

**Senato della Repubblica**  
**XVII Legislatura**  
**12<sup>a</sup> Commissione permanente Igiene e Sanità**

**Audizione**  
**Disciplina delle Attività Funerarie**  
**(AS 1611)**

Roma, 3 giugno 2015

**Confartigianato Imprese**

---

Via S. Giovanni in Laterano, 152 - 00184 Roma - Tel.: 06/70374.1 - - Fax: 06/70452188  
www.confartigianato.it - confartigianato@confartigianato.it

Le micro e piccole imprese rappresentano in Italia e in Europa la quasi totalità del tessuto imprenditoriale. Come da ultimo rilevato dall'Ufficio Studi di Confartigianato nel Rapporto del 20 maggio 2015, le micro- imprese (fino a 10 addetti) rappresentano il 95,2% delle imprese che diviene il 99, 4% se consideriamo le piccole imprese (fino a 50 dipendenti). Gli occupati nelle micro e piccole imprese rappresentano il 68% degli occupati. Non differente la situazione a livello europeo. Basti pensare che dei 20 milioni di imprese europee il 99,8% sono micro, piccole e medie imprese. Più di 19 milioni di imprese in Europa occupano meno di 10 addetti e l'impresa media europea dà lavoro a 6 persone.

In questo contesto sin dai primi anni 2000 è stata avviata una politica europea a dimensione di piccola impresa con la finalità di creare un contesto più favorevole e rafforzare la competitività delle MPMI europee. A livello europeo nel 2008 è stato adottato lo *Small Business Act* (lo scorso dicembre si è conclusa una consultazione europea per la sua revisione – SBA 2.0) il cui principio chiave è il “*Think Small First*” “Pensare innanzitutto al piccolo”. Principio che, nel corso dell'ultimo anno, è stato sempre più implementato con lo SME Test, ovvero con l'analisi di impatto sulle micro, piccole e medie imprese di ogni normativa proposta a livello europeo.

In Italia lo *Small Business Act*, è stato attuato con una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri nel 2010 e, successivamente, nel 2011 il Parlamento ha approvato all'unanimità lo “Statuto delle Imprese” che rappresenta la trasposizione nella normativa nazionale dei principi chiave dello Small Business Act.

Questa premessa è d'obbligo, a nostro avviso, per inquadrare il contesto, anche europeo, nel quale si colloca una proposta normativa, come quella all'esame di questa Commissione, che pur volendo perseguire alcune finalità positive e condivisibili -

ovvero razionalizzare le norme esistenti - rischia di avere effetti dirompenti su un settore, quale quello delle attività funerarie, caratterizzato dalla presenza predominante di micro e piccole imprese.

Nel settore delle onoranze funebri operano, infatti, direttamente o nei servizi collaterali, più di seimilaquattrocento imprese, delle quali più dell'80% sono micro o piccole gestite da persona fisica o in forma di società di persone. Meno del 20% del settore è gestito da società di capitali o da municipalizzate. In tale contesto, anche alla luce dei dettati europei, una valutazione sull'impatto che la normativa proposta può avere, in primis, sulle micro imprese e quindi sulle piccole imprese deve essere fatto con estrema attenzione.

Da una lettura del disegno di Legge n. 1611 emerge, invece, chiaramente la volontà di andare verso una drastica diminuzione del numero di imprese operanti nel settore, con una riorganizzazione del mercato basato solo sulle imprese più grandi e strutturate. Non a caso nel corso della conferenza stampa di presentazione del ddl è stato affermato che l'intento della normativa proposta è quello di ridurre le circa 6.400 imprese operanti nel settore a non più di 600.

Non sfuggirà l'impatto altamente negativo che in questo modo si determinerebbe sulle micro e piccole imprese operanti nel settore che, in quest'ottica, sarebbero costrette a chiudere.

Imprese che, giova ricordarlo, sono storicamente e capillarmente radicate e diffuse sul territorio e che, in questi anni di crisi, seppur tra mille difficoltà hanno contribuito in maniera determinante a garantire la "tenuta" economica del sistema Paese.

