

Attualità

Lineamenti futuri di gestione cimiteriale

di Massimo Cavallotti (*)

[Articolo redatto il 24/08/2005]

La disposizione di riforma del settore funerario è in dirittura di arrivo e si vocifera che vi sarà gruppo compatto sino al traguardo.

Una riforma del settore attesa da anni, densa di convegni, su cui si è scritto un fiume di parole senza che mai, per quanto discutibile ogni ricetta, venisse partorita.

Ebbene, il disegno di legge del governo annunciato dal Ministro Sirchia il 7 luglio 2003 alla Camera dei Deputati, agli atti A.C. numero 4144, è stato definitivamente approvato dalla medesima in prima lettura e trasmesso alla camera del Senato il 22 febbraio 2005 divenendo l'atto parlamentare A.S. numero 3310 della XIV Legislatura.

Nel corrente mese di luglio l'iter in sede consultiva presso le commissioni competenti in Senato si è concluso senza che venisse modificato il testo, si è in attesa della calendarizzazione in Aula per la definitiva approvazione in legge se immutato.

Considerando approvato il testo attualmente in corso di approvazione mi accingo a commentare l'art. 2, co. 8 che recita *“La gestione dei servizi cimiteriali istituzionali è incompatibile con l'attività di onoranze funebri e con l'attività commerciale marmorea e lapidea sia interna che esterna al cimitero.”*.

Apparentemente la disposizione è ambigua e da interpretare in chiave ermeneutica accostando i termini “gestione”, “servizi cimiteriali istituzionali” ed “incompatibilità”.

Definizione di servizi cimiteriali istituzionali

La definizione non può prescindere da principi e disposizioni presenti nell'emananda legge:

1) garantire il diritto di ognuno di poter liberamente scegliere la forma di sepoltura o la cremazione (art. 1, co. 2, lett. e);

2) i cimiteri possono essere realizzati dai Comuni (art. 2, co. 3 lett. a)) e gestiti dai Comuni nelle forme consentite dall'art. 113-bis ⁽¹⁾ del D.Lgs. 267/2000 oppure attraverso soggetti affidatari (art. 2, co. 3, lett. B));

3) i soggetti affidatari pubblici o privati che intendono gestire un cimitero devono comprovare il possesso di idonee garanzie economico-finanziarie (art. 2, co. 4);

4) in caso di liquidazione o fallimento dell'affidatario subentra nella gestione il Comune utilizzando le garanzie finanziarie previste nell'art. 2, co. 4.

Questi principi inducono a rifuggire dalla concezione prevista dal D.P.R. 285/90 per i servizi cimiteriali istituzionali prevedendo che le dotazioni necessarie (beni) all'esercizio dell'attività cimiteriale siano solo ed esclusivamente di proprietà degli enti locali ed il servizio pubblico venga gestito direttamente o separando la proprietà delle “reti” e affidandolo ad evidenza pubblica a soggetti terzi.

Si evince chiaramente dalla norma che le attività cimiteriali di seppellimento e disseppellimento salme e resti ed attività cimiteriali connesse, deposito osservazione ed obitorio, cinerario comune, dispersione ceneri all'interno del cimitero, crematori cimiteriali e servizi annessi, illuminazione votiva, conservazione delle ceneri in cinerari, custodia cimiteriale e manutenzione aree verdi cimiteriali non in concessione costituiscono servizio pubblico locale con gestione priva di rilevanza economica a norma dell'art. 113-bis come già detto dichiarato incostituzionale dalla Consulta.

⁽¹⁾ Art. 113-bis del D.Lgs. 267/2000 è stato dichiarato incostituzionale dalla Consulta con la sentenza n. 272/2004. Riguardava la gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica.

Non costituisce servizio pubblico l'attività marmorea e lapidea, l'attività che si esercita in crematori mobili, il servizio di trasporto e onoranza funebre e la vendita di articoli e prodotti cimiteriali (es. lumini, fiori).

L'incompatibilità gestoria è *in re ipsa* non rilevando diversa forma organizzativa o costitutiva del soggetto gestorio. L'emendamento proposto nella XII Commissione (Igiene e Sanità) alla camera del Senato dai Senatori Carrara, Tomassini, Danzi (relatore), Cozzolino, Bianconi, Boldi, Paolo Danieli, Salzano, Sambin, Sanzarello, Tatò, Tredese, Ulivi tendente a sostituire l'attuale comma 8 non è stato accolto ⁽²⁾ così come l'emendamento Tonini, Bettoni Brandani, Di Girolamo, Longhi e Mascioni ⁽³⁾.

