

# Convegno

## La cremazione: pratiche e tradizioni in Europa

### Bruxelles, 27 ottobre 2005

#### Il servizio pubblico e la cremazione

*Paolo Prieri, Segretario della Federazione Italiana per la Cremazione*

---

Signore e signori,

#### 1. Premessa

L'Unione europea ha progressivamente modificato lo status dei servizi pubblici e questa situazione può creare le condizioni di trasformazione di un settore – la cremazione - nel quale le regole saranno definite principalmente dal mercato e dalla concorrenza.

Nasce quindi la necessità di una direttiva europea ad hoc in questo settore per salvaguardare le caratteristiche di libertà di scelta della cremazione.

Vorrei sviluppare il mio intervento a partire da questa sintetica premessa nel tempo che mi è stato assegnato.

Esaminerò quindi la situazione attuale, la natura di servizio pubblico, la sua evoluzione nel diritto europeo, il ruolo dei cremazionisti per terminare con una proposta operativa.

#### 2. La situazione attuale

L'Europa si unisce e incorpora paesi nei quali tradizioni e credenze religiose non favoriscono o addirittura ostacolano la cremazione.

L'Europa partecipa attivamente, sostenendone politicamente il processo, alle trattative dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) con le quali è da tempo iniziata la liberalizzazione progressiva, e a termine, totale dei servizi in tutti i settori (fatta eccezione per la polizia, la giustizia e le forze armate) attraverso l'Accordo Generale sul Commercio dei Servizi, AGCS.

A metà dicembre 2005, la conferenza ministeriale di Hong Kong dovrà ratificare le decisioni prese in modo, a dire poco, opaco, dal consiglio generale dell'OMC riunitosi a Ginevra a luglio e ottobre.

Come è noto, la vocazione dell'Accordo Generale sul Commercio dei Servizi - AGCS è di fare in modo che tutti i servizi pubblici siano resi sulla base del principio di concorrenza. Le decisioni assunte a livello dell'AGCS si applicano in modo irreversibile e vincolante per tutte le legislazioni dei Paesi membri dell'OMC.

La consegna dei servizi pubblici alle regole del "mercato" è dunque in via di completamento e quindi le regole di liberalizzazione si applicheranno progressivamente anche alle attività funebri e cimiteriali.

Crediamo, per quello che riguarda la libertà di scelta della cremazione, che essa sarà per lo meno affievolita.

La cremazione, già da tempo affermata in molti paesi europei, cresce in molti paesi del sud dell'Europa e anche Italia questa scelta è in costante aumento.

Ora, con la progressiva e apparentemente inarrestabile liberalizzazione dei servizi, l'attenzione da parte degli operatori del settore funerario e cimiteriale (siano essi società private o enti pubblici)

sta crescendo nei confronti di questa pratica proprio per i risvolti economici che può rappresentare.

Noi viviamo in un tempo in cui, con una evidenza ormai sfacciata in tutti i settori della attività umana, il denaro sembra essere diventato l'unico generatore simbolico della nostra cultura <sup>1</sup>, e quindi solo in relazione ad esso le cose e i nostri atti hanno valore, sono significativi, importanti.

**Noi affermiamo, invece, che la scelta della cremazione ha principalmente un valore culturale in sé: diciamo infatti che è una filosofia di vita, il frutto di una riflessione sulla nostra morte e sul nostro successivo divenire.**

E' una sfida difficile, proprio perché va in controtendenza con il pensare e l'agire comune, ormai sottoposto ad un condizionamento nello stile di vita divenuto per molti opprimente.

Credo che almeno in alcuni settori della nostra vita il tentativo di dare segnali in controtendenza possa essere non solo giustificato ma soprattutto più accettato dall'opinione pubblica.

Per esempio, nelle attività legate alla morte, la sottrazione di questa attività al mercato può in qualche misura rappresentare un esempio al quale altri settori potranno fare riferimento.

Noi dobbiamo quindi difendere la scelta della cremazione, sottraendola dall'ambito del mercato e della concorrenza, falsa categoria di creazione di benessere e vantaggi democratici.

Vorrei qui citare, per difendere questa mia affermazione, Jacques Cossart, professore francese, ex economista alla Banca Mondiale e specialista in servizi pubblici.

