
Anagrafe digitale al via! Vengono assorbiti sia l'I.N.A. che l'A.I.R.E.

di [Fabrizio Stella](#)

Pubblicato il 10 Ottobre 2013

oggi 10 ottobre entra in vigore il Regolamento che istituisce l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), che assorbe sia l'Indice Nazionale delle Anagrafi (INA) sia l'Anagrafe della Popolazione Italiana Residente all'Estero (AIRE): ecco tutti i risvolti pratici di tale novità (a cura Fabrizio Stella & Antonio Federico)

1. Premessa.

L'articolo 62 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, come sostituito dal comma 1 dell'art. 2, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, istituisce, presso il Ministero dell'interno, l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), subentrando all'Indice Nazionale delle Anagrafi (INA) ed all'Anagrafe della Popolazione Italiana Residente all'Estero (AIRE)¹, laddove:

- il comma 6 dispone che i tempi e le modalità di attuazione dell'ANPR siano stabiliti con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, anche con riferimento alle garanzie e alle misure di sicurezza da adottare nel trattamento dei dati personali, ai criteri per l'interoperabilità dell'ANPR con le altre banche dati di rilevanza nazionale e regionale, all'erogazione di altri servizi resi disponibili dall'ANPR;
- Il comma 2 stabilisce che con il decreto di cui al comma 6 è definito il piano per il graduale subentro dell'ANPR alle anagrafi della popolazione residente e dei cittadini italiani residenti all'estero tenute dai comuni²;

- Il comma 4 dispone, infine, che sempre con il decreto di cui al comma 6 siano disciplinate anche 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.

2. Il Regolamento.

Con il d.P.C.M. del 23 agosto 2013, n. 109³ è stato quindi emanato il primo di più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri previsti al citato comma 6, con riguardo all'avvio dell'ANPR ed al suo subentro a INA e AIRE.

Il provvedimento consta di complessivi 4 articoli ed un allegato tecnico, nel dettaglio:

- **l'articolo 1** individua l'oggetto del regolamento, disciplinando le modalità di attuazione dell'articolo del citato articolo 62 del decreto legislativo 82/2005 istitutivo della ANPR, prevedendo che lo stesso sia costituito dall'Indice Nazionale delle Anagrafi (INA)⁴ e dall'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Esteri (AIRE)⁵.

Prevede, poi, che con successivi d.P.C.M., con parere del Consiglio di Stato, verranno disciplinate le ulteriori modalità di attuazione anche con riferimento al subentro della ANPR alle anagrafi comunali, avendo riguardo alle relative misure di sicurezza ed alle specifiche tecniche concernenti l'organizzazione ed il flusso dei dati.

- **L'articolo 2**, concernente la costituzione e la modalità di funzionamento della ANPR, precisa che la stessa subentrando ai sistemi informativi INA e AIRE, ne garantisce l'erogazione dei servizi. La ANPR rende disponibile a tutte le pubbliche amministrazioni ed ai gestori o esercenti di pubblici servizi, l'indirizzo di posta elettronica certificata che ogni cittadino può indicare alla pubblica amministrazione quale proprio domicilio digitale⁶.

Fino alla completa attuazione dell'articolo 62, entro il 31 dicembre 2014, le caratteristiche e le modalità di funzionamento sono descritte in un allegato tecnico, parte integrante, al regolamento in esame.

L'**Allegato** è costituito di 4 paragrafi rispettivamente afferenti: all'individuazione dello scopo del documento; alla definizione di un glossario della terminologie tecnica adottata; allo svolgimento di una

premessa sull'articolazione del progetto in tre fasi (immediata, transitoria e definitiva) ed infine alla descrizione dell'infrastruttura tecnologica e delle misure di sicurezza riferite alle diverse fasi del progetto.

