aspetto economico.

In particolare, tale commistione può concretizzarsi attraverso due diverse modalità. Da un lato si hanno i casi in cui un operatore funebre viene a svolgere anche un servizio con connotati igienico-sanitari quale la gestione delle camere mortuarie all'interno di ospedali o di aree cimiteriali; dall'altro lato, si hanno i casi in cui un'impresa comunale che gode di specifici privilegi, retaggio di una gestione in esclusiva delle attività funebri da parte delle amministrazioni controllanti, operi poi nel mercato delle onoranze funebri, estendendo allo stesso i vantaggi competitivi acquisiti.

L'Autorità, al riguardo, intende esporre alcune considerazioni nell'esercizio del potere di segnalazione di cui all'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

In linea generale, si osserva come i servizi di gestione delle camere mortuarie e delle aree cimiteriali concernono interessi pubblici di carattere prevalente, trattandosi di attività che hanno connotati tipicamente igienico-sanitari e comunque riferite all'esercizio di servizi pubblici sociali. Con specifico riferimento alle camere mortuarie ospedaliere, deve anzitutto rilevarsi come la presenza di una camera ardente sia un requisito minimo essenziale per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture ospedaliere pubbliche e private¹. Il servizio di gestione delle camere mortuarie, consistente nella traslazione della salma dal reparto in cui è avvenuto il decesso fino alla camera mortuaria con custodia della stessa fino allo svolgimento del servizio funebre, rappresenta infatti un servizio essenziale, diretto ad adempiere agli obblighi derivanti dalle disposizioni di polizia mortuaria, che la struttura ospedaliera deve obbligatoriamente offrire e che tradizionalmente viene reso dalle aziende sanitarie locali e dalle strutture ospedaliere con proprio personale. I connotati di natura sanitaria di tale servizio emergono con specifico riferimento alle attività di verifica delle salme per le prime ventiquattro ore dopo il decesso, nonché all'accertamento necroscopico preliminare alla inumazione della salma. In tal senso risulta netta la distinzione tra l'attività di gestione delle camere mortuarie e l'attività imprenditoriale di onoranze funebri, le cui finalità commerciali non si conciliano con il corretto e fisiologico svolgimento del servizio di gestione delle camere mortuarie².

¹ [In tal senso il D.P.R. 14 gennaio 1997, recante "Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private".]

² [In tal senso si veda anche il Consiglio di Stato, sezione quinta, Decisione n. 1639/05.]

Quanto ai servizi cimiteriali, va anzitutto evidenziato l'obbligo di legge in base al quale ogni comune deve dotarsi di un cimitero³. Le disposizioni di polizia mortuaria⁴ individuano poi alcuni principi in merito alla gestione in capo ai Comuni delle stesse aree cimiteriali, attribuendo alle amministrazioni comunali la manutenzione e la vigilanza dei cimiteri⁵. Anche con riferimento alla gestione delle aree cimiteriali, avente natura di servizio pubblico necessario, appare pertanto evidente la distinzione qualitativa rispetto all'attività imprenditoriale di onoranze funebri.

Dalle segnalazioni esaminate risulta invece che la distinzione fra i diversi servizi, pubblici da un lato e commerciali dall'altro, viene frequentemente violata, determinando da un lato gravi distorsioni sul mercato delle onoranze funebri e, dall'altro, arrecando un pregiudizio economico ai consumatori.

In primo luogo, è diffusa la prassi, da parte di aziende sanitarie locali e aziende ospedaliere, di affidare a soggetti terzi lo svolgimento del servizio di gestione delle camere mortuarie, riuscendo in tal modo ad annullare un costo di gestione o finanche a trasformarlo in un ricavo.

Tuttavia, proprio l'offerta di un servizio in modo gratuito o addirittura a seguito del pagamento di un corrispettivo si giustifica in ragione dell'interesse economico che gli operatori di onoranze funebri hanno alla prestazione dello stesso come volano per la loro attività tipica, in relazione ai significativi vantaggi che esso comporta.

Appare infatti evidente, ed ampiamente condiviso dai giudici amministrativi⁶, che la presenza di una società di onoranze funebri all'interno di strutture ospedaliere è suscettibile di determinare una situazione di vantaggio competitivo a favore dell'impresa aggiudicataria, consentendole un accesso privilegiato alla clientela, ossia ai parenti dei defunti.

