

# ANAGRAFE

*Percorsi e prospetti futuri*

**primo**

16

**secondo**

22

**terzo**

26

# Introduzione



*Quello che emerge è la difficoltà che non solo i cittadini, ma anche gli addetti ai lavori incontrano quando hanno a che fare con questo groviglio burocratico fatto di carta e certificati, grandi libri e archivi polverosi: potrebbe la digitalizzazione far risparmiare soldi e tempo se attuata seguendo una direzione comune?*

Questa sezione è dedicata all'analisi dello stato dell'arte per quanto riguarda la transizione digitale dell'**Anagrafe in Italia**. Interessa tutto ciò che orbita attorno agli uffici anagrafici dei 7904 comuni italiani, dai certificati rilasciati all'elenco delle molte figure che entrano in gioco in questo settore. Tratteremo di **dati**, di numeri ma soprattutto di pratiche e **iter burocratici** approfonditi anche mediante **interviste** a chi si occupa operativamente della questione, senza trascurare il lato **economico** — alla luce dei recenti e ingenti fondi stanziati dall'unione europea e destinati proprio alla digitalizzazione delle PA attraverso il Piano Nazionale di Resistenza e Resilienza — e le sue conseguenze sull'intero settore.

# Capitolo primo

## Storia dell'anagrafe

Le anagrafi, così come sono ordinate attualmente, sono d'istituzione recente, ma in origine erano organizzate sotto forma di liste per il pagamento dei tributi, per scopi elettorali o per le varie formazioni militari. Idealmente l'Anagrafe della Popolazione Residente, può essere configurata come un conto demografico nel quale, partendo dal censimento, si registrano nel tempo le entrate costituite da nati e immigrati, e le uscite costituite da morti ed emigrati.

Questi dati venivano organizzati, prima della partenza del progetto **ANPR** (Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente) solamente a livello comunale, con una conseguente difficoltà nella condivisione delle informazioni a livello nazionale. Le interazioni tra diversi comuni infatti, in particolare prima dell'avvento del digitale, richiedevano diverse procedure burocratiche che rallentavano l'erogazione del servizio.

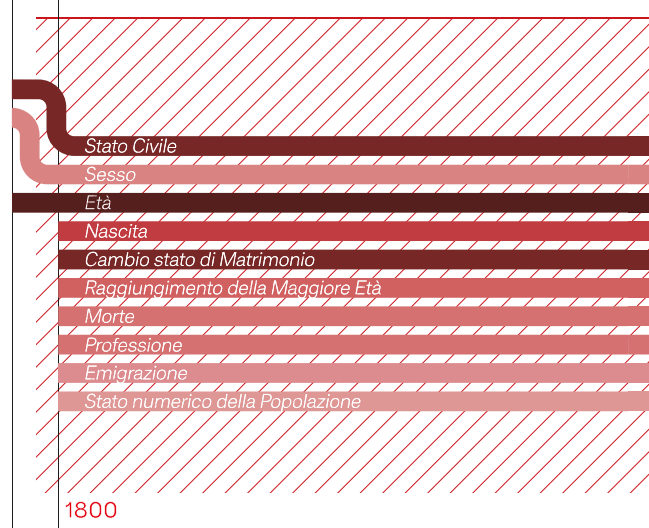
ANPR si propone come un primo passo verso la digitalizzazione dei documenti e una **nuova centralità** per la loro condivisione, in modo da rendere i processi più rapidi ed eliminare progressivamente passaggi superflui.

### timeline

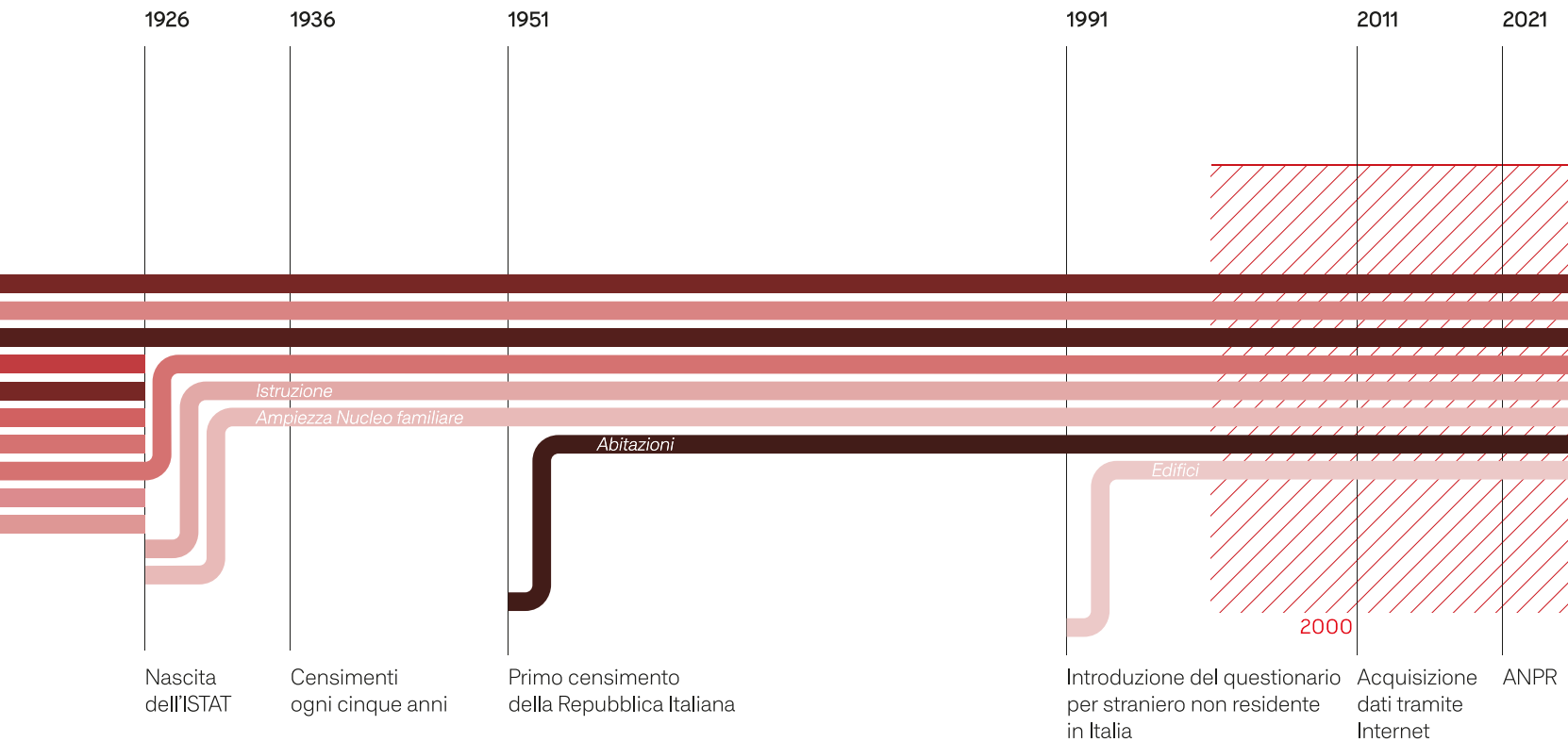
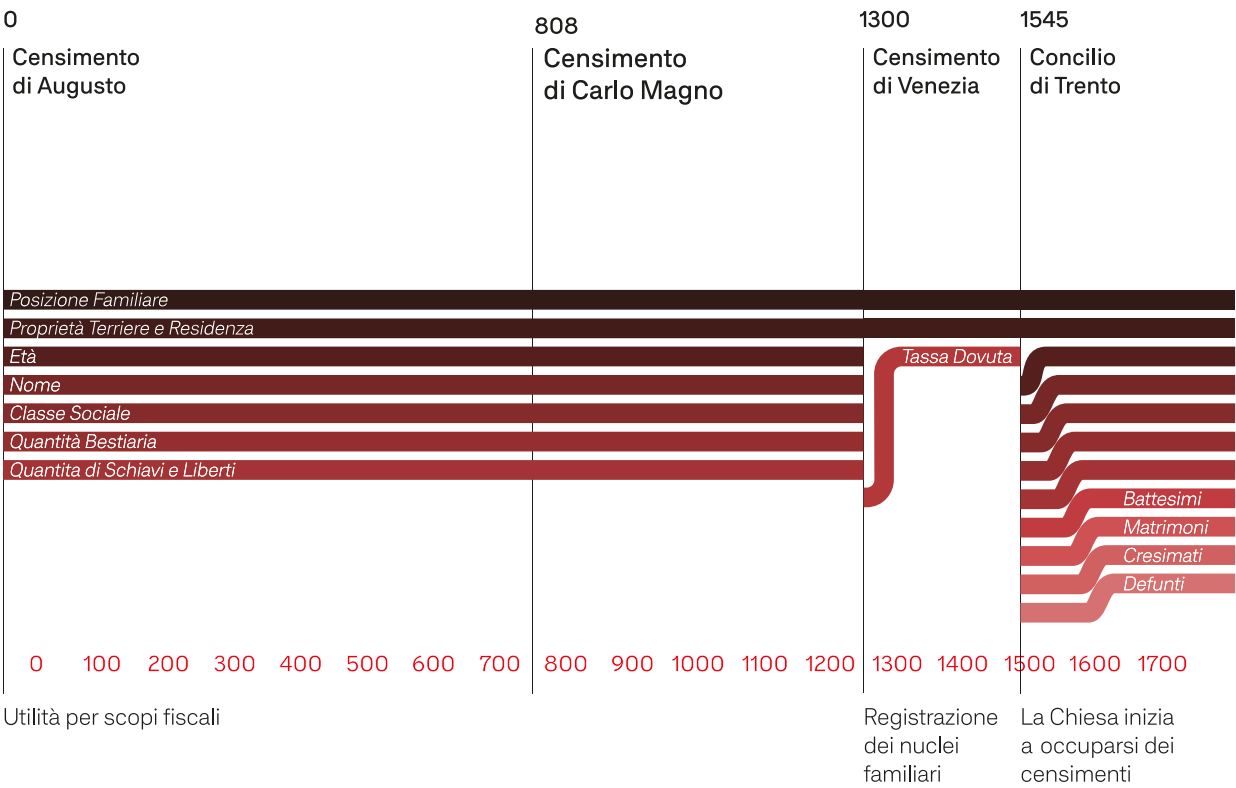
Questo grafico analizza l'evoluzione dell'anagrafe negli anni. Riferendoci a questa importante componente della PA, teniamo conto della sua storia e delle sue funzioni nel contesto italiano. La timeline si basa su uno studio dei censimenti pre e post Unità d'Italia, partendo dall'epoca romana e arrivando a quella attuale con la riforma dell'ANPR. Le linee indicano la continuità o la discontinuità nella raccolta di dati rispetto alle diverse categorie tematiche ricercate per ogni anno riportato.

