

Problemi gestionali dell'area metropolitana di Roma

di Roberto Cetta (*)

La mia relazione cercherà di delineare, sinteticamente, organizzazione e problemi del Servizio e, successivamente, l'ipotesi di trasformazione dell'assetto attuale all'attenzione dell'Amministrazione.

I Servizi FF. e CC. svolgono in economia tutti i compiti attribuiti all'Ente Locale in materia cimiteriale, dei trasporti e di onoranze funebri, che riguardano i circa 25.000 decessi annui che si verificano a Roma.

Nella recente riorganizzazione dei servizi del Comune di Roma la struttura è incardinata nel Dipartimento delle Politiche Sociali e dei Servizi alla persona.

Gli Uffici amministrativi, ove si svolgono tutti gli adempimenti burocratici e gestionali, quali registrazione dei defunti, tenuta dell'Archivio, rilascio delle concessioni sia di loculi che di aree per la costruzione di sepolcri privati, meno concentrati in una unica sede, mentre le operazioni più propriamente cimiteriali si svolgono nei due cimiteri urbani del Verano, che ha una superficie di 80 ettari, e del Flaminio, 140 ettari, nonché in otto cimiteri a carattere suburbano, le cui dimensioni variano dai 2.300 mq. di Isola Farnese ai 15.000 mq. di Ostia Antica.

Presso il Cimitero Flaminio sono in funzione due nuovi forni crematori. L'impianto sarà fra breve ultimato con altri due forni e con l'allestimento di una accogliente sala di attesa.

E' altresì prossimo l'inizio dei lavori per la realizzazione di un nuovo cimitero della dimensione di circa 30 ettari nella zona del Laurentino.

Presso il Cimitero Verano sono previste sale per cerimonie laiche.

Sono parte integrante della struttura anche i settori della Polizia Mortuaria, dei Trasporti Funebrì, l'Agenzia Comunale di Onoranze Funebrì, mentre l'Obitorio è gestito in regime di convenzione dall'Università "La Sapienza".

Gli uffici amministrativi hanno gravi difficoltà derivanti da una automazione dei servizi assai limitata, mentre problematiche comuni alle diverse aree cimiteriali sono quelle relative alla gestione e manutenzione dei manufatti ed allo smaltimento dei residui delle attività cimiteriali.

Quest'ultimo problema, in particolare, è venuto di recente in evidenza a seguito del sequestro da parte della polizia giudiziaria di un'area all'interno del Cimitero Verano, utilizzata per il reinterro dei rifiuti risultanti dall'attività cimiteriale.

Tali residui, com'è noto, sono equiparati dall'art. 85 del D.P.R. 285/90 a rifiuti speciali ed assoggettati, quindi, al regime di smaltimento previsto per gli stessi dal D.P.R. 915/82.

Secondo la circolare 24/93 del Ministero della Sanità, esplicativa del D.P.R. 285/90, i rifiuti speciali cimiteriali avrebbero potuto essere smaltiti anche tramite reinterro, sistema praticato sino ad oggi, non disponendo l'Amministrazione Comunale di inceneritori atti alla bisogna (l'appalto per la realizzazione di un inceneritore al Flaminio fu bloccato per la mancata approvazione da parte della Regione Lazio del Piano regionale degli inceneritori), in apposite aree interne ai cimiteri Flaminio e Verano.

Attualmente lo smaltimento è stato affidato ad una ditta specializzata, con un ovvio sensibile aggravio di costi.

Un problema di particolare gravità è dato dalla carenza di spazi negli attuali cimiteri e dalla difficoltà di reperire aree idonee per la realizzazione di nuovi cimiteri.

Una risposta parziale a tale esigenza può essere offerta dalla

individuazione di soluzioni giuridicamente valide, che possano consentire una completa utilizzazione dei sepolcri privati a concessione perpetua ed il loro riutilizzo in caso di mancata utilizzazione.

Attualmente la revoca della concessione è prevista solo in caso di abbandono.

