

*Sefitdieci 2009*  
*Roma, 27 novembre 2009*  
*Palazzo Confservizi*  
*Aula Magna*

**Il settore funerario: come affrontare il futuro?**

Paola Colla – Presidente Commissione Funeraria SEFIT - Federutility

L'appuntamento di quest'anno si apre con un nuovo scenario giuridico di disciplina delle aziende associate.

La legge di conversione del d.l. 135/2009 ha avviato una profonda rimodulazione delle compagini societarie, già iniziata nel 2008, a fronte della sommaria considerazione di essere affidatari di servizi pubblici locali, conferiti direttamente dagli Enti Locali, senza una gara ad evidenza pubblica. Non siamo pregiudizialmente contro alla privatizzazione dei servizi pubblici locali soprattutto quando questa soluzione sia dettata dalla ricerca di migliorare e rendere efficiente un servizio nei confronti della cittadinanza. Tuttavia non tutti i servizi pubblici locali sono attività a rilevanza economica e non tutti sono confrontabili con un mercato. Molti di questi servizi, inoltre, hanno tariffe di riferimento stabilite dagli Enti proprietari e che, molto spesso, hanno una valenza più di natura sociale che economica.

Come abbiamo fatto presente in più ambiti governativi, il problema della rivisitazione delle società pubbliche – di cui non si vuole contestare la legittimità di legiferare in tal senso – ha posto il problema di come affrontare le tipologie e le peculiarità gestionali dei diversi servizi affidati ed erogati.

È un errore macroscopico pensare di poter paragonare le società esercenti la distribuzione dell'energia elettrica, del gas o dei rifiuti che si confrontano con un reale mercato per gli approvvigionamenti e quindi anche una libera concorrenza nella vendita dei prodotti, con altri servizi che invece – per la loro tipologia di scarsa rilevanza economica e di grande impatto sociale – non hanno nessun mercato di riferimento e, soprattutto, non hanno possibilità di esercitare compiutamente le regole della concorrenza.

**Le diverse tipologie di servizio pubblico**

Non tutti i servizi pubblici, come dicevo, sono uguali e per le loro peculiarità meritano diversi approfondimenti e, auspichiamo, profonde rivisitazioni delle norme specifiche di settore.

Il sistema funerario – di per se molto simile alla gestione dell'acqua – amministra un patrimonio immobiliare demaniale importante che sconta decenni di mancata o carente gestione – di cui la gran parte non è in condizioni di generare flussi di cassa – e può contare solo ed esclusivamente sui ricavi derivanti dalla mortalità della popolazione. Per gli Enti locali il servizio funebre e le onoranze funebri, hanno sempre costituito una fonte certa di reddito; gli investimenti in manutenzione straordinaria sul patrimonio immobiliare sono sempre stati limitati all'emergenza e gli interventi immobiliari si limitavano solo ed esclusivamente agli ampliamenti. Gran parte delle entrate derivanti dal settore funebre vanno a finanziare altre poste di spesa nei bilanci comunali. La programmazione di un corretta gestione cimiteriali con interventi programmati sulla rotazione delle sepolture e anche sul patrimonio immobiliare sono esigenze che sono state affrontate dagli Enti solo quando sono stati costretti alla stesura dei piani regolatori cimiteriali.

Solo con l'introduzione della riforma del testo unico e quindi la facilitazione nel creare società a capitale pubblico alcuni Comuni hanno pensato di svincolare il settore dal complesso delle attività comunali dove sicuramente rivestiva un ruolo residuale, esternalizzandolo e cercando di conferirgli la dignità di impresa.

Sicuramente le realtà aziendali presenti sul territorio, rappresentano la sintesi di come questa attività, se svincolata da altri servizi o settori, possa assumere la dignità di impresa e possa costituire una reale valorizzazione di un patrimonio culturale e sociale di un determinato territorio. Tuttavia le esperienze presenti ed operanti nel settore, seppure abbastanza recenti, possono già rappresentare quelle che sono le difficoltà operative riscontrate e quelli che sono i pesanti limiti nella definitiva industrializzazione del segmento.

Ecco perché ci siamo sentiti inascoltati e discriminati quando abbiamo cercato di spiegare ai livelli governativi, quali potevano essere i limiti e le imperfezioni delle modifiche introdotte al famigerato articolo 23 bis della L. 133/2008, che potevano alterare profondamente gli equilibri così fragili di una gestione come quella del settore funerario.