1861 1864

Unità  
d'Italia



Affidamento dei registri anagrafici  
alle autorità municipali



# Problemi burocratici

Per comprendere al meglio i processi abbiamo analizzato l'esperienza utente di chi si interfaccia ai servizi anagrafici e contemporaneamente, raccolto le testimonianze di chi lavora nel settore o a contatto con esso. Le **interviste** ci hanno permesso di evidenziare i problemi fondamentali del sistema anagrafico; le problematiche evidenziate nella precedente sezione si sono rivelate molto più profonde e radicate nel sistema attuale: pratiche, movimentazione di carta, smarrimenti e le caratteristiche che accompagnano i sistemi analogici.

4/11/2021

## 12 Ponti (associazione)

L'Associazione 12 Ponti, è stata fondata nel 2016 a Vittorio Veneto: si occupa dell'accoglienza e dell'**integrazione dei migranti**. Il suo obiettivo è renderli autonomi e indipendenti, accompagnandoli nei processi burocratici italiani per la richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno e dell'assicurazione sanitaria.

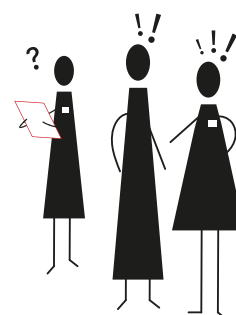
La tematica più interessante evidenziata dall'intervista è quella della mancanza di una rete di comunicazione, sia tra i diversi settori della PA che tra l'Anagrafe e la Questura: questo porta a una **dilatazione dei tempi d'attesa** e a una coincidenza di dati, che al posto di essere trasmessi digitalmente da un ufficio all'altro, sono singolarmente richiesti in cartaceo per ogni passaggio.

Gli utenti, in questo caso i migranti, riscontrano diverse difficoltà nell'interfacciarsi alla prestazione, dati i passaggi complessi e il continuo variare delle informazioni richieste. Inoltre i servizi online non sono abbastanza inclusivi e non tengono conto di possibili gap linguistici e culturali che complicano ulteriormente il procedimento.

Per loro, doversi attenere alle numerose scadenze imposte dalle singole amministrazioni richiede anche un ingente impiego di tempo, sottratto ad altre attività, ma anche di denaro, poiché spesso bisogna pagare una marca da bollo.



*Ci auguriamo che con SPID la situazione possa migliorare, dovrebbe essere possibile poter scaricare i certificati online da casa senza il pagamento della marca da bollo!*





## Luisa (RAO)

10/11/2021

*Un grande aiuto è dato da ANUSCA, ovvero l'Associazione Nazionale degli Ufficiali di Stato Civile, che fornisce consulenza tecnico-professionale tramite i servizi on line presenti sul portale, pensati per coprire tutte le possibili esigenze legate alle attività delle PA. È un servizio a pagamento e non tutti i Comuni ne usufruiscono.*

Luisa è impiegata presso la PA e lavora all'Ufficio Anagrafe. Attualmente, nonostante sia permesso effettuare alcune operazioni online come il cambio di residenza, **la maggior parte degli utenti sceglie di recarsi allo sportello fisico**, considerato che l'elaborazione dei dati è diversa a seconda della domanda. Nel caso della patente, infatti, si ha comunque bisogno della residenza poiché è richiesta all'interno del libretto di circolazione, anche se non appare più sulla tessera, dato che l'Anagrafe comunica con la Motorizzazione.

Per il cambio di residenza invece, è necessario esclusivamente inserire il codice fiscale dell'utente e il database invia tutte le informazioni utili, cancellando automaticamente le informazioni che si sovrappongono.

Un altro problema che si riscontra è legato alla mole di lavoro suddivisa all'interno degli uffici: più sarà grande la città, più uffici vi saranno e il lavoro sarà suddiviso in modo capillare, con settori che si occupano di una singola richiesta. Nel caso di piccoli comuni invece, un solo operatore deve ricoprire più ruoli e questo comporta un **sovraccarico**, legato soprattutto alla difficoltà dei sistemi informatici, che spesso non sono di facile utilizzo e richiedono più tempo ed esperienza per essere utilizzati in modo ottimale.

## Giulia (ostetrica)



## Trovo l'intero

*processo poco pratico:  
scriviamo diverse volte  
gli stessi dati sia per la  
cartella clinica digitale che  
per le certificazioni, quindi  
basterebbe unire i due  
elementi per evitare una  
grossa perdita di tempo.  
Inoltre questo programma,  
non essendo fatto da  
un'ostetrica, è complesso  
dal punto di vista della user  
experience, poco realistica  
e dettagliata!*

20

9/11/2021

## Alessia (utente)

“ Quando ho iniziato questa ricerca era luglio 2020, noi abbiamo effettivamente consegnato il certificato giusto qualche mese fa, ovvero solamente a settembre 2021!

Alessia doveva richiedere il **certificato di stato di famiglia**, ovvero un documento contenente i dati delle persone risultanti a uno stesso indirizzo della medesima unità immobiliare, e il certificato storico originario, che documenta la composizione del nucleo familiare.

Nell'ottenere questi due certificati ha riscontrato diverse problematiche, derivanti sia dalla **mancanza di uno scambio di informazioni e di relazioni fra i Comuni**, che da un deficit nella formazione degli operatori. Alessia, infatti, ha più volte provato a comunicare attraverso il servizio telefonico, ma ha scoperto che l'unico modo per riuscire ad ottenere il documento era recarsi presso il Comune del nonno, che si trovava a una notevole distanza dal suo Comune di residenza attuale. Data la difficoltà del procedimento, ha provato a fare affidamento a un servizio telematico privato a pagamento, che però si è rivelato inefficiente: il servizio clienti era inesistente, vi erano persistenti ritardi nella consegna e non era prestabilito un rimborso nel caso in cui il cliente non fosse soddisfatto.





# Capitolo secondo

## PNRR

La pandemia e la conseguente crisi economica hanno sancito l'inizio di un momento storico in cui era evidente e condivisa la necessità di appropriarsi di un nuovo modello economico, che fosse indirizzato verso uno **sviluppo verde e digitale del Paese**. Nel luglio 2020 è stato lanciato il programma **Next Generation UE** (NGEU), che mette in campo le risorse provenienti da un fondo di 750 miliardi di euro, che saranno investite per la ripresa economica europea. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (in inglese Recovery and Resilience Plan, abbreviato in Recovery Plan o RRP) è il programma proposto dall'Italia per ricostruire il tessuto economico e rimuovere gli ostacoli che hanno rallentato il suo sviluppo negli ultimi anni, dato che sarà la maggiore beneficiaria dell'investimento con una somma che ammonta a **191,5 miliardi di euro**.

