

AUDIZIONE PRESSO LA XII COMM. DDL AS/1611(DISEGNO LEGGE S.VACCARI)

AMA SPA: PRESIDENTE DANIELE FORTINI

In questa sede mi preme esprimere un sincero apprezzamento e ringraziamento sia al Senatore Vaccari sia agli Onorevoli membri della 12 Commissione del Senato per aver prodotto e avviato l'esame del d.d.l. 1611, un testo importante atteso dagli operatori del settore il cui scopo precipuo appare comunque diretto in massima parte a tutelare i diritti dei cittadini che in momenti di particolare difficoltà necessitano di poche regole chiare e di una imprenditorialità moderna che si basi su reali principi di trasparenza e libera concorrenza.

La gestione del servizio a Roma, inteso come insieme unitario dei servizi cimiteriali, di trasporti e onoranze funebri e dei servizi necroscopici, fino al 1998 gestito in economia, da quell'anno venne affidato all'Azienda speciale AMA (poi trasformata in Ama S.p.A. con deliberazione di Consiglio comunale n. 141 del 2/8/2000). Siamo ora nell'imminenza del rinnovo della concessione e dei contratti di servizio, che confermerà l'affidamento ad AMA dei servizi cimiteriali, definirà tempi e modi della separazione societaria dell'attività di onoranze funebri e, auspichiamo, indicherà la prospettiva dell'attribuzione ad AMA anche del servizio di illuminazione votiva (al momento la società gestisce l'illuminazione votiva solo per il cimitero Laurentino, mentre per gli altri cimiteri la gestione è di Acea distribuzione S.p.A.).

La struttura Cimiteri Capitolini incardinata in Ama avendo notevolmente efficientato il servizio gestisce oggi con soli 284 dipendenti (a fronte dei 348 che il Comune di Roma fece transitare nel 1988) 11 aree cimiteriali di cui 3 definite urbane (il cimitero monumentale del Verano, Flaminio, Laurentino) e otto classificate suburbane e precisamente: Castel di Guido, Cesano, Isola Farnese, Maccarese, Ostia antica, Santa Maria del Carmine (Parrocchietta), San Vittorino e Santa Maria di Galeria.

I Cimiteri Capitolini gestiscono oltre 35.000 operazioni cimiteriali, oltre 30.000 pratiche di anagrafica mortuaria e numerosi altri servizi descritti in dettaglio analitico nelle seguenti tabelle, l'ultima delle quali attesta l'aumento esponenziale delle operazioni di cremazioni, un dato che merita una riflessione anche ai fini della sostenibilità del sistema cimiteriale:

AMA SpA Società con unico socio
00142 Roma, Via Calderon de la Barca 87
Telefono (+39) 06 51692138-2470-2526-2859
Fax (+39) 06 51692561
www.amaroma.it presidenza@amaroma.it

Capitale Sociale € 182.436.916,00 i.v.
CF, P.IVA e Iscr. Reg. Imprese di Roma 05445891004
CCIAA RM REA 798144
Società soggetta a Direzione e Coordinamento di Roma Capitale

3) Elenco analitico delle operazioni

ANNO 2014 - PRINCIPALI ATTIVITA'

ANAGRAFE MORTUARIA	
Totale decessi gestiti da Anagrafe Mortuaria	30.569
di cui salme sepolte a Roma	23.278

CONCESSIONI	
Totale loculi concessi	11.435
Totale loculi retrocessi a seguito fine o interruzione concessione	4.419
Totale loculi rimborsati a seguito interruzione concessione	957
Totale aree concesse per edilizia privata	42

OPERAZIONI CIMITERIALI	
Totale Tumulazioni autorizzate	18.318
di cui tumulazioni in loculo di nuova concessione (salma o ossario/cinerario)	8.556
di cui tumulazioni in loculo salma di concessione già esistente	1.774
di cui tumulazioni in loculo ossario/cinerario di concessione già esistente	5.763
di cui tumulazioni in tomba	2.225
Totale Inumazioni effettuate	4.244
di cui inumazioni fatturate su autorizzazione aventi diritto	3.329
di cui inumazioni non fatturate causa assenza aventi diritto / disinteresse	915
Totale Cremazioni autorizzate	13.034
di cui Affidamento ceneri autorizzati	4.711
Totale Estumulazioni autorizzate	6.955
Totale Esumazioni autorizzate	4.063
Totale Verifiche autorizzate	1.817
Totale Raccolte autorizzate	1.476

