

Attualità

La programmazione regionale per l'installazione dei crematori: un'occasione persa?

di Fabrizio Gombia (*)

Le regioni italiane sono state, negli ultimi anni, vivaci nella produzione di leggi nell'ambito del settore della Polizia Mortuaria. Questo è avvenuto in particolar modo dal 2001.

Il 2001, infatti, è stato un anno importante per il settore funerario italiano in generale. Nel corso di quell'anno si sono verificati due eventi che hanno, indipendentemente dalla valutazione dei risultati prodotti, inciso profondamente sulla realtà italiana del settore.

Magari non esattamente nel modo sperato.

Mi riferisco all'approvazione della Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V parte seconda della Costituzione" e all'emanazione della Legge 30 marzo 2001, n. 130, "disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri".

Con la L. Cost. n. 3 si è verificata una profonda modifica della "potestà legislativa" che prima di questa faceva capo in via generale allo Stato mentre alle Regioni rimaneva una competenza legislativa concorrente in alcune materie predeterminate. Successivamente invece si è passati ad una competenza legislativa esclusiva in alcune materie da parte dello Stato, una competenza concorrente tra Stato e Regioni in altre materie e una competenza legislativa esclusiva acquisita dalle Regioni in quelle materie non comprese negli ambiti precedenti.

Per quanto riguarda la competenza a regolamentare essa rimane in capo all'ente cui spetta una data materia, ma lo Stato ha la possibilità eventualmente di delegare le Regioni all'esercitare la regolamentazione in materie che spetterebbero in via esclusiva ad esso. Risulta inoltre prevista la possibilità di regolamentare anche per enti privi di potestà legislativa quali i comuni, province, ecc..

Le norme di Polizia Mortuaria sono considerate interamente ricomprese nella materia di competenza legislativa concorrente e questo ha consentito ad ogni singola regione di intervenire, a diversi livelli, in questo ambito.

Ciò ha comportato che dal 2003 in poi molte Regioni abbiano deliberato norme a regolamentazione del settore in maniera molto diversa in merito all'ampiezza dell'intervento, che in alcuni casi ha riguardato solamente la cremazione in altri invece, si è addentrato in temi riguardanti il settore necroscopico, quello cimiteriale e quello funebre. Creando evidentemente situazioni molto differenti sul territorio nazionale.

In secondo luogo il 2001 è stato l'anno della Legge 130 del 30 marzo "Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri" che ha creato le basi per rendere possibile la dispersione delle ceneri in natura, in area cimiteriale ed in area extra cimiteriale, ma anche l'affido domestico delle stesse.

Come noto la legge in oggetto definiva dei principi di riferimento rinviando esplicitamente le effettive condizioni di esercitare tali principi ad una modifica del D.P.R. 285 del 1990 che non si è mai concretizzata.

La 130 però prevedeva all'articolo 6 comma 1 (facendo preciso riferimento alle Regioni in merito alla "programmazione regionale, costruzione e gestione dei crematori" e dando anche un termine di tempo, ampiamente superato) "... l'elaborazione di piani regionali di coordinamento per la realizzazione dei crematori da parte dei comuni, anche in associazione tra essi, tenendo conto della popolazione residente, dell'indice di mortalità e dei dati

statistici sulla scelta crematoria da parte dei cittadini di ciascun territorio comunale, prevedendo, di norma, la realizzazione di almeno un crematorio per regione”.

Rispetto alla esigenza evidenziata dalla 130 in merito alla regolamentazione regionale non possiamo dire che si sia assistito ad una vivacità normativa.

Eppure il dettato di questo articolo è fondamentale per il settore della cremazione perché indica o meglio indicava alle regioni non solo la necessità e l'urgenza di prevedere (alla luce evidentemente di quanto stava avvenendo in alcune regioni italiane del nord del paese dove la pratica della cremazione si era ormai imposta in maniera importante) una regolamentazione della installazione dei crematori sul territorio, ma forniva anche alcuni dei parametri di riferimento che avrebbero dovuto essere alla base di questa regolamentazione.

La norma aveva un duplice obiettivo: da una parte di regolamentare un settore che in alcune zone del nord dell'Italia era ed è in forte espansione, dall'altra incentivare l'installazione di nuovi crematori in quelle aree, in particolare del centro e del sud dell'Italia, dove questi erano, e purtroppo ancora oggi sono, assenti.

Il risultato sperato era quello di rendere possibile o quanto meno più agevole la scelta della cremazione per tutti i cittadini italiani e dall'altra impedire l'installazione di crematori in aree già sufficientemente servite riducendo quindi il bacino demografico di riferimento dei crematori esistenti.

La scelta di preferire una programmazione a livello regionale pare corretta, a mio avviso, proprio per la necessità di una plasticità delle norme in questo specifico settore rispetto al territorio al quale si riferiscono, in considerazione della grande differenza che caratterizza la diffusione della scelta della cremazione in Italia nelle diverse regioni.

