

Sefitdieci '99

Stato del settore funerario italiano tra la liberalizzazione del commercio e le aspettative di cambiamento

di Antonio Dieni

Sefit 10, l'ormai tradizionale *forum* che chiama a raccolta i Comuni e le ASL per discutere dei servizi funebri e cimiteriali, si è tenuto a Roma il 9 dicembre scorso. L'appuntamento di quest'anno assume una rilevanza particolare in considerazione del fatto che crescenti sono le aspettative sull'uscita del nuovo regolamento di polizia mortuaria (discusso nei suoi aspetti innovativi già a partire dal Convegno di Venezia della primavera scorsa) accompagnate dalla comune preoccupazione di dover in qualche modo far fronte ai cambiamenti in atto nel mercato funerario. Lo schema del Convegno ripete la formula delle volte precedenti: raffica di brevi interventi introduttivi, seguiti da un dibattito a tutto campo dove tutti i partecipanti discutono tra loro, ponendo domande, dandosi risposte.

Al Presidente di Federgasacqua e della AMAV di Venezia, Andrea Lolli, l'intervento di apertura che è di denuncia del grave ritardo dell'*iter* di approvazione del nuovo regolamento di polizia mortuaria, mentre il mondo dei servizi pubblici locali è in fibrillazione per il progetto di riforma all'esame del Parlamento (A.S. 4014, collegato ordinamentale della Finanziaria 2000). Si teme che possa prevalere una concezione economicista anche per quelle attività pubbliche non caratterizzate da un forte tratto industriale. Sefit-Federgasacqua ritiene invece che le componenti imprenditoriali del funebre e del cimiteriale vadano salvaguardate, senza tuttavia far venire meno la difesa *etica* dei contenuti di servizio pubblico cui sono inescandibilmente legate. Quando una impresa è chiamata ad interagire con una utenza indebolita e prostrata (chiedere un funerale o una sepoltura è qualcosa di più che chiedere l'allaccio di un contatore) o ci sono regole e modalità comportamentali chiare e trasparenti, oppure si apre il varco a tutte le pratiche di sciacallaggio dei bisogni dei cittadini e delle famiglie. La regolamentazione dell'attività funebre, che cessa di essere una indistinta e opaca attività commerciale ma che deve assumere le caratteristiche di servizio, le nuove forme di gestione per l'esercizio dell'attività cimiteriale, l'utilizzo di strumenti innovativi come il *project financing* per la realizzazione delle opere pubbliche, oltre alla serie di innovazioni contenute nella bozza di articolato del nuovo regolamento approvata dal Consiglio superiore di sanità alla fine del 1998, sono tutti strumenti che consentirebbero ai Comuni di assumere un ruolo di indirizzo e supervisione del settore, nonché di esercitare una effettiva tutela dei consumatori e della libertà e trasparenza del mercato. Sefit è cresciuta quest'anno, sono giunte le adesioni di oltre quaranta amministrazioni comunali o aziende. Aver federato Città metropolitane, capoluoghi di Provincia, Comuni più piccoli, ma non per questo meno significativi, accanto alle aziende mono-poliservizi che gestiscono le attività funebri e cimiteriali, significa aver maturato una effettiva rappresentatività nei confronti del mercato e soprattutto all'interno del sistema Paese. Questa realtà oggi non muove alla difesa di interessi di bottega ma chiede a gran voce regole certe per poter adeguare in meglio i propri assetti di gestione locale.

Al di là di tutti gli *affinamenti* giuridici, sia pur necessari, non procedere ad una spedita approvazione del nuovo regolamento (richiesta peraltro anche dalle più rappresentative associazioni di settore, Fic e Feniof, con le quali sono in corso proficui contatti) per inse-

guire interessi particolari di questa o quell'altra nicchia del mercato (come ad esempio la fantomatica Ferdercofit) espone inerme tutto il settore ai decisivi cambiamenti in atto nel mercato e fa correre il rischio che il nuovo regolamento nasca già vecchio e superato di fronte ad una dilagante spinta alla privatizzazione *tout court*.

