

XII COMMISSIONE PERMANENTE (AFFARI SOCIALI)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

**Ciclo di audizioni nell'ambito delle Proposte di legge:
A.C. 1143_A.C. 928_A.C. 1618**

**“Disciplina delle attività funerarie, della cremazione e
della conservazione o dispersione delle ceneri”**

Memoria scritta sui temi oggetto dell'audizione

09 OTTOBRE 2019

Gentile Presidente, Onorevoli Deputati,

l'Associazione Nazionale Esercenti Impianti Lampade Votive Elettriche (ANEILVE) desidera ringraziarvi per aver concesso all'Associazione l'opportunità di rappresentare presso la Commissione le istanze del settore dell'Illuminazione elettrica votiva cimiteriale, che risulta, al momento, ancora ***privo di una chiara e univoca disciplina, con riferimento sia alla sua classificazione di attività economica che alla modalità di affidamento del servizio offerto.***

ANEILVE nasce nel 1967 e sin dalla sua costituzione si è posta l'obiettivo di rappresentare a livello locale e nazionale gli esercenti dell'illuminazione votiva che svolgono in maniera **professionale** la gestione del servizio con massima **trasparenza e competenza**. L'Associazione è una delle più antiche realtà aderenti alla CONFARTIGIANATO e fa parte della Federazione di area FNAII (Federazione Nazionale Artigiani Installatori di Impianti). ANEILVE coinvolge più di 500 imprese artigiane, presenti su tutto il territorio nazionale e responsabili della gestione di circa 15 milioni di punti luce presenti in tutti i cimiteri d'Italia.

In virtù di tale ruolo di rappresentanza, già nella scorsa Legislatura, ANEILVE ha collaborato con le Istituzioni ai fini dell'inserimento di un articolo nell'allora disegno di legge A.S. 1611 e abb. "Disciplina delle attività funerarie", con l'obiettivo di definire una chiara e univoca disciplina per il settore dell'illuminazione votiva. La medesima disposizione risulta oggi riproposta all'articolo 19 della proposta di legge A.C. 1618 "Disciplina dell'attività funeraria" che, la scorsa settimana, è stata abbinata alla proposta A.C. 1143 e abb., oggetto del presente ciclo di audizioni e motivo all'origine della nostra richiesta di essere auditi.

Per semplicità, si riporta pertanto di seguito il contenuto dell'articolo 19 (A.C. 1618), al quale si propongono alcuni interventi migliorativi riportati in colore rosso, con a fronte le annotazioni dell'Associazione volte a chiarire ulteriormente la necessità della disposizione:

<p style="text-align: center;"><u>Art. 19.</u></p> <p style="text-align: center;"><u>(Servizio di illuminazione elettrica votiva)</u></p>	<p style="text-align: center;"><u>Annotazioni ANEILVE</u></p>
<p>1. Per «illuminazione elettrica votiva» si intende l'erogazione del servizio di illuminazione elettrica delle tombe e delle altre sepolture, comprese le</p>	<p>L'attività afferente al servizio delle lampade votive si differenzia dai servizi funebri e dai servizi cimiteriali, sia per le <u>caratteristiche proprie dell'attività stessa che per il mercato di riferimento.</u></p>

attività di - **fatturazione (eliminare)** - riscossione **degli abbonamenti**, recupero dei crediti e rendicontazione, nonché le attività di allaccio e distacco, le relazioni di natura commerciale e di assistenza con gli utenti, l'esecuzione degli interventi di ordinaria manutenzione degli impianti esistenti, l'esecuzione di interventi di manutenzione straordinaria, la progettazione e la realizzazione di nuovi impianti nonché la ristrutturazione, la sostituzione o l'ammodernamento degli stessi. Entro il 31 dicembre 2019, l'ISTAT aggiorna i codici ATECO per la classificazione delle attività economiche, determinando uno specifico codice per l'attività di cui al presente comma.

