



a.n.u.s.c.a. s.r.l.
socio unico **a.n.u.s.c.a.** (associazione nazionale ufficiali di stato civile e d'anagrafe)

TAVOLA ROTONDA

L'evento morte: i servizi funebri ed i compiti dell'Ufficiale dello Stato Civile nelle norme nazionali e regionali

Graziano Pelizzaro

Tra i servizi tradizionalmente riferibili agli uffici demografici, il settore dello Stato Civile è per antonomasia quello meno esposto ai cambiamenti.

Non è così l'Anagrafe, che inevitabilmente assorbe e metabolizza l'evoluzione dell'aggregato sociale oggetto delle sue registrazioni.

Non è così per il Servizio Elettorale che in special modo risente della più rapida mutabilità, direi quasi volubilità, del contesto politico.

Basti pensare a quanto facilmente vengono modificate le modalità ed i tempi per lo svolgimento delle consultazioni elettorali.

Non bastasse altro, è sufficiente confrontare l'attuale Regolamento per la tenuta dello Stato Civile con le norme in vigore addirittura già prima dell'Ordinamento del 1939 per accorgersi di quanto pochi siano stati i cambiamenti, sia sostanziali che formali, specie nella materia che è oggetto di questa trattazione: l'evento morte.

Ed è per questo che le novità in arrivo in capo all'Ufficiale di Stato Civile in materia di polizia mortuaria, o per meglio dire, in materia di servizi funerari, necroscopici e cimiteriali, sono maggiormente significative e pregnanti.

Novità che attengono sia alle sue tradizionali funzioni di gestione dell'evento morte, disciplinate dal Regolamento dello Stato Civile, sia a nuovi compiti in materia di gestione della salma e del cadavere, compiti sin qui affidati al Sindaco dalla normativa vigente, in primo luogo dal Testo Unico delle Leggi Sanitarie (R.D. 1265/1934), poi dal Regolamento (statale) di Polizia Mortuaria e dall'immane corteo di decreti e circolari, fino al Regolamento Comunale di Polizia Mortuaria.

A questo impianto consolidato e pressochè immutato, una prima scossa è stata portata dalla legge 30 marzo 2001 n. 130 "Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri".

Non già e non solo perché attribuisce nuovi compiti all'ufficiale di stato civile, ma perché porta la sua competenza su un terreno nuovo, in un campo sino ad allora riservato all'autorità locale, ovvero al Sindaco.

Vengono ricondotte, cioè, nell'alveo dello Stato Civile, servizio di eminente definizione statale anche dopo la riforma del titolo V della Costituzione, una serie di competenze di prevalente natura sanitaria o gestionale.

La legge 130/2001 all'articolo 3 fornisce appunto dei principi, indirizzati al legislatore e finalizzati alla riforma del regolamento di polizia mortuaria.

Ed è qui che compaiono le prime importanti novità. Per esempio:

l'autorizzazione alla cremazione spetta all'ufficiale dello stato civile del comune di decesso (...)

Sarà l'ufficiale dello Stato Civile quindi ad autorizzare la cremazione, curandone l'istruttoria e ricevendo anche l'eventuale manifestazione di volontà dei congiunti aventi titolo.

Ma cambia non solo la competenza, cambia soprattutto la procedura, proprio nel caso che la volontà alla cremazione sia manifestata dal coniuge o dai parenti.

Secondo l'art. 79 del DPR 285/1990 la manifestazione di volontà resa dal coniuge o dai parenti deve essere espressa con atto scritto reso davanti a notaio o pubblico ufficiale abilitato, individuato tra i soggetti di cui, ora, all'articolo 21, c. 2, del T.U. 445/2000, che ne autentica la firma.

La formulazione della norma sembrava non lasciare spazio ad interpretazioni. Chiara è la forma, chiari sono sia i soggetti che possono rendere la dichiarazione, sia quelli che possono autenticarne la sottoscrizione, chiaro il contenuto.

Evidentemente così non era, dal momento che erano, e sono, oggetto di diversa interpretazione, e di conseguente diverso comportamento, le norme che sovrintendono alle modalità di manifestazione della volontà del coniuge o dei parenti.

