



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

## Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 25 luglio 2013

**NUMERO AFFARE 02680/2013**

OGGETTO:

Presidenza del consiglio dei ministri .

Schema di regolamento recante disposizioni per la prima applicazione dell'articolo 62 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82, come modificato dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n.179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n.221, che istituisce l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR).

### LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione . in data 27/06/2013 , con la quale il  
Presidenza del consiglio dei ministri , ufficio legislativo per la p.a. e semplificazione  
, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di DPCM in oggetto;  
Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Paolo De Ioanna;

Premesso.

1. Si tratta di uno schema di regolamento che intende attuare l'articolo 2 del decreto legge n.179/2012, che novella l'articolo 62 del codice dell'amministrazione digitale (CAD, decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82 e successive modificazioni); lo scopo è quello di dare avvio al complesso processo di realizzazione dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR)- quale unico sistema informativo dei dati anagrafici- attraverso il subentro della medesima ANPR all'Indice nazionale dell'Anagrafe (INA), all'Anagrafe della popolazione residente all'estero (AIRE) e gradualmente alle anagrafi comunali.

Sulla base del citato articolo 62 ( comma 6) , tempi e modalità di attuazione dell'ANPR sono demandati ad 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 Ministero dell'economia e delle finanze e 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 ed autonomie locali, per gli aspetti di interesse dei comuni, sentita l'Istat e acquisito il parere del Garante per la protezione dei dati personali. Siamo quindi all'avvio di una procedura molto articolata a che dovrà condurre alla realizzazione di un sistema integrato anagrafico di tutta la popolazione residente in Italia e all'estero.

Con lo schema di regolamento in esame ( il primo dei decreti previsti dalla norma primaria) si configura il subentro dell'ANPR all' INA e all'AIRE.

Il testo dello schema si compone di quattro articoli e di un documento allegato , che fa parte integrante dello schema stesso:

L'articolo 1 individua l'oggetto del regolamento, configurando l'ANPR come un sistema centralizzato che raccoglie tutte le informazioni ad oggi contenute

nell'Indice nazionale delle anagrafi (INA) e nell' Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE), subentrando ai citati sistemi informativi. La disposizione rinvia a successivi DPCM per la disciplina delle ulteriori modalità di attuazione anche con riferimento al subentro dell'ANPR alle anagrafi comunali, alle relative misure di sicurezza e alle specifiche tecniche concernenti l'organizzazione e il flusso dei dati. L'articolo 2 prevede che l'ANPR garantisce l'erogazione dei servizi già resi dai sistemi informativi INA e AIRE e rende altresì disponibile - secondo le modalità che saranno individuate con il decreto del Ministro dell'interno , ai sensi dell'articolo 3 bis, comma 3 del decreto legislativo n. 82/2005, introdotto dall'articolo 4 del decreto legge 18 ottobre 2012, n.179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012 n. 221, - l'indirizzo di posta elettronica certificata indicata dal cittadino quale proprio "domicilio digitale". La medesima disposizione demanda al documento allegato la descrizione dei sistemi di sicurezza dell'istituenda banca dati.

L'articolo 3 prevede la modalità di accesso da parte delle pubbliche amministrazioni e degli organismi che erogano pubblici servizi ai dati contenuti nell'ANPR attraverso il ricorso alle convenzioni di cui all'articolo 58 del Codice dell'amministrazione digitale.

L'articolo 4 prevede la c.d. clausola di invarianza finanziaria.

L'allegato indica le tre fasi in cui si articola l'attuazione dell'ANPR, che si completerà entro il 31 dicembre 2014 : in particolare descrive il sistema di sicurezza della prima fase di realizzazione dell'ANPR.

Il documento chiarisce in particolare la soluzione relativa alle modalità di scambio dei dati tra le anagrafi comunali e l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente e tra quest'ultima e gli enti centrali della Pubblica Amministrazione interessati alla notifica delle informazioni anagrafiche.

- Tale soluzione dovrebbe garantire :

- l' integrità e la riservatezza dei dati scambiati;
- la sicurezza dell'accesso ai servizi;
- il tracciamento delle operazioni effettuate.

Viene inoltre descritta la soluzione ritenuta necessaria per gestire la fase transitoria fino alla realizzazione della soluzione definitiva.

2. Lo schema di regolamento in esame disciplina dunque il subentro dell'ANPR all'INA e all'AIRE, modificando i relativi sistemi di sicurezza.

Il distinto piano di subentro alle anagrafi tenute dai comuni, nel rispetto della scadenza indicata dalla legge e le modalità di integrazione nell'ANPR dei dati relativi alle carte di identità della popolazione residente saranno invece disciplinati dai successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri , ai sensi del comma 6 dell' articolo 2.

Lo schema è stato adottato su proposta dei Ministri dell'interno, della pubblica amministrazione e semplificazione e del Ministro delegato all'innovazione tecnologica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze , è risulta aver ricevuto tutti i prescritti pareri.

L' Agenzia per l'Italia digitale ha espresso in data 18 aprile u.s l'intesa ai sensi dell'art. 2, comma 6, del decreto legge 8 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221

L' Istituto Nazionale di Statistica , in data 18 aprile u.s, nell'esprimere parere favorevole, ha svolto numerose puntualizzazioni e ha chiesto che venisse riportato nelle premesse del provvedimento il riferimento alle normative di interesse per l' Istituto.