POLIZIA MORTUARIA	
interventi su disposizione autorità giudiziaria effettuati da operatori AMA	199
interventi su disposizione autorità giudiziaria effettuati da operatori esterni	1.089
trasporti funebri gratuiti per indigenti	82

AGENZIA FUNEBRE AMA	
servizi effettuati da agenzia AMA su disposizioni aventi diritto	1.515
servizi effettuati da agenzia AMA per beneficenza	82

VENDITE	
concessioni - totale reversali di pagamento emesse	17.892.774
extra-concessioni - totale fatturazioni emesse	22.531.416

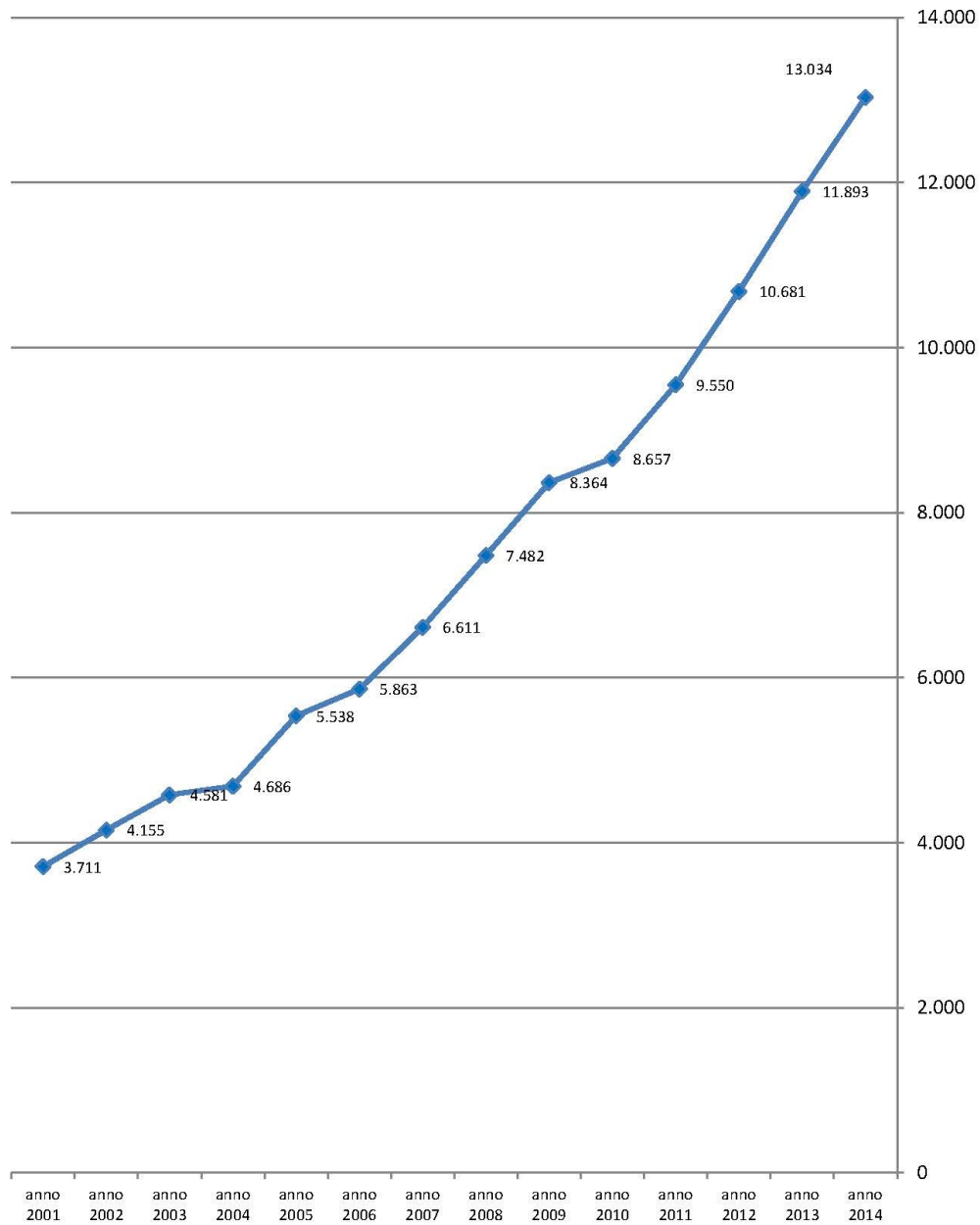
U.R.P. - CALL CENTER	
Telefonate al call center	36.370
Affluenza pubblico in URP	21.746

