

REGOLAMENTAZIONE DEI SERVIZI FUNEBRI

Roma, 14 luglio 1998

Ministro della Sanità
On.le Rosaria BINDI

Sindaco di Carrara
Dott. Lucio SEGNANINI

Sindaco di Foggia
Avv. Paolo A. AGOSTINACCHIO

Sindaco di Genova
Prof. Luigi PERICU

Sindaco di Molfetta
Dott. Guglielmo MINERVINI

Con il presente parere l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato intende esprimere, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, il proprio avviso in merito alla vigente normativa dei servizi funebri, con particolare riguardo all'esclusiva istituita in alcuni Comuni per il servizio di trasporto funebre. Tale parere viene espresso anche in relazione al processo di revisione in atto, relativo alle disposizioni contenute nel D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 (approvazione del regolamento statale di polizia mortuaria, previsto dall'articolo 358 del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, testo unico delle leggi sanitarie). In occasione di tale revisione, infatti, potrebbero essere introdotti meccanismi miranti a correggere le distorsioni della concorrenza segnalate nel presente parere.

Nel seguito vengono in primo luogo evidenziate le distorsioni concorrenziali che si verificano negli ambiti locali dove il trasporto funebre è svolto in esclusiva da un'azienda municipale o da un'impresa concessionaria; in secondo luogo, vengono espresse valutazioni alle quali è auspicabile che sia orientata una nuova regolamentazione del settore.

1. Le esclusive nei servizi di trasporto funebre

Le esclusive sono state istituite, nella maggior parte dei casi in epoca risalente nel tempo, ai sensi del Regio Decreto 15 ottobre 1925, n. 2578 (testo unico delle leggi per l'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte degli enti locali), in base al quale i Comuni possono assumere l'esercizio diretto del pubblico servizio dei trasporti funebri, *anche con diritto di privativa* (articolo 1, punto 8) e possono affidarne lo svolgimento a terzi concessionari (articolo 26). Anche nel citato D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, viene fatto esplicito riferimento, all'articolo 19, al diritto di privativa comunale per i trasporti funebri.

La prestazione degli altri servizi funebri è soggetta ovunque a semplici autorizzazioni. Al riguardo, la normativa statale prevede l'autorizzazione commerciale per la vendita di articoli funerari e la licenza di pubblica sicurezza per il disbrigo delle pratiche di stato civile e cimiteriali.

Nei territori comunali in cui non vi è l'esclusiva per il trasporto, invece, tale attività può essere svolta da ciascun soggetto titolare delle due indicate autorizzazioni, come precisato nella circolare del Ministro della Sanità del 24 giugno 1993, n. 24.

Il trasporto funebre va effettuato nel rispetto delle disposizioni contenute nel D.P.R. 285/90, il quale in particolare prevede, all'articolo 20, l'accertamento dell'idoneità sanitaria degli automezzi da parte dell'Unità sanitaria locale e, all'articolo 19, che il Comune possa imporre il pagamento di un diritto fisso, ove il trasporto funebre non venga svolto dall'ente territoriale.

Le distorsioni della concorrenza derivanti dalle esclusive del trasporto funebre vanno individuate ed analizzate a partire dalle caratteristiche dei mercati dei servizi funebri. È indubbio che tali mercati presentino, dal lato della domanda, elementi di imperfezione che rendono il prezzo uno strumento di acquisizione della clientela meno efficace che in altri mercati.

In un siffatto contesto, caratterizzato da una concorrenza di prezzo comunque affievolita, le imprese appaiono innanzitutto interessate ad evitare che un accesso privilegiato alla clientela da parte di un operatore si traduca in una espansione della sua quota di mercato, non necessariamente riconducibile alla superiorità della combinazione qualità/prezzo dei servizi dallo stesso offerti.