In data 24 aprile u.s. il Garante per la protezione dei dati personali , ai sensi dell' art.154, c. 4, del codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. 30 giugno 2003, n.196) , ha espresso parere favorevole , riservandosi di valutare i sistemi e le

misure di sicurezza relativi alle fasi 2 e 3 del progetto di attuazione dell'ANPR, che saranno oggetto dei successivi DPCM, nonché le modalità di consultazione dell'ANPR da parte di gestori ed esercenti di pubblici servizi ai fini del reperimento del domicilio digitale dei cittadini.

Lo schema di regolamento è stato inoltre sottoposto all'intesa della Conferenza Unificata sulla base dell' articolo 9, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 che prevede la competenza della Conferenza Unificata in tutti i casi in cui regioni, province, comuni e comunità montane ovvero la Conferenza Stato regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali debbano esprimersi sullo stesso oggetto.

Nella seduta del 13 giugno u.s. la Conferenza Unificata ha, formulato l'intesa accogliendo le raccomandazioni formulate dalle Regioni e dall'ANCI , sostanzialmente rivolte all'adozione di soluzioni tecnologiche, con riguardo ai successivi DPCM, finalizzate ad assicurare l'ottimale funzionalità del sistema informativo.

Considerato.

1. Lo schema è coerente con le finalità e criteri ispiratori della norma primaria. Si tratta dell'avvio di un processo molto complesso che dovrà considerare con molta attenzione i profili di criticità messi in evidenza in particolare dall'ANCI, dall'ISTAT e dal Garante per la protezione dei dati personali. In particolare, occorre essere consapevoli del forte impatto indotto dal cambiamento nel modello di gestione della circolarità anagrafica, in particolare in ordine alle possibili ricadute sulle attività e i servizi dei Comuni nell'esercizio delle proprie funzioni delegate in tema di servizi demografici.

In particolare, la fase 2, da attuarsi entro il 31 dicembre 2014, appare molto impegnativa dovendo garantire la migrazione di oltre 8000 comuni e un miglioramento quali-quantitativo dei dati disponibili, con un carico notevole di

attività sui territorio che andrà pianificato con cura e accompagnato con azioni di supporto.

Specificata attenzione andrà rivolta a tutti i profili comunitari indicati dall'ISTAT, in ordine al rispetto delle normative comunitarie che impongono standard statistici omogenei, nonché alle tecnologie che garantiscono la sicurezza del trattamento dei dati personali, secondo le precise indicazioni espresse al riguardo dal Garante per la protezione dei dati personali.

Si sottolinea che, per garantire la legittimità del procedimento, questo Consesso dovrà essere chiamato ad esaminare tutti i successivi DPCM con i quali saranno disciplinate le ulteriori modalità di attuazione dell'ANPR, di cui al comma 3 dell'art.1 dello schema.

In linea con le preoccupazioni dell'ANCI, si sottolinea l'esigenza che le specifiche e le modalità di gestione del domicilio digitale siano scrupolosamente identificate: si tratta di rendere semplice e sicura l'attività quotidiana degli enti pubblici, senza introdurre potenziali rallentamenti. In questa prospettiva si condivide l'esigenza della massima condivisione con i Comuni e con l'ANCI dei successivi decreti attuativi che andranno a disciplinare il passaggio dalle anagrafi comunali della popolazione ad una unica anagrafe nazionale.

2. In ordine all'articolato si suggerisce di eliminare il comma 1 dell'art. 1, in quanto sostanzialmente ultroneo rispetto alla formulazione della norma primaria, modificando di conseguenza i rinvii interni; l'oggetto dell'articolo potrebbe essere “ Costituzione dell'ANPR”, in maggiore aderenza al suo contenuto.

.

Nel comma 3 dell'art.1 ( che diverrebbe 2) andrebbero inserite , dopo le parole “ Con successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati ai sensi

dell'articolo 62, comma 6, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82,” le seguenti altre , ,” da trasmettere per il parere al Consiglio di Stato” ...

L'oggetto dell'art.2 , in coerenza con la modifica dell'oggetto dell'art.1 , potrebbe essere :

"Modalità di funzionamento dell'ANPR"

L'oggetto dell'articolo 3 potrebbe essere:

"Convenzioni per l'accesso ai dati contenuti nell'ANPR"

3. Infine , sotto un profilo più sostanziale , si tratterà di analizzare con cura la portata innovativa dell'allegato che costituisce un documento di indirizzo che specifica in modo dettagliato i successivi passaggi tecnici ed organizzativi. Va segnalato che si intravedono passaggi innovativi che potrebbero comportare oneri. E ‘ un punto delicato che dovrà essere oggetto di particolare attenzione, vista la clausola di invarianza che discende direttamente dalla norma primaria che non reca oneri e relative forme di copertura.

P.Q.M.

La Sezione , per quanto di competenza, esprime parere favorevole all'ulteriore corso dello schema in oggetto, con le osservazioni e i suggerimenti di cui alla parte motiva.

**L'ESTENSORE**  
Paolo De Ioanna

**IL PRESIDENTE**  
Franco Frattini

**IL SEGRETARIO**  
Maria Luisa Salvini

