

## Attualità **Quale impresa funebre per il mercato italiano**

di Valeria Leotta (\*)

*Intervento effettuato nel corso dell'evento annuale SEFIT Utilitalia, denominato Sefitdieci, organizzato in questa edizione a Roma lo scorso 29 novembre 2019.*

### **Mancanza della legge di settore**

Il settore funerario è ormai l'ultimo dei settori dei servizi pubblici locali a mancare di una legge nazionale: la normativa vigente (T.U. Leggi Sanitarie e D.P.R. 285/1990) è sicuramente troppo risalente e la congerie di leggi regionali che nel tempo si è stratificata, ha realizzato una disciplina disomogenea sul territorio italiano.

La necessità e l'urgenza di una legge statale è quindi di tutta evidenza e, con la nostra proposta di alcuni principi condivisi dagli operatori, che trovano voce tramite le federazioni maggiormente rappresentative oggi qui riunite, si vuole fornire una base a quale fare riferimento nella stesura del testo normativo, che ben potrebbe essere quello che verrà elaborato a seguito dell'abbinamento dell'Ac1143, Ac1618 e Ac928 dal comitato ristretto all'interno della Commissione XII dove sono incardinate le tre pdl.

### **Premessa**

Un punto del documento condiviso sul quale intendo soffermarmi, sia per le diverse opinioni emerse, sia perché è propriamente il tema della tavola rotonda, riguarda la struttura dell'impresa funebre, facendo anche un richiamo alla proposta di legge Ac1143 dalla quale non si può prescindere per gli effetti che ne deriverebbero se fosse approvata nel suo testo attuale.

### **Situazione attuale del mercato funebre italiano**

– Contesto di diffusa polverizzazione societaria e conseguente eccessiva densità di operatori funebri in ambiti ristretti (600.000 decessi, 6.000 operatori) in assenza di regole cogenti o con regole facilmente aggirabili, dove esistono controlli scarsi o inefficaci. Vuol

dire che l'impresa funebre media italiana prede in carico poco più di due servizi funebri alla settimana.

– In un mercato anelastico come quello funebre l'incremento di operatori non determina un miglioramento della concorrenza, ma da una parte una riduzione dei margini e dall'altra un aumento delle pratiche scorrette per poter acquisire gli stessi servizi (procacciamento in strutture sanitarie).

### **Soluzioni proposte Ac1143**

Per risolvere gli endemici problemi del sistema delle imprese funebri l'Ac1143 prevede:

- procedimento autorizzatorio per lo svolgimento dell'attività funebre;
- requisiti minimi per operare;
- limitato numero di sedi autorizzabili.

### **Attività funebre**

– La scelta del regime autorizzatorio, giustificata da una rilevanza igienico-sanitaria di fatto molto contenuta, è fortemente discutibile.

– Definizione di attività funebre: attività di servizio (agenzia affari), commerciale (vendita bare) e di trasporto funebre (citato nella dir. Bolkestein).

– Attività sanitaria è solo eventuale nello svolgimento tanatoprassi e gestione case funerarie.

– Se è attività di servizio e commerciale, ai sensi della normativa europea e nazionale, per il suo svolgimento è sufficiente la SCIA.

### **Regime autorizzatorio**

La scelta di subordinare l'esercizio dell'attività funebre ad autorizzazioni annuali comunali, si traduce nella realtà in una sorta di liberalizzazione:

- è vietato al comune autorizzante intervenire direttamente sulla domanda e sull'offerta dei servizi, e sulla definizione delle tariffe delle imprese funebri;
- ogni impresa funebre è libera nella determinazione dei propri listini dei prezzi delle forniture e dei servizi;
- totale autonomia dell'impresa funebre che gestisce la casa funeraria per quanto riguarda gli orari di apertura, gli orari di fissazione dei funerali e l'organizzazione aziendale.

#### **Limitato numero di sedi**

Altra tecnica utilizzata dall'Ac1143 per contrastare l'eccessiva polverizzazione delle imprese funebri è la limitazione, sulla base di criteri di programmazione territoriale elaborati dalla regione, del numero di sedi possibili sul territorio (una ogni 15.000 abitanti).