Ma purtroppo, sull'onda emozionale che il privato è bello e buono e sul grido *catrcalesco* "mercato e concorrenza", abbiamo emanato una riforma che va analizzata attentamente e approfondita per evitare che, anziché far migliorare il servizio, lo releghi o lo smembrando consegnando ai privati solo la cosiddetta polpa e lasciando alla collettività la gestione dello scarto. Per dirla in altri termini: *privatizziamo gli utili e socializziamo le perdite*.

Abbiamo chiesto a quale mercato il nostro settore poteva riferirsi, abbiamo chiesto quale studio o indagine avessero fatto per poter liquidare così superficialmente la questione; nessuno studio e nessuna indagine solo il "sacro fuoco" di rispondere "presenti" al richiamo dell'Antitrust e delle associazioni di categoria imprenditoriale per far fronte alla crisi economica.

Non possiamo sperare nemmeno nella legislazione regionale che, nelle sue varie articolazioni e formulazioni, ha messo in evidenza tutte le carenze di approfondimento nella disamina del settore, per definire quali siano le reali criticità e come poter mitigare il gravame del patrimonio immobiliare improduttivo (delle parti storiche e monumentali dei cimiteri) sulla gestione complessiva.

Anzi, a dire il vero, le legiferazioni regionali, fino ad oggi, hanno scontato la pressante influenza delle possibili e trasversali "amicizie" che da sempre condizionano, più o meno occultamente, il sistema politico.

Prendiamone atto, noi non sappiamo fare *lobbies* o meglio non abbiamo e non crediamo nel pressante condizionamento del potere legislativo che non sia quello del confronto sui temi, sulle idee e sulle proposte.

## **I possibili scenari futuri**

Ma così è, e quindi dobbiamo fare i conti con la realtà delle cose e dei fatti, con le difficoltà interpretative delle modifiche adottate e le possibili novità che potranno introdurre i nuovi regolamenti governativi attuativi del 23 bis e con i probabili interventi in materia, dopo la ricostituzione delle Assemblee Legislative a seguito delle elezioni del marzo 2010, delle singole Regioni.

Il primo scenario da affrontare è come arrivare alle scadenze imposte per legge, della cessazione dei contratti di servizio, e quindi della liquidazione coatta delle società pubbliche.

L'ipotesi dell'espletamento delle gare è quella maggiormente percorribile, sia che si tratti di una gara per gli affidamenti del servizio, da privilegiare (e che certo non fanno sorgere riserve), sia che si tratti di una gara, come si dice a doppia via, per la cessione di quote societarie e per la selezione del socio operativo cui affidare compiti operativi. Il volume di conoscenze acquisite dalle nostre Società, potranno sicuramente fornire interessanti spunti agli Enti locali per la stesura definitiva dei bandi di gara, tuttavia la difficoltà cogente permane nell'individuare quale sia il segmento operativo da destinare al mercato, tenuto conto che le nostre gestioni non riguardano servizi particolarmente remunerativi.

Probabilmente, per la gestione cimiteriale, dovremmo analizzare se mantenere in capo alla proprietà pubblica tutti quei servizi tipici o *core business* dell'azienda che riguardano la gestione cimiteriale in senso stretto, concentrando le attività non tipiche come il cosiddetto governo del territorio cimiteriale (pulizie, guardiania, manutenzione del verde, ecc.) alla selezione del socio operativo privato.

Non appare ulteriormente perseguibile la strada del socio privato per la gestione immobiliare che, per sua natura, ha scarsa remunerazione dovendo affrontare investimenti importanti con un ritorno economico dilatato nel tempo e, quindi, scarsamente remunerativo.

Appare meno problematica l'individuazione del socio privato operativo per le gestioni dei crematori, dove sul territorio esistono già esempi di partnership con il Pubblico ed aziende a capitale misto.

La componente "funebre" del settore funerario, risulta quella di maggiore criticità, considerando come, anche per effetto delle varie Leggi Regionali, ma non solo per questo, si sia trasformata, di fatto, in una ordinaria attività economica operante sul mercato, perdendo i caratteri di servizio pubblico locale. Oltretutto, la sua presenza è rarefatta (è presente in, circa, 30 realtà) e difficilmente configurabile come un servizio pubblico locale, quanto piuttosto come effetto di una scelta dell'Ente Locale di imprimere al mercato le caratteristiche di trasparenza, moralizzazione, calmiera dei prezzi. A questo si aggiunga che il segmento di attività non ha mai operato in esclusiva (che rappresenta di per se una condizione nefasta e non corroborante della qualità del servizio) e che deve fare i conti quotidianamente con la concorrenza da parte di operatori che non scontano i "vincoli" del pubblico e che agiscono con ben maggiori margini di elasticità sul mercato.

