

Sefitdieci '98

di Antonio Dieni (*)

Il 10 dicembre scorso si è svolto a Roma, presso la sede della Cispel, un forum di approfondimento organizzato dalla Sefit sul settore funerario e sulle prospettive aperte dalla evoluzione normativa nei servizi pubblici locali.

All'incontro hanno preso parte rappresentanti di circa ottanta fra Comuni e Aziende pubbliche gestori del funebre e del cimiteriale e di una ventina di Aziende Usl.

Come già per il Sefit 10 del 1997, dopo le relazioni iniziali i lavori sono proseguiti con una discussione aperta dove gli intervenuti hanno avuto la possibilità di illustrare problemi, quesiti, idee e proposte organizzative che sono state confrontate con il contributo degli esperti presenti.

Il forum ha inizio con una relazione di Daniele Fogli, responsabile tecnico della Sefit, che illustra le principali direttrici di innovazione della normativa attualmente in esame in sede ministeriale e le linee di tendenza che stanno emergendo nello scenario nazionale del settore funebre caratterizzato, nella seconda metà dell'anno '98, da una accresciuta conflittualità tra comuni e imprese per il controllo del trasporto funebre. In diverse realtà locali le imprese funebri per eliminare la privativa pubblica hanno presentato ricorsi al TAR prendendo a fondamento il recente parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che invitava il Ministero della Sanità ad eliminare il monopolio pubblico in materia di esecuzione dei trasporti e, secondo taluni, di fissazione delle tariffe. Su questo la Sefit si è già espressa nei termini di non considerare vincolante il parere e di rinviare la questione al nuovo DPR che è in corso di elaborazione (vedi circolare Federgasacqua n. 3942 del 7 agosto 1998), con necessità che tale innovazione avvenga con leggi di pari rango. L'orientamento di non immediata validità del parere dell'Antitrust ha avuto il primo conforto dal recentissimo diniego del TAR Emilia Romagna alla richiesta di sospensiva avanzata contro una delibera del comune di Forlì in materia di gestione in privativa del trasporto funebre. Accanto a questa "offensiva" nazionale si registra anche una aumentata pressione da parte di imprese di pompe funebri (specie nei piccoli comuni) per acquisire attività collaterali al funebre con invasioni nel campo cimiteriale.

Si tratta quindi di fenomeni preoccupanti e che non vanno trascurati considerandoli circoscritti a singole realtà specie in un momento nel quale tutto il fronte dei servizi pubblici locali è in movimento. Sarebbe infatti pericoloso illudersi che possa durare per sempre l'attuale situazione di riserva di legge sulla attività comunale. Da questi sintomi di cambiamento dello scenario, gli enti locali hanno invece l'opportunità di cogliere l'aurora di una trasformazione più estesa che si sta apparecchiando su tutto il settore funerario, e rinnovare così le loro strategie, con una maggiore flessibilità della loro offerta di servizi ed una migliore razionalità delle forme di gestione e delle politiche dei costi.

Certo è ancora necessario usare lo strumento della imposizione tributaria, e Sefit chiede che, anche nel caso venga abolito *ex lege* (e non con un semplice parere), il monopolio sul trasporto funebre, sia data ai comuni la possibilità di riscuotere alcuni diritti fissi per coprire costi di servizi istituzionali (trasporti gratuiti, servizi obitoriali, ecc.), evitando così di cadere nel circolo perverso di calo di risorse, calo di qualità dei servizi e quindi inefficienza che giustifica la necessità di privatizzare. Tuttavia è assolutamente prioritario, per evitare pericolosi "vuoti normativi" giungere alla regolamentazione dell'attività funebre in modo che imprese private e gestori pubblici agiscano su un piano di trasparenza in un contesto competitivo non distorto e che vengano messi in atto per le famiglie meccanismi di tutela rispetto a rapporti commerciali che li vedono come parte contrattualmente "debole".

Sul fronte delle gestioni pubbliche si segnala con soddisfazione la crescita del numero delle trasformazioni di gestione dalla tradizione forma in economia. In alcuni comuni i servizi funebri e cimiteriali sono stati accorpati ad aziende speciali che già gestivano servizi pubblici e in qualche caso si sta facendo già strada la possibilità di gestioni con S.p.A..

Più in particolare, poi, si iniziano a vedere, nel cambiamento delle procedure e nell'utilizzo macchinari ed attrezzature specifiche, i primi risultati della applicazione della normativa di

sicurezza ai cimiteri e al funebre, anche se un grande salto potrà essere compiuto in sede di regolamento nazionale individuando metodiche e materiali più sicuri e facilmente movimentabili.