Egli afferma che il pensiero comune definisce la concorrenza "come una leva che, approfittando delle migliori opportunità e stimolando le migliori prestazioni, fornisce i migliori risultati".

E prosegue sostenendo che è noto da molto tempo che questa affermazione, apparentemente di buon senso, è falsa. Molti economisti hanno confermato questa ipotesi, <sup>2</sup> e Stiglitz, economista Premio Nobel noto per la sua teoria sulla asimmetria della informazione, dimostra come ogni equilibrio concorrenziale sia impossibile e che, al contrario, una strategia di cooperazione è sempre vincente.

Ecco, proprio sulla base della strategia della cooperazione dovrebbe essere basata l'azione di coloro che hanno a cuore servizi come - nel nostro caso - la cremazione.

La cooperazione tra le numerose associazioni cremazioniste senza scopo di lucro presenti in molti Paesi d'Europa che hanno come principale scopo la promozione della cremazione <sup>3</sup> e gli Enti Locali che la forniscono ai cittadini, possono riuscire a creare le condizioni per garantire ai cittadini il rispetto dei loro diritti e bisogni.

Una gestione cooperativa e non competitiva di questo tipo è molto più fine ed efficace ed assicura un servizio pubblico di cremazione di qualità rispettoso delle tradizioni e ad un prezzo accessibile a tutti.

E' per noi naturale affermare che la cremazione deve avere pari dignità alle forme di sepoltura del corpo (inumazione in terra e tumulazione in un sepolcro).

Ma deve anche essere considerata - come tutte le operazioni cimiteriali - un servizio pubblico e come tale tutelata.

### **3. Natura del servizio pubblico**

Mi soffermo ora brevemente sul concetto di servizio pubblico.

---

<sup>1</sup> Cfr. le opere del prof. Umberto Galimberti, titolare della cattedra di Filosofia della Storia all'Università Ca Foscari di Venezia.

<sup>2</sup> Economisti ortodossi, come Dresher e Flood, dimostrarono la sua falsità fin dagli anni cinquanta. L'economista Nash, che nel 1994 divise il Premio Nobel con Selten e Harsanyi, confermò questa ipotesi.

<sup>3</sup> In Italia le Socrem storiche (Associazioni per la cremazione) di Torino, Genova, Venezia, Firenze, Livorno, Pistoia sono proprietarie e gestiscono impianti di cremazione.

Prendo a prestito le definizioni che Cossart ha dato ai servizi pubblici. Esse hanno il pregio della chiarezza e della semplicità.

Tre sono le categorie attraverso le quali definire i servizi pubblici: giuridica, economica e politica.

Sul piano giuridico il servizio pubblico fa riferimento ai principi di continuità (esistenza di un bisogno sociale), eguaglianza (gli utilizzatori devono essere posti in posizione tale da non essere né discriminati né avvantaggiati, per esempio, dalla loro situazione geografica) e infine adattabilità (le prestazioni devono adattarsi ai bisogni e poter quindi evolvere in quantità e qualità).

Dal punto di vista economico i servizi pubblici permettono di considerare fenomeni che il mercato ignora come, ad esempio, la gestione a lungo termine, i pesanti investimenti per nulla o poco redditizi, oppure l'esistenza di un monopolio naturale.

E, per terminare, sul piano politico, Cossart fa riferimento alla concezione francese del servizio pubblico, che unisce efficienza economica e sociale.

Quest'ultimo mi sembra un riferimento essenziale perché attribuisce ai servizi pubblici una dimensione di "contratto sociale" e di "modello di società", e rinvia in definitiva alla questione dei diritti umani e logicamente al modello della *res publica*.

In questo senso è servizio pubblico tutto ciò che il potere politico ha deciso che sia.

Ma se la cremazione deve essere servizio pubblico, come io credo, dobbiamo allora definirla all'interno di un quadro legislativo europeo.

#### **4. Evoluzione del concetto di servizio pubblico nel diritto europeo**

Mi soffermerò ora brevemente sulla evoluzione del concetto di servizio pubblico nel diritto europeo.

I lavori, in corso da decenni, per la costruzione dell'Europa si tengono lontani dai servizi pubblici.<sup>4</sup> Ciò si può constatare fin dalla scelta del termine. L'espressione "servizio pubblico" è infatti ignorata, salvo per qualificare l'attività di trasporto. Al suo posto troviamo il succedaneo "servizio di interesse economico generale"<sup>5</sup>, quindi di "servizio universale" che si trova a partire dagli anni novanta nelle direttive relative ai servizi di telecomunicazione, postali o dell'energia.

