

# 15. I servizi cimiteriali nel Comune di Roma

Nell'ambito degli approfondimenti tematici nel settore sociale, in questo capitolo vengono esaminati, dal punto di vista quantitativo e qualitativo, i servizi cimiteriali nel comune di Roma affidati ad Ama, con particolare riferimento:

- all'evoluzione nella gestione del servizio e ai dati quantitativi disponibili sulle principali operazioni e servizi cimiteriali effettuate tra il 2004 e il 2007;

- ai principali risultati dell'indagine sulla soddisfazione dei cittadini (*citizen satisfaction*) effettuata dall'Agenzia presso i tre principali cimiteri capitolini<sup>1</sup>;

- agli elementi emersi, sempre con riferimento al servizio in esame, nell'ambito dell'indagine sulla qualità della vita e servizi pubblici locali nella città di Roma effettuata dall'Agenzia nel corso del 2007.

## 15.1 L'evoluzione nella gestione del servizio e alcuni dati quantitativi

---

Con il termine servizi funebri e cimiteriali si intende, oltre alla gestione ordinaria del servizio, lo svolgimento di tutte le operazioni cimiteriali, la cremazione, le attività di polizia mortuaria e la gestione dei

servizi necroscopici e obitoriali. Come si può ben comprendere, si tratta di servizi che, per il momento particolarmente delicato in cui vengono resi, devono saper coniugare il rispetto per la persona scompar-

---

<sup>1</sup> Qualità erogata e percepita dagli utenti dei servizi cimiteriali nei complessi capitolini del Verano, Flaminio e Laurentino, giugno 2008.

sa ed il dolore dei familiari con la necessità procedere ad una tempestiva e decorosa sepoltura.

I cimiteri appartengono al demanio comunale (art. 824 del c.c.) e, in tale ambito, il Comune di Roma è l'unico a decidere come gestire i servizi erogati nei cimiteri, anche tenendo conto della necessità di garantire l'igiene e la salute pubblica. Secondo quanto previsto dal D.M. 31/12/1983, così come modificato dal D.M. 01/07/2002, i servizi cimiteriali sono a pieno titolo classificabili come servizi pubblici locali. Le tariffe relative alle operazioni cimiteriali e alle concessioni dei manufatti e delle aree cimiteriali, secondo quanto previsto dall'art.172 – lett. e) del TUEL, sono quindi fissate dal Consiglio Comunale<sup>2</sup> e vengono aggiornate annualmente tenendo conto delle variazioni dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di impiegati ed operai<sup>3</sup>.

A Roma la gestione del servizio funerario, inteso come insieme unitario dei servizi cimiteriali, di trasporto e onoranza funebre e dei servizi necroscopici, in precedenza gestito in economia, è stato affidato fin dal 1998 all'Ama S.p.A. (allora Azienda Municipalizzata). Attualmente Ama ha la gestione nel comune di Roma di 11 cimiteri, di cui 3 urbani, Verano, Flaminio e Laurentino, e 8 suburbani e precisamente: Castel di Guido, Cesano, Isola Farnese, Maccarese, Ostia Antica, Santa Maria del Carmine (Parrocchietta), San Vittorino e Santa Maria di Galeria. Il cimitero monumentale del Verano e il cimitero della Parrocchietta sono di fatto chiusi a nuovi ingressi, eccetto che per coloro che avevano già diritto in vita alla sepoltura nei manufatti esistenti<sup>4</sup>.

Le attività cimiteriali vengono comunemente classificate in "principali", cioè il vero e proprio servizio pubblico locale soggette a regime concessorio, ed "accessorie": le prime consistono essenzialmente nelle inumazioni, tumulazioni, cremazioni, esumazioni, estumulazioni e traslazioni di salme o resti mortali; le seconde, invece, sono tutte le attività di costruzione edilizie di tombe su incarico di privati concessionari, di fornitura di marmi, ornamenti floreali e funerari, scritte su tombe e similari.

