

Attualità

## La regolamentazione dell'esercizio dell'attività funebre in Emilia Romagna: prime riflessioni sul percorso attuativo con particolare riferimento al ruolo dei Comuni

di Gabriele Righi (\*)

Per sviluppare alcune riflessioni e alcune considerazioni sulla regolazione dell'attività funebre in Emilia Romagna all'avvio della sua applicazione (la data di riferimento è il 2 marzo 2006) è opportuno ricostruire i passaggi normativi, riportandone testualmente alcune parti. In particolare quelle riferite ai requisiti richiesti in tema di disponibilità di personale per ottenere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività.

Alla luce di questa ricostruzione ci si soffermerà su come i Comuni possono esercitare il ruolo che l'ultimo atto normativo della Regione delinea in modo preciso.

### Il quadro normativo

Con la pubblicazione sul bollettino ufficiale regionale della direttiva specifica (deliberazione della Giunta Regionale 13 febbraio 2006, n. 163 pubblicata sul B.U.R. n. 41 del 15 marzo 2006, ma già trasmessa a tutti i Comuni e alle Associazioni di categoria il 14 febbraio 2006) è pervenuta a compimento la regolamentazione dell'esercizio dell'attività funebre avviata con la legge regionale 29 luglio 2004, n. 19 "Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria" che nel definire l'attività funebre *"un servizio che comprende e assicura in forma congiunta le seguenti prestazioni: a) disbrigo, su mandato dei familiari, delle pratiche amministrative inerenti il decesso; b) fornitura di case mortuarie e di altri articoli funebri in occasione di un funerale; c) trasporto di salma, di cadavere, di ceneri e di ossa umane"*, ha rinviato ad un successivo atto della Giunta Regionale la precisazione dei criteri e dei requisiti per il rilascio dell'autorizzazione comunale.

Questa norma deve ispirarsi ai seguenti principi:

a) l'attività funebre deve essere svolta nel rispetto del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626 e delle

altre norme in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori;

b) le imprese che esercitano l'attività funebre devono disporre di mezzi, risorse e organizzazione adeguati, fra cui:

1) la disponibilità continuativa di almeno un carro funebre e di autorimessa attrezzata per la disinfezione e il ricovero di non meno di un carro funebre;

2) la disponibilità di almeno una sede idonea alla trattazione degli affari amministrativi, ubicata nel comune ove si richiede l'autorizzazione;

3) la disponibilità di personale in possesso di sufficienti conoscenze teorico-pratiche in attinenza alle specifiche mansioni svolte;

4) un responsabile della conduzione dell'attività funebre, che deve essere specificamente individuato, anche coincidente col legale rappresentante dell'impresa;

c) le imprese che intendono svolgere servizio di trasporto funebre in modo disgiunto dall'attività di onoranza funebre devono essere dotate di apposita autorizzazione rilasciata dal Comune e devono uniformarsi, per le caratteristiche dei mezzi da utilizzare, delle rimesse e del personale, a quanto previsto per l'esercente l'attività funebre.

Principi, questi, che la legge riconduce alla "finalità di tutelare l'interesse degli utenti dei servizi funebri" individuandoli quali fondamento per introdurre elementi di qualificazione nel settore.

Questi principi poi vengono tradotti in criteri e requisiti puntuali con la deliberazione del 7 febbraio 2005 n. 156. La deliberazione stabilisce in primo luogo che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività funebre, di cui all'art 13, comma 3, della legge regionale n. 19 del 29 luglio 2004, è comprensiva delle autorizzazioni, comunque denominate, di competenza del Comune previste dalla normativa vigente in materia di com-

mercio e di agenzia di affari, e abilita altresì allo svolgimento del trasporto funebre. Decorsi 60 giorni dalla richiesta è previsto il meccanismo del silenzio-assenso.

Per quanto riguarda i requisiti, la norma si occupa di quelli tecnici (tace su quelli morali ritenendo – si può evincere – che valgano quelli previsti dalle norme nazionali in tema di commercio e di agenzia d'affari) e in particolare stabilisce che:

1) Le imprese che esercitano l'attività funebre devono disporre **di almeno una sede idonea per la trattazione degli affari amministrativi**, ubicata nel Comune ove ha sede legale l'impresa e al quale si richiede l'autorizzazione, anche coincidente con la sede legale stessa.

