

ALLEGATO 2

D.L. 18 maggio 2020, n. 34, Articolo 12 – CONSIDERAZIONI

L'art. 1 dell'O.C.D.P.C. n. 664 del 18 aprile 2020 dettava disposizioni in periodo emergenziale per facilitare la cremazione e il rilascio delle pratiche funebri.

Con l'art. 12 D.L. 18 maggio 2020, n. 34 ci si propone, fin dalla rubrica, la finalità dell'accelerazione in sede ordinaria (e quindi anche fuori dell'emergenza) dell'acquisizione delle informazioni relative alle nascite e ai decessi di cui all'articolo 62, comma 6, lett. c) C.A.D. ⁽¹⁾, con cui è stata introdotta l'A.N.P.R. (Anagrafe nazionale della popolazione residente).

Vi è quindi l'intento di superare i ritardi avutisi per il subentro dell'A.N.P.R. alle anagrafi dei singoli comuni; in considerazione della necessità, che la norma prevede, di adottare successivi decreti attuativi, la stessa non produce effetti immediati.

Passando all'esame della norma, il comma 1 dell'art. 12 individua i soggetti destinatari della disposizione, cioè: (i) le strutture sanitarie, (ii) i medici, (iii) i medici necroscopi o (iv) altri sanitari delegati, chiamati ad inviare al Sistema Tessera Sanitaria (TS) del Ministero dell'economia e delle finanze alcuni dati, successivamente definiti.

Si tratta:

¹ - Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e s.m. "Codice dell'amministrazione digitale." (testo vigente)

Art. 62 (Anagrafe nazionale della popolazione residente - ANPR).

1. E' istituita presso il Ministero dell'interno l'ANPR, quale base di dati di interesse nazionale, ai sensi dell'articolo 60, che subentra all'Indice nazionale delle anagrafi (INA), istituito ai sensi del quinto comma dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 1954, n. 1228, recante "Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente" e all'Anagrafe della popolazione italiana residente all'estero (AIRE), istituita ai sensi della legge 27 ottobre 1988, n. 470, recante "Anagrafe e censimento degli italiani all'estero" Tale base di dati è sottoposta ad un audit di sicurezza con cadenza annuale in conformità alle regole tecniche di cui all'articolo 51. I risultati dell'audit sono inseriti nella relazione annuale del Garante per la protezione dei dati personali.

2. Ferme restando le attribuzioni del sindaco di cui all'articolo 54, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'ANPR subentra altresì alle anagrafi della popolazione residente e dei cittadini italiani residenti all'estero tenute dai comuni. Con il decreto di cui al comma 6 è definito un piano per il graduale subentro dell'ANPR alle citate anagrafi, da completare entro il 31 dicembre 2014. Fino alla completa attuazione di detto piano, l'ANPR acquisisce automaticamente in via telematica i dati contenuti nelle anagrafi tenute dai comuni per i quali non è ancora avvenuto il subentro. L'ANPR è organizzata secondo modalità funzionali e operative che garantiscono la univocità dei dati stessi.

2-bis. L'ANPR contiene altresì l'archivio nazionale informatizzato dei registri di stato civile tenuti dai comuni e fornisce i dati ai fini della tenuta delle liste di cui all'articolo 1931 del codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, secondo le modalità definite con uno dei decreti di cui al comma 6, in cui è stabilito anche un programma di integrazione da completarsi entro il 31 dicembre 2018.

3. L'ANPR assicura ai (...) comuni la disponibilità dei dati, degli atti e degli strumenti per lo svolgimento delle funzioni di competenza statale attribuite al sindaco ai sensi dell'articolo 54, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e mette a disposizione dei comuni un sistema di controllo, gestione e interscambio, puntuale e massivo, di dati, servizi e transazioni necessario ai sistemi locali per lo svolgimento delle funzioni istituzionali di competenza comunale. Al fine dello svolgimento delle proprie funzioni, il Comune può utilizzare i dati anagrafici eventualmente detenuti localmente e costantemente allineati con ANPR al fine esclusivo di erogare o usufruire di servizi o funzionalità non fornite da ANPR. L'ANPR consente esclusivamente ai comuni la certificazione dei dati anagrafici nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 33 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, anche in modalità telematica. I comuni inoltre possono consentire, anche mediante apposite convenzioni, la fruizione dei dati anagrafici da parte dei soggetti aventi diritto. L'ANPR assicura ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettere a) e b), l'accesso ai dati contenuti nell'ANPR.