In questo caso la ricerca del socio privato sembra –ma solo apparentemente – più semplice. Infatti laddove le realtà pubbliche sono più strutturate e forti, malgrado la concorrenza con il privato a condizioni diverse per la gestione, si rischia, nell'individuare il socio privato in un altro operatore funebre del mercato, di creare sostanzialmente un monopolio, con la decadenza di tutti quei benefici ottenuti a favore delle famiglie. Un suggerimento che potremmo dare a tutti i Comuni è quello di provvedere all'analisi dei segmenti operativi dell'azienda ed individuare un socio operativo che contribuisca a migliorare il servizio a favore della trasparenza, moralizzazione e contenimento dei prezzi.

### **Alcune criticità**

Le Aziende speciali. A stretto rigore, in presenza di aziende speciali (che, oltretutto, non sono "società", nel senso reale del termine) non saremmo nelle condizioni dell'affidamenti diretto od indiretto. In tali situazioni si dovrebbe considerare che sia il Comune a gestire il servizio per il tramite della proprio ente strumentale; quindi essere di fronte ad una soluzione "organizzativa" che riguarda la metodologia della gestione – diretta – del servizio.

Questa considerazione dovrebbe far pensare che, in questa fattispecie giuridica, non possano operare le “cessazioni automatiche”, a meno che non ci fosse una ulteriore forzatura che estendesse una possibile interpretazione dell’art. 23.bis, c. 11 (quello per cui l’art. 113 TUEL è abrogato “nelle parti incompatibili con le disposizioni ...”) anche dell’art. 114.

Tale tesi, allo stato attuale non appare percorribile, ma poiché ormai sono sempre più diffuse le situazioni in cui un’interpretazione viene a prevalere sulla norma (specie quando l’interprete non abbia letto la norma), tutto può accadere.

Nei casi sopra evidenziati, tuttavia, si palesa una importante necessità che, stante le ridotte capacità di spesa degli Enti Locali, bisogna chiedersi come sarà attuata e che riguarda le funzioni della regolazione e del controllo. Tuttavia la mancanza di una regolazione approfondita e, conseguentemente, di un controllo più efficace e capillare, ma anche la stesura di contratti di servizio con adeguati standard qualitativi di erogazione del servizio e di sistemi di controllo e di reporting dell’andamento della gestione, non consentiranno agli Enti locali di munirsi di idonei strumenti di rendicontazione nei confronti dei territori governati.

Così come, sul nostro versante, si impone la verifica della organizzazione e dei processi aziendali per migliorare le performance ed i risultati della gestione. Ciò trasformarci, per quanto possibile, in vere e proprie aziende con processi industrializzati a rilevanza economica. Tutto questo, poi, si rifletterà sui cittadini con servizi sempre più professionalizzati ma sicuramente con minore disponibilità ad accollarsi quella parte di welfare – richiesta molto spesso dalle singole Amministrazioni comunali – che sostanzialmente grava sulla gestione senza produrre utili d’impresa, mi riferisco in modo particolare ai servizi forniti alle famiglie indigenti o in grave disagio sociale, alla costruzione delle tariffe dei servizi o quelle attività di promozione e di celebrazione culturale del patrimonio storico ed artistico.

La frammentazione della legislazione regionale, tuttavia, potrebbe creare delle fortissime tensioni nello stabilire come le Aziende possano evolversi nel rispetto della regolamentazione nazionale. È indispensabile approfondire la tipologia dei servizi effettivamente erogati, le condizioni di rispondenza rispetto all’assolvimento di un interesse pubblico e sociale e la conseguente definizione dei possibili mercati di riferimento. Tale ricognizione può consentire ai Comuni di definire, con maggiore precisione, le caratteristiche del possibile partner privato con compiti operativi.

L’esatta ricognizione delle condizioni dei servizi affidati, inoltre, consente ai Comuni di verificare quale sia la effettiva scadenza dei servizi e quindi il termine ultimo per l’effettuazione della gara di affidamento e ricerca del partner privato.

Ma soprattutto la ricognizione può essere utile agli Organi legiferanti per meglio calibrare i regolamenti di attuazione delle modifiche dell’art. 23 bis. Infatti per non svilire la riforma che, al di là delle condizioni che l’ha generata, ha un suo fondamento giuridico soprattutto laddove ha voluto costringere gli Enti Locali a riformare il loro sistema di affidamento dei servizi pubblici, deve per forza tenere presente la varietà delle realtà presenti sul territorio e che, quindi, non è pensabile di omogeneizzare tutto in ragione della concorrenza e del mercato.