E' allo studio una soluzione che preveda la revoca in caso di estinzione o disinteresse degli aventi diritto del concessionario ed il rilascio di una nuova concessione a favore di eredi e di terzi che abbiano coniuge, figli o genitori tumulati nel sepolcro.

Vi sono ovviamente problemi delicati che derivano dall'interferenza di aspetti pubblicistici con aspetti più squisitamente patrimoniali e per le concessioni antecedenti al 1976 dal loro carattere di perpetuità.

Competenze svolte da altri settori dell'amministrazione

Interagiscono con i compiti affidati ai Servizi Funebrì e Cimiteriali competenze proprie di altri Uffici comunali: Vigili Urbani, Servizio Giardini, Ripartizione V, Ripartizione VI, Ripartizione XII.

Ai Vigili Urbani sono demandati i compiti di polizia urbana all'interno dei cimiteri e la vigilanza della circolazione all'esterno ed all'interno dei cimiteri.

Il Servizio Giardini provvede alla cura del verde come per le ville comunali, nonché alla raccolta dei residui floreali che si vengono a creare ed al loro accumulo in appositi contenitori, con successivo asporto da parte dell'A.M.A..

La Ripartizione V - II Direzione (Edilizia Cimiteriale) provvede a tutti gli interventi di ordine tecnico-edilizio riguardanti i cimiteri. Dalla costruzione degli edifici per loculi alla progettazione e costruzione degli uffici e dei locali destinati al personale (spogliatoi, docce, bagni, ecc.), alle strutture accessorie quali camere mortuarie, laboratori per rifacimento feretri ed, in generale, a tutte le opere di carattere edilizio ricomprese nel cimitero (muri di cinta, cancelli, bagni pubblici).

Nei compiti della Ripartizione V - II Direzione rientra altresì la manutenzione ordinaria e straordinaria di quanto sopra indicato, nonché della rete viaria.

La Ripartizione V gestisce inoltre gli appalti per l'apertura delle fosse nei campi d'inumazione, per le esumazioni straordinarie, e provvede alla progettazione ed alla redazione dei piani di lottizzazione per manufatti privati.

Alla Ripartizione VI - I e II Direzione - sono affidati gli interventi riguardanti gli impianti idrici (pompe), la rete di distribuzione (acqua potabile e non), l'illuminazione pubblica e le manutenzioni relative.

Alla Ripartizione VI - II Direzione - è affidata la realizzazione degli impianti elettrici (aspiratori, condizionatori, impianti di ventilazione nelle camere mortuarie) e la realizzazione e gestione degli impianti termici.

La Ripartizione VI - II Direzione - avrebbe dovuto realizzare anche gli impianti di incenerimento per i residui delle attività cimiteriali.

Spetta alla stessa Ripartizione la manutenzione ordinaria e straordinaria di quanto realizzato.

La Ripartizione XII, oltre agli approvvigionamenti comuni a tutti gli Uffici comunali, fornisce il vestiario per il personale del

Servizio trasporti, della Polizia mortuaria, degli addetti ai cimiteri, degli interratori ed operai.

Alle suesposte competenze debbono ovviamente aggiungersi quelle espletate dalle strutture cui sono affidati i servizi generali dell'Amministrazione (Segretariato Generale, Ragioneria Generale, Ripartizione I - Personale).

Personale

L'organico assegnato ai Servizi Funebri e Cimiteriali consta attualmente di 345 dipendenti. Di questi, oltre al Dirigente Superiore ed al Primo Dirigente, 76 costituiscono il personale amministrativo (5 Funzionari Direttivi, 7 Istruttori Direttivi, 46 Istruttori, 8 Collaboratori Terminalisti, 2 Esecutori, 8 Commessi), 67 rivestono figure professionali specifiche del settore, come gli Operatori tecnici cimiteriali (52), gli Addetti alla Polizia Mortuaria (43), all'Agenzia di OO.FF. (16), gli Interratori (47) ed i Seppellitori (3).