In particolare, la tempestività nel contattare il potenziale cliente nel momento in cui sorge l'esigenza dell'acquisto dei servizi funebri ovvero la reputazione e notorietà dell'operatore, derivanti dalla qualità di concessionario del trasporto funebre, possono senz'altro costituire un fattore di vantaggio nell'acquisizione della clientela per gli altri servizi.

Infatti, è difficile immaginare che chi domanda il servizio di trasporto ad un'impresa ricorra ad un diverso operatore per acquistare gli altri servizi funebri. Pertanto, lo svolgimento in esclusiva del trasporto funebre comporta la tendenziale monopolizzazione anche dei mercati contigui relativi al complesso dei servizi funebri richiesti dai consumatori.

L'esclusiva del trasporto comporta invece, per i soggetti ammessi ad operare soltanto negli altri servizi funebri, un'artificiosa barriera al conseguimento del grado di integrazione delle attività d'impresa ritenuto maggiormente funzionale al soddisfacimento della domanda.

Inoltre, in presenza delle suddette esclusive sono frequenti le controversie concernenti la tempestività e l'esattezza dell'adempimento dell'obbligo di prestazione del monopolista, in quanto quest'ultimo, pur essendo tenuto a rispondere anche alle richieste provenienti dalle altre imprese funebri, può essere indotto a sfruttare la posizione detenuta nella prestazione di un servizio essenziale per ostacolare lo sviluppo dei concorrenti nell'offerta dei servizi contigui.

Da quanto precede emerge che le esclusive del trasporto funebre non rappresentano una risposta adeguata all'esigenza di correggere le imperfezioni del mercato; anzi, sono suscettibili di introdurre ingiustificate distorsioni concorrenziali.

Pertanto, l'Autorità ritiene che non vi siano ragioni che giustifichino la possibilità per i Comuni di continuare ad avvalersi dell'esclusiva prevista dal R.D. n. 2578/1925.

Inoltre, l'Autorità sottolinea la necessità di verificare se i diritti di privativa comunali previsti dal citato Regio Decreto possano essere considerati ancora esistenti. Va infatti tenuto conto che in materia di servizi pubblici locali è intervenuta la legge 8 giugno 1990, n. 142, recante l'ordinamento delle autonomie locali, la quale all'articolo 22 stabilisce, in via generale, che *"i servizi riservati in via esclusiva ai comuni e alle province sono stabiliti dalla legge"*. Il successivo articolo 64, secondo comma, della legge n. 142/1990 precisa che va considerata abrogata qualsiasi disposizione legislativa anteriore, se incompatibile con la legge stessa.

Un'esclusiva è quindi possibile, attualmente, solo in presenza di una riserva di attività che sia conseguenza immediata e diretta di una disposizione legislativa.

In tale ipotesi non rientrano i trasporti funebri, considerato che in base al Regio Decreto n. 2578/1925 la decisione di istituire l'esclusiva, che comporta una regolamentazione dell'attività economica contraria ai sopravvenuti principi di libera iniziativa e di concorrenza, viene demandata al livello amministrativo comunale e risulta pressoché incondizionata, non essendo indicati, nel testo legislativo, neppure i presupposti per l'esercizio del diritto di privativa.

Pertanto, ad avviso dell'Autorità, il R.D. n. 2578/1925, nella parte riguardante la possibilità per i Comuni di istituire un regime di esclusiva per i trasporti funebri, risulta abrogato in quanto incompatibile con l'articolo 22 della legge n. 142/1990.

Di conseguenza il già citato articolo 19 del regolamento statale di polizia mortuaria, approvato con D.P.R. n. 285/1990, nella parte in cui fa riferimento alla privativa comunale del servizio di trasporto funebre, non si riconnette ad alcuna disposizione legislativa.

