

CAMERA DEI DEPUTATI  
XII Commissione (Affari sociali)

**Audizione del Cons. Enrico Quaranta,**  
Capo di gabinetto dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

in merito alle proposte di legge:

A.C. 928 recante *“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”*;

A.C. 1618 recante *“Disciplina dell'attività funeraria”*;

A.C. 1143 recante *“Disciplina delle attività funerarie, della cremazione e della conservazione e dispersione delle ceneri”*.

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputate e Deputati,

Vi ringrazio per aver offerto all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato l'opportunità di esprimere la propria opinione in merito alle tre proposte di legge in materia di servizi funebri.

Desidero innanzitutto esprimere pieno apprezzamento per l'intento di sistematizzazione e aggiornamento della normativa, ormai risalente e priva di uniformità sul territorio nazionale, che regola oggi la materia.

L'Autorità ha più volte evidenziato, nell'ambito della propria attività di *advocacy*, i profili di criticità concorrenziale delle normative (nazionali e locali) che disciplinano il settore in esame.

I progetti di legge in esame recepiscono, per molti profili, le osservazioni e le sollecitazioni espresse nel corso degli anni dall'Autorità. Mi riferisco, in particolare, alle modalità di affidamento della gestione dei servizi cimiteriali e alla incompatibilità tra tale ultima attività e l'esercizio delle attività funebri, ivi comprese quelle marmoree e lapidee (così come prevista nella proposta AC 1143)<sup>1</sup>.

Fermo, dunque, l'apprezzamento generale per lo sforzo di tenere conto nelle proposte di legge in discussione anche dei suggerimenti formulati dall'Autorità, desidero sottoporre alla Vostra attenzione l'esigenza di apportare alcune modifiche ai testi in esame al fine di rimuovere le residue criticità contenute nelle suddette iniziative, alcune delle quali di portata affatto trascurabile.

---

<sup>1</sup> Cfr. da ultimo la segnalazione AS1292 del 4 agosto 2016, *Comune di Vimodrone – Offerta di servizi funebri da parte dell'appaltatore esclusivo dei servizi cimiteriali*, in Boll. 31/2016.

## **1. I Servizi cimiteriali e mortuari sanitari**

### **a. Affidamento**

L'Autorità ha più volte sottolineato che i servizi cimiteriali e mortuari sanitari sottendono interessi pubblici di carattere prevalente, trattandosi di attività che hanno connotati tipicamente igienico-sanitari e, comunque, riferite all'esercizio di servizi pubblici essenziali<sup>2</sup>. Risulta, pertanto, netta la distinzione tra l'attività di gestione dei servizi cimiteriali e delle camere mortuarie e l'attività funebre, di natura imprenditoriale, le cui finalità commerciali non si conciliano con il corretto e fisiologico svolgimento dei servizi cimiteriali e del servizio di gestione delle camere mortuarie.

La differenza intrinseca tra tali tipologie di servizi non esclude, comunque, la possibilità, per le pubbliche amministrazioni interessate (nel caso di specie, comuni e aziende del servizio sanitario) di affidarli all'esterno. In questa prospettiva, correttamente la proposta di legge A.S. 1618 individua forme di affidamento dei servizi cimiteriali e delle camere mortuarie idonee a garantire il corretto dispiegarsi della concorrenza per il mercato, quali la procedura ad evidenza pubblica, l'affidamento attraverso le regole della società mista e l'affidamento *in house* (art. 10, comma 14 e art.18).

Anche lo strumento della concessione, individuato dalla proposta A.C. 1143 (art. 25), risulta adatto all'affidamento di questa tipologia di servizi, purché la durata sia definita in modo da non restringere o limitare la libera concorrenza più di quanto sia necessario per ammortizzare gli investimenti e remunerare i capitali investiti in misura ragionevole<sup>3</sup>.

Allo stesso tempo si auspica una modifica della proposta A.C. 1143 che, pur contemplando l'affidamento in concessione della gestione dei cimiteri, dei crematori e dei servizi cimiteriali, all'art. 15 espressamente impone alle strutture sanitarie la gestione diretta dei servizi mortuari sanitari e delle attività necroscopiche.

