

GESTIONE DEI SERVIZI FUNERARI

*La nuova disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria
alla luce della LR Emilia Romagna 29/7/2004, n. 19*

**Interazione tra normativa statale e regionale
Obblighi istituzionali dei Comuni
Modalità di gestione dei servizi funerari
Separazioni societarie e proprietarie**

Reggio Emilia, 12 novembre 2004

Ing. Daniele Fogli – www.euroact.net

Interazione fra normative regionali e statali

- ✓ Una delle questioni che si pongono è come si rapporta la normativa di una Regione con quella emanata da altre Regioni o dallo Stato.
- ✓ Vale il principio generale di gerarchia delle fonti: in materia esclusiva dello Stato questo può intervenire con legge e/o regolamento; in materia concorrente, ove manchino principi fissati dallo Stato la Regione può emanare leggi e regolamenti che, per il principio di cedevolezza, soccombono se contrastano con successivi principi emanati dallo Stato.
- ✓ In materia esclusiva della Regione lo Stato non può intervenire.
- ✓ La norma regionale vale solo sul proprio territorio.
- ✓ La materia funeraria è trasversale, ritrovandosi in essa situazioni afferenti ad ognuno dei casi sopra citati ed inoltre è spesso normata a livello locale con specifico regolamento.
- ✓ La L.R. Emilia Romagna 19/04 mantiene in vita, per espressa previsione, tutte le norme del D.P.R. 285/90 che non contrastino con detta legge regionale.

Regolamenti comunali

- ✓ I regolamenti comunali in materia, le ordinanze sindacali, per il principio di cedevolezza, devono essere adeguati nelle specifiche materie definite dai livelli normativi gerarchicamente superiori, potendo invece spaziare in ambiti propri o in quelli che vengono loro assegnati dai legislatori.
- ✓ Poiché si attende il regolamento regionale in ambito di pianificazione cimiteriale e di modalità di sepoltura, nonché l'atto di G.R. specificativo delle caratteristiche per l'esercizio dell'attività funebre, si consiglia di por mano alla modifica dei regolamenti comunali.
- ✓ Si può anticipare l'adozione della parte di regolamento relativa alla cremazione, laddove sia molto sentita dalla popolazione locale questa necessità, altrimenti conviene por mano alla revisione regolamentare nello stesso momento.

Definizione regionali di ambiti in materia funeraria

- ✓ Viene definito l'ambito funerario come la somma di servizi e funzioni riguardanti l'ambito:
 1. Necroscopico
 2. Cimiteriale
 3. Funebre
 4. di polizia mortuaria.

- ✓ In tale ambito interagiscono tre diverse tipologie di soggetti, oltre la Regione:
- ✓ il Comune, che si avvale delle ASL a fini igienico sanitari, soggetti erogatori di servizi all'utenza.

Ambito necroscopico

- ✓ La lettera c) del comma 3 dell'art. 1 LR 19/04 circoscrive **l'ambito necroscopico**. La elencazione è tassativa e quindi non ampliabile.
- ✓ Oltre ad identificare le funzioni ed i servizi ad esso afferente, si chiarisce che essi devono essere forniti obbligatoriamente:
- ✓ Costituiscono, per quanto concerne l'attività sanitaria, la esplicitazione dei LEA e per quanto concerne i Comuni, attività indispensabili (L'art. 1 del D.M. 28/5/1993, per le finalità in esso stabilite, elenca tra i servizi indispensabili dei Comuni pure quelli necroscopici e cimiteriali).
- ✓ La Regione si limita a stabilire l'obbligo di prestazione, non la gratuità.
- ✓ La elencazione non presenta elementi di novità, essendo una ricognizione dell'esistente:
 1. *il trasporto funebre per indigenti*
 2. *la raccolta e il trasporto funebre su chiamata dell'Autorità giudiziaria o per esigenze igienico-sanitarie*
 3. *il deposito di osservazione*
 4. *l'obitorio*
 5. *il servizio mortuario sanitario*
 6. *le attività di medicina necroscopica*

- ✓ La lettera d) del comma 3 dell'art. 1 LR 19/04 specifica che **l'ambito funebre** è composto:
- ✓ 1) dall'attività funebre;
- ✓ 2) servizi forniti dalle strutture per il commiato.