Tale circostanza, peraltro, oltre a limitare il confronto competitivo tra gli operatori funebri attivi nei mercati locali, si ripercuote negativamente sui clienti dei servizi funebri, posto che determina una limitazione delle loro possibilità di scelta e, come diretta conseguenza, un aumento del prezzo di tali servizi. Tali clienti, infatti, in ragione del particolare momento psicologico in cui si trovano, sono poco propensi ad effettuare confronti qualitativi e di prezzo tra i servizi offerti dai diversi operatori funebri, con la conseguenza che gli stessi tendono generalmente ad affidarsi all'operatore già presente nei locali ospedalieri in cui avviene il decesso e che per primo li contatta, accettando le condizioni economiche dallo stesso offerte. Pertanto, il risparmio di costo della struttura ospedaliera viene trasferito sui consumatori, posto che il prezzo di acquisto dei servizi di onoranze funebri, dovendo coprire i costi di un servizio diverso - relativo alla gestione delle camere mortuarie - risulterà più elevato.

L'Autorità ha peraltro già evidenziato⁷ come i mercati dei servizi funebri presentino, proprio dal lato della domanda, elementi di imperfezione che rendono il prezzo e le altre variabili concorrenziali (quali, ad esempio, le campagne promozionali) strumenti di acquisizione della clientela meno efficaci che in altri mercati. In tale contesto, pertanto, la possibilità per un operatore funebre di avere un accesso privilegiato e preferenziale alla clientela si traduce facilmente in una espansione della sua quota di mercato, non necessariamente riconducibile alla superiorità della combinazione qualità/prezzo dei servizi dallo stesso offerti. In particolare, proprio la tempestività nel contattare il potenziale cliente nel momento in cui sorge l'esigenza dell'acquisto dei servizi funebri costituisce un fattore di vantaggio nell'acquisizione della clientela.

Proprio tale considerazione induce a ritenere come non appaia sufficiente ad attenuare le distorsioni concorrenziali evidenziate la mera imposizione di obblighi di correttezza a carico degli affidatari, quale ad esempio l'obbligo di apporre cartelli informativi che riportino generalità e recapiti dei diversi operatori funebri presenti sul mercato, posto che la sola presenza fisica di operatori funebri nei locali ospedalieri garantisce un'immediata e facile contattabilità da parte della clientela. Si rileva poi come nel caso di specie anche lo strumento della gara non è in grado di evitare le citate alterazioni del gioco concorrenziale. Infatti, diversamente dalle altre gare per l'acquisto di beni o servizi che poi verranno acquistati anche successivamente dai consumatori - in cui il bando può prevedere misure correttive volte, tra le altre cose, a considerare anche il prezzo al pubblico di tali prodotti in modo da tutelare i consumatori - nel caso di specie il servizio messo a gara è diverso da quello offerto sul mercato, non potendosi prevedere - in sede di definizione dei criteri di aggiudicazione - la possibilità di intervenire sui prezzi delle onoranze funebri offerti dall'operatore che dovrà gestire la camera mortuaria di un ospedale.

In siffatto contesto, l'Autorità ritiene efficace la soluzione prevista dall'articolo 4 del Disegno di Legge 504/2006, recante "Disciplina delle attività nel settore funerario"⁸, laddove è prevista l'incompatibilità tra lo svolgimento della gestione di camere mortuarie (o obitoriali) site all'interno di presidi ospedalieri e l'attività di onoranze funebri. In tale direzione risultano peraltro già orientati gli interventi normativi adottati da alcune Regioni, laddove hanno esplicitamente previsto il divieto di dare in gestione il servizio mortuario nelle strutture sanitarie ad operatori pubblici o privati esercenti, anche

³ [E' prevista, quale unica deroga, la possibilità per i piccoli comuni di costituirsi in consorzio per l'esercizio di un unico cimitero quando i territori siano contigui (art. 337 del Testo Unico delle Leggi Sanitarie, approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265).]

⁴ [D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285.]

⁵ [In tale contesto, è poi previsto che il coordinatore sanitario della unità sanitaria locale controlla il funzionamento dei cimiteri e propone al sindaco i provvedimenti necessari per assicurare il regolare servizio.]

⁶ [Cfr., tra gli altri, Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Decisione n. 1639/2005; TAR Campania, Sentenza n. 1704/01; TAR Emilia Romagna, Sentenza n.599/2002; TAR Liguria, Sentenza n. 1781/2003.]