Da taluni questa “dichiarazione” veniva fatta rientrare nell’ambito delle dichiarazioni di conoscenza di fatti, stati e qualità personali di cui all’art. 47 del T.U. 445/2000 e, di conseguenza, venivano accettate dichiarazioni con sottoscrizioni non autenticate, accompagnate da copia di documento di identificazione, oppure dichiarazioni rese contestualmente all’istanza.

Dai più si riteneva che le norme configurassero sempre una autonoma manifestazione di volontà da parte delle persone che hanno titolo a disporre della salma, anzi, un autonomo esercizio di una potestà, per la quale la norma definisce i soggetti e la forma e prescrive l’autenticazione ad opera di determinati pubblici ufficiali. La manifestazione di volontà non rientrava pertanto tra le dichiarazioni sostitutive dell’atto di notorietà e non poteva avvalersi delle norme di semplificazione di cui al T.U. 445/2000. Inoltre, l’individuazione delle persone titolari di questo diritto personalissimo e non suscettibile di surroghe o simili al punto che i “familiari” di grado successivo hanno titolo ad intervenire solo se manchino in modo assoluto quelli di grado anteriore, è tassativa e non derogabile, né suscettibile di forme di rappresentanza o altre.

La circolare del Ministero dell’Interno n. 37 del 1/9/2004 ora fornisce una soluzione, ritenendo applicabili invece le norme di semplificazione di cui al D.P.R. 445/2000. A sostegno di questa interpretazione, vi si afferma che i familiari aventi titolo non esprimono una loro volontà, ma semplicemente di essere a conoscenza che il defunto voleva essere cremato. Peraltro, vi si afferma, l’art. 79 del D.P.R. 285/90 non rientra tra le norme rimaste in vigore in base all’art. 78 del medesimo D.P.R. n. 445/2000. Sarebbe utile, allora, capire quali siano le “regole tecniche” fatte salve dalla lettera f) dell’articolo 78 medesimo.

Ma comunque si valutino le motivazioni addotte per giustificare l’applicabilità di tali norme, occorre convenire che si dispiegano nel solco della corrente volontà di semplificazione dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione.

Almeno per ora. Perché se i principi della 130/2001 vengono recepiti così come sono, addio semplificazione. Infatti la disposizione prevede che la volontà sia manifestata, mediante processo verbale, all’ufficiale dello stato civile del comune di decesso o del Comune di residenza, non semplifica di certo né l’esercizio del diritto da parte dei congiunti, né il compito dell’ufficiale dello stato civile. Il processo verbale è cosa ben diversa dalla dichiarazione “autoprodotta”. Risulta poi estremamente restrittivo il vincolo del luogo di decesso o di residenza, quand’anche per residenza si intendesse quella dei dichiaranti e non solo quella del defunto.

E’ auspicabile che nell’iter d’approvazione del DDL AC4144 tale disposizione venga modificata, tanto in ordine alla competenza, quanto alla procedura ora prevista, il processo verbale, senza dimenticare peraltro che, essendo la cremazione un trattamento irreversibile, un certo rigore nelle procedure non appare fuori luogo. Cosa accadrebbe se una cremazione fosse autorizzata sulla scorta di una autodichiarazione che dai successivi accertamenti risultasse falsa?

E’ necessario ed opportuno che venga chiarito a livello legislativo nazionale, sia perché l’esercizio dei diritti della persona è materia di

competenza statale, e lo conferma la competenza attribuita all'ufficiale dello stato civile, sia perché le norme regionali emergenti tendono a dare al problema interpretazioni non univoche.

Se poi, come appare scontato, la procedura di manifestazione della volontà dei familiari deve essere appunto univoca, tanto nel caso di cremazione, quanto nei casi di dispersione delle ceneri che di affidamento dell'urna cineraria, solo una norma statale chiara e definitiva potrà dirimere tutte le questioni emerse anche con l'emanazione delle recenti leggi regionali.

Come detto, sia la legge 130/2001 che il DDL AC4144 tendono a trasferire "in toto" all'Ufficiale di Stato Civile il *trattamento amministrativo dei dati concernenti i cadaveri, delle ceneri e dei resti mortali*.