Sul tema dell'affidamento dei servizi di gestione

delle camere mortuarie ed obitoriali e dei servizi cimiteriali ad imprese di onoranze funebri, si è recentemente espressa l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato<sup>5</sup> nella sua attività di segnalazione e consultiva, riferendosi in particolare al caso in cui un'impresa controllata da amministrazioni comunali operi nei mercati locali delle onoranze funebri (come appunto nel caso di Ama) estendendo così su altri mercati i privilegi acquisiti in virtù della natura di imprese comunali. L'AGCM ha auspicato la risoluzione delle evidenti problematiche concorrenziali e di incompatibilità attraverso la chiara separazione (non solo contabile) fra i servizi di onoranze funebri e i diversi servizi pubblici che si connotano per un prevalente interesse igienico-sanitario o di carattere pubblico-sociale.

Con D.G.C. del 28 febbraio 2007, n.74, è stato approvato il Contratto di servizio tra Comune di Roma ed Ama per la gestione dei servizi funebri e cimiteriali, valevole per gli anni 2006 – 2011. Nel regolare i rapporti tra Amministrazione Comunale e Ama, il Contratto definisce per ciascuno dei servizi erogati obiettivi e livelli di servizio attesi, nonché forme di indennizzo all'utenza per mancato rispetto degli standard qualitativi specifici e eventuali penalità a favore del Comune per mancato raggiungimento degli obiettivi di miglioramento fissati per gli standard qualitativi generali. Il parere sul contratto, espresso dall'Agenzia ai sensi della D.C.C. 20/2007, si è in particolar modo incentrato proprio nella nuova formulazione della parte delle singole schede tecniche relativa ai livelli di qualità del servizio/obiettivi ed alle sanzioni/forme di ristoro nei confronti dell'utenza<sup>6</sup>.

Per comprendere pienamente l'entità e la complessità dei servizi gestiti da Ama è sufficiente esaminare i dati relativi alle principali operazioni cimiteriali effettuate nel corso del periodo 2004-2007 (Tav. 15.1 e seguenti).

I dati relativi alle operazioni di esumazione ordinaria e straordinaria, nonché quelli relativi alle estumulazioni straordinarie, non sono stati resi disponibili da Ama nei tempi previsti per la presente Relazione.

<sup>2</sup> Deliberazione 30 novembre 1989, n. 4271, adottata dal Commissario Straordinario con i poteri del Consiglio Comunale ed esecutiva dal 4 gennaio 1990.

<sup>3</sup> L'ultimo aggiornamento, relativo al periodo giugno 2006 – giugno 2007, è stato effettuato con D.D. del Dipartimento V del 25 luglio 2007, n. 2930.

<sup>4</sup> Con D.C.C. 3/2003 sono stati stabiliti per il cimitero monumentale del Verano i nuovi criteri per la concessione delle aree residue per la costruzione di tombe di famiglia e dei loculi disponibili.

<sup>5</sup> AGCM, AS392 del 23 maggio 2007.

<sup>6</sup> *Parere sul Contratto di servizio relativo ai servizi funebri e cimiteriali tra il Comune di Roma e Ama (periodo 2006-2011)*, novembre 2006.

**Tav. 15.1** Le operazioni cimiteriali nel Comune di Roma - Concessione loculi

Cimiteri	Consuntivo 2004	Consuntivo 2005	Consuntivo 2006	Consuntivo 2007	Previsione Cds 2007
Verano	340	258	313	342	n.d.
Flaminio	5.480	6.086	6.530	7.530	n.d.
Laurentino	2.342	2.199	2.246	2.336	n.d.
Suburbani	1.081	842	573	590	n.d.
<b>Totale</b>	<b>9.243</b>	<b>9.385</b>	<b>9.662**</b>	<b>10.798*</b>	<b>11.000</b>

(\*) compresi 1950 loculi rinnovati

(\*\*) compresi 900 loculi rinnovati

Fonte: Ama per i dati a consuntivo e Contratto di servizio tra Comune di Roma e Ama per i dati di previsione.