ATTIVITA' EDILIZIA PER SEPOLTURE PRIVATE	
Posti salma potenziali progettati e autorizzati	552
Progetti edilizia privata esaminati e conformi	72
Permessi di lavoro rilasciati per costruzioni e manutenzioni	170

TRASPORTI	
trasferimenti intercimiteriali	349
trasferimenti per agenzie private	7
trasferimenti per beneficenza	40

CONTRATTI LUCE VOTIVA	
con tipologia di pagamento: trimestrale	0
con tipologia di pagamento: annuale	871
con tipologia di pagamento: triennale	0
con tipologia di pagamento: unica soluzione	877
interventi elettrici	9.860

4) Focus CREMAZIONI



Il bilancio di esercizio 2013, della struttura AMA Cimiteri Capitolini, porta il pareggio tra costi e ricavi a circa 32,5 milioni di euro, di cui 10,9 come corrispettivo del contratto di servizio con l'Amministrazione di Roma Capitale e 2,5 dalle attività commerciali dell'Agenzia onoranze funebri.

Oltre quindici anni di gestione aziendale del servizio, consentono comunque di tracciare un primo bilancio:

- a) miglioramento della qualità del servizio cimiteriale (capacità operative; equilibrio finanziario, potenziamento dell'intero "sistema cimiteriale", urbano e suburbano; modernizzazione ed efficientamento degli impianti di cremazione; attenzione crescente alla pluralità di esigenze culturali e religiose dei cittadini; prevenzione e contrasto della corruzione e della illegalità; valorizzazione culturale, in particolare del cimitero monumentale del Verano)
- b) mantenimento delle quote dei servizi dell'agenzia di onoranze funebri, per contribuire al calmieramento dei prezzi praticati, pur con una qualità del servizio ormai adeguata ai livelli migliori (ben lontana dalle tristi esperienze dei "funerali dei poveri" di qualche decennio fa).

Nel merito del d.d.l. Vaccari, preliminarmente si ritiene di poter esprimere un giudizio positivo sulle dieci scelte che il d.d.l. ha ritenuto decisive per la costruzione del nuovo ordinamento giuridico in materia funeraria.

- Riorganizzare la tipologia di operatori privati cui è consentito svolgere attività funebri.
- Prefigurare spazi adeguati e dignitosi per l'accoglienza dei defunti.
- Adottare regole che difendano l'effettiva libertà di scelta delle famiglie.
- Riconfigurare il complesso delle attribuzioni pubbliche di settore.
- Combattere il malaffare.
- Regolare in modo omogeneo sul territorio nazionale le scelte di cremazione.
- Riportare ad una disciplina organica il complesso di norme per gestire i cimiteri.
- Prefigurare la costituzione di imprese a capitale misto.
- Superare in maniera organica l'attuale quadro normativo frammentato.
- Assoggettare tutta la produzione di atti, provvedimenti e modulistiche del settore all'osservanza del codice dell'amministrazione digitale.

In particolare si evidenzia:

- l'importante sforzo compiuto per superare l'attuale quadro normativo ed in particolare l'evidente frammentazione regionale e talora comunale esistente nell'ordinamento giuridico vigente, eliminando in tal modo evidenti disallineamenti che nella fase attuale si registrano sul territorio nazionale;

tale intento emerge chiaramente nell'art. 18 comma I, riferito alle autorizzazioni concernenti le cremazioni, allor quando recita testualmente "la presente legge garantisce una parità di trattamento ai cittadini italiani, indipendentemente dal luogo di residenza, decesso o destinazione finale";

in tale contesto, la Regione Lazio ancora non ha una legislazione di settore organica e aggiornata e l'ultimo intervento legislativo significativo risale al 2006, limitato al settore delle cremazioni. La giunta regionale, sollecitata anche da iniziative legislative consiliari, ha tuttavia avviato un positivo percorso di confronto finalizzato alla elaborazione di una nuova legge: la società A.M.A., insieme all'Amministrazione capitolina, partecipa attivamente al confronto.

