**I SERVIZI FUNERARI
TRA NUOVE REGOLE E ANTICHI DOVERI**

28 settembre 2000
Roma
Museo del Risorgimento

Relazione introduttiva

ANDREA LOLLI
Presidente di SEFIT-Federgasacqua

Il 15 aprile dell'anno scorso eravamo a Venezia a parlare di servizi funebri e cimiteriali.

Richiamo quell'occasione per due motivi:

- i ragionamenti dell'allora Sindaco di Venezia, Massimo Cacciari, che ci hanno convinti della necessità di considerare questa tipologia di servizi in maniera ben diversa da quella di altri servizi pubblici locali;
- gli impegni del Governo, per bocca dell'allora Sottosegretario alla Sanità, Sen. Monica Bettoni, di approvazione rapida della modifica del regolamento di polizia mortuaria nazionale.

Cosa diceva Cacciari?

...

Per svolgere adeguatamente un servizio di questa delicatezza, è necessario che gli operatori almeno per un momento riflettano sul significato di questi termini (morte, immortalità), perché è pur vero che forse niente ci riguarda più della morte, ma è altrettanto vero che uno dei tratti caratteristici della nostra cultura è tentare di rimuovere costantemente, con strategie diverse, questo problema: la morte in fondo non la vogliamo vedere, ci pensiamo forse, anzi, ci pensiamo continuamente e nello stesso tempo la rimuoviamo.

...

Bisogna capire se questo servizio deve essere concepito come un servizio che ribadisce questo aspetto di rimozione della morte, cioè non fare vedere la morte, travestirla, mascherarla, oppure se deve essere un servizio che la "risocializza". Questo è un problema che riguarda anche la sistemazione del cimitero.

A livello politico e giuridico i problemi relativi alla "morte" sono stati rimossi per decenni, nel senso che per tutti questi anni i servizi funebri e cimiteriali sono stati completamente ignorati dal legislatore, lasciati alla gestione spontanea, con regole vecchie e inadeguate.

Nel frattempo, quasi in sordina, è cresciuto un mercato, una domanda di servizi di dimensione rilevante e di particolare interesse e delicatezza.

In questo mercato i Comuni, direttamente o esternalizzando, hanno cercato di intervenire.

È un mercato che si stima possa essere di 5.000 miliardi l'anno, per circa la metà connessi con l'imprenditoria funebre e per l'altra metà con i cimiteri.

L'incontro di oggi è stato organizzato per contribuire a decidere una politica del settore funerario italiano.

La presenza di rappresentanti del Parlamento, del Governo, delle Regioni, delle ASL, dei Comuni, delle Associazioni di categoria, così autorevole e numerosa, vorremmo che potesse essere la risposta migliore alla colpevole inadeguatezza del quadro legislativo e normativo.

Non ci nascondiamo che sussistono delle differenze di opinioni, degli interessi più o meno nobili da difendere, ma è preferibile che queste differenze vengano allo scoperto, si confrontino le diverse posizioni, per cercare di determinare le convergenze capaci di superare l'attuale fase di stallo.

Mi soffermerò su pochi temi, cercando di esporre le nostre idee, che molto spesso coincidono con quelle dell'ANCI, l'Associazione dei Comuni Italiani, espresse anche recentemente al Ministero dell'interno. Nella nostra Associazione infatti convivono gestori puri di servizio (SPA, aziende speciali), con gestioni in economia comunale o Comuni che forniscono i servizi per lo più a mezzo terzi.

Non è cosa semplice conciliare queste diverse esigenze, ma vorremmo continuare a farlo con equilibrio, coniugando la valorizzazione della nostra storia con l'innovazione che avanza.

La crisi cimiteriale italiana

Vi è una fortissima carenza di strumenti adeguati a fornire risposte alla sempre crescente domanda di posti salma nei cimiteri. Ciò è ancor più rilevante nelle grandi città e nelle aree metropolitane, specie laddove le condizioni territoriali riducono le possibilità di espansione cimiteriale.

La nostra ricetta per iniziare a dare risposte concrete alla cittadinanza sta in una miscela:

- di nuove tecniche di sepoltura;
- di norme che consentano il massimo utilizzo del patrimonio cimiteriale già costruito;
- di criteri di trattamento delle salme inconsunte;
- di sviluppo della cremazione;
- dell'adozione di piani regolatori cimiteriali;
- di gestioni più imprenditoriali.