Tale sede, come tutte le eventuali ulteriori sedi per la trattazione degli affari amministrativi di cui è dotata l'impresa, deve avere caratteristiche tali da consentire la trattazione degli affari e il conferimento degli incarichi nelle dovute condizioni di riservatezza e rispetto dei dolenti. La trattazione degli affari amministrativi da esercitarsi presso tale sede comprende il disbrigo delle procedure amministrative, le operazioni di vendita di casse e articoli funebri in genere ed ogni altra attività connessa alle pratiche funebri.

2) Ogni impresa esercente l'attività funebre deve disporre **di una persona, specificamente individuata, che svolga le funzioni di responsabile della conduzione dell'attività**. Il responsabile della conduzione dell'attività funebre è responsabile del corretto svolgimento delle pratiche amministrative e degli altri compiti e funzioni affidati alle imprese esercenti l'attività funebre ai sensi della Legge regionale n. 19 del 29 luglio 2004. Detta funzione può essere assunta anche dal titolare o legale rappresentante dell'impresa autorizzata all'esercizio dell'attività funebre.

3) Per l'apertura di ulteriori sedi commerciali, i soggetti esercenti l'attività funebre devono disporre **di un addetto alla trattazione degli affari**, che sia in possesso degli stessi requisiti formativi del responsabile della conduzione dell'attività.

4) Presso ogni sede commerciale delle imprese esercenti l'attività funebre deve essere esposto **il prezzo** di tutte le forniture e prestazioni rese, e lo stesso deve essere esibito a chiunque richieda **un preventivo** per lo svolgimento del servizio funebre.

Le imprese che esercitano l'attività funebre devono inoltre disporre di:

5) almeno **un'auto funebre**;

6) almeno **una adeguata autorimessa** attrezzata per le relative operazioni di pulizia e sanificazione.

7) **almeno quattro operatori funebri, o necrofori, in possesso di requisiti formativi**. Detta disponibilità può essere assicurata secondo le diverse forme di rapporto di lavoro previste dalla normativa vigente, purché sia documentata la capacità di poter effettivamen-

te disporre in ogni circostanza del numero necessario di operatori in ragione della specifica prestazione svolta, in modo da assicurare il rispetto di tutte le norme in materia di regolarità e sicurezza del lavoro. Il personale delle imprese esercenti l'attività funebre dovrà essere in possesso di sufficienti conoscenze teorico-pratiche, in attinenza allo svolgimento delle attività di responsabile della conduzione dell'attività, di addetto alla trattazione degli affari e di operatore funebre o necroforo.

8) Allo scopo il legale rappresentante dell'impresa esercente l'attività funebre o della impresa che esercita il trasporto funebre in modo disgiunto dall'attività funebre è tenuto ad adottare **un apposito piano di formazione** avente ad oggetto la individuazione dei bisogni formativi, in relazione al personale di cui dispone e alla esperienza da questi già acquisita, dei contenuti dei corsi e dei soggetti incaricati della loro effettuazione.

Il piano di formazione, periodicamente aggiornato, viene tenuto a disposizione degli organismi incaricati delle attività di vigilanza insieme agli attestati relativi ai corsi frequentati dal personale operante presso l'impresa.

Vengono quindi individuati tre ruoli professionali:

- il responsabile della conduzione dell'attività;
- l'addetto alla trattazione degli affari;
- l'operatore funebre o necroforo.

La formazione teorica di base è quantificata in 24 ore per tutti, più 16 ore per il responsabile dell'attività e per l'addetto alla trattazione degli affari.

Le imprese che si avvalgono di personale non in possesso di precedenti esperienze operative nel settore di durata pari ad almeno sei mesi, sono tenute a formare previamente il medesimo personale, prima di poterlo definitivamente adibire alle mansioni ed agli incarichi operativi.

Lo svolgimento dei corsi di formazione per il personale delle imprese che esercitano l'attività funebre può essere affidato **agli Enti di formazione accreditati** ai sensi della normativa regionale vigente, **alle Associazioni rappresentative delle imprese private e pubbliche operanti in ambito funerario**.

