

Gioie e dolori del TUSPL

Gli effetti dell'applicazione del Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali sulla normativa esistente

Analizziamo la nuova normativa e i possibili effetti che avrà a seconda delle varie tipologie di servizi funerari.

Alcune osservazioni generali

L'approvazione sul finire del 2022 del decreto di riordino dei servizi pubblici locali (D.Lgs.vo 23/12/2022, n. 201 "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", di seguito TUSPL), pubblicato sulla G.U. n. 304 del 30 dicembre 2022, è uno dei tanti tasselli normativi connessi con il PNRR. **Esso incide sia sul settore funebre, che su quello cimiteriale e di cremazione.**

Attualmente i servizi funerari (cimiteri, crematori e attività funebre) che un ente locale decide di fornire ai propri cittadini rientrano nei SIEG (servizi di interesse economico generale) e tra questi nella sottospecie dei "servizi pubblici locali non a rete" (SPLNR) e "non regolati da autorità di regolazione". Per tale motivo, di questo TUSPL ad essi si applicano le norme generali per ogni servizio pubblico locale e quelle particolari per i non a rete. Nello specifico vale l'art. 8 del TUSPL, il che vuol dire che gli atti e gli indicatori di cui all'art. 7, commi 1 e 2 del TUSPL sono definiti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, diversamente dagli SPL a rete, dove interviene l'Autorità di regolazione. Si tratta di:

- a) costi di riferimento dei servizi;
- b) schema di piano economico-finanziario;
- c) indicatori e i livelli minimi di qualità dei servizi;
- d) schemi di bandi di gara;
- e) schemi di contratti tipo.

Gli enti locali possono regolare l'esercizio del servizio non a rete (SPLNR) entro questa cornice di riferimento.

Gli effetti del TUSPL sulla normativa esistente sono rilevanti, difatti esso prevale, come legge fondamentale, sulle norme attinenti tutti i servizi pubblici locali, **fatte salve le esclusioni esplicitamente previste dal decreto stesso.** In particolare il comma 1 dell'art.4 precisa: "*.. le disposizioni ... si applicano a tutti i servizi di interesse economico generale prestati a livello locale, integrano le normative di settore e, in caso di contrasto, prevalgono su di esse, ..., salvo che non siano previste norme di salvaguardia e prevalenza della disciplina di settore*".

Altra importante innovazione è che "*le Province svolgono le funzioni di raccolta ed elaborazione dati e assistenza tecnica ed amministrativa agli enti locali del territorio*" (Art. 9 comma 1 TUSPL). Il che lancia un messaggio chiaro su quale possa divenire nel tempo l'ambito territoriale ottimale di riferimento per la gestione di tali servizi. Lo stesso ruolo della regione viene precisato ai commi 2 e 3 dell'articolo 9 del TUSPL e, in questo caso, si assiste ad un ridimensionamento delle competenze delle regioni che possono formulare e deliberare protocolli sulla base di uno schema tipo definito in sede di Conferenza Unificata.

Ma le prescrizioni più importanti sono quelli che identificano la perimetrazione del servizio pubblico locale, da coniugare col principio di sussidiarietà, definita all'articolo 10 comma 3 TUSPL: "*gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, possono istituire servizi di interesse economico generale di livello locale, diversi da quelli già previsti dalla legge, che ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali ... in esito ad apposita istruttoria, sulla base di un effettivo confronto tra le diverse soluzioni possibili, da cui risulti che la prestazione dei servizi da parte delle imprese liberamente operanti nel mercato o da*

parte di cittadini, singoli e associati, è inidonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali.”

Pertanto se la legge già prevede che una certa attività è un SIEG non c'è necessità di dimostrarne il bisogno in sede di istituzione.

Vi è poi da segnalare la conferma delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali, individuate: nell'affidamento previa gara, nell'affidamento a società mista col socio scelto a mezzo gara, nella società in house. Cui aggiungere, per i soli servizi pubblici locali non a rete, anche la gestione in economia diretta e l'azienda speciale (Art. 14, comma 1 TUSPL). I commi 2 e 3 dello stesso articolo 14 prevedono gli adempimenti necessari che l'ente competente deve svolgere ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio. Utile anche la lettura dell'art. 17 che illustra dettagliatamente le procedure (non certo semplici) per l'affidamento in house. Il TUSPL (art. 30) prevede poi, obbligatoriamente e annualmente, la *“ricognizione della situazione gestionale”* da parte degli enti locali dei SPL dei propri territori. Ricognizione di sostanza, difatti occorre rilevare: – il concreto andamento dal punto di vista economico; – qualità del servizio; – rispetto degli obblighi del contratto di servizio, in modo analitico, tenendo conto anche degli atti e degli indicatori di cui agli art. 7,8,9 TUSPL; – il ricorso all'affidamento a società in house; gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

In sede di prima applicazione la ricognizione dell'ente locale è effettuata entro il 31/12/2023.