Soluzione che contrasterebbe con la normativa europea e che nei fatti si risolve in una finta razionalizzazione regionale.

#### **Limitazione sedi: l'analisi**

All'art. 5 è inserita una clausola di salvaguardia per chi già opera, purché si adegui ai requisiti richiesti dalla legge, anche avvalendosi delle dotazioni di soggetti terzi che le forniscono, che di fatto blocca ogni nuovo ingresso per decine di anni e sottopone le piccole imprese ai grandi operatori che prestano loro i requisiti necessari.

#### **Requisiti minimi ed ordinari**

Nel disegno di legge viene definita una soglia minima per operare: un titolare, una sede, un'autofunebre, un impiegato per la trattazione di affari e quattro necrofori. Tali requisiti possono essere ulteriormente ridotti e le altre risorse di personale e mezzi possono essere appaltate da un'impresa ausiliaria, autorizzata all'esercizio dell'attività funebre e rispondente a determinati requisiti.

*Analisi:* Almeno nell'80% dei casi, le attuali imprese non possiedono in proprio le caratteristiche per poter adeguarsi alla legge e per continuare ad operare dovranno dipendere dalle imprese ausiliarie che presta loro i requisiti.

Questo meccanismo comporta:

- la legalizzazione di una modalità di intermediazione, nel senso che le imprese ausiliate, per sopravvivere, diventano di fatto dei procacciatori d'affari delle ausiliarie e quest'ultime possono così incrementare le loro quote di mercato;
- l'inibizione di possibili crescite imprenditoriali delle imprese ausiliate, a vantaggio delle grandi imprese;

- il soffocamento concorrenziale della piccola imprenditoria.

#### **Come incide sul settore l'Ac1143**

Il combinato disposto della previsione del regime autorizzatorio e delle norme di limitazione dell'accesso di nuovi operatori crea delle barriere all'ingresso o alla permanenza nel settore da parte degli operatori funebri.

Questo pone notevoli problemi con la normativa europea e nazionale (Direttiva servizi 2006/123/CE recepita in Italia con D.Lgs. 59/2010).

#### **L'audizione dell'AGCM**

Nella sua audizione presso la Commissione XII sulle tre pdl abbinata, l'Autorità ha demolito tutte e tre i punti su cui l'Ac1143 ha costruito il futuro sistema funebre italiano:

- Regime autorizzatorio: non è compatibile con i principi di liberalizzazione posti nel D.Lgs. 59/2010 di recepimento della Direttiva servizi, secondo cui i regimi autorizzatori possono essere istituiti solo se ricorrono motivi di interesse generale che li giustificano, e sempre nel rispetto di proporzionalità. In ambito funebre, non si ritiene ricorrano motivi giustificativi (i supposti motivi sanitari), e comunque le richiamate esigenze di controllo possono essere soddisfatte con mezzi meno restrittivi. Per questo, accoglie con favore la soluzione dell'Ac1618, che richiede l'istituto della SCIA come titolo abilitativo per l'esercizio dell'attività;
- Limitazioni delle sedi: la soluzione introdotta, di una programmazione territoriale con relativo contingentamento delle sedi operative delle imprese in funzione del numero di abitanti, determinerebbe rilevanti barriere all'ingresso senza che vi siano giustificazioni di interesse pubblico;
- Requisiti minimi ordinari: sono considerati vincoli organizzativi e dimensionali troppo rigidi l'imposizione di un rapporto di lavoro continuativo con l'impresa e la previsione di minimo 4 necrofori assunti a tempo pieno ed indeterminato che si tradurrebbero in ingiustificate barriere all'entrata. Analoghe considerazioni valgono per la previsione della formazione obbligatoria, che appare onerosa; per l'introduzione di un registro dei barificatori, relativo alle caratteristiche dei feretri, non proporzionato alle connesse necessità igienico sanitarie; per la previsione di organi certificatori che certifichino il rispetto dei requisiti per l'esercizio dell'attività.