Occorre potenziare invece il fronte delle relazioni, operative e di comunicazione istituzionale, con le Aziende USL e Ospedaliere, anche al fine di scongiurare che processi di contenimento dei costi indeboliscano ruoli di controllo e di garanzia (accertamento dell'identità del cadavere, salvaguardia in caso di malattie infettive, ecc.) che sono obiettivi essenziali di tutela della igiene e salute collettiva, posti a fondamento della polizia mortuaria, da perseguire con sforzi coordinati da parte delle amministrazioni comunali e di quelle sanitarie. Sotto questo profilo non può che essere vista che con piacere la presenza a Sefit 10 di molte USL, una presenza che sarebbe utile consolidare anche con l'attivazione in sede di Commissione Nazionale di uno specifico gruppo di lavoro a composizione paritetica.

Intervengono successivamente Salvetti (Verona) che illustra le principali ricadute in termini di modificazione dei protocolli operativi a seguito della emanazione della Circolare Min. Sanità. 10 del 31 luglio 1998, sul trattamento dei resti mortali rinvenuti a seguito di esumazione ed estumulazione, approfondendo anche i contenuti della circolare Federgasacqua n. 3945 del 1 settembre 1998, e Dieni (Torino) che espone l'intervento previsto di Sereno Scolaro (Thiene) sul nuovo ordinamento di Stato Civile in corso di elaborazione (vedi articolo in questo stesso numero). Prende poi la parola Costantini (Venezia) per una panoramica dello "stato dell'arte" in materia di definizione e trattamento dei rifiuti cimiteriali (vedi articolo in questo stesso numero).

Con i contributi introduttivi, l'orizzonte dei problemi in atto nel settore funebre viene così delineato e su questo scenario si apre una discussione da parte di molti. È soprattutto la prospettiva di una eliminazione a breve della privativa del trasporto funebre che polarizza l'attenzione. Parecchi comuni, nei quali le amministrazioni sono fortemente impegnate sulla gestione del settore funerario, esprimono con vivacità una posizione di difesa delle valenze sociali dei servizi funebri e cimiteriali.

E così, Lariccia (Grosseto) si pronuncia contro l'abolizione della privativa sul trasporto funebre, soprattutto se questa viene utilizzata dall'ente per assicurare un buon livello di servizio. La sua è, infatti, una gestione in economia che "va bene", che si impegna a informare preventivamente i cittadini delle cose da fare in occasione del decesso. A suo giudizio è necessario dare alle amministrazioni più strumenti alle amministrazioni per potenziare, anche in via informatica, i rapporti istituzionali per il rilascio delle documentazioni, per gestire meglio le aree cimiteriali mediante il recupero delle concessioni perpetue, la cremazione inconsunti e la creazione di una banca dati della anagrafe e del catasto cimiteriale.

Anche Cuoiani (Legnano) non vede con favore la eliminazione della privativa: chi metterà poi il personale, quando buona parte di quello dei privati oggi è fuori regola? Chiede inoltre una migliore determinazione dei rifiuti cimiteriali, lamentando la posizione della Regione Lombardia che si ostina a considerare pericolosi i rifiuti provenienti da esumazione ed estumulazione.

Dello stesso avviso sulla privativa è Coppola (Rimini), per il quale occorre difendere a tutti i costi le attività che producono diritti per i comuni, in modo da utilizzare i proventi per dare servizi funebri gratuiti. Nel suo intervento pone inoltre l'accento su atteggiamenti astratti e burocratici da parte delle ASL che vengono chiamati ad attività amministrative che aggravano il procedimento essendo in molti casi un duplicato delle funzioni del medico curante (ad es. certificazione necroscopica oppure autentica della firma da parte del coordinatore sanitario di certificati rilasciati per cremazione) oppure dismettono ruoli di garanzia sanitaria, come quelli in occasione della partenza del funerale (punto 9.7 della Circolare 24) affidandole alle Imprese di Onoranze funebri che così assumono contemporaneamente il ruolo di controllore e controllato ⁽¹⁾. A suo giudizio occorre incidere di più sul fronte dei costi, sia incentivando la costruzione di crematori, che autorizzando l'impiego di materiali più semplici e tali da non consentire alle imprese di rifatturare importi esorbitanti alle famiglie.

Anche Carsaniga (Bolzano) è contrario alla liberalizzazione selvaggia in un settore nel quale occorre invece garantire una socialità di prestazioni.