- ✓ Costituiscono pertanto l'ambito funebre:
- ✓ **1.1) il trasporto funebre diverso da quello relativo all'ambito necroscopico, sia esso di salma o di cadavere;**
- ✓ **1.2) il disbrigo delle pratiche amministrative in quanto agenzia d'affari;**
- ✓ **1.3) la fornitura della bara e di altre merci e servizi in occasione del funerale;**
- ✓ **2) la fornitura di servizi dalle strutture per il commiato.**

- ✓ La definizione data nel primo capoverso della lettera d) determina tale ambito come residuale rispetto a quello obbligatorio per il Comune.
- ✓ Rientra altresì nell'ambito funebre anche il solo trasporto di cadavere o di salma svolto disgiuntamente dall'esercizio di attività funebre.

- ✓ La lettera e) del comma 3 dell'art. 1 LR 19/04 circoscrive **l'ambito cimiteriale**.
- ✓ La elencazione non presenta elementi di novità, essendo una ricognizione dell'esistente, quando ci si riferisce all'*insieme delle attività connesse alla disponibilità del demanio cimiteriale*:
 1. *operazioni cimiteriali e la loro registrazione;*
 2. *le concessioni di spazi cimiteriali*
 3. *la cremazione*
 4. *illuminazione elettrica votiva*

Ambito di polizia mortuaria

- ✓ La lettera f) del comma 3 dell'art. 1 LR 19/04 circoscrive **l'ambito di polizia mortuaria**. La elencazione è tassativa e quindi non ampliabile e vi si ricomprendono attività:
- ✓ Autorizzatorie
- ✓ Vigilanza
- ✓ Controllo

da parte degli enti competenti.

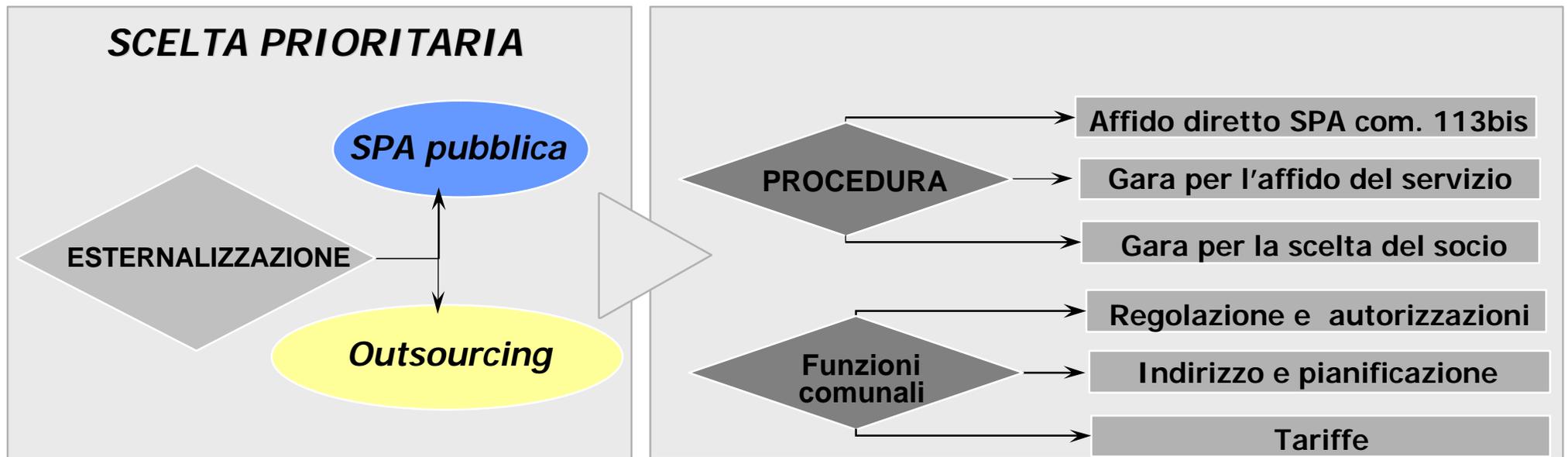
- ✓ Si tratta quindi di quelle pubbliche funzioni che devono essere svolte da una pubblica autorità e non possono essere oggetto di affidamento all'esterno, salvo il caso di cui alla lettera c) del comma 5 dell'art. 113 del D.Lgs 267/2000 e s.m.i. e sempre che la società totalitaria non abbia interessi confliggenti sia diretti che indiretti (per la problematica del controllore-controllato e/o per quella della tutela del mercato)
- ✓ E' il Comune il principale soggetto competente, sia per funzioni ad esso attribuite dalla L.R., sia per funzioni statali (stato civile) svolte in ossequio a norma statale, sia ancora per funzioni previste da norme nazionali in materia funeraria richiamate dalla L.R..

