

Editoriale **Caveat auctoritatis**

di Antonio Dieni (redazione@euroact.net)

Il ciclo di audizioni, avviato in quest'ultimo scorcio dell'anno, dalla XII Commissione Affari sociali della Camera dei Deputati – dove è iniziato l'esame delle proposte di legge n. 1143, nota ai lettori de: "ISF", n. 1618 "Disciplina dell'attività funeraria" e n. 928 "Introduzione dell'articolo 4-bis della legge 14 agosto 1991, n. 281, in materia di cimiteri, servizi di cremazione e sepoltura degli animali di affezione" – ha offerto, ad ogni associazione rappresentativa del settore, l'occasione di palesare i propri intendimenti, riguardo ai percorsi di riforma dell'attività funeraria. Ne è venuto fuori un repertorio di giudizi e posizioni a partire dai quali, nei prossimi mesi, sarebbe utile esplorare – uscendo dalle rigidità ideologiche, che hanno informato buona parte dei contributi – le volontà delle associazioni di costruire, se non percorsi unitari, almeno convergenze, a supporto dell'attività del Comitato ristretto della Commissione XII, incaricato di redigere una sintesi delle varie proposte di legge in un articolato unitario. Tuttavia, non è questo il tema in discussione.

In questa fase interlocutoria, e per cercare di uscire da una certa autoreferenzialità di pensiero, sarebbe, forse, di qualche giovamento prestare attenzione alle valutazioni sul nostro mondo espresse dagli organismi statali preposti alla vigilanza sulla corruzione, sulla concorrenza e sulla compliance fiscale e che, meritoriamente, la Commissione XII ha voluto di sentire, al pari delle associazioni di settore.

Nel suo intervento l'ANAC si esprime, giudicando opportuna l'esistenza di una distinzione certa tra attività funebri, servizi cimiteriali e attività marmorea e lapidea. Per quanto riguarda il funebre, evidenzia le necessità di prevedere forme di tutela delle famiglie in lutto e di trasparenza nell'esercizio dei diritti di libertà di scelta dei dolenti, anche ricorrendo all'istituzione di incompatibilità soggettive, in grado di scongiurare commistioni tra le varie attività. Mentre per l'attività cimiteriale ne ribadisce il carattere pubblico, mettendolo al riparo da sconfinamenti dell'impresa privata.

Secondo l'ANAC i servizi necroscopici e funebri istituzionali e quelli cimiteriali – una nozione nella quale devono avere il giusto peso sia le attività verso i defunti sia quelle di cura e conservazione dei luoghi di sepolture – devono essere affidate, ricorrendo a tutta la strumentazione prevista dal codice dei contratti (e non solo tramite *project financing*, formula sulla quale l'Autorità medesima avanza non lievi riserve) con una attenta analisi preventiva dello stato di fatto in essere, nelle specifiche realtà, delle condizioni di mercato e dei soggetti operanti, nonché della sostenibilità economico-finanziaria del progetto di affidamento.

Anche l'Antitrust evidenzia che i servizi cimiteriali e mortuari sanitari non possono essere privatizzati: essi sottendono interessi pubblici di carattere prevalente, sono attività che hanno connotati tipicamente igienico-sanitari e, comunque, riferite all'esercizio di servizi pubblici essenziali. Pertanto, netta deve essere la loro separazione dall'attività funebri di

natura imprenditoriale, le cui finalità commerciali non si conciliano con il corretto e fisiologico svolgimento del servizio pubblico.

Sempre a parere di questa Autorità – una volta fissate le incompatibilità tra attività di natura pubblica e quelle imprenditoriali, e presidiati i confini reciproci tra i vari “mondi” – non dovrebbero esser imposti requisiti o barriere non proporzionati e/o oggettivamente motivati agli operatori privati di settore, o a chi intendesse farvi parte, e ciò al fine di scongiurare interferenze distorsive del prioritario interesse di tutela della capacità di scelta dei dolenti.

Più tecnico-procedurale il tenore delle osservazioni dell’Agenzia delle Entrate alle proposte contenute nell’AC 1618 riguardo l’assoggettamento all’IVA delle attività funebri e cimiteriali, nonché di revisione del sistema delle deducibilità delle spese funerarie: ampliate nel loro ammontare (da 1.550 a 7.500 euro), nella percentuale di deducibilità (dal 19% al 75%). L’Agenzia rileva che la copertura delle nuove norme viene estesa, temporalmente, sia prima del decesso, con un *favor* riguardo a forme di assicurazione funebre e cimiteriale, sia successivamente all’evento luttuoso, andando a comprendere anche gli oneri di realizzazione delle sepolture, o di ristrutturazione di quelle esistenti.

Tuttavia, nel racconto del mondo funebre e cimiteriale, narrato da questi organismi statali, durante le loro audizioni, sono venuti alla luce alcuni nodi irrisolti e non pochi spunti problematici. Ampia è stata, da parte delle Autorità, l’esposizione delle patologie del sistema funerario italiano dove, a fronte di un’utenza debilitata dal cordoglio, è stata evidenziata l’attività di operatori senza scrupoli, l’indebolimento dei presidi da parte di apparati pubblici, a loro volta, sottoposti al rischio di azioni irregolari o illecite.

