

I procedimenti di rilascio delle autorizzazioni di polizia mortuaria alla luce dei processi di semplificazione e snellimento dell'azione amministrativa.

1a Parte.

di Sereno Scolaro

Premessa

Per usare un'espressione non nostra, viviamo in un periodo in cui si registrano "improvvisi, quanto rapide, turbolenze organizzative" determinate da vari fattori ed elementi.

E vorremmo anche citare Andrea Lolli, che nel corso del SEFIT 10 svoltosi a Roma il 10 dicembre 1998 ebbe a dire che "il migliore alleato contro una liberalizzazione selvaggia è la cittadinanza, a condizione che le gestioni pubbliche siano in grado di dare servizi adeguati a costi contenuti. Mentre dobbiamo essere consapevoli che il migliore alleato dell'impresa privata è l'inefficienza pubblica, lo spreco di risorse, la concezione burocratica e limitata del servizio-adempimento".

Questi due flashes introduttivi vogliono illustrare lo spirito di fondo con cui il presente intervento viene affrontato, magari accogliendo la "sfida" sul versante più vicino al concetto di servizio-adempimento o, perfino, del mero adempimento.

Viene alla mente quell'imprenditore di onoranze funebri (privato), ben poco noto sotto il profilo della correttezza commerciale, che ha avviato una sua del tutto personale battaglia contro l'esclusiva del servizio comunale di trasporto funebre, che come si sa usa carri funebri non sempre recentissimi, magari veicolando i propri espedienti sulla stampa locale, e nel contempo con interventi di soggetti pubblici che hanno coniugato l'esclusiva del servizio con la possibilità di un servizio di trasporto funebre ippotrainato, salvando sia l'esclusiva che la libertà di scelta dei famigliari.

Contemporaneamente, sono sempre più forti le spinte di modifica normativa orientate verso lo snellimento dell'azione amministrativa, anche se, talora, si scontrano proprio con la logica dell'adempimento, costruendo strumenti che rischiano di contrastare con l'obiettivo dichiarato, e del tutto condivisibile, della semplificazione.

La semplificazione amministrativa deve essere, prima di tutto, l'interiorizzazione dell'esigenza della semplificazione e, quindi, la ricerca degli strumenti operativi che consentano di andare al nocciolo delle questioni.

Probabilmente, non si fa semplificazione se la si concepisce in termini di adempimento, ma la si fa se la si concepisce in termini di percorsi sostanziali, mirati al raggiungimento di un obiettivo.

Ma per ottenere il risultato di un'interiorizzazione dei processi semplificatori, occorre indurre motivazioni adeguate.

Motivazioni che vanno impostate in una logica di "egoismo" (positivo), cioè nel dare agli agenti del settore pubblico stimoli ad azioni e comportamenti gratificanti.

Lavorare bene significa anche lavorare meno: ecco che questa può essere una motivazione "interna" all'agire che produce benefici per l'attività amministrativa e, come "scorie di lavorazione" anche per i clienti cui l'attività amministrativa.

Ma non va posto l'accento su questo secondo effetto positivo, quanto piuttosto riportato tutto al primo, al positivo effetto che si verifica all'interno dell'azione amministrativa: in questo senso si è usato il termine "egoismo positivo", per rappresentare una motivazione credibile per chi la deve attuare.

Su questa logica, la "sfida" che si vuole cogliere è quella di vedere se e quanto sia possibile cogliere le azioni di semplificazione esperibili, partendo da quelli che appaiono a prima vista come meri adempimenti.

Il salto di qualità si ha nel momento in cui ci si pone di fronte ad alcune domande:

- Quale è il risultato cui è diretta l'azione?
- Quali sono gli strumenti per raggiungere il risultato?

- Quali sono, tra questi strumenti, quelli che hanno rilievo sostanziale e di cui non si possa fare a meno e quali sono quelli usati per consuetudine, ma che, in realtà, non svolgono alcuna funzione o, almeno, alcuna funzione positiva?

Per questo, nel raccogliere la “sfida”, affrontiamo i procedimenti di rilascio delle autorizzazioni di polizia mortuaria, che spesso presentano forti caratteristiche di adempimento.

Inoltre, essi sono utili in quanto molto spesso incrostati di comportamenti consuetudinari.

1. La dichiarazione di morte

La dichiarazione di morte costituisce lo strumento diretto alla formazione dell'atto di morte nei relativi registri dello stato civile.

