

# Rilascio autorizzazioni all'esercizio di onoranze funebri

di Eugenio Azzaroli (\*)

Sulla questione concernente il rilascio, da parte dei Comuni, delle autorizzazioni nel settore degli articoli o servizi funerari, è opportuna una sia pur breve analisi sulla scorta della giurisprudenza del Consiglio di Stato, così da evitare interpretazioni soggettive che non trovino poi riscontro a livello giurisdizionale.

I) Giova preliminarmente ricordare i **principi d'ordine generale** che debbono presiedere al rilascio delle autorizzazioni commerciali, per poi meglio individuare caratteri specifici propri del settore che ci interessa. Siffatti principi sono stati, per giurisprudenza costante, così enunciati:

*La libertà di iniziativa economica può essere limitata solo per preminenti ragioni di interesse pubblico da individuarsi nelle esigenze dei consumatori o nell'equilibrio del sistema distributivo e non già in ragione della sola tutela degli interessi dei titolari degli esercizi preesistenti (Cons. Stato, sez. V, 30/3/1994, n. 197)*

*La libertà di commercio costituente un aspetto della libertà d'iniziativa economica privata ex art. 41 Cost., può subire limitazioni solo quando la sua applicazione arrechi pregiudizio all'utilità sociale e, precisamente, per gravi e preminenti motivi d'interesse pubblico, individuabili non nella tutela di posizioni corporative dei commercianti, ma nelle specifiche esigenze dei consumatori e nella stabilità di equilibrio dell'apparato distributivo, per cui, sotto il profilo dell'utilità sociale, quale limite della libertà d'iniziativa economica, non hanno giuridica rilevanza i danni che potrebbero subire i terzi titolari di preesistenti esercizi a causa della maggiore concorrenza subita (Cons. Stato, sez. V, 6/11/1992, n. 1212)*

Il criterio è quindi quello della libertà di commercio (ricompreso nella libertà di iniziativa economica sancito dall'art. 41 della Costituzione), limitandola solamente per preminenti ragioni di interesse pubblico, individuabili nelle esigenze dei consumatori o nell'equilibrio del sistema distributivo (e non già nella mera tutela degli interessi dei titolari degli esercizi preesistenti).

II) Nel settore degli articoli o servizi funerari viene richiesto un **maggior controllo o rigore** nel senso di

**Spett. ANCI - Roma**  
**e p.c. Spett. SEFIT-FEDERGASACQUA**  
**Spett. FENIOF**

Sono pervenute a questo Collegio doglianze di imprese che non hanno ottenuto dal Comune l'autorizzazione all'esercizio di onoranze funebri o che, al contrario, segnalano come illegittimo il rilascio di autorizzazioni ad imprese concorrenti.

Il tema delle autorizzazioni comunali all'esercizio non rientra, a rigore, fra gli oggetti del Codice di Comportamento e nelle competenze del Collegio, ma per i riflessi che può avere, nelle diverse situazioni, sulla condotta delle imprese, o più in generale sull'andamento del settore, sembra opportuno inviare a codesta Associazione, firmataria del Codice, una breve nota contenente i principi elaborati dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato in ordine al tema in esame, con preghiera di trasmissione, nella forma e nei modi che saranno ritenuti opportuni, ai Comuni associati.

Ciò al fine di richiamare l'attenzione sulle necessità, a fronte delle richieste di autorizzazioni al commercio in un settore così delicato, di indagini approfondite che tengano conto della concreta situazione e tali da poter individuare le ragioni di pubblico interesse in modo non meramente formale ma fondato, appunto, sullo specifico rilievo di fatto.

Il Collegio sarà grato se verrà informato delle iniziative che codesta Associazione vorrà, al proposito, adottare.

*Ombretta Ghiraldi*  
Presidente del Collegio dei Garanti  
per l'applicazione del Codice di comportamento  
Settore Funebre.

una particolarmente accurata considerazione delle ragioni di pubblico interesse, ostative o favorevoli al rilascio. Un tale principio e gli elementi da specificamente valutare sono enunciati come segue:

*Il commercio di servizi funerari, sia per la delicatezza del settore sia per la naturale rigidità della domanda, deve essere disciplinato con un maggior controllo del mercato rispetto a quello di generi di largo e generale consumo, onde evitare da un lato situazioni di monopolio che consentono una eccessiva libertà in ordine alla qualità e al costo del servizio, e, dall'altro, una incontrollata diffusione di concorrenti la quale potrebbe determinare fenomeni di sciacallaggio o altri inconvenienti. Pertanto sull'istanza presentata per conseguire la relativa autorizzazione deve compiere una approfondita indagine volta ad accertare la reale situazione della domanda, l'entità della popolazione e il numero delle imprese già esercenti l'attività di pompe funebri (Cons. Stato, sez. V, 9/4/1994, n. 296).*