Il PNRR si articola in sei missioni principali e la prima riguarda la digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, che costituisce una priorità per il Paese. L'obiettivo della **Missione 1** è ridurre notevolmente i costi e tempi della burocrazia, tramite dei servizi che saranno sempre più efficienti e accessibili, in modo da rafforzare i rapporti tra utenti ed enti. Questa trasformazione avverrà attraverso la consolidazione dei data center ripartiti sul territorio, a partire da quelli meno performanti, verso un approccio **cloud first** che permetterà una migrazione dei dati, condivisi grazie a una piattaforma di relazioni fra le singole amministrazioni.

miliardi alla PA

I fondi della Missione 1, ovvero 40,32 miliardi di euro, sono suddivisi in: **9,75 miliardi** per la digitalizzazione, innovazione e sicurezza delle PA, 23,89 miliardi per la digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema riproduttivo e infine 6,68 miliardi per il turismo e la cultura. A lato la suddivisione dei 9,75 miliardi.

**2,34 miliardi**

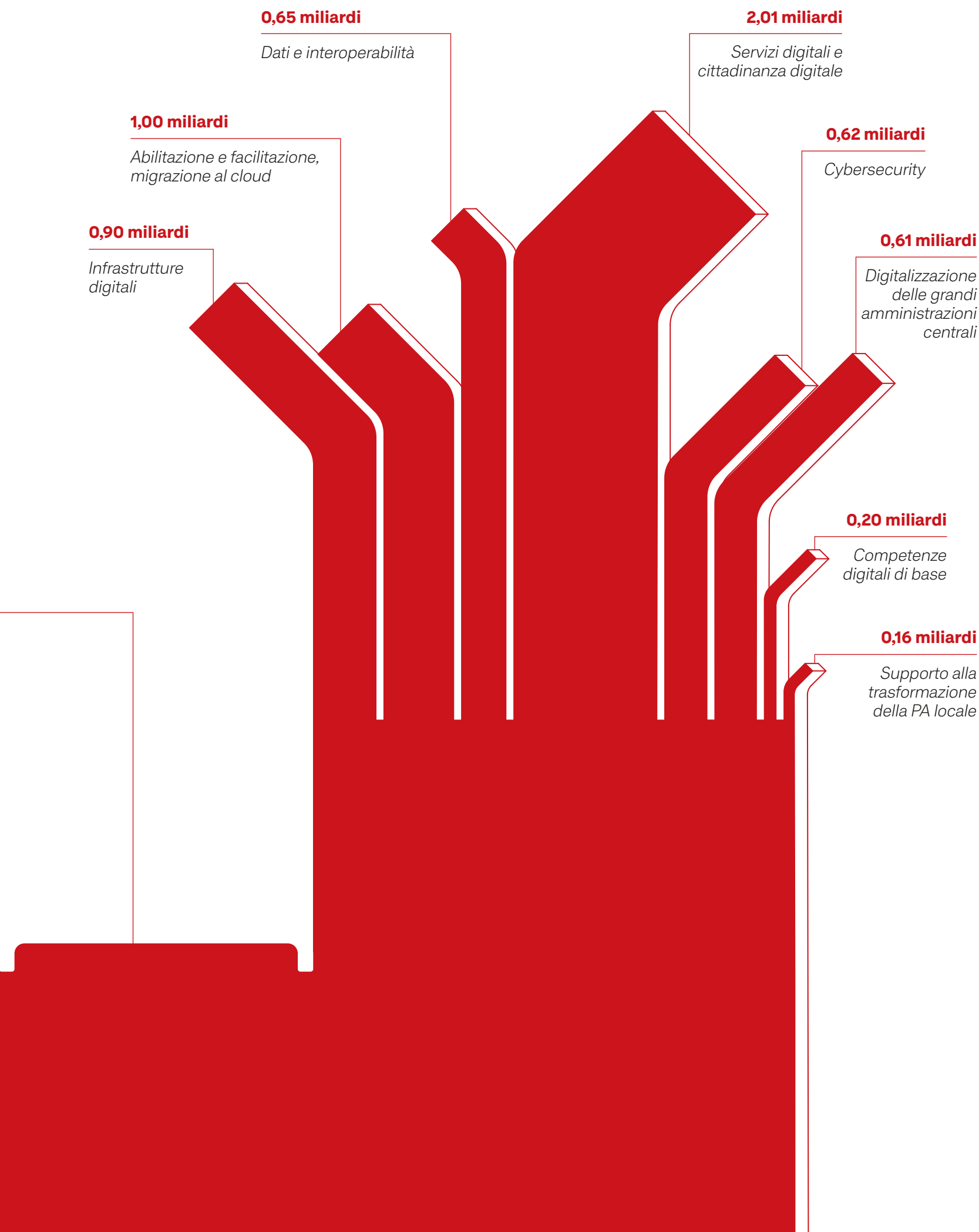
Innovazione amministrativa del sistema produttivo

**1,27 miliardi**

Innovazione PA

**30,57 miliardi**

*Altri obiettivi della Missione 1*



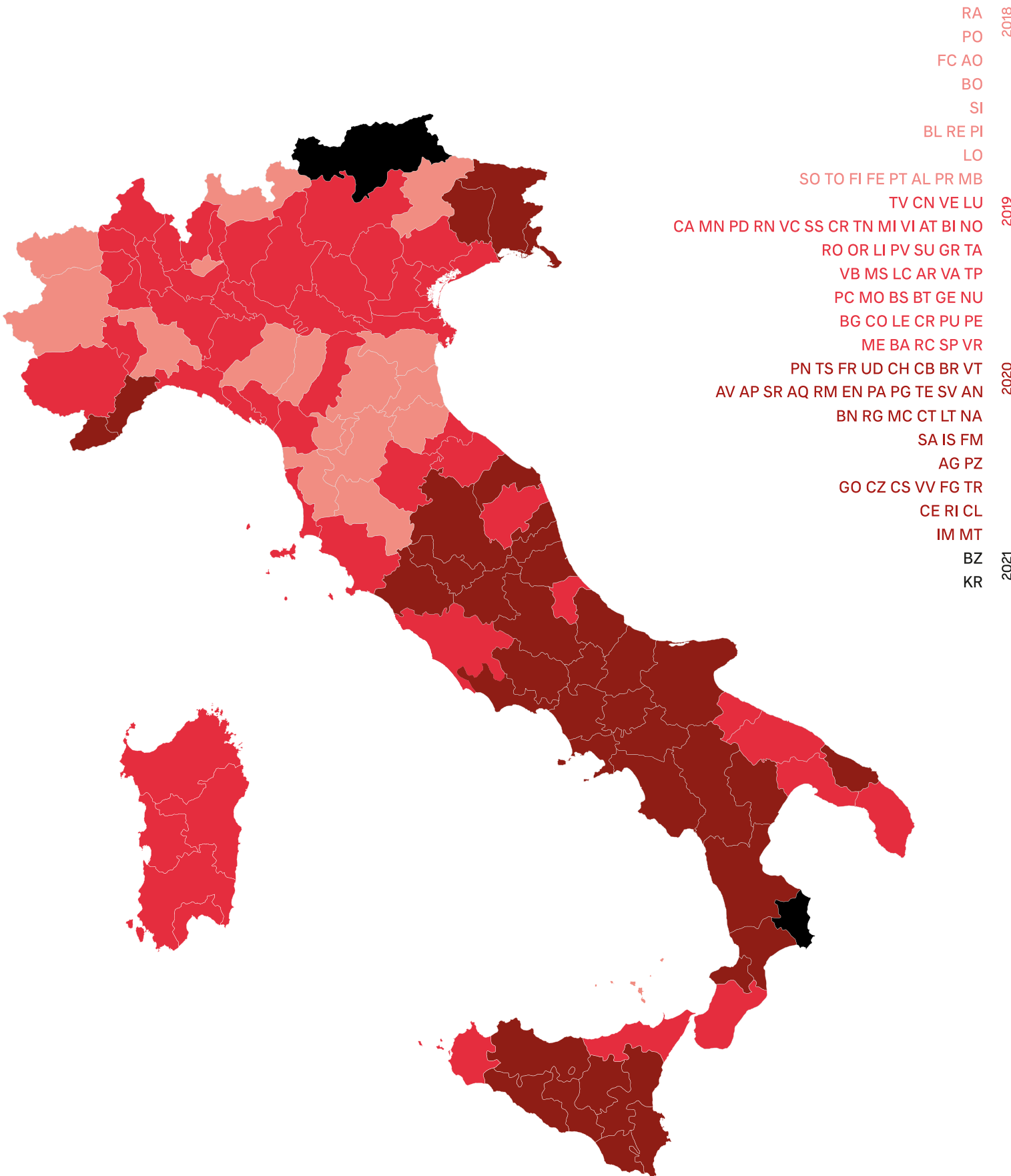
L'Anagrafe della popolazione residente (APR) si occupa di raccogliere, ordinare e rendere condivisibili tutte le informazioni relative ai cittadini, alle famiglie e alle convivenze che hanno stabilito la propria residenza presso un comune del territorio italiano. Essa viene regolata dalla Legge 24 dicembre 1954 n.1228 e dal suo relativo regolamento di attuazione, approvato con D.P.R. 30 maggio 1989 n.233. Diversi servizi pubblici necessitano di usufruire dei dati raccolti dall'anagrafe, come quelli in ambito elettorale, scolastico, tributario, di leva e assistenziale, senza dimenticare l'AIRE che ha il compito di acquisire le iscrizioni nelle liste elettorali degli italiani residenti all'estero.