4. Con il decreto di cui al comma 6 sono disciplinate le modalità di integrazione nell'ANPR dei dati dei cittadini attualmente registrati in anagrafi istituite presso altre amministrazioni nonché dei dati relativi al numero e alla data di emissione e di scadenza della carta di identità della popolazione residente.

5. Ai fini della gestione e della raccolta informatizzata di dati dei cittadini, i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettere a) e b), si avvalgono esclusivamente dell'ANPR, che viene integrata con gli ulteriori dati a tal fine necessari.

6. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione e del Ministro delegato all'innovazione tecnologica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con l'Agenzia per l'Italia digitale, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nonché con la Conferenza Stato - città, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 8 agosto 1997, n. 281, per gli aspetti d'interesse dei comuni, sentita l'ISTAT e acquisito il parere del Garante per la protezione dei dati personali, sono stabiliti i tempi e le modalità di attuazione delle disposizioni del presente articolo, anche con riferimento:

a) alle garanzie e alle misure di sicurezza da adottare nel trattamento dei dati personali, alle modalità e ai tempi di conservazione dei dati e all'accesso ai dati da parte delle pubbliche amministrazioni per le proprie finalità istituzionali secondo le modalità di cui all'articolo (50);

b) ai criteri per l'interoperabilità dell'ANPR con le altre banche dati di rilevanza nazionale e regionale, secondo le regole tecniche del sistema pubblico di connettività di cui al capo VIII del presente Codice, in modo che le informazioni di anagrafe, una volta rese dai cittadini, si intendano acquisite dalle pubbliche amministrazioni senza necessità di ulteriori adempimenti o duplicazioni da parte degli stessi;

c) all'erogazione di altri servizi resi disponibili dall'ANPR, tra i quali il servizio di invio telematico delle attestazioni e delle dichiarazioni di nascita ai sensi dell'articolo 30, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, e della dichiarazione di morte ai sensi degli articoli 72 e 74 dello stesso decreto nonché della denuncia di morte prevista dall'articolo 1 del regolamento di polizia mortuaria di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, compatibile con il sistema di trasmissione di cui al decreto del Ministro della salute in data 26 febbraio 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 65 del 19 marzo 2010.

- a) dell'avviso di decesso di cui all'articolo 72, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 ⁽²⁾;
- b) del certificato necroscopico di cui all'articolo 74, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 ⁽³⁾;
- c) della denuncia della causa di morte di cui all'articolo 1 del regolamento di polizia mortuaria di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285 ⁽⁴⁾;
- d) dell'attestazione di nascita di cui all'articolo 30, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 ⁽⁵⁾;

² - d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 e s.m. – Art. 72 (Dichiarazione di morte)

1. La dichiarazione di morte è fatta non oltre le ventiquattro ore dal decesso all'ufficiale dello stato civile del luogo dove questa è avvenuta o, nel caso in cui tale luogo si ignori, del luogo dove il cadavere è stato deposto.
2. La dichiarazione è fatta da uno dei congiunti o da una persona convivente con il defunto o da un loro delegato o, in mancanza da persona informata del decesso.
3. In caso di morte in un ospedale, casa di cura o di riposo, collegio, istituto o qualsiasi altro stabilimento, il direttore o chi ne è stato delegato dall'amministrazione deve trasmettere avviso della morte, nel termine fissato dal comma 1, all'ufficiale dello stato civile, con le indicazioni stabilite nell'articolo 73.

³ - d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 e s.m. – Art. 74 (Inumazione, tumulazione e cremazione)

1. Non si può far luogo ad inumazione o tumulazione di un cadavere senza la preventiva autorizzazione dell'ufficiale dello stato civile, da rilasciare in carta semplice e senza spesa.
2. L'ufficiale dello stato civile non può accordare l'autorizzazione se non sono trascorse ventiquattro ore dalla morte, salvi i casi espressi nei regolamenti speciali, e dopo che egli si è accertato della morte medesima per mezzo di un medico necroscopo o di un altro delegato sanitario; questi deve rilasciare un certificato scritto della visita fatta nel quale, se del caso, deve indicare la esistenza di indizi di morte dipendente da reato o di morte violenta. Il certificato è annotato negli archivi di cui all'articolo 10.
3. In caso di cremazione si applicano le disposizioni di cui agli articoli 79 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285.