#### **Il «favor» alle imprese funebri dato dall'Ac1143**

Ma l'Antitrust sembra demolire altri aspetti del progetto industriale sotteso alla nuova disciplina del set-

tore funebre e volto a favorire la crescita delle grandi imprese funebri che:

- acquisiscono il controllo della maggior parte della filiera;
- si inseriscono d'imperio nel mercato dei crematori che possono realizzare dentro le case funerarie;
- possono svolgere le attività connesse con la tumulazione in cimitero.

#### **Forni crematori dentro la casa funeraria**

Prevedere forni crematori anche nelle case funerarie significa lasciare nelle mani dell'impresa funebre che organizza il funerale l'indirizzamento della cremazione al proprio crematorio (o a quello suo di riferimento), sito in casa funeraria, piuttosto che ad altri. Con ciò vanificando la pianificazione insediativa già esistente, e alterando la concorrenza con i gestori di crematori (sia pubblici che privati) che hanno impostato i propri piani economico finanziari tenendo conto dei bacini territoriali di riferimento.

È quindi da vietare che la casa funeraria fuori del cimitero possa disporre di forno crematorio.

#### **Operazioni cimiteriali connesse alla tumulazione**

È del tutto inammissibile che sia il cittadino (che è orientato al momento del funerale dall'impresa funebre) ad affidare lo svolgimento di operazioni di tumulazione ed estumulazione a soggetti da lui individuati, diversi dal gestore del cimitero.

Ciò crea problemi rilevanti sia perché il gestore del cimitero in ogni caso deve controllare la esecuzione a regola d'arte (e quindi duplicando una presenza e costi finali per gli utenti) sia perché si tratta di una sottrazione di risorse importanti per la gestione ordinaria cimiteriale.

Anche l'ANAC nella sua audizione ha espresso parere negativo su tale previsione perché in contrasto con il Codice degli appalti.

#### **Incompatibilità tra funebre e cimiteriale secondo AGCM**

Richiamando il parere reso dall'Antitrust, la previsione di incompatibilità tra la gestione dei servizi cimiteriali con l'attività funebre nello stesso ambito territoriale, nonché con l'esercizio dell'attività marmorea e lapidea interna al cimitero, non è sufficientemente garantita dalla possibilità ex art. 8 Ac1143 di attivare la procedura di separazione societaria.

Questa forte incompatibilità, dovuta alla diversità della natura dei servizi offerti e la cui commistione comporterebbe un vantaggio competitivo per l'imprenditore funebre che ha il primo contatto con il dolente,

ha importanti riflessi sulle due precedenti previsioni descritte.

#### **Riflessi sull'Ac1143**

*Analisi:* Il cimitero è bene demaniale ed è da considerare come incluso nella nozione di servizio pubblico essenziale, quindi le attività cimiteriali istituzionali comprendono l'accettazione nel cimitero o crematorio, le operazioni cimiteriali di inumazione, tumulazione, esumazione, estumulazione e traslazione, la loro registrazione, le concessioni, la cremazione, l'illuminazione elettrica votiva, la custodia e il mantenimento dell'infrastruttura cimiteriale.

Ne consegue che la costruzione di forni crematori dentro le case funerarie e la possibilità di svolgere operazioni connesse alla tumulazione dentro il cimitero da parte delle IOF integrano ipotesi di incompatibilità criticate dall'AGCM.

#### **Rilevanti difetti del futuro sistema funebre**

Il sistema delineato nella pdl, e qui sinteticamente descritto con le nostre indicazioni delle prospettive future, presenta almeno tre rilevanti difetti:

- mantiene una opacità fiscale senza pari, tant'è che in ampie zone del Paese un numero sempre maggiore di imprese funebri è in mano della criminalità organizzata, viste come perfette "lavatrici" di denaro sporco;
- non individua soluzioni che favoriscano l'aggregazione volontaria dei piccoli operatori funebri, che invece rischiano l'estinzione o la sudditanza dei grandi;
- per alimentarsi e crescere drena troppe risorse al sistema cimiteriale e a quello della cremazione.

#### **Evasione reddituale e contributiva**

Occorre una decisa azione di lotta all'evasione sia reddituale, sia contributiva, agendo su meccanismi premianti per le imprese funebri sane, creando un contrasto tra l'interesse del cittadino a chiedere l'integrale fatturazione dei beni acquistati e il venditore che ha, invece, interesse a sottofatturare.