⁽¹⁾ Su quest'ultimo punto interviene Fogli per ricordare che sull'argomento la Sefit è intervenuta con specifiche circolari (n. 3626 del 15/10/96 e n. 3678 del 10/9/97) e a seguito di queste l'ASL di Mantova, che aveva emanato un provvedimento simile, è tornata sui suoi passi.

Mariani (Rosignano) illustra le attività del suo servizio che, operando accortamente sulle tumulazioni (anche con incentivi alla liberazione di loculi permutabili gratuitamente con ossarietti) è in grado di assicurare una gamma di prestazioni gratuite (ad es. fornitura del feretro, del cippo sulla fossa, del trasporto al crematorio fuori comune, ecc.) in occasione di inumazione e cremazione.

Bracci (Firenze) concorda nella valutazione della crescente ingerenza di imprese funebri in attività collaterali, con invasione in settori contermini (cimiteri, camere mortuarie, ecc.) sfruttando le inefficienze del sistema pubblico. Valuta positivamente il nascere di un contesto realmente competitivo: a Firenze la presenza di imprese private e di associazioni no-profit ha determinato un contenimento a 2-3 milioni del prezzo medio del funerale. Esprime tuttavia la preoccupazione che, specie nelle gestioni cimiteriali, esigenze gestionali di semplificazione delle procedure e spinte - pur sacrosante - al contenimento dei costi finiscano per deprimere gli aspetti simbolici e cerimoniali della pratica funebre. I cimiteri da lui visitati nel sud della Francia sono per lo più cementificati, con una bassissima incidenza di spese di gestione, però con un calo di bellezza che, unito a una riduzione dei tempi di tumulazione ottenuta con i sistemi di aerazione controllata hanno allontanato i cittadini dal cimitero. La tradizione italiana è anche per una permanenza del morto in tomba e per una frequentazione del cimitero da parte dei parenti.

Andrea Lolli, presidente di Federgasacqua, prende la parola per evidenziare come sia tuttavia finito il tempo, anche per il settore funerario, della contrapposizione acritica ed ideologica tra gestioni pubbliche, accusate di agitare l'alibi del sociale per giustificare le loro inefficienze, e le imprese private, viste come agenti di una speculazione parassitaria dei bisogni delle famiglie. Occorre invece mirare a creare una linea di confine tra chi sa fare bene il proprio mestiere e chi non lo sa fare. Certo, ci sono - specialmente all'interno del dibattito politico e, purtroppo, in molte realtà locali - spinte ad una dismissione totale del servizio ai privati. Ma il migliore alleato contro una liberalizzazione cieca e selvaggia è la cittadinanza, a condizione che le gestioni pubbliche siano in grado di dare servizi adeguati a costi contenuti. Mentre dobbiamo essere consapevoli che il migliore alleato dell'impresa privata è l'inefficienza pubblica, lo spreco di risorse, la concezione burocratica e limitata del servizio-adempimento. L'evoluzione in atto nel settore funerario è tale da non consentire il proseguimento delle esperienze di gestione diretta. È infatti nella costituzione di aziende speciali e di S.p.A. la soluzione per risolvere molti dei problemi connessi con l'attuale fase di liberalizzazione dei mercati e per consentire la possibilità in futuro di continuare a tutelare quelle valenze sociali del servizio in cui tutti crediamo. Lolli conclude con una previsione di un periodo di conflitti anche aspri per affrontare il quale mondo delle imprese pubbliche dovrà essere in grado di aprirsi all'esterno, di entrare nei circuiti della comunicazione per chiarire le proprie posizioni sulla regolamentazione dell'attività funebre, sulla gestione dei cimiteri, sulla privativa, sulle imprese funebri fuori dagli ospedali, ecc. Una prima occasione per fare ciò potrà essere il convegno di risonanza nazionale che Sefit-Federgasacqua conta di organizzare nella primavera prossima a Venezia, probabilmente intorno al 25 marzo 1999.

Dopo una fase di quesiti -spot⁽²⁾, dei quali viene dato conto nella scheda in appendice all'articolo, interviene Giuseppe Sgaramella (Ufficio legislativo CISPEL) che espone l'iter e lo stato attuale della riforma dei servizi pubblici e le possibili ricadute. In sede legislativa e nel dibattito tra con le parti sociali stanno prevalendo orientamenti che indurranno alla abolizione delle gestioni in economia dei servizi di natura imprenditoriale erogati dai medi e grandi comuni. Al loro posto dovranno essere costituite delle Società di capitali (S.p.A.) che andranno sostituite anche le Aziende speciali. Rimarrà probabilmente una quota di servizi non imprenditoriali erogati tramite l'Istituzione. Questi processi di trasformazione verranno probabilmente incentivati anche se occorre tener conto che la moratoria fiscale in atto andrà ad esaurirsi al termine dell'anno in corso. Su sollecitazione di Vincenzi e Tosi (Bologna), che chiedono quali servizi si pensa di far rimanere in carico al comune, Sgaramella precisa che è in gioco la natura stessa della macchina comunale che dovrà modificarsi da erogatore diretto a soggetto regolatore, pianificatore, acquirente di servizi e capace di dare indirizzi.