La necessità di intervenire con una direttiva viene spiegata in questo modo:

*“Sia la legge regionale, che la deliberazione di essa attuativa, contengono previsioni particolarmente innovative rispetto al quadro normativo statale sino ad ora vigente, prevedendo l'esercizio di nuove funzioni amministrative in capo ai Comuni, individuando le modalità e gli ambiti di svolgimento dei servizi pubblici ed assoggettando gli operatori pubblici e privati a requisiti coerenti con la finalità di tutelare la dignità ed i diritti dei cittadini.*

Proprio per la forte valenza innovatrice delle disposizioni, alcuni Comuni e rappresentanze di operatori si sono rivolti agli uffici regionali al fine di ottenere chiarimenti sull'interpretazione e sulla portata di alcuni punti della nuova disciplina, con particolare riguardo:

- a) al puntuale accertamento dei requisiti per l'esercizio dell'attività funebre;
- b) al divieto di intermediazione nell'esercizio dell'attività funebre;
- c) alle modalità ed ai limiti nel trasporto delle salme;
- d) alla sussistenza di forme di privativa nell'esercizio dell'attività e del trasporto funebre.

Di fronte ai numerosi interrogativi posti ed alle possibili diverse interpretazioni delle nuove disposizioni, la Giunta regionale ha quindi ritenuto di intervenire nuovamente sulla materia, con la finalità di completare la disciplina delle pratiche funebri di carattere imprenditoriale e di assicurare che il rilascio delle autorizzazioni comunali all'esercizio dell'attività funebre avvenga secondo criteri uniformi sul territorio regionale".

Pur occupandosi anche di altre questioni, la direttiva si concentra sui requisiti tecnici e strutturali, esplicitando vari strumenti attraverso i quali è possibile acquisirli, e in particolare su quelli relativi alla dotazione minima di personale e sulla formazione professionale. Per entrambi gli aspetti si riporta il testo della direttiva, evidenziando i punti in cui è richiamato il ruolo dei Comuni.

*"Quanto al personale, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, il Comune dovrà verificare che la prevista disponibilità di personale (di cui ai punti 2.2 e 2.6) della Deliberazione 156/2005 venga assicurata attraverso rapporti contrattuali di lavoro, sia secondo il modello del lavoro subordinato ma anche, alternativamente, secondo le legittime forme individuate dalla normativa vigente (tra le quali, si richiamano certamente quelle ora previste dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276). Spetta dunque all'impresa che propone domanda di autorizzazione documentare l'esistenza e la regolarità dei rapporti di lavoro o alternativamente l'esistenza di altri titoli giuridici per poter impiegare validamente e regolarmente il personale, in modo tale da dimostrare la capacità di disporre effettivamente in ogni circostanza di un responsabile della conduzione dell'attività e del numero necessario di operatori. Al riguardo, va chiarito che le forme di rapporto di lavoro che prevedano obblighi del lavoratore secondo tempi e modalità limitate o parziali del proprio impegno dovranno risultare coerenti con i volumi di attività effettivamente svolti dall'impresa autorizzata, in base a quanto appositamente dimostrato dall'impresa medesima in sede di richiesta dell'autorizzazione. La rispondenza tra la disponibilità di personale e le attività svolte*

*dall'impresa potrà a tal fine essere agevolmente controllata dai Comuni, ad esempio attraverso la verifica del numero di attestati rilasciati all'atto della chiusura del feretro.*

Oltre alle suddette forme di carattere ordinario, si ritengono inoltre percorribili altri strumenti giuridici attraverso i quali l'impresa di onoranze funebri potrà disporre del personale necessario alle prestazioni di volta in volta effettuate ed ottenere l'autorizzazione comunale.

Si ritiene infatti che possano essere considerati nel novero del personale richiesto coloro che, nelle società di persone o di capitali svolgono la propria attività a favore della società di cui sono altresì soci (è il caso del socio-lavoratore o del collaboratore familiare), in regola con la normativa previdenziale. Ugualmente idoneo ad integrare i requisiti di personale appare lo strumento dell'associazione in partecipazione di cui all'art. 2549 del codice civile, con il quale il soggetto associante attribuisca – mediante apposito contratto – ad un associato la partecipazione agli utili dell'impresa in base al corrispettivo di un determinato apporto di lavoro.

Ancora, le imprese di onoranze funebri potranno, al fine di dotarsi del contingente minimo di personale, ricorrere all'attivazione di processi di integrazione aziendale come la costituzione di consorzi con attività esterna di cui agli articoli 2602 e segg. o di società consortili ai sensi degli articolo 2615-ter del codice civile, che garantiscano al contempo un'economia di risorse e l'assolvimento degli adempimenti previsti dalla normativa per l'esercizio dell'attività.