**Tav. 15.2** Le operazioni cimiteriali nel Comune di Roma - Concessione aree

Cimiteri	Consuntivo 2004	Consuntivo 2005	Consuntivo 2006	Consuntivo 2007	Previsione Cds 2007
Verano	1	2	n.d.	3	n.d.
Flaminio	355	204	n.d.	44	n.d.
Laurentino	82	177	n.d.	181	n.d.
Suburbani	11	7	n.d.	3	n.d.
<b>Totale</b>	<b>449</b>	<b>390</b>	<b>189</b>	<b>231</b>	<b>400</b>

Fonte: Ama per i dati a consuntivo e Contratto di servizio tra Comune di Roma e Ama per i dati di previsione.

**Tav. 15.3** Le operazioni cimiteriali nel Comune di Roma – Tumulazioni salme/ossari/cinerari

Cimiteri	Consuntivo 2004	Consuntivo 2005	Consuntivo 2006	Consuntivo 2007	Previsione Cds 2007
Verano	4.875	5.223	5.017	5.002	n.d.
Flaminio	7.230	8.226	7.986	7.928	n.d.
Laurentino	2.374	2.299	2.338	2.532	n.d.
Suburbani	836	636	839	746	n.d.
<b>Totale</b>	<b>15.315</b>	<b>16.384</b>	<b>16.180</b>	<b>16.208</b>	<b>18.000*</b>

(\*) 13.000 tumulazioni salme + 5.000 tumulazioni ossari/cinerari.

Fonte: Ama per i dati a consuntivo e Contratto di servizio tra Comune di Roma e Ama per i dati di previsione.

**Tav. 15.4** Le operazioni cimiteriali nel Comune di Roma – Inumazioni salme

Cimiteri	Consuntivo 2004	Consuntivo 2005	Consuntivo 2006	Consuntivo 2007	Previsione Cds 2007
Verano	8	5	10	14	n.d.
Flaminio	2.823	2.958	2.860	2.843	n.d.
Laurentino	822	874	960	926	n.d.
Suburbani	70	79	73	117	n.d.
<b>Totale</b>	<b>3.723</b>	<b>3.920</b>	<b>3.903</b>	<b>3.900</b>	<b>4.000</b>

Fonte: Ama per i dati a consuntivo e Contratto di servizio tra Comune di Roma e Ama per i dati di previsione.

**Tav. 15.5** Le operazioni cimiteriali nel Comune di Roma – Cremazione

Tipologie	Consuntivo 2004	Consuntivo 2005	Consuntivo 2006	Consuntivo 2007	Previsione Cds 2007
Salme	4.411	4.944	5.117	5.606	n.d.
Resti mortali	183	519	677	846	n.d.
<b>Totale</b>	<b>4.594</b>	<b>5.463</b>	<b>5.794</b>	<b>6.452</b>	<b>6.000</b>

Fonte: Ama per i dati a consuntivo e Contratto di servizio tra Comune di Roma e Ama per i dati di previsione.

## 15.2 Indagine sulla soddisfazione dei cittadini

Nel periodo 26 marzo – 13 aprile 2008, è stata effettuata una misurazione del livello di soddisfazione degli utenti e sulla qualità erogata dei servizi cimiteriali nel comune di Roma e più precisamente nei tre cimiteri urbani del Verano, Flaminio e Laurentino<sup>2</sup>. Le rilevazioni sono state condotte secondo due diverse modalità:

- 1.200 interviste *face-to-face* in tecnica C.A.P.I. (*Computer Assisted Personal Interviewing*) su un campione di visitatori, per la rilevazione della qualità percepita di alcuni temi inerenti il servizio

(raggiungibilità e accesso, visita, sicurezza, ambiente e servizi, personale, comunicazione e informazione all'utenza, motivo della visita e livello di soddisfazione per quanto legato all'evento più recente);

- 10 visite *mystery client* per ciascuno dei tre complessi cimiteriali effettuate da personale addestrato, per la rilevazione della qualità erogata di alcune tipologie di servizio (accesso al complesso, contatto con personale allo sportello, contatto telefonico, contatto Web, visita all'interno del complesso).

<sup>2</sup> Indagine realizzata con la collaborazione della società di ricerche di mercato Key Research s.r.l.

Le 1.200 persone che hanno rilasciato intervista (450 per Verano e Flaminio, 300 per Laurentino) sono ripartite per sesso e per fascia di età come indicato in Tav. 15.6.

