

Attualità **Il settore funerario come attività: il peso della tradizione e le componenti di mercato e concorrenza; i rapporti tra norme nazionali e regionali**

di Carmelo Passalacqua (*)

Intervento presentato in occasione del convegno 'Sefitdieci 2013 – Il futuro nel settore funerario: dal servizio all'impresa', organizzato da SEFIT FederUtility il 27 settembre 2013 a Roma.

Come si evince dal titolo, il mio intervento si articola sull'approfondimento di due aspetti: il settore funerario e le norme regionali, che possono sembrare a prima vista slegati ma che invece hanno un denominatore comune e cioè la necessità di avere delle norme chiare su come svolgere questo servizio.

Il tema che mi è stato assegnato nella prima parte potrebbe sembrare alquanto contraddittorio ed anche un po' provocatorio rispetto al titolo del convegno stesso, che prospetta il futuro del settore funerario con un passaggio, che sembrerebbe quasi obbligato, dal "servizio" all'"impresa", mentre io mi accingo a fare alcuni ragionamenti e a condividere alcune suggestioni che attengono alla centralità del servizio pubblico con risvolti di tipo sociale che caratterizzano tutto il settore funerario, a prescindere dalle divisioni più o meno pretestuose o di comodo circa le "attività istituzionali" e "quelle commerciali", distinzioni che attengono semmai alla sfera economica e, per conto mio, create su misura da quanti, in questi anni, hanno man mano cercato di demolire quelle gestioni pubbliche di servizi che destavano appetiti privati (anche quelle che funzionavano bene) in ossequio a quella logica dominante negli ultimi decenni di "privatizzare" gli utili e "socializzare" le perdite.

Io vi racconto di una piccola realtà, quasi di confine, Trento ed il Trentino (ma penso che il ragionamento, con le dovute distinzioni connesse alle pro-

prie peculiarità, possa essere esteso anche a Bolzano e Provincia), realtà che quindi, proprio per le ridotte dimensioni risulta poco significativa nello scenario del contesto nazionale, ma che però può aiutare far vedere la questione da un'altra angolatura, privilegiando, prima ancora delle ragioni economiche connesse, che rappresentano pur sempre un aspetto imprescindibile per la gestione di qualunque servizio, il punto di vista del cittadino-utente (e nel caso specifico dolente) e conseguentemente l'erogazione di un servizio di qualità secondo le modalità e gli usi diretto a soddisfare i bisogni e le istanze degli utenti, rappresenta la *mission*, senza ovviamente trascurare la compatibilità economica, necessaria e indispensabile, ma che non rappresenta e non dovrebbe rappresentare il fine ma il mezzo (lo scopo ultimo nella gestione di questo servizio non dovrebbe essere quello di fare utili, ma di soddisfare i bisogni degli utenti nel miglior modo possibile).

Nella nostra realtà il Comune da sempre, dopo l'avvento delle riforme napoleoniche che hanno sottratto la competenza alla chiesa per assegnarla alla società civile, si è occupato dell'evento morte in senso ampio e cioè non solamente della tenuta dei cimiteri e delle funzioni di polizia mortuaria che le vigenti normative assegnano ai Comuni, ma anche dell'organizzazione e dello svolgimento dei funerali: la morte per tradizione consolidata non rappresenta una questione individuale, ma ha una valenza sociale che investe tutta la comunità. Testimonianza

di ciò è data dall'attenzione rivolta dai cittadini ai cimiteri che non rappresentano, come spesso accade, esclusivamente il luogo di, passatemi il termine, "smaltimento" dei morti, ma viene vissuto quale luogo di riconoscimento ed identificazione della comunità locale e pertanto assume una grande importanza, a cui nessuno può e vuole rinunciare, la tenuta in ordine dei cimiteri salvaguardando il decoro e la sacralità che questi luoghi meritano.