⁷ [Cfr. segnalazione AS147-Regolamentazione dei Servizi Funebri, in Boll. n. 27/1998.]

⁸ [Assegnato alla 12a Commissione permanente (Igiene e Sanità) del Senato il 20 giugno 2006 in sede referente.]

attraverso società controllate o collegate, l'attività di impresa di onoranze funebri. Appaiono invece meno efficaci quelle previsioni volte a vietare lo svolgimento delle attività degli operatori funebri, come il disbrigo delle pratiche amministrative o la vendita di casse ed articoli funebri, all'interno delle strutture ospedaliere. Tale soluzione non evita infatti la possibilità, per l'operatore di onoranze funebri che dovesse gestire una camera mortuaria, di contattare comunque la clientela in modo più facile e immediato rispetto ai concorrenti.

L'Autorità intende poi esprimere alcune considerazioni in merito a quei casi in cui un'impresa controllata da amministrazioni comunali operi nei mercati locali delle onoranze funebri estendendo così i privilegi acquisiti su altri mercati proprio in virtù della natura di imprese comunali.

In tale ottica, è emblematica la situazione della società ASEF di Genova, la quale gestisce le camere mortuarie dell'Ospedale San Martino di Genova in virtù di un Regolamento Comunale del 25 ottobre 1982 sulla gestione delle camere mortuarie dell'Ospedale San Martino, il quale attribuiva la titolarità di tale servizio al Comune a tempo indeterminato. La stessa ASEF gestisce poi le camere mortuarie di altri tre presidi ospedalieri genovesi, due dei quali ad esito di gara ad evidenza pubblica (l'Ospedale Villa Scassi di Sampierdarena e l'Ospedale Gaslini di Genova) ed uno sulla base di una convenzione tra il Comune di Genova e l'ASL n. 3 Genovese (l'Ospedale Celesia di Rivarolo). La stessa società è poi attiva come impresa di onoranze funebri, estendendo così la posizione di privilegio ottenuta grazie alla sua presenza all'interno delle citate strutture ospedaliere nel mercato contiguo delle onoranze funebri. Il duplice ruolo di ASEF, pertanto, coerentemente con quanto sopra osservato, è in grado di garantire alla società un vantaggio competitivo non indifferente rispetto agli altri operatori funebri attivi nel mercato locale di Genova.

In presenza di un siffatto contesto, la soluzione della separazione contabile tra l'attività istituzionale e commerciale adottata da ASEF non appare in alcun modo sufficiente, posto che la stessa non preclude la possibilità, per ASEF, di sfruttare la sua presenza nei locali ospedalieri per avvantaggiarsi nell'esercizio della sua attività commerciale di operatore funebre, mentre appare necessario assicurare l'incompatibilità fra gli operatori di servizi di carattere sanitario e quelli di onoranze funebri.

In aggiunta alla auspicata incompatibilità tra lo svolgimento dei suddetti servizi, si rileva che l'Autorità ha più volte manifestato il principio secondo il quale l'intervento pubblico attraverso società controllate da enti locali dovrebbe ispirarsi ad un criterio di sussidiarietà, ovvero limitarsi a quelle situazioni in cui non sia possibile o conveniente l'offerta dei servizi da parte di imprese individuate secondo meccanismi di mercato.

Analoghe considerazioni valgono poi quando imprese costituite e controllate dalle amministrazioni comunali per la gestione delle aree cimiteriali estendono la loro posizione di privilegio nel mercato delle onoranze funebri. Sul punto l'Autorità osserva come la gestione delle aree cimiteriali è suscettibile di determinare un vantaggio concorrenziale per l'operatore che offre tale servizio, posto che lo stesso può utilizzare la sua presenza nelle aree cimiteriali come volano promozionale per la sua attività caratteristica di operatore funebre. Per tali motivi, l'Autorità già in passato è intervenuta per censurare la condotta di quelle amministrazioni comunali che avevano bandito gare per affidare il servizio di gestione dei servizi cimiteriali ad imprese di onoranze funebri, rilevando come tale circostanza avvantaggiava l'operatore funebre aggiudicatario.

Anche in tale contesto, l'Autorità ritiene adeguata e condivisibile la soluzione contenuta nell'articolo 2 del citato Disegno di Legge n. 504/2006, laddove è previsto che la gestione dei servizi cimiteriali istituzionali debba essere incompatibile con l'attività di onoranze funebri e con l'attività commerciale marmorea e lapidea sia interna che esterna al cimitero.