La frequenza annua delle visite è risultata particolarmente alta, con una media di circa 30 volte l'anno (148 sporadici, 1.052 assidui, più di 5 volte l'anno);

**Tav. 15.6** Struttura del campione *face-to-face*

Struttura campione	Verano	Flaminio	Laurentino	Totale	Incidenza%
Sesso					
Uomo	201	140	83	425	35,4
Donna	248	310	217	775	64,6
Età					
18-35	19	34	32	85	7,1
36-50	128	158	90	376	31,3
51-65	168	159	83	410	34,2
oltre	135	99	95	329	27,4

Fonte: Qualità erogata e percepita dagli utenti dei servizi cimiteriali nei complessi capitolini del Verano, Flaminio e Laurentino, giugno 2008.

molto più elevata al Laurentino dove circa il 52% degli intervistati ha dichiarato di recarvisi più di 50 volte l'anno.

Gli intervistati hanno espresso su scala 1-10 un giudizio complessivo di soddisfazione pari a 6,7 (7,7 Laurentino, 6,5 Verano e 6,1 Flaminio), mentre i 30 *mystery* su scala 1-4, hanno espresso con un voto medio di 3,2 (3,4 Laurentino - 3,2 Flaminio - 3,1 Verano). Una percezione "a caldo" risultata dunque generalmente più positiva di quella "a freddo" espressa dai visitatori, nonché un giudizio in entrambi i casi più favorevole nel caso del Laurentino.

La variazione di *trend* per singolo complesso cimiteriale, secondo gli intervistati, è riportata nella Tav. 15.7: rispetto al passato, il 21,6% degli intervistati ha percepito mediamente un miglioramento, il 16,3% un peggioramento, il 54,5% una sostanziale invarianza. Gli utenti del Verano tendenzialmente non notano differenze rispetto al passato, quelli del Flaminio un lieve peggioramento mentre anche in questo caso è il Laurentino a presentare le migliori *performance*. Passando all'analisi dei singoli servizi erogati in ciascun complesso cimiteriale, nelle Fig. 15.1, Fig. 15.2 e Fig. 15.3 vengono riportati in forma grafica i singoli fattori esaminati, ordinati dal voto medio più

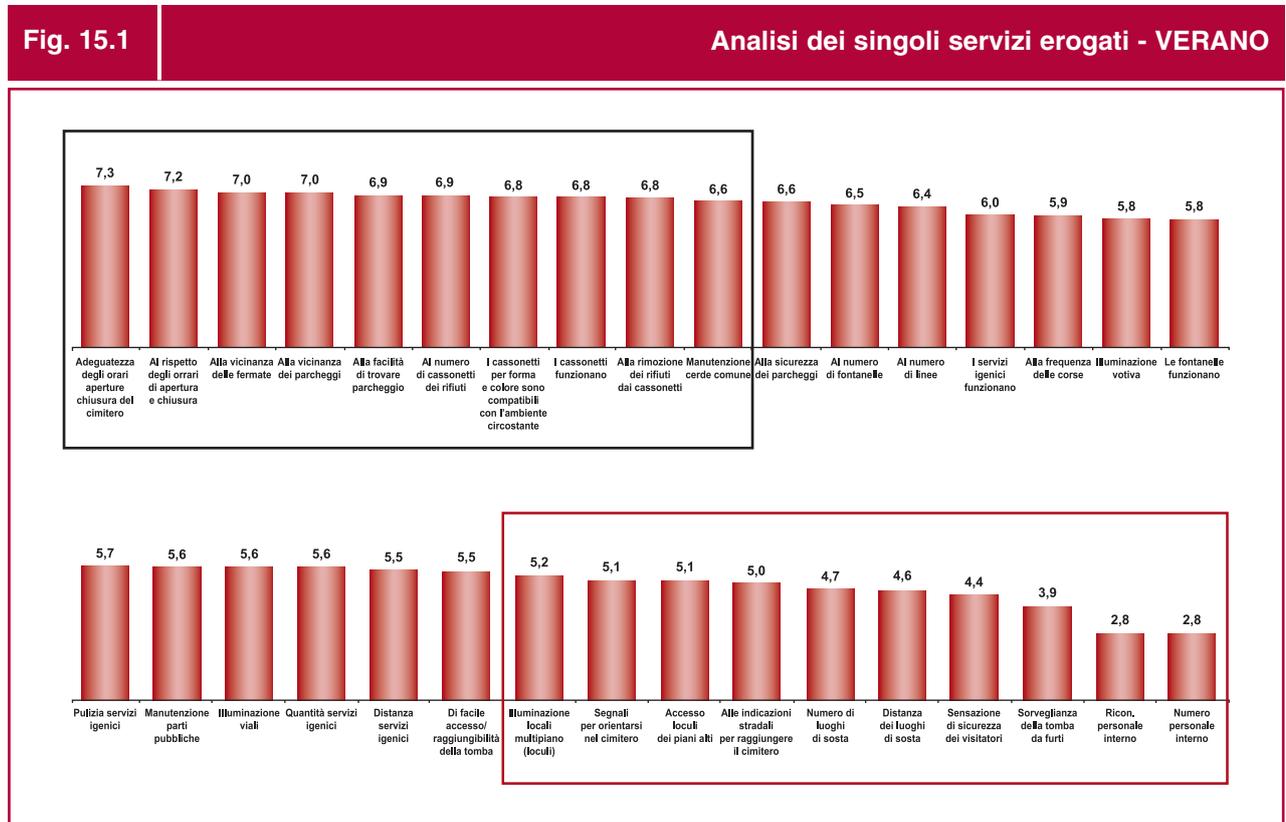
**Tav. 15.7** Cambiamento rispetto al passato  
(% di intervistati)