### **b. Incompatibilità**

---

<sup>2</sup> Cfr. AS392 del 17 maggio 2007 *Affidamento dei servizi di gestione delle camere mortuarie ed obitoriali e dei servizi cimiteriali ad imprese di onoranze funebri*, in *Boll.* 19/2007, e AS1140 del 9 luglio 2014, *Comune di Torino -Affidamento del servizio di cremazione*, in *Boll.* 30/2014.

<sup>3</sup> A tal fine, si ricorda che l'Autorità ha più volte ribadito che la durata delle concessioni non deve necessariamente essere parametrata al periodo di recupero degli investimenti necessari per lo svolgimento dell'attività, in quanto, al momento della gara, il valore degli investimenti già effettuati dal concessionario può ben essere posto a base d'asta. Cfr. segnalazione AS1055 del 5 giugno 2013, *Comune di Avellino - Disciplina dei servizi funebri*, in *Boll.* 24/2013 e i riferimenti ivi contenuti. Da ultimo, si veda AS1550 del 12 dicembre 2018, *Concessioni e criticità concorrenziali*, in *Boll.* 48/2018.

La possibilità che le Pubbliche Amministrazioni interessate affidino a terzi operatori del mercato la gestione dei servizi cimiteriali e mortuari sanitari non esclude la necessità di prevedere adeguate forme di incompatibilità, quantomeno con riferimento al medesimo ambito locale di operatività, tra tali attività e le attività funebri svolte in regime di libero mercato.

La presenza di una società di onoranze funebri all'interno di strutture pubbliche (cimiteri e ospedali), infatti, è suscettibile di determinare una situazione di vantaggio competitivo a favore dell'impresa aggiudicataria, consentendole un accesso privilegiato alla clientela, ossia ai congiunti dei defunti, suscettibile di tradursi in una espansione della sua quota di mercato, non necessariamente riconducibile alla superiorità dei servizi 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.

L'indicata 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 detti servizi. Tali clienti, infatti, in ragione del particolare momento psicologico in cui si trovano, sono di norma poco propensi ad effettuare confronti qualitativi e di prezzo tra i servizi offerti dai diversi operatori funebri.

In quest'ottica, l'Autorità guarda con favore all'introduzione di una forma di incompatibilità, come quella prevista dalla proposta A.C. 1143, che, all'art. 8, vieta alle imprese funebri di prestare servizi di ambito necroscopico, intendendo per tali la gestione di servizi mortuari di strutture sanitarie e assimilabili e depositi di osservazione e obitori (art. 8, comma 5) e all'art. 25, comma 4, rende la gestione dei servizi cimiteriali istituzionali incompatibile con l'esercizio dell'attività funebre. Tali incompatibilità, tuttavia, potrebbero essere limitate al medesimo ambito territoriale di operatività dell'impresa.

Rischiano di non essere invece pienamente efficaci le disposizioni di cui alla medesima proposta A.C. 1143 (art. 8, comma 4) e della proposta A.C. 1618, che rendono la gestione dei servizi cimiteriali incompatibile con l'esercizio delle attività funebri nello stesso ambito territoriale, nonché con l'esercizio dell'attività commerciale marmorea e lapidea interna al cimitero, salvo che siano attivate le procedure di separazione societaria ai sensi dell'articolo 8, commi da 2 a 2-sexies, della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

Tale soluzione non evita, infatti, la possibilità che l'operatore che gestisce una camera mortuaria o servizi cimiteriali possa contattare la clientela per indirizzarla verso la propria società controllata o collegata in modo più facile e immediato rispetto ai concorrenti.

In proposito, si ricorda che, nelle proprie precedenti segnalazioni, l'Autorità ha più volte auspicato che, in ragione delle particolari caratteristiche del mercato della gestione dei servizi cimiteriali, i legislatori nazionale e regionali intervengano affinché sia stabilita la chiara separazione e incompatibilità tra l'offerta di servizi funebri a carattere commerciale e i servizi pubblici di gestione cimiteriale che si connotano per un prevalente interesse igienico-sanitario o di carattere pubblico sociale, quale la gestione dei servizi cimiteriali e delle camere mortuarie<sup>4</sup>.