Ovviamente, il ricorso a tali modelli dovrà avvenire nel rispetto dei presupposti e delle forme indicate dalla normativa civilistica e fiscale vigente. **Le società consortili dovranno altresì essere costituite o risultare partecipate esclusivamente da imprese di onoranze funebri, autorizzate od autorizzande, al fine di permettere un controllo complessivo dei Comuni sullo svolgimento dell'attività e sul costante possesso dei requisiti alla luce di quanto previsto dalla normativa regionale.**

Nel caso del consorzio con attività esterna, il Comune provvederà dunque formalmente ad autorizzare questo soggetto come impresa di onoranze funebri; nel caso dell'avvalimento di società consortili, saranno invece le singole imprese che hanno costituito la società ad entrare in possesso dell'autorizzazione comunale.

Infine, per assicurare, **in contesti territoriali svantaggiati o di piccole dimensioni**, la continuità del servizio di onoranze funebri verso la propria collettività, **il Comune potrà valutare il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività funebre ad imprese che dimostrino il possesso dei requisiti sul personale secondo ulteriori modalità, come accordi o altre forme**

contrattuali intrattenuti con imprese funebri già autorizzate o autorizzande.

Tenuto conto che l'autorizzazione di un Comune abilita all'esercizio dell'attività funebre su tutto il territorio regionale, **il medesimo Comune preposto al rilascio dell'autorizzazione, in tutti questi casi, dovrà comunque attentamente verificare che le forme prescelte risultino compatibili con gli obiettivi di qualificazione e trasparenza delle imprese di onoranze funebri propri della L.R. 19/2004.**

**Al contempo, il Comune autorizzante è chiamato a vigilare affinché lo strumento prescelto risulti coerente con il volume delle prestazioni svolte, esercitando i poteri istituzionali di controllo ad esso spettanti sulle singole imprese ai sensi dell'articolo 6, comma 3, della L.R. 19/2004,** con la finalità di verificare che il concreto esercizio dell'attività avvenga in conformità a quanto dichiarato dall'impresa in sede di autorizzazione mediante il deposito dei titoli (contratti, statuti, ecc.) idonei a dimostrare il possesso dei requisiti e che il numero complessivo degli operatori risulti quantitativamente e qualitativamente adeguato allo svolgimento complessivo delle prestazioni da parte delle imprese.

Indipendentemente dalle forme prescelte e comunque venga assicurata la disponibilità del personale da parte del soggetto autorizzato, la normativa regionale si preoccupa che a quest'ultimo spetti assicurarne il possesso dei requisiti formativi e sia chiamato ad esercitare la vigilanza sui profili inerenti la sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro, secondo quanto previsto dalla deliberazione 156/2005.

Anche per questi motivi, non sembrano parimenti da ritenere ammissibili forme di esternalizzazione completa del personale, effettuate verso soggetti non autorizzati all'esercizio dell'attività funebre e del tutto estranei alla vigilanza ed al controllo previsto dalla legge regionale 19/2004.

Infatti, l'avvalimento di personale acquisito attraverso tali soggetti da un lato non coglie gli obiettivi di qualificazione delle imprese funebri esplicitati dalla normativa regionale, che devono intendersi soddisfatti solo in presenza di forme che assicurino stabilità e trasparenza nei confronti dei cittadini, ma soprattutto rende inattuabile il controllo complessivo che il Comune è chiamato istituzionalmente ad esercitare sulle imprese di onoranze funebri e che appare impercorribile nei confronti di soggetti esclusi dal campo di applicazione della L.R. 19/2004.

**In definitiva, il Comune, in sede di autorizzazione, potrà garantire la necessaria flessibilità agli operatori, al pari di quanto avviene in altri settori economici, circa l'acquisizione dei fattori produttivi, ma dovrà verificare al contempo che ciò avvenga secondo le forme idonee al raggiungimento degli obiettivi generali della legge e che consentano lo svolgimento del controllo istituzionale ai sensi della L.R. 19/2004,**

**in modo da assicurare che nello svolgimento dell'attività funebre venga sempre utilizzato il personale adeguato alle prestazioni di volta in volta eseguite, che, ad esempio, per quanto riguarda le operazioni di trasporto del feretro, corrisponde al numero di quattro operatori.**

Il contingente minimo richiesto dalla legge regionale e dalla deliberazione 156/2005 prevede un responsabile della conduzione dell'attività e 4 operatori funebri o necrofori, differenziandone ruoli, funzioni e requisiti formativi. Resta ferma la possibilità per il responsabile della conduzione dell'attività di intervenire nelle attività operative, con ciò consentendo di raggiungere i requisiti minimi di personale previsti dalla normativa, purché le dimensioni quantitative delle attività siano tali da non compromettere il regolare e trasparente svolgimento delle funzioni primariamente a lui attribuite.