Funzioni e compiti dei Comuni

- ✓ Spetta ai Comuni, singoli o associati, la realizzazione di cimiteri e crematori.
- ✓ I Comuni provvedono ad assolvere le funzioni e i servizi pubblici ad essi spettanti in base a norma statale o regionale:
- ✓ Ambiti **necroscopico e cimiteriale**:
 - in economia diretta
 - forme di gestione consentite dal DLgs 267/2000
- ✓ I **servizi funebri**, invece restano in attività di servizio commerciale, soggetta ad autorizzazione.
- ✓ Le funzioni di **polizia mortuaria** generalmente dal Comune, solo in parte dalla SPA in house.
- ✓ **Ai Comuni compete regolamentare in ambito comunale la maggior parte delle materie attinenti il settore funerario**

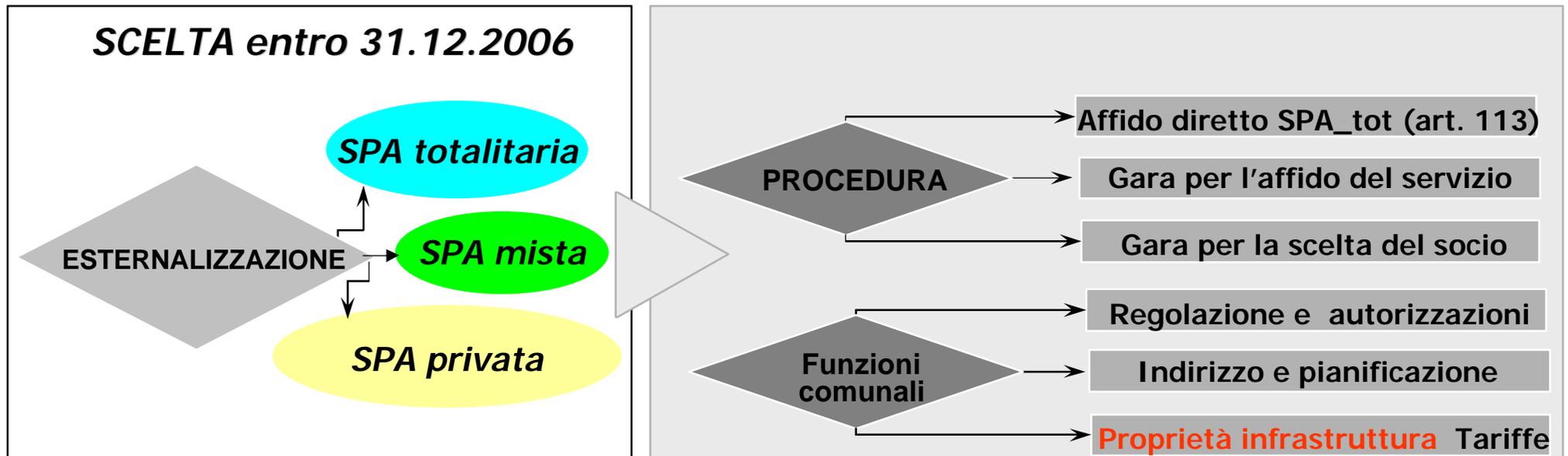
Le vecchie norme statali sui servizi pubblici locali

- ✓ Sulla base della normativa previgente (art. 35 L. 448/2001), si poteva sostenere l'appartenenza dei **servizi cimiteriali**, ivi compresa la illuminazione elettrica votiva e la cremazione, a quelli privi di rilevanza industriale (art. 113 bis)
- ✓ I **servizi funebri**, invece possono più correttamente inquadrarsi in attività di servizio commerciale, soggetta ad autorizzazione. Questo sicuramente per la componente di onoranze funebri, ma anche per le per le altre attività connesse (agenzia d'affari, trasporto funebre), in quanto attratte dalla principale attività svolta in concorrenza



Le nuove norme statali sui servizi pubblici locali

- ✓ Sulla base della normativa modificata (art. 14 DL 269/03 e legge di conversione in legge), i **servizi cimiteriali**, ivi compresa la illuminazione elettrica votiva e la cremazione, sono classificabili tra quelli con rilevanza economica (art. 113), con ciò che ne consegue.
- ✓ I **servizi funebri**, invece restano in attività di servizio commerciale, soggetta ad autorizzazione.
- ✓ I **servizi necroscopici** di deposito di osservazione e obitoriali sono senza rilevanza economica.