L'APR è destinata a **confluire in ANPR** — regolata dall'articolo 2 del d.l. n.179/2012, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n.221 — un'unica **banca dati centralizzata** che produce diversi vantaggi, in quanto sarà presto l'unico sistema anagrafico del Paese. ANPR ha come obiettivo l'organizzazione dei Comuni italiani attraverso degli standard nazionali, che assicureranno una migliore gestione del dato anagrafico.

Uno dei punti di forza è la possibilità di scaricare (dall'11 novembre 2021) 14 tipologie di certificati — di nascita, matrimonio, esistenza in vita, residenza, residenza AIRE, stato civile, stato di famiglia, residenza in convivenza, stato di famiglia AIRE, stato di famiglia con rapporti di parentela, stato libero, anagrafico di unione civile, contratto di convivenza — grazie all'autenticazione al portale online tramite identità digitale SPID, CIE o CNS.

**Italia**

*Al 18 gennaio 2022 tutti i comuni italiani hanno fatto ingresso in ANPR, con un totale di 7.903 anagrafi comunali presenti, che contano 67.382.370 cittadini. Conteggiando i comuni presenti in ANPR è stata fatta una media per visualizzare dal 2018 al 2021 l'adesione delle provincie italiane.*



# Capitolo terzo

## LMGB

Dopo questa prima fase di ricerca, abbiamo costruito una serie di Personas per la descrizione dei **Life Moments Government Benchmark** (LMGB): nel nostro caso tutte le situazioni in cui una persona ha bisogno di produrre un certificato rilasciato dall'Anagrafe durante le fasi della sua vita. Nello specifico parliamo di:

1. Certificato di Nascita
2. Carta d'identità elettronica (CIE)
3. Tessera Elettorale
4. Cambio di residenza
5. Richiesta di Cittadinanza
6. Matrimonio
7. Divorzio
8. Morte

Oltre ai certificati parliamo dei **touchpoint**, ovvero i luoghi fisici e virtuali di contatto tra la PA e il cittadino, dove questi certificati vengono redatti e rilasciati.

**Ilaria** è il nostro protagonista e la sua vita si divide tra **Milano, Firenze e Lecce**, dalla nascita alla morte, vivendo un matrimonio, la nascita di un figlio, il divorzio e un cambio di residenza. La raccolta dati preliminare ci ha fatto capire quanto siano frammentate le informazioni e non esista uno standard di raccolta condiviso da tutti i Comuni italiani, che spesso offrono degli open data fruibili ma con voci e strutture tabulari differenti.

Dopo aver mappato gli ecosistemi abbiamo deciso di utilizzare l'illustrazione come strumento per descrivere le strade percorse da Ilaria e il suo compagno Carlos, che vivendo attraverseranno l'Italia da Nord a Sud.\*

*\* L'ultimo anno utile di cui abbiamo trovato i dati relativi al numero di certificati emessi suddivisi per tipo di certificato per ogni Comune preso in esame è stato il **2018**, a cui fanno riferimento i dati presentati nelle prossime pagine.*

# Certificati

## Certificato di nascita

- atto di nascita
- carta d'identità
- oppure SPID



Marca da bollo da €16,00



Cartaceo



## Carta d'identità elettronica

- fototessera



Contributo di €22,21



Online



## Tessera elettorale

- documento d'identità



Gratuito



Cartaceo



## Cambio di residenza

- carta d'identità
- contratto di locazione



Gratuito



Online



## Cittadinanza

- documento d'identità
- atto di nascita
- certificato penale
- certificazione lingua italiana B1 o superiore



Contributo €250,00



Cartaceo



## Certificato di matrimonio

- documento d'identità
- atto di nascita
- certificato consensuale di entrambi gli sposi



Marca da bollo da €16,00



Cartaceo



## Divorzio

- documento d'identità
- autocertificazione
- copia della sentenza di separazione giudiziale