- **L'articolo 3**, con riguardo all'accesso ai dati contenuti della ANPR da parte delle Pubbliche Amministrazioni e degli Organismi che erogano pubblici servizi ai dati ed ai servizi resi disponibili sono disciplinate da apposite convenzioni aperte all'adesione di tutte le amministrazioni interessate⁷.
- **L'articolo 4**, riguarda la clausola di invarianza finanziaria laddove si prevede che le Amministrazioni pubbliche coinvolte provvedono all'attuazione del presente provvedimento con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

3. Le modalità attuative.

Il d.P.C.M. 23 ottobre 2013, n. 109, come precisato nelle premesse, va a definire le fasi progettuali con cui sarà istituita l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente, banca dati di interesse nazionale che subentra all'INA, all'AIRE e, gradualmente, alle anagrafi della popolazione residente e dei cittadini italiani residenti all'estero tenute dai comuni. Il tutto si svolgerà sulla base di un apposito piano da completarsi entro il **31 dicembre 2014**.

Il CNSD (Centro Nazionale per i Servizi Demografici), costituito con decreto del Ministro dell'Interno del 23 aprile 2002 presso la Direzione Centrale per i Servizi Demografici, è un'infrastruttura tecnologica alla quale è affidata la gestione unitaria delle infrastrutture informatiche che fanno capo alla stessa Direzione centrale. Al predetto Centro sono affidate, in particolare, tutte le funzioni connesse alla gestione, all'aggiornamento e alla consultazione dell'ANPR (Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente).

Per la costituzione di quest'ultimo, recita il DPCM, si passerà attraverso tre fasi:

- modifica dei sistemi di sicurezza. In questa fase l'ANPR garantisce⁸ i servizi resi dall'INA⁹ e dall'AIRE¹⁰ continuando ad operare secondo le attuali modalità di cui all' [allegato tecnico del decreto n. 32 del 19 gennaio 2012](#). Rimangono inalterate l'organizzazione ed i flussi dei dati

nonché i trattamenti che su di essi intervengono ad eccezione dei meccanismi di sicurezza¹¹.

- progressiva migrazione delle banche dati, relative alle anagrafi comunali della popolazione residente e dei cittadini italiani residenti all'estero, nell'ANPR. In tale fase la banca dati ANPR sarà resa già disponibile, contestualmente ai servizi resi dall'INA e dall'AIRE (quali ANPR). Le informazioni anagrafiche verranno registrate su entrambi i sistemi, quello comunale e quello centrale dell'ANPR. Di conseguenza sarà necessario adeguare le procedure di invio delle informazioni anagrafiche per realizzare un meccanismo di allineamento automatico tra le banche dati relative alle anagrafi comunali e quella centrale. Effettuata la migrazione delle anagrafi comunali nell'ANPR, le banche dati, relative alle anagrafi comunali, verranno dismesse e, nel contempo, saranno implementati i livelli di sicurezza nella trasmissione dei dati.
- Subentro, a decorre dal 1° gennaio 2015, dell'ANPR alle anagrafi comunali.

L'infrastruttura del CNSD (Centro Nazionale per i Servizi Demografici) è composta da un sistema di servizi, realizzati tramite *Web Services*, per l'interoperabilità con gli enti della Pubblica Amministrazione o degli organismi che erogano pubblici servizi. I sistemi di servizi fruibili tramite *Web Services*, o attraverso un'applicazione *web*, sono esposti su Internet e/o su SPC, ed utilizzati dalle postazioni comunali per tutte le operazioni inerenti l'elaborazione delle informazioni anagrafiche di interesse.

A completare l'infrastruttura abbiamo la banca dati ANPR, la banca dati delle utenze/profili associati, la banca dati delle postazioni, la banca dati dei dati di tracciamento delle operazioni ed infine la *Certification Authority* utilizzata per l'emissione dei certificati.

Per quanto riguarda i comuni, quest'ultimi saranno dotati di apposite postazioni provviste di una connessione a SPC o, se questa non disponibile, ad Internet.

Le postazioni avranno *smart-card* necessaria per l'identificazione certa dell'operatore e relativo certificato. Non mancherà un certificato interno necessario per l'identificazione della postazione da cui viene effettuato l'accesso.