Ulteriori problematiche concorrenziali emergono anche laddove società comunali, attraverso le quali le amministrazioni hanno esercitato in regime di esclusiva le attività funebri, hanno successivamente esteso la loro attività nel mercato contiguo delle onoranze funebri. In questi casi, è ragionevole ritenere che tale circostanza è suscettibile di alterare il confronto competitivo sul mercato delle onoranze funebri, ciò in ragione dei vantaggi di cui godono tali società comunali, i quali possono consistere sia nell'utilizzo gratuito di immobili comunali o di impiegati comunali, comportando una notevole riduzione dei costi di esercizio a vantaggio delle stesse imprese comunali, sia nel fatto che, avendo esercitato in esclusiva alcuni servizi funebri nel recente passato, le imprese pubbliche godono ancora di un accesso privilegiato alla clientela attesa la loro notorietà sul mercato locale.

Alla luce delle problematiche sopraevidenziate, l'Autorità auspica interventi legislativi a livello nazionale e/o a livello regionale che affrontino e risolvano le problematiche indicate attraverso la chiara separazione e incompatibilità fra i servizi di onoranze funebri e i diversi servizi pubblici che si connotano per un prevalente interesse igienico-sanitario o di carattere pubblico-sociale. Ciò al fine di assicurare un corretto confronto concorrenziale fra gli operatori di onoranze funebri presenti nei diversi mercati locali, evitando il conseguimento di improprie posizioni di vantaggio che consentano l'accesso privilegiato alla clientela e che, nella generalità dei casi, si traducono, in definitiva, in un costo più elevato del servizio a danno degli stessi consumatori. Ciò appare tanto più ingiustificato laddove, come nel caso di specie, per la particolare natura dei servizi e delle peculiari condizioni in cui si effettuano le scelte di acquisto, la clientela non appare indotta ad effettuare confronti comparativi in merito alla qualità e al prezzo dei servizi offerti.

A fianco di tali interventi normativi, l'Autorità auspica che il Ministero della Salute, le Amministrazioni Regionali competenti e le singole Aziende Sanitarie si adoperino affinché i servizi di natura igienico sanitaria non vengano affidati a operatori privati di onoranze funebri. Tali soggetti pubblici hanno infatti la possibilità di intervenire per evitare situazioni profondamente distorsive della concorrenza atte a creare le condizioni per un rilevante pregiudizio economico ai consumatori; risulta infatti in contrasto con il benessere collettivo che le aziende sanitarie intervengano

affidando servizi di gestione delle camere mortuarie; a ciò indotte da contingenti esigenze di contenimento dei costi di gestione che trascurano, ingiustificatamente, i rilevanti impatti concorrenziali ed economici conseguenti a tali scelte.

Infine, l'Autorità auspica che le amministrazioni comunali si adoperino per circoscrivere il loro intervento nella sfera dei servizi pubblici secondo il descritto principio di sussidiarietà, e non invece offrendo servizi commerciali di onoranze funebri, soprattutto quando le stesse imprese godono di specifici diritti e privilegi in grado di avvantaggiarle nel mercato privato. A tal fine, strumenti quali la separazione contabile e societaria non appaiono misure sufficienti a scongiurare una possibile distorsione nei mercati locali delle onoranze funebri.

Conclusivamente, l'Autorità auspica che le istituzioni e le amministrazioni in indirizzo, nell'ambito delle proprie competenze, tengano conto dei principi e delle osservazioni concorrenziali espresse, in modo da assicurare un maggiore e corretto confronto competitivo, volto a migliorare le condizioni di offerta dei servizi di onoranze funebri a vantaggio degli utenti finali.

IL PRESIDENTE
Antonio Catricalà

Allegato 7

Tabella di raffronto IVA per i vari Paesi europei, pagina 6, voce 'Supplies by undertakers and cremation services'