*Nel concedere o negare l'autorizzazione per la vendita di articoli funerari la cui domanda è notoriamente rigida la p.a. deve valutare l'incidenza che la nuova autorizzazione possa portare all'equilibrio preesistente e tener presente che la domanda sia originata anche dalla popolazione non residente in loco, ma affluente da altri comuni (caso relativo ad un comune dotato di pluralità di ospedali, cliniche e case di cura, con bacino di utenza superiore al territorio comunale (Cons. Stato, sez. V, 30/3/1993, n.427).*

*In sede di esame della domanda di licenza commerciale nel settore degli articoli funerari, l'Amministrazione ha l'obbligo di ponderare le ragioni di pubblico interesse, ostative o favorevoli al rilascio, tenendo conto della anelaticità della domanda e, soprattutto, della possibilità di nocumento per la collettività di una eccessiva proliferazione e all'opposto di una ridotta presenza di punti vendita.*

*Nel commercio di articoli funerari la rigidità della domanda non è elemento di per sé sufficiente ad escludere il rilascio di nuove autorizzazioni ma impone all'Amministrazione di valutare le diverse situazioni di fatto e di indicare con chiarezza le ragioni di un eventuale diniego, al fine di evitare che un rifiuto aprioristico al rilascio di nuove autorizzazioni, assicurando alle imprese già operanti nel settore una situazione monopolistica, si ritorca in danno dei consumatori (Cons. Stato, sez. V, 25/1/1993, n. 159).*

*In sede di esame della domanda di licenza commerciale nel settore degli articoli funerari, l'Amministrazione ha l'obbligo di ponderare le ragioni di pubblico interesse, ostative o favorevoli al rilascio, tenendo conto della anelaticità della domanda e, soprattutto, della possibilità di nocumento per la collettività di una eccessiva proliferazione o all'opposto di una ridotta presenza di punti vendita (Cons. Stato, sez. V, 4/12/1989, n. 791).*

*Nel commercio di articoli funerari la rigidità della domanda non è elemento di per sé sufficiente ad esclu-*

*dere il rilascio di nuove autorizzazioni, ma impone piuttosto all'Amministrazione di valutare con accortezza le diverse situazioni di fatto e di indicare con chiarezza le ragioni di un eventuale diniego, al fine di evitare che un rifiuto aprioristico al rilascio di nuove autorizzazioni, assicurando alle imprese già operanti nel settore una situazione monopolistica, si ritorca in danno dei consumatori (nella specie, è stato ritenuto legittimo il rilascio di una nuova licenza ispirata anche all'intento di rimuovere una situazione di monopolio, dannosa per i consumatori) (cons. Stato, sez. V, 21/2/1987, n. 742).*

*E' legittimo il provvedimento di rilascio di un'autorizzazione per il commercio al minuto di generi funerari che, pur tenendo conto della rigidità della domanda nel settore in questione, valuti in modo positivo, sulla base di concreti dati di fatto (entità della popolazione, numero dei decessi, consistenza delle ditte operanti nel comune e in quelli limitrofi, esistenza di strutture ospedaliere generali), l'ingresso di un nuovo operatore sul mercato, destinato ad attenuare la concentrazione dell'offerta introducendo una limitata concorrenza (Cons. Stato, sez. V, 21/2/1987, n. 116).*

Come è agevole rilevare nella breve rassegna giurisprudenziale che, al di là della diversità delle formulazioni, si presenta uniforme, il principio del pubblico interesse che — come si è visto — può consentire la limitazione della libertà di commercio, deve, in linea generale, tener conto della naturale rigidità o anelaticità della domanda, e **mirare ad evitare sia situazioni di monopolio** (che consentono all'impresa una eccessiva libertà in ordine alla qualità ed al costo del servizio) **che un eccesso di concorrenza** (che può determinare fenomeni di sciacallaggio). A tal fine vengono individuati una serie di oggetti della indagine da compiere in relazione ad ogni istanza presentata per ottenere l'autorizzazione:

— **entità della popolazione**, anche in ipotesi affluente da altri Comuni, come nel caso di comune dotato di pluralità di ospedali, cliniche e case di cura, così delineandosi il concetto di «**bacino di utenza**», e del **numero dei decessi**;

— **numero delle imprese** già esercenti l'attività in esame, ed incidenza della nuova autorizzazione sull'equilibrio preesistente.

E' impossibile stabilire, stante l'estrema varietà delle situazioni, parametri rigidi. Ma risulta chiaro che occorre, per raggiungere la detta duplice finalità (evitare situazioni di monopolio o, all'estremo opposto, di eccesso di concorrenza), in un settore a domanda rigida, «una approfondita indagine», «ponderare le ragioni di pubblico interesse», «valutare con accortezza le ragioni di un eventuale diniego», per usare alcune formulazioni del Consiglio di Stato.

Ai susposti criteri deve dunque uniformarsi la pubblica amministrazione, valutando in concreto la singola e specifica situazione.

(\*) *Avvocato del Foro di Ferrara*