Attualità Quando l'emergenza insegna la "normalità"

di Valeria Leotta (*)

La fase di emergenza determinata da Sars-Cov-2 sembra si stia attenuando, ma è ancora troppo vivo, nella memoria, il ricordo di quanto accaduto in questi due mesi. Gli eventi si sono succeduti con una tale velocità da risultare quasi travolgenti, e in effetti in certe situazioni lo sono stati; ma le risposte non sono mancate.

Obiettivo di questo articolo è cercare di descrivere il quadro che si è presentato agli occhi del settore funerario, duramente colpito in tutte le sue componenti, un quadro che Utilitalia-SEFIT ha tentato di interpretare, e su cui ha cercato di intervenire per proporre possibili modalità operative, soluzioni e idee, ma in alcune occasioni anche con spunti problematici, specialmente all'inizio, quando era ancora scarsa la conoscenza del virus e non univoche le indicazioni da parte della Comunità scientifica.

Il percorso non è stato agevole perché la pandemia saltava ogni confine e gli eventi e le situazioni si presentavano in modo intersecato, a volte non immediatamente percepibile, ma è stato un percorso che ha insegnato molto, ha indicato punti deboli del sistema, ha evidenziato i bisogni del settore e anche alcune possibili soluzioni, ha aperto nuove strade che prima erano solo auspiccate, ma che le opportune sedi normative hanno dovuto intraprendere perché lo stato di necessità ed urgenza è diventato, in qualche modo, fonte del diritto.

Ed è con questo spirito che ci si rivolge ai lettori di questa rassegna interamente dedicata al Covid-19 e che raccoglie gli sforzi compiuti, per non rimanere solo atterriti e inerti di fronte all'emergenza sanitaria che ha sconvolto il nostro Paese, ma per intravedere anche delle strade per il futuro e il progresso di questo settore fondamentale.

Quando il *lockdown* per tutto il Paese è stato annunciato dal Governo, preceduto da misure restrittive so-

lo per alcune Regioni che facevano ritenere o sperare che la situazione emergenziale fosse ancora circoscritta e contenibile, parallelamente a quanto accadeva negli ospedali e non solo, per il nostro settore iniziava la fase più acuta con numeri delle vittime del virus subito troppo alti e troppo concentrati in un ristretto ambito territoriale.

Il sistema funerario ha così vacillato per gestire ed accogliere i defunti scontrandosi con una nuova realtà in cui le regole ordinarie e le consuetudini mal si adattavano alle disposizioni di distanziamento sociale, di restrizioni della libertà di circolazione e alla nuova urgenza sanitaria che per prevenire il contagio richiedeva di procedere velocemente alla sepoltura.

L'emergenza ha portato alla luce, amplificandone le conseguenze, nodi irrisolti dell'ordinamento mortuario: basti pensare alle modalità di rilascio delle pratiche funebri di trasporto e sepoltura, complesse a livello burocratico, e non digitalizzate, che richiedono lo spostamento di persone quando invece era proprio quello da evitare; oppure alle strutture necroscopiche non sufficienti, in considerazione dell'alta mortalità e dei tempi richiesti per l'osservazione che, giunte presto a saturazione, hanno creato un c.d. collo di bottiglia rallentando le successive fasi di trasporto funebre a cura di imprese funebri non tarate su numeri di servizi così elevati; ed ancora alle difficoltà riguardo ai seppellimenti, a loro volta condizionati dai tempi di rilascio delle relative documentazioni; per non parlare delle cremazioni, la cui aumentata richiesta ha determinato un accumulo di feretri presso i crematori di quelle zone, con conseguente scelta di trasferimento di defunti verso altri impianti disponibili. È evidente che si è trattato di problemi che prioritariamente hanno richiesto approcci diversi rispetto all'ordinario e misure chiare di prevenzione per evitare il diffondersi del contagio, anche in considerazione del fatto

che molti sono stati i casi di Covid-19 solo sospetti o asintomatici; misure non solo operative, ma anche relative al confezionamento e gestione di feretri destinati a sostare per diversi giorni prima della sepoltura e, quindi, visti come possibile fonte di ulteriori contagi.

Di fronte allo scenario che si stava appalesando SEFIT è intervenuta fornendo il suo contributo di esperienza, individuando, assieme ai medici legali, ipotesi di soluzioni normative per l'adozione generalizzata del principio di precauzione in modo che fossero assicurate da parte degli operatori le stesse cautele per tutti i defunti per i quali non si fosse potuto escludere la presenza del Sars-Cov-2. Inoltre è stato necessario individuare idonee metodologie di confezionamento dei feretri in modo da garantirne impermeabilità in caso di sepoltura a più giorni dal decesso.

Si è valutato come abbreviare i tempi di osservazione e di esecuzione del trasporto funebre, nel contempo individuando luoghi di destinazione intermedia dei feretri in caso di difficoltà a riceverli di crematori e cimiteri, e sono state avanzate soluzioni per facilitare il rilascio dei necessari documenti per le pratiche funebri e le autorizzazioni alla cremazione tramite procedure semplificate e trasmesse telematicamente.

Si sono indicate soluzioni operative e giuridiche per ampliare la ricettività dei cimiteri evidenziando i passaggi normativo-procedurali per poter ottenere disponibilità di loculi già esistenti. Un elemento di crisi avrebbe, infatti, potuto essere rappresentato dalla capienza dei cimiteri, ovviamente laddove si registrasse indisponibilità di loculi e di spazi in campo comune. Quindi, si è proposto di potenziare la ricettività dei siti cimiteriali, avanzando specifiche indicazioni per ampliare la possibilità di reperire spazi e nuovi posti, sulla base del principio che la cremazione dei defunti non è l'unica scelta possibile in questa fase emergenziale (messaggio così passato quanto meno a livello mediatico), dovendo il sistema pubblico garantire ed assicurare anche le inumazioni e le tumulazioni, salvaguardando il diritto di esprimere le proprie volontà da parte delle famiglie colpite da un lutto.

Per la problematica dell'affollamento dei crematori, si è costruita una rete, in collaborazione con la Protezione Civile, volta ad individuare impianti di cremazione che presentino disponibilità ad accogliere feretri da fuori. Una particolare attenzione si è poi posta sulla salvaguardia e potenziamento dei crematori, proponendo deroghe alle emissioni in atmosfera e ad altre norme che limitano l'operatività in situazione di ordinarietà, per poter consentire ai crematori di operare senza dover incorrere in gravi violazioni (nella fase di deposito temporaneo dei feretri, sulle emissioni, sul

numero di cremazioni eseguibili, sul mancato rispetto di impegni contrattuali ecc.) e per poter garantire una costanza di servizio nei limiti delle proprie capacità tecnologiche. Anche qui viene in rilievo l'evidenza per cui le attuali norme ordinarie non riescono a rispondere ad una situazione emergenziale; i gestori locali, infatti, avrebbero avuto una responsabilità di gestione solo perché cercavano di rispondere positivamente ad un'emergenza nazionale (tema quello delle responsabilità che, tuttora irrisolto, affligge una consistente parte degli apparati chiamati ad assicurare una pronta attuazione delle misure di supporto e contrasto all'emergenza).

Nell'ottica di calibrare gli interventi emergenziali sulla situazione locale si è altresì evidenziata la necessità di una modifica dell'art. 4, comma 2 della OCDPC 655/20 (lo si ricorda, ai sensi del quale si procede d'ufficio se entro 48 ore gli aventi titolo non decidano la forma di sepoltura, o se entro tre giorni non si può procedere alla cremazione), perché è una disposizione che si applica all'intero territorio nazionale, senza tenere conto di ampie zone che non si trovano in fase emergenziale.

Tutti questi interventi, nelle fasi più acute dell'emergenza, sono stati proposti da rappresentanti di SEFIT che hanno mantenuto un importante contatto con la Protezione Civile, facendo parte di un tavolo di esperti in materia funeraria, appositamente istituito per avere supporto normativo. Questa esperienza ha fornito altresì il modo per veicolare informazioni sul settore, sui suoi bisogni in fase emergenziale, sulle difficoltà con le quali si scontrava e che rallentavano l'operatività.

Alcune di queste proposte, sebbene con integrazioni, tagli e modifiche, sono state accolte a livello governativo nella circolare del Ministero della salute n. 11285/20 (in seguito sostituita dalla n. 12302 e infine dalla n. 15280), nell'OCDPC 18/04/20 n. 664 contenente alcune disposizioni per facilitare l'attuazione delle pratiche funebri e per semplificare la ricettività dei cimiteri ed in ultimo, per gli scambi telematici tra i diversi soggetti istituzionali interessati ai procedimenti di polizia mortuaria, dall'articolo 12 del decreto legge n. 34/2020.

Infine, un aspetto sul quale, appena è stato ritenuto opportuno, si è voluto richiamare l'attenzione è quello dei supporti all'elaborazione del lutto, un tema che nel corso dell'emergenza è sembrato in qualche modo accantonato, nella comprensibile tragicità degli eventi che hanno imposto altre azioni e misure, ma che non poteva essere sottovalutato e che doveva essere considerato fin dall'avvio della c.d. Fase due. Molte le persone che non hanno potuto fare un ultimo saluto al proprio caro e neanche assistere alla sepoltura. Tutta la ritualità, la cerimonialità insita nello svolgimento del funerale, come rappresentazione

dell'evento morte, condivisa e vissuta dalla comunità di riferimento era venuta meno per rispondere ad imminenti e, almeno in quel momento, prevalenti ragioni di salute pubblica. Per cui, in vista di una fase calante dell'emergenza e, ovviamente, adottando sempre le necessarie misure di sicurezza, si è proposto che fosse materia di interesse del sistema pubblico quello di ripristinare in modi adeguati la celebrazione dei riti del commiato e di promuovere supporti idonei per l'elaborazione del lutto.

Ecco quindi il quadro delle problematiche e delle soluzioni studiate, condivise, migliorate e presentate che hanno delineato l'azione di SEFIT in questi ultimi due mesi; e se mi sono dilungata in questa descrizione, a volte scendendo in qualche dettaglio delle proposte, è perché ritengo che da essa, a ben guardare, affiorino principi e approcci che – fatte le debite proporzioni – possono essere contenuti in un nuovo ordinamento, valido per l'intero territorio nazionale, che aggiorni finalmente quelle poche leve indicate da quello vigente (che presenta norme mutate in gran parte dal R.D. 448/1892).

Se non sembra sensato, infatti, che il sistema funerario venga impostato per essere sempre al massimo come durante il tragico aumento della mortalità, è tuttavia auspicabile che esso sia adeguato a fronteggiare le situazioni normali e quelle eccezionali, pur con le dovute differenze.

Dall'emergenza Covid-19 si esce non auspicando il ritorno al passato, ma intervenendo sui punti critici dell'ordinamento che costituiscono elementi di arretratezza ed inefficienza di un settore che si fonda su testi normativi statali sicuramente vetusti e su disposizioni regionali recanti gravi disomogeneità di procedimenti, prassi operative e in definitiva di accesso da parte delle famiglie all'esercizio di diritti fondamentali.

Ecco allora, indicate direi dall'emergenza Covid-19, le linee guida per la stesura di una nuova disciplina del comparto funerario dove risulta fondamentale:

- procedere con l'integrazione telematica delle comunicazioni tra i vari soggetti istituzionali e privati chiamati nel procedimento mortuario, ottenendo ad un tempo la possibilità del monitoraggio istantaneo dei fenomeni delle mortalità e lo snellimento dell'iter per il rilascio della documentazione funebre con eliminazione di inefficienze burocratiche e di costi per le famiglie;

- promuovere, anche con idonee forme di finanziamento, lo sviluppo infrastrutturale dei cimiteri, nel senso di razionalizzazione della gestione, di dare impulso ad adeguati piani regolatori cimiteriali, di garantire il conseguimento di realistici equilibri economico-finanziari del servizio;

- costruire un piano nazionale di crematori: ad oggi la pianificazione regionale dei crematori, come previsto dalla L. 130/2001, è quasi inesistente o non risulta adeguata; invece, la situazione emergenziale ha evidenziato proprio l'imprescindibilità di una pianificazione della dislocazione territoriale dei crematori su scala nazionale.

Come si può notare, si tratta di misure volte a disciplinare situazioni ordinarie ma che, al contempo, contengono alcuni elementi base necessari per affrontare situazioni di straordinarietà.

È vero che la strada per lo sviluppo di questo comparto, a volte sottovalutato e sicuramente poco conosciuto negli ambienti politici ma la cui importanza è stata tristemente sotto chi occhi di tutti in questa fase emergenziale, è ancora lunga, ma un solco è stato segnato e sarà difficile ignorarlo, per perseguire altri interessi non pienamente corrispondenti ai bisogni del nostro settore ormai divenuti evidenti.

Nelle pagine che seguono vengono riportati alcuni atti di SEFIT, relativi alla stesura di circolari interpretative degli atti normativi che si sono susseguiti in questa fase, alle risposte ai quesiti pervenuti dai nostri associati e alla proposizione di nostri quesiti ai soggetti competenti in caso di dubbi applicativi dei suddetti atti governativi, che si inseriscono come tasselli nel quadro (di problematiche rilevate e possibili soluzioni proposte, e quindi di principi ricavabili) che si è cercato di descrivere e alla luce del quale vanno letti; dunque una visione propositiva, dinamica, costruttiva.

Quasi trent'anni fa, nella giunta Bassolino del *rinascimento napoletano* era stato istituito l'assessorato alla *normalità*, affidato al compianto sociologo Amato Lamberti, una scelta di indubbio valore programmatico. Allora per il rinascimento del settore funerario, prossimo passo sarà agire per una sua nuova *"normalità"*, perché forti sono le preoccupazioni che si ritorni a testi normativi esistenti per un settore che negli ultimi anni ha dovuto registrare progressive erosioni degli investimenti e di contro una progressiva privatizzazione dei segmenti a più alto valore aggiunto, elementi che hanno contribuito all'erosione di quelle capacità pubbliche lungamente invocate in questa crisi.

(*) *Responsabile Nazionale SEFIT Utilitalia*