⁴ - d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 e s.m. – Art. 1

1. Ferme restando le disposizioni sulla dichiarazione e sull'avviso di morte da parte dei familiari e di chi per essi contenute nel titolo VII del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238, sull'ordinamento dello stato civile, i medici, a norma dell'art. 103, sub a), del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, debbono per ogni caso di morte di persona da loro assistita denunciare al sindaco la malattia che, a loro giudizio, ne sarebbe stata la causa.
2. Nel caso di morte per malattia infettiva compresa nell'apposito elenco pubblicato dal Ministero della sanità, il comune deve darne informazione immediatamente all'unità sanitaria locale dove è avvenuto il decesso.
3. Nel caso di morte di persona cui siano somministrati nuclidi radioattivi la denuncia della causa di morte deve contenere le indicazioni previste dall'art. 100 del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1964, n. 185.
4. Nel caso di decesso senza assistenza medica la denuncia della presunta causa di morte è fatta dal medico necroscopo di cui all'art. 4.
5. L'obbligo della denuncia della causa di morte è fatto anche ai medici incaricati di eseguire autopsie disposte dall'autorità giudiziaria o per riscontro diagnostico.
6. La denuncia della causa di morte, di cui ai commi precedenti, deve essere fatta entro 24 ore dall'accertamento del decesso su apposita scheda di morte stabilita dal Ministero della sanità, d'intesa con l'Istituto nazionale di statistica.
7. Copia della scheda di morte deve essere inviata, entro trenta giorni, dal comune ove è avvenuto il decesso alla unità sanitaria locale nel cui territorio detto comune è ricompreso. Qualora il deceduto fosse residente nel territorio di una unità sanitaria locale diversa da quella ove è avvenuto il decesso, quest'ultima deve inviare copia della scheda di morte alla unità sanitaria locale di residenza. Nel caso di comuni comprendenti più unità sanitarie locali, tali comunicazioni sono dirette a quella competente ai sensi del secondo periodo del comma 8.
8. Entro tre anni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento ogni unità sanitaria locale deve istituire e tenere aggiornato un registro per ogni comune incluso nel suo territorio contenente l'elenco dei deceduti nell'anno e la relativa causa di morte. Nel caso di comuni comprendenti più unità sanitarie locali la regione, entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, dovrà individuare la unità sanitaria locale competente alla tenuta del registro in questione.
9. Le schede di morte hanno esclusivamente finalità sanitarie, epidemiologiche e statistiche.

⁵ - d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 e s.m. - Art. 30 (Dichiarazione di nascita)

1. La dichiarazione di nascita è resa da uno dei genitori, da un procuratore speciale, ovvero dal medico o dalla ostetrica o da altra persona che ha assistito al parto, rispettando l'eventuale volontà della madre di non essere nominata.
2. Ai fini della formazione dell'atto di nascita, la dichiarazione resa all'ufficiale dello stato civile è corredata da una attestazione di avvenuta nascita contenente le generalità della puerpera nonché le indicazioni del comune, ospedale, casa di cura o altro luogo ove è avvenuta la nascita, del giorno e dell'ora della nascita e del sesso del bambino.
3. Se la puerpera non è stata assistita da personale sanitario, il dichiarante che non è neppure in grado di esibire l'attestazione di constatazione di avvenuto parto, produce una dichiarazione sostitutiva resa ai sensi dell'articolo 2 della legge 4 gennaio 1968, n. 15.
4. La dichiarazione può essere resa, entro dieci giorni dalla nascita, presso il comune nel cui territorio è avvenuto il parto o in alternativa, entro tre giorni, presso la direzione sanitaria dell'ospedale o della casa di cura in cui è avvenuta la nascita. In tale ultimo caso la dichiarazione può contenere anche il riconoscimento contestuale di figlio nato fuori del matrimonio e, unitamente all'attestazione di nascita, è trasmessa, ai fini della trascrizione, dal direttore sanitario all'ufficiale dello stato civile del comune nel cui territorio è situato il centro di nascita o, su richiesta dei genitori, al comune di residenza individuato ai sensi del comma 7, nei dieci giorni successivi, anche attraverso la utilizzazione di sistemi di comunicazione telematici tali da garantire l'autenticità della documentazione inviata secondo la normativa in vigore.
5. La dichiarazione non può essere ricevuta dal direttore sanitario se il bambino è nato morto ovvero se è morto prima che è stata resa la dichiarazione stessa. In tal caso la dichiarazione deve essere resa esclusivamente all'ufficiale dello stato civile del comune dove è avvenuta la nascita.
6. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente articolo, gli uffici dello stato civile, nei loro rapporti con le direzioni sanitarie dei centri di nascita presenti sul proprio territorio, si attengono alle modalità di coordinamento e di collegamento previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 10, comma 2.
7. I genitori, o uno di essi, se non intendono avvalersi di quanto previsto dal comma 4, hanno facoltà di dichiarare, entro dieci giorni dal parto, la nascita nel proprio comune di residenza. Nel caso in cui i genitori non risiedono nello stesso comune, salvo diverso accordo tra di loro, la dichiarazione di nascita è resa nel comune di residenza della madre. In tali casi, ove il dichiarante non esibisca l'attestazione della avvenuta nascita, il comune nel quale la dichiarazione è resa deve procurarsela presso il centro di nascita dove il parto è avvenuto, salvo quanto previsto al comma 3.

