

## **I servizi funerari nei grandi Comuni tra efficienza, solidarietà e mercato.**

di A. Lolli\*

Intervento al Seminario "Esternalizzazione dei servizi funerari. Aspetti normativi, contabili, fiscali. Opportunità della trasformazione di gestione", svoltosi a Roma l'11.06.96 ed organizzato da "SEFIT-Federgasacqua e CISPEL.

Una grande sfida attende lo Stato e gli Enti Locali: i servizi pubblici dovranno essere gestiti coniugando efficienza con solidarietà qualità con economia dei costi, istituzione e mercato.

È un traguardo difficile, ma che deve essere raggiunto. Troppo forte è infatti nel Paese la protesta verso uno Stato esteso ed inefficiente che grava sulle spalle dei cittadini. Altrimenti, cessata l'euforia elettorale quando, sia a livello centrale che locale, dovranno essere attuate iniziative di risanamento dei conti senza aggravamento della pressione tributaria, vi sarà il rischio del ridimensionamento del ruolo pubblico, senza discriminare fra ciò che è doveroso sviluppare, mantenere e ciò su cui è giusto arretrare.

Troppo scintillante è l'illusione che il privato e la concorrenza, da soli, possano risolvere ogni male. Certo, da taluni, questo viene detto per criticare la generalità dell'apparato pubblico. Ma come non vedere nel consenso avuto da questo slogan anche una forma di protesta di fronte a servizi, in specie diretti alla persona, per i quali l'istituzione, pur spendendo molto, si è in certo modo ritirata in un orizzonte di erogazione esclusivamente burocratico.

Tra le realtà pubbliche per le quali sembra valere questa critica i servizi funebri e cimiteriali sono sicuramente ai primi posti. Non a caso si è registrata in questi ultimi tempi una preoccupante offensiva del mondo dell'imprenditoria funebre privata che preme per una totale privatizzazione delle attività di onoranze funebri e per una riduzione delle competenze pubbliche in materia di trasporti e di gestione dei cimiteri.

Il mercato del "caro estinto" è un comparto economico che fattura ogni anno oltre 4.000 miliardi. Si tratta di settore dove, accanto a realtà imprenditoriali affermate, si esplicita l'azione di micro-imprese che ricavano consistenti guadagni non solo perché, secondo una corrente immagine approfittano dei momenti di dolore e di turbamento delle famiglie, ma soprattutto in quanto esse assumono un ruolo surrogatorio di enti troppo spesso disattenti e lontani dai bisogni; sostituiti, in una parola, di uno Stato che è già minimo e che vorrebbero vedere del tutto assente.

Sbaglieremmo a considerare queste attività come accessorie, trascurabili, non strategiche e facilmente cedibili ai privati. Tutti i sondaggi recentemente svolti da enti pubblici o da privati hanno messo in evidenza una mappa di bisogni e aspettative che si discosta fortemente dalla rappresentazione di una società moderna senza ricordi e sentimenti e che si disinteressa del lutto. La grande facilità con cui gli intervistati affrontano domande anche molto crude, il fatto che in famiglia si parla di quanti ci hanno lasciato, l'ammissione frequente di timori relativi alla morte, richiedono una formulazione più attenta dei concetti di qualità della vita e di solitudine urbana.

Il dolore e la separazione non sono temi marginali: si calcola che ogni anno almeno un decimo degli italiani partecipa a riti funebri ed è coinvolto in un lutto. Si tratta di un problema imponente, che tenderà ad aumentare in relazione al progressivo invecchiamento della popolazione.

In questi momenti si genera un fortissimo disagio sociale prodotto dalla inadeguatezza degli attuali modelli di funzionamento dei servizi pubblici i quali, più che rispondere alle naturali esigenze di manifestazione del cordoglio espresse dalle famiglie, finiscono per segmentare quello che dovrebbe essere un processo continuo (che va dagli ultimi istanti di vita alla sepoltura di una persona cara) in una serie oscura di necessità burocratiche, di intoppi, di conflitti, di vincoli, di tempi di attesa sconnessi da qualunque pratica o contesto rituale, nei quali coloro che sono accanto al defunto vengono lasciati soli e senza indicazioni che possano rassicurarli e guidarli.

In passato sono stati anche commessi errori nella pianificazione urbanistica dei cimiteri e nelle modalità di concessione delle tombe, cosa che oggi comporta una sostanziale riduzione dell'area disponibile per le sepolture, l'utilizzo di ingenti risorse per ampliamento delle aree cimiteriali e,

infine, una situazione di crescente ingestibilità almeno con i modelli tradizionali di organizzazione pubblica, delle aree cimiteriali. L'insufficienza delle disponibilità di sepolture sta già provocando gravissimi problemi con la saturazione di strutture anche in città importanti.