Queste sostituzioni manifestano una volontà di aggirare gli effetti giudicati indesiderabili della nozione di servizio pubblico.

Pare tuttavia che l'Unione europea abbia prodotto molto sui servizi d'interesse generale, ma sempre con un occhio al mercato.

---

<sup>4</sup> Cfr. a questo proposito i lavori di Véronique Champeil-Desplats, professoressa di diritto pubblico all'Université du Littoral-Côte d'Opale (F)

<sup>5</sup> (art. 90 del Trattato di Roma del 25 marzo 1957, divenuto art. III-166 del Trattato che adotta una costituzione per l'Europa)

Articolo 90 del Trattato di Roma

1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme del presente trattato, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 6 e da 85 a 94 inclusi.
2. Le imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità.
3. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni.

Articolo III-166

1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle disposizioni della Costituzione, specialmente a quelle contemplate dall'articolo I-4, paragrafo 2 e dagli articoli da III-161 a III-169.
2. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle disposizioni della Costituzione, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione.
3. La Commissione vigila sull'applicazione del presente articolo adottando, ove occorra, opportuni regolamenti europei o opportune decisioni europee.

La Commissione delle Comunità Europee ha pubblicato nel maggio del 2003 il Libro Verde sui servizi di interesse generale nel quale si afferma che non devono essere confuse le espressioni "servizio di interesse economico generale" e "servizio pubblico".<sup>6</sup>

Nel maggio del 2004 la Commissione delle Comunità Europee ha presentato il *Libro Bianco sui servizi di interesse generale*, come estensione del Libro Verde sui servizi d'interesse generale.

Nella sua presentazione si afferma testualmente che: *"In questo Libro figurano i principali elementi di una strategia tesa a garantire che tutti i cittadini e tutte le imprese dell'Unione europea possano beneficiare di servizi di alta qualità e a prezzi accessibili."*

Tuttavia, sempre in questo Libro Bianco si afferma al punto 4.1 che :

*"La Commissione*

- riesaminerà la fattibilità e l'esigenza di una normativa quadro per i servizi di interesse generale con l'entrata in vigore del trattato costituzionale,*
- avvierà un riesame della situazione dei servizi di interesse generale e presenterà una relazione prima della fine del 2005."*

Al punto 4.3 la Commissione precisa inoltre quanto segue:

*"In linea di principio, gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità nel decidere come organizzare i servizi di interesse generale. In assenza di un'armonizzazione a livello comunitario, le autorità pubbliche competenti (...) sono sostanzialmente libere di decidere se fornire in prima persona un servizio di interesse generale o se affidare tale compito ad un altro ente (pubblico o privato). Tuttavia, i fornitori di servizi di interesse economico generale, ivi compresi i fornitori di servizi interni, sono costituiti da imprese e, in quanto tali, sono soggetti alle norme sulla concorrenza previste dal trattato".*

Mi pare di poter affermare che la Commissione europea vuole in realtà definire il destino dei servizi (e notate bene, di tutti i servizi, sia quelli pubblici che quelli privati, siano essi destinati alle persone o alle aziende), con altri mezzi.

Innanzitutto con l'emanazione della famigerata direttiva Bolkestein<sup>7</sup>, presentata a gennaio 2004 e all'esame congiunto del Parlamento e del Consiglio dei ministri proprio in questo periodo<sup>8</sup>. Quindi attraverso le negoziazioni in ambito OMC, con l'approvazione dell'AGCS.

Ma perché le attività chiamate "servizi pubblici" spaventano così tanto i differenti livelli dell'Unione europea ?