Senza considerare che l'approvazione di alcune delle disposizioni contenute nella proposta di legge andrebbe a ledere la libertà di scelta delle famiglie colpite da un lutto che si vedrebbero costrette ad avvalersi di una delle grandi imprese che potranno operare sul mercato.

In linea di principio si può convenire con quanto affermato nel preambolo della relazione al ddl laddove si fa riferimento alla necessità di razionalizzazione delle norme vigenti, alcune anche di vecchia emanazione. E' fortemente auspicabile, nonché condivisibile, un Testo Unico a livello nazionale, che aggiorni l'ultima normativa in materia risalente al 1990 e che faccia tesoro delle migliori normative che, a livello regionale, sono state in anni recenti emanate e che hanno consentito di recepire anche mutamenti culturali, come ad esempio, la diffusione della cremazione. Basti pensare che dal Decreto n. 1265 del 1934, sul piano nazionale si è passati con un salto temporale considerevole al D.P.R. 285 del 1990. Dopo pochi anni è stata approvata la Legge n. 130 del 2001 a seguito della necessità di normare la pratica della cremazione (in lenta crescita su tutto il territorio nazionale, ad oggi attorno al 18%, dato 2013). Non si può però essere concordi nel sostenere che la drastica diminuzione delle imprese operanti nel settore possa apportare miglioramenti, né che possa essere motivata dalla necessità di far emergere coloro che lavorano in nero, che qualora presenti, proprio per il fatto di operare "fuori dal mercato" sono osteggiati, in primis, da tutte quelle micro e piccole imprese di onoranze funebri, che operano in regola e nel rispetto della legge esattamente come quelle di maggiori dimensioni.

Dalla lettura del testo in esame emerge una malcelata volontà di voler favorire il monopolio del settore da parte delle grandi imprese.

Da sempre, in tutti i settori, è il mercato che privilegia le imprese, piccole e grandi, che offrono servizi migliori al giusto costo. Non sono assolutamente comprensibili le ragioni secondo le quali una grande impresa dovrebbe offrire un miglior servizio rispetto a quello che è in grado di offrire un'impresa di minori dimensioni. La micro e piccola impresa, infatti, proprio per il suo essere radicata sui territori e per il suo essere estremamente flessibile, è in grado di rispondere con maggiore sensibilità alle esigenze del cliente colpito da lutto.

In nessun altro settore come in questo infatti, per ragioni di imprevedibilità e non pianificabilità dell'attività, date le differenze culturali e di vissuto del lutto da parte delle famiglie e, non da ultimo, la diversa densità della popolazione sul territorio (in una società sempre più multiculturale), risulta praticamente impossibile standardizzare tutte le procedure e l'operatività. Lo sforzo dovrà essere quello di individuare quegli elementi da rendere standard, anche alla luce delle diverse normative regionali, in modo da poter, senza prevedere oneri aggiuntivi non utili o necessari che comporterebbero solo costi maggiori per le imprese di minori dimensioni, consentire la migliore personalizzazione del "servizio funebre" che è tale se la componente di cura del dolente è personalizzata in maniera "sartoriale", "artigianale". In questo contesto potrà essere utile individuare il quadro generale per la documentazione necessaria a poter svolgere il servizio, considerando che nella realtà, a dispetto di standard legislativi pressoché uniformi, varia, e presumibilmente continuerà a variare, da casistica a casistica con mille parametri interdipendenti, magari esclusivi e impedenti/preclusivi l'uno rispetto all'altro.

Dal 2006, infatti, le Regioni (Lombardia ed Emilia Romagna in primis) hanno sentito il bisogno di disciplinare la materia ed in quasi tutte le Regioni sono state, nel corso di questi anni, emanate vere e proprie Leggi e/o regolamenti specifici volti a normare

le procedure e a colmare i vuoti che il testo nazionale (d.p.r. 285/90) aveva lasciato. Le normative Regionali, obbiettivamente recenti, possono dirsi particolarmente attuali, al passo con i mutamenti culturali e le nuove pratiche richieste dal pubblico a compimento dei servizi funebri, avendo anche il vantaggio di essere ad oggi “rodate” da circa un decennio di vigenza e di avere recepito durante il loro iter di formazione spunti di miglioramento/adequamento che provenivano da tutti gli operatori del settore.