Taxud.c.1(2015) - EN

VAT Rates Applied in the Member States of the European Union

ESTRATTO PEER SERVIZI FUNEBRI E DI CREMAZIONE

Situation at 1st September 2015

CONTENTS

I.	LIST OF VAT RATES APPLIED IN THE MEMBER STATES	3
II.	APPLICATION OF REDUCED VAT RATES BY THE MEMBER STATES TO THE CATEGORIES OF GOODS AND SERVICES CONTAINED IN ANNEX III OF VAT DIRECTIVE 2006/112/EC.....	4
III.	APPLICATION OF THE PARKING RATE IN CERTAIN MEMBER STATES	9
IV.	LIST OF SUPER-REDUCED RATES (LESS THAN 5%) APPLIED IN THE MEMBER STATES.....	11
V.	CASES WHERE THE ZERO RATE IS APPLIED TO CONSUMPTION IN THE LEGISLATION OF THE MEMBER STATES (TITLE VIII, CHAPTER 4 OF THE VAT DIRECTIVE 2006/112/EC)	13
VI.	VAT RATES GENERALLY APPLIED IN THE MEMBER STATES TO CERTAIN PRODUCTS OR SERVICES	15
VII.	GEOGRAPHICAL FEATURES OF THE APPLICATION OF THE VAT IN THE EUROPEAN UNION	21
VIII.	THE EVOLUTION OF THE VAT RATES APPLICABLE IN THE MEMBER STATES.....	23

N.B.: The purpose of this document is to disseminate information about the VAT rates in force in the Member States of the European Union. The information has been supplied by the respective Member States, but part of it has not been verified by some of them yet. The Commission cannot be held responsible for its accuracy or completeness, neither does its publication imply any endorsement by the Commission of those Member States' legal provisions.

I. LIST OF VAT RATES APPLIED IN THE MEMBER STATES

Member States	Code	Super Reduced Rate	Reduced Rate	Standard Rate	Parking Rate
Belgium	BE	-	6 / 12	21	12
Bulgaria	BG	-	9	20	-
Czech Republic	CZ	-	10 / 15	21	-
Denmark	DK	-	-	25	-
Germany	DE	-	7	19	-
Estonia	EE	-	9	20	-
Greece	EL	-	6 / 13	23	-
Spain	ES	4	10	21	-
France	FR	2,1	5,5 / 10	20	-
Croatia	HR	-	5 / 13	25	-
Ireland	IE	4,8	9 / 13,5	23	13,5
Italy	IT	4	10	22	-
Cyprus	CY	-	5 / 9	19	-
Latvia	LV	-	12	21	-
Lithuania	LT	-	5 / 9	21	-
Luxembourg	LU	3	8	17	14
Hungary	HU	-	5 / 18	27	-
Malta	MT	-	5 / 7	18	-
Netherlands	NL	-	6	21	-
Austria	AT	-	10	20	12
Poland	PL	-	5 / 8	23	-
Portugal	PT	-	6 / 13	23	13
Romania	RO	-	5 / 9	24	-
Slovenia	SI	-	9,5	22	-
Slovakia	SK	-	10	20	-
Finland	FI	-	10 / 14	24	-
Sweden	SE	-	6 / 12	25	-
United Kingdom	UK	-	5	20	-

N.B.: Exemptions with a refund of tax paid at preceding stages (zero rates) are not included above (see section V)

II. APPLICATION OF REDUCED VAT RATES BY THE MEMBER STATES TO THE CATEGORIES OF GOODS AND SERVICES CONTAINED IN ANNEX III OF VAT DIRECTIVE 2006/112/EC

	Category	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	HR	IE	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK
16.	Supplies by undertakers and cremation services	6 21	20	15	[ex]	19	20	13	21	20	25	[ex]	[ex]	19 ⁷²	21	21	3	27	18	[ex]	20	8	[ex]	24	9,5	20	[ex]	[ex]	[ex]
17.	Medical and dental care in so far as those services are not exempt pursuant to points (b) to (e) of Article 132(1) of the Directive 2006/112/EC	21 [ex]	20 [ex]	[ex] 15	[ex]	7 [ex]	[ex]	23 [ex]	21 [ex]	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]	3 [ex]	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]	[ex]
18.	Collection of domestic waste and street cleaning, other than the supply of such services by bodies referred to in Article 13 of the Directive 2006/112/EC	21	20	21	25	[-]	20	23	10	20	25	13,5	10	5	21	21	3	27	18	21 ⁷³	10	8	[ex]	24	9,5	20	24	25	0
				15 ⁷⁴		19		[ex] ⁷⁵		10												6							20
19.	Minor repairing (including mending and alteration) of:																												
	Bicycles	6	20	21	25	19	20	23	21	20	25	13,5	22	19	21	21	8	27	5	6	20	8	6	24	9,5	20	24	25	20
	Shoes and leather goods	6	20	21	25	19	20	23	21	20	25	13,5	22	19	21	21	8	27	5	6	20	8	23	24	9,5	20	24	25	20
	Clothing and household linen	6	20	21	25	19	20	23	21	20	25	13,5	22	19	21	21	8	27	5	6	20	8	23	24	9,5	20	24	25	20
20.	Domestic care services (**)	21	20	15	25	19	20	13	21	5,5 10	25	[ex]	[ex]	19	21	21	[ex] 17	27 [ex] ⁷⁶	5	[ex]	20	[ex] 23	6	24	9,5	20	24	25	20
21.	Hairdressing	21	20	21	25	19	20	23	21	20	25	9	22	5	21	21	8	27	18	6	20	8	23	24	9,5	20	24	25	20