Come detto sulla pianificazione dei crematori le regioni però sono state molto timide nella loro produzione normativa.

Una delle prime a farlo, in maniera peraltro articolata e dettagliata, è stata la Regione Lombardia che ha prodotto una disciplina che appare ben fatta anche se con una impronta “dirigista” e che appare “rigida”. La Regione è intervenuta inizialmente con il D.G.R. del 4 maggio del 2007, n. 8/4642 che è stato successivamente modificato ed integrato con la D.G.R. 4 marzo 2009, n. 8/9052.

Si sono stabiliti dei parametri da soddisfare per ottenere l'autorizzazione alla installazione di nuovi impianti come ad esempio un indice di efficienza del crematorio tra le 1000 e le 1200 cremazioni an-

nue, un bacino di riferimento di circa 450.000 abitanti che gravitino (sempre potenzialmente) in via esclusiva all'impianto (aspetto peraltro molto difficile da dimostrare), una distanza di 50 km da un crematorio esistente.

Il risultato però di questa regolamentazione è stato quello, sostanzialmente, di aver “congelato” la situazione esistente, bloccando di fatto le installazioni di nuovi crematori.

Un'altra Regione che è intervenuta, anche se in maniera diversa, è stata l'Emilia Romagna che con l'articolo 3 della Legge Regionale 29 luglio 2004, n. 19 ha disposto che siano le province a valutare il fabbisogno di crematori nell'ambito del proprio territorio tenuto conto di alcuni parametri, come la popolazione residente ma anche della distanza chilometrica per consentire “... *il pieno esercizio della libertà di scelta della modalità di sepoltura o di cremazione di ciascun cittadino* ...”. L'obiettivo in questo caso è quello di avere, o almeno così sembrerebbe, almeno un impianto per ogni provincia e questo è in linea con quanto sta avvenendo nella Regione, dove si è assistito alla installazione di nuovi crematori, come a Cesena e Ravenna ad esempio, con altri comuni che hanno previsto una realizzazione a breve (come a Rimini). Anche se desta qualche perplessità l'idea della provincia di Ferrara di prendere in considerazione la possibilità di avere ben 4/5 crematori nel proprio territorio che porterebbero a raggiungere l'obiettivo del pieno esercizio della scelta da parte dei cittadini, ma rischiando di rendere difficile l'equilibrio economico delle strutture.

Ma se l'obiettivo di avere un crematorio per ogni provincia ha una giustificazione in una Regione dove tale scelta è abbastanza diffusa ed in continua crescita diverso è il caso di un'altra Regione che ha deciso di attribuire alle province il compito di valutare il fabbisogno di crematori, come la Puglia (Legge Regionale 15 dicembre 2008, art. 3) dove la pratica della cremazione è al momento assolutamente marginale.

La Campania ha regolamentato la localizzazione dei crematori scegliendo una pianificazione che prevede una esplicita autorizzazione da parte della Regione per la loro realizzazione tenendo conto delle esigenze del territorio (Legge Regionale 9 ottobre 2006 art. 6 e Legge regionale 19 gennaio 2007 art. 31). Il Friuli Venezia Giulia con la Legge regionale del 26 ottobre 2011, art. 47 ha stabilito che entro un anno dalla sua entrata in vigore la Regione adotterà un piano regionale di coordinamento per la realizzazione di crematori da parte dei Comuni, così come il Piemonte che ha previsto, con l'art. 14 della Legge regionale 3 agosto 2011, n. 15 che il Piano

regionale di coordinamento per la realizzazione di nuovi cimiteri e crematori dovrà essere emanato entro 12 mesi dall'entrata in vigore di questa Legge. Anche la Toscana ha previsto con la Legge Regionale 31 maggio 2004, all'articolo 6 che la realizzazione di nuovi crematori sia disciplinata nell'ambito del piano regionale di indirizzo territoriale. Anche la Sicilia, la Basilicata, l'Umbria e le Marche hanno fatto dei passi in tal senso mentre ad esempio una Regione che registra ogni anno un incremento importante del numero di cremazioni come il Veneto non ha scelto al momento nessuna programmazione.

Concretamente la previsione della 130 di una programmazione della localizzazione dei crematori a livello regionale si è rivelata in parole povere poco incisiva.

In primo luogo perché a oltre dieci anni di distanza dalla legge 130 sono decisamente poche le regioni che hanno fatto una programmazione vera e propria e quindi continuano a persistere, anzi in alcuni casi si sono aggravate, alcune delle condizioni che avevano determinato la scelta di prevedere tale programmazione.