## **2. Le Attività funebri**

### **a. Programmazione territoriale e autorizzazione**

L'Autorità è ben consapevole della necessità di evitare comportamenti in danno dei dolenti e forme di elusione della normativa collegate all'esercizio delle attività funebri. L'introduzione, ad opera dell'art. 5 dell'A.C. 1143, di una programmazione territoriale con relativo contingentamento delle sedi operative delle imprese in funzione del numero di abitanti, rischia, però, di determinare rilevanti barriere all'ingresso da sempre segnalate dall'Autorità come particolarmente gravi in tutti i settori dell'economia<sup>5</sup>.

In questo specifico ambito, inoltre, non sembra che tale novità possa essere giustificata alla luce delle esigenze di controllo dell'attività funebre, senz'altro perseguibile con mezzi meno restrittivi a disposizione delle pubbliche autorità.

Si tratta, quindi, di un aspetto la cui rimozione appare essenziale al fine di rendere le proposte in esame compatibile con i principi di tutela della concorrenza.

Allo stesso tempo l'Autorità apprezza la codificazione dell'istituto della SCIA come titolo abilitativo per l'esercizio dell'attività, così come risulta dall'art. 4, comma 3 della proposta A.C. 1618<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. AGCM, AS392 *Affidamento dei servizi di gestione delle camere mortuarie ed obitoriali e dei servizi cimiteriali, ad imprese di onoranze funebri*, 17 maggio 2007, in *Boll.* 19/2007 e AS 1292, *Comune di Vimodrone (MI) - Offerta di servizi funebri da parte dell'appaltatore esclusivo dei servizi cimiteriali*, 4 agosto 2016, in *Boll.* 31/2016.

<sup>5</sup> Cfr. da ultimo AS 1554 *Regione Sicilia -Disciplina dell'esercizio dell'attività di ottico*, 14 novembre 2018, in *Boll.* 2/2019, e AS1591 *Città Metropolitana di Palermo – Rilascio di licenze per attività di consulenza automobilistica*, 7 marzo 2019, in *Boll.* 26/2019.

<sup>6</sup> Come peraltro auspicato dall'Autorità nella sua segnalazione 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, 22 ottobre 2014 in *Boll.* 43/2014, in cui l'Autorità ha affermato che "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,

## **b. Requisiti dimensionali, di formazione e di esercizio dell'attività**

Nella stessa ottica, la pur necessaria esigenza di garantire livelli di servizio minimi nei confronti di soggetti particolarmente vulnerabili, in un momento della vita in cui di solito si è poco propensi ad effettuare approfondite analisi comparative sugli operatori economici da cui acquistare il servizio, non giustifica l'introduzione di requisiti dimensionali e organizzativi esorbitanti per l'esercizio dell'attività.

L'Autorità, ad esempio, ha già segnalato che vincoli organizzativi troppo rigidi (quali, nel caso di specie, l'imposizione di un rapporto di lavoro continuativo con l'impresa) appaiono suscettibili di restringere indebitamente l'accesso al mercato<sup>7</sup>.

Il quadro normativo europeo e nazionale è 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.

Per questa ragione, l'Autorità invita ad effettuare una riflessione attenta e ponderata sull'introduzione di tali tipologie di vincoli quali, ad esempio, quelli previsti dall'art. 9 della proposta A.C. 1143 (dipendenti con funzioni di necroforo in numero non inferiore a quattro assunti a tempo pieno e indeterminato con regolare contratto di lavoro con il soggetto richiedente l'autorizzazione) e dall'art. 4 della proposta A.C. 1618.

Nella medesima ottica, l'Autorità guarda con preoccupazione all'introduzione di una formazione obbligatoria onerosa non solo per il direttore tecnico dell'impresa, ma anche per i necrofori addetti.

L'attività funebre, infatti, non sembra rientrare, per sua natura, tra quelle attività tecniche e professionali che necessitano di formazione obbligatoria e, al fine di salvaguardare lo svolgimento a regola d'arte di tale attività, sembra proporzionato imporre tale formazione, se del caso, esclusivamente ai direttori tecnici che ben potranno istruire i propri addetti.

Analogo discorso vale per le caratteristiche dei feretri così come individuate dall'art. 14 della proposta A.C. 1143 che introduce anche un "registro dei barificatori".