Cosa si intende per diritto “esclusivo” e per diritto “speciale”

Il TUSPL ne prevede la distinzione nell'ambito delle definizioni di cui all'art. 2, comma 1, lettere e) ed f). In sostanza è se l'esclusività è per l'intero territorio o se è per porzioni di territorio o per parti dell'intera rete di un territorio.

I gestori di servizi pubblici locali, nei casi in cui intendano svolgere attività in mercati diversi da quelli in cui sono titolari di diritti di esclusiva, devono operare attraverso società separate, nonché rendere accessibili i beni o servizi anche informativi, di cui abbiano la disponibilità esclusiva in dipendenza da attività svolte, a condizioni equivalenti, alle altre imprese direttamente concorrenti, come previsto dall'art. 8, commi 2-bis e 2-quater della L. 287/1990. Il caso classico è la separazione tra attività funebre e attività di gestione dei servizi cimiteriali.

Casistica

Vediamo ora i possibili effetti per le varie tipologie di servizi funerari, suddividendo l'esame – per la lunghezza del testo – in più parti.

Attività funebre

Non sarà più possibile, decorso il limitato periodo transitorio connesso alla effettuazione di detta ricognizione e, conseguentemente, al tempo necessario per alienare partecipazioni o dismettere servizi, mantenere attività funebri pubbliche (interamente o miste), con qualunque forma di gestione, diverse da:

1) quelle indicate nel comma 1 dell'articolo 19 del DPR 285/1990, cioè il trasporto funebre, ma in concorrenza per effetto dell'articolo 37 del TUSPL, il quale prevede l'abrogazione esplicita, tra gli altri, dell'articolo 1, comma 1, n. 8 del TU 2578/1925 sulla municipalizzazione. Si noti che la raccolta salme in luogo pubblico è considerato servizio obbligatorio dell'ente locale, senza rilevanza economica;

2) l'attività funebre in un mercato che sia inidoneo al soddisfacimento dei bisogni della comunità locale, e questo sia per livello economico (cioè ad es. perché si è formato un cartello

di imprese funebri che impongono prezzi troppo elevati a scapito della cittadinanza) o manchi proprio per il territorio la presenza di impresa funebre privata.

È discutibile e occorrerà capire l'orientamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'evoluzione giurisprudenziale e della Corte dei Conti se sia possibile mantenere in essere, dopo la ricognizione di fine del 2023, le attività di onoranze funebri pubbliche o miste in concorrenza sul mercato, nei casi siano previste esplicitamente da legislazione regionale.

Sicuramente intervengono incompatibilità di talune strutture, servizi e dirigenti di ente locale, nel caso di gestione in economia diretta, per i quali si rimanda all'articolo 6 comma 3 e seguenti del TUSPL: **in pratica non può sussistere una situazione di controllore-controllato o di soggetto che svolge funzioni che possano alterare la libera concorrenza.**

Servizio necroscopico (depositi di osservazione ed obitori)

È pienamente consentita la gestione come servizio pubblico in ambito locale di depositi di osservazione ed obitori, in quanto previsti dagli articoli 12 e seguenti del DPR 285/1990, **se vi sia un supporto economico per la loro gestione**, considerato che essi sono servizi indispensabili di un comune, come previsto dall'art. 1 del D.M. interno, di concerto con MEF del 28/5/1993 (vedi nota 5, parte 2/3). Qui, semmai, si possono creare problematiche nuove laddove parte o la totalità del servizio sia affidato dall'ente locale a Enti sanitari, come l'azienda ospedaliera o l'Istituto di medicina legale e delle assicurazioni della locale Università, sulla base del diritto speciale individuato dall'art. 14 DPR 285/1990. (Fine prima parte)

Per maggiori dettagli consultare il sito www.Funerali.org.