Non più, quindi, solo l'atto di morte e l'autorizzazione al seppellimento, ma anche trasporto salme e cadaveri, cremazione, dispersione ceneri, affidamento dell'urna, e quant'altro. La stessa distinzione tra salma e cadavere varrà a distinguere la persona, prima dell'accertamento di morte(salma) o dopo (cadavere).

A ciò si aggiunga, in capo all'ufficiale di Stato Civile, un altro bel dilemma.

Un po' per il lento procedere della riforma nazionale, un po' per la crescente pressione pubblica, alcune Regioni hanno ritenuto opportuno e necessario legiferare sulla materia, in nome delle competenze loro attribuite dalla riforma del titolo V^a della Costituzione.

Può tornare utile allora considerare quanto prevede la costituzione ed in particolare l'art. 117 come modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001, in attesa di sapere quali saranno le nuove norme costituzionali, attualmente all'esame del Parlamento.

Oggi lo Stato ha legislazione esclusiva (tra l'altro) in materia di *tutela della concorrenza, cittadinanza, stato civile e anagrafi, tutela dell'ambiente*.

Sono invece materie di legislazione concorrente quelle relative alla *tutela della salute ed al governo del territorio*.

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta poi alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Ed è questa commistione ad indurre in qualche incertezza gli uffici di stato civile, perché le scelte operate dalle singole regioni lasciano spazio a talune incertezze.

Infatti, mentre alcune Regioni (come l'Emilia Romagna.....) hanno semplicemente chiamato in campo il "soggetto competente secondo la normativa nazionale vigente", per gli adempimenti oggetto di riforma, altre norme regionali (come in Lombardia.....), anticipando la riforma, ne sanciscono la competenza dell'ufficiale dello stato civile.

Occorre ricordare che la legge 130/2001 fornisce i principi per la riforma della polizia mortuaria, destinandoli necessariamente al legislatore statale, essendo la 130 precedente alla riforma costituzionale. Le regioni che hanno già individuato nell'U.S.C. il destinatario delle nuove competenze ritengono semplicemente in questo modo di applicare appunto i principi della 130 (principi di competenza statale, per norma costituzionale, nelle materie concorrenti).

A margine va rilevato che qualche volta si è andati anche più in là, andando a pescare anche nel DDL AC4144, come ad esempio nel caso dell'autorizzazione al trasporto di cadavere.

Ma lo stato civile, come detto, è materia di competenza statale.

La domanda più frequente, e che sorge davvero spontanea è la seguente: cosa deve fare l'ufficiale dello stato civile, nel caso le norme vigenti, statali e regionali, non siano concordanti? A quale deve attenersi e, di conseguenza, quale andrà a disattendere?

L'iniziativa di questa Tavola Rotonda si propone quindi di portare un contributo di chiarezza, dando voce alle Regioni, offrendo loro l'occasione di illustrare agli Ufficiali dello Stato Civile le ragioni di determinate scelte.

Di certo il tempo non è sufficiente ad affrontare tutte le questioni, vecchie e nuove, per gli operatori di polizia mortuaria.

Basti pensare a quanto cambia nel settore dei trasporti di salma o cadavere, a cominciare dal fatto che tutti i trasporti andranno autorizzati, anche quelli di salma, per così dire "a cassa aperta", dal luogo di decesso al luogo di osservazione, tra i quali vanno annoverate le innovative "sale del commiato", per proseguire con i trasporti nel Comune e finire con i trasporti all'estero ed il passaporto mortuario.

Perdurando questa situazione, a macchia di leopardo, con alcune Regioni che hanno legiferato e altre no, come si dovrà comportare l'ufficiale dello stato civile che dovrà autorizzare il trasporto con partenza da una Regione e destinazione in un'altra, nel caso che dette due Regioni presentino normative non concordanti? La circostanza già ora è possibile, particolarmente in merito sia alle caratteristiche dei feretri che ai luoghi ove può effettuarsi l'osservazione della salma.

Paradossalmente, andremo verso l'istituzione di un passaporto mortuario regionale?

Merita attenzione, infine, anche la disposizione contenuta alla lettera g) del comma 1 dell'art. 3 della 130/2001

g) l'ufficiale dello stato civile, previo assenso dei soggetti di cui alla lettera b), numero 3), o, in caso di loro irreperibilità, dopo trenta giorni dalla pubblicazione nell'albo pretorio del comune di uno specifico avviso, autorizza la cremazione delle salme inumate da almeno dieci anni e delle salme tumulate da almeno venti anni.