L'apertura di ulteriori sedi commerciali, filiali, mostre aperte al pubblico nelle quali avvenga un contatto con i clienti, non comporta la necessità di avvalersi di altri quattro operatori funebri o necrofori, bensì di un solo addetto – per ogni sede – alla trattazione degli affari.

Nel caso di apertura di sedi secondarie in ambiti territoriali comunali diversi da quelli originariamente autorizzanti, disciplinata al punto 1.2 della Delibera n. 156 del 2005, **Il Comune ove viene aperta l'ulteriore sede commerciale dovrà segnalare al Comune che ha rilasciato l'autorizzazione all'esercizio dell'attività funebre l'avvenuta apertura della sede, ai fini dell'esercizio della vigilanza in ordine alla coerenza fra i requisiti dimostrati in sede di autorizzazione e lo svolgimento dell'attività in ambiti territoriali più vasti.**

**Tale raccordo fra Comuni appare, comunque, opportuno in ogni circostanza in cui vi siano imprese che aprono sedi in più ambiti territoriali, per assicurare un controllo incrociato.** In tal modo si potrà evitare, ad esempio, che un'impresa che abbia ottenuto l'autorizzazione, secondo modalità agevolate, al fine di assicurare il servizio in contesti territoriali svantaggiati o di piccole dimensioni utilizzi tale possibilità per operare in mercati differenti e più vasti.

Inoltre, appare opportuno meglio esplicitare che se un'impresa autorizzata intende far svolgere il servizio di trasporto ad altra impresa di onoranze funebri o di solo trasporto funebre, attraverso apposito contratto di servizio, essa deve comunque disporre del personale così come sopra quantificato e regolamentato in relazione alle differenziate esigenze cui deve far fronte nell'esercizio della propria attività.

Le imprese invece che svolgono il solo trasporto funebre ai sensi del citato punto 4.1 della deliberazione regionale, pur non avendo vincoli quantitativi, dovranno richiedere l'autorizzazione al Comune ove ha sede legale l'impresa e formare il proprio personale

con le stesse modalità previste per gli operatori funebri o necrofori.

**Le imprese di solo trasporto funebre dovranno documentare la coerenza tra l'attività che intendono svolgere, i mezzi in loro possesso e il personale, di qualifica e numero adeguato, di cui esse dispongono. Ai Comuni spetta valutare tale coerenza utilizzando gli opportuni strumenti di controllo, quali ad esempio i contratti di servizio e il numero dei servizi effettuati.**

Va chiarito, in ogni caso, che sia la normativa di rango primario, quanto la deliberazione n. 156/2005 non hanno previsto alcuna sanatoria nei confronti delle imprese funebri già operanti.

Alla luce del rinnovato contesto normativo, pertanto, tutte le imprese che esercitano già l'attività funebre sono tenute ad adeguarsi ai nuovi requisiti e richiedere l'autorizzazione entro un anno dalla pubblicazione della delibera 156/2005, vale dire entro e non oltre il 2 marzo 2006."

Per quanto riguarda la formazione professionale ai fini dell'autorizzazione "il personale operante presso le imprese funebri deve essere adeguatamente formato secondo le modalità del punto 5 della deliberazione 156/2005, tra le cui disposizioni si prevede una differenziazione tra personale già operante da almeno 6 mesi nel settore (che può essere sin da subito adibito alle mansioni operative) e personale privo di esperienza (che deve frequentare i corsi prima di poter essere utilizzato negli incarichi operativi).

La formazione dovrà avvenire dunque per tutti gli operatori, non essendone alcuno di questi direttamente esonerato dalla normativa regionale.

**Peraltro, considerato che la periodicità dei corsi potrebbe creare problemi operativi alle imprese che intendano dotarsi di personale non in possesso di precedenti esperienze operative, va ritenuta legittima la possibilità del Comune di avallare l'utilizzazione di detto personale anche senza lo svolgimento dei corsi, purché ciò avvenga parzialmente e transitoriamente, sotto la conduzione e la vigilanza di altro personale esperto e sia già stato predisposto il piano di formazione per il conseguente avvio definitivo alle mansioni.**

Parimenti, la formazione è obbligatoria per tutte le imprese e per tutte le categorie di soggetti operanti nell'impresa funebre, sia che essi siano adibiti alle mansioni di operatore funebre o necroforo, sia che siano investiti della conduzione dell'attività o di mansioni di tipo commerciale.

