

## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### **AS1644 - COMUNE DI CINISELLO BALSAMO (MI) - APPROVAZIONE DELLO SCHEMA DI CONVENZIONE TRA L'AMMINISTRAZIONE E LE IMPRESE FUNEBRI PER L'ESECUZIONE DI SERVIZI FUNEBRI A PREZZI CONVENZIONATI PER IL TRIENNIO 2017-2020**

Roma, 29 novembre 2019

Comune di Cinisello Balsamo

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 27 novembre 2019, ha deliberato di esprimere un parere, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, relativamente alla delibera della Giunta comunale di Cinisello Balsamo (MI) del 23 novembre 2017, n. 262, avente ad oggetto l'approvazione dello schema di convenzione tra l'amministrazione e le imprese esercenti l'attività funebre per l'esecuzione di servizi funebri a prezzi convenzionati per il triennio 2017-2020.

Con tale delibera il Comune ha inteso consentire alla cittadinanza l'accesso ad un servizio funebre decoroso con *“una spesa inferiore rispetto ai prezzi del mercato libero”*, come precisato dalla stessa relazione di accompagnamento.

In particolare, lo schema di convenzione approvato prevede la fissazione di un prezzo convenzionato dei servizi funebri offerti (art. 4) definito a seguito di un'indagine effettuata dai servizi cimiteriali in merito ai prezzi applicati nei comuni del nord di Milano e di un confronto con le imprese esercenti l'attività funebre con sede commerciale nel territorio comunale. Lo schema consente, altresì, l'adesione alla convenzione solo alle imprese del settore che hanno la sede commerciale nel territorio comunale (art. 7).

Al riguardo, l'Autorità ha ritenuto opportuno svolgere le seguenti considerazioni.

Innanzitutto, si osserva che la previsione di tariffe fisse, inderogabili al ribasso, nell'ambito di una convenzione per l'offerta di servizi commerciali, appare in contrasto con i principi posti a tutela della concorrenza. A ciò si aggiunga che quanto previsto dall'art. 4 dello schema di convenzione è reso ancora più cogente dalla circostanza (anche confermata da codesta Amministrazione nella risposta alla richiesta d'informazioni del 12 novembre 2019) secondo cui, qualora l'impresa funebre convenzionata applichi tariffe inferiori a quelle definite dallo schema, verrebbe esclusa dalla convenzione stessa.

Sul punto, l’Autorità richiama il proprio orientamento più volte ribadito in materia di servizi funebri<sup>1</sup>, in forza del quale, affinché la convenzione per l’offerta di servizi funebri a prezzi contenuti sia in linea con i principi a tutela della concorrenza, è necessario che essa si presenti, da un lato, “*come un’iniziativa aperta a tutte le imprese dotate di alcuni requisiti minimi per operare nel settore funebre e, dall’altro, il prezzo convenzionato deve intendersi come un tetto massimo derogabile al ribasso, in tal modo lasciando aperta la possibilità che si sviluppino dinamiche competitive tra i diversi operatori del mercato*”<sup>2</sup>.

Quanto richiesto dall’art. 4 dello Schema di convenzione, pertanto, risulta in contrasto con l’art. 41 della Costituzione, con la libertà di prestazione dei servizi *ex art. 56 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE)*, nonché con l’art. 2 della l. n. 287/1990.

Con riguardo alla limitazione territoriale posta dal citato art. 7 dello schema di convenzione, si apprezza favorevolmente l’impegno dichiarato da Codesta Amministrazione nella risposta del 12 novembre 2019 di modificare lo “*schema di convenzione che scade a dicembre 2020, dando la possibilità di aderire alla stessa a tutte le agenzie che inoltreranno apposita istanza, previa verifica del possesso dei requisiti richiesti dalla convenzione*”.

Tale modifica, infatti, appare necessaria, considerato che il limite territoriale imposto alle imprese funebri appare in violazione dei principi a tutela della concorrenza<sup>3</sup>, in quanto limita ingiustificatamente l’esercizio della libertà d’iniziativa economica *ex art. 41 della Costituzione*, nonché la libertà di prestazione dei servizi *ex art. 56 del TFUE*. Inoltre, con riguardo al previgente art. 74, comma 4, della l.r. Lombardia n. 33/2009<sup>4</sup> (ora abrogato dalla l.r. n. 3/2019), si osserva che esso sarebbe comunque dovuto essere interpretato in senso ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale, alla stregua dei principi costituzionali in materia di libertà di iniziativa economica, come previsto dall’art. 1, commi 2 e 4, del d.l. n. 1/2012 convertito, con modificazioni, in legge 24 marzo 2012, n. 27. (c.d. decreto Cresci Italia).

---

<sup>1</sup> Cfr. parere del 3 maggio 2012, *Comune di Piacenza – Stipula accordo con le imprese di onoranze funebri* (AS984), in Boll. 36/2012; parere del 14 giugno 2013, *Comune di Tavagnacco (UD) - servizi funebri a tariffe agevolate* (AS1056), in Boll. n. 24/2013; parere 19 aprile 2017, *Comune di S. Agata sul Santerno/Servizi funebri “tipo” a prezzi contenuti* (AS1377) in Boll. n. 21/2017; AS1578, *Comune di Conselice (RA) – Prestazione di servizi funebri tipo a prezzi contenuti*, 7 marzo 2019, Boll. n. 16/2019.

