Senato della Repubblica

XVII LEGISLATURA

N. 2913

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore MARTON

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 SETTEMBRE 2017

Disposizioni a tutela del dolente e della concorrenza

TIPOGRAFIA DEL SENATO

ONOREVOLI SENATORI. – Le cronache giudiziarie di tutta Italia e la stampa, ormai costantemente, portano all'attenzione violazioni o condotte a limite della legalità all'interno di strutture sanitarie e, più specificatamente, di camere mortuarie e obitori, ad opera di imprese funebri senza scrupoli e di personale sanitario consenziente.

Il fenomeno, che si vuole osteggiare, consiste nell'indebita promozione di servizi funebri da parte di imprese appaltatrici della gestione degli obitori, fenomeno che peraltro in molte regioni italiane ha costituito terreno fertile per il proliferare di attività criminose, meglio note alle cronache come il «*racket* del caro estinto».

In Italia, circa il 75 per cento dei decessi avviene in ambito ospedaliero, dunque risulta opportuno, soprattutto a tutela dell'utente, disciplinare in maniera più attenta il naturale interesse delle imprese funebri verso tali strutture, al fine di impedire non solo la violazione delle più elementari norme della deontologia professionale, ma anche di veri e propri illeciti.

Uno dei passaggi più importanti di questa proposta legislativa è il divieto per i soggetti esercenti l'attività funebre di ottenere la gestione di camere mortuarie o obitori. Tale disposizione mira a limitare i tentativi su tutto il territorio nazionale, da parte di aziende appaltatrici della gestione delle camere mortuarie nelle strutture sanitarie, di promuovere servizi funebri da loro o da altre imprese offerti, sfruttando la loro posizione di vantaggio.

Il fenomeno nasce dalla almeno formale esigenza delle aziende ospedaliere di «esternalizzare» la gestione dei servizi interni di polizia mortuaria (camere mortuarie, spostamento delle salme dalle corsie al deposito) con concessioni a terzi, per il contenimento dei costi del personale da impiegare in questi contesti.

Tale scelta tuttavia, quand'anche sia opportuna in un'ottica di razionalizzazione della spesa, se non sufficientemente regolata può condurre facilmente a fenomeni di concorrenza sleale. Infatti le circostanze alterano le regole della libera concorrenza, perché in sostanza l'oggetto della gara finisce per essere non il servizio pubblico della gestione della camera mortuaria ma l'affidamento a privati dei servizi mortuari all'interno dell'ospedale, in una posizione di inevitabile privilegio. È indubbio, come è stato ripetuto più volte, che la ditta funebre introdotta nei locali ospedalieri risulta agevolata nell'ottenere la preferenza dei dolenti interessati a risolvere le necessarie incombenze del caso, nel modo più facile ed immediato, date le condizioni particolari in cui si trovano.

Talune aziende ospedaliere, al fine di evitare questa sperequazione e cercando di evitare l'alterazione delle regole della concorrenza, hanno talvolta promosso una sorta di «turnazione» delle imprese funebri nella gestione della camera mortuaria, in modo da permettere a tutti di lavorare alla luce del giorno e con il beneplacito della direzione sanitaria. In realtà, su tali affidamenti, esiste giurisprudenza che ne sancisce l'illegittimità.

Già nel lontano 2000 ci fu un tentativo, in linea con la soluzione proposta in questo disegno di legge da parte di un ospedale milanese che, dopo avere istituzionalizzato per anni la presenza delle imprese funebri in ambito sanitario (con turni o concessioni

esclusive), assunse la decisione di escluderle.

Alcune regioni italiane (Lombardia, Emilia Romagna, Umbria e Marche) hanno tentato di opporsi a questo inquinamento di mercato, prevedendo l'incompatibilità tra chi esercita l'attività funebre e chi gestisce cimiteri o camere mortuarie, affermando il principio secondo cui le attività commerciali e di agenzia d'affari svolte dalle imprese funebri non possano avvenire al di fuori della loro sede amministrativa. Le norme in questione punivano la violazione di tale incompatibilità con sanzioni pecuniarie e, nei casi più gravi, con il ritiro dell'autorizzazione ad operare.