(*) excluding materials which form a significant part of the value of the supply

(**) e.g. home help and care of the young, elderly, sick or disabled

¹ CZ: 10% applies to essential child nutrition

² HR: 5% applies to: all types of bread and milk (pasteurized, homogenized and condensed milk excluding chocolate milk and milk products) and substitute for mother's milk

³ IE: 4.8% applies to livestock and live horses normally intended for use in the preparation of foodstuffs

⁴ HU: As of 1 January 2014, 5% applies to certain live pig, and its meat in bulk; as of 1 January 2015, 5% applies also to certain live cattle, sheep, lamb, goat, and their meat in bulk.

⁵ HU: 18% applies to: milk and milk products (excluding mother's milk); dairy products; flavoured milk; and products containing cereals, flour, starch, or milk.

⁶ MT: Some confectionery is at 5%

⁷ HR: 13 % applies to the edible animal or vegetable fats and oils, to the white, crystal sugar made of sugar beet and sugar cane, and to food for infants and processed cereal-based food for infants and young children

⁸ LV: Products for infants

⁹ EL: The provision of irrigation water by specific organizations to their members is exempt

¹⁰ HR: Supply of water (excluding bottled water and other packaging of water)

II. APPLICATION OF REDUCED VAT RATES BY THE MEMBER STATES TO THE CATEGORIES OF GOODS AND SERVICES CONTAINED IN ANNEX III OF VAT DIRECTIVE 2006/112/EC

- ¹¹ IE: When the water is provided by local authorities or Irish Water
- ¹² HR: Medicines that are prescribed by a doctor and have the approval of the competent authority for medicines and medical products
- ¹³ LT: 5% only applies to the supply of pharmaceuticals and medical aids to persons who have the right to the total or partial reimbursement of the acquisition expenses of these goods in accordance with the Law on Health Insurance ¹⁴ HU: Only human medical products
- ¹⁵ HR: Supply of orthopaedic products and prostheses of any type and accessories to them, with the exception of dental prostheses (in accordance with the Order on Orthopaedic and other appliances of the Croatian Health Insurance Fund)
- ¹⁶ RO: Supply of orthopaedic products and prostheses of any type and accessories to them, with the exception of dental prostheses
- ¹⁷ LT: 9% applies to public passenger transportation services on regular routes
- ¹⁸ MT: Transport of passengers by the Scheduled Public Bus Service. Other transport of passengers, e.g. a taxi service, is at 18%
- ¹⁹ LV: Transport of schoolchildren conducted by carriers licensed specially for this reason
- ²⁰ HR: Books with professional, scientific, artistic, cultural and educational content; textbooks for pedagogical, primary, secondary and tertiary education
- ²¹ FR: Books which have a pornographic character or which may incite violence
- ²² PT: 23% applies to books, newspapers and periodicals containing mainly publicity, private advertisements, obscene or pornographic material
- ²³ IT: Books in Braille and on cassettes or other magnetic support for the blind or persons with impaired vision
- ²⁴ SE: 6% also applies to goods that make information available to people with reading disabilities through sign language or Braille
- ²⁵ UK: Zero rate for supplies of talking books for the blind and handicapped but only when supplied to charities
- ²⁶ EE: Newspapers and periodicals containing mainly publicity, private advertisements or erotic/pornographic material are at 20%
- ²⁷ HR: 5% applies to daily printed newspapers issued by publishers having a statute of a media, excluding newspapers with more than 50% of the content used for advertising
- ²⁸ FI: Newspapers and periodicals provided that they are sold on subscription for a period of at least one month
- ²⁹ HR: 13 % applies to newspapers other than daily published newspapers unless more than 50% of content is used for advertising
- ³⁰ HR: 5% applies only to science magazines
- ³¹ HR: 13% applies to magazines other than science magazines unless more than 50 % of contents is used for advertising
- ³² ES: Supplied by bodies governed by public law or by other organisations that can qualify as charitable under the Member State legislation
- ³³ HR: Admissions to cinema (film shows)
- ³⁴ HR: Tickets for concerts
- ³⁵ LT: Supplied by non-profit making legal persons
- ³⁶ HU: 18% applies to certain open air concerts.
- ³⁷ EL: Admission to the theatre (theatrical plays)
- ³⁸ LV: Admissions to cinema (film shows)
- ³⁹ PT: 23% VAT rate applies to the admission to obscene or pornographic shows
- ⁴⁰ FR: Amusement parks which do not illustrate any cultural topic are liable to the standard rate of 20%
- ⁴¹ CZ: Public radio and TV broadcasting, excluding those of a commercial nature, are exempt
- ⁴² EL : Services provided by public radio and public TV, excluding those of a commercial nature, are exempt
- ⁴³ HR: Public radio and TV broadcasting, excluding those of a commercial nature, are exempt
- ⁴⁴ HU: Services provided by public radio and public TV are exempted
- ⁴⁵ PL: Services connected with rental of on-demand audio and video content and with all advertising and promotion services
- ⁴⁶ SK: Public radio and TV broadcasting, excluding those of a commercial nature, are exempt
- ⁴⁷ SI: Public radio and TV broadcasting, excluding those of a commercial nature, are exempt
- ⁴⁸ HR: If the income earned by a self-employed artist, composer etc. is more than KN 230.000 for the prior financial year
- ⁴⁹ FI: Copyright royalties collected by copyright organisations
- ⁵⁰ BE: Provided that all the conditions are fulfilled
- ⁵¹ LU: Houses used as a principal dwelling
- ⁵² BE: 6% on renovation and repairing of private dwellings completed more than 5 years ago