⁽²⁾ Nella quale sono intervenuti ponendo domande e fornendo la loro volta risposte: Mariani (Rosignano), Demurtas (Sassari), Testoni (Nuoro) Monti (ASL9 Macerata), Emmola e Castellini (Milano), Bracci (Firenze).

Fogli prende la parola invitando tutti a valutare attentamente le proprie strategie nel prossimo periodo. Atteggiamenti di irrigidimento per la difesa di monopoli pubblici rischiano di essere improduttivi. Meglio iniziare ad attivare politiche che consentano una regolamentazione dell'attività funebre quanto più possibile condivisa tra tutti i soggetti chiamati ad intervenire (Comuni, Regioni, ASL, Imprese, Associazioni no-profit e di rappresentanza dei consumatori). Certo occorre far sì che ai comuni venga assicurata la possibilità dell'acquisizione di risorse economiche adeguate e certe, attraverso il mantenimento di diritti fissi, ma sono altresì necessari strumenti nuovi, per esempio il project financing, e sono essenziali le trasformazioni delle gestioni dirette in aziende speciali e, specialmente in futuro, in S.p.A. Bisogna imparare a stare su un mercato, che può essere meno speculativo solo con la presenza di soggetti in grado di erogare servizi efficaci e gestiti in modo economicamente valido. Concorde con Lolli che la privatizzazione selvaggia non la si combatte con affermazioni che pubblico è bello e privato no, oppure con tentazioni anacronistiche di socializzazione del servizio ad ogni costo. Invita a rafforzare, con l'adesione alla Sefit, l'associazionismo tra i comuni e le aziende che hanno già attuato la trasformazione, che costituisce un prezioso patrimonio di esperienze a disposizione di chi vorrà attingervi. Sul piano normativo oltre alla difesa degli interessi pubblici svolta in sede nazionale, la Sefit assieme ai CISPEL regionali è inoltre in grado di intervenire presso gli Assessorati regionali alla sanità che talvolta emanano disposizioni (ad es. in Emilia Romagna per la questione delle verifiche feretri consentite ad imprese private; in Lombardia la posizione sui rifiuti cimiteriali, ecc.) senza tener conto delle esigenze delle amministrazioni comunali in una azione che potrà essere più incisiva quanto maggiore sarà l'associazionismo regionale.

I lavori di Sefit si concludono alle ore 17.30, dopo circa sette ore di discussioni appassionate e serrate, dandosi appuntamento al prossimo convegno di primavera.

Domanda	Risposta
Si possono cremare i resti mortali subito dopo una estumulazione?	No alla luce dell'attuale normativa (art. 86/3 DPR 285/90), è previsto che nel prossimo DPR lo si possa fare.
Si possono cremare i resti mortali provenienti da esumazione di deceduti prima e dopo il 1990?	No per i deceduti prima del DPR 285/90: il Ministero della sanità è attualmente contrario. Sefit sta cercando di attenuare questo l'orientamento in sede di nuovo DPR.
L'iniezione antiputrefattiva va praticata sempre per trasporti fuori comune?	No, solo per i trasporti oltre 100 chilometri.
Le sostanze biodegradanti, di cui alla Circ. Min. Sanità. 10, possono essere tossiche o nocive?	No se sono a base batterico enzimatica e si seguono i criteri e le quantità di utilizzo specificati dal venditore, il quale è tenuto a fornire la documentazione e le schede di sicurezza del prodotto.
Cosa si intende per contenitori biodegradabili per inumazione di resti mortali?	Casse di legno, di cartone, di plastica biodegradabile certificata e similari.
Conviene inumare con lo zinco, le casse estumulate?	No, lo zinco è un materiale altamente inquinante e conviene toglierlo all'atto della inumazione dell'inconsunto.
Il delegato della ASL è tenuto a presenziare alle estumulazioni, ma cosa succede se ha poco tempo e rinvia tutto o fa passare settimane per dare degli appuntamenti?	Si cerca un accordo. In caso contrario è il Sindaco a stabilire l'orario delle operazioni cimiteriali imponendo (ove prescritto dalla legge) la presenza del personale dell'ASL, pena l'interruzione di pubblico servizio.