Nel dettaglio, l'illuminazione elettrica votiva è caratterizzata da una serie di **attività eterogenee**, alcune delle quali ne costituiscono indefettibilmente l'oggetto: erogazione del servizio di illuminazione delle sepolture ed esecuzione degli interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione degli impianti votivi esistenti. **Altre, pur ricorrendo con diverso grado di frequenza, sono quasi sempre comunque in capo all'esercente**: progettazione tecnica e gestionale dei nuovi impianti votivi, costruzione, collaudo, sorveglianza, certificazione di conformità, nonché costruzione e manutenzione di tutti i restanti impianti tecnologici presenti nei cimiteri quali: illuminazione pubblica, automazione cancelli, video-sorveglianza, forza motrice, e talvolta impianti fotovoltaici. Poiché il **corrispettivo per le attività svolte non viene riconosciuto all'impresa da parte dell'amministrazione, ma è corrisposto direttamente dall'utenza**, il rapporto tra amministrazione e impresa privata è opportunamente configurato non come **contratto di appalto** (a cui si ricorre invece per i servizi cimiteriali), **ma come concessione di lavori o più spesso di servizi**, a seconda delle caratteristiche proprie della singola concessione e degli obiettivi posti di volta in volta dall'Amministrazione concedente. La figura dell'esercente del servizio d'illuminazione va quindi considerata sotto il suo duplice aspetto: quello dell'**installatore elettrico per la realizzazione degli impianti e la sua manutenzione** e quello del **gestore di un servizio pubblico a domanda individuale**, a cui il cittadino accede su base volontaria. Le prestazioni citate indicano chiaramente nella sostanza che la specificità dell'attività della illuminazione votiva non può e non deve essere accostata o confusa, nella sua disciplina normativa, con la generalità dei servizi cimiteriali.

Pertanto, questa duplice natura e la particolarità

	<p><i>del servizio giustificano la necessità di dotare l'attività di illuminazione votiva di una disciplina autonoma ed organica, che tenga conto della particolare compresenza di elementi tecnico-manutentivi e delle attività di riscossione, recupero dei crediti e rendicontazione assunte direttamente dai gestori dell'illuminazione votiva, nonché della contestuale previsione di uno specifico codice ATECO, in quanto attività del tutto economica e riconoscibile.</i></p> <p>Infine, si rileva la necessità di operare un coordinamento formale del testo, sostituendo la parola "fatturazione" con le parole "riscossione degli abbonamenti" ai sensi dall'articolo 12-bis del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi", che ha previsto l'esclusione dall'obbligo di fatturazione elettronica per il servizio di illuminazione votiva.</p>
<p>2. Il servizio di illuminazione elettrica votiva è di competenza dei comuni, anche per le strutture costruite da terzi in concessione, ed è unitario su base comunale. I comuni possono affidare il servizio, nel rispetto delle disposizioni del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, valorizzando le esperienze maturate nello specifico settore, con le seguenti modalità:</p> <p>a) affidamento del servizio mediante concessione;</p> <p>b) affidamento del servizio, congiuntamente alla costruzione dell'impianto ovvero alla sua ristrutturazione o sostituzione, attraverso procedure di finanza di progetto;</p> <p>c) affidamento del servizio con appalto misto, nell'ambito del servizio cimiteriale.</p>	<p>La norma introduce una novità molto importante: l'unitarietà del servizio offerto su base comunale. Questa disposizione pone fine alle differenziazioni esistenti con riferimento alla gestione dei servizi offerti nelle diverse strutture cimiteriali che insistono sul medesimo territorio comunale. Tali difformità determinano inefficienze nell'intero sistema di gestione ed erogazione dell'illuminazione votiva.</p> <p>Inoltre, la particolare natura del servizio implica la necessità di identificare una corretta modalità di affidamento attraverso la promozione di modelli di PPPs (<i>public-private partnerships</i>) che garantiscano, in un'ottica di reciproca collaborazione e responsabilità, elevati livelli di economicità ed efficienza gestionale nell'erogazione del servizio pubblico. E' quindi di fondamentale importanza il tentativo di chiarire a livello normativo le diverse possibili modalità di affidamento del servizio di illuminazione</p>