A partire dall'analisi della situazione espressa da Lolli si svolge l'intervento di Antonio Dieni che illustra l'esperienza di liberalizzazione del trasporto funebre in corso a Torino dove l'amministrazione comunale rischiava di finire stretta in una tenaglia tra l'imprenditoria esistente, che vuole espandersi, e nuove imprese funebri. Né vi erano risorse sufficienti per iniziative di gestione diretta in economia. Dopo una analisi delle varie alternative (prosecuzione del servizio in appalto, concessione multipla) la scelta di una liberalizzazione è stata individuata come quella più ricca di opportunità, anche senza far ricorso alla regolamentazione prevista nel prossimo DPR. Nel modificare il testo del proprio regolamento per il servizio mortuario e cimiteriale ([sito internet: http://www.comune.torino.it/regolamenti/](http://www.comune.torino.it/regolamenti/)) l'amministrazione ha coordinato tutto il complesso di normative di interesse nel settore (DPR 285/90, ordinamento di stato civile, decreto sulle attività commerciali, norme sulle agenzie d'affari, disciplina della professione medica, tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, diritto di accesso ai documenti, rappresentanza delle associazioni dei consumatori, disciplina del lavoro) dando forma a un insieme di regole di comportamento e di trasparenza tanto delle imprese private, quanto degli uffici comunali addetti alla produzione di autorizzazioni ed al controllo sulle attività funebri.

Successivamente interviene Sereno Scolaro, Thiene, che ricostruisce i profili giuridici della concessione di sepolture private. Si tratta di una problematica complessa che si presenta su molteplici fronti. L'estrema varianza della casistica presente nel panorama cimiteriale italiano e la delicatezza della materia, dove, accanto ad aspettative legittime di riunione di gruppi familiari e di comunità, possono celarsi fini speculativi sanzionati dalla legge, impongono una valutazione attenta della natura e dei presupposti di esercizio dello *ius sepulchri* e della loro modificazione nel tempo. Ulteriore elemento meritevole di riflessione ed approfondimento è quello della individuazione di criteri certi e validati economicamente per la determinazione del costo delle concessioni in rapporto alla loro estensione e durata. È infatti di tutta evidenza come un calcolo erroneo degli importi finisca per determinare o una valutazione per eccesso e quindi fuori mercato, privando il Comune di una risorsa comunque importante, oppure (come molto spesso accade) una sottostima dei costi di medio e lungo periodo, col risultato di aumentare concretamente l'indebitamento. La seconda parte dell'intervento di Scolaro si è incentrata sulle innovazioni contenute nella proposta di nuovo regolamento di polizia mortuaria. Si tratta di aspetti di non poco conto che incidono sulle modalità con le quali il Comune può affidare a soggetti terzi e senza sostenere spese dirette, tramite il *project financing* o la subconcessione, la realizzazione e la gestione di manufatti per sepolture private. Si opera poi più puntuale definizione degli istituti giuridici del subentro, della decadenza, della revoca e della estinzione delle concessioni cimiteriali. Lo spazio di questo

articolo non consente di riassumere compiutamente l'intervento di Scolaro, *che, come tutti gli interventi, può essere consultato al sito internet: <http://www.cispel.it/sefit>*; un accenno tuttavia va fatto al rafforzamento delle competenze comunali di controllo, con la previsione di una approvazione consiliare delle tariffe praticate da confraternite ed enti similari per la sepoltura, e sulla revocabilità delle concessioni cimiteriali non solo per insufficienza di spazi, ma anche per assicurare una effettiva tutela di opere di interesse storico e artistico. Col nuovo regolamento si delinea quindi una gamma di strumenti che consente ai Comuni di superare modalità consuetudinarie di gestione del problema delle sepolture private e di porre in essere politiche più attive di salvaguardia dell'interesse dei cittadini, tanto nell'esercizio del diritto di sepolcro, quanto nella fruizione di quel bene collettivo che è il cimitero, memoria operante e luogo simbolo nel quale è ricompresa l'intera comunità.