In realtà, tale obiettivo viene raggiunto con due differenti strumenti, la dichiarazione di morte e la comunica, avviso, notizia, ecc. di morte.

Nel primo caso i soggetti sono persone fisiche, nel secondo caso soggetti istituzionali, rispetto ai quali, l'obbligo della dichiarazione viene assolto in forma scritta.

I soggetti individuati come obbligati alla dichiarazione di morte sono più di uno:

- i congiunti;
- i conviventi;
- un loro incaricato;
- persona informata del decesso;
- “anche” più (due) persone informate del decesso, quando esso avvenga al di fuori dell'ordinaria abitazione del defunto.

Come prima cosa va ricordato come i “congiunti” siano individuabili nelle persone legate al defunto da rapporti di coniugio, parentela, affinità, adozione, affiliazione, anche quando non esse non siano conviventi con il defunto medesimo.

Al contrario, i “conviventi” ben possono essere persone prive di tali legami, si pensi ai c.d. nuclei di stabile convivenza, presi in considerazione dalla normativa in materia di edilizia residenziale pubblica, ma anche, semplicemente, a persone che coabitino con il defunto, quale ne sia la ragione o il rapporto.

Le due categorie (congiunti / conviventi) sono posti su un piano di equiparazione ai fini della dichiarazione di morte.

Equiparazione che giunge fino a legittimarli a ricorrere ad una persona terza, che venga incaricata al fine di rendere la dichiarazione di morte.

Questo “incarico” non richiede alcuna particolare forma, o formalità. Se si hanno presenti le “regole generali” per il servizio dello stato civile, si sa come l'articolo 47 ordinamento dello stato civile preveda che il dichiarante possa farsi rappresentare da un procuratore speciale, risultante da scrittura privata autenticata da notaio, quando non sia richiesto l'atto pubblico.

Il fatto che la stessa fonte normativa (ordinamento dello stato civile) che stabilisce questa “regola generale” sulla rappresentanza nelle dichiarazioni in sede di formazione degli atti dello stato civile, preveda per la dichiarazione di morte un semplice incarico porta alla conclusione per la quale l'incarico non richieda alcuna particolare forma.

Ma alla stessa conclusione si perviene se si considera come la dichiarazione di morte possa essere resa da quisque de populo, quando abbia notizia della morte.

Un po' meno comprensibile è la previsione per la quale la dichiarazione di morte che si sia verificata al di fuori dell'ordinaria abitazione del defunto possa anche essere resa da due persone informate del decesso, nel senso che si è di fronte ad una norma facoltativizzante e che non esclude che la dichiarazione possa essere resa da una sola persona, con il risultato che la facoltà è stata pressoché ignorata costituendo un inutile e scarsamente razionale aggravamento del procedimento, privo di particolari effetti.

Ben diverso sarebbe stato il caso in cui la norma avesse prescritto che la dichiarazione dovesse essere resa da due persone, introducendo quindi un obbligo procedimentale.

Ma anche se questa previsione fosse stata formulata in termini di obblighi, anziché di facoltà, non si vede quale funzione avrebbe potuto essere conseguita da una siffatta procedura.

La dichiarazione di morte va resa entro le 24 ore dal decesso, termini ordinatorio e che potrebbe, al più, rilevare in termini di infrazioni all'ordinamento dello stato civile.

La dichiarazione di morte va effettuata in presenza di due testimoni, come, in genere, tutte le dichiarazioni che sono rese all'ufficiale dello stato civile (fa eccezione a questa regola la sola dichiarazione di nascita, dopo l'entrata in vigore della legge 15 maggio 1997, n. 127).

Fino a questo punto, apparentemente, sono stati formulati percorsi noti e non innovativi.

Dovremmo ora chiederci anche quali comportamenti siano previsti per il ricevimento della dichiarazione di morte da parte dell'ufficiale dello stato civile, oppure se il dichiarante debba porre in essere determinati comportamenti precedenti o successivi alla dichiarazione di morte.

La risposta è immediata nel senso che per ricevere la dichiarazione di morte l'ufficiale dello stato civile altro non è tenuto a fare se non formarne il relativo processo verbale nella parte I dei registri dello stato civile per gli atti di morte e che il dichiarante null'altro deve fare se non rendere la dichiarazione, alla presenza dei testimoni, scelti dalle parti interessate (anche fra i loro parenti).