Gratuito



Cartaceo



## Certificato di morte

- SPID di un familiare



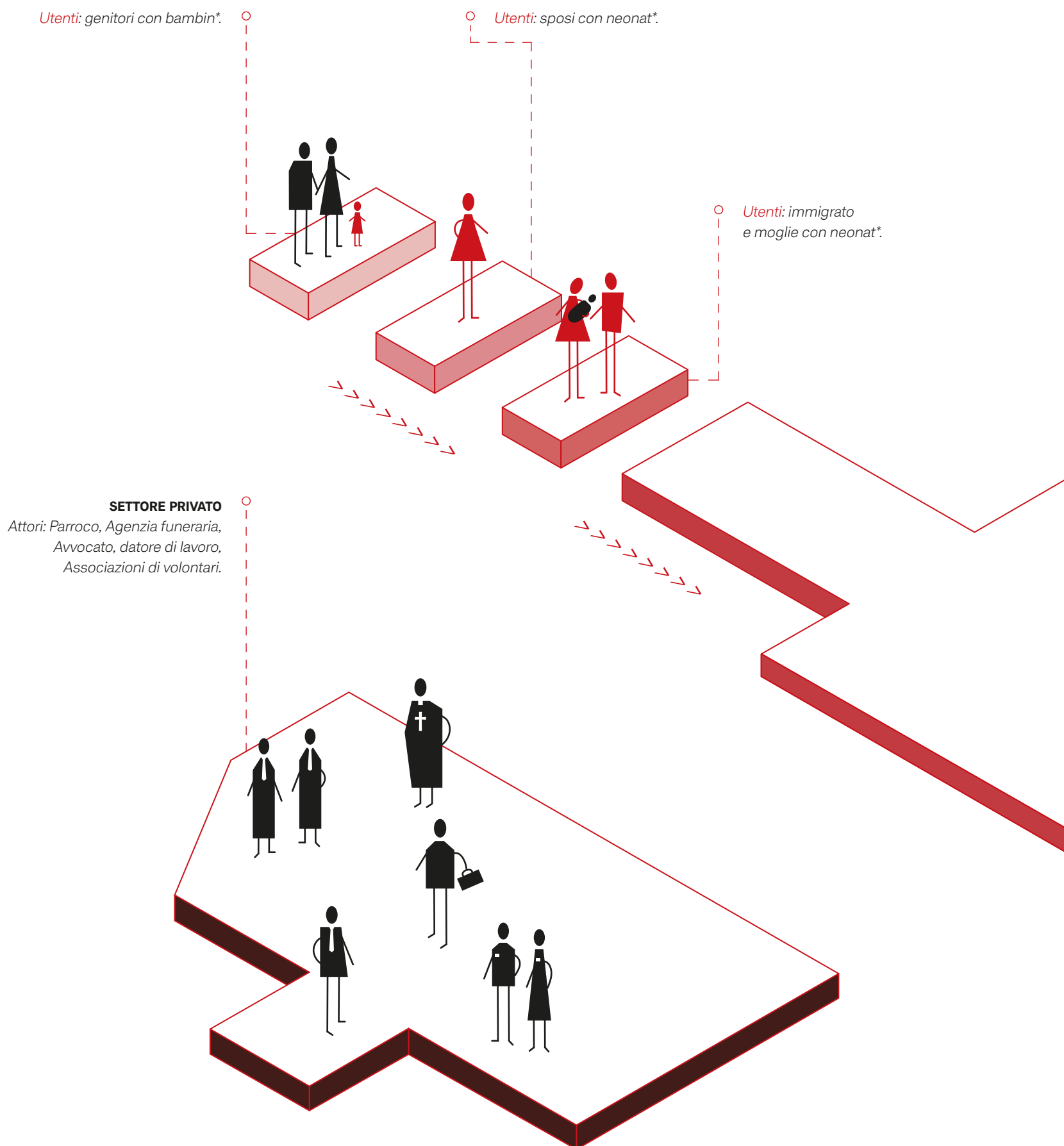
Gratuito

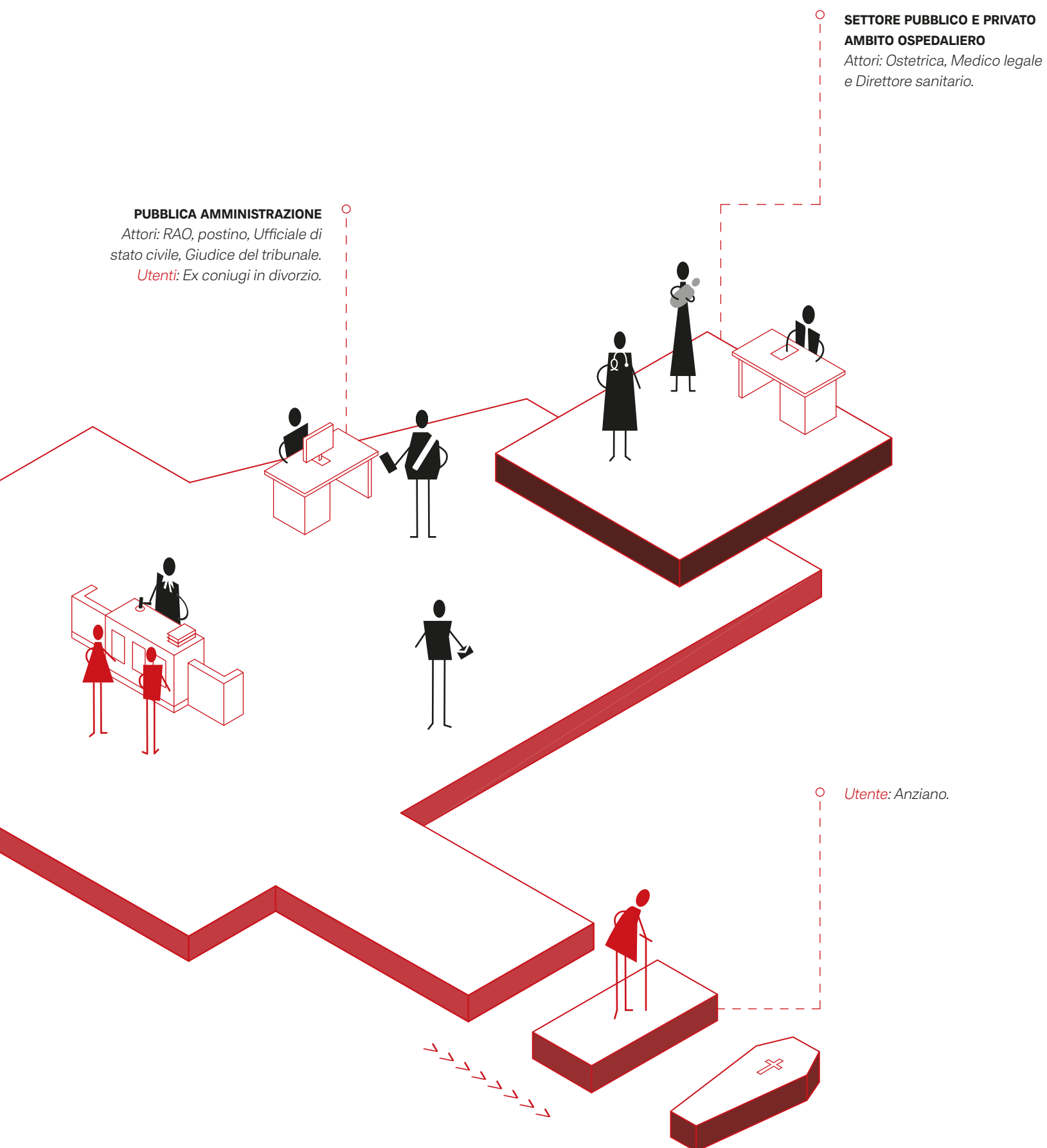


Cartaceo



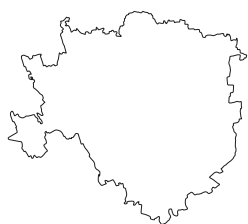
# Utenti e attori





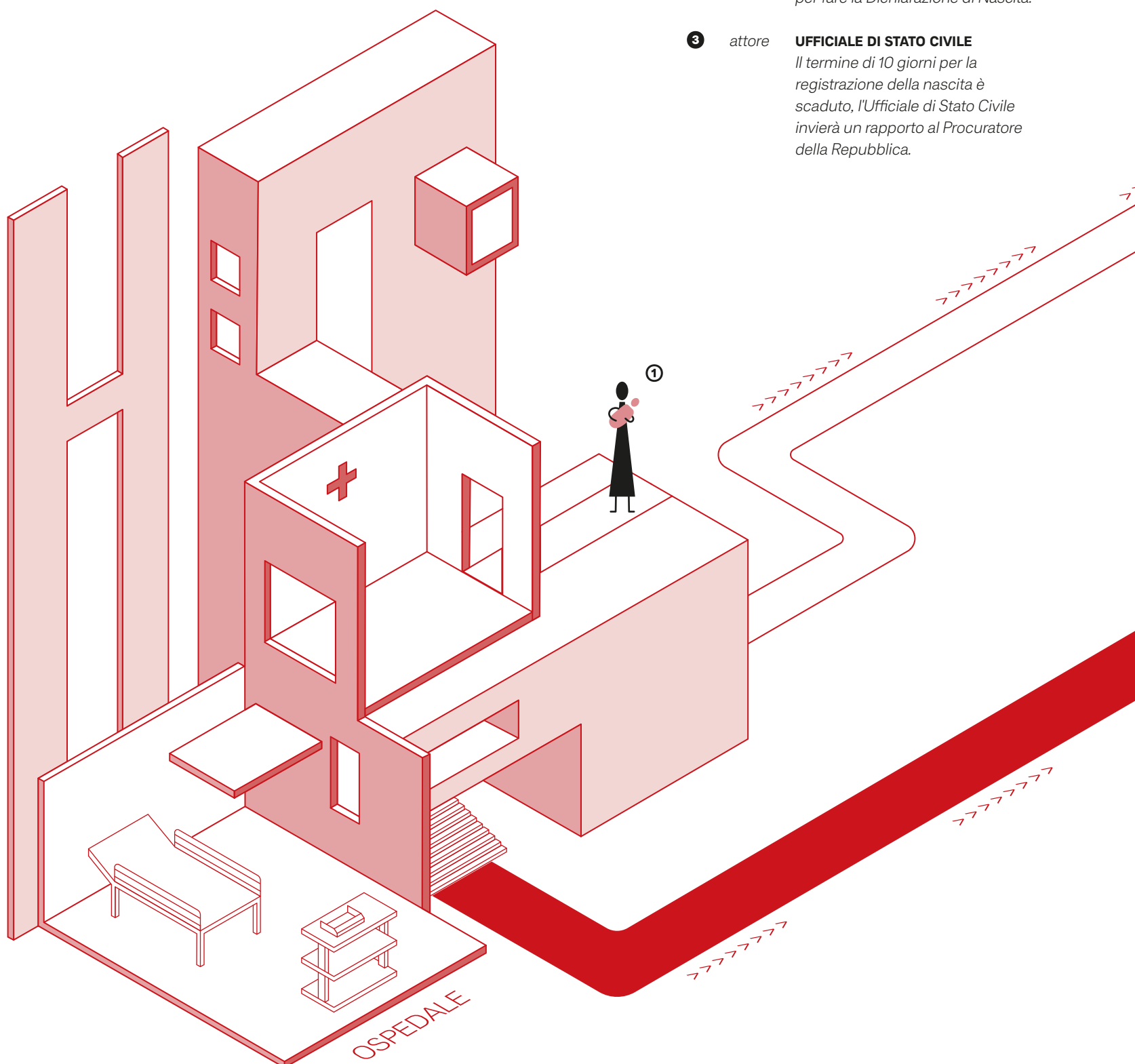


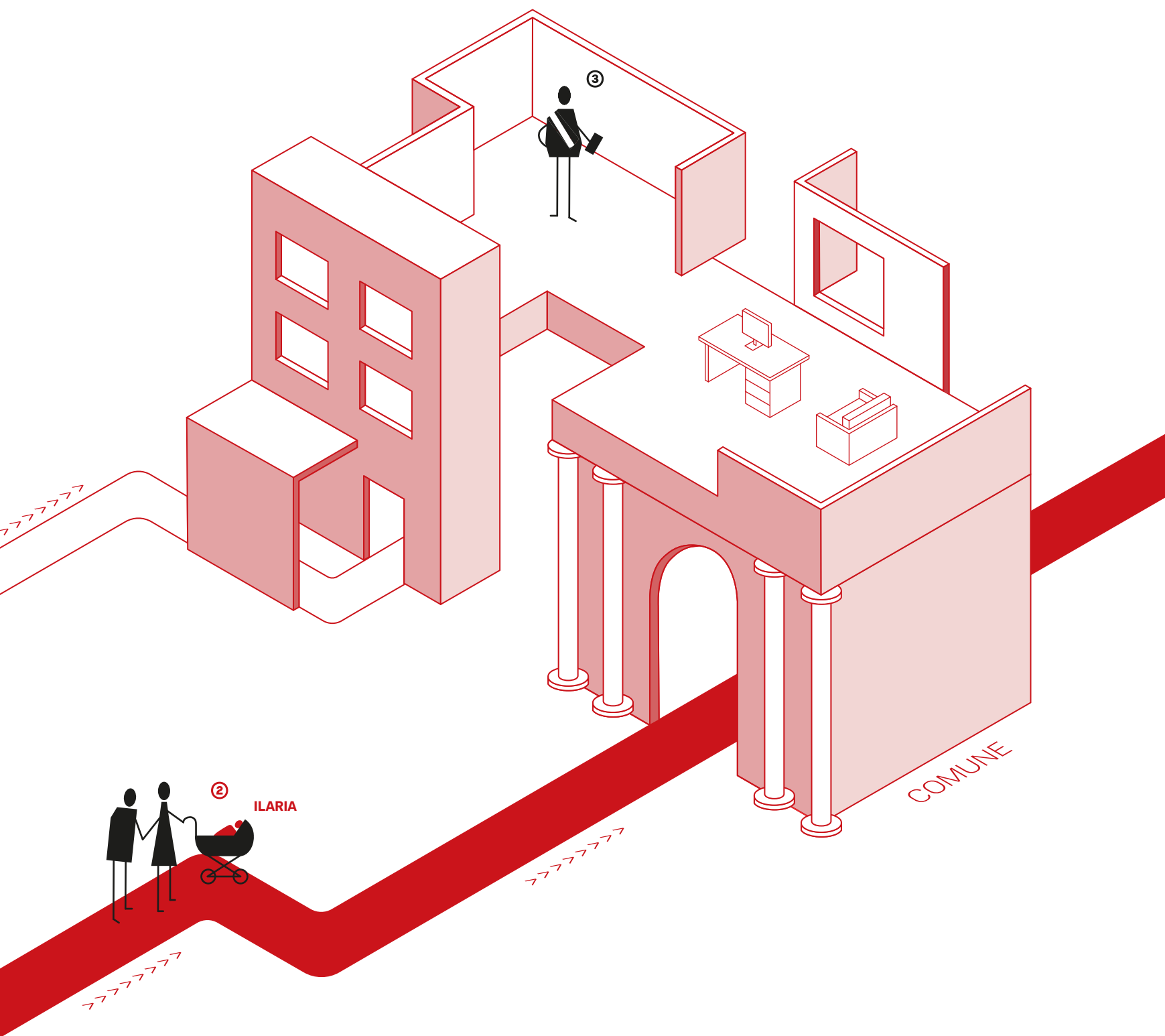
# 1. Dichiarazione di nascita



Comune  
di Milano

- 1** attore **OSTETRICA**  
*Se il figlio non viene riconosciuto, entro tre giorni dalla nascita la struttura ospedaliera si occuperà di dichiarare la nascita in Comune.*
- 2** utenti **GENITORI DI ILARIA**  
*Tre giorni dopo la nascita di Ilaria i suoi genitori si recano in Comune per fare la Dichiarazione di Nascita.*
- 3** attore **UFFICIALE DI STATO CIVILE**  