Negli ultimi decenni le gestioni pubbliche dei servizi funebri hanno subito dei pesanti attacchi in termini di normative e procedure "ingessate" che hanno praticamente portato all'annientamento delle gestioni in economia diretta, con la trasformazione di quelle che sono resistite, in un primo momento in municipalizzate e dopo, stante anche i pesanti vincoli imposti a queste forme di gestione, in società di capitali a partecipazione pubblica.

Anche queste forme di gestioni non hanno avuto vita facile: prima è stata introdotta la questione dell'incompatibilità tra l'esercizio dell'attività funebre con quella cimiteriale (incompatibilità a ben vedere del tutto pretestuosa, introdotta solo per impedire al pubblico la gestione delle attività funebri, posto che invece le due attività risultano complementari e la loro gestione integrata consente sicuramente di erogare un servizio di qualità superiore). La difesa a questo attacco è stata la separazione societaria ovvero la creazione di due distinte società per la gestione separata delle attività cimiteriali da quelle funebri. Emerge poi successivamente che non è più sufficiente la separazione societaria per sanare la presunta incompatibilità essendo invece necessaria la separazione proprietaria che, per un ente pubblico come il Comune, proprietario del demanio cimiteriale, di fatto equivale ad abbandonare il ramo di attività funebre.

Le nuove norme di questi ultimi anni sulla gestione dei servizi pubblici locali, hanno dato il colpo di grazia rendendo di fatto impraticabile l'affidamento *in house*.

La logica di queste strategie va individuata nel tentativo di estromettere definitivamente la presenza pubblica in questo settore che erroneamente o pretestuosamente viene considerato, in termini di mercato, un servizio a rilevanza economica alla stregua di tanti altri e che pertanto va lasciato all'imprenditoria privata, dimenticando però i risvolti di tipo sociale riscontrabili in questo delicato settore.

Appare dopo abbastanza singolare il fatto che da un lato si sostenga l'incompatibilità da parte dei Comuni, gestori dei servizi cimiteriali, delle attività funebri (intendendosi per tali, l'organizzazione del

funerale la cessione di articoli funebri a partire dai cofani ed il trasporto) e dall'altro si imponga ai Comuni stessi di svolgere tale funzione dove non ci sono interessi economici (funerali a carico). Sembrerebbe quindi che non trattasi di incompatibilità di funzioni e che invece si è in presenza di una incompatibilità selettiva ovvero, in presenza di un interesse economico (nel gergo dove c'è il grasso che cola) il pubblico deve fare un passo indietro, mentre laddove c'è solo da perdere il Comune è obbligato a svolgere o direttamente o mediante affidamento tale servizio.

Nella nostra esperienza quotidiana noi possiamo constatare come alcuni servizi vengono gestiti sia in forma pubblica che privata senza la sussistenza di incompatibilità di alcun genere ed anzi con una sorta di integrazione tra pubblico e privato; a titolo meramente esemplificativo potremo citare per esempio la sanità dove gli ospedali pubblici convivono con le cliniche private (riconosciute ed accreditate) o la scuola dove le istituzioni private affiancano quelle pubbliche integrandosi a vicenda: sarebbe impensabile in questi settori ipotizzare delle presunte incompatibilità, sempre nell'ottica della tanto proclamata salvaguardia del mercato e tutela della concorrenza, quali per esempio limitare le prestazioni sanitarie pubbliche agli interventi di pronto soccorso e all'assistenza agli indigenti rendendo obbligatorio per gli altri il ricorso alla sanità privata o che nel settore della scuola si consentisse l'accesso al servizio pubblico solamente studenti appartenenti a fasce di reddito basse.

Ma non vorrei dilungarmi più di tanto su questi ragionamenti, ma soffermarmi invece su come viene erogato e come viene percepito il servizio svolto in forma integrata fra le varie funzioni.