Su questi problemi è intervenuta Franca Zirtollo, Genova, che ha illustrato due progetti di valorizzazione delle aree cimiteriali con particolare riferimento alla salvaguardia dei valori ambientali e del costruito. Il primo, "Staglieno 2000", realizzato in accordo con le Soprintendenze, prevede il restauro di opere d'arte presenti nel cimitero e la costituzione di un centro di accoglienza didattica del visitatore e di un centro di restauro del materiale lapideo. Il secondo, all'interno del progetto europeo di scambi culturali "Raphael", vede il Comune di Genova, assieme a Madrid, Dublino e Torino, impegnato nella definizione di criteri omogenei di inventario dei beni cimiteriali, nella individuazione dei principali problemi di degrado e delle possibili soluzioni di restauro. Il progetto prevede poi la redazione di un catalogo multilingue di opere d'arte cimiteriale, che avrà diffusione europea. Anche Zirtollo condivide l'analisi di Scolaro sulla necessità di superamento dei vincoli che ancora oggi gravano sulle sepolture private a causa di una normativa poco articolata, pone tuttavia l'accento sulla necessità che le amministrazioni comunali ricerchino la collaborazione di altri soggetti nella valorizzazione e nella manutenzione dell'ingente patrimonio artistico che in quasi due secoli si è sedimentato nei cimiteri italiani. I Comuni, alle prese con cronici problemi di bilancio, non hanno risorse sufficienti a far fronte al degrado delle parti storiche, occorre quindi il ricorso a capitali di privati ai quali indirizzare proposte di collaborazione mediante progetti culturalmente validati ed economicamente attendibili, pena il loro disinteresse. Per ulteriori ragguagli si rinvia all'articolo pubblicato su questo stesso numero.

È il turno poi di Giuseppe Perrone, AMA di Roma, che espone i primi risultati del lavoro del gruppo tecnico sugli impianti di cremazione che Sefit ha recentemente costituito. Accanto al monitoraggio della situazione nazionale il gruppo ha effettuato una mappatura della legislazione europea in materia evidenziando una notevole eterogeneità di limiti di emissione e una forte varianza dei parametri di analisi. Allo stato della normativa italiana c'è il forte rischio di equiparazione tra il crematorio e l'inceneritore di rifiuti. Si tratta di una analogia poco tollerabile, tanto dal punto vista etico, quanto sotto il profilo economico, che rischia di ostacolare la realizzazione di nuovi impianti. Molto opportunamente quindi il nuovo regolamento di polizia mortuaria prevede l'emanazione di uno specifico decreto tecnico sui crematori. Si tratta però di riempire di contenuti questo strumento futuro prospettando soluzioni tecniche ragionevoli che – assicurando parametri validati di sicurezza ambientale – non appesantiscano, con modelli presi da altri processi industriali di più estesa e complessa natura, gli impianti di prescrizioni inutili. Altro punto è il dovuto riguardo con il quale una normativa aggiornata deve tenere alle considerazioni cerimoniali che presiedono questa pratica funeraria. Date queste premesse obiettivo del gruppo di lavoro è l'individuazione di criteri che fungano da guida tanto ai costruttori di impianti quanto ai realizzatori di feretri, elemento es-

senziale per la taratura dei sistemi di filtrazione. Molti nodi cruciali che avevano condizionato la cremazione sono in via di superamento (impiego dello zinco, divieto alla introduzione nel forno di apparecchiature pericolose come i *pacemaker*, ecc.); occorre tuttavia fare un ulteriore sforzo per standardizzare tecnicamente il processo e questo non già per favorire l'uno o l'altro costruttore, ma per far compiere un salto di qualità ad un mercato finora condizionato da una eccessiva e costosa personalizzazione realizzativa.