Fino ad ora era apparso che la competenza dell'Ufficiale di Stato Civile, comunque decorrente dal momento del decesso e già terminante con l'autorizzazione al seppellimento, dovesse trovare il proprio limite al momento della prima collocazione della salma, sia come inumazione o tumulazione, sia come cremazione. Ma questa disposizione, che troveremo ribadita anche in leggi regionali, potrebbe aprire nuove prospettive, chiamando lo stesso ufficiale dello stato civile ad intervenire anche nelle fasi di gestione dei servizi cimiteriali, di norma affidate a soggetti diversi dallo stesso oppure se, specie nei piccoli comuni, gestite dalla stessa persona, comunque appartenenti ad altro servizio.

Nella fattispecie, non essendo indispensabile l'iniziativa dei familiari, si deve ritenere che ci si trovi di fronte ad un procedimento d'ufficio. Chi lo deve promuovere? L'Ufficiale di Stato Civile o il Responsabile dei Servizi Cimiteriali? E se la gestione del cimitero verrà affidata ai privati, potranno questi promuoverne la procedura?

Se fosse l'Ufficiale di Stato Civile, questi dovrebbe avere però costantemente sotto controllo l'intera attività cimiteriale. E' più plausibile che la competenza a disporre dette cremazioni ricada sul responsabile dei servizi cimiteriali, che richiederà l'intervento dell'ufficiale di stato civile solo nel momento di rilasciare l'autorizzazione alla cremazione.

E l'irreperibilità o il disinteresse dei familiari, chi li deve accertare? L'Ufficiale dello Stato Civile, il responsabile dei servizi cimiteriali o piuttosto l'ufficiale d'anagrafe, che forse meglio conosce le vicende anagrafiche dei familiari stessi?

E le modalità per lo stesso accertamento dell'irreperibilità dei familiari dovranno forse trovare definizione nel regolamento comunale o, meglio, avranno idonea disciplina in ambito normativo superiore?

E infine, il procedere alla cremazione dei resti mortali decorsi i termini e consenzienti i familiari od accertatane l'irreperibilità, dovrà essere sistematica oppure, come previsto in normative regionali, solo quando i posti salma sono esauriti?

Ma ancora, la stessa sentenza del Consiglio di Stato che ha riconosciuto già possibile l'affidamento dell'urna cineraria ai familiari dovrà trovare, nella nuova normativa statale, idonea disciplina anche per quanto riguarda l'obbligo di registrazione, a carico dell'ufficiale dello stato civile.

Questo comporterà l'onere dell'aggiornamento di queste registrazioni, conseguente ai prevedibili cambi di residenza degli affidatari? Se così non fosse, a che serve la registrazione? Ma se così è, invece, si traduce in un appesantimento procedurale non indifferente!

E ancora riguardo all'affidamento dell'urna cineraria, la sentenza richiama innanzitutto l'art. 343 del T.U.L.S. laddove prevede che le urne cinerarie possano essere collocate *in colombari privati che abbiano destinazione stabile e siano garantiti contro ogni profanazione*. Cosa ben diversa dal caminetto, o dal giardino condominiale. Ma soprattutto richiede, in via esclusiva, la volontà in tal senso del defunto.

Nel silenzio, al riguardo, della 130/2001 e dello stesso AC4144, la normativa regionale tende ad ammettere la manifestazione di volontà resa postuma dai familiari, assimilandone la procedura a quella della cremazione.

Una Regione, però, l'Umbria, limita questa facoltà ai soli familiari di primo grado.

Indubbiamente per l'Ufficiale dello Stato Civile si prospettano tempi duri.

A fronte delle posizioni legittimamente assunte dalle Regioni, ora si attende la risposta dallo Stato. Gli Ufficiali dello Stato Civile non chiedono altro che chiarezza. Senza dimenticare, però, che qualsiasi riforma del settore non potrà considerarsi compiuta, se non sarà accompagnata da una rivisitazione del Regolamento dello Stato Civile, ma soprattutto da una diversa considerazione del ruolo e della professionalità degli Ufficiali medesimi.

Grazie.

Graziano Pelizzaro