Devo dire innanzitutto che nella nostra realtà sarebbe inimmaginabile e conseguentemente inaccettabile il differimento della sepoltura dal momento del funerale, come avviene invece nelle altre realtà dove soggetti diversi svolgono separatamente le due funzioni e dove di norma finito il funerale, il feretro viene sistemato nelle camere mortuarie (o stivato in qualche magazzino) in attesa della sepoltura da effettuarsi nei giorni seguenti; per tradizione consolidata da noi il funerale termina con la sepoltura: dopo la cerimonia, sia essa religiosa che laica, tutti i partecipanti accompagnano il feretro alla fossa o al loculo, rendendo l'ultimo saluto anche gestuale con la deposizione di un pugno di terra o di petali di rose; ciò è possibile perché lo stesso soggetto gestisce con lo stesso personale entrambe le funzioni calendarizzando al momento del funerale anche la successiva ed immediata sepoltura.

L'unico aspetto che al momento risente di una interruzione del cerimoniale è quello legato alla cremazione; come è noto fra gli associati la città di Trento che fa registrare circa il 40% delle cremazioni e su scala provinciale il 30% (che in termini numerici corrispondono a circa 400 cremazioni per la città e a 1.300 su scala provinciale), per una serie di vicissitudini di natura politica e giudiziaria, che in questa sede non è necessario approfondire, non dispone ancora di un impianto di cremazione nonostante i primi progetti risalgano ad oltre 15 anni fa, e pertanto risulta necessario avvalersi di un impianto fuori regione. Al momento il Comune di Trento utilizza il crematorio di Mantova, che pur rispettando i tempi concordati per la consegna delle ceneri non può far venir meno l'interruzione del cerimoniale posticipando la consegna o la tumulazione delle ceneri di quasi una settimana dal funerale, senza contare poi che gli oltre 100 chilometri di distanza che separano Trento dalla sede dell'impianto fanno sì che quasi nella totalità dei casi il defunto affronta l'ultimo viaggio senza alcun accompagnamento ed entra nella sala tecnologica in forma anonima (salvo l'identificazione sul cofano) senza ricevere neanche un ultimo saluto: e questo è un grande dolore per i cittadini di Trento. Adesso che l'*iter* per la realizzazione dell'impianto sembra finalmente spianato e che nel giro di un paio d'anni la città potrà usufruire di questa indispensabile opera che verrà gestita tramite i servizi funerari in economia diretta ed in forma integrata con le altre funzioni, l'amministrazione comunale ha già attivato un tavolo di concertazione aperto a tutte le componenti della società civile, finalizzato a coadiuvare l'amministrazione comunale tramite suggerimenti e proposte nella messa a punto di procedure e cerimoniali condivisi e rispettosi delle varie componenti presenti nella comunità, dichiarando fin da subito l'intenzione di recuperare l'unitarietà del cerimoniale, procedendo alla cremazione subito dopo il funerale e quindi a seguire la consegna delle ceneri o la tumulazione, il tutto entro tre ore dall'inizio del funerale; e si badi bene questa procedura non riguarda "le urgenze" come qualcuno ha cercato di fare con maggiorazione di tariffa, ma un servizio standard per tutti i residenti in città e per quanto compatibile anche dei Comuni limitrofi. Con due macchine operative le simulazioni ci portano ad ipotizzare fino ad un massimo di otto funerali al giorno con cremazione al seguito. Questa ipotesi è percorribile solamente perché è lo stesso soggetto che gestisce le varie funzioni, dal calendario dei funerali, alla programmazione dell'impianto, alla gestione della tumulazione. Tutti possono comprendere che la cosa non è praticabile ma non è neanche immaginabile

nei casi in cui sono tre soggetti diversi che gestiscono le varie fasi (funerale, cremazione e tumulazione). Pertanto se noi guardiamo questi aspetti dal punto di vista dei cittadini, emergono chiaramente gli indubbi vantaggi che una gestione integrata delle funzioni comporta, oltre ai vantaggi di tipo economico legati all'assenza di ogni scopo di lucro da parte del Comune; se la cosa come invece si è soliti affrontare, viene vista dal punto di vista del cosiddetto mercato, ecco allora che emergono delle presunte incompatibilità legate più che altro alla sottrazione di risorse all'imprenditoria privata; eppure la gestione in forma integrata, sempreché il modello organizzativo sia improntato a criteri di efficienza, oltre a consentire al cittadino di usufruire di tariffe sicuramente più basse di quelle praticate da altri operatori, consente al Comune tramite economie di scala realizzate con l'utilizzo dello stesso personale per le varie funzioni di chiudere la gestione funeraria in pareggio, andando a coprire anche le operazioni non soggette a tariffa e la manutenzione dei cimiteri senza aggravio per il bilancio comunale.