In ultimo Daniele Cafini, ASL di Verbania, introduce un argomento, la tanatoprassi, e cioè una pratica "sul cadavere che permette di mascherare gli effetti visibili delle trasformazioni postmortalì consentendone, anche, la conservazione temporanea nelle migliori condizioni d'igiene e di estetica". Si tratta di un insieme di tecniche molto praticate all'estero ma che in Italia, per diverse ragioni, non sono state sviluppate e che verranno introdotte e disciplinate da un decreto attuativo di applicazione del nuovo regolamento di polizia mortuaria. Per maggiori ragguagli si veda l'articolo pubblicato su questo stesso numero.

Dopo gli interventi introduttivi il dibattito tra tutti i presenti si articola in un gioco di domande e risposte che rimbalza da un problema all'altro. Partendo dall'intervento di Perrone, Cuoiani (Legano) auspica che per la cremazione si faccia finalmente ricorso a materiali diversi dal legno. Depreca infatti l'assurdo spreco economico e l'ancora più grave danno ambientale provocato dalla sua utilizzazione per i feretri, soprattutto se destinati a pratiche funerarie non conservative (cremazione e inumazione). Cafini, provocatoriamente, si chiede se non sia possibile eseguire la cremazione ponendo nel forno il cadavere senza il feretro. De Murtas (Sassari) domanda se non sia possibile impiegare il crematorio tanto per i cadaveri, quanto per i rifiuti cimiteriali.

Questi spunti aprono ulteriormente la discussione comune tanto sulla deroga all'impiego del feretro in occasione di sepoltura di appartenenti a comunità religiose che lo richiedano (contenuta nella circ. Min. sanità n. 10 del 31 luglio 1998) quanto sulla gestione dei rifiuti cimiteriali.

Il primo punto fa scaturire alcuni ragionamenti, svolti da De Visintini, sull'importanza della considerazione della ritualità nella pratica funeraria, soprattutto quando alle cerimonie tradizionali si affiancano quelle richieste da comunità religiose differenti da quella cattolica, che stanno aumentando di numero. A questo proposito annuncia che prima della prossima estate si terrà a Trieste un convegno in merito. Sempre su questo tema intervengono Tosi (Bologna) e Dieni che illustrano le loro esperienze di individuazione e gestione di un campo islamico dove il problema maggiore (e tuttora irrisolto) è finora stato quello della perpetuità dell'inumazione (risolto con una riconcessione al termine della prima, e così via), mentre la sepoltura col semplice lenzuolo è finora stata una ipotesi "di scuola".

Sul secondo punto, dopo i chiarimenti di Perrone sulla estrema onerosità economica di un impianto di cremazione promiscuo (salme e rifiuti) che dovrebbe, per poche decine o centinaia di cremazioni, adottare le cautele previste per impianti che smaltiscono decine e decine di tonnellate di rifiuti, reinterviene Cuoiani per chiedere a Cafini notizie circa il trattamento dei rifiuti provenienti da attività di tanatoprassi e più in generale quali siano i profili di rischio di questi trattamenti.

La risposta di Cafini, in particolare sulla analogia dei rifiuti di tanatoprassi con quelli tipici delle sale settorie, e più in generale sulla necessità di adozione di protocolli procedurali previsti dalla normativa sulla salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, apre un altro fronte di problemi sulla difficoltà di applicazione della 626 in ambito cimiteriale, e su questo interviene Mariani (Rosignano Marittimo) che chiede notizie sulla obbligatorietà della formazione anche del personale cimiteriale assunto a termine. Al quesito rispon-

de Zirtollo (Genova) che espone in che modo possano interagire le prescrizioni procedurali della normativa, anche se concorda che tutto ciò comporti impegni gestionali non indifferenti, oltre a un considerevole assorbimento di risorse economiche.

In merito prende la parola Dell'Eva (Assessorato sanità Provincia di Bolzano) che auspica un potenziamento della formazione degli operatori funerari anche in relazione all'introduzione nel nuovo regolamento della tanatoprassi. In proposito ritiene che occorra limitare le pratiche alla consuetudinaria toeletta funebre, mentre la tanatoprassi dovrebbe essere praticata solo su precisa disposizione del defunto. Pare arduo a molti convenire su quest'ultimo punto, poiché giuridicamente le decisioni sui trattamenti funebri spettano in assenza di volontà del defunto almeno alle figure individuate *iure sanguinis*, per cui si reintrodurrebbero per la tanatoprassi limitazioni che sono state eliminate per la cremazione.