Pertanto i cittadini italiani che risiedono nelle aree del centro sud continuano (anche se timidamente qualcosa si sta muovendo in alcune regioni) ad avere difficoltà ad esercitare il *"pieno esercizio della libertà di scelta della modalità di sepoltura o di cremazione"* mentre in alcune aree del nord Italia si sono amplificate le situazioni di *"sovrapposizione"* di impianti di cremazione asserviti alla stessa area e soprattutto allo stesso bacino demografico, lasciando invece *"scoperte"* altre zone pur se densamente popolate.

Si avverte come molto concreto il pericolo che in breve tempo si riproduca anche nel settore della cremazione il problema che si è manifestato negli anni recenti nel settore delle onoranze funebri, dove si è registrata una crescita del numero degli *"operatori"* del settore a fronte di una *"domanda"* che è ovviamente stabile, al di là di oscillazioni fisiologiche.

Nel caso della cremazione è vero che ci troviamo di fronte ad una pur importante crescita della scelta da parte dei cittadini di tale pratica, ma come detto non è difficile preventivare che ci si troverà nel breve periodo a confrontarsi con una stabilità nella *"domanda"*. La conseguenza sarà una riduzione del numero medio di cremazioni per impianto che determinerà difficoltà negli equilibri di gestione dei crematori.

Come evidenziato da più parti stiamo parlando di una realtà di *"economia"* molto particolare, dove è bene ricordare come un aumento del numero di crematori che gravitino su uno stesso bacino demografico non assicuri una riduzione dei costi ed un aumento del numero e della *"qualità"* dei servizi offerti.

In Italia già oggi si manifesta una riduzione del servizio di cremazione ad un livello *"basico"* nella maggior parte dei crematori, senza molta attenzione per alcuni momenti fondamentali di questa scelta come l'accoglienza della famiglia, la proposta di un rito di commiato, la consegna dell'urna cineraria come momento rituale importante. Per la verità in molti casi questa è stata una scelta di molti gestori che interpretano l'erogazione di questo servizio limitandosi alla cremazione del feretro senza una riflessione più ampia che coinvolga altri aspetti che a mio avviso ne costituiscono invece parte integrante. Ma tale scelta rischia di diventare una costrizione.

Risulta quindi fondamentale in primo luogo che i gestori degli impianti siano messi in condizione di operare in un contesto normativo che garantisca la remuneratività della gestione. Affinché ciò sia possibile servirebbe una corretta pianificazione in un settore caratterizzato da un *"mercato"* rigido, per preservarlo delle conseguenze negative per i margini di redditività degli impianti esistenti (e ovviamente anche per quelli di nuova installazione).

La programmazione dovrebbe però essere misurata alle effettive potenzialità del territorio e quindi anche i parametri previsti dovrebbero essere tarati in modo da rispondere effettivamente alle esigenze dei cittadini ma anche della corretta gestione economica degli impianti.

Le condizioni essenziali per l'installazione di un crematorio sono quelle sinteticamente evidenziate in precedenza e in parte previste nella 130.

Il bacino demografico di riferimento sufficiente deve essere valutato sia in base alla scelta della cremazione nell'area geografica specifica che alla densità di popolazione, in modo da garantire che ogni impianto possa potenzialmente effettuare circa 1.000 cremazioni per anno di salme. Quando si parla di un bacino demografico di riferimento deve sempre essere inteso come popolazione che potenzialmente (in quanto ciascuna famiglia è libera di scegliere un crematorio diverso da quello più vicino al luogo del decesso, qualora lo desiderasse) gravita su di esso.

Si deve considerare una distanza tra i crematori esistenti sul territorio valutando però la densità della popolazione residente nel territorio in oggetto, così

come la viabilità intesa come facilità nel raggiungere il crematorio.

La programmazione poi dovrebbe tenere conto anche di produrre una certa uniformità rispetto ai limiti per le emissioni in atmosfera (mentre oggi le province si comportano in modo diverso) almeno a livello regionale (anche se questa indicazione sarebbe più utile a livello nazionale), dare indicazioni su quelle che devono essere le caratteristiche base degli impianti tecnologici e degli ambienti di un crematorio e magari arrivare a dare indicazioni rispetto alle bare da utilizzare per la cremazione.

Una programmazione che garantisca un equilibrio economico è un passo fondamentale anche per poter “richiedere” ai gestori un salto di qualità attraverso l’erogazione di un servizio efficace ed efficiente ma soprattutto “trasparente” con l’adozione di una carta dei servizi, un codice etico del crematorio, una diffusione di informazioni chiare sulle modalità di e-

secuzione del servizio stesso, aspetti fondamentali per la creazione di un rapporto fiduciario con la comunità di riferimento.

Solo un equilibrio economico di gestione potrebbe rappresentare una base di partenza per consentire agli operatori del settore di provare finalmente a pensare il proprio compito come un “servizio etico” che, come ripetuto in varie occasioni, integri modalità operative rispettose e attente alla dignità del defunto ed al dolore dei congiunti e la tecnologia necessaria per la sua esecuzione.

() Direttore operativo Società per la Cremazione di Torino*