Va chiarito inoltre che il requisito richiesto dalla deliberazione regionale 156/2005 per l'autorizzazione comunale attiene alla previsione di un piano di formazione, che individui chiaramente i bisogni formativi del personale, i contenuti dei corsi ed i soggetti incaricati del loro svolgimento. Ciò significa che i corsi non debbono necessariamente essere già stati svolti al

momento della richiesta di autorizzazione, bensì possono finanche essere effettuati in un momento successivo. **Evidentemente, il piano di formazione dovrà prevedere che ciò avvenga entro una data ragionevole e coerente con gli obiettivi sottesi alla normativa regionale e connessi con il provvedimento di autorizzazione, e dunque svolgersi al più tardi entro sei mesi dall'autorizzazione medesima, secondo le indicazioni che il Comune nella sua discrezionalità vorrà eventualmente offrire.**

I corsi di formazione del personale dovranno essere autorizzati ai sensi della normativa regionale (legge regionale 12/2003), secondo criteri e modalità previsti in un apposito e separato provvedimento della Giunta regionale da approvarsi sentita la Commissione assembleare competente. I corsi già effettuati, in corso di realizzazione o già autorizzati dalle Amministrazioni Provinciali competenti prima dell'entrata in vigore del suddetto provvedimento della Giunta regionale, devono ritenersi validamente svolti a tutti gli effetti e i relativi attestati di frequenza utili ai fini del rilascio dell'autorizzazione da parte del Comune."

Quest'ultimo atto è stato approvato il 20 febbraio 2006 e pubblicato sul BUR n. 37 del 3 marzo 2006 e chiarisce gli standard formativi per la formazione delle figure professionali del settore, le modalità di riconoscimento degli attestati e i requisiti degli organismi non accreditati per poter svolgere i corsi in modo riconosciuto dalla regolamentazione regionale che prevede come interlocutore territoriale le Province. Di fatto questo comporta una forte limitazione alla possibilità di auto-organizzazione della formazione professionale da parte delle imprese e delle associazioni di categoria nel calendarizzare corsi in funzione delle proprie esigenze soprattutto per il personale di nuova assunzione.

Si è ritenuto opportuno questa ampia citazione, perché dà conto essa stessa nel miglior modo possibile, di due elementi di fondo che la caratterizzano nel suo complesso. Il primo riguarda l'aver esplicitato ulteriormente, ai fini del requisito della quantità di personale, l'utilizzo di moltissime forme giuridiche, oltre a quelle delle varie figure del lavoro subordinato o para-subordinato, nonché l'aver previsto una forte gradualità nel raggiungimento dei requisiti formativi. Il secondo, strettamente legato al primo, è l'attribuzione ai Comuni di un ruolo fondamentale nella regolazione dell'attività e soprattutto nel controllo dell'attività stessa, aumentandone moltissimo la discrezionalità, nella valutazione della relazione tra la dimensione aziendale e i volumi di attività.

In entrambi i casi la direttiva contiene indicazioni ambivalenti nel senso che vi sono sia previsioni che favoriscono l'acquisizione dei requisiti, sia previsioni che rischiano, se non marginalizzate, di sterilizzare le componenti innovative delle norme regionali: emble-

matiche a questo riguardo sono le previsioni relative a strumenti di integrazione tra imprese (i consorzi e le società consortili) e quelle relative ai comuni in territori ritenuti svantaggiati o di piccole dimensioni.

In questo senso il ruolo dei Comuni nel loro insieme diventa determinante nel far assumere alla norma un indirizzo di effettiva innovazione del settore ovvero di conservazione della struttura esistente. Solo se i Comuni sapranno e vorranno cooperare, in particolare a livello di scambio informativo, è possibile che la norma venga applicata in modo uniforme su tutto il territorio regionale. Del resto solo in questo modo i Comuni possono individuare parametri affidabili per effettuare i controlli.

