

Gli effetti della riforma del d.P.R. 285/90 secondo FEDER.CO.F.IT.

di Ivan Melis(*)

Intervento effettuato nel corso del seminario "I servizi funerari tra nuove regole e antichi doveri", organizzato da SEFIT-Federgasacqua, Cispel Lazio ed AMA Roma ed ivi tenutosi il 28 settembre 2000

Preliminarmente desidero ringraziare Sefit per l'invito rivolto a FEDER.CO.F.IT. è la prima volta che ciò avviene ed è positivo che si possa dialogare insieme su comuni temi che interessano da vicino i nostri rispettivi soci.

Da diversi anni mi occupo del nuovo Regolamento di polizia mortuaria, prima come consulente dei maggiori imprenditori italiani nel settore delle onoranze, attualmente come Coordinatore dell'Ufficio Legale di FEDER.CO.F.IT.

Ho potuto constatare come, nel corso di questi ultimi due anni, nonostante l'accelerazione impressa da diverse organizzazioni per un'immediata emanazione, il "nuovo" Regolamento sia stato superato dalle molte novità e la sua emanazione è resa sempre più difficile.

Non si può infatti tacere l'autorevole intervento dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato che, con il suo noto provvedimento del 2 luglio 1998 (in accoglimento di un mio ricorso contro il Comune di Genova), ha decretato l'incompatibilità del monopolio del servizio di trasporto funebre in capo ai comuni con la vigente normativa (art. 64, comma 2, legge n. 142/90) e la conseguente infondatezza della loro pretesa di fissare in via amministrativa le tariffe per detta attività. Chi opina che trattasi di un semplice parere, e dunque superabile, dovrebbe riflettere su questi punti:

- L'Autorità Garante è un'autorità libera ed indipendente, ed è tale per essere stata istituita al di fuori dell'amministrazione statale ministeriale.

- Le sue pronunce in materia di concorrenza e libero mercato, pertanto, come unanime dottrina e giurisprudenza ormai riconoscono, costituiscono la norma comportamentale da seguire. Fermo restando che i provvedimenti dell'Autorità Garante seguono il regime degli atti amministrativi e, come tali, sono suscettibili di verifica di legittimità presso il Giudice amministrativo (nel caso di specie, TAR Lazio).

- Ai pareri dell'Autorità Garante si uniformano Parlamento e Governo, ovvero le maggiori espressioni legislative del nostro Ordinamento giuridico. Dunque a maggior ragione possono e debbono uniformarsi le amministrazioni locali.

Anche la recente giurisprudenza amministrativa (cfr. TAR Puglia, Bari, Sent. n. 1056/2000), nell'esercizio dell'attività giurisdizionale, ha sanzionato l'abrogazione del RD n. 2578/25, per effetto della legge n. 142 del 1990 che ha dettato una disciplina incompatibile con la prima.

L'incompatibilità è oggettiva e di immediata percezione.

La legge n. 142 istituisce una riserva di legge (dunque fonte normativa di grado primario) in materia di servizi pubblici

locali, statuendo che solo la legge può prevedere forme di assunzione diretta dei servizi.

Viceversa, il RD n. 2578/25, attribuisce detta facoltà al livello amministrativo, ovvero una delibera consiliare, dettando una disciplina incompatibile con quella successiva, posto che è il legislatore che, attraverso la fonte legge, individua direttamente i servizi che possono essere assunti in privativa e non l'amministratore locale.

Orbene, dopo queste premesse, è agevole dimostrare come la bozza del nuovo Regolamento di P.M. sia superata ed in larga misura da riscrivere.

Lo stesso legislatore, peraltro, nella legge finanziaria 2000, si premuniva di facoltizzare gli enti locali a "ridurre il ricorso all'affidamento diretto dei servizi pubblici locali a società controllate o ad aziende speciali e al rinnovo delle concessioni di tali servizi senza il previo espletamento di un'apposita gara di evidenza pubblica" invitandoli peraltro, "a procedere alla liberalizzazione del mercato dei servizi pubblici ..." (art. 64, comma 8, lett. d) ed f), legge n. 488/99).

Ciò conferma quanto si diceva a proposito della forza del parere dell'Autorità Garante: come si può constatare è lo stesso legislatore che fa propri i principi postulati nella citata pronuncia del 2.7.1998 (cfr. peraltro, il disegno di legge n. 4014, approvato in prima lettura da un ramo del Parlamento e lo stesso nuovo Regolamento di P.M. che supera la privativa nei trasporti funebri locali).

Negare detta evidenza pare alquanto difficile.