Vorrei chiudere questa prima parte del mio intervento ribadendo che quello che ho presentato riguarda una piccola realtà ed è il frutto di antiche tradizioni, e quindi sono consapevole che non si presta ad emulazioni o ad esportazioni, ma sicuramente rappresenta un punto di vista diverso dando il giusto valore allo spirito di servizio che molto spesso risulta invece immolato sull'altare del profitto. Allora il senso del mio intervento è quasi una sorta d'invito a tutti i gestori pubblici di questo delicato servizio di non trascurare mai il punto di vista del cittadino e di cercare di salvaguardare quelle gestioni pubbliche "virtuose" che rappresentano delle eccellenze del settore e che forniscono dei servizi di qualità (ricordo in proposito che il Comune di Trento da circa dieci anni dispone di una carta dei servizi funerari, da diverso tempo ha allestito un sito dedicato contenente tutte le informazioni necessarie per accedere ai servizi ivi compresi i costi di prodotti e operazioni, da quattro anni ha ottenuto la certificazione di qualità ISO 9001:2008 sia per quanto riguarda il funebre che il cimiteriale e periodicamente, ogni tre anni, effettua una indagine di *customer* che ha sempre dato ottimi risultati anche sul modello organizzativo di gestione integrata che ha raccolto circa il 99% dei consensi da parte degli intervistati).

E allora penso che non debba essere buttato al vento questo patrimonio di tradizione, esperienza e professionalità in nome di un mercato evoluto che ha messo quasi al bando le gestioni in economia diretta e a discapito dei cittadini; io penso che se c'è anco-

ra qualche Comune che non vuole abbandonare i propri cittadini nel momento della morte, ma vuole continuare ad offrire, come da tradizione, l'ultimo servizio, deve poterlo fare, specie se non rappresenta un costo per la comunità; auspico quindi che le nuove norme che tutti invociamo da tempo cerchino di salvaguardare queste realtà.

La seconda parte del mio intervento riguarda il rapporto tra la normativa nazionale e le varie e numerose norme regionali intervenute in quest'ultimi anni. L'argomento era stato già oggetto di approfondimento in occasione dell'edizione dello scorso anno di Sefidieci, nel corso del quale erano state evidenziate le difficoltà operative ed interpretative dovute alla presenza di norme di rango locale diverse l'una dall'altra, ma che hanno tutte (o quasi) la pretesa o presunzione di una applicazione su tutto il territorio nazionale. Posto che, a distanza di un anno, nulla è cambiato e che pertanto restano sempre valide le osservazioni e le considerazioni fatte lo scorso anno, in questa sede non è mia intenzione riproporre le argomentazioni dello scorso anno, ma mi limiterò ad apportare ulteriori spunti di riflessione.