Si susseguono ulteriori interventi, sia di ASL che di gestori di cimiteri e servizi funebri, in economia o con impresa pubblica, che richiedono e ottengono dagli esperti presenti in sala risposta ai quesiti posti.

Interviene poi Scagliarini, Presidente della Socrem di Torino, paventando che l'introduzione della tanatoprassi in Italia sia causa nel nostro Paese di quegli eccessi di "spettacolarizzazione", incentivati dall'industria del caro estinto, che all'estero sono stati duramente condannati. A suo giudizio la pratica funebre ha bisogno di ritornare alla considerazione dei bisogni delle famiglie in lutto, troppo spesso occultati o dimenticati da una sbrigatività senza decoro. L'agibilità cerimoniale della sepoltura diventa quindi un discrimine di efficienza, tale da poter essere considerata un parametro dello stato di salute delle gestioni. Altrettanto netta è la condanna, per ragioni etiche, di ipotesi di uso promiscuo degli impianti. Sollecita infine la gratuità della cremazione, anche per coloro che hanno la ventura di morire fuori dal Comune di residenza.

In ultimo prende la parola Daniele Fogli, responsabile tecnico della Sefit, ringraziando tutti i partecipanti per la ricchezza e la vivacità del dibattito. Condivide l'attenzione alla ritualità evidenziata da Scagliarini e da altri, argomento che è stato oggetto di una valutazione comune in sede di incontro tra la Federazione Italiana di

Cremazione e la Sefit, e che darà origine ad un tavolo comune di approfondimento. Annuncia che la Sefit sta cercando di assicurare all'iniziativa di Trieste il massimo supporto possibile, anche interpellando la Direzione generale per gli Affari dei Culti presso il Ministero dell'interno. Per quanto riguarda problemi più specifici sollevati nella discussione è dell'opinione che essi testimonino del grande fermento oggi in atto nel settore funerario. Occorre tuttavia essere pronti e vigili ad una situazione nella quale, in assenza di normative di riferimento, si manifestano preoccupanti segni di deregolamentazione a favore di una privatizzazione selvaggia. Una attesa inerte di provvedimenti che avranno un *iter* ancora lungo può logorare le ragioni stesse del servizio pubblico. Specie se in questa inerzia non si affrontano problemi centrali di rapporto delle amministrazioni con il mercato e con i cittadini. Efficienza delle gestioni economiche, con salvaguardia delle categorie sociali deboli, ma con un giusto rapporto tra tariffa/servizio e fine della gratuità indiscriminata; trasformazioni della forma di gestione dei servizi funerari, valorizzazione delle aree cimiteriali; indirizzi e regole per le attività presenti nel mercato locale sono punti che vanno iscritti nell'agenda delle cose da fare subito. È necessario superare i particolarismi, le politiche di campanile e le contrapposizioni ideologiche sterili. Il conflitto non è più *privato* o *pubblico* (anche le aziende pubbliche saranno a breve delle spa e si confronteranno ad armi pari sul mercato), ma tra coloro che sentono la responsabilità di modernizzare il sistema Paese individuando soluzioni che siano di tutela delle famiglie, dei cittadini e delle fasce socialmente svantaggiate e quanti (molti) che da questa situazione vogliono guadagnare speculativamente un vantaggio posizionale e oligopolistico. Per combattere queste tendenze distruttive Sefit sta agendo costantemente per impedire che una astratta spinta privatizzatrice ci conduca dal monopolio pubblico all'affido ad un mercato aggressivo. In sede locale alcuni Comuni si sono già mossi, altri si stanno muovendo: compito della Sefit è di supportare questi cambiamenti e di consolidarli entro un *network* di attività condivise e scambiate, cosa che, per la sua riuscita, richiederà il concorso di tutti.