Nel complesso l'organico di fatto è alquanto carente in considerazione dei molteplici adempimenti che il personale è attualmente chiamato a svolgere.

Alla carenza numerica si aggiunge la necessità di una maggiore motivazione: i dipendenti lamentano una scarsa attenzione alle loro esigenze, sia per i ritardi continui nella fornitura degli strumenti di lavoro (p.e. vestiario), sia per lo stress cui sono sottoposti a causa di un superlavoro compiuto in condizioni particolarmente pesanti. A tal fine l'Amministrazione ha avviato contatti con l'Università "La Sapienza" per lo svolgimento di specifici corsi al personale.

E' necessario sottolineare che la specificità del lavoro dei dipendenti dei Servizi FF. e CC. necessita di un giusto riconoscimento, in quanto, alla gravosità in termini quantitativi, si aggiunge una penosità in termini qualitativi, trattandosi di un lavoro svolto in condizioni psicologiche e ambientali particolari, che richiedono una disponibilità assoluta, difficile da offrire in presenza di frizioni e rivendicazioni che non trovano risposta.

Al personale dei Servizi FF. e CC. si affianca, in relazione ai compiti rispettivamente soprasspecificati, quello in forza al posto di Polizia Municipale del Cimitero Verano (23 dipendenti del III Gruppo), alle zone Verano (91 dipendenti) e Flaminio (53 dipendenti) del Servizio Giardini, al Servizio III della Ripartizione V - II Direzione (17 dipendenti).

Ai compiti assolti dal XX Gruppo Circoscrizionale dei VV.UU. (Cimitero Flaminio), dalla Ripartizione VI e dalla Ripartizione XII non sono invece preposte specifiche unità organizzatorie, per cui non è possibile quantificare il personale impegnato nelle attività connesse ai servizi cimiteriali.

Da tutto quanto detto emerge la complessità di gestione del comparto che richiede l'espletamento di una cospicua e delicata attività amministrativa ed anche una impegnativa attività tecnica per la costruzione e manutenzione di opere edilizie, di urbanizzazione e di impianti tecnologici.

Nuova forma di gestione dei servizi funebri e cimiteriali

L'attuale assetto del Servizio è causa di una serie di disfunzioni. Il fatto che nel settore operino, non di rado con iniziative autonome ed in contrasto con gli indirizzi del Servizio, Vigili Urbani, Servizio Giardini, A.M.A., Ripartizione V - Direzione II e Ripartizione V - Direzione II e Ripartizione VI non può favorire un'azione unitaria dell'Amministrazione.

La forma di gestione in economia, con le rigidità tipiche degli enti pubblici non economici, quali si estrinsecano soprattutto in procedure complesse ed a lunga definizione, in una gestione parcellizzata e in un uso poco flessibile del personale, non potrà mai produrre in tempi accettabili l'efficacia e l'economicità del servizio reso alla collettività.

Tale diagnosi trova, per citare un solo esempio, uno specchio di indubbio significato nell'attività dell'Agenzia Comunale di Onoranze Funebrì. Col trascorrere degli anni l'attività dell'Agenzia ha subito un'evidente flessione. Mentre negli anni 1970-1980 i servizi prestati dall'Agenzia Comunale di OO.FF. coprivano il 20-25% del totale delle onoranze funebri, alla fine degli anni '80 questa percentuale era scesa al 10% circa.

All'origine di tale crisi sta senza dubbio l'inquadramento del-

l'Agenzia stessa in un rigido meccanismo burocratico che svilisce l'autonomia e l'interesse partecipativo del personale, impedendo di fatto a questa struttura di offrire gli stessi servizi delle agenzie private e quindi di essere realmente competitiva nei loro confronti.

La condizione di mercato in cui opera l'Agenzia Comunale di OO.FF. non è sufficiente a negare la necessità sociale di una presenza pubblica nel settore: un'attività svolta in regime di concorrenza (l'Agenzia) ed altre svolte in regime di monopolio (i servizi cimiteriali) appaiono infatti come elementi necessariamente contigui di un unico servizio sociale di preminente interesse pubblico.