Storicamente i Regolamenti di polizia mortuaria emanati dall'unità d'Italia in poi (dal 1892 al 1990) si sono occupati della materia di igiene e sanità: tale è infatti la materia istituzionale. La prima anomalia del nuovo Regolamento è che si occupa (oltre alla sua materia istituzionale) dell'organizzazione delle imprese private e pubbliche, relativamente all'esercizio delle onoranze funebri e della gestione dei cimiteri.

Ciò oltreché improprio sotto il profilo istituzionale (che rimanda all'igiene ed alla sanità) è di dubbia legittimità costituzionale poiché con una fonte secondaria (tale è il regolamento governativo) si vuole disciplinare una materia protetta da una riserva di legge (art. 41 Cost.: l'attività economica pubblica e privata può essere indirizzata e coordinata a fini sociali con legge dello stato).

A parte questi rilievi di tecnica costituzionale, l'intero dise-

(*) Coordinatore Ufficio legale FEDER.CO.F.IT.

gno complessivo del nuovo regolamento, consentirebbe alle imprese pubbliche di assumere una posizione dominante, perpetuando situazioni di monopolio e privilegio che il legislatore nazionale e l'Autorità Garante, come testé esposto, hanno recentemente stigmatizzato.

Ritengo infatti che non possa accettarsi che ancora una volta, attività istituzionali ed attività imprenditoriali vengano esercitate dallo stesso soggetto (direttamente o a mezzo S.p.A), determinandosi, in tal modo, una turbativa di mercato.

Le imprese pubbliche, nel momento in cui operano come soggetto imprenditoriale, debbono farlo con le stesse regole e modalità degli imprenditori privati.

È impensabile, tanto per fare un esempio, che solo un'azienda pubblica possa gestire i cimiteri, per affidamento diretto – per un tempo tra i 10 e i 30 anni – cumulando compiti prettamente imprenditoriali con quelli istituzionali, senza il ricorso ad una gara ad evidenza pubblica, come prevede il disegno di legge n. 4014.

Chi opina che la demanialità del bene cimitero non consente detta soluzione, esprime un concetto di scarso pregio giuridico. Ed invero la demanialità inerisce al bene, cioè alla "res", non alla sua gestione che può e deve avvenire con criteri autonomi dal regime giuridico del bene medesimo.

È del pari anacronistica la mancata previsione che anche i privati possano edificare e gestire case funerarie e forni crematori, come avviene nel resto dell'unione europea.

Se dunque si attuasse il sistema delineato nella bozza del nuovo regolamento, il soggetto gestore potrebbe operare anche in altri settori in concorrenza con i privati, in situazione di evidente dominanza, ove si consideri che lo si abilita anche al rilascio di singoli provvedimenti amministrativi (a mente dell'art. 51, comma 3).

Anche nel settore funerario, dunque, deve trovare applicazione il principio di sussidiarietà.



Un breve cenno alla problematica sui diritti fissi.

Nonostante se ne dichiari una pretesa natura tributaria, essi sono palesemente incostituzionali (come ha già rilevato l'Autorità Garante) e non potrebbero gravare solo su una categoria di persone (i dolenti) già gravemente colpiti negli affetti familiari.

Se proprio detto diritto non si vuole sopprimere, lo si estenda a tutti i cittadini residenti che indistintamente, direttamente o indirettamente, fruiscono dei servizi istituzionali.

Pare alquanto strano che nel momento in cui il federalismo fiscale consente agli enti locali di utilizzare validi strumenti per trattenere risorse erariali sul territorio (l'ICI è stata istituita proprio per queste finalità) si è concepito uno strumento rozzo ed impopolare come il citato diritto fisso.

Ciò peraltro dovrebbe avvenire ad opera dello stesso Governo che ha eliminato l'Irpef per la prima casa.

Di dubbia legittimità pare altresì la facoltà che il nuovo regolamento assegna ai comuni di fissare le tariffe massime per i trasporti funebri: l'Autorità Garante si è già espressa negativamente sul punto, stante l'inadeguatezza dello strumento per tutelare effettivamente il consumatore.

Questi brevi spunti (l'economia del mio intervento non consente la valutazione di ulteriori aspetti) sono sufficienti per dimostrare che la bozza merita di essere rivisitata alla luce dei principi esposti in narrativa e che possono sinteticamente riassumersi in due punti:

1. netta distinzione tra attività prettamente istituzionali ed attività suscettibili di essere svolte in regime di concorrenza.
2. Attuazione del diritto costituzionalmente garantito della libertà d'iniziativa economica privata, in condizioni di parità con le imprese pubbliche.

Laddove la nuova regolamentazione conterrà questi principi, sarà certa e scontata la convinta adesione di FEDER.CO.FIT.