Per l'accesso verrà utilizzato un software, che rispetterà le specifiche tecniche fornite dal CNSD, connesso con i *Web Services*¹². L'accesso ai servizi è garantito dall'«autenticazione forte» dell'utente, tramite l'uso di una *smart-card* con certificato di autenticazione dell'operatore autorizzato, ed

identificazione della postazione tramite il certificato memorizzato al suo interno¹³.

Le informazioni scambiate viaggeranno in modalità sicura su rete di comunicazione SPC ovvero, se questa non disponibile, tramite Internet¹⁴.

Riguardo alle altre amministrazioni o organismi eroganti servizi pubblici, quest'ultimi, per accedere ai servizi resi disponibili dall'ANPR, stipuleranno con il Ministero dell'interno apposite convenzioni ai sensi dell' art. 58, comma 2, del decreto legislativo n. 82/2005.

In merito alle misure di sicurezza, il sistema sopradescritto consente l'esatta associazione tra la postazione, l'utente e i dati acceduti. Le informazioni sono tracciate e conservate, includendo i riferimenti temporali e i soggetti i cui dati sono stati trattati. Tutte le informazioni relative al tracciamento dei dati sono accessibili solo dagli incaricati autorizzati su specifica richiesta da parte degli organi competenti¹⁵.

4. Conclusioni.

Le prime indicazioni applicative sono contenute nella Circolare n. 19, del 3 ottobre 2013, diramata dal Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali – Servizi demografici.

Il Regolamento entra in vigore il 10 ottobre 2013.

10 ottobre 2013

Fabrizio Stella e Antonio Federico

1D.Lgs. 7 marzo 2005 n. 82 - Codice dell'amministrazione digitale, pubblicato nella Gazz. Uff. 16 maggio 2005, n. 112, S.O – articolo 62 -

Anagrafe nazionale della popolazione residente – ANPR: *“1. È istituita presso il Ministero dell'interno l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (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. 3. L'ANPR assicura al singolo comune la disponibilità dei dati anagrafici della popolazione residente 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, nonché la disponibilità dei dati anagrafici e dei servizi per l'interoperabilità con le banche dati tenute dai comuni per lo svolgimento delle funzioni di competenza. 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 alle pubbliche amministrazioni e agli organismi che erogano pubblici servizi 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, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 2, comma 2, del presente Codice 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 28 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 58; 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 decreto, 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 e dei certificati di cui all'articolo 74 del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, 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.

2 da completare entro il 31 dicembre 2014.

3 Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 230 del 1° ottobre 2013.

4 Legge 24 dicembre 1954, n. 1228 - Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente.

Pubblicata nella Gazz. Uff. 12 gennaio 1955, n. 8. Articolo 1: “

In ogni Comune deve essere tenuta l'anagrafe della popolazione residente. L'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie. Nell'anagrafe della popolazione residente sono registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze, che hanno fissato nel Comune la residenza, nonché le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio, in conformità del regolamento per l'esecuzione della presente legge. Gli atti anagrafici sono atti pubblici. Per l'esercizio delle funzioni di vigilanza di cui all'articolo 12, è istituito, presso il Ministero dell'interno, l'Indice nazionale delle anagrafi (INA), alimentato e costantemente aggiornato, tramite collegamento informatico, da tutti i comuni. L'Indice nazionale delle anagrafi (INA) promuove la circolarità delle informazioni anagrafiche essenziali al fine di consentire alle amministrazioni pubbliche centrali e locali collegate la disponibilità, in tempo reale, dei dati relativi alle generalità, alla cittadinanza, alla famiglia anagrafica, all'indirizzo anagrafico delle persone residenti in Italia e dei cittadini italiani residenti all'estero iscritti nell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE), certificati dai comuni e, limitatamente al codice fiscale, dall'Agenzia delle Entrate. Con decreto del Ministro dell'interno, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, sentiti il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), il Garante per la protezione dei dati personali e l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), è adottato il regolamento dell'INA. Il regolamento disciplina le modalità di aggiornamento dell'INA da parte dei comuni e le modalità per l'accesso da parte delle amministrazioni pubbliche centrali e locali al medesimo INA, per assicurarne la piena operatività”.