	<p>elettrica votiva cimiteriale, in grado di valorizzare le esperienze maturate nel settore in termini di qualità, efficienza e sicurezza dei servizi offerti ai cittadini. L'Associazione, sulla base dell'esperienza maturata nel confronto con le Amministrazioni Comunali, ha negli anni riscontrato come per garantire i principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità, al contempo tutelando la concorrenza nel settore e l'efficacia del servizio, siano da preferire alcune modalità di affidamento correttamente individuate dall'articolo 19: <i>a) affidamento del servizio mediante concessione; b) affidamento del servizio, congiuntamente alla costruzione dell'impianto ovvero alla sua ristrutturazione o sostituzione, attraverso project financing; c) affidamento con appalto misto</i> nell'ambito del servizio cimiteriale. Con particolare riferimento a quest'ultima modalità è importante la previsione normativa volta a disporre che, qualora i Comuni decidessero di procedere mediante Global Service Cimiteriale includendo nel bando il servizio di illuminazione votiva, si proceda prevedendo che esso sia svolto obbligatoriamente da ditte specializzate e che la designazione di tali ditte avvenga all'atto della risposta al bando. Perché tale inserimento sia rispettoso della concorrenza è importante, inoltre, sancire l'impossibilità di inserire il servizio di illuminazione nella quota di subappalto, ovvero che possa essere subappaltato solo tramite gara e comunque a soggetto specializzato, garantendo così la tutela della concorrenza nel settore a monte del rapporto concessorio.</p>
<p>3. Qualora non sia possibile ricorrere alle forme di affidamento di cui al comma 2 e previa verifica che le attività di cui al comma 1 non siano già fornite e non possano essere fornite da imprese operanti secondo le normali regole di mercato, in modo</p>	<p>E' fondamentale la previsione per cui le altre modalità di affidamento per i Comuni rimangano percorribili solo nei casi in cui non possano essere intraprese le opzioni "di mercato" ovvero nel caso in cui non vi siano imprese disposte a svolgere o</p>

soddisfacente e a condizioni coerenti con il pubblico interesse, come definito dall'amministrazione in relazione al prezzo, alle caratteristiche obiettive di qualità e sicurezza, alla continuità e alla possibilità di accesso al servizio, i comuni possono affidare il servizio secondo la modalità *in house* a una società interamente pubblica, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea. Qualora anche tale ultima modalità di affidamento non sia praticabile, i comuni possono gestire direttamente il servizio in economia, a condizione che la tariffa praticata sia definita secondo il principio della copertura integrale dei costi.

gestire il servizio, e solo al fine di **garantire la continuità del servizio offerto**. Tra le alternative individuabili - in caso di "fallimento del mercato" - è sicuramente rilevante la previsione di ricorrere ad affidamenti *in house* a società interamente pubblica ovvero alla gestione del **servizio direttamente in economia**, ma a condizione che la tariffa praticata sia definita secondo il principio del **full-recovery costs**.

L'affidamento *in-house* deve essere ben specificato e del tutto residuale, onde evitare il verificarsi di contenziosi dovuti alla mancata collaborazione tra l'amministrazione concedente e le società stesse. Con riferimento, invece, al servizio svolto direttamente in economia, è fondamentale la previsione del rispetto del principio della **copertura integrale dei costi**, al fine di garantire che il servizio di illuminazione non venga considerato come un servizio a valore aggiunto e, pertanto, che la tariffa pagata dall'utenza copra esclusivamente ed effettivamente il costo integrale del servizio. Ciò ad evitare che i Comuni che gestiscono il servizio in economia utilizzino gli utili provenienti dall'utenza per scopi diversi rispetto al mantenimento della qualità del servizio. In proposito, sarebbe auspicabile l'**adozione di uno strumento analogo a quello già istituito per le imprese che effettuano la gestione di tributi locali** in modo da facilitare la rendicontazione delle prestazioni a garanzia sia degli esercenti di illuminazione votiva che dell'Ente concedente, considerata la maggiore chiarezza nella riscossione degli aggi. A tal riguardo, si consideri per di più che il settore è caratterizzato da una **vasta frammentazione della clientela**, prevalentemente anziana, e da un'**elevata incidenza di inadempimento ai pagamenti del servizio**, singolarmente molto bassi a fronte, però, di ingenti spese sostenute dagli esercenti per le attività di allaccio e distacco, per le relazioni di natura commerciale e di assistenza con gli utenti, di esecuzione della manutenzione ordinaria e