Se non ch  questa risposta, basata sulle norme che regolano la materia, si scontra con consuetudini di pretendere un certificato medico, magari anche il certificato necroscopico o financo la scheda di morte ISTAT.

In primis, non vi   norma dello stato civile che preveda come le dichiarazioni all'ufficiale dello stato civile vadano sempre comprovate, come potrebbe trarsi da una lettura piattamente letterale dell'articolo 53 ordinamento dello stato civile.

In realt , tale disposizione, concernente i documenti atti a comprovare le enunciazioni contenute negli atti, trova applicazione in tutti i casi in cui le enunciazioni vadano comprovate, affermazione che potrebbe apparire lapalissiana, ma che significa solo che non necessariamente tutte le dichiarazioni rese all'ufficiale dello stato civile siano soggette ad una qualche valutazione - preventiva - sulla sussistenza del contenuto oggetto della dichiarazione.

Al contrario,   di portata generale la previsione dell'articolo 450, comma 2 codice civile che attribuisce alle dichiarazioni dei comparenti la fede fino a prova contraria, mentre l'attivit  svolta dall'ufficiale dello stato civile o quanto avvenuto in sua presenza assumono forza probatoria fino a querela di falso.

Tra le dichiarazioni per le quali non   richiesta alcuna probatoria e sono, quindi, mere dichiarazioni del comparente, rientra proprio la dichiarazione di morte.

Ci  significa che per rendere la dichiarazione di morte occorrono il dichiarante, i testimoni e l'ufficiale dello stato civile.

O, ancora pi  semplicemente, significa che per la dichiarazione di morte non   necessaria la produzione di alcun certificato medico, oppure del certificato necroscopico oppure della scheda di morte ISTAT.

Infatti, questo tipo di documentazione assolve a ben altre funzioni e si colloca in ben altri "ambienti" operativi.

Innanzitutto, il certificato medico non ha alcun senso, dal momento che il medico curante   tenuto alla denuncia della causa di morte prevista dall'articolo 1 decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, che altro non fa' se non riprendere il disposto dell'articolo 103, comma 1, lett. a) del testo unico delle leggi sanitarie (cio , una prescrizione non proprio recentissima e, come tale, da ritenere consolidata).

Tra l'altro, questa "denuncia" ha una forma ben precisa, altro non essendo se non proprio la scheda di morte ISTAT.

Pretendere un ulteriore (e precedente) certificato medico, magari informalmente redatto su quale ricettario intestato al medico, costituisce solamente un inutile quanto ingiustificato aggravamento del procedimento, che va evitato sia per quanto previsto dall'articolo 1, comma 2 legge 7 agosto 1990, n. 241 sia, soprattutto, per il comune buon senso.

Rimangono il certificato necroscopico e la denuncia della causa di morte redatta sulla scheda di morte ISTAT.

Il certificato necroscopico   il certificato dell'avvenuta visita necroscopica, mirata all'accertamento della morte, o, se si preferisce, all'accertamento dell'effettivit  della morte, senza avere alcun rilievo rispetto ad ogni eventuale valutazione della causa di morte, salvo eventuali cause dipendenti da reato o connesse con un reato (aspetto questo ineliminabile essendo il medico necroscopo un medico svolgente funzioni di medicina pubblica, oltre che un esercente professione per il cui esercizio si richiama una speciale abilitazione da parte dello Stato.

[Mod. 1]

Azienda Sanitaria Locale _____
 {¹} _____

N. _____

CERTIFICATO DI AVVENUTA VISITA NECROSCOPICA

Il sottoscritt {²} _____
 nella sua qualità di medico necroscopo, debitamente nominato/titolare ai sensi dell'articolo 4 decreto del
 Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285,

ATTESTA

di avere proceduto alla visita necroscopia del cadavere di:

{³} _____
 nat_ a _____ il _____ (atto n. _____)

in vita residente a _____ {⁴} _____

decedut_ a _____ {⁵} _____

in data _____ ore ____ .

La visita necroscopia è avvenuta il ____ alle ore ____.

È stato effettuato l'accertamento strumentale della morte, ai sensi dell'articolo 8 decreto del Presidente
 della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285 ?

SI

NO

In conseguenza della visita effettuata, attesto di avere accertato il decesso della persona sopraindicata.

Eventuali indicazioni / proposte / prescrizioni: _____

_____, _____

Il medico necroscopo

Ora, la visita necroscopia nel corso della quale il medico necroscopo accerta l'effettività della morte è effettuata in un arco temporale di cui è stabilito un momento iniziale e uno finale, dove l'iniziale risulta funzionale per consentire di rilevare i normali *signa mortis*.