Giudizio	Verano	Flaminio	Laurentino	Totale
Miglioramento	25,3	10,2	42,3	21,6
Invarianza	52,0	69,1	53,5	54,5
Peggioramento	22,7	20,8	4,2	16,3

Fonte: Qualità erogata e percepita dagli utenti dei servizi cimiteriali nei complessi capitolini del Verano, Flaminio e Laurentino, giugno 2008.

alto a quello più basso per avere una immediata lettura della situazione; sono stati altresì evidenziati con un riquadro in colore nero gli aspetti considerati soddisfacenti (voto medio superiore a 6,5) e in colore rosso quelli più critici (voto medio inferiore a 5,4). Per il Verano i punteggi più negativi (inferiori al 5,4) sono 10; di questi, due (numerosità e riconoscibilità del personale interno, con voto medio pari a 2,8) si possono considerare aspetti critici. Dieci sono anche i punti di forza (voto medio superiore a 6,5), ma nessun fattore di qualità raggiunge punteggi di eccellenza (voto medio superiore ad 8,0). I punteggi inferiori al 5,4 sono 8 per il Flaminio: anche in questo caso emerge che numerosità (2,3) e riconoscibilità del personale interno (2,8) si possono considerare aspetti critici. Nel presidio emergono 14 punti di forza che sono quelli aspetti che vengono considerati soddisfacenti. Di questi, 5 hanno un punteggio superiore a 8,0: la facilità di trovare parcheggio, la vicinanza dei parcheggi, il rispetto degli orari di apertura e chiusura, l'adeguatezza degli orari di apertura e chiusura del cimitero, i cassonetti per forma e colore sono compatibili con l'ambiente circostante. Tra i quattro punteggi inferiori al 5,4, l'unico punto critico che emerge per il Laurentino riguarda la frequenza

delle corse dei mezzi di trasporto pubblico (voto 3,2). Nel presidio emergono ben 22 punti di forza (aspetti molto soddisfacenti: rispetto degli orari di apertura e chiusura; adeguatezza degli orari di apertura e chiusura; facilità di trovare parcheggio; vicinanza dei parcheggi; sicurezza dei parcheggi; forma e colore e compatibilità dei cassonetti con l'ambiente circostante; manutenzione del verde comune). Dalle visite *mystery* emerge un quadro generalmente positivo sui fenomeni osservati. In particolare risultano eccellenti il contatto Web (3,7) e quello telefonico (3,6). Buono con 3,2 - seppur con un minimo di 2,9 al Verano - il contatto allo sportello, probabilmente legato agli interventi di ristrutturazione in corso. I rilevatori *mystery* confermano le criticità evidenziate dagli utenti in materia di sicurezza, con una votazione media di 1,3 su 4 sulla sorveglianza e di 2,1 sulla illuminazione pubblica, mentre esprimono giudizi positivi in tutti i complessi visitati sulla manutenzione delle parti comuni (3 su 4 per la pulizia dei viali, 3,4 per i manufatti e 3,2 per il verde). Vengono infine confermate le percezioni espresse dagli utenti sia in positivo sulla fornitura idrica e raccolta rifiuti che in negativo sulla pulizia dei servizi igienici (voto medio di 2,3 su 4).