Nulla dispone l'emananda norma anche per le proprietà cimiteriali già in essere da parte di associazioni che operano, nell'oggetto associativo, senza fini di lucro (es. Misericordie) quasi si volesse salvare il passato con la sola separazione delle attività, argomento qui non trattato.

Definizione di gestione

È l'attività quotidiana mediante la quale si realizzano i programmi di un organo, ente, istituzione.

La definizione di gestione presuppone la formulazione della strategia, l'analisi settoriale e l'individuazione del vantaggio competitivo per la creazione e sviluppo dell'impresa.

L'impresa è un sistema dinamico complesso la cui gestione avviene progettando e controllando i processi produttivi, *profit* e *no profit*, attraverso la creazione di modelli per la valutazione del fabbisogno finanziario ed economico.

Dalle definizioni emerge chiaramente la volontà del legislatore di tutelare le persone che si avvicinano a tali servizi creando pari opportunità tra gli operatori dei servizi attinenti alla materia funeraria ed una corretta attività concorrenziale anche attraverso la separazione della gestione, e non della proprietà, dei servizi cimiteriali che possono costituire un vantaggio competitivo all'impresa funebre se gestiti con la medesima organizzazione d'impresa.

⁽²⁾ "Al comma 1, sostituire il capoverso 8 dell'articolo 337 ivi richiamato con il seguente:

«8. La gestione dei servizi cimiteriali istituzionali, e di cui al precedente comma 3, lettera b), è incompatibile con l'attività di onoranze funebri. Tale incompatibilità non si applica alle persone giuridiche che operano senza fini di lucro e gestiscono cimiteri di proprietà o in concessione o convenzione. È, altresì, incompatibile l'attività commerciale marmorea e lapidea sia interna che esterna al cimitero.»

⁽³⁾ "Al comma 1, dopo il capoverso 8 dell'articolo 337 ivi richiamato aggiungere il seguente:

«8-bis. L'incompatibilità non si applica alle persone giuridiche che operano senza fini di lucro e gestiscono cimiteri di proprietà o in concessione o convenzione.»

Dalla lettura della norma di evince che:

- 1) il medesimo assetto proprietario con gestioni separate può esercitare l'attività cimiteriale istituzionale e l'attività di pompe funebri, c.d. separazione societaria;
- 2) non necessita, anche al medesimo assetto proprietario, la separazione delle attività di pompe funebri dalla vendita di articoli commerciali lapidei e marmorei purché non eserciti attività cimiteriale;
- 3) l'esercizio anche della sola attività commerciale marmorea e lapidea richiede la separazione della gestione dall'attività di gestione dei servizi cimiteriali istituzionali;
- 4) solo l'Autorità garante della concorrenza e del mercato può vietare accordi restrittivi sul mercato qualora i medesimi avvengano in una parte rilevante del mercato nel rispetto delle disposizioni costituzionali a tutela della libera attività economica che non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (art.41 della Costituzione).

L'esercizio dei servizi cimiteriali istituzionali comporta la separazione societaria, c.d. gestione incompatibile, e di conseguenza dei fattori produttivi aziendali, pur rimanendo possibile la gestione delle medesime, o di parte, delle risorse umane (es. dipendente *part time* da entrambe le società) e del management aziendale che può o meno rispecchiare l'assetto proprietario. Quando il legislatore ha voluto determinare delle incompatibilità negli organi amministrativi delle società lo ha sempre espresso chiaramente con terminologia appropriata, vedesi la nuova riforma societaria ed il t.u.f..

La separazione societaria presuppone nell'attività di gestione del management, per le singole società, la formulazione di strategia e l'analisi settoriale per l'individuazione del vantaggio competitivo e sviluppo dell'impresa.

Il termine "gestione" qui si associa propriamente maggiormente all'economia aziendale che non al diritto commerciale con gli annessi e relativi risvolti.

Sembra proprio che il legislatore nel ridisegnare le regole di concorrenza nel mercato abbia inconfutabilmente fatto propri anche alcuni assiomi di scienza delle finanze sul reddito d'impresa.

D'altra parte non dimentichiamo alcune circostanze in cui le imprese funebri presentavano offerta sotto costo ai Comuni per gestire i servizi cimiteriali al fine di acquisire clientela. Senza la separazione societaria questa attività influiva sul reddito d'impresa positivamente permettendo all'imprenditore di ridurre e reinvestire il proprio gettito tributario nell'attività cimiteriale, cosa domani non più fattibile.

Si potrà obiettare che gestione incompatibile non è sinonimo di separazione societaria e che, a maggior ragione le società per azioni potranno destinare patri-

moni ad attività separata ⁽⁴⁾ come previsto dall'art. 2447-bis del codice Civile.