Va rilevato che, rispetto ad altri casi di autorizzazioni di attività economiche, questo è uno dei rari casi – se non l'unico per rilevanza – in cui il Comune non è chiamato a definire il contingente delle autorizzazioni. Generalmente i Comuni si trovano a dover simulare la domanda del mercato nel tempo e a definire un fatturato di riferimento, ritenuto accettabile anche dalle associazioni di categoria, da cui far derivare direttamente il numero delle autorizzazioni ovvero a definirne indirettamente il numero mediante l'individuazione di distanze insediative tra i vari esercizi. In entrambe le circostanze i Comuni regolamentano i settori in modo tale da garantire a ciascuna impresa un certo livello di protezione dalla concorrenza delle altre.

Si può sostenere che nel settore dell'attività funebre ci si trova in una situazione assai diversa. Non siamo in presenza infatti di autorizzazioni contingentate, bensì si è invece in presenza della definizione di "barriere all'entrata" (requisiti tecnici e strutturali) che si assume siano le condizioni per poter offrire un servizio all'utenza qualificato e rispettoso dei diritti e della dignità dei cittadini, essendo il settore caratterizzato da una forte asimmetria informativa tra domanda e offerta dei servizi. Molto si è detto a questo proposito ed è difficilmente sostenibile che possa essere l'azione della domanda a svolgere da determinante del mercato: è la domanda il lato debole del mercato, ammesso che di mercato si possa parlare in senso proprio. Quindi, è ragionevole che l'intervento di regolazione sia rivolto soprattutto ai comportamenti e alle condizioni dell'offerta.

Del resto è proprio per ridurre le distorsioni del mercato, soprattutto in materia di prezzi, che in molti comuni – anche quelli di medio-piccole dimensioni – i Comuni stessi offrirono, oltre ai trasporti funebri (peraltro obbligatori: privativa o non privativa), anche le onoranze: si dice e si diceva per calmierare il mercato. Come è noto, i Comuni sono oggi tenuti a dare alla gestione di questi servizi una veste giuridica societaria, per di più in modo separato dalla gestione dei servizi istituzionali cimiteriali e necroscopici. Anche questo fa sì che i Comuni pongano maggior attenzione

alle modalità di regolazione e di controllo del settore che all'intervento diretto.

Due sono gli elementi che dovrebbero qualificare i regolamenti comunali: definire il listino o la fattura tipo per consentire la confrontabilità dei prezzi praticati e l'introduzione dell'obbligo di rispetto di un codice etico e di standard di servizio. Su questo il rinvio a quanto sostenuto nel numero 2/2006 della rivista "I Servizi Funerari" da Roberto Burchielli a proposito dello Standard Europeo in materia funeraria che sta per diventare anche standard nazionale e il suggerimento che l'adesione ad esso diventi condizione per il rilascio delle autorizzazioni comunali.

È importante infatti che l'innovazione del settore possa comportare un miglioramento della qualità e un'attenzione all'ottimizzazione dei costi, indotta dall'informazione e dalla comparazione dei prezzi praticati all'utenza.

Si è sottolineato che le innovazioni introdotte dalla legislazione regionale facciano leva in realtà sul comportamento dei singoli Comuni. Va altrettanto evidenziato che nel momento in cui si decentra l'attuazione della norma sarebbe necessario pensare ad uno strumento che ne consenta il monitoraggio, soprattutto in presenza di elementi potenzialmente contrastanti con le finalità ultime che vengono ribadite nell'ultimo provvedimento: significativo a questo proposito è l'aver respinto una sorta di sanatoria per le imprese esistenti.

Si suggerisce, pertanto, che la Regione proceda a una rilevazione periodica sulle autorizzazioni e sulle variazioni annuali, rendendo pubblicamente disponibili i dati anche in forma aggregata ad un livello tale da salvaguardare la riservatezza, consentendo però di rilevare la struttura e la dinamica del settore.

Nello stesso tempo, poiché è ipotizzabile che siano i principali Comuni a poter fare la differenza, giacché sono quelli nei quali insistono più autorizzazioni (nella generalità dei piccoli comuni vi è solo un'autorizzazione; nel caso in provincia di Parma ad esempio vi sono 41 autorizzazioni per 47 Comuni), accordandosi, ad esempio, per adottare un analogo regolamento comunale dell'attività funebre e attivando un lavoro comparativo sui dati ricavati dalle autorizzazioni.

In conclusione si può affermare che i Comuni devono valorizzare i margini di discrezionalità che di fatto si trovano ad agire, acquisendo un atteggiamento attivo e non di mera applicazione formale delle norme.

(\*) *Dirigente Servizi cimiteriali del Comune di Parma*