<sup>2</sup> Sul tema dell’offerta concorrenziale di servizi funebri, si richiama sul tema la sentenza del T.A.R. Abruzzo, sez. I, n. 608 del 30 luglio 2015, con cui è stato affermato che “*i Comuni possono ora gestire il servizio di trasporto funebre solo in regime di libera concorrenza con le imprese private (soggette a mera autorizzazione per i profili igienico-sanitari, commerciali e quelli inerenti le pratiche di stato civile e cimiteriali) e che gli stessi Comuni non possono più fissare le tariffe per il trasporto funebre*”.

<sup>3</sup> A riguardo, si richiama una risalente sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, del 20 dicembre 1985, n. 486 con cui veniva dichiarata l’illegittimità del regolamento comunale per il servizio mortuario di Torino “*per contrasto col principio fondamentale della libertà di attività economica, nella parte in cui limita alle sole imprese di pompe funebri aventi sede nella città la possibilità di svolgere i servizi in favore dei deceduti in Torino e destinati ai cimiteri cittadini*”.

<sup>4</sup> Tale disposizione normativa così recitava: “*Il conferimento dell’incarico per il disbrigo delle pratiche amministrative, la vendita di casse e articoli funebri e ogni altra attività connessa al funerale si svolge unicamente nella sede o nelle sedi indicate nella SCIA o, eccezionalmente, su richiesta degli interessati, presso altro luogo, purché non all’interno di strutture sanitarie di ricovero e cura pubbliche e private e locali di osservazione*”

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/90, codesta Amministrazione dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere la violazione della concorrenza sopra esposta. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

***Comunicato relativo all'adeguamento del Comune di Cinisello Balsamo (MI) al parere espresso dall'Autorità ex art. 21-bis della legge n. 287/1990 in merito alla delibera della Giunta comunale di Cinisello Balsamo del 23 novembre 2017, n. 262, avente ad oggetto l'approvazione dello schema di convenzione tra l'amministrazione e le imprese esercenti l'attività funebre per l'esecuzione di servizi funebri a prezzi convenzionati per il triennio 2017-2020***

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 4 febbraio 2020, ha deliberato di non impugnare davanti al Tribunale amministrativo regionale competente la delibera della Giunta comunale di Cinisello Balsamo (MI) del 23 novembre 2017, n. 262, avente ad oggetto l'approvazione dello schema di convenzione tra l'amministrazione e le imprese esercenti l'attività funebre per l'esecuzione di servizi funebri a prezzi convenzionati per il triennio 2017-2020.

Infatti, l'Autorità ha ritenuto che sono venuti meno i presupposti per il ricorso previsto dall'art. 21-bis della legge n. 287/1990.

Nel parere motivato deliberato nella riunione del 27 novembre 2019 ai sensi dell'art. 21-bis della legge n. 287/1990, l'Autorità ha rilevato che alcune delle previsioni della citata delibera della Giunta comunale integrassero una violazione dei principi nazionali ed europei a tutela della concorrenza. In particolare, lo schema di convenzione approvato dalla delibera prevede la fissazione di un prezzo convenzionato dei servizi funebri offerti, nonché consente l'adesione alla convenzione solo alle imprese del settore dotate di una sede commerciale nel territorio comunale. A riguardo, l'Autorità ha osservato: da un lato, che la previsione di tariffe fisse inderogabili al ribasso nell'ambito di una convenzione per l'offerta di servizi commerciali appare in contrasto con l'art. 41 della Costituzione, con la libertà di prestazione dei servizi ex art. 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), nonché con l'art. 2 della l. n. 287/1990; dall'altro lato, che la circoscrizione del novero delle imprese disposte ad aderire alla convenzione tra quelle aventi sede commerciale nel territorio comunale limiti ingiustificatamente l'esercizio della libertà d'iniziativa economica ex art. 41 della Costituzione, nonché la libertà di prestazione dei servizi ex art. 56 del TFUE.

A seguito del ricevimento del parere motivato, il Comune di Cinisello Balsamo - con comunicazione pervenuta all'Autorità il 29 gennaio 2020 - ha trasmesso la Deliberazione della Giunta Comunale n.

16 del 28 gennaio 2020 (*“Approvazione nuovo schema di convenzione tra l’amministrazione comunale e le imprese esercenti l’attività funebre per l’esecuzione di servizi funebri a prezzi convenzionati per il biennio febbraio 2020-febbraio 2022”*) in grado di risolvere le perplessità concorrenziali sollevate dall’Autorità con il suddetto parere motivato.

Infatti, l’Amministrazione locale ha annullato la deliberazione oggetto del parere e, recependo i rilievi sollevati dall’Autorità, ha in tal senso introdotto delle conformi previsioni nel nuovo schema di convenzione. A riguardo, si richiamano l’art. 3 (Servizi funebri a prezzi convenzionati) secondo cui *“Il prezzo citato è esente da IVA e da intendersi come tetto massimo derogabile al ribasso da parte delle imprese funebri”* e l’art. 7 (Requisiti delle imprese) in forza del quale *“L’adesione alla presente convenzione è libera e aperta a tutte le imprese autorizzate ai sensi della vigente Legge Regionale n. 4 del 4 marzo 2019 e del vigente Regolamento della Regione Lombardia 9 novembre 2004 n. 6 e ss. mm. “Regolamento in materia di attività funebre e cimiteriale. Tutti i requisiti per l’adesione al Servizio devono permanere per tutta la durata della convenzione, pena la cancellazione dall’elenco”*.

Preso atto del nuovo schema di convenzione approvato dal Comune rispetto al parere motivato formulato ai sensi dell’art. 21-bis della legge n. 287/1990, nella propria riunione del 4 febbraio 2020, l’Autorità ha deliberato l’archiviazione del procedimento, ritenendo che le circostanze comunicate siano suscettibili di rimuovere i dubbi concorrenziali espressi nel parere del 27 novembre 2019.

---