Se si considera come la dichiarazione di morte abbia solo un termine finale, tra l'altro posto in posizione intermedia tra i termini temporali iniziali e finali per l'effettuazione della visita necroscopica finalizzata all'accertamento dell'effettività della morte, e se il certificato necroscopico risultasse sostanziale ai fini della dichiarazione di morte, si avrebbe la conseguenza di una compressione dei termini per la dichiarazione di morte e, in molti casi, la dichiarazione stessa dovrebbe, forzatamente, venire resa oltre il termine per questa previsto, ponendo il dichiarante nella condizione di trovarsi, seppure incolpevolmente, nella situazione di infrazione alle norme dell'ordinamento dello stato civile.

Se poi si considera come il termine per la denuncia della causa di morte, *alias* scheda di morte ISTAT, notoriamente di 24 ore, decorra dall'accertamento della morte, termine che altro significato non può avere se non quello dell'effettuazione della visita necroscopica e del rilascio del relativo e conseguente certificato, ben si può notare come il superamento dei termini per la dichiarazione di morte possa divenire ordinaria e comune conseguenza.

Ma sotto il profilo delle funzioni i due "documenti" (certificato necroscopico e denuncia della causa di morte, *alias* scheda di morte ISTAT), hanno una precisa autonomia, pur avendo in comune un

¹ - Indicare l'ufficio o servizio.

² - Indicare il cognome e nome ed, eventuale, numero distintivo del medico necroscopo. Tale indicazione può farsi anche con apposita stampigliatura.

³ - Indicare il cognome e nome del defunto.

⁴ - Indicare l'indirizzo completo, ove conosciuto.

⁵ - Indicare l'indirizzo completo o quanto serva ad individuare il luogo in cui è avvenuto il decesso.

fattore: l'estraneità ai procedimenti in materia di formazione degli atti di stato civile, cui invece è dichiaratamente diretta la dichiarazione di morte.

Infatti, il primo - certificato necroscopico - è in funzione di fornire all'ufficiale dello stato civile l'accertamento "tecnico" della morte al fine del rilascio del permesso di seppellimento e null'altro (salvo, sempre, il caso della morte dipendente o connessa a reato).

E il rilascio del permesso di seppellimento, come si vedrà, è sì attualmente una funzione di competenza dell'ufficiale dello stato civile, ma non è in alcun modo correlato con i procedimenti di formazione degli atti dello stato civile, tanto che anche l'allegazione del certificato necroscopico al registro degli atti di morte (prevista dall'articolo 141, comma 3 dell'ordinamento dello stato civile), non è impostata come allegazione al fascicolo di ciascun atto (articolo 54 ordinamento dello stato civile) in cui vanno raccolti i documenti presentati per comprovare le enunciazioni contenute in ciascun singolo atto, ma come allegazione al registro degli atti di morte.

Ne consegue, sotto il profilo logico e sistematico, sia che tale allegazione costituisce un'allegazione separata e distinta e totalmente indipendente dalla fase di formazione degli atti di morte, che può essere precedente o susseguente, sia anche che concerne il registro, con la conseguenza che si possono avere sia i fascicoli degli allegati a ciascun atto, sia un apposito e distinto raccoglitore dei certificati necroscopici.

La scheda di morte ISTAT assolve, oltre alle funzioni di cui all'articolo 103 del testo unico delle leggi sanitarie, contemporaneamente anche sua proprie definite dall'articolo 1, ultimo comma decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, che risultano del tutto estranee ai procedimenti relativi alla formazione degli atti di morte.

Si potrebbe obiettare che l'assenza di ogni verifica della veridicità del contenuto della dichiarazione possa costituire occasione per false dichiarazioni, ma si tratta di un'osservazione di lieve spessore, che trascura come nelle procedure dello stato civile venga sempre a prevalere l'elemento della dichiarazione della parte interessata, mentre la verifica circa la sua veridicità non sempre entra in gioco o costituisce elemento essenziale.

Oltretutto, la dichiarazione mendace non determina particolari conseguenze per l'ufficiale dello stato civile, che al più può essere chiamato a segnalare il fatto al procuratore della Repubblica per la promozione dell'azione onde ottenere una sentenza rettificatrice che porti all'annullamento dell'atto di morte formato e, ovviamente, per la promozione dell'azione penale nei confronti di chi abbia reso la dichiarazione non veritiera.