Non possiamo sottacere che sono incomprensibili i ritardi con il quale il Governo sta procedendo. Dopo un'approvazione dello schema di regolamento di polizia mortuaria a tempo di record in Consiglio Superiore di Sanità, il 17.12.98, si è assistito ad una doverosa acquisizione di pareri da parte delle diverse Associazioni nazionali interessate, ma è da aprile dell'anno passato che è tutto bloccato.

Nel frattempo si rinforzano le posizioni di coloro che sono contrari alla impostazione attuale del regolamento, di chi vorrebbe liberalizzare in modo selvaggio l'intero ciclo funerario, di coloro che in nome della difesa di interessi di bottega contrastano le norme più innovative.

Il timore è che in questo contesto ci rimettano, come spesso succede, i più deboli, coloro che hanno scarsa rappresentanza, come sono i cittadini colpiti da un lutto. Ma in pericolo sono anche i servizi comunali, in quanto in questo Paese sta diventando sempre

più rilevante il peso dell'interesse economico a scapito del contenuto e del valore morale e sociale di questi servizi.

La crisi del sistema cimiteriale italiano la si può superare esternalizzando i servizi, iniettando risorse finanziarie adeguate, capacità imprenditoriali necessarie a far fare un salto non solo culturale al settore.

Siamo però convinti che chiunque andrà a gestire il ciclo cimiteriale deve dare garanzie di massima serietà ed affidabilità non solo all'Ente Locale, ma soprattutto al cittadino che dovrà sempre essere tutelato.

Ecco perché siamo favorevoli alla gestione completa del ciclo cimiteriale unicamente con società partecipate dall'Ente Locale, o col project financing, per avere la garanzia di questa tutela.

Sulla partecipazione maggioritaria o minoritaria si può discutere, ma sulle forme di tutela per la collettività no!

Tali motivazioni pare siano più nobili di quelle di coloro i quali invocano la piena liberalizzazione in questo settore solo per far profitti, più facili che in altri campi proprio perché i "clienti" sono disorientati.

Fino a prova contraria i cimiteri sono demanio del Comune e come tale servono a fornire servizi essenziali e delicatissimi alla collettività.

Da qui al dire che intendiamo gestire in monopolio il settore cimiteriale ne passa:

- le costruzioni cimiteriali sono già al 100% in appalto a privati;
- la gestione del verde e delle manutenzioni, ma negli ultimi anni anche di operazioni cimiteriali, è ormai sempre più svolta a mezzo terzi. Se un appunto si può fare è proprio sulla corsa al ribasso nella qualità delle prestazioni il vero elemento negativo;
- le concessioni di tombe vengono effettuate per lo più dal Comune, e questo è forse l'errore maggiore, in quanto lo dovrebbe essere per i soli terreni demaniali e non anche per i manufatti che potrebbero essere costruiti, in una logica di piano regolatore, da altri soggetti, all'interno di rigidi paletti tariffari, qualitativi, costruttivi;
- la custodia cimiteriale e le altre pubbliche funzioni sono e rimangono tali.

Sull'onda del comprensibile timore dell'imprenditoria funebre privata dell'utilizzo della posizione dominante delle società pubbliche (ad es. per l'assegnazione di manufatti cimiteriali), per fare concorrenza sleale e accaparrare funerali, forti interessi, usano tutta la loro influenza per liberalizzare il settore cimiteriale, proprio nell'intento di sostituirsi ai gestori pubblici.

In questa competizione, che sta assumendo sempre più connotati politici, morali, etici e culturali, entrano in gioco anche vari soggetti istituzionali.

Monopolio del servizio di trasporto funebre

L'intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza, nel luglio del 1998, ha messo il dito su una piaga.

È vero: il monopolio dei trasporti funebri a pagamento comunale è ormai antistorico.

Ma è altrettanto vero che la norma è ancora esistente.

Finché vi sarà l'art. 1 del Testo unico della municipalizzazione ogni Comune potrà legittimamente assumere in privativa il servizio di trasporto funebre a pagamento.

SEFIT è favorevole alla eliminazione di tale facoltà una volta regolato il settore funebre attraverso la normativa speciale di polizia mortuaria.

Ma visto che tarda ad essere emanata, già dal prossimo anno diffonderemo uno schema di regolamento tipo per il trasporto funebre, uno schema di ordinanza del Sindaco e di deliberazione per la fissazione dei diritti fissi di cui all'art. 19 del DPR 285/90 e di liberalizzazione controllata del servizio a pagamento.