*Il termine di 10 giorni per la registrazione della nascita è scaduto, l'Ufficiale di Stato Civile invierà un rapporto al Procuratore della Repubblica.*

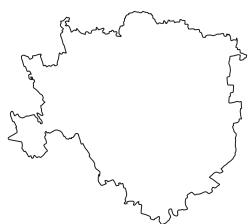




# 25086

Certificati di Nascita emessi dal  
Comune di Milano nell'anno 2018.

## 2. Carta di Identità elettronica (CIE)



Comune  
di Milano

① utenti

**GENITORI DI ILARIA**

*I genitori di Ilaria (obbligatoriamente entro i tre anni di vita) si recano in Comune per fare la CIE.*

② attore

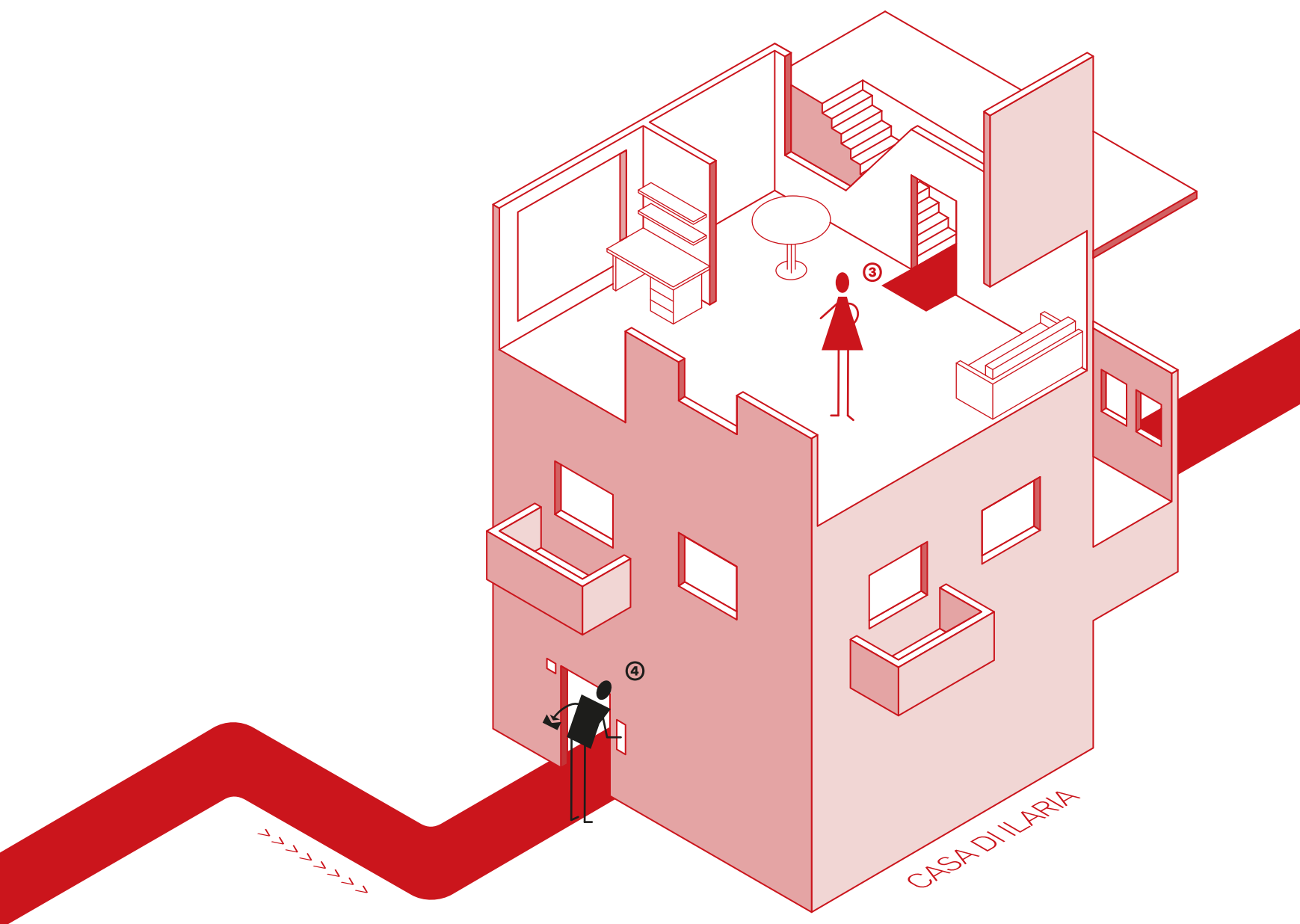
**RAO**

*Al front office del Comune, i RAO si occupano del rapporto diretto con l'utente per l'erogazione della CIE di Ilaria.*



# 161219

Carte di Identità Elettroniche emesse  
dal Comune di Milano nell'anno 2018.