Ma oltre a questo, l'ufficiale dello stato civile non va, né viene ad assumere responsabilità di sorta. Considerazioni analoghe possono essere fatte nel caso di comunicazione, avviso, notizia concernente la morte inoltrata all'ufficiale dello stato civile dai soggetti istituzionali (direttore o delegato dall'amministrazione, nel caso di morte in ospedali, collegi, istituti o stabilimenti oppure magistrati od ufficiali di polizia giudiziaria, oppure capi stazione, oppure comandanti di aeromobili o di aeroporto, oppure altri soggetti istituzionali, caso per caso legittimati), pur tenendo conto che, qui, non dovrebbe sussistere l'ipotesi di comunicazione non veritiera.

2. Il rilascio del permesso di seppellimento

Al punto precedente si è detto come il rilascio del permesso di seppellimento sia sì attualmente una funzione di competenza dell'ufficiale dello stato civile, ma non è in alcun modo correlato con i procedimenti di formazione degli atti dello stato civile.

Infatti, il procedimento relativo alla formazione degli atti di morte, salvi i casi speciali (articoli da 145 a 148 ordinamento dello stato civile), risulta compiutamente definito dalle norme degli articoli dal 136 al 140 dell'ordinamento dello stato civile.

L'individuazione in capo all'ufficiale dello stato civile di questa funzione, del tutto estranea all'attività tipica e propria dell'ufficiale dello stato civile di formare gli atti, conservarne i registri e rilasciarne le corrispondenti certificazioni, ha origine storica e risponde a una logica di razionale utilizzo delle risorse.

Senza richiamare l'ordinamento dello stato civile del 1865, non si può trascurare come, all'emanazione dell'attuale ordinamento dello stato civile, fosse già in vigore il testo unico delle leggi sanitarie, che, tra l'altro, attribuiva al sindaco anche la funzione di autorità sanitaria locale,

che questi esercitava avvalendosi della figura “tecnica” dell’ufficiale sanitario (figura oltretutto obbligatoria nelle piante organiche solo per i comuni con oltre 20.000 abitanti).

In altri termini, ferma restando l’unicità dell’ente comune, si aveva che il comune assolveva sia alle funzioni di stato civile, sia alle funzioni di polizia mortuaria, per cui era logico e razionale unificare adempimenti svolgentesi all’interno della medesima ed unitaria amministrazione.

Oltretutto, l’ordinamento dello stato civile del 1865 non prevedeva che le funzioni di ufficiali dello stato civile attribuite al sindaco fossero in qualche modo delegabili, essendo l’istituto della delega stato introdotto successivamente all’entrata in vigore di quell’ordinamento dello stato civile e all’avvio del servizio di stato civile.

A prescindere dalle origini storiche dell’attribuzione di una funzione di polizia mortuaria ad un’autorità amministrativa, fermo restando per altro che in origine le due funzioni facevano unicamente capo all’identico soggetto (sindaco), risulta importante tenere presente come il rilascio del permesso di seppellimento sia una funzione estranea, indipendente ed autonoma rispetto ai procedimenti tipici dell’ufficiale dello stato civile, identificati e definiti dall’articolo 5 ordinamento dello stato civile.

Il rilascio del permesso di seppellimento deve rispondere a due condizioni: una di ordine temporale e una di ordine effettuale.

La prima consiste nel decorso di un certo tempo (24 ore dalla morte), la seconda nell’accertamento della effettività della morte, da effettuarsi, sotto il profilo “tecnico”, a mezzo del certificato necroscopico.

Queste due condizioni devono entrambe concorrere, nel senso che l’ufficiale che abbia accertato l’effettività della morte mediante acquisizione del prescritto certificato necroscopico (o, meglio, certificato dell’avvenuta visita necroscopica), non può comunque procedere al rilascio del permesso di seppellimento se non è decorso il termine suindicato.

Tra l’altro, ed in relazione alla seconda di queste condizioni, si ha un’autorizzazione amministrativa, basata su una valutazione “tecnica”, quando, forse, sarebbe sufficiente quest’ultima.

Nel passato, alcuni hanno ritenuto che il permesso di seppellimento costituisse sostanzialmente un’autorizzazione e che il termine delle 24 ore dal decesso dovesse essere inteso come momento a partire dal quale l’autorizzazione potesse trovare attuazione, non ritenendo rilevante il momento del materiale rilascio.