II. APPLICATION OF REDUCED VAT RATES BY THE MEMBER STATES TO THE CATEGORIES OF GOODS AND SERVICES CONTAINED IN ANNEX III OF VAT DIRECTIVE 2006/112/EC

- ⁵³ ES: Renovation and repairing of private dwellings completed at least 2 years ago
- ⁵⁴ FR: Renovation and repairing of private dwellings completed at least 2 years ago
- ⁵⁵ NL: Until 1 July 2015, 6% applies on renovation and repairing of private dwellings of more than 2 years old but materials used are excluded
- ⁵⁶ UK: For the Isle of Man only
- ⁵⁷ FR : If the associated works are also at reduced rate and if they concern dwellings completed more than 2 years ago
- ⁵⁸ IE: 4.8% applies to livestock and live horses normally intended for use in agricultural production
- ⁵⁹ BE All beverages are excluded
- ⁶⁰ FR: Alcoholic beverages are subject to the standard rate
- ⁶¹ IE: All beverages are excluded
- ⁶² IE: Catering services supplied to patients in a hospital or students at their school
- ⁶³ LU: Alcoholic beverages are subject to the standard rate
- ⁶⁴ NL: Alcoholic beverages are subject to the standard rate
- ⁶⁵ AT: 10% on food, 10% on milk and chocolate, 20% on coffee, tea and other alcoholic or not alcoholic beverages
- ⁶⁶ PL: Alcoholic beverages, mineral water, tea and coffee beverages, carbonated drinks, other goods in an unprocessed state are subject to the standard rate.
- ⁶⁷ SI: 9,5% applies to the preparation of meals
- ⁶⁸ PT: Supplied by non-profit organizations
- ⁶⁹ EL: When provided by public authorities or other organizations recognized by the State
- ⁷⁰ HR: The supply of services and of goods closely linked to social welfare work, including those supplied by old people's homes, institutions, bodies with public authority or by other persons of a similar nature
- ⁷¹ SI: Social security services, provided as a public service or by other non-profit-making organisations, deemed to be charitable, disabled organisations or self-help organisations, are exempted
- ⁷² CY : 5% applies to the supply of coffins
- ⁷³ NL: Collection of domestic waste and street cleaning is a service that is carried out by the public authorities. A levy will only be imposed on services which are carried out by a private enterprise which is called in by the public authorities. There will be no levy imposed toward citizens
- ⁷⁴ CZ: Cleaning and draining of waste water, collection of domestic waste
- ⁷⁵ EL: When these services are supplied by public authorities
- ⁷⁶ HU: Social services, with the exception of social catering