e) della dichiarazione di nascita di cui all'articolo 30, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (6).

Rispetto ai dati di cui alla lett. a), ossia avviso di decesso, va osservato che in base all'articolo 72, commi 1 e 2 del DPR n. 396/2000, la dichiarazione di morte deve essere fatta entro 24 ore dal decesso all'ufficiale dello stato civile del luogo dove questa è avvenuta o del luogo dove il cadavere è stato deposto, da parte di uno dei congiunti o da una persona convivente con il defunto o da un loro delegato ovvero da persona informata del decesso.

In caso di morte in un ospedale, casa di cura o di riposo, collegio, istituto o qualsiasi altro stabilimento, in base all'art. 72, comma 3, del DPR n. 396/2000, il direttore o chi ne è stato delegato dall'amministrazione deve trasmettere avviso della morte, comunque nel termine di 24 ore, con le specifiche indicazioni relative ai dati indicati nell'atto di morte (luogo, giorno e l'ora della morte, dati anagrafici del defunto e dell'eventuale coniuge e gli altri dati di cui all'art.73).

Poiché la lettera a) riguarda i soli avvisi di morte, resterebbero escluse da tale comunicazione al sistema TS – ad una lettura non coordinata con le ulteriori norme - le dichiarazioni di morte (in sostanza le comunicazioni al comune per i decessi diversi da strutture sanitarie).

In effetti, una lettura combinata delle norme (che sarebbe opportuno fosse corroborata in sede di conversione in legge da un emendamento chiarificatore), porta alla conclusione che “persona informata del decesso” è certamente anche il medico che effettua denuncia della causa di morte, come pure lo stesso medico necroscopo.

Cosicché con l’inserimento nel sistema TS della certificazione della causa di morte (lettera c) del comma 1 del citato art. 12) da parte del medico e del certificato necroscopico (7) (lettera b) del comma 1 del citato art. 12) da parte del medico necroscopo, sembrerebbe essere superato implicitamente l’obbligo di dichiarazione di morte da parte di altri soggetti, evitando così tali incombenti.

Già a tale interpretazione estensiva, pur se limitata alla situazione emergenziale, questa Associazione era pervenuta nella precedente nostra circolare n. 1597 del 23/04/20, della quale si riporta il passo d’interesse: “*Ne consegue che per le situazioni di cui all’art. 72, commi 1 e 2 d.P.R. n. 396/2000, la dichiarazione di morte, nella fase emergenziale, è, operativamente, sostituita (o, assorbita) dal certificato di accertamento della morte rilasciato dal medico necroscopo ai sensi dell’art. 4 d.P.R. n. 285/1990*”.

Si osserva che il certificato necroscopico di cui alla lett. b) del comma 1 del citato art. 12 fa riferimento all’art. 74, comma 2 d.P.R. n. 396/2000, ma, nei fatti, questo implica un collegamento proprio con l’art. 4 d.P.R. n. 285/1990.

Quanto alla lett. c), denuncia della causa di morte di cui all’art. 1 d.P.R. n. 285/1990, ricordiamo che tale denuncia ha la forma della Scheda di morte modello ISTAT D.4 o, ricorrendone il caso, D.4.bis.