Ebbene, questo è l'unico caso in cui sarà possibile gestire con unica società le due attività salvo che le Regioni prevedano la società separata nella legislazione di settore.

Non ritengo neanche fondata l'obiezione che gestione incompatibile sia sinonimo di separazione contabile e non societaria perché qualora il legislatore sia volutamente intervenire sulla materia è espressamente intervenuto, vedasi ad esempio l'art. 36 del D.P.R. 633/72, con appropriata tecnica legislativa.

L'emanata normativa regionale di regolamentazione del settore avvalorata la tesi sostenuta della separazione societaria:

1) Regione Lombardia L. 22/2003

Art. 8, co. 5: L'autorizzazione allo svolgimento di attività funebre non può comprendere funzioni di natura pubblica, quali la sorveglianza durante il periodo di osservazione in strutture sanitarie o l'accertamento di morte.

Art. 9, co. 3: La gestione e manutenzione dei cimiteri possono essere affidate a soggetti pubblici o privati; qualora il gestore del cimitero svolga anche attività funebre è d'obbligo la separazione societaria, come stabilita dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato).

2) Regione Emilia Romagna L. 19/2004

Art. 5, co. 2: Nel caso in cui il gestore dei servizi pubblici cimiteriale o necroscopico svolga anche l'attività funebre di cui all'art. 13 della presente legge, è d'obbligo la separazione societaria, da attuare entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, fatta salva l'eventuale scadenza originaria della gestione antecedente tale data.

La gestione dei cimiteri

I cimiteri potranno essere gestiti:

- 1) direttamente dal Comune;
- 2) con affidamento diretto a società di capitale interamente pubblico a condizione che l'ente pubblico titolare del capitale sociale eserciti sulla società un con-

⁽⁴⁾ Art. 2447-bis del Codice Civile (Patrimoni destinati ad uno specifico affare)

“La società può:

a) costituire uno o più patrimoni ciascuno dei quali destinato in via esclusiva ad uno specifico affare;

b) convenire che nel contratto relativo al finanziamento di uno specifico affare al rimborso totale o parziale del finanziamento medesimo siano destinati i proventi dell'affare stesso, o parte di essi.

Salvo quanto disposto in leggi speciali, i patrimoni destinati ai sensi della lettera a) del primo comma non possono essere costituiti per un valore complessivamente superiore al dieci per cento del patrimonio netto della società e non possono comunque essere costituiti per l'esercizio di affari attinenti ad attività riservate in base alle leggi speciali.”

trollo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano (c.d. affidamento diretto *in house*);

3) affidati a terzi con procedimento ad evidenza pubblica e gestione separata dalle attività di onoranze funebri, marmorea e lapidea.

I soggetti affidatari pubblici o privati che gestiscono un cimitero devono comprovare il possesso di idonee garanzie sulla propria solidità economica e finanziaria e si obbligano a sottoscrivere a favore del Comune una garanzia a norma dell'art. 1 della L. 10/6/1982, n. 348.

La norma prevede che in tutti i casi in cui è prevista la costituzione di una cauzione a favore dello Stato o altro ente pubblico, questa può essere costituita in uno dei seguenti modi:

a) da reale e valida cauzione, ai sensi dell'art. 54 del regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, approvato con R.D. 23/5/1924, n. 827, e successive modificazioni;

b) la fideiussione bancaria rilasciata da aziende di credito di cui all'art. 5 del R.D.L. 12/3/1936, n. 375, e successive modifiche ed integrazioni;

c) da polizza assicurativa rilasciata da imprese di assicurazione debitamente autorizzata all'esercizio del ramo cauzioni ed operante nel territorio della Repubblica in regime di libertà di stabilimento o di libertà di prestazione di servizi.

L'art. 54 del R.D. 827/1924 recita:

“Secondo la qualità e l'importanza dei contratti coloro che contraggono obbligazioni verso lo Stato debbono prestare reale e valida cauzione in numerario, od in titoli di Stato, o garantiti dello Stato, al valore di borsa.

Può accettarsi una cauzione costituita da fideiussione. Sono ammessi a prestare fideiussione gli Istituti di credito di diritto pubblico e le Banche di interesse nazionale nonché le Aziende di credito ordinario aventi un patrimonio (capitale versato e riserve) non inferiore a lire 300.000.000 e le Casse di risparmio, i Monti di credito su pegno di prima categoria e le Banche popolari aventi un patrimonio non inferiore a lire 100.000.000.