Si era anche usata l’espressione per la quale il permesso di seppellimento fosse da considerarsi un ordine al seppellimento, da eseguirsi dopo il decorso di tale termine.

Purtroppo, il Ministero di grazia e giustizia, specificatamente interpellato, ha espresso l’avviso che il termine delle 24 ore dovesse riferirsi al materiale rilascio del permesso di seppellimento e non a quella della sua esecuzione (cioè, del seppellimento del cadavere in senso materiale).

L’interpretazione ministeriale appare ineccepibile sotto il profilo letterale, ma non coglie un elemento sostanziale, cioè il fatto che questo termine assolveva, in origine, la funzione del periodo di osservazione, oggi definita dall’articolo 8 decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285.

In realtà, ci si trova oggi ad operare con tre istituti (visita necroscopica con il rilascio del conseguente certificato, periodo di osservazione, permesso di seppellimento) che altro non sono se non il risultato di un processo storico di stratificazione normativa avutosi nel tempo, ma finalizzati alla medesima funzione.

Auspiciando una razionalizzazione del settore, non sarebbe cattiva cosa immaginare ad un’unificazione dei tre istituti in un unico procedimento, possibilmente attribuito al soggetto che “tecnicamente” dispone della strumentazione idonea per accertare l’effettività del decesso, cioè al medico necroscopo.

Ma per fare questo è necessario un intervento di modifica normativa, in alcuni casi rivolto a norme aventi forza di legge (ordinamento dello stato civile) in altri rivolto a norme aventi natura regolamentare (regolamento di polizia mortuaria).

[Mod. 2]

Comune di _____
 Ufficio dello Stato Civile

N. _____

OGGETTO: Art. 6, decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285.

AUTORIZZAZIONE ALLA SEPOLTURA

L'Ufficiale dello Stato Civile

RICHIAMATO l'articolo 141 R.D. 9 luglio 1939, n. 1238;

RICHIAMATO l'articolo 6 decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285;

VISTO il certificato dell'eseguita visita necroscopica ed accertamento della morte;

AUTORIZZA

il seppellimento del cadavere di parti di cadavere di ossa umane, di:

^{6} _____
 nat_ a _____ il _____ (atto n. _____)

in vita residente a _____ ^{7} _____

decedut_ a _____ ^{8} _____

in data _____ ore ____, (atto n. ____ p. __ s. ____ ^{9}).

La presente è rilasciata decorse 24 ore dal decesso e la sepoltura potrà avere luogo dopo le 24 ore,
 48 ore dal decesso, oppure entro il _____.

_____, _____

L'Ufficiale dello Stato Civile

 Nota ad uso interno per l'ufficio: la sepoltura avrà luogo il ____ alle ore ____ nel cimitero di _____

Tipo di sepoltura:

inumazione in campo comune: campo ____ fila ____ fossa/cippo _____

inumazione in sepoltura privata _____

tumulazione individuale _____

tumulazione per famiglie / collettività _____

altro ^{10} _____

L'addetto

Tecnicamente, invece, si può concordare con il fatto che la natura del permesso di seppellimento sia quella di un'autorizzazione, forse anche di un provvedimento amministrativo di carattere autorizzatorio (Tra l'altro, così lo definisce anche lo stesso ordinamento dello stato civile).

Esso però ha una caratteristica che lo distingue da molte altre autorizzazioni, cioè il fatto che il suo rilascio avviene indipendentemente da ogni impulso di parte interessata.

Poiché è interesse pubblico, attinente alla sanità pubblica, che i cadaveri vengano comunque sepolti, nel termine più breve, compatibilmente con lo svolgimento delle funzioni di osservazione (esse stesse, per altro, correlate con l'accertamento dell'effettività della morte), il suo rilascio prescinde da una qualsiasi istanza della parte interessata, ma ha luogo per impulso diretto d'ufficio.

⁶ - Indicare il cognome e nome del defunto.

⁷ - Indicare l'indirizzo completo, ove conosciuto.

⁸ - Indicare l'indirizzo completo o quanto serve ad individuare il luogo in cui è avvenuto il decesso.

⁹ - Indicare nel caso in cui l'atto di morte sia già stato formato.

¹⁰ - Specificare la tipologia di sepoltura.