Ridurre fortemente il sommerso determina parallelamente la minore disponibilità di somme di denaro per comprare informazione sui decessi, abbattendo di fatto il sistema di procacciamento dei funerali.

#### **Cambiare norme IVA e detrazioni fiscali**

Quindi a nostro giudizio è necessario:

- rivedere integralmente i criteri di applicabilità dell'IVA, portando l'intero settore ad aliquota ridotta del 10%;
- contenere l'evasione fiscale e contributiva nel settore parallelo dell'edilizia cimiteriale;

– elevare fino a 7.500 euro a decesso la somma delle fatture funebri e cimiteriali soggette a detraibilità al 19%, portando al 75% l'importo conteggiabile.

#### **Penalizzazione sistema cimiteriale e cremazione**

Nell'Ac1143 vi sono una serie di misure che, sottraendo ricavi alle già critiche gestioni cimiteriali comunali, compromettono in via definitiva l'intero sistema italiano già in sofferenza per l'aumentata scelta cremazionista.

Preoccupa i gestori e i Comuni proprietari dei cimiteri:

- la scomparsa dei ricavi sulle autorizzazioni al trasporto funebre;
- il divieto di applicare diritti comunali nei casi di cremazione, di dispersione delle ceneri o di affido delle urne;
- la possibile proliferazione di crematori privati nelle case funerarie e di edifici extra-cimiteriali di urne o cassetine ossario.

#### **Aggiuntivi elementi di preoccupazione per cimiteri**

Manca nella pdl qualsiasi previsione in grado di consentire il funzionamento e il mantenimento dei cimiteri, mentre sarebbe necessario promuovere interventi concreti su una situazione economico / finanziaria che appare compromessa che tengano conto della opportunità di:

- Nuove regole di contabilizzazione dei proventi e dei costi connessi con le concessioni di sepoltura;
- Eliminare perpetuità di vecchie concessioni cimiteriali;
- Stimolare le domanda di manutenzione cimiteriale per ristrutturare tombe private;
- Rivedere il sistema fiscale di settore (IVA 10%);
- Ottimizzare gestione su ambiti territoriali sovracomunali.

#### **SEFIT: che fare per il funebre?**

- Separare attività di mercato da quella istituzionale.
- Dare dignità al settore funerario nel suo complesso, scommettendo sulla parte sana dell'imprenditoria funebre, favorendo un mercato funebre libero, ma regolato.
- Cambiare insieme norme su IVA e detrazioni fiscali, aumentando queste ultime: quintuplicandole (ampliando la gamma di prodotti, servizi, settori coinvolti).

– Valorizzare il ruolo delle imprese funebri pubbliche o miste, veri e propri antidoti al malaffare.

– Approvare regole chiare e disporre di controllori capaci.

#### **Regole chiare e controllori capaci**

– Serve:

a) Un solo regolamento statale di polizia mortuaria per l'intero Paese

b) Stop a regole regionali, tranne gli adattamenti minimali

– Non solo norme sanitarie, ma anche per il mercato, a tutela dell'utenza e dell'imprenditoria sana.

– Applicazione delle norme sugli standard di prodotto UNI 11519 e 11520 (entro 1 anno).

– Certificazione delle imprese operanti con EN15017 aggiornate (entro 4 anni e da subito per i nuovi).

– Creazione di un sistema sovracomunale di capaci controllori che verificano il rispetto delle norme.

... e quindi un mercato libero, ma regolato.

#### **Conclusioni**

L'assetto delineato dalla pdl non risponde alle esigenze del settore di razionalizzazione degli operatori, di regolamentazione nel rispetto dei principi della concorrenza e della necessaria strutturazione dell'impresa per garantire un'operatività corretta lontana dai fenomeni del procacciamento e dell'evasione fiscale.

Per evitare di ripetere errori fatti in passato è però necessario che le federazioni maggiormente rappresentative, oggi qui riunite, trovino un'intesa su alcuni, basilari principi che potranno essere di riferimento nella stesura del testo legislativo.

Grazie.

(\*) *Responsabile Nazionale SEFIT Utilitalia*