In queste condizioni, da una parte si dovrebbero perseguire modalità di affidamento ‘congiunto’ di più Comuni riguardo le medesime funzioni cimiteriali, nel rispetto del codice degli appalti, dall’altra la legislazione dovrebbe porsi l’obiettivo di eliminare, quanto più possibile, le barriere all’ingresso di nuovi operatori nel settore funebre e lapideo.

Va, peraltro, rilevato che attrarre le attività del funebre e del lapideo cimiteriale nella nozione di mercato ‘libero’, come, ormai, pacificamente stabilito dalla normativa comunitaria e nazionale, significa postulare un potenziamento dei controlli d’impresa, sulla correttezza delle transazioni commerciali, nonché di accertamento e repressione di forme di economia sommersa, di frodi e di reati contro la pubblica amministrazione, o circa la tutela dei lavoratori, ambiti tutti sicuramente eccedenti la polizia mortuaria classica (più direzionata sulla gestione del defunto) e, per certi versi, anche più vasti e pregnanti, rispetto alle ordinarie funzioni di polizia amministrativa in capo ai Comuni. Risulta, infatti, evidente che le patologie, riscontrate dalle Autorità, rischiano di essere non elementi accidentali, ma strutturali.

Negli ultimi due decenni, i processi di liberalizzazione del funebre – dove, con l’esplosione del numero delle imprese funebri, paiono essere peggiorate le possibilità di esercizio del diritto di scelta delle famiglie – e l’ampliarsi delle scelte di cremazione hanno, via via, indebolito la storica impostazione normativa che vedeva nel funerario solo un corollario dell’igiene pubblica, e nel Comune incardinarsi il duplice ruolo di saldo presidio regolatore delle esequie e di saggio gestore dei cimiteri (*). Il problema che, da tempo, si pone come irrisolto è se il D.P.R. 285/1990, ultimo residuo del progetto positivisticco ottocentesco di primazia dello Stato sulle attività funerarie, debba ancora essere l’unico schema di riferimento del settore.

(*) Fino all’anno 2000 le attività funebri, nei volumi di risorse impegnate e nei fatturati, venivano fortemente condizionate dalla privativa comunale, mentre quelle cimiteriali erano assicurate (salvo rarissime eccezioni) direttamente da personale comunale, secondo le tradizionali rappresentazioni della tomba in terra (gratuita) e del loculo.

O se, invece, oltre ad un ammodernamento delle tutele igienico sanitarie, ad una integrazione dei flussi comunicativi digitali di accertamento della morte (e di insussistenza di indizi di morte dipendente da reato o da episodio violento) tra Stato Civile, medicina necroscopica territoriale e strutture ospedaliere, non debba essere riformulato il novero, e definito un nuovo equilibrio, riguardo ai soggetti chiamati a svolgere attività e funzioni nel settore funerario.

Al proposito, sono state particolarmente interessanti le osservazioni dell’Agenzia delle Entrate, riguardo alla necessità che i principi di revisione delle regole fiscali e della detraibilità non vengano solo annunciati, ma che si dia corso ad un raccordo effettivo con le altre articolazioni statali, nella considerazione che, in un contesto composito e multipolare, la conoscenza dei fenomeni, nonché l’efficacia dei controlli incrociati non possono che derivare dalla trasparente e proceduralizzata circolazione delle informazioni, riguardo i vari soggetti operanti.

Più in generale, gli interventi delle Autorità e dell’Agenzia hanno messo in luce complessità del mondo funebre e cimiteriale irriducibili all’ideologica antinomia COMUNE/IOF e poste non lievi criticità agli intendimenti di quest’ultima di sostituirsi al primo. Un progetto di *reductio ad unum*, nel quale verrebbero anche sussunti in capo all’impresa attività e compiti oggi svolti da altri soggetti privati/no-profit presenti nel settore.

Un ultimo elemento: nei materiali forniti alla commissione dalle Autorità e dalla Agenzia dell’Entrate si registra l’assenza di riferimenti riguardo al dimensionamento del funerario, tanto per le componenti private che per quelle pubbliche. Si tratta di settori, definiti ‘*mercati*’, pur tuttavia carenti di una rappresentazione certificata e attendibile dei volumi d’affari e dell’ammontare di risorse umane mobilitate direttamente e dall’indotto funerario, per non parlare, poi, dei costi sostenuti dalle famiglie per le attività funebri, *strictu sensu*, e di quelle lapidee marmoree cimiteriali. Allo stesso modo, si segnala l’assenza di *report* circa proventi e costi sostenuti complessivamente dai Comuni nell’esercizio delle funzioni di polizia mortuaria, cimiteriali e di cremazione, così come di quegli investimenti, che dovrebbero essere pianificati nel futuro, per il mantenimento dell’immenso patrimonio edilizio ed infrastrutturale delle sedi cimiteriali.

E ciò pare essere problema di non poco conto e meritevole di approfondimento, da parte di chi si accinge – privo di adeguati supporti conoscitivi – a scrivere disposizioni, i cui effetti rischiano, così, di essere difficilmente misurabili, potendo risultare avversi ai propositi di miglioramento, specie perché esse andrebbero ad incidere in un contesto sociale sempre più multipolare e connesso, nel quale informazione, trasparenza, prossimità, terzietà dei controlli e sussidi di orientamento preventivo delle scelte sono inscindibili dall’effettivo esercizio dei diritti di libertà degli individui e delle famiglie in lutto.