In tale contesto si ritiene opportuna una considerazione riguardo alla relazione dell’AS 1611 laddove si fa riferimento al fatto che gli adeguamenti e le attualizzazioni, introdotte dai regolamenti regionali, sono poco in grado di “modernizzare efficacemente” il settore.

In realtà le leggi regionali di oggi sembrano essere (al di là della loro perfettibilità sulla quale certamente sarebbe opportuno ragionare in un’ottica di “armonizzazione di livello Nazionale”) apprezzabilmente efficaci.

Lo scenario delle Aziende che operano in questo settore (si parla delle imprese artigianali di servizi funebri) non può che essere tarato e registrato sulla complessità di “vissuto e vissuti” cui si faceva riferimento.

Oltretutto è primaria l’esigenza di fornire un servizio di cura del dolente (inteso come familiare o persona più prossima nel caso di persona deceduta).

La finalità del provvedimento sembrerebbe invece essere quella di voler interferire nel vissuto del cittadino nel frangente del lutto a tal punto da “impedire” il rispetto di certi usi e consuetudini, sostituendo la cura “artigianale” del servizio funebre con una

logica di “fornitura” industriale, che è, per ovvi motivi, l’impostazione organizzativa di un’impresa strutturata, ma tipica di ambiti più produttivi che di servizio.

Data la particolare attenzione che il testo dedica alla riduzione della possibilità di attività alle micro ed alle piccole imprese, favorendo di fatto chi è già strutturato ed ha a disposizione capitali, viene di fatto leso il principio di libertà di impresa sancito dalla nostra Carta Costituzionale all’art. 41 laddove viene riconosciuta la libertà dell’iniziativa economica privata. La nostra Costituzione, infatti, riconosce ad ogni cittadino di intraprendere un’attività economica, ovvero il diritto di diventare imprenditore. La figura dell’imprenditore, come noto, è disciplinata dall’art. 2082 del Codice Civile laddove si definisce imprenditore colui che “esercita professionalmente un’attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni e servizi”. Il codice civile, in altri termini, pone in primo piano la persona che esercita l’impresa e non l’organizzazione.

Non sfuggirà come nel caso di questo provvedimento tale diritto rischia di essere leso laddove la razionalizzazione della normativa del settore possa coincidere con la razionalizzazione, ovvero con la drastica riduzione, del numero di imprese operanti nel settore.

In tale contesto riteniamo assolutamente non condivisibile la classificazione degli imprenditori del settore in due categorie (Titolo II disciplina dell’attività funebre Artt. 3-4-5) laddove viene introdotta la distinzione tra “Impresa funebre” e “Agenzia funebre”, dove quest’ultima si configurerebbe - in virtù di un forzato ed esclusivo legame di mandato verso un’impresa di maggiori dimensioni - come semplice agenzia di procacciamento affari.

La medesima valutazione può essere fatta in merito ai “Centri Servizi o Cooperative di Servizi”, strutture nate negli ultimi dieci anni per far fronte alle necessità di dotazione di personale durante la conduzione ordinaria e straordinaria del lavoro, a favore delle imprese diversamente strutturate. In tale contesto, infatti, la risposta del mercato ha fatto sì che, anche in assenza di normative specifiche, ci fosse un’evoluzione positiva del settore rendendo possibile, anche ad imprese di minori dimensioni, di lavorare in osservanza di regolamenti, leggi e fabbisogni strutturali adeguati. Il testo del ddl disciplina, invece, le dimensioni minime di sussistenza di queste strutture, imponendo la quantità di mezzi, attrezzature e di personale in base all’importo annuo dei servizi svolti, pena la non rispondenza ai requisiti minimi, ossia la chiusura.