	<p>straordinaria, di progettazione e di realizzazione di nuovi impianti, nonché di ristrutturazione, sostituzione o ammodernamento degli stessi.</p>
<p>4. Gli impianti destinati all'illuminazione elettrica votiva sono di proprietà comunale. Il comune è tenuto a verificare la proprietà degli impianti entro la data di cessazione del contratto di concessione ed eventualmente a procedere al riscatto oneroso degli stessi, al termine della concessione, qualora risultino di proprietà del gestore o di terzi.</p>	<p>E' importante ribadire ex lege che la proprietà degli impianti di illuminazione sia dei Comuni - enti concedenti. Tale previsione deve altresì implicare che gli stessi procedano con la verifica delle condizioni di rilascio degli impianti. Inoltre, nell'espletamento del corretto rapporto concessorio è importante che gli esercenti di illuminazione votiva non siano penalizzati in sede di cessazione del contratto di concessione. A tal fine se i flussi di cassa provenienti della realizzazione e gestione dell'impianto non si dimostrano sufficienti a coprire il capitale investito (<i>not financially free standing e quindi penalizzante per il privato</i>) è importante che sia previsto il riscatto oneroso dell'impianto.</p>
<p>5. Le concessioni di illuminazione elettrica votiva esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge, affidate in maniera non conforme alla normativa dell'Unione europea, cessano alla data di scadenza indicata nel contratto e non possono essere ulteriormente prorogate.</p>	<p>E' rilevante l'indicazione della necessità di definire chiare regole tali per cui le concessioni non conformi alla normativa nazionale ed Europea cessano alla scadenza indicata dal contratto, anche se frutto di proroga attualmente in corso, senza possibilità di alcuna proroga. È auspicabile che questo comma venga mantenuto in un contesto di chiarezza del quadro normativo.</p>
<p>6. E' costituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico l'elenco nazionale degli illuminatori votivi. Con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, sentita anche l'associazione di categoria, da emanarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sono determinati:</p> <p>a) i requisiti morali e di capacità economico-finanziaria, tecnica ed organizzativa delle imprese che svolgono attività di illuminazione elettrica votiva;</p>	<p>In aggiunta alla formulazione attuale dell'articolo 19, sarebbe utile prevedere la costituzione di un elenco nazionale degli illuminatori votivi da istituire presso il Ministero dello Sviluppo Economico. Il combinato disposto di tale strumento con la definizione di uno specifico codice Ateco sarebbe funzionale all'identificazione e al rispetto di specifici, oggettivi, elevati e garantiti standard di servizio a tutela dell'interesse pubblico, garantendo l'affidabilità morale e la capacità tecnico-organizzativa ed economico-finanziaria degli operatori, nonché la loro adeguatezza tecnologica nel rispetto delle tematiche ambientali. In questo modo si favorirebbero le stazioni</p>

