
Presente e futuro nei servizi funerari in Italia

di Mario Zangani (*)

Fin dalla metà del secolo scorso, con la consuetudine di seppellire le salme accanto alla chiesa, si verificava di fatto il quotidiano contatto fra i vivi ed i morti attraverso il simbolo esteriore delle tombe. Poi gli urbanisti dell'Ottocento, avendo a disposizione ampi spazi, per ragioni soprattutto di igiene, progettaroni i cimiteri nell'immediata periferia urbana. Si vennero così a creare delle vere e proprie barriere fra la società dei vivi e quella dei morti.

Successivamente, con ineluttabile progressione, i cimiteri sono stati inglobati nelle città rendendo per lo più impossibile il relativo ampliamento e rendendo di conseguenza necessario l'apprestamento di nuovi cimiteri più periferici. E' una tendenza che, ove non trovi appropriati freni, prospetta un assetto della città, nel futuro, circondata da sgradevoli e, quel che è peggio, moderne necropoli.

La rapida e sinora inarrestabile saturazione dei cimiteri esistenti è legata ad un radicale cambio di comportamento dei superstiti nel trattamento dei defunti. Fino agli anni immediatamente antecedenti l'ultimo conflitto mondiale, era massimamente diffuso il sistema della sepoltura in terra (80+90%) e relativamente raro quello della tumulazione in tombe e loculi (10+20%). Nel dopoguerra tale tendenza si è progressivamente invertita e, in concomitanza al miglioramento generalizzato dello status economico, ha raggiunto fabbisogni di manufatti permanenti il cui allestimento è giunto, in molti casi, a livelli e ritmi parossistici.

Qualche valutazione numerica potrà essere molto eloquente in proposito.

L'origine dei più importanti cimiteri italiani, in termini storici, è recentissima: 1829, Generale di Torino; 1837, Staglieno di Genova; 1866, Monumentale di Milano; 1837, Verano di Roma. Da quest'ultimo derivano i dati più significativi. Si trattava all'origine di un'opera destinata a sfidare i secoli. Insediata su un'area

giunta progressivamente ad 80 ettari, poteva offrire sovrabbondanza di suolo per le sepolture decennali a rotazione che allora, come abbiamo visto, costituivano pressoché la norma. Ma già negli anni '50 e '60, per far fronte alla crescente domanda, soprattutto di loculi, nelle aree ancora libere, venivano allestite strutture edilizie verticali sempre più alte, contenenti veri e propri alveari per feretri. Eppure, malgrado lo sfruttamento esasperato degli spazi, nel 1970 nel cimitero del Verano venivano precluse del tutto le sepolture in terra, giacché i campi comuni erano stati progressivamente destinati a tombe ancora a concessione perpetua. Restava, ed è tuttora in atto, solo la tumulazione dei posti ancora disponibili nelle tombe delle famiglie e comunità. In concomitanza alla parziale chiusura del Verano entrava in funzione il cimitero Flaminio, distante dal centro storico ben 15 chilometri, ma almeno con un'estensione di 137 ettari (ben 57 più del Verano).

Ma, in soli 40 anni, anche in questo caso, siamo vicini alla saturazione degli spazi e non è al momento possibile valutare i recuperi dei posti-salma che si renderanno disponibili per effetto delle scadenze delle concessioni trentennali dopo l'abolizione di quelle perpetue avvenuta nel 1977. Lo sbocco per far fronte all'incessante fabbisogno di loculi (circa 12 mila all'anno) ha reso necessario l'apprestamento di nuovi cimiteri: il Laurentino (ettari 70), in avanzata fase di allestimento, e il Nuovo Aurelio, da estendere su 150 ettari, ma non tutti utilizzabili.