Gli stessi “Centri Servizi” non potrebbero fornire supporto alle Agenzie funebri – l’unico tipo di attività cui sarebbero destinate le imprese di minore dimensione nel caso di sopravvivenza – dato che non vi sarebbe nemmeno l’opzione di utilizzare la formula dell’outsourcing per alcune forniture di servizio o parti di esso. In altri termini sul mercato rimarrebbero quindi solo i soggetti più grandi, le Imprese funebri, rigidamente disciplinate per legge, le uniche a poter fornire la soluzione dell’appoggio col proprio personale e con la proprio attrezzatura per la realizzazione del servizio, riducendo così al ruolo di semplici procacciatori gli agenti.

Inoltre il legislatore costringerebbe l’Agente funebre a indicare esplicitamente in sede di formazione del preventivo di chi si avvale per la fornitura del servizio e dei mezzi, (art. 6 comma 2-4-5-6) influenzando la libertà di scelta del cliente che potrebbe, nel caso, valutare se più conveniente rivolgersi direttamente all’Impresa mandante ottenendo così un vantaggio economico.



Anche in questo caso dovrebbe essere attentamente valutato l'impatto della normativa alla luce delle più recenti Comunicazioni europee in materia relative alla *Better Regulation for Better Results*, (migliore regolazione per migliori risultati) tese non solo alla riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese di minori dimensioni quanto anche all'opportunità di normare solo laddove realmente necessario e previa valutazione di impatto e costi sulle imprese, con particolare riguardo a quelle di minori dimensioni.

Inoltre, non vi è alcuna normativa che prevede un numero minimo obbligatorio di dipendenti a tempo pieno, quale che sia il suo carico di lavoro e anche per i periodi di fermo produttivo. Sicuramente molte imprese in alcuni momenti produttivi hanno necessità di un numero di operatori maggiore rispetto a quello impiegato normalmente. Tuttavia ciò non deve fare escludere la possibilità che l'impresa possa far ricorso alle forme di utilizzo di personale che la legge prevede e che non sono necessariamente l'assunzione diretta e a tempo pieno, pur nell'obbligo di garantire continuità e professionalità al proprio cliente.

Se il provvedimento fosse approvato senza le necessarie modifiche non solo si lederebbe il diritto costituzionale della libertà di impresa costringendo di fatto alla chiusura migliaia di imprese, ma non si realizzerebbe nemmeno il desiderato intento di razionalizzare numericamente il settore. Al contrario, la logica di rapporto mandante-mandatario farà sì che alle imprese strutturate convenga oltremodo utilizzare innumerevoli mandatarî allo scopo di estendere territorialmente il proprio controllo di mercato, senza minimamente tenere conto della qualità del servizio offerto, dato che non ne risponderebbero direttamente.

E' infatti evidente che un servizio che è e deve rimanere “ sartoriale”, può essere tale solo se fortemente identitario e se si realizza un equilibrio tra il riconoscimento del valore imprenditoriale del titolare dell'azienda e la percezione della qualità del servizio offerto da parte del pubblico di riferimento. Nel caso paventato invece il mandante da una parte realizza il proprio intento di controllo del mercato mentre il mandatario ha tutto l'interesse a perseguire una logica esclusivamente quantitativa o peggio a offrire il suo pacchetto clienti al miglior mandante. Inoltre stando ai criteri descritti dal DDL sarebbe paradossalmente anche troppo facile aprire una agenzia da mandatario al punto che molti potrebbero essere tentati ad avventurarsi in un così delicato settore pur in assenza di specifica competenza ed esperienza.

Relativamente ad altri aspetti del provvedimento (Titolo III – Disciplina dell'attività cimiteriale e della cremazione) si evidenzia che viene introdotta, nel campo della gestione cimiteriale la logica delle “ATOC” - Ambiti Territoriali Ottimali Cimiteriali - con la motivazione di realizzare una ottimizzazione tramite accorpamento per aree territoriali, sovracomunali, della gestione dei cimiteri esistenti. In questo modo, la gestione ridefinirebbe e ricomprirebbe tutti gli aspetti, da quelli operativi a quelli economici, fino ad orientare le scelte di sepoltura.