<p>b) le fasce nelle quali devono essere classificate le imprese nell'elenco, tenuto conto del volume di affari, al netto di IVA, maturato dalle imprese nella specifica attività dell'illuminazione elettrica votiva e del numero di abitanti dei comuni nei quali il servizio è stato svolto;</p> <p>c) le modalità di iscrizione e di comunicazione delle variazioni;</p> <p>d) i casi e le modalità di sospensione e di cancellazione dall'elenco nazionale degli illuminatori votivi;</p> <p>e) la misura del contributo per l'iscrizione nell'elenco nazionale degli illuminatori votivi e le relative modalità di versamento.</p> <p>L'iscrizione al predetto elenco costituisce requisito essenziale per la partecipazione delle imprese alle procedure di affidamento bandite dai comuni o dalle centrali di committenza dagli stessi designate, per lo svolgimento dell'attività di illuminazione elettrica votiva. Agli operatori economici degli altri Stati membri della Comunità Europea è garantita l'iscrizione all'elenco di cui al presente comma alle medesime condizioni stabilite per gli operatori italiani.</p> <p>In via transitoria, sino all'emanazione del predetto decreto ministeriale, le amministrazioni aggiudicatrici stabiliscono nella lettera di invito o nei bandi di gara i requisiti che devono essere posseduti dai concorrenti in conformità alle prescrizioni previste dall'art. 83 del D.Lgs n. 50/2016.</p>	<p>appaltanti nell'individuazione dei soggetti in possesso delle necessarie qualificazioni tecniche ed anche di attestata solidità finanziaria, atta a garantire il reale versamento degli aggi dovuti e stabiliti nei contratti.</p> <p>Inoltre, giova rimarcare come tale disposizione comporterebbe ulteriormente lo sviluppo del settore, fondato sulla qualità e professionalità degli esercenti e sulla leale concorrenza di mercato. In tal modo, gli operatori si potrebbero finalmente concentrare su investimenti, soluzioni innovative e ampliamento tecnologico dei servizi invece che impiegare il proprio tempo e le proprie risorse in contenziosi con le pubbliche amministrazioni.</p> <p>A tal riguardo, infine, si sottolinea come l'attività di ANEILVE, e degli esercenti della illuminazione elettrica votiva in generale, sia compatibile con l'intenzione del Governo di realizzare un <i>Green New Deal</i>, che comporti un radicale cambio di paradigma culturale verso piani di investimento pubblico basati sulla protezione dell'ambiente e la promozione della transizione ecologica del sistema produttivo, basati sul ricorso a fonti innovative e rinnovabili.</p>
<p>7. Il comma 26 dell'articolo 34 del decreto-legge</p>	<p>Vale riprendere il Decreto Ministeriale del 31/12/1983 pubblicato in G.U. N°16 del 17 gennaio</p>

<p>18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, è abrogato.</p>	<p>1984, il quale al n°18 dell'elenco dei servizi pubblici locali accostava ingiustamente "l'illuminazione votiva" al servizio di pompe funebri. Tale accostamento, immotivato perché improprio, ha provocato danni notevoli ed irreversibili alla attività dei gestori delle lampade votive. Ha reso giustizia, dopo oltre trent'anni di tempesta regolatoria, l'art. 34 comma 26 del D.L. 179/2012, il quale ha espunto dal citato elenco la "illuminazione votiva". Difatti, il servizio di illuminazione non può essere considerato un "servizio pubblico locale" in quanto manca dei requisiti di essenzialità, universalità e di progressività dell'accesso, ma rimane un servizio considerato, al momento, dal legislatore "<i>in via preferenziale</i>" pubblico.</p>
--	--

L'Associazione auspica pertanto che l'esame dell'A.C. 1143 e abb. possa finalmente costituire l'occasione per introdurre una disciplina dei Servizi di illuminazione elettrica votiva, esigenza fortemente sentita dal settore rappresentato. Pertanto, si invita la Commissione, nell'**ambito dell'adozione di un testo unificato risultante dalle proposte in esame, ovvero nell'individuazione di un testo base, a voler garantire l'introduzione del suddetto articolo 19.**

Ringraziando per l'attenzione riservatoci, e nella speranza di addivenire a una regolamentazione del settore quanto più possibile condivisa, l'Associazione rimane a disposizione per ogni ulteriore approfondimento.

Il Presidente