Ho voluto riferire con taluni dettagli la situazione cimiteriale romana, perché costituirà un utile riferimento allorché, nel prosieguo della relazione, affronterò il tema del futuro dei servizi. Una menzione fuggevole appare comunque utile farla alla situazione dei servizi cimiteriali di Milano, Torino e Genova. Limitiamoci qui a ricordare che le prime due, anche se ben lontane dallo stato di saturazione della capitale, debbono tutta-



Berlino (Germania): cimitero di Sankt-Hedwig.

via sapientemente gestire l'assegnazione di loculi utilizzando il più possibile quelli dei cimiteri periferici. Torino peraltro ha tempestivamente colto le opportunità offerte dalla recente assimilazione della cremazione alle sepolture ed ha sviluppato un'efficacissima campagna che ha conseguito un sensibile aumento del rito crematorio. Rito che costituisce indubbiamente l'optimum sotto il profilo igienico, economico ed ecologico.

Per Genova, priva di sbocchi periferici utilizzabili a causa della geografica costrizione fra montagne e mare, voglio solo ricordare le recenti polemiche per il prospettato allestimento di un "grattacielo" destinato ad "ospitare" (mi si passi il termine) i feretri in sovrapposti spazi verticali, non essendo più disponibili quelli orizzontali.

Ho fatto appena un accenno agli elementi più significativi, a nostra conoscenza, della crisi cimiteriale nelle grandi città, ma, da informazioni che ci pervengono, pressoché ovunque la situazione si prospetta preoccupante.

Sono valutazioni che non possiamo peraltro fondare su una precisa conoscenza delle singole fattispecie, dato che ad ogni livello programmatico, sia nazionale che regionale, manca una conoscenza delle specifiche realtà locali.

Poiché l'ISTAT non censisce i dati cimiteriali, un rilevamento statistico sull'universo dei comuni è stato avviato tre anni fa attraverso le Regioni, anche su pressione della nostra Federazione, dal Ministero della Sanità. Sui risultati tuttavia non contiamo molto, dati gli ormai cronici ritardi, se non addirittura il totale silenzio, dalla maggior parte degli Enti locali a loro volta interpellati. Quest'anno è stata avviata una rilevazione del Ministero dell'Interno e ci auguriamo maggiore fortuna.

Secondo la logica consequenzialità delle operazioni funerarie avrei dovuto, seppur sinteticamente, considerare prima i servizi onoranze e trasporti e, successivamente, quello cimiteriale. Ho preferito prendere in considerazione quest'ultimo giacché è quello di totale natura pubblica. Le aree cimiteriali appartengono al demanio e la relativa gestione è curata dai comuni in regime di assoluto monopolio sulla base di normativa di legge quadro (T.U. delle leggi sanitarie) ed atti legislativi delegati (DPR 10.9.1990 n. 285 Regolamento di Polizia Mortuaria) di competenza del Ministero della Sanità.

Più complessa ed articolata la base giuridica dei servizi onoranze e trasporti. Per il primo non esistono fonti legislative speciali riservate ai Comuni. Questi possono quindi esercitarlo, come qualsiasi altra impre-

sa privata, nel quadro delle attività economiche regolate dalle norme civilistiche. Per il trasporto funebre, invece, la legge organica che regola tuttora i pubblici servizi locali (T.U. 2578/1925) prevede espressamente la facoltà del regime di privata.

Per attività extra cimiteriali, tuttavia, la presenza dell'Ente locale è assai limitata. I trasporti sono di norma affidati in appalto a imprese private che sono più di 4.000. Solo nel 17+18% dei casi il trasporto è effettuato dal Comune. E per quanto riguarda le onoranze, la presenza comunale scende addirittura al 5%.

Una panoramica della situazione non sarebbe completa ove non menzionassi il ruolo svolto nel settore dalla nostra Federazione. Non faccio mistero, nè potrei, dell'intrinseca debolezza strutturale del nostro settore. Tuttavia, il prestigio di cui godiamo ci ha consentito di incidere spesso in modo decisivo nei diversi livelli decisionali parlamentari e della pubblica amministrazione.