Il testo del D.D.L. non sembra però aprire alla gestione privatistica dei cimiteri, anzi, sbilancia ancora più a favore delle cosiddette municipalizzate, con la partecipazione di grandi imprese. Si tratterebbe, a nostro avviso, ad un ritorno ad un approccio, che si credeva superato, e che opera distorsioni della concorrenza mettendo sul mercato aziende, con la copertura del pubblico, a tutto danno delle imprese private. A noi pare che la logica delle ATOC, basata su una valutazione puramente numerica e di estensione territoriale, sia quella di portare l'accentramento della gestione cimiteriale ad un livello dimensionale di azienda maggiore. Ciò non potrebbe non portare però

ad appesantimenti gestionali con la necessaria creazione di strutture direttive, alla standardizzazione di procedure, forniture e specifiche normative di arredo e architettura cimiteriale. Imporrebbe di fatto – così come è esplicitato nel testo - scelte inerenti alla sepoltura, favorendo la pratica della cremazione e disincentivando fortemente le altre pratiche. Quelle pratiche che hanno a che fare con finiture cimiteriali di decoro a maggior pregio che da sempre hanno reso i nostri cimiteri anche luoghi di interesse artistico (vedasi i cimiteri monumentali) e che danno lavoro a migliaia di aziende di vari settori, (scultura in marmo, fusioni, fiorai) ed al loro personale.

Questo creerebbe uno sbilanciamento a favore di una scelta piuttosto che altre, pur legittime e legate alla tradizione. Tutta la gestione dei servizi cimiteriali passerebbe attraverso queste vere e proprie autorità egemoni, le quali disciplinerebbero, uniformando a loro piacimento, le modalità ed i costi delle realizzazioni di finitura cimiteriale sui sepolcri, che rimarrebbero ad esclusivo carico dei concessionari privati, impedendo, nella chiara intenzione del legislatore, alle imprese del settore funebre e a quelle del settore lapideo di poter accedere alla gestione cimiteriale ed a ogni ingerenza legittima nel proprio ambito di mercato.

Inoltre i soggetti titolati alla realizzazione di cimiteri nonché i loro gestori non potrebbero altro che essere pubblici, essendo, di fatto, impossibile la realizzazione di un forno crematorio al di fuori delle aree cimiteriali che sono demaniali.

Il disegno che appare chiaro è quello di una gestione del settore funebre e cimiteriale a favore esclusivo, il primo, delle aziende di grosse dimensioni ed il secondo, a favore delle imprese pubbliche o partecipate.

Non vogliamo qui assolutamente affermare che pratiche moderne di trattazione di feretri che risolvano annosi problemi di sovraffollamento cimiteriale siano da osteggiare a priori, ma quello che si intende fortemente evidenziare è la volontà in qualità di gestore pubblico di servizi di razionalizzare a tutti i costi anche le giuste ritualità legate alle varie fedi ed ai culti ammessi.

Per risolvere i problemi di sovraffollamento cimiteriale forse basterebbe controllare maggiormente e indurre ad adempiere chi oggi è già in regime di obbligo di adempimento: i Comuni sono già tenuti a programmare rotazioni periodiche dei campi ad inumazione o delle sepolture per tumulazione. In alcune Regioni è già previsto l'obbligo di redigere e attuare dei piani cimiteriali pluriennali e adeguare alle richieste del territorio le disponibilità di accoglienza dei cimiteri, secondo logiche oggettive e nel rispetto dei culti e del desiderio dei dolenti.

Secondo noi la via giusta dovrebbe essere quella di mappare le bests practices già adottate e rodiate nelle regioni più virtuose nei vari ambiti – come peraltro già evidenziato in premessa - in modo di replicare l'esperienza e definire sulla base di questi modelli degli standard a livello nazionale. Per esempio nel 2006 l'Emilia Romagna ha varato la propria legge regionale, poi man mano il settore è stato normato quasi in tutte le regioni d'Italia, compiendo una serie di trasformazioni che furono a suo tempo ponderate e ben congegnate. Dal 2007 in Lombardia vige l'obbligo a carico dei Comuni di redigere un quinquennale piano cimiteriale che contempli la messa a regime di criteri di rotazione delle sepolture, la predisposizione di aree per i culti diversi da quello religioso, la destinazione di lotti di sepolture alla soluzione della tumulazione aerata.