Un ulteriore elemento di preoccupazione è dato dal possibile impatto ambientale causato dalle crescenti necessità di smaltimento dei rifiuti speciali derivanti dalle operazioni cimiteriali. Allo stesso modo l'espansione della richiesta di cremazione di salme e di resti mortali, in relazione alla localizzazione dei crematori, comporterà una attenta valutazione dei bacini di utenza ottimali e delle normative sulle caratteristiche costruttive degli impianti e sui sistemi anti-inquinamento.

Le risposte dei Comuni, enti ai quali storicamente erano stati demandati i compiti di polizia mortuaria, sono state finora in gran parte insufficienti. La gestione in economia diretta dei servizi non ha più le condizioni esterne (leggi sulla finanza locale e sull'assunzione del personale), ma anche interne (maggiore difficoltà gestionale) per fornire servizi adeguati alle esigenze. Inoltre l'attuale capacità di controllo dei processi, conosciuti soprattutto dal punto di vista qualitativo ma scarsamente da quello quantitativo ed economico, rischia, se non si interviene con adeguati correttivi, di far avvistare il servizio funerario comunale in una crisi economica nel medio-lungo termine, soprattutto in campo cimiteriale.

Relativamente inutili si sono dimostrate le tradizionali misure di calmiera imposte al mercato delle onoranze funebri (servizi gratuiti o a prezzo politico). Sono invece la corretta gestione dei fattori produttivi, l'attenzione alla qualità delle prestazioni pubbliche, l'eliminazione degli impacci burocratici per le autorizzazioni di stato civile e di polizia mortuaria le misure che più concretamente contribuiscono al rallentamento dei prezzi del mercato privato, in quanto sono elementi che fanno diminuire i costi dell'intermediazione tra l'istituzione e le famiglie operata dalle imprese funebri.

Si tratta quindi di recuperare all'ente pubblico un ruolo effettivo di vigilanza e controllo sul settore dei funerali e dei cimiteri, ruolo che non può essere disgiunto dalla gestione dei fatti funerari e cimiteriali da svolgere attraverso modelli imprenditoriali (azienda speciale municipale e consortile, SPA maggioritaria) realmente capaci di confrontarsi con l'iniziativa privata. E per far questo occorre muovere dalle esperienze consolidate di vari Comuni nei quali già si opera con azienda speciale e confrontare le ipotesi in corso o allo studio di importanti iniziative di esternalizzazione di servizi funerari nei grandi comuni.

Da qui l'esigenza che questa tensione non si attenui, che il lavoro fin qui svolto non venga disperso. Occorre rilanciare un'iniziativa pubblica nel settore che - entro un quadro nel quale non vengono richiesti ulteriori stanziamenti, ma leggi e normative chiare e razionali - muova verso l'obiettivo di portare ad uno stesso tavolo gli interlocutori, tecnici e politici in un convegno da effettuare nell'ottobre di quest'anno per lanciare con forza all'esterno le nostre idee.

È ormai patrimonio comune che il Codice di comportamento per le imprese di pompe funebri sia da modificare, operando un passaggio dalle adesioni volontaristiche a quelle obbligatorie, con un organo super partes con chiari poteri sanzionatori.

Già fin d'ora si può studiare la percorribilità di introdurre la carta dei servizi per le imprese funebri e per i servizi cimiteriali.

L'obiettivo ultimo è quello della regolamentazione del settore funerario con legge speciale.

Il salto di qualità sta nel passaggio dall'attuale testo del p.d.l. sulla regolamentazione dell'attività di impresa funebre, presentato nella passata legislatura a prima firma dell'on.le Rebecchi, ad un nuovo testo che estende l'ambito di azione all'intero comparto funerario (funebre e cimiteriale), dove stabilire regole chiare, prevedere un'Authority che vigili, con chiari poteri sanzionatori ed un sistema di prezzi al pubblico soggetti a vigilanza.

Il Regolamento di polizia mortuaria nazionale vigente è inadeguato ai tempi attuali.

Nell'ottobre passato, al convegno di Roma, il Direttore del Servizio Cimiteri del Ministero della Sanità intervenuto su delega del Ministro Guzzanti, ha esposto non solo la disponibilità a modificare il testo attuale, ma pure gli orientamenti principali per le modifiche. Si ha ragione di credere che nel corso del 1996 matureranno le condizioni per l'avvio concreto della procedura di modifica del Regolamento con l'invio del nuovo testo al Consiglio Superiore di Sanità. La nostra azione di stimolo e sollecitazione sarà continua.