Credo che non sia necessario fare troppa strada per trovare la risposta: queste attività offrono una forma di intervento pubblico specifico, costituiscono un modello di organizzazione economico e sociale che non può essere ridotto ai modelli della libera concorrenza e della apertura dei

---

<sup>6</sup> Nel Libro Verde si dice al paragrafo 19: *Le espressioni "servizio di interesse generale" e "servizio di interesse economico generale" non devono essere confuse con il termine "servizio pubblico". Quest'ultimo ha contorni meno netti: può avere significati diversi, ingenerando quindi confusione. In alcuni casi, si riferisce al fatto che un servizio è offerto alla collettività, in altri che ad un servizio è stato attribuito un ruolo specifico nell'interesse pubblico e in altri ancora si riferisce alla proprietà o allo status dell'ente che presta il servizio. Pertanto, questo termine non è utilizzato nel Libro Verde.*

<sup>7</sup> Su iniziativa dell'ex Commissario europeo Frits Bolkestein (liberale olandese), un progetto di direttiva sulla libera circolazione dei servizi all'interno dell'Unione europea è attualmente in discussione. Questa direttiva europea, se sarà adottata, avrebbe come conseguenza che tutti i servizi forniti all'interno dell'Europa a 25 saranno considerati come degli ordinari prodotti economici. Così, dei settori essenziali come la cultura, l'istruzione, la sanità e tutti i servizi nazionali di protezione sociale potranno essere sottoposti alle stesse forme di concorrenza economica delle merci. Una tale evoluzione trascinerebbe ineluttabilmente un deterioramento dei sistemi pensionistici, dell'assistenza sociale, o della copertura delle cure mediche a profitto di sistemi privati. Significherebbe inoltre la deregolamentazione dell'istruzione europea e la fine di ogni diversità culturale. Infine, l'applicazione di questa direttiva avrebbe come conseguenza la ridiscussione dei diritti dei lavoratori così come sono definiti nelle leggi nazionali dei paesi dell'Unione europea. Una larga maggioranza degli Stati membri pare oggi favorevole all'adozione rapida della direttiva. Trattandosi di una decisione per la quale l'unanimità non è richiesta, nessun governo può impedire da solo l'adozione di questa direttiva.

<sup>8</sup> Nel corso di un seminario del 28 settembre 2005 sui mercati al Parlamento Europeo, il presidente della Commissione Ue Barroso si è espresso in merito alla proposta di direttiva sulla liberalizzazione dei servizi. Secondo lo stesso Barroso vi è la possibilità che la cosiddetta direttiva Bolkestein possa essere approvata entro la fine dell'anno, previo accordo con il Parlamento europeo.

mercati nei quali l'Unione europea ha finito per sviluppare gran parte della sua azione fin dalla sua costituzione.

Conferire i servizi al mercato offre inoltre importanti occasioni di profitti finanziari alle imprese che, nel contempo, minimizzano il rischio degli investimenti ridotti ai soli necessari ad assicurare la gestione. Le reti, infatti, rimangono di proprietà pubblica.

In modo talvolta caricaturale ogni malfunzionamento dei servizi pubblici è sempre all'attenzione della stampa, mentre sono sottaciute le funzioni che essi svolgono come integratori sociali, di coesione culturale, funzioni che la logica mercantile e concorrenziale è incapace da sola di assicurare.

I cambiamenti terminologici che ritroviamo nei testi dell'Unione europea denunciano la volontà di rovesciamento della prospettiva relativamente all'intervento pubblico

I "servizi d'interesse economico generale" o il "servizio universale" non costituiscono una alternativa al mercato: essi sono integrati nell'universo concorrenziale. Solo i servizi non-economici beneficiano della esclusione alle regole della concorrenza e la Corte di giustizia dell'Unione europea lo ha confermato più volte. La determinazione della frontiera tra attività economica e attività non economica diventa dunque essenziale, ma quasi sempre impossibile a determinarsi.

In questo contesto "mercantile e concorrenziale" gli utilizzatori diventano clienti, i diritti si trasformano in semplici bisogni, l'accesso alle prestazioni essenziali (cioè minime) a un prezzo abbordabile e di qualità si allontana per una parte importante della popolazione europea.

Le garanzie offerte ai cittadini e alle cittadine – il cosiddetto servizio universale, tipico obbligo tradizionale dei servizi pubblici - sono definite volta per volta per ogni settore, una politica che generalizza questi principi pare non interessare ai legislatori europei.

Lo statuto attuale dei servizi pubblici nell'Unione europea pone in definitiva la questione fondamentale dell'equilibrio tra le esigenze di solidarietà sociale e culturali e gli imperativi concorrenziali dell'apertura dei mercati.