**3** utenti **ILARIA (18 anni)**  
Ilaria al compimento della  
maggiore età deve ottenere la  
tessera elettorale per esercitare  
il suo diritto al voto.

**4** attore **POSTINO**  
Il Comune tramite le poste  
recapita al domicilio di Ilaria  
la tessera elettorale.

# 10157

Tessere elettorali emesse  
dal Comune di Milano nell'anno 2018.

## 3. Tessera elettorale

## 4. Cambio di residenza e richiesta di Cittadinanza



Comune  
di Firenze

① utente

**CARLOS**

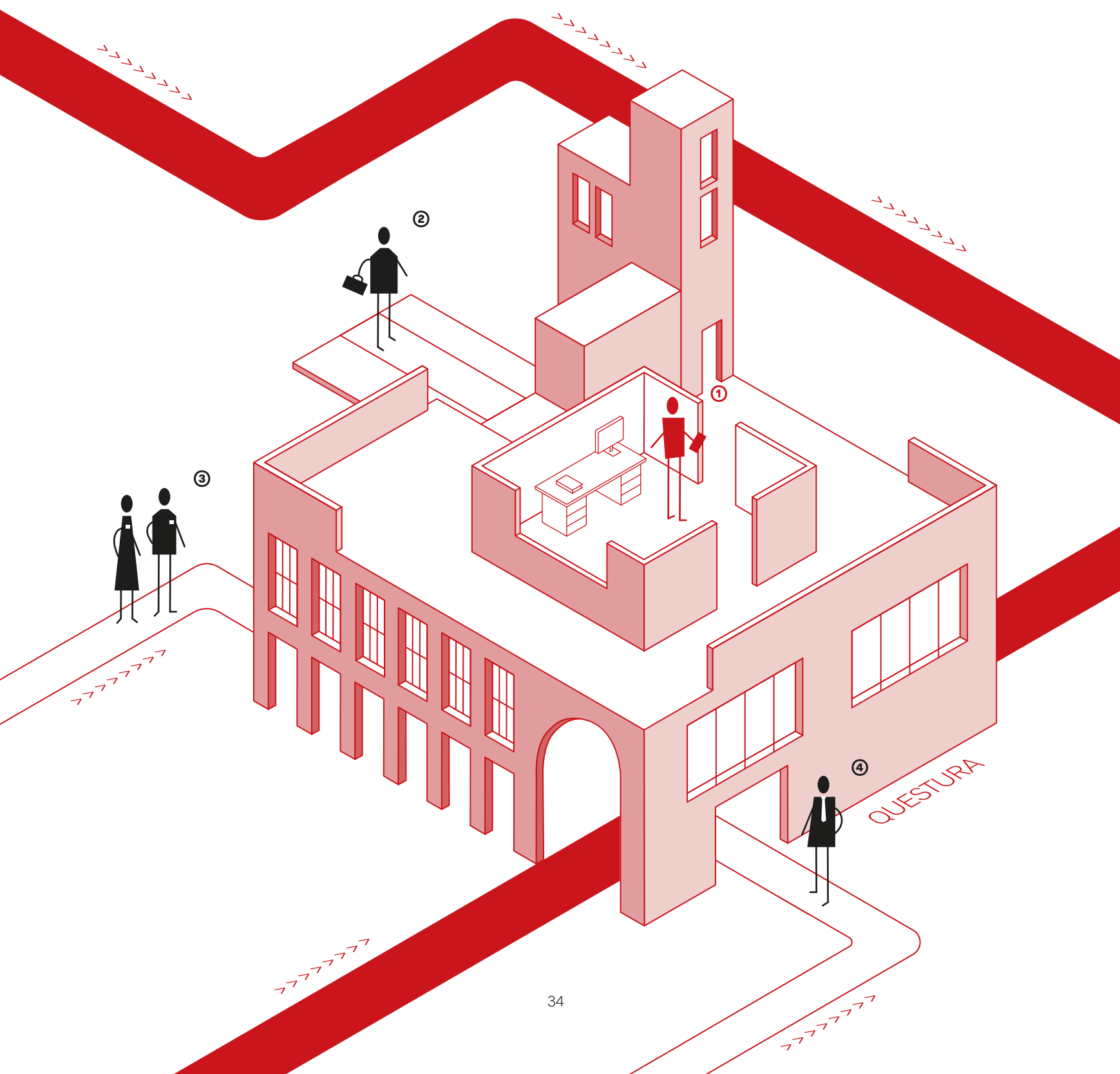
*Il fidanzato di Ilaria si è da poco trasferito in Italia e deve richiedere la Cittadinanza in Questura.*

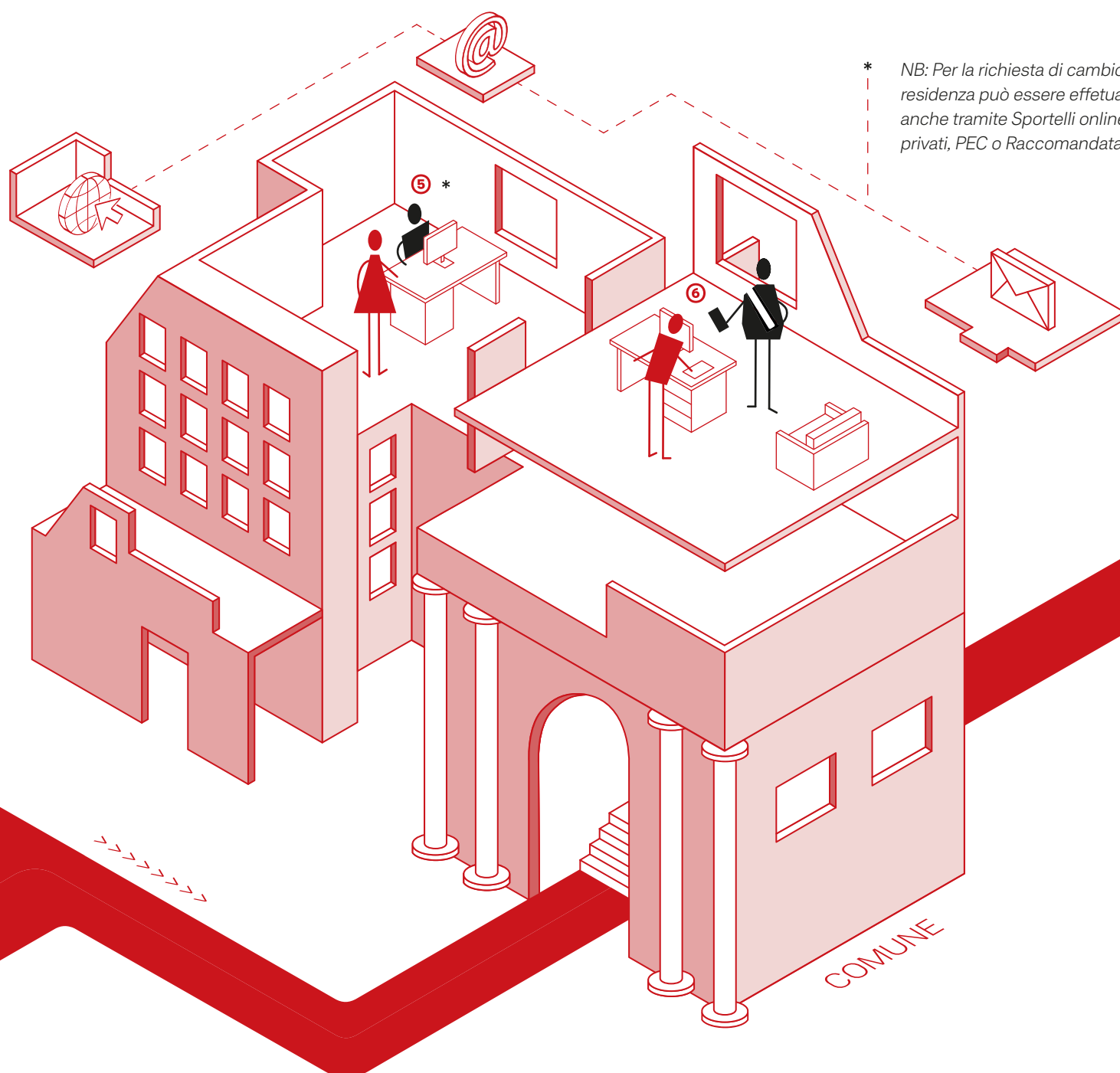
② ③ ④

attori

**INTERMEDIARI**

*L'avvocato, i volontari di associazioni, oppure il datore di lavoro, possono fare da intermediari per la richiesta di Cittadinanza.*





\* NB: Per la richiesta di cambio residenza può essere effettuata anche tramite Sportelli online privati, PEC o Raccomandata.