L'intervento federale a sostegno del settore è praticamente cominciato al principio degli anni '80. Si è iniziato con la promozione di convegni e giornate di studio annuali. La prima a Rimini, in via sperimentale,

nel 1982. Proseguimmo negli anni successivi a Milano, Bologna, Verona, Brescia e Reggio Emilia e perfino nella difficile area siciliana a Messina, nel 1988, per proseguire nel 1989 a Ferrara con il Convegno Internazionale "Pathos e Thanatos". In tutte queste successive manifestazioni abbiamo, di norma, superato il centinaio di presenze.

Per il resto non farò un dettaglio degli specifici interventi, ma per rispetto di quanti vi hanno profuso il loro impegno ed anche per doverosa informazione di quanti non ci conoscono, ricordo: la presenza, purtroppo assai minoritaria, in seno alla Commissione insediata presso il Ministero della Sanità che a suo tempo elaborò il presente Regolamento di Polizia Mortuaria (DPR 10.9.1990 n. 285); gli interventi presso il Ministero dell'Interno, della Sanità e delle Finanze per evidenziare importanti tematiche settoriali nelle varie normative interessanti il servizio funerario; finanza locale, con particolare riferimento alle tariffe amministrative dei trasporti funebri che hanno ora acquisito dignità imprenditoriale con la nuova norma della Finanza Locale 1992 sulla copertura dei relativi costi; inserimento delle opere cimiteriali fra quelle di urbanizzazione primaria



Berlino (Germania): cimitero di Sankt-Hedwig.

con la conseguente ammissione ai relativi finanziamenti agevolati. Fu al proposito necessaria una specifica integrazione della legge da noi promossa.

Mi astengo qui dal numerare le varie questioni fiscali, ma si tratta di un ventaglio di tributi che investono soprattutto l'IVA, le imposte dirette, quelle di successione, di registro, ecc.

Ma l'atto politicamente più qualificante è la legge sulla cremazione per la quale ci siamo battuti con successo e che rappresenta forse una svolta epocale di indirizzo del legislatore nella regolamentazione funeraria. Su questo argomento tornerò allorché tenterò di disegnare le linee programmatiche di prospettiva. Intendevo qui solo sottolineare il notevole salto culturale che si è avuto con la piena legittimazione della cremazione anche da parte dell'Autorità ecclesiastica, con la soppressione dal diritto canonico della ben nota norma censoria.

Anche in questa circostanza le obiettive esigenze della convivenza civile ed il buon senso hanno avuto la meglio su storici, ma fortunatamente superati, pregiudizi ideologici.

Altri atti qualificanti per la Federazione sono la previdenza funeraria che entro quest'anno vedrà gli effetti delle prime sperimentazioni o la sottoscrizione del "Codice di comportamento" da parte della nostra Federazione e dell'ANCI da una parte e della FENIOF (l'Associazione Nazionale delle imprese funebri private) dall'altro. Si tratta di una iniziativa finalizzata ad impegnare le imprese pubbliche e private di onoranze funebri a svolgere i servizi di rispettiva competenza, secondo regole di correttezza e trasparenza a tutto vantaggio e tutela dei cittadini utenti.

Passo ora a delineare le linee programmatiche comportamentali che noi della Federazione riteniamo di dover seguire per attuare, al meglio, il pubblico servizio anche in questo settore. Ritengo peraltro, a tal fine, necessarie alcune puntualizzazioni preliminari.

Attraversiamo un periodo storico di profonde e rapide trasformazioni della società a tutti i livelli. Lo attesta anche il processo ancora in corso di cambiamento dell'assetto mondiale in blocchi contrapposti, assolutamente impensabile solo due anni or sono. Il fatto che viviamo in un'epoca di mutamenti radicali, rapidi e difficilmente immaginabili, induce alla massima prudenza nel fare previsioni anche a breve scadenza. In questa ottica non sembrano del tutto fantasiose, considerata anche l'autorità della fonte, le previsioni di urbanisti, demografi e sociologi, sulla crisi generalizzata di cimiteri convenzionali in tutta l'area di cultura occidentale.