Ing. Daniele Fogli – www.euroact.net

La distinzione tra proprietà, gestione ed esercizio

- ✓ Con la nuova formulazione della norma statale occorre individuare con precisione cosa intendere per proprietà (**P**) della infrastruttura, gestione (**G**) (manutentoria) della stessa ed infine esercizio (**E**).
- ✓ Per il servizio cimiteriale si tratta di una problematica del tutto nuova
- ✓ Se si separa la proprietà degli impianti dalla gestione e dalla erogazione del servizio, fin dove si spinge quest'ultima? E' ormai acclarato che si arriva – se il Comune lo vuole - fino alla cessione dell'uso delle sepolture (che costituiscono nel loro complesso parte degli impianti cimiteriali - cioè della infrastruttura - se costruiti dall'E.L.), comprese le operazioni cimiteriali (inumazione, tumulazione, cremazione, esumazione, estumulazione), il mantenimento delle sepolture, la illuminazione votiva e similari.
- ✓ Stabilita la tariffa e le condizioni per la messa a disposizione dell'infrastruttura (tra cui i posti liberi, quelli liberabili e riconcedibili nel periodo dell'affidamento, le regole di affidamento, il piano cimiteriale), il proprietario degli impianti ha diritto al pagamento di un canone, commisurato al valore degli stessi impianti che si mettono a disposizione, detratto l'onere per il mantenimento degli stessi, che è a carico del "gestore".
- ✓ L'esercente il servizio, a fronte del pagamento da parte del cessionario la sepoltura, deve fornire un servizio qualitativamente pari o superiore agli standards individuati nel contratto di servizio e nella carta dei servizi.

La proprietà della infrastruttura

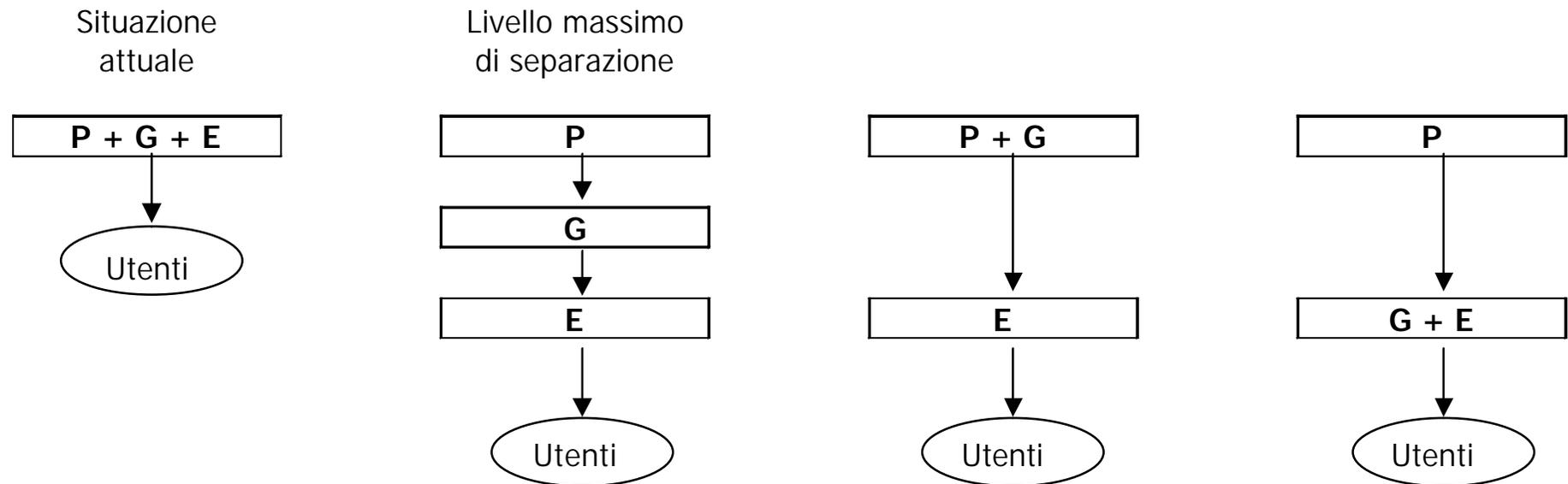
- ✓ Gli Enti Locali non possono cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazione (fisse) destinate alla produzione del servizio pubblico locale, se non nei modi stabiliti dalla legge.
- ✓ La proprietà degli impianti (con o senza la gestione degli stessi) può essere mantenuta dagli Enti Locali oppure può essere conferita (anche in caso di demanialità) ad una società a capitale interamente pubblico (capitale che è incredibile).
- ✓ La società totalitaria pubblica deve limitarsi al mantenimento e accrescimento del patrimonio di impianti necessario per l'erogazione del servizio da parte di un soggetto distinto (per la proprietà) individuato a mezzo gara ad evidenza pubblica, salvo nel caso di società totalitaria. La scelta dell'erogatore del servizio può essere dell'Ente Locale titolare del servizio o da parte della stessa società totalitaria, proprietaria degli impianti, nel caso sia così stato deciso dall'Ente Locale.
- ✓ La erogazione del servizio è distinta dalla proprietà degli impianti e l'accrescimento degli stessi impianti operato dal gestore segue le norme di cui al comma 9 dell'art. 113.
- ✓ A seconda della dimensione dei servizi e della loro natura, si potrà determinare, oltre alla sicura separazione tra erogazione del servizio (art. 113/5) e proprietà degli impianti, anche la possibile separazione tra gestione degli impianti e proprietà degli stessi. (art. 113/4).
- ✓ La separazione obbligatoria fra gestione degli impianti e proprietà degli stessi può essere stabilita dalle norme di settore. Se non stabilita (come nella LR 19/04) è facoltativa.