In campo gestionale l'azione federale e confederale è stata principalmente orientata a favorire la trasformazione delle gestioni in campo funebre e cimiteriale, specie nelle maggiori città verso modelli imprenditoriali più efficaci, come le aziende speciali o le SPA a partecipazione locale,

laddove permanga la scelta di gestione pubblica o a delineare, nei casi di privatizzazione, gli ambiti e gli strumenti più opportuni, a garanzia di EE.LL. e cittadini.

In Italia, in poco più di 40 anni, si è ribaltata la tipologia dominante di sepoltura: mentre negli anni '50 solo 1 sepoltura su 4 era in loculo o tomba, ora sono invece 3 su 4, con sempre maggiori carenze nell'offerta di posti salma costruiti dai Comuni per far fronte alle richieste dei cittadini.

Le grandi necessità immobiliari, unite a quelle di impianti tecnologici (crematori, inceneritori, ecc.) richiedono un sempre maggior carattere imprenditoriale per la costruzione, l'ampliamento e la gestione dei cimiteri e quindi la necessità di utilizzare forme gestionali, per le città più popolate, diverse dal tradizionale strumento della gestione in economia diretta.

L'iter del Regolamento di polizia mortuaria, DPR 10/9/1990 n. 285, è stato tale (il parere preventivo del Consiglio di Stato è del 22/3/1990) da non consentire gli opportuni raccordi con la legge 8/6/1990, n. 142, di riforma delle autonomie locali, togliendo per questo settore la possibilità di scelta fra le forme gestionali previste dall'art. 22.

Difatti il capo XVIII del DPR 285/90 prevede che il Comune possa concedere sepolture solo direttamente o attraverso enti diffusi in varie zone del Paese (confraternite, congreghe o similari) e non attraverso l'azienda speciale, ente strumentale dell'ente locale, le società a prevalente capitale pubblico locale o, a mezzo di consorzio di cui all'art. 25 della stessa legge 142/90, i cosiddetti "soggetti gestori".

Si è così reso necessario giungere ad un chiarimento sulla normativa applicabile alle trasformazioni di gestione in campo funebre e cimiteriale, concretizzatosi con la definizione, unitamente alla CISPEL, di un articolato presentato come emendamento in sede di conversione in legge del D.L. 444/95 e poi, con alcune modifiche, al D.L. 32/96.

L'emendamento, approvato in commissione al Senato, non è stato inserito da parte del Governo nella reiterazione del D.L. e, con la riduzione dell'attività del Parlamento per la fine anticipata della Legislatura, non si sono potuti attivare gli strumenti capaci di sensibilizzare opportunamente il legislatore su questi temi. Cosicché si nutre la fondata speranza di utilizzare, con il nuovo Parlamento, un altro vettore legislativo per favorirne la veloce approvazione.

Nel frattempo si è coinvolta pure l'ANCI, favorevole all'iniziativa, con cui è stato ancora migliorato il testo dell'emendamento, che dà concretamente la possibilità ai Comuni che intendono farlo di utilizzare nuovi strumenti gestionali per i cimiteri, traslando in capo ai "soggetti gestori" competenze specifiche che ora la legge attribuisce al Comune.

Si tratta della possibilità di effettuare direttamente da parte del "soggetto gestore" la concessione di aree e sepolture cimiteriali a terzi, su un bene patrimoniale avente le caratteristiche demaniali (per effetto dell'art. 824 Cod. civ.).

Infine si ritiene di intervenire sul Ministero delle Finanze per inserire in campo IVA le attività funebri e di cremazione, con aliquota ridotta, sulla base degli orientamenti UE, nonché aumentare il plafond di detraibilità ai fini IRPEF.

Come alcuni di Voi ricorderanno, perché presenti, circa due anni fa, esattamente il 26/5/94, Federgasacqua organizzava il primo incontro fra città metropolitane per analizzare i problemi del settore funebre e cimiteriale.

In questo tempo abbiamo lavorato per dare risposte concrete alle questioni poste, per supportare adeguatamente gli associati.

Con la giornata odierna intendiamo approfondire le questioni gestionali, normative, contrattuali e fiscali che si affrontano nelle trasformazioni di gestione, con particolare riferimento ai grandi Comuni. È nostra intenzione continuare ad operare affinché il quadro legislativo e la diffusione delle conoscenze in questo campo permettano agli amministratori degli EE.LL. di avere gli strumenti per operare le scelte più consone ad ogni situazione territoriale.

Ci auguriamo di raccogliere suggerimenti e osservazioni, ma soprattutto di contribuire a consolidare i processi di trasformazione di gestione in atto, allo studio o ad avviare una riflessione in proposito.

Starà in ognuno di Voi veicolare nelle singole amministrazioni i contenuti di questo incontro, che mi auguro possa essere proficuo.