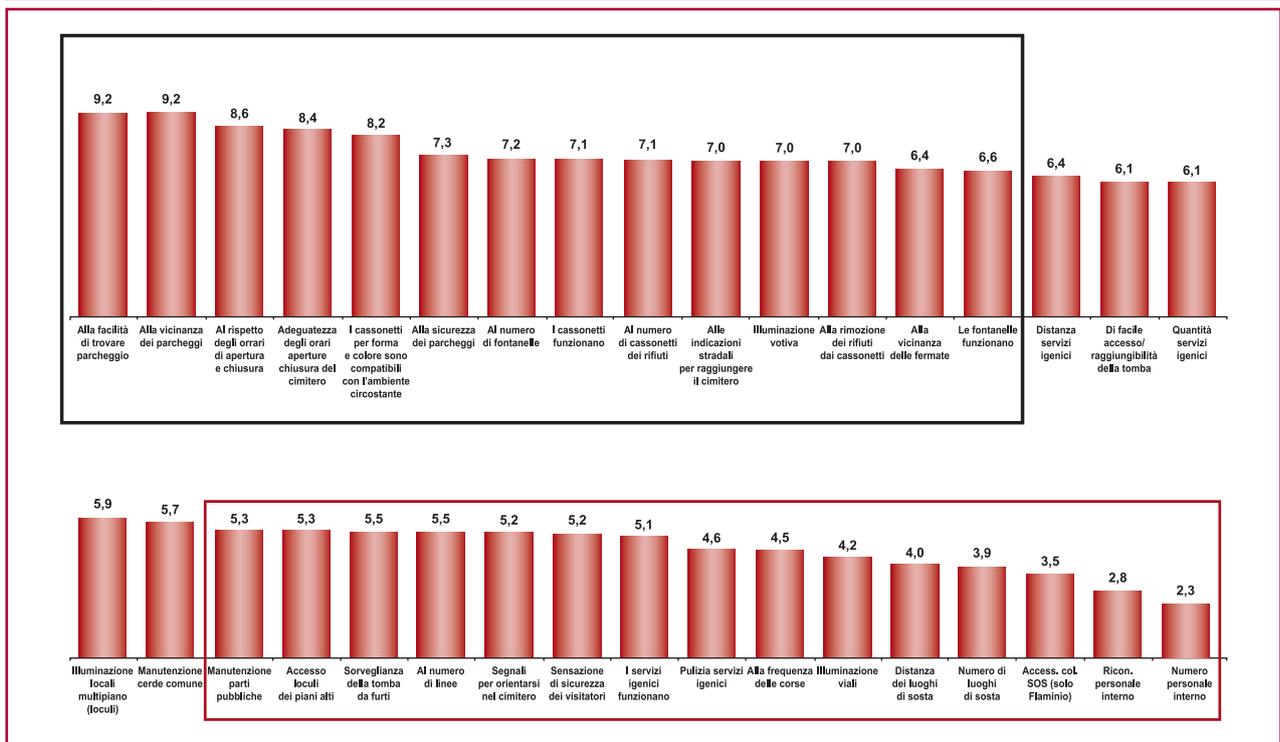


Fonte: Qualità erogata e percepita dagli utenti dei servizi cimiteriali nei complessi capitolini del Verano, Flaminio e Laurentino, giugno 2008.



Fig. 15.2

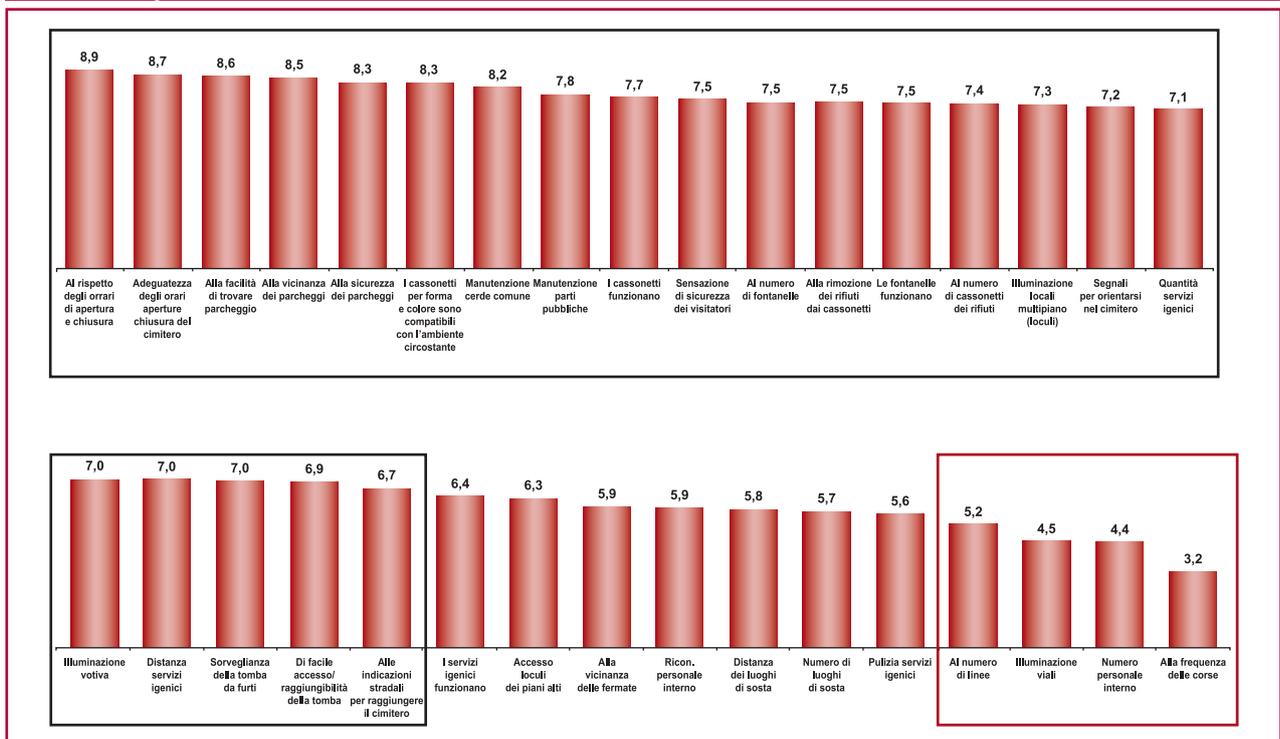
Analisi dei singoli servizi erogati - FLAMINIO



Fonte: Qualità erogata e percepita dagli utenti dei servizi cimiteriali nei complessi capitolini del Verano, Flaminio e Laurentino, giugno 2008.

Fig. 15.3

Analisi dei singoli servizi erogati - LAURENTINO

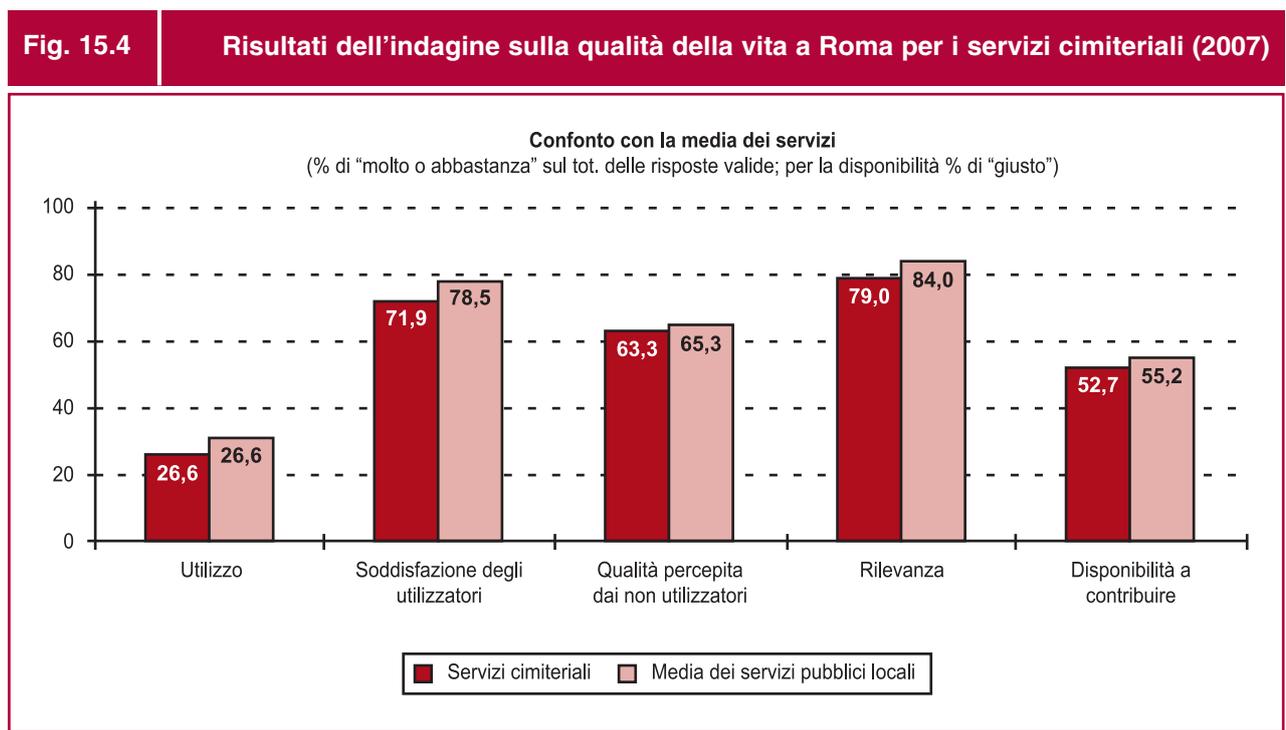


Fonte: Qualità erogata e percepita dagli utenti dei servizi cimiteriali nei complessi capitolini del Verano, Flaminio e Laurentino, giugno 2008.

### 15.3 Indagine sulla qualità della vita e i servizi cimiteriali

Nell'ambito delle attività di valutazione condotte dall'Agenzia, nel corso del 2007 è stata realizzata un'indagine sulla qualità della vita e sui servizi pubblici locali nella città di Roma, i cui principali risultati sono sinte-

tizzati nel Cap. 9 del presente rapporto e integralmente disponibili sul sito internet dell'Agenzia. In questa sede si richiamano brevemente i principali elementi emersi con riferimento ai servizi cimiteriali (Fig. 15.4).



Fonte: Indagine sulla qualità della vita e i servizi pubblici locali nella città di Roma, gennaio 2008.

Come si vede, i cinque indicatori utilizzati consentono di evidenziare:

- il 26,6% degli intervistati dichiarano di aver utilizzato i servizi cimiteriali con una maggiore frequenza, rispetto al 31,4% della media dei servizi pubblici locali; tale scarto rispetto alla media rimane sostanzialmente invariato nel momento in cui i cittadini sono chiamati ad esprimere la propria valutazione circa la "rilevanza" (importanza) del servizio stesso (79,0%, rispetto all'84,0% della media dei servizi);
- il grado di soddisfazione espresso del servizio non appare tuttavia particolarmente elevato, sia da parte di chi lo utilizza con una certa frequenza (71,9% di soddisfatti rispetto al 78,5% della media dei servizi), che in minor misura da parte di coloro che ne fanno minore uso (63,3% rispetto al 65,3% medio);
- lievemente inferiore rispetto alla media è infine la "disponibilità a pagare" (teorica) manifestata dagli intervistati in vista di un possibile miglioramento del servizio (il 52,7% rispetto a un dato medio del 55,2%).