Va necessariamente ricordato come il proliferare in questa materia della normativa regionale nasce dalla riforma costituzionale che ha attribuito alle regioni la competenza in materia di sanità, in virtù di questo passaggio di competenze la Legge 130/2001, definita come legge di principi, e che ha effettivamente introdotto nel nostro ordinamento giuridico alcuni istituti prima inesistenti, quali l'affidamento delle ceneri e la dispersione, che anzi nel previgente ordinamento rappresentavano un violazione delle norme penale, non ha avuto il seguito che si proponeva ovvero la modifica del D.P.R. 285/90 secondo i principi in essa enunciati e quindi con una disciplina di dettaglio dei nuovi istituti omogenea ed unitaria su tutto il territorio nazionale; in questa logica veniva legittimamente previsto che i provvedimenti autorizzativi per la dispersione e l'affidamento delle ceneri fossero adottati, analogamente al permesso di seppellimento e all'autorizzazione alla cremazione, dall'ufficiale di stato civile del Comune di decesso (si ricorda al riguardo che sulla materia dello stato civile esiste in base all'art 117 punto i della costituzione una competenza esclusiva dello stato); ma non essendo poi intervenuto, nei termini previsti il provvedimento statale di modifica del D.P.R. 285/90, sono subentrate le normative regionali che con una singolare tecnica legislativa hanno praticamente ricopiato i principi della legge nazionale riportandoli tali e quali nelle disposizioni loca-

li, dimenticando però i limiti di competenza territoriale della legislazione regionale, le competenze esclusive dello stato ecc.; ed ecco allora che molte regioni pongono determinati adempimenti a carico di ufficiali di stato civile (incompetenza per materia) di altre regioni (incompetenza per territorio). Ho già avuto modo di osservare come la maggior parte di tale legislazione, ancorché non impugnata, risulta sostanzialmente illegittima nelle parti in cui si danno nuovi oneri a carico degli ufficiali di stato civile e nelle parti in cui si travalicano i limiti regionali pretendendo prestazioni o adempimenti da parte di altre regioni in virtù di una propria legge regionale. Le conseguenze a livello operativo, soprattutto quando la pratica esce dai limiti regionali (come dice qualcuno non è vero che i morti stanno fermi, ma si spostano continuamente) sono piuttosto pesanti: accade infatti che ufficiali di stato civile di determinate regioni pretendono in base al dettato della propria legge regionale che l'autorizzazione alla dispersione venga rilasciata dal Comune di decesso, anche se appartiene ad una regione in cui l'istituto non ha ancora una disciplina legislativa e pertanto la richiesta autorizzazione si configurerebbe come una violazione al codice penale o che autorizzino l'affidamento familiare in abitazione in un Comune di altra regione dove magari esiste una disciplina diversa; il tutto a discapito del cittadino che si trova ad affrontare, per far valere i propri diritti, estenuanti contenziosi con la pubblica amministrazione, a volte anche in sede giudiziaria, per questioni che ineriscono la sfera dei diritti squisitamente personali.

Mi sembra a questo punto doveroso fare una piccola osservazione. La potestà legislativa si compone di due momenti: la decisione politica su cosa legiferare che spetta all'organo legislativo competente e la stesura tecnica che dovrebbe essere fatta a regola d'arte da parte di tecnici preparati che all'occorrenza ascoltino gli "addetti ai lavori"; si deve però prendere atto come non sempre la decisione politica risulti lineare e coerente riscontrandosi spesso dei "corpi estranei" introdotti magari all'ultimo momento da qualche spinta lobbistica, e non sempre nella stesura tecnica si riscontra quella attenzione e precisione che invece sarebbe necessaria: non è infrequente prendere atto di palesi contraddizioni, sbavature, aspetti poco chiari e di difficile e dubbia applicazioni e financo di aspetti che destano ilarità (possibilità di dispersione in mare da parte di una regione non bagnata dal mare, conservazione delle ceneri mediante interrimento purché in urna biodegradabile; processo di sublimazione nei loculi aerei); anche le *new entry* nella normativa regionale