Ad esempio, la previsione del suo rilascio in carta non bollata e senza spese, seppure potrebbe essere letta come una norma superata dall'evoluzione normativa successiva in materia di imposta di bollo, in realtà sottolinea proprio questo aspetto del rilascio d'ufficio, senza che sia necessaria alcuna istanza di parte interessata (ma, a nostro avviso, l'esenzione dall'imposta di bollo continua a sussistere, rientrando nella previsione di esenzione di cui all'articolo 10, Tabella Allegato B al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642).

La natura di atto che nasce nell'ambiente dell'igiene e della profilassi pubblica, e che assolve ad una funzione unicamente all'interno di questo ambito, consente di affermare anche la natura di provvedimento di polizia mortuaria del permesso di seppellimento, nonché la sua indipendenza, rispetto alle procedure dello stato civile, inteso come servizio, seppure il rilascio ne sia attribuito alla competenza dell'ufficiale dello stato civile.

Tale indipendenza, od estraneità, si ha anche riferimento ai procedimenti di formazione degli atti di morte, così che il rilascio del permesso di seppellimento può precedere, essere contemporanea o successiva rispetto alla formazione dell'atto di morte.

È ben vero come vi sia una larga prassi che tende ad unificare questi procedimenti (formazione dell'atto di morte e rilascio del permesso di seppellimento), che sorge dal fatto di come i due procedimenti siano, di fatto, in qualche modo temporalmente abbastanza paralleli, anche per l'omogeneità dei termini, ma ciò non toglie come essi mantengano la propria autonomia e distinzione.

Sotto il profilo della prassi vanno anche segnalate consuetudini che vedono l'utilizzo di modulistica e di stampati che tendono in questa direzione, magari prevedendo che il permesso di seppellimento richiami gli estremi dell'atto di morte, con ciò inducendo a pensare ad una sua collocazione in una fase temporalmente successiva e la sussistenza di una correlazione tra i due procedimenti, che può giungere fino alla consequenzialità.

Altrettanto, non si possono trascurare di segnalare come molti stampati prevedano che il permesso di seppellimento riporti anche la *causa mortis*, dimenticando come si tratti di un dato personale sensibile (nel senso attribuibile al termine alla luce dell'articolo 22 legge 31 dicembre 1996, n. 675), anche se, una tutela di questo particolare dato si rinviene nello stesso articolo 103 del testo unico delle leggi sanitarie, che stabilisce l'obbligo della denuncia della causa di morte al sindaco, "... il cui contenuto deve rimanere segreto ...".

Possiamo affermare come la tutela dei dati personali sensibili non origini dalla recente legge sulla *privacy*, ma sussista ben da circa 65 anni (almeno per questa fattispecie).

Ad esempio, l'indicazione della causa di morte era prevista anche nelle schede individuali anagrafiche (mod. AP/5) nella versione introdotta a seguito del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1958, n. 136, ma, al tempo, i comuni erano dotati di proprio ufficio sanitario e d'igiene, spesso di ridotte dimensioni, così che esse assolvevano alla funzione che l'articolo 1 decreto del Presidente della Repubblica 21 ottobre 1975, n. 803 attribuiva, correttamente, agli uffici igiene dei comuni (competenze trasferite alle U.S.L. con la Riforma sanitaria).

E non a caso, le attuali schede anagrafiche individuali (AP/5) introdotte a seguito del successivo regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, non riportano più l'indicazione della *causa mortis*.

Qui il punto è quello di sottoporre ad una critica il vincolo, qualche volta solo culturale, che sorge dall'uso della modulistica, che talora è assunta come indicazione prescrittiva di comportamenti, fornendo soluzioni preconfezionate, che, in qualche modo, non favoriscono l'approfondimento analitico delle problematiche.

In realtà, più che un atteggiamento critico, si vuole sottolineare l'esigenza di utilizzare una modulistica che sia meditata e rispettosa dei procedimenti corretti.

La modulistica deve agevolare e favorire l'azione amministrativa, non divenire elemento di turbativa o di aggravamento delle procedure amministrative.

In ogni caso, l'uso di un tipo di modulistica piuttosto che di un altro, non può prescindere da una valutazione critica sulla qualità del modello impiegato, anche quando ciò possa comportare il parziale non utilizzo di alcune indicazioni oppure l'adeguamento che il rispetto sia delle norme, ma, soprattutto, delle funzioni sostanziali cui l'atto è finalizzato, richieda, nello specifico caso.

(continua ...)