Queste previsioni giungono anche a prefigurare, per

la metà del prossimo secolo, la totale scomparsa di tumulazioni ed inumazioni per assoluta indisponibilità di idonei terreni in aree urbane. I cimiteri esistenti, ove non soppressi, sopravviverebbero come musei e, col tempo, come curiosità archeologiche. La cremazione, di conseguenza, non costituirebbe più una scelta alternativa, ma una soluzione ineluttabile.

Ma, se appare ben vano spingere la programmazione a tempi lunghi, la prudenza ci deve guidare anche per le previsioni nel medio periodo. Al proposito, può risultare utile un rapido richiamo ad un significativo precedente, che seppure riguarda il settore acquedottistico, può dare la conferma della cautela necessaria nell'uso dello strumento statistico. Nel 1961 fu varato il piano regolatore generale degli acquedotti. Fu una iniziativa di grande impegno che, per la messa a punto delle previsioni dei fabbisogni idrici per il successivo cinquantennio, negli oltre ottomila comuni italiani, richiese l'opera ed il massimo impegno dei migliori specialisti della materia. Ebbene, la curva di accrescimento della popolazione nel Paese, indotta dagli incrementi demografici disponibili negli anni '60, indusse a prevedere, in Italia, nel 2015, una popolazione complessiva, fra residenti e fluttuanti, di circa 90 milioni di abitanti! Non c'è bisogno che spenda ulteriori parole per sostenere oggi l'assoluta improbabilità di siffatta previsione.

Fatte queste necessarie premesse, indicherò ora, solo per sommi capi, quelle che, per il migliore assetto dei servizi funerari, appaiono oggi ragionevoli linee programmatiche da seguire.

Sul piano normativo

Abbiamo ripetuto in più occasioni che il vigente regolamento di Polizia Mortuaria (DPR 285/1990) è nato vecchio. Per le parti che possono essere aggiornate, senza intaccarne l'ossatura giuridica, stiamo attivamente collaborando col Ministero della Sanità per mettere a punto una organica circolare integrativa. Ciò nell'immediato e a tempi brevi. In una prospettiva più ampia, ci proponiamo di coinvolgere tutti gli Enti e gli operatori, questi naturalmente attraverso le loro associazioni di categoria, ad elaborare insieme una disciplina globale di tutta la materia da ricomprendere in una legge quadro da varare da parte del Parlamento per congrue modifiche del T.U. delle leggi sanitarie.

Questa esigenza nasce dal convincimento che la situazione dei servizi sia giunta, soprattutto in grandi e medie città, ad un punto di generalizzato degrado tale da richiedere il responsabile impegno del massimo Orga-

no legislativo per la elaborazione di una normativa veramente adeguata ai tempi. Occorre qui peraltro ricordare che siamo ormai nell'immediata vigilia dell'apertura dei mercati comunitari, mancano solo 9 mesi! E sempre più significativi sono i segnali di una penetrazione in Italia, peraltro già iniziata, di grandi imprese multinazionali nel campo delle onoranze funebri. La nostra vigilanza ed il nostro impegno non dovranno mancare per l'affermazione del ruolo dei pubblici servizi funerari locali, laddove naturalmente la loro funzione sia mantenuta a livelli difendibili. Devo a questo proposito aggiungere che alcuni mesi fa, in un incontro con la FENIOF, dopo un confronto fra i rispettivi ruoli delle nostre organizzazioni, pervenimmo alla ineluttabile conclusione che l'unione è una forza indispensabile, ed individuammo quindi assieme i punti di intesa sui quali collaborare, soprattutto a beneficio della cittadinanza-utenza. Fra i punti più qualificanti vanno menzionati, oltre lo sviluppo della cremazione, quello già ricordato della paritetica costituzione del Collegio dei Garanti, quello del sostanziale sostegno, ma con modifiche, alla proposta di legge ispirata dalla FENIOF e presentata alla Camera da Farace ed al Senato da Ventre. Proposte tuttavia non tempestivamente approvate nella scorsa legislatura, ma di pressoché certa ripresentazione in quella che scaturirà dalle prossime elezioni. In entrambi i provvedimenti si propongono norme organiche per una disciplina dell'attività delle imprese di onoranze funebri (pubbliche o private), tesa ad obiettivi di ordine pubblico e di dignità dei servizi gradita tanto ai familiari dei superstiti quanto agli stessi operatori.