non smentiscono queste caratteristiche; si veda al riguardo (una per tutte) la recente normativa della provincia autonoma di Bolzano che presenta dal punto di vista della stesura tecnica palesi ed evidenti contraddizioni che rendono la norma in alcuni passaggi di difficile e dubbia interpretazione. Anche nel merito ci sono delle previsioni che si discostano, non si sa se volutamente o per errore, perfino dai principi della L. 130/2001; mi riferisco in particolare all'“affidamento familiare” introdotto nell'ordinamento giuridico italiano per l'appunto dalla L. 130/2001, ma che in provincia di Bolzano si è “evoluto” in una sorta di affidamento “personale” (*“qualunque persona, ente o associazione, scelta liberamente dal defunto o da chi può manifestarne la volontà può essere soggetto affidatario dell'urna cineraria”* così recita il primo comma dell'art 8 della legge); e qui ci si trova di fronte non ad una questione di termini, ma di sostanza; forse neanche lo stesso legislatore si è reso conto della portata di questa previsione né degli scenari che si potrebbero verificare; magari voleva solamente risolvere il problema delle coppie di fatto e cioè di chi giuridicamente non è “familiare” e quindi ha ritenuto di non utilizzare il termine “familiare” ma parlare genericamente di “affidatario” non pensando minimamente alla portata di tale previsione.

Non manca poi anche qualche aspetto grottesco e ne cito solo uno alla stregua di quello della sublimazione “se non addirittura meglio” e che io ho definito quello “del morto che parla”. Siamo nel campo dell'autorizzazione alla cremazione. Tutti sappiamo che il rilascio di tale autorizzazione è subordinato a due presupposti: certificato medico attestante che la morte non sia causata da reati ovvero dal nulla osta della procura e dalla manifestazione di volontà del *de cuius*. In merito a questo aspetto le varie norme a partire dal D.P.R. 285/90 alla L. 130/01 hanno individuato una gerarchia piuttosto costante (leggermente modificata dalla L. 130/01 solo nella parte che riguarda i parenti dello stesso grado prevedendone la maggioranza anziché la totalità) che prevede *in primis* la volontà testamentaria del defunto e, a seguire quella manifestata dai parenti e quindi l'iscrizione alla Socrem o ad altre associazioni con identico fine. Orbene l'art 3 del regolamento della provincia di Bolzano, stravolge questa gerarchia introducendo addirittura al primo posto una nuova e singolare modalità di acquisizione della manifestazione di volontà e cioè quella espressa direttamente

dal defunto. Ci si domanderà come farà il defunto ad esprimere questa volontà visto che per l'appunto è “defunto”. La risposta giustificativa che possiamo tutti dare benevolmente è quella che l'articolo è stato scritto male e che con questa dicitura si intendeva il testamento. E qui come si suol dire casca l'asino perché l'articolo recita dopo che in mancanza (della volontà espressa, che dalla lettura sembrerebbe quindi essere espressa contestualmente), secondo altre modalità di cui la prima è proprio il testamento e, a seguire, con un ordine diverso, l'iscrizione ad enti e la volontà dei parenti. A questo punto sorge spontanea una domanda: ma se il testamento viene in subordine, come si fa ad acquisire la volontà espressa del defunto, forse mediante seduta spiritica? E forse ci sarà anche qualche ligio ufficiale di stato civile che nella stesura dell'autorizzazione darà atto nelle premesse che non è riuscito ad avere la manifestazione espressa del defunto e pertanto si avvale della seconda modalità e cioè del testamento.

A scanso di qualsiasi equivoco vorrei precisare che questo mio intervento, che potrebbe sembrare ingeneroso, non vuole assolutamente demonizzare la legislazione regionale alla quale invece gli operatori ed i cittadini devono essere grati avendo consentito l'applicazione dei nuovi istituti previsti dalla più volte citata L. 130/2001 ed in definitiva l'esercizio di nuovi diritti per i cittadini, ma vuole evidenziare come la persistente latitanza da parte della normativa centrale, in assenza di una norma quadro di riferimento, abbia dato carta bianca alle regioni per legiferare a 360 gradi con le conseguenze testé illustrate.

Pertanto, e concludo, per il rispetto dei diritti dei cittadini e nel contempo per dare certezze agli operatori, non possiamo che auspicare che quanto prima possa essere operativa una normativa chiara ed omogenea su tutto il territorio nazionale. Spero che la strategia messa in atto dall'associazione di puntare su provvedimenti separati possa finalmente dare i frutti desiderati.

(*) *Responsabile dei Servizi Funerari del Comune di Trento*