Il tema è stato oggetto di attenzione anche della giurisprudenza amministrativa. Infatti, relativamente alla tutela della concorrenza in questo settore, diverse sono state le pronunce del Consiglio di Stato e dei TAR (sentenze del Consiglio di Stato nn. 10127/2011, 1639/2005 e 27 dicembre 2006, n. 7950, nonché varie pronunce dei TAR).

I princìpi che sono emersi da queste pronunce sono diretti a mantenere attuate le norme sulla libera concorrenza anche in questo settore e, nel contempo, affermano la necessità di garantire una certa professionalità nel servizio di gestione delle sale mortuarie. Un tribunale regionale pronunciandosi su un ricorso, affermava: «Gli atti impugnati palesano gravi rischi sia per il corretto svolgimento delle regole di mercato (che resterebbe "congelato" agli attuali operatori), sia per la necessaria tutela sanitaria, in relazione al previsto trasferimento di delicati compiti relativi alle funzioni istituzionali dell'Ente ospedaliero (la cui delegabilità appare debole) a soggetti non previamente relazionati e non legati da alcuno stabile supporto all'Ente, oltre che svolgente attività commerciali apparentemente incompatibili ed in assenza di un adeguata disciplina di sorveglianza sanitaria».

Un altro giudice amministrativo ha confermato in maniera esplicita il principio della non sovrapponibilità delle figure professionali dell'esercente attività funebre ed il concessionario alla gestione di camere mortuarie o obitori. In uno stralcio della sentenza si legge che: «Non è logicamente ipotizzabile che l'appalto in questione possa essere acquisito da un'impresa di pompe funebri che continua ad espletare la sua normale attività commerciale, senza che questa ottenga una posizione privilegiata rispetto alle altre imprese del settore e, d'altro canto, la mancanza di un esplicito divieto di concludere affari con i parenti di persone decedute negli stabilimenti ospedalieri dell'Azienda intimata, rende qualsiasi clausola di salvaguardia del tutto irrealistica e meramente formale».

Neanche il rimedio della «turnazione» di cui si è accennato sopra, proposto da alcune aziende sanitarie, per consentire una concorrenza più «leale» e pari opportunità tra gli operatori del settore, ha accolto il favore della giustizia amministrativa che ha censurato la situazione di «convivenza» in un unico soggetto di funzione pubblicistica (quella di gestore dell'obitorio) e funzione privatistica (quella di promotore di servizi funebri).

Le interpretazioni dei tribunali amministrativi, tutte abbastanza convergenti tra loro nel colmare in qualche modo un vuoto normativo a la tutela della concorrenza e del «consumatore», sono state spesso ignorate da strutture sanitarie con motivazioni non sempre trasparenti.

Eclatante quanto accade nel Lazio, in particolare a Roma, dove alcuni obitori sono dati in gestione a imprese funebri che, di fatto, svolgono la maggior parte dei funerali connessi ai decessi avvenuti in tali strutture. Ma si ripete, il fenomeno assume dimensione nazionale e richiede un intervento legislativo nazionale.

Sul fenomeno del «*trust* del caro estinto» all'interno del nosocomio, non si fece atten-

dere già nel lontano 2007 una segnalazione dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, con cui invitava le Camere ad approvare un disegno di legge di regolamentazione del fenomeno, sottolineando come «in tale contesto la possibilità di un operatore funebre di avere un accesso privilegiato e preferenziale alla clientela si traduce facilmente in una espansione della sua quota di mercato, non necessariamente riconducibile alla superiorità della combinazione qualità/prezzo dei servizi offerti».