Sempre d'intesa con la FENIOF saranno inoltre mantenuti i nostri pressanti interventi per ottenere dal Ministero della Sanità le necessarie integrazioni a chiarificazione del Regolamento di Polizia Mortuaria. Altresì in corso sono i lavori di un comune gruppo di studio per elaborare uno schema-tipo di regolamento comunale di Polizia Mortuaria, da offrire come guida ottimale soprattutto alle aziende ed ai servizi della sfera associativa federale, ma disponibile per tutti i comuni italiani.

Sul piano operativo

Venendo ora alla individuazione degli elementi di base su cui fondare le linee direttrici della politica federale nel settore dei pubblici servizi funerari, appare necessaria, ai fini di una precisa scelta programmatica, una obiettiva conoscenza delle singole realtà locali da ricondurre poi in un complessivo quadro nazionale.

Abbiamo già accennato che lo stesso ISTAT non esegue rilevazioni specifiche in materia. Confidiamo di poter avere entro il prossimo anno le risultanze di un rilevamento ad hoc che il Ministero dell'Interno dovrebbe effettuare entro il corrente anno. Ma siamo convinti che, a valle di tale rilevamento, effettuato prevalentemente in un'ottica di finanza locale, dovremo confidare ancora sui virtuosismi statistici del Centro studi Antigone nella stima ed estrapolazione di elementi provenienti da fonti estremamente polverizzate (centrali, regionali, locali, sanitarie, amministrative, tecniche, gestionali).

Sulla base di siffatti elementi tenteremo di disegnare gli scenari possibili in materia di servizi, mettendo a punto quelle linee di azione sulle quali muoverci, almeno nel breve periodo. Ma con la riserva di periodici controlli per i successivi mutamenti d'indirizzo che si potranno rendere necessari. Abbiamo prima accennato alle previsioni demografiche del Piano Regolatore Generale Acquadotti per sottolineare la fallacia di alcune previsioni, pur fatte con rigoroso metodo scientifico, ma con l'impossibile previsione comportamentale proiettata nel futuro. Chi poteva prevedere, negli anni Sessanta, se non come pura ipotesi, che alla fine del secolo si potesse giungere ad un ristagno, e forse poi ad un tasso negativo di accrescimento della popolazione?

Oggi comunque nuovi problemi si prospettano ai fini di una congrua organizzazione dei servizi, non solo in Italia, ma nell'intera area comunitaria. Già ora mancano precisi riferimenti in termini numerici sulla presenza di cittadini extracomunitari e sui fabbisogni da essi indotti in termini di servizi funerari.

Tanto più che da parte di loro rappresentanze stanno pervenendo richieste di trattamento già da tempo escluse per gli stessi cittadini italiani quale, ad esempio, quello della sepoltura in concessione perpetua. Ci sembra questa una ulteriore conferma della necessità di scelte programmatiche non solo nelle competenti sedi decisionali del Paese, ma anche in quelle di competenza demografico-sanitaria degli organismi deliberativi comunitari.

Nel processo in corso di riorganizzazione ed unificazione degli organismi internazionali di settore è nostro fermo intendimento di poter portare la nostra esperienza in particolare sul tema cimiteriale, allo stato di nostra piena competenza e di procedere ad ogni futura scelta nel pieno rispetto dei superstiti ma anche di quello dello spazio e dell'ambiente delle comunità urbane.

(*) Presidente della Commissione nazionale funeraria della Federgasacqua. Relazione esposta al Convegno "Le periferie della memoria".