Per i contratti di affitto di fondi rustici, la fideiussione può accettarsi quando il canone annuo non superi le lire 6.000.000 e la durata non oltrepassi i sei anni, o quando il conduttore anticipi un semestre di fitto.

Per il taglio dei boschi cedui, la fideiussione può accettarsi quando venga pagato per intero anticipatamente il prezzo pattuito.

Per l'accollo dei servizi di trasporti postali, eseguiti senza l'impiego di trazione animale o meccanica che importano una somma non superiore alle lire 480.000 annue, l'amministrazione può accettare la fideiussio-

ne di persona proba e solvente che firma in solido con l'accollatario.

In casi speciali e per contratti a lunga scadenza può essere accettata una cauzione in beni stabiliti di prima ipoteca, sentito in precedenza il parere del Consiglio di Stato sulla convenienza in massima del provvedimento e quello della Avvocatura dello Stato sulla proprietà e libertà dei beni da accettare in cauzione.

È pure fatta facoltà all'amministrazione di prescindere in casi speciali dal richiedere una cauzione per le forniture o lavori da eseguirsi da persone o ditte, sia nazionali che estere, di notoria solidità e per le provviste di cui ai numeri 2 e 3 dell'art. 38.

L'esonero dalla cauzione o l'accettazione della fideiussione, sono subordinati ad un miglioramento del prezzo di aggiudicazione.

Nei contratti che si rinnovano periodicamente per lavori o provviste riguardanti un medesimo servizio, quando lo stesso fornitore cessante assume il nuovo contratto, si può dichiarare e tenere per valida la stessa cauzione vincolata per il contratto precedente, salvo quelle speciali garanzie che l'amministrazione contraente riconosce necessarie.

Speciale cauzione deve essere richiesta ai contraenti ai quali siano fornite cose di pertinenza dello Stato”.

In caso di liquidazione o fallimento della ditta il Comune prevede ad incamerare la cauzione dell'affidatario e subentra nella gestione.

Gli effetti di bilancio

Nella programmazione economica e finanziaria i Comuni, soprattutto quelli di piccole e medie dimensioni dovranno anticipatamente, se non gestiscono il servizio in economia, simulare gli effetti della norma per le relative coperture delle poste di bilancio preventivo non essendo più possibile delegare di fatto le operazioni cimiteriali di seppellimento, o parte, all'impresa che presta il servizio funebre.

Dovranno adottare nuove strategie di gestione cimiteriali ed orientarsi anche sul contratto *global service* pur non essendo inizialmente nella posizione ottimale per gestirlo a causa delle varie scadenze in corso dei servizi.

Il *global service* produce l'effetto di appaltare ad una associazione temporanea di imprese, diversamente non fattibile a seconda dei servizi affidati per la sepa-

razione delle attività, l'illuminazione votiva, il servizio recupero salme e la manutenzione del cimitero per compensare tra loro le diverse remunerazioni dei servizi.

Si dovrà e potrà utilizzare maggiormente lo strumento della finanza di progetto sia per servizi che per opere pubbliche, esempio ampliamenti cimiteriali, per ottenere il medesimo effetto del *global service* con il vantaggio che l'ente non impiega rilevanti capitali.

Il dialogo competitivo tra Comune ed Impresa si farà sempre più competitivo anche a vantaggio dell'utenza e se ben gestito porterà benefici ad ambo le parti.

Il bando

Dovrà espressamente prevedere che l'offerente non eserciti di fatto l'attività marmorea-lapidea o l'attività di onoranze funebri con la medesima impresa.

Si potrà richiedere che l'aggiudicatario entro 12 mesi dall'aggiudicazione definitiva ottenga certificazione di qualità al processo aziendale (ISO 9000 o vision 2000).

Nel caso di bando in *global service*, o in finanza di progetto, si dovrà indicare che la gestione cimiteriale richiede separazione societaria se l'offerente esercita l'attività di onoranze funebri o lapido-marmorea.

Ritengo che il Comune per ridurre l'onere economico possa definire nel proprio regolamento di polizia mortuaria e/o del trasporto funebre che è compito dell'impresa che esegue il funerale deporre il feretro nella fossa o nel tumulo così da ridurre la presenza di necrofori (costo del personale) alla ditta appaltatrice del servizio cimiteriale, soprattutto nei piccoli Comuni, e nel contempo ridurre economicamente la base d'asta.

Le disposizioni sull'impianto di cremazione e gestione del servizio verranno affrontate in altro articolo.

() Amministratore unico S.O.F.I. s.r.l di Sanremo, Amministratore A.F.I. s.r.l. di Taggia, Consigliere Fe.N.I.O.F., Presidente Sezione Imprese Funebri Unione degli industriali di Imperia.*