Il ddl trova necessario impedire che le gestioni cimiteriali ovvero tutta l'operatività svolta all'interno dei cimiteri, tumulazioni inumazioni, estumulazioni ed esumazioni, possano essere appannaggio anche dei titolari di agenzie di onoranze funebri.

La motivazione principale di chi vorrebbe impedire la gestione, su appalto comunale, delle operatività cimiteriali, è legata alla presunta posizione privilegiata che la ditta di Onoranze funebri verrebbe ad avere operando all'interno dei cimiteri una volta ottenutane la gestione.

La Regione Lombardia, invece, vero pioniere nella riforma normativa del settore, ha stabilito solamente l'opportunità della “separazione societaria e fiscale” tra una azienda di onoranze funebri e una ditta che operi direttamente nei cimiteri.

E' opportuno, infatti, in questa sede rammentare il meccanismo della gestione cimiteriale: i cimiteri sono di proprietà demaniale. Oggi quindi è l'amministrazione comunale, solitamente attraverso i propri uffici tecnici, se non addirittura nei Comuni più grandi attraverso la predisposizione di veri e propri uffici di polizia mortuaria, a doversi occupare di questo servizio nei confronti del cittadino. E' sempre più frequente l'esternalizzazione del servizio da parte delle amministrazioni comunali, soprattutto nei centri periferici, visti i costi ingenti del personale da dedicare alla gestione dei cimiteri comunali.

Ora - ci chiediamo - come la presenza all'interno dei cimiteri del personale o del titolare di una ditta giustificata da mansioni operative, potrebbe favorire la stessa ditta rispetto all'accaparramento di un nuovo servizio funebre?

Secondo noi in nessun modo, anche perché il susseguirsi delle azioni conseguenti ad un decesso è lineare e costante: dopo l'avvenuta conoscenza dell'evento, il dolente si

preoccupa di incaricare nell'immediato (data l'urgenza di provvedere alla composizione della salma ed all'organizzazione del servizio funebre) una agenzia di onoranze funebri, preventivamente rispetto a qualsiasi altra delle operazioni correlate. Nella maggior parte dei casi è la stessa agenzia funebre ad occuparsi, su mandato dei familiari, delle varie mansioni seguenti fino a contattare direttamente il personale od il servizio comunale di gestione cimiteriale per la fase della sepoltura. Quindi a nostro parere non sussiste nessuna posizione privilegiata dal punto di vista dell'accaparramento di un servizio funebre per la ditta che gestisce il cimitero.

In conclusione, si ritiene necessario che il provvedimento venga modificato, nel corso dell'esame da parte della Commissione, in particolare prevedendo:

- La soppressione della distinzione tra le “qualifiche” di IMPRESA FUNEBRE, e AGENZIA FUNEBRE (v. art. 4 comma 9, 10 Art. 6);
- La soppressione della classificazione “Quantitativo dimensionale” anche per i centri servizi (art. 4 comma 5);
- La riformulazione dell'art. 4 comma 1 lettera c) come di seguito:  
*“la disponibilità diretta o acquisita mediante contratto di servizio o noleggio con soggetto terzo, di almeno un mezzo funebre per lo svolgimento dei servizi di trasporto e/o trasferimento funebre”;*
- La soppressione del secondo periodo della lettera “d)”, comma 1 art. 4;
- La soppressione della lettera "e)" del comma 1 art. 4;
- La riformulazione del comma 2 dell'art. 4, relativamente ai requisiti dell'impresa funebre (ad esempio prendendo quanto previsto in merito dal Regolamento Regione Lombardia n. 01/2007, art 32, comma 2 lettera “e”);
- La revisione della previsione dell'istituzione degli ATOC - Ambiti Territoriali Ottimali Cimiteriali.