- la competenza dello Stato a definire in modo inequivoco le funzioni fondamentali dei Comuni (dunque, nel settore che ci interessa, quali siano i contenuti essenziali della funzione "servizio necroscopico e cimiteriale", oggi genericamente ricompresa tra i "servizi sociali")
- la riserva di legge statale sul livello essenziale delle prestazioni dovute a tutti e dovunque, soprattutto in relazione al tumultuoso mutamento e alla diversificazione delle esigenze dei cittadini
- l'inserimento di norme a tutela della concorrenza, consapevoli delle conseguenze che ne deriveranno anche per le società in controllo pubblico
- l'indicazione statale dei principi fondamentali che dovranno ispirare le diverse legislazioni regionali in materia di ordinamento delle professioni, di tutela della salute, di governo del territorio.

In questo senso il disegno di legge AS1611 ci sembra una ottima base di partenza, e se può essere ragionevolmente semplificato, è altrettanto importante che evidenzi in modo chiaro i riferimenti alle norme costituzionali richiamate.

1. La legge dovrà anzitutto dare certezze al servizio cimiteriale, esigenza e valore fondamentale di ogni comunità locale. Siamo davvero convinti che la qualità della convivenza civile abbia una evidente "cartina di tornasole" nella capacità di ogni comunità di assicurare, quotidianamente e nel tempo, la cura dei defunti, nel rispetto delle fedi, delle culture, delle convinzioni e delle esigenze di ogni famiglia e di ogni cittadino.

Per questo però:

a) è indispensabile - torniamo a sottolinearlo - chiarire quale sia il contenuto della funzione fondamentale che spetta al Comune (ferma la possibilità, ovviamente, di gestirla nella pluralità di forme consentite dall'ordinamento: in economia, attraverso propri strumenti societari, in affidamento totale o parziale a terzi con procedura di evidenza pubblica ecc.); il chiarimento dovrà comprendere il tema della custodia delle urne cinerarie, quando non affidate direttamente ed esclusivamente ai familiari, e la gestione degli impianti di cremazione

b) è altrettanto importante - oggi addirittura prioritario - garantire la sostenibilità economico-finanziaria del servizio, considerando che il tradizionale equilibrio (garantito sostanzialmente dagli incassi per i contratti di concessione e dal ciclo delle operazioni cimiteriali, in particolare delle tumulazioni) è oggi messo in crisi, soprattutto dalla crescente diffusione delle cremazioni, come emerge chiaramente dalle tabelle di cui sopra; ovviamente non abbiamo ragione di lamentarci di questa evoluzione culturale, che Ama ha persino contribuito a promuovere, ma dobbiamo anche considerare responsabilmente la necessità di garantire nel tempo la cura, la manutenzione e il decoro delle "città dei morti" e per questo è indispensabile chiarire quali attività debbano o possano essere svolte nel cimitero comunale e quali proventi possano essere attivati (dai canoni di manutenzione alla gestione dell'illuminazione votiva), proprio per non pesare eccessivamente sul contratto di servizio, e in ultima analisi sulla fiscalità generale

c) a Roma, come in molte altre grandi città italiane grandi e piccole, è inoltre importante, per le ragioni appena richiamate, sollecitare l'attenzione delle competenti autorità statali per la tutela e la valorizzazione del patrimonio monumentale (che al tempo stesso è ragione di orgoglio, ma anche di preoccupazione per il gestore, chiamato a sostenere oneri finanziari importanti), con uno speciale richiamo ai monumenti cimiteriali civili e militari, che ricordano le due guerre mondiali, la Resistenza e la guerra di liberazione

d) abbiamo colto con favore, nel ddl AS1611, l'indicazione per una razionalizzazione dei servizi nella dimensione dell'area vasta (i c.d. ATOC, ambiti territoriali cimiteriali); naturalmente non ci sfugge il rischio di complicazioni organizzative o di incertezze nelle responsabilità decisionali; è altrettanto vero che l'indicazione del disegno di legge è perfettamente coerente con le scelte compiute dal legislatore negli ultimi cinque anni, sia per le gestioni associate dei Comuni di minore dimensione demografica (dal dl n. 78/2010 fino alla legge n. 56/2014), sia per la gestione in ambiti o bacini territoriali ottimali per i servizi di rilevanza economica (al momento, per i soli servizi a rete: dal dl n. 138/2011 alla legge di stabilità 2015, n. 190/2014); è dunque evidente che diversi governi, con diversa base parlamentare, hanno indicato e confermato questa scelta strategica, che ci appare così consolidata; dal nostro punto di vista - come società che opera a Roma - sarebbe però importante favorire la dimensione metropolitana (o provinciale) dei processi di razionalizzazione organizzativa, in modo da non duplicare strutture e sedi decisionali