5 Di cui alla Legge 27 ottobre 1988, n. 470.

6 Istituito dall'art. 3 bis del decreto legislativo n. 82/2005, aggiunto dal comma 1 dell'art. 4 del decreto-legge n. 179/2012.

7 Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 – Codice dell'amministrazione digitale, pubblicato nella G.U. 16 maggio 2005, n. 112, S.O. Sezione II – Fruibilità dei dati. Articolo 58 - Modalità della fruibilità del dato Articolo: “ 1. Il trasferimento di un dato da un sistema informativo ad un altro non modifica la titolarità del dato. 2. Ai sensi dell'articolo 50, comma 2, nonché al fine di agevolare l'acquisizione d'ufficio ed il controllo sulle dichiarazioni sostitutive riguardanti informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti di cui agli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, le Amministrazioni titolari di banche dati accessibili per via telematica predispongono, sulla base delle linee guida redatte da DigitPA, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, apposite convenzioni aperte all'adesione di tutte le amministrazioni interessate volte a disciplinare le modalità di accesso ai dati da parte delle stesse amministrazioni procedenti, senza oneri a loro carico. Le convenzioni valgono anche quale autorizzazione ai sensi dell'articolo 43, comma 2, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000. 3. DigitPA provvede al monitoraggio dell'attuazione del presente articolo, riferendo annualmente con apposita relazione al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. 3-bis. In caso di mancata predisposizione delle convenzioni di cui al comma 2, il Presidente del Consiglio dei Ministri stabilisce un termine entro il quale le amministrazioni interessate devono provvedere. Decorso inutilmente il termine, il Presidente del Consiglio dei Ministri può nominare un commissario ad acta incaricato di predisporre le predette convenzioni. Al Commissario non spettano compensi, indennità o rimborsi. 3-ter. Resta ferma la speciale disciplina dettata in materia di dati territoriali”.

8 Ai sensi dell' art. 2 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

9 L'infrastruttura tecnologica di riferimento e di interscambio dei dati anagrafici comunali e le Pubbliche Amministrazioni.

10 Anagrafe della popolazione residente all'estero.

11 L'attuale meccanismo di sicurezza, che protegge il collegamento tra i comuni con il CNSD ed il CNSD con altri Enti, viene sostituito da un canale di comunicazione protetto dal protocollo HTTPS, con mutua autenticazione della postazione di lavoro del comune e del servizio esposto da ANPR. L'identificazione dell'utente continuerà secondo le modalità indicate nell' allegato tecnico del decreto n. 32 del 19 gennaio 2012 (meccanismo di autenticazione basato sull'uso di utente/password al fine di identificare l'operatore). Per il censimento degli utenti viene utilizzato il database delle utenze già presente presso il CNSD.

12 Messi a disposizione dal CNSD, oppure un'applicazione web fornita dallo stesso CNSD.

13 Entrambi i certificati sono emessi dalla *Certification Authority* di cui al punto 7 del paragrafo 4.1 del DPCM. L'identificazione e l'autorizzazione dell'operatore e della postazione viene effettuata mediante un servizio, esposto centralmente sull'ANPR, che controlla la validità dei certificati e il profilo autorizzativo.

14 In ogni caso mediante protocollo HTTPS per garantire la riservatezza del dato.

15 Il DPCM precisa ancora che *“per il colloquio tra i comuni e il CNSD si adottano i meccanismi tipici dell'interoperabilità quali i Web Services, il protocollo SOAP e la WS-Security. Quest'ultima garantisce l'applicazione delle policy di sicurezza previste per l'interscambio dati. Il protocollo di comunicazione adottato è SSL che garantisce la riservatezza dei dati su reti pubbliche. L'identificazione dell'utente e della postazione avviene attraverso due certificati distinti, il primo residente sulla smart-card, della cui gestione e conservazione è responsabile l'operatore assegnatario, l'altro certificato memorizzato internamente alla postazione, della cui gestione e conservazione è responsabile l'amministratore dei sistemi informativi comunali”*.