Tenuto conto dell'assenza di ragioni che giustifichino le esclusive, l'Autorità considera necessaria la loro rimozione ad opera dei Comuni, affinché ovunque il trasporto funebre possa essere effettuato nell'ambito

del sistema autorizzatorio stabilito per gli altri servizi funebri, come già avviene negli ambiti locali in cui l'esclusiva non sussiste, nei quali, come opportunamente indicato nella citata circolare del Ministro della Sanità del 24 giugno 1993, n. 24, il trasporto è consentito a ciascun soggetto titolare dell'autorizzazione al commercio e della licenza di pubblica sicurezza.

2. La revisione della regolamentazione del settore

L'Autorità ritiene che l'auspicio che i Comuni rimuovano le esclusive, in quanto non previste da alcuna disposizione di legge in vigore, non debba essere considerato tale da far venir meno l'opportunità di una espressa eliminazione di qualsiasi riferimento al diritto di privativa comunale, già a partire dal regolamento statale di polizia mortuaria, la cui nuova versione è attualmente in fase di discussione.

In tale occasione, un chiarimento normativo, volto ad esplicitare l'avvenuta abrogazione della disposizione del citato R.D. n. 2578/1925, testo unico riguardante il diritto di privativa comunale del trasporto funebre, potrebbe agevolare ed accelerare la liberalizzazione di tale attività in ogni Comune.

Per quanto attiene ai requisiti tecnici per lo svolgimento dell'attività di trasporto funebre, ad avviso dell'Autorità appare sufficiente la disciplina dettata dall'articolo 20 del D.P.R. n. 285/90, che prevede l'accertamento dell'idoneità sanitaria degli automezzi.

I requisiti aggiuntivi talvolta richiesti dai regolamenti comunali alle imprese che aspirano ad operare nel settore in ambito locale (ad esempio, particolari caratteristiche degli automezzi, disponibilità degli stessi necessariamente in proprietà e non ad altro titolo da parte dell'impresa funebre) possono determinare, invece, ostacoli all'entrata nel mercato che non appaiono giustificati da esigenze di interesse generale.

Anche l'eventuale previsione, nella nuova versione del regolamento, di un'ulteriore autorizzazione specificamente riferita alla prestazione del trasporto funebre potrebbe costituire un ingiustificato ostacolo all'esercizio dell'attività.

Infatti, la generalità degli operatori dei servizi di onoranze funebri è già in possesso dell'autorizzazione commerciale per la vendita di articoli funerari e di quella di pubblica sicurezza ed è precisamente sulla base di tali autorizzazioni che, nei Comuni dove non si è fatto ricorso all'esclusiva, presta anche il servizio di trasporto funebre. Appare, pertanto, ingiustificata la previsione di una terza specifica autorizzazione che si aggiungerebbe alle due sopra menzionate.

Ad avviso dell'Autorità, inoltre, la liberalizzazione del trasporto non può che comportare il venire meno della fissazione amministrativa delle tariffe del servizio, connaturata all'esclusiva. In mancanza di quest'ultima, la tariffa fissa non può essere sostituita da una tariffa minima, la quale limiterebbe la concorrenza di prezzo tra gli operatori, a danno dei consumatori. Questi ultimi potrebbero non risultare adeguatamente tutelati neppure a seguito dell'eventuale fissazione dei soli livelli di massimi di prezzo del servizio di trasporto, in quanto il costo del trasporto funebre incide in misura molto modesta sul costo del complesso dei servizi di onoranze funebri.

Quanto alle possibili misure finalizzate all'attenuazione delle imperfezioni del mercato, potrebbe rivelarsi utile l'introduzione - nella nuova versione della regolamentazione statale e comunale di polizia mortuaria - di strumenti volti a migliorare l'informazione dei consumatori in merito ai servizi funebri offerti sul mercato.

Tenuto conto delle considerazioni che precedono, l'Autorità auspica pertanto una rapida rimozione delle esclusive comunali per il trasporto funebre e l'introduzione di norme volte a garantire un'effettiva concorrenza nella prestazione dei servizi di onoranze funebri.

IL PRESIDENTE
Giuseppe Tesouro

* * *