e) è altrettanto importante che la sacrosanta esigenza di razionalizzazione organizzativa e di efficientamento delle gestioni dovrà tener conto, in questo ambito, delle sensibilità profondamente radicate nelle comunità locali; lo vediamo anche noi, in una grandissima città, per i problemi che riguardano i cosiddetti "cimiteri suburbani", lascito prezioso di comunità rurali ormai inglobate nella grande città; siamo convinti che la sfida dell'area vasta possa essere conciliata con questa dimensione civica e locale: è importante che il legislatore ne tenga conto.

2. C'è poi, distinta ed intrecciata con la prima, la dimensione dei servizi funebri, in cui operano molti operatori, pubblici e soprattutto privati, in un libero mercato. In questo ambito, avendo come primaria preoccupazione ed attenzione i diritti e gli interessi dei cittadini-utenti, crediamo:

a) che sia necessario, a tutela della concorrenza, garantire condizioni di parità a tutti gli operatori; per questo siamo ben consapevoli della necessità di operare una separazione netta, per quanto riguarda gli operatori in controllo pubblico, tra le attività cimiteriali e le attività commerciali;

b) che tuttavia vadano valutati bene i motivi per recedere dalla presenza sul mercato anche di operatori pubblici, i quali in molti contesti hanno garantito una maggiore trasparenza della competizione, anzitutto per le tariffe praticate;

c) che la tutela della concorrenza, considerando con pari attenzione la qualità dei servizi resi ai cittadini-utenti, si garantisce quando tutti gli operatori rispettano effettivamente le stesse regole in ordine alla pubblicità delle tariffe, alla

possibilità di offrire servizi innovativi e diversificati, ai contenuti minimi essenziali per l'organizzazione del lavoro;

d) la concorrenza impone, insomma, che gli oneri - fiscali e contributivi - e i vincoli - organizzativi e gestionali - siano davvero uguali per tutti, e che un regime - semplice ma efficace - di controlli possa offrire credibili garanzie di questa parità di condizioni.

In questo senso, ci rendiamo conto che il difficile compito del legislatore statale è oggi quello di garantire la libertà dell'iniziativa economica, senza intromissioni eccessivamente minuziose nell'autonomia imprenditoriale, tutelando al tempo stesso la trasparenza e parità della concorrenza tra gli operatori.

3. Il nostro settore - è doloroso ammetterlo - è stato coinvolto, in moltissime realtà territoriali, in ogni area del paese - da scandali, fenomeni di corruzione e di illegalità. Siamo convinti che nessuno possa sottrarsi ad un serio esame di coscienza: vale per le pubbliche amministrazioni, i Comuni e le amministrazioni sanitarie, per gli operatori pubblici, per le imprese private. Non vogliamo ovviamente dire che si tratti di un settore strutturalmente condizionato dalla illegalità: fortunatamente la grande maggioranza degli operatori, pubblici e privati, lavorano con etica professionale e rigore morale. Tuttavia gli episodi ci sono stati, ed è evidente che il rapporto con utenti in condizione di particolare fragilità psicologica può favorire comportamenti devianti. Per questo è importante l'attenzione del legislatore e, speriamo, della stessa Autorità nazionale anticorruzione. Per questo sono importanti norme legislative che, seppure apparentemente si occupano di altro, hanno il benefico effetto di contenere il rischio di comportamenti illegali: pensiamo alle detraibilità fiscali, con soglie sufficientemente alte, dei costi sopportati dai contribuenti per le operazioni funebri e cimiteriali; pensiamo ancora a specifiche regole per la trasparenza dei servizi resi e delle tariffe, e alla necessità - finalmente evidenziata dall'Autorità anticorruzione con la recentissima determinazione n. 8/2015 - di imporre regole stringenti ai soggetti in controllo pubblico.
4. Ama è pronta ad adeguarsi a queste regole, comprensive anche dei codici di comportamento degli operatori, ma proprio per questo chiede al Parlamento di agire con appropriatezza ed efficacia perché in tutto il settore funerario siano garantite con determinazione la trasparenza e la legalità.