In quel documento, l'Autorità poneva l'accento su come «molte amministrazioni ospedaliere, per contenere i costi di gestione o addirittura per garantirsi un'entrata, affidano a società di onoranze funebri, gratuitamente o a pagamento, la gestione delle camere mortuarie. Si tratta di prassi che violano la necessaria distinzione fra servizi di natura pubblica in adempimento agli obblighi di polizia mortuaria, e attività commerciali quali sono i servizi di onoranze funebri».

In questo modo, argomentava l'Autorità, si determinano gravi distorsioni sul mercato, in quanto l'operatore funebre ha la possibilità di venire immediatamente in contatto con le famiglie acquisendo quindi una posizione privilegiata rispetto agli altri concorrenti. Tale circostanza determina al contempo un pregiudizio economico per i familiari dei defunti, i quali difficilmente sono nelle condizioni psicologiche di scegliere l'operatore funebre in grado di offrire il miglior servizio al minor costo.

Per risolvere le distorsioni evidenziate, l'Autorità riteneva fondamentale affermare l'incompatibilità tra l'attività di onoranze funebri e gestioni dei servizi cimiteriali istituzionali e delle camere mortuarie.

Il Presidente dell'Antitrust di allora, concludeva la segnalazione all'organo legislativo, auspicando che il Ministero della salute, le amministrazioni regionali competenti e le singole aziende sanitarie, nelle more di un intervento normativo, si adoperassero affinché i servizi di natura igienico sanitaria non fossero affidati ad operatori privati di onoranze funebri.

Dalla richiesta dell'Autorità sono trascorsi dieci anni e nulla è stato concretamente fatto. L'unico disegno di legge (disegno di legge n. 504 del 2006 «Disciplina delle attività nel settore funerario») che cercava di affrontare il problema, per quanto non pienamente risolutivo, risale al 2006 e non ha visto la luce.

Insomma urge un intervento normativo richiesto da più parti, in particolare dalle associazione di categoria come la Federazione nazionale imprese onoranze funebri (FENIOF), che, peraltro, già in una audizione al Senato del 17 giugno 2015, in Commissione permanente Igiene e Sanità, ha esposto il problema, denunciando le condizioni che favoriscono, in questo settore, le «turbative di mercato».

Il presente disegno di legge si compone di 7 articoli.

L'articolo 1 sancisce il divieto di esercizio dell'attività funebre all'interno degli obitori.

Gli articoli 2 e 3 delineano, di fatto, con la specifica determinazione delle loro rispettive attività, due figure professionali tra loro non sovrapponibili: i soggetti autorizzati all'esercizio dell'attività funebre e gli esercenti il servizio di obitorio.

L'articolo 4 prevede dei limiti di promozione commerciale dell'attività funebre da parte delle imprese di questo settore. L'articolo 5 fissa, invece, i criteri di condotta che devono assumere gli esercenti il servizio di obitorio nelle strutture ospedaliere. L'articolo 6 introduce in maniera chiara il divieto d'intermediazione nell'attività funebre.

Infine, la disposizione di cui all'articolo 7 contiene i termini di entrata in regime del nuovo assetto, introdotto dal presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Divieto di attività funebre negli obitori)

1. È vietato lo svolgimento dell'attività funebre negli obitori, nei cimiteri, nelle strutture sanitarie, di ricovero e di cura, nelle strutture socio-sanitarie e nelle strutture socio-assistenziali pubbliche o private.

Art. 2.

(Limiti all'esercizio dell'attività funebre)

1. I soggetti autorizzati all'esercizio dell'attività funebre non possono:

a) gestire obitori, depositi di osservazione e camere mortuarie nelle strutture sanitarie, di ricovero e di cura;

b) gestire strutture sanitarie, di ricovero e di cura, strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali, pubbliche o private, nonché servizi sanitari, parasanitari e assistenziali;

c) gestire servizi cimiteriali istituzionali;

d) gestire servizi di ambulanza, ivi compreso il trasporto di malati o degenti;

e) gestire il servizio di pubbliche affissioni;

f) gestire un'attività commerciale marmorea e lapidea all'interno del cimitero.