Tali novità non appaiono proporzionate alla pur importantissima esigenza di garantire le impellenti necessità igienico sanitarie collegate al trasporto e all'inumazione dei feretri.

A ciò si aggiunga che l'art. 11, comma 4 della proposta A.C.1143 prevede che il rispetto dei requisiti vada certificato, tanto per la sede principale che per le eventuali

---

*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".*

<sup>7</sup> AS1153 4 Allegato A della legge regionale n. 12/2011: *Codice delle attività e delle imprese funebri, come modificata dalla L.R. Campania 25 luglio 2013, 25 ottobre 2014, n. 7, in Boll. 43/2014.*

sedi secondarie, su base annuale da parte di organi certificatori, nei quali è prevista la presenza dei rappresentanti delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale.

L'Autorità auspica che si vogliano riconsiderare le norme sopra brevemente descritte al fine di ponderare attentamente le forme di regolazione da introdurre nell'ordinamento, evitando quelle che non sono strettamente necessarie a garantire gli interessi dei dolenti e gli interessi igienico-sanitari sottesi all'esercizio dell'attività funebre.

In caso contrario, si corre il rischio di introdurre ulteriori barriere all'ingresso che, oltre a rendere più difficile l'accesso al mercato, si traducono in oneri di funzionamento destinati, inevitabilmente, a ripercuotersi sul prezzo dei servizi a danno degli utenti.

### **c. Pubblicità e procacciamento**

Le limitazioni della pubblicità e del procacciamento previste nelle proposte di legge in esame possono essere compatibili con i principi *antitrust* solo laddove siano proporzionate rispetto all'interesse di tutela della capacità di scelta dei dolenti.

In quest'ottica, l'Autorità, oltre a suggerire un'attenta ponderazione di tutte le norme contenute nelle proposte aventi ad oggetto questo tema, desidera evidenziarne alcune che, *prima facie*, appaiono non conformi a quanto sopra.

Il riferimento, in particolare, è all'art. 12 della proposta A.C. 1143, che al comma 4 vieta a “chiunque” di segnalare a imprese funebri il decesso di persone, e al comma 12 impone la rimozione entro tre mesi della pubblicità funeraria esistente, senza limitarsi a chiedere la rimozione di quella non conforme alla nuova disciplina. I commi 10 e seguenti del medesimo art. 12, inoltre, introducono elementi di rigidità del messaggio pubblicitario imponendo addirittura alle Regioni di definire con appositi regolamenti “*le modalità e le informazioni relative alle forme di comunicazione aziendale sia pubblicitarie che commerciali, compresi i contratti e le deleghe, dei soggetti autorizzati all'esercizio dell'attività funebre*”.

Le disposizioni appaiono eccedere quanto strettamente necessario a garantire i dolenti nella loro scelta anche in considerazione del fatto che le normative presenti nell'ordinamento a tutela della correttezza della comunicazione pubblicitaria sono già idonee a disciplinare anche la pubblicità funeraria.

Infine, pur condividendo la gravità delle condotte poste in essere in violazione del D.lgs. 6 settembre 2005, n. 6 (Codice del Consumo), sembra, tuttavia, eccessivo prevedere la preclusione dell'attività funebre per chi abbia riportato contravvenzioni accertate e definitive per violazioni dello stesso (art. 10, A.C. 1143 e art. 4, A.C. 1618).

#### **d. La cremazione**

L'introduzione a livello nazionale di una disciplina specifica per la cremazione non può che accogliersi con favore, atteso che la stessa contribuisce a superare le incertezze e le frammentazioni oggi esistenti in materia, dovute ai diversi regimi previsti dalle normative locali.

A questo riguardo, l'Autorità auspica soltanto che, per la manifestazione del desiderio di cremazione, non venga introdotto un regime che comporti per l'interessato oneri eccessivi o preveda riserve ingiustificate di attività.

\*\*\*\*

L'Autorità ringrazia per l'attenzione ricevuta e confida che i suggerimenti formulati nell'ottica di evitare indebite restrizioni al funzionamento dei mercati interessati possano ricevere adeguata considerazione nel prosieguo dei lavori parlamentari.