# 9378

Cambi di residenza emessi  
dal Comune di Firenze nell'anno 2018.

- 5** utente **ILARIA (25 anni)**  
Ilaria per motivi di studio si trasferisce a Firenze; conosciuto Carlos sposta la residenza nel nuovo Comune.
- 6** utente **CARLOS**  
Passati i 90 giorni di verifica da parte del Ministero degli Interni, della Prefettura e del Consolato, Carlos si reca in Comune per il giuramento di fronte all'Ufficiale di stato civile e ottiene la Cittadinanza.

# 5. Matrimonio



Comune  
di Firenze

1 utenti

**ILARIA E CARLOS**

*I due fidanzati decidono di sposarsi e richiedono l'Atto di Pubblicazione sul sito del Comune. Dopo quattro giorni dalla pubblicazione dell'atto celebrano il matrimonio con un rito civile.*

2 attore

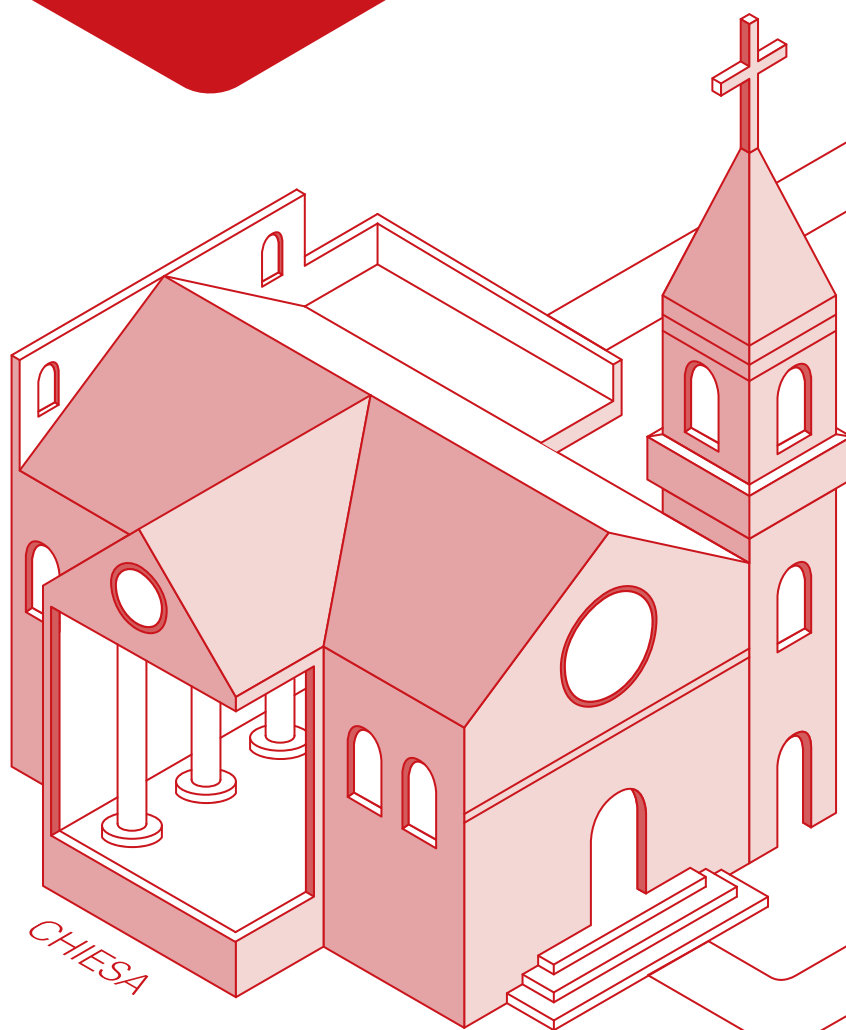
**UFFICIALE DI STATO CIVILE**

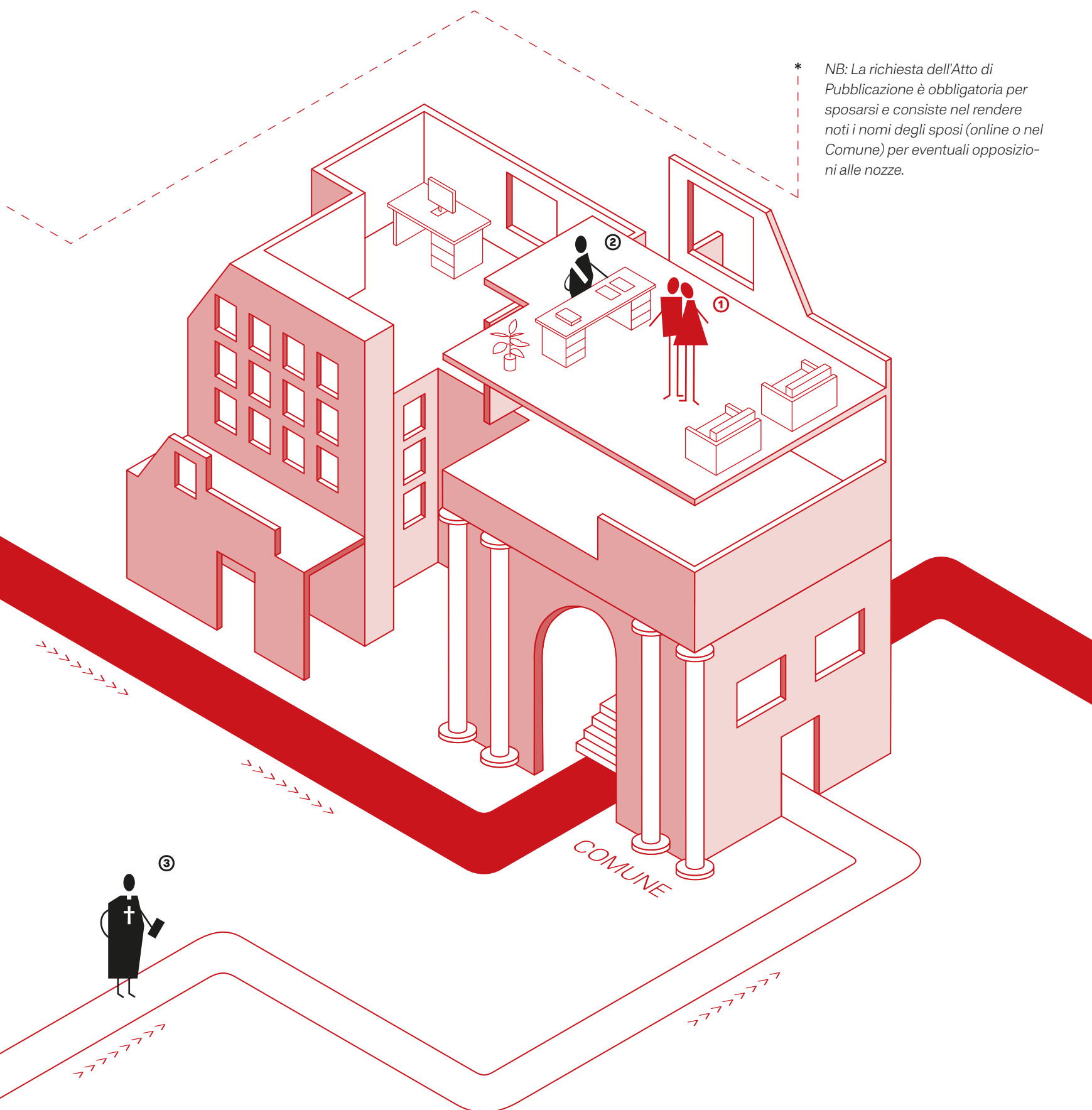
*In Comune, l'Ufficiale che può essere il Sindaco, il Vicesindaco o un Consigliere comunale, celebra l'Unione civile.*

3 attore

**PARROCO**

*Se i due futuri coniugi decidessero di sposarsi in Chiesa, il Parroco rilascerà il Certificato di richiesta di Pubblicazione che sarà poi consegnato al Comune. Dopo quattro giorni dalla pubblicazione sarà possibile celebrare le nozze.*