Ci si augura che nei decreti attuativi di cui al comma 4 non vengano solo stabiliti i dati da trasmettere di tali certificati e denunce di causa di morte, ma si possa anche prescrivere la trasmissione telematica della scansione degli stessi (in formato PDF/A), quanto mai utile per la banca dati che ne deriva.

Va inoltre ricordato come l’art. 1, comma 303 L. 23 dicembre 2014, n. 190⁸ preveda l’obbligo in capo ai medici necroscopi dell’invio telematico all’I.N.P.S. del certificato di accertamento del decesso entro 48 ore dall’evento, utilizzando le stesse modalità già in uso per la trasmissione delle certificazioni di malattia on-line.

Vi è quindi una ridondanza di trasmissione di dati a differenti banche dati (sistema TS e INPS), che potrebbe essere utilmente unificata con il solo invio al sistema Tessera Sanitaria, entro termini certi, con distribuzione postuma di dati e files collegati ai vari enti e soggetti interessati, realizzata in automatico dai gestori delle basi di dati.

8. L'ufficiale dello stato civile che registra la nascita nel comune di residenza dei genitori o della madre deve comunicare al comune di nascita il nominativo del nato e gli estremi dell'atto ricevuto.

⁶ - Testo riportato in precedente nota.

⁷ - **d.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 e s.m. – Art. 4.**

1. Le funzioni di medico necroscopo di cui all'art. 141 del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238, sull'ordinamento dello stato civile, sono esercitate da un medico nominato dalla unità sanitaria locale competente.

2. Negli ospedali la funzione di medico necroscopo è svolta dal direttore sanitario o da un medico da lui delegato.

3. I medici necroscopi dipendono per tale attività dal coordinatore sanitario dell'unità sanitaria locale che ha provveduto alla loro nomina ed a lui riferiscono sull'espletamento del servizio, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 365 del codice penale.

4. Il medico necroscopo ha il compito di accertare la morte, redigendo l'apposito certificato previsto dal citato art. 141.

5. La visita del medico necroscopo deve sempre essere effettuata non prima di 15 ore dal decesso, salvo i casi previsti dagli articoli 8, 9 e 10, e comunque non dopo le trenta ore.

⁸ **L. 23 dicembre 2014, n. 190 - Art. 1, comma 303**

All'articolo 2 del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 febbraio 1980, n. 33, e successive modificazioni, è aggiunto, in fine, il seguente comma: «A decorrere dal 1° gennaio 2015 il medico necroscopo trasmette all'Istituto nazionale della previdenza sociale, entro 48 ore dall'evento, il certificato di accertamento del decesso per via telematica on line secondo le specifiche tecniche e le modalità procedurali già utilizzate ai fini delle comunicazioni di cui ai commi precedenti. In caso di violazione dell'obbligo di cui al primo periodo si applicano le sanzioni di cui all'articolo 46 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326».

Ciò comporterebbe una riduzione dei tempi dei medici interessati, una diminuzione degli errori di caricamento dei dati, essendo unica la base dati formata e un minor impiego di risorse computazionali, oltre che risparmi per la Pubblica Amministrazione.

Per il comma 2 dell'art. 12 D.L. n. 34/20, la trasmissione dei dati così previsti *“esonera i soggetti interessati all'ulteriore invio ai comuni di ulteriore attestazione cartacea”*.

In realtà, per il comma 1, i dati sono trasmessi al Sistema TS del MEF, che in base al comma 3 li rende immediatamente disponibili, senza registrarli, ai comuni:

- a) per mezzo dell'ANPR, per le finalità di cui all'articolo 62, comma 6, lett. c) C.A.D.;
- b) tramite Posta elettronica certificata (PEC), ai comuni non ancora collegati alla ANPR;
- c) all'ISTAT.

Si osserva come per i comuni non ancora collegati all'A.N.P.R. sia prevista solo la resa in disponibilità, e non un'estensione del collegamento che ben potrebbe determinare quella accelerazione indicata come finalità della disposizione in esame.

Il comma 4 dell'art. 12 D.L. n. 34/20 prevede che con uno o più decreti del MEF, di concerto con il Ministero della salute e con il Ministero dell'interno, previo parere del Garante per la protezione dei dati personali, siano definiti i dati sopra indicati e le relative modalità tecniche di trasmissione.

Nessun termine, neanche ordinatorio, viene indicato per l'adozione dei decreti attuativi.

Il comma 5 aggiunge che dalla sua attuazione non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni interessate vi provvedano con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.