La gestione di obitori, depositi di osservazione, camere mortuarie di ospedali

Occorre dare attuazione alla norma con la quale è compito della sanità pubblica ammodernare le camere mortuarie delle strutture sanitarie. Si tratta di un decreto legislativo del 1997, che prevedeva tempi di adeguamento massimi di 5 anni.

Era compito delle Regioni provvedervi.

Abbiamo invece per lo più delle camere mortuarie ancora da terzo mondo, con commistione alla partenza dei funerali fra cortei diversi, senza stanzette individuali di veglia, con condizioni di pulizia spesso riprovevoli, o ancora con la tendenza delle direzioni generali degli ospedali, per risparmiare, a dare in gestione la pulizia o la stessa camera mortuaria a imprese di pompe funebri o a ditte ad esse collegate.

Siamo stati e continuiamo ad essere fra coloro che ritengono che ogni impresa funebre debba entrare in camera mortuaria lo stretto tempo necessario agli incombenti di sua competenza, che la trattazione dei funerali debba essere svolta solo nella sede dell'impresa o a casa su chiamata dell'interessato, confermata per iscritto e con diritto di recesso laddove si siano fatte scelte economiche esorbitanti, in una situazione psicologicamente di debolezza.

Il recupero dei costi istituzionali

Anche se è più un problema dei Comuni (e solo di riflesso dei gestori puri), devo qui rimarcare che per fornire i servizi istituzionali in campo funebre e cimiteriale, quelli cioè dovuti ad ogni cittadino che muore sul proprio territorio, l'Ente Locale spende dei soldi.

Mi riferisco all'inumazione gratuita in campo comune, alla cremazione, alle registrazioni nell'anagrafe cimiteriale, alla fornitura dei servizi di apertura, chiusura dei cimiteri, dei servizi igienici, della raccolta dei rifiuti, della fornitura di acqua, delle dotazioni obbligatorie.

Ma anche della manutenzione del cimitero, sia del verde, che delle strade.

In ambito necroscopico vi sono invece il trasporto funebre e la fornitura del cofano per i meno abbienti, i servizi obitoriali, la vigilanza ed il controllo, ecc..

Per tali servizi il Comune riceve in forma indistinta dallo Stato dei trasferimenti erariali e inoltre ha una propria capacità impositiva, prevista dalla legge, esplicabile attraverso il recupero a mezzo imposte o attraverso dei diritti di scopo (generalmente detti di polizia mortuaria o altri diritti sui trasporti funebri).

Se non vogliamo creare ulteriori disavanzi, è chiaro che in un modo o in un altro questi soldi devono saltar fuori!

Da almeno mezzo secolo è uso e consuetudine imporre diritti legati al decesso, che colpiscono quindi il fruitore del servizio, in misura che col tempo è sempre più accresciuta, vista la generale tendenza dei Comuni a valutare i costi e a recuperarne una quota sempre maggiore dai cittadini.

Così facendo si va però nella “riserva di pesca” delle imprese funebri, che vedono compressi i loro spazi di vendita di servizi a privati, dato che una famiglia (consapevolmente o inconsapevolmente) tenta di avere un massimo di spesa per funerale.

Ecco da dove nasce la maggiore contrapposizione fra Comuni e imprese funebri.

Non capiamo in questo caso la posizione della regione Lombardia, che intenderebbe limitare il diritto fisso sul trasporto funebre al massimo al 10% del costo effettivo del trasporto.

Al di là dei problemi di determinazione del costo del trasporto, visto l'intendimento di qualche Regione di eliminare la possibilità per i Comuni di fissazione del prezzo massimo del trasporto funebre, vorremmo sapere se l'integrazione per la differenza fra costi e ricavi, sarà regolata a livello regionale.

La riforma dei servizi pubblici locali

È da oltre dieci anni che SEFIT ha posto al centro della propria iniziativa la trasformazione delle gestioni in economia in soggetti imprenditorialmente più efficienti. Negli ultimi anni abbiamo accelerato questo processo sviluppando una serie di momenti di incontro, di sensibilizzazione ed anche di affiancamento con i Comuni che ci hanno chiesto aiuto per procedere a una esternalizzazione e qualificazione di questi servizi.

L'obiettivo, oltre la razionalizzazione dei servizi cimiteriali, era che la trasformazione venisse vissuta anche come un processo di cambiamento del rapporto tra chi governa la città e chi esegue una serie di attività di organizzazione di servizi.