2. In deroga a quanto previsto al comma 1 del presente articolo, il divieto di cui all'articolo 1 non opera per i comuni disagiati e con popolazione complessiva inferiore a 3.000 abitanti.

Art. 3.

(Limiti agli esercenti il servizio di obitorio)

1. Il personale adibito al servizio pubblico di obitorio o di servizio mortuario delle strutture sanitarie, il personale impiegato nei cimiteri o all'interno di strutture sanitarie, di ricovero e cura, di strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali sia pubbliche che private, nonché il personale adibito al servizio di ambulanza e di trasporto dei degenti per la durata del contratto di gestione del servizio non può svolgere attività di onoranze funebri o di trasporto funebre in forma diretta o indiretta nella regione in cui è situata la struttura committente, e non deve essere collegato o riconducibile in alcun modo a soggetti esercenti attività funebre.

Art. 4.

(Limiti alla promozione dell'attività di propaganda delle imprese funebri)

1. Negli obitori, nei cimiteri o nelle strutture sanitarie, di ricovero e cura, nelle strutture socio-sanitarie pubbliche o private, è fatto divieto di interferire o di condizionare la scelta dell'impresa funebre da parte dei familiari del defunto, di accettare eventuali compensi o regalie, nonché di svolgere attività di propaganda, di pubblicità o di commercio.

2. I soggetti esercenti l'attività funebre e il relativo personale limitano la loro presenza nei locali necroscopici al tempo necessario per svolgere le loro attività, su mandato degli aventi diritto sul defunto. Il suddetto mandato deve essere esibito, ai fini dell'accesso ai locali necroscopici, al custode o al responsabile dell'obitorio o della camera mortuaria.

Art. 5.

(Condotta del personale adibito al servizio di obitorio)

1. Il personale adibito al servizio pubblico di obitorio o di servizio mortuario delle strutture sanitarie, il personale impiegato nei cimiteri o all'interno di strutture sanitarie, di ricovero e cura, di strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali sia pubbliche che private, nonché il personale adibito al servizio di ambulanza e di trasporto dei degenti non può esercitare, in forma diretta o indiretta, l'attività di pompe funebri o di trasporto funebre.

2. Il personale di cui al comma 1 è tenuto ad adottare un comportamento improntato alla massima educazione e correttezza ed agisce con diligenza professionale specifica. In particolare, al medesimo personale è fatto divieto di interferire o condizionare in alcun modo la scelta dell'impresa funebre da parte dei familiari del defunto, di accettare eventuali compensi o regalie e di svolgere alcuna opera di propaganda e di commercio.

Art. 6.

(Divieto di intermediazione nell'attività funebre)

1. È vietata l'intermediazione nell'attività funebre.

2. Il conferimento dell'incarico per l'espletamento delle pratiche amministrative, per la vendita di casse ed articoli funebri e per ogni altra attività connessa al funerale si svolge unicamente nella sede autorizzata o, eccezionalmente, su richiesta degli interessati, presso l'abitazione degli aventi diritto, e non può svolgersi all'interno di strutture sanitarie, socio assistenziali, di ricovero e di cura, pubbliche e private, nonché di strutture obitoriali e di cimiteri.

3. Nello svolgimento di attività funebre, fatta salva la promozione commerciale e da ricorrenza mediante oggettistica di modico valore, chiunque propone direttamente o indirettamente provvigioni, offerte, regali di valore o vantaggi di qualsiasi tenore per ottenere informazioni volte a consentire la realizzazione di uno o più servizi è punito, se il fatto non costituisce reato, con la sanzione amministrativa pecuniaria da 25.000 euro a 50.000 euro. In caso di recidiva il medesimo soggetto è altresì sospeso da uno a sei mesi, con effetto immediato, dalla possibilità di ulteriore esercizio dell'attività funebre; in casi particolarmente gravi può essere disposta la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività.

Art. 7.

(Cessazione delle attività in contrasto la presente legge)

1. Le attività svolte in contrasto con le disposizioni di cui alla presente legge devono cessare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima.