

Aggiornamenti sull'iter della riforma dell'ordinamento dello stato civile

di Sereno Scolaro

Relazione presentata al forum SEFIT 10, svoltosi a Roma il 10.12.1998.

Premessa

A seguito dei processi di c.d. semplificazione dell'attività amministrativa e della pubblica amministrazione - c.d. "leggi Bassanini" - è stata avviata la riforma dell'Ordinamento dello stato civile, sulla base della "delega" di cui all'art. 2, comma 12 legge 15 maggio 1997, n. 127.

A parte i contenuti della "delega" che hanno determinato non pochi problemi interpretativi, anche per il fatto che essi non consentivano di definire con particolare equilibrio l'ambito della delega e lasciavano trasparire elementi di scarso approfondimento, in primis è sorta la questione di individuare, all'interno del Governo, il momento organizzativo (Ministero) che dovesse procedere all'elaborazione dello schema revisionale, come se la materia non risultasse, storicamente, inserita nell'ambito delle funzioni del Ministero di grazia e giustizia.

Individuata la competenza in tale Ministero, veniva istituito un gruppo di lavoro, insediatosi il 27 ottobre 1997, a ridosso del termine di 6 mesi previsto dalla "delega", che ha operato con alacrità ed impegno, tra l'altro avendo alla base un elaborato di circa 4 anni addietro ed a suo tempo già presentato al Senato della Repubblica.

Il gruppo di lavoro era composto prevalentemente da dirigenti ministeriali, mentre la presenza degli "addetti ai lavori" era decisamente contenuta (tra l'altro, era stato trascurato di assicurare la presenza del Ministero della sanità che qualche funzione assolve sia in materia di nascite che di morti; tale presenza è stata di seguito recuperata abbastanza informalmente per l'intervento di un "addetto ai lavori" e dell'ISTAT).

Poiché il Governo si trovava, in quella fase, ad esigere la rapida conclusione dei lavori, sembrerebbe che verso la metà di febbraio 1998 il Ministro Bassanini abbia sollecitato il Ministro Flick alle conclusioni, ventilando l'ipotesi di un'avocazione da parte del Dipartimento per la funzione pubblica.

Il risultato è stato quello di definire un sub-gruppo (composto dal dirigente ministeriale coordinatore e da 2 "pensionati" (il predecessore del dirigente ministeriale e un dirigente comunale di Roma) per una redazione "veloce" del testo.

Il gruppo di lavoro insediato il 27 ottobre 1997 è stato congedato il 27 marzo 1998,

Il testo elaborato alla data del 27 marzo 1998 è stato tuttavia oggetto di continui rimaneggiamenti ed interventi, fino ad un testo del 23 luglio, inviato al Dipartimento per la funzione pubblica per il parere (pervenuto a Grazia e giustizia il 14 o 15 ottobre e il cui contenuto si conosce solo in via sommaria).

Nel frattempo, è stato approvato anche il regolamento, oggi noto come dPR 20 ottobre 1998, n. 403 (in vigore al 22 febbraio 1999) e, in precedenza anche il D. Lgs 19 febbraio 1998, n. 51 (introduzione del c.d. "giudice unico"), che inopinatamente andava a modificare l'esistente Ordinamento dello stato civile ... in attesa della sua revisione complessiva.

Per quanto riguarda le osservazioni del Dipartimento per la funzione pubblica, si hanno notizie circa un indirizzo molto forte verso la massima informatizzazione, in termini generalizzati ed omogenei, l'istituzione di un unico archivio informatico nazionale, ecc., con accenti che non sembrano tenere conto di aspetti tecnici (standard, protocolli, ecc.) e, soprattutto, del diverso grado di implementazione dell'informatica nei comuni (tra l'altro, le preoccupazioni maggiori vanno allocate sul versante dei grandi comuni, probabilmente meno flessibili verso un sistema di gestione omogeneo, per tutta una serie di motivazioni).

I registri per gli atti di morte

Vista la sede si ritiene di non approfondire le diverse problematiche ed innovazioni dello schema di Ordinamento dello stato civile, ma di limitarci a quanto di pertinente all'odierno incontro.

I registri vengono semplificati:

Rimane la parte I per gli atti di morte su dichiarazione.

La parte II è divisa in due serie. A, destinata agli atti di morte su comunicazioni, avvisi notizie da parte di ospedali e simili (sostanzialmente corrispondente all'attuale parte II serie B), nonché la B destinata alle trascrizioni, che sono limitate a:

– atti dall'estero

- atti di morte per viaggio (mare, aria, ferrovia)
- atti di morte compilati a sensi delle leggi di guerra,
- atti di morte senza rinvenimento o riconoscimento del cadavere.

A questo proposito, va ricordato come vengano finalmente meno tutte le trascrizioni di atti dello stato civile dovute alla residenza in comune diverso da quello in cui l'evento si verifichi, trascrizioni sostituite da comunicazioni.

Per la dichiarazione di morte o per la trasmissione dell'avviso da parte di ospedali e simili, permane il termini (ordinatorio) delle 24 ore, anche se era stato proposto (ed in una certa fase, accolta) l'elevamento a 48 ore, elevamento che avrebbe comportato una precisa dissociazione tra procedure di stato civile e procedure di polizia mortuaria, sia con il rischio di facilitare l'omissione della formazione degli atti di morte (come preoccupantemente si sta verificando per gli atti di nascita dopo le modifiche all'art. 70 Ordinamento introdotte dalla legge Bassanini.bis ...), sia quello di rendere difficilmente gestibili le programmazioni dei riti ed onoranze funebri o di dilatare i tempi di sepoltura, con un massiccio ed intensivo utilizzo dei depositi di osservazione ed obitori.

Per le morti negli ospedali e simili, va precisato che tale procedimento viene esteso anche alle case di cura ed alle case di riposo, indipendentemente dalla loro qualificazione quale persona giuridica pubblica o privata.

Sul contenuto dell'atto di morte non vi sono particolari innovazioni rispetto alla normativa presente, anche se, in verità si avrebbe apprezzato che alcune notizie venissero ridotte in termini significativi (ad esempio, non si capisce quale funzione oggi assolva l'indicazione delle generalità dei genitori del defunto, magari sopra il livello medio di speranza di vita ...).

Di un certo rilievo, per le implicazioni con il Regolamento (nazionale) di polizia mortuaria, risulta l'equiparazione tra:

- inumazione
- tumulazione
- cremazione

che vengono assoggettate all'autorizzazione dell'ufficiale dello stato civile.

Vi erano anche state ipotesi per un superamento dell'istituto del permesso di seppellimento da parte dell'ufficiale dello stato civile, prevedendo l'unificazione di 3 istituti, dovuti ad una storica stratificazione normativa verificatasi nel tempo (permesso di seppellimento, periodo di osservazione, accertamento necroscopico), che, in buona sostanza, assolvono alla medesima funzione, lasciando all'ufficiale dello stato civile la sola funzione di formazione dell'atto di morte, ipotesi che non hanno trovato sostenitori e che sono state abbandonate.

Ma l'assoggettamento alla medesima procedura viene ad incidere direttamente e pesantemente sulla previsione dell'art. 79 DPR 10 settembre 1990, n. 285, con la conseguente esigenza di un coordinamento non di proprio conto, dal momento che non vi è solo una traslazione di competenza dal sindaco all'ufficiale dello stato civile.

Ad esempio, saranno necessari approfondimenti sui temi:

- delle manifestazioni di volontà (testamentaria del defunto, dei famigliari, degli iscritti alle SOCREM),
- della documentazione sanitaria (parrebbe venire meno l'autenticazione da parte del coordinatore sanitaria della firma del medico) o
- del ruolo dell'autorità giudiziaria, nei casi in cui debba essere acquisto il c.d. "nulla-osta", ecc..

Se da un lato va vista con favore ogni forma di equiparazione della cremazione alle altre pratiche funebri, dall'altro si deve considerare come una vera equiparazione si avrebbe solo nel caso in cui venissero superati i "filtri" all'autorizzazione alla cremazione, eventualmente lasciando solo le cautele degli ultimi due commi dell'attuale art. 79 dPR 10 settembre 1990, n. 285, opportunamente semplificati (leggi, senza che la firma del medico sia soggetta da autenticazione di sorta; si tratta pur sempre di un soggetto che rientra nelle previsioni dell'art. 359 codice penale!).

È importante che la revisione del Regolamento di polizia mortuaria non trascuri l'impatto che ne potrebbe derivare da una diversa e non omogenea regolamentazione nelle due fonti (Ordinamento e Regolamento), ma ricerchi le soluzioni che consentano una visione complessiva dei procedimenti.

Conclusioni

La parte relativa alla formazione degli atti di morte nello schema di "nuovo" Ordinamento dello stato civile è quella che risulta meno innovativa rispetto alla situazione esistente e nota, ma non si possono non esternare alcune preoccupazioni sull'intero testo, principalmente quella per cui si sia persa l'occasione per una reale ed effettiva semplificazione, per un allineamento con le normative di altri paesi dell'Unione europea ed, infine, per l'adozione di uno strumento flessibile e proiettato nel futuro.