Pertanto si impone ormai un ripensamento dell'attuale forma di gestione, che, privilegiando criteri di efficienza ed imprenditorialità, consenta il perseguimento dei seguenti obiettivi:

- controllo strategico del settore in mano ai pubblici poteri locali, anche a fini di "moralizzazione" di un mercato che non sempre tutela il cittadino da speculazioni ed abusi e valorizza l'imprenditoria più sana e deontologicamente corretta;
- eliminazione delle parcellizzazioni gestionali per conseguire una unicità di processo (onoranze - trasporto - servizi cimiteriali);
- maggiore flessibilità dei fattori produttivi impiegati.

In astratto, tali obiettivi sembrano perseguibili sia attraverso la forma dell'Azienda speciale, che attraverso quella della S.p.a. a prevalente capitale pubblico locale.

Quest'ultima soluzione consentirebbe forse di coinvolgere l'imprenditoria privata, pur con una procedura di scelta dei soci privati (evidenza pubblica) suscettibile di originare conflitti ulteriori. In concreto, peraltro, lo stesso legislatore non ha tardato ad accorgersi che il modello di S.p.a. maggioritaria era di difficile attecchimento, cosicché con l'art. 12 della legge 498/92 ha costituito le condizioni necessarie e sufficienti perché imprenditoria e capitali privati entrassero come soggetti a pieno titolo nella gestione dei servizi pubblici. Ma la costituzione di una S.p.a. senza il vincolo della proprietà maggioritaria contrasta in particolare con l'esigenza di mantenere una evidente presenza pubblica in un servizio direttamente legato ad essenziali prestazioni sociali.

L'Azienda speciale si profila invece come la forma di gestione meglio in grado di coniugare i più agili moduli operativi propri del diritto privato e l'assunzione di logiche imprenditoriali e di mercato con il mantenimento e la riqualificazione della mano pubblica, attraverso la creazione di un Ente pubblico economico dotato di autonomia imprenditoriale, che, svincolato dalle strettoie di una legislazione come quella degli Enti Locali, la quale, negli anni ha sempre più compresso le risorse e l'operatività del settore, sappia assicurare capacità decisionale autonoma, rapidità d'intervento, flessibilità nell'impiego della forza lavoro, con conseguente riduzione degli oneri a carico del bilancio comunale.

Restano da risolvere alcuni delicati problemi legati alla possibilità o meno di attribuire ad un soggetto diverso dal Comune la titolarità delle concessioni di manufatti e di aree cimiteriali.

Da un primo esame dei dati in possesso della Direzione del Servizio, appare perseguibile un'ipotesi di trasformazione con un sostanziale equilibrio dei costi e dei ricavi, attraverso un possibile incremento delle entrate ed un altrettanto possibile contenimento delle uscite, da conseguire il primo mediante un adeguamento delle tariffe dei Servizi Cimiteriali ed una migliore utilizzazione del patrimonio, il secondo con un più flessibile e coinvolto impegno del personale, che in tal modo potrebbe svolgere compiti attualmente affidati mediante appalto a terzi ed ampliare la gamma dei servizi offerti al cittadino, creando così maggiori entrate e moralizzando, con applicazione di tariffe contenute e trasparenti, un mercato quant'altri mai esposto a speculazioni ed abusi.

L'Amministrazione Comunale ha affidato al CISPSEL l'incarico di predisporre una analisi di prefattibilità, che consenta una puntuale valutazione comparativa, in primo luogo sotto il profilo economico-finanziario, delle diverse forme ipotizzabili per la gestione del servizio, ed uno studio di fattibilità relativo alla forma di gestione di cui si propone l'adozione, nonché di approntare gli schemi dei provvedimenti attuativi e degli atti fondamentali della forma prescelta.

(*) - Direttore Servizi funebri e cimiteriali Comune di Roma.