Più attenzione ad aspetti etici, morali, culturali, sociali e non solo economici od operativi.

Maggiori investimenti in formazione e aggiornamento professionale.

Adeguamento costante delle strategie ai mutamenti di scenari esterni.

Politica di alleanze capaci di farci pervenire ai risultati sperati.

Una Federazione matura, capace di dialogare con i diversi soggetti che operano sullo scenario funerario italiano ed europeo.

Ci pare di poter dire che i risultati del cambiamento ormai si vedono:

- le grandi città si sono poste il problema della esternalizzazione, hanno superato la fase di "rimozione" per riflettere su come lavorare meglio per affiancare ed assistere i cittadini in questo delicatissimo momento;
- le imprese che già operano hanno cercato di passare dalla semplice procedura meccanica dello svolgimento di una serie di attività ripetitive a una organizzazione dei servizi che sia attenta a quelli che sono i bisogni, le esigenze e le sensibilità dei cittadini.

Però non basta. Dobbiamo accelerare le esternalizzazioni e in questo sarà determinante la riforma dei servizi pubblici locali, in questi giorni in discussione alla Camera, nota come AC 7042.

La riorganizzazione dei servizi funebri e cimiteriali è parte del processo di riorganizzazione dei servizi pubblici considerati complessivamente.

Condividiamo le ipotesi di riorganizzazione dei servizi pubblici in riferimento alla necessità di liberalizzare una serie di attività, di distinguere il ruolo di amministrazione dell'ente locale dal ruolo operativo del gestore, con l'esigenza di mettere in competizione i fornitori di questi servizi, per rendere più efficiente questo settore e determinare una trasparenza di costi che tranquillizzino sia il fornitore del servizio, sia il fruitore.

Dobbiamo però ricordare e sottolineare anche alcune specificità di questo settore, dove non può valere solo la cruda legge del mercato!

Nessuno può pensare che in campo funerario sia dominante l'aspetto del mercato su quello etico, morale e culturale.

Rispetto al processo di riorganizzazione dei servizi in generale crediamo che il settore funebre e cimiteriale possa essere fra quelli che avrà le maggiori trasformazioni, con tutta probabilità separando le attività in concorrenza, come l'attività funebre, da quella cimiteriale: sicuramente dal punto di vista di bilancio, applicando le tecniche di unbundling, ma ove vi fossero le dimensioni occorrenti, anche dal punto di vista societario.

C'è bisogno di una forte imprenditorialità, che valorizzi il contenuto sociale a fianco del contenuto economico di questi servizi.

In questo senso è decisivo per rendere oggettivo questo rapporto, un chiaro contratto di servizio fra Ente Locale e gestore, ma vieppiù carte dei servizi puntuali per favorire un rapporto utenti-gestori il più trasparente possibile.

Il ruolo della imprenditoria pubblica quindi è solo iniziato ed è oggetto di varie sollecitazioni.

Molti sono i segnali che ci confortano nel sostenere le nostre tesi, troppe sono ancora le ingiustizie ed i comportamenti per i quali è necessario svolgere una azione moralizzatrice o calmieratrice dei prezzi.

Il nuovo regolamento governativo di polizia mortuaria

Infine voglio ricordare che questo processo di "rimozione" del problema funerario si è caratterizzato soprattutto a livello nazionale, con forti ritardi nel dotare il settore di regole al passo coi tempi.

Lo schema di regolamento nazionale di polizia mortuaria è sepolto, è proprio il caso di usare questo termine, in qualche cassetto ministeriale.

Occorre velocemente esumarlo! Anzi rianimarlo!

Ormai le situazioni di disagio in moltissime città sono veramente insopportabili.

Vi sono vere e proprie situazioni di emergenza che devono essere affrontate e superate.

Se non si vedranno in tempi brevi le norme attese, saranno i Comuni a darsene con strumenti di emergenza come sono le ordinanze contingibili ed urgenti o l'adozione di regolamenti comunali che introdurranno le innovazioni che tardano anni ad arrivare da Roma.

Concludo con la considerazione e l'auspicio che questo regolamento sia il frutto di un impegno sia da parte dello Stato, che da parte dei Comuni.

Non può essere subito dall'una o dall'altra parte.

In questo senso occorre che tutti, dico veramente tutti, facciamo un passo indietro rispetto a quanto rivendichiamo, per portare in prima fila il cittadino ed i suoi diritti.