Nel proclamare che *"L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne e un mercato interno nel quale la concorrenza è libera e non distorta"*<sup>9</sup> e non inserendo un capitolo specifico ai servizi pubblici o di interesse generale, coloro che hanno redatto il Trattato per una Costituzione per l'Europa hanno confermato la volontà di scolpire nella pietra principi e valori mercantili di cui i cittadini e le cittadine non si riconoscono pienamente.

La carta dei diritti fondamentali autorizza tuttavia a pensare che questo orientamento non è una fatalità. Su questo dovremo lavorare.

## **5. Ruolo dei cremazionisti**

La nostra storia e sensibilità ci autorizzano ad intervenire, innanzitutto aprendo il dibattito sul futuro della cremazione in Europa.

Mi auguro che questa giornata di riflessione sia seguita da autorevoli interventi di esponenti dell'Unione europea e dei singoli stati membri.

Di fronte alla resistenza dell'Unione europea di affrontare il tema dei servizi pubblici come ho fin qui illustrato, credo sia tuttavia necessario non disarmare.

---

<sup>9</sup> Trattato per una Costituzione per l'Europa Articolo I-3: Obiettivi dell'Unione

1. L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli.

2. L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne e un mercato interno nel quale la concorrenza è libera e non distorta.

Anzi, come primo passo crediamo che sia necessario avere il quadro di dettaglio delle legislazioni nazionali in tema di attività funebre e cimiteriale in vista della loro armonizzazione.

Una armonizzazione che:

- salvaguardi le conquiste sociali più avanzate relativamente alla cremazione presenti in certi paesi e certo non livellarle al basso,
- e non consegna al mercato la nostra libertà di scelta.

In questo contesto ripristinare il principio e la prassi dell'armonizzazione seguita fino a poco tempo fa, significa quindi garantire la libertà di scelta.<sup>10</sup>

## 6. Conclusione e appello

Mi avvio alla conclusione.

Di fronte alla evoluzione prefigurata dagli atti emanati dalla Unione europea che rischiano di snaturare e smantellare i servizi pubblici, è necessario intervenire per escludere i settori funebri e cimiteriali da ogni liberalizzazione e per fare prevalere l'interesse sociale generale delle popolazioni sulla logica speculativa di impresa, che, come ho detto, può annidarsi anche nelle imprese pubbliche.

Il rinnovo della democrazia, oggi sentito come necessario al futuro dell'Europa, si attua attraverso l'esercizio allargato di cittadinanza.

I diritti e i bisogni dei cittadini devono prevalere sugli interessi commerciali.

Settori vitali come la sanità, l'educazione, la cultura, ma anche i servizi funebri e cimiteriali devono essere esplicitamente esclusi dalle negoziazioni in ambito OMC che l'Unione europea sta conducendo per la loro liberalizzazione.

Propongo che a partire da questo incontro sia formato un gruppo di lavoro che cominci a riflettere su questi temi.

Il Gruppo dovrà avere anche la capacità e la possibilità di avviare nei prossimi mesi un confronto tra i cittadini e gli eletti ad ogni livello per poter proporre alla Commissione delle Comunità Europee e al Parlamento europeo norme a tutela della libera scelta della cremazione.

Vi ringrazio.

---

<sup>10</sup> Dobbiamo tuttavia constatare come la libertà dei cittadini sia unita al concetto di sussidiarietà. Ove non interviene lo stato (o gli enti locali), ecco che i cittadini possono avanzare con la loro iniziativa.

Mentre all'origine (ossia nel trattato di Maastricht) esso significava poter devolvere poteri istituzionali o consentire iniziative dallo Stato centrale alle Regioni e alle Autonomie Locali - di qui l'espressione sussidiarietà verticale, che favoriva l'estensione della democrazia in favore delle collettività locali - col passare del tempo il termine sussidiarietà, nel campo dei rapporti economici e giuridici tra il settore pubblico e privato, è venuto assumendo un significato orizzontale a favore del settore privato.

Oggi, per lo meno in Italia, il principio di sussidiarietà significa il dominio del settore privato in ogni campo, compreso quello dei servizi pubblici. Al settore pubblico resteranno - in futuro - gli interventi che non sono vantaggiosi, redditizi o interessanti per le strategie del privato.

Il Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht nel 1992, richiama questo principio all'Articolo 3 B:

“La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato.”