Effetti di bilancio delle 3 componenti del servizio

Costi		Ricavi
+ Quota ammortamento capitale pari al valore della infrastruttura	Proprietà (P)	
	di reti, impianti e dotazioni patrimoniali	+ Canone pagato dall'operatore G (al netto della quota di ammortamento delle spese di manutenzione straordinaria e di rinnovo, da questo sostenute)
+ Immobilizzazione finanziaria		
+ Quota ammortamento manutenzione straordinaria	Gestione (G)	
+ Canone pagato a P		
	manutenzione ordinaria e straordinaria, rinnovo degli impianti	+ Prezzo dell'accesso alla infrastruttura venduto all'erogatore del servizio E
+ Manutenzione ordinaria		
+ Costi operativi	Esercizio (E)	
+ Prezzo di accesso agli impianti pagato all'operatore G	gestione del rapporto con l'utenza e verifica della fruizione del servizio	+ Tariffe all'utenza

Le aggregazioni possibili delle 3 componenti

È inoltre valutabile nei grafi sottostanti come, dalla situazione attuale di diversi Comuni, dove coesistono [P+G+E], le configurazioni possibili nella esternalizzazione divengono molteplici.



È appena il caso di accennare che le distinzioni di cui sopra sono semplici da definire in via teorica, ma ben più complesse nella pratica. Cosicché mentre è semplice individuare una proprietà, specie in campo demaniale, ben più labile è il confine tra gestione ed esercizio

La sentenza della Corte Costituzionale 272/04

La gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica spetta in via esclusiva allo Stato in quanto rientra nella "tutela della concorrenza".

- ✓ La sentenza 272/04 della Corte Costituzionale è intervenuta sui servizi pubblici locali dopo il ricorso della Regione Toscana sull'illegittimità delle norme contenute nella Finanziaria 2004.
- ✓ Spetta allo Stato dettare disposizione di carattere generale sui servizi pubblici di rilevanza economica. Sono "non censurabili tutte quelle norme impugnate che, invece, garantiscono in forme adeguate e proporziate la più ampia libertà di concorrenza" in fatto di regime delle gare e di modalità di gestione e conferimento dei servizi.
- ✓ Alla luce di questo criterio la Consulta ha dichiarato illegittimo l'art. 14 comma 1 lett. e del decreto legge 269/2003, perchè stabilisce in materia troppo dettagliata i vari criteri in base ai quali la gara deve essere aggiudicata; criteri che invece appaiono sufficientemente garantiti dalle norme Ue. In via consequenziale, la Corte ha esteso la dichiarazione di incostituzionalità a parte dell'art. 113 del decreto legislativo 267/2000 (Testo Unico Enti Locali) nel testo sostituito dall'art. 35 della legge 448/2001 (Finanziaria 2002). Si tratta del secondo e terzo paragrafo del comma 7 dell'Art. 133.
- ✓ E' dichiarato illegittimo l'Art. 113 bis, che quindi cessa di avere efficacia. Conseguentemente la deliberazione di Consiglio comunale rischia di essere impugnata da chi ne ha titolo, se non si tiene conto dell'assenza di scopo lucrativo, della mancata assunzione di rischi connessi con l'attività, del finanziamento pubblico dell'attività.
- ✓ Ci si basa quindi su disciplina di fonte regionale ed anche locale, fatto salvo il ricorso al giudice nazionale da parte di chi ne ha titolo.

Effetti sulle politiche di gestione

La LR 19/04 consente oltre alla gestione in economia diretta, pure le altre modalità di gestione possibili in base al Dlgs. 267/2000. La combinazione della normativa nazionale e di quella regionale determinano:

- ✓ Le concessioni del servizio di cremazione, di illuminazione votiva, ecc. , se non affidate in passato con gare ad evidenza pubblica dovranno cessare entro il 31 dicembre 2006.
- ✓ Le aziende municipalizzate dovranno trasformarsi in SPA.
- ✓ Possono proseguire le gestioni dei servizi di deposito di osservazione ed obitoriali (necroscopici puri), in quanto attratti dalla normativa dell'art.113-bis o di quello che si deve applicare ai servizi a carattere sociale, ma vi sono effetti particolari in caso il Comune in qualche modo eroghi servizi commerciali in campo funerario.
- ✓ Le gestioni affidate a SPA dovranno essere scisse in proprietà e affido della gestione manutentoria +/- esercizio a società (totalitaria, mista con scelta del socio a mezzo gara, di terzi).

- ✓ **Una tale società deve possedere le seguenti caratteristiche:**
 1. capitale interamente pubblico;
 2. ente o enti titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
 3. la parte più importante dell'attività societaria deve essere svolta con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

- ✓ In altri termini se tale società è, come sostenuto dalla dottrina prevalente, un ufficio separato del Comune (e se il direttore viene nominato dal Sindaco) si ritiene che il Sindaco possa delegare al direttore competenze che sono proprie dei dirigenti della struttura comunale.

I riflessi della LR 19/04 e della normativa sui SPL

- ✓ Attività funebre è svolta unicamente da imprese autorizzate dal Comune, operanti nell'ambito di norme regolamentari stabilite dalla Regione e nel dettaglio dal Comune. La concorrenza è nel mercato, laddove vi sia un numero adeguato di imprese operanti, non legate attraverso cartelli o pratiche elusive della concorrenza. L'attività va dal trasporto funebre alla fornitura di tutti i servizi e forniture occorrenti al momento del funerale, anche di funeral home (come si dice in Emilia Romagna di strutture per il commiato)
- ✓ Attività necroscopica è svolta da soggetti che non possono svolgere contemporaneamente attività funebre. In tale ambito si ritrovano i Servizi mortuari delle strutture sanitarie di ricovero e cura. Chi per un qualche motivo è contemporaneamente nella condizione di gestire servizi necroscopici e attività funebre, deve cessare una delle due entro 12 mesi dalla entrata in vigore della LR 19/04.
- ✓ Attività cimiteriale istituzionale con questo termine si intende la componente di attività connessa con la realizzazione di sepolture in cimitero, l'assegnazione delle sepolture stesse, la esecuzione delle operazioni cimiteriali e tutto ciò che il Comune, nell'ambito del cimitero appartenente al proprio demanio, decide di riservare alla propria sfera operativa (indipendentemente dalla forma di gestione). Tale attività è incompatibile con quella funebre. L'incompatibilità determina l'obbligo di separazione societaria.
- ✓ Attività cimiteriale commerciale è la componente di arredo, costruzione e manutenzione di tombe private ad iniziativa del singolo concessionario. In sostanza il mercato edilizio, lapideo e marmoreo. È compatibile con l'attività funebre ma non con quella cimiteriale istituzionale
- ✓ Attività crematoria è riservata in termini proprietari al Comune. La gestione, oltre che in economia, può essere fatta seguendo le regole dell'art. 113 Dlgs. 267/2000 e quindi SPA con affido diretto, SPA con scelta a gara del socio, SPA scelta a mezzo gara.
- ✓ Attività di illuminazione elettrica votiva resta gestibile dal Comune con le solite modalità
- ✓ Attività regolamentare, autorizzatoria, di controllo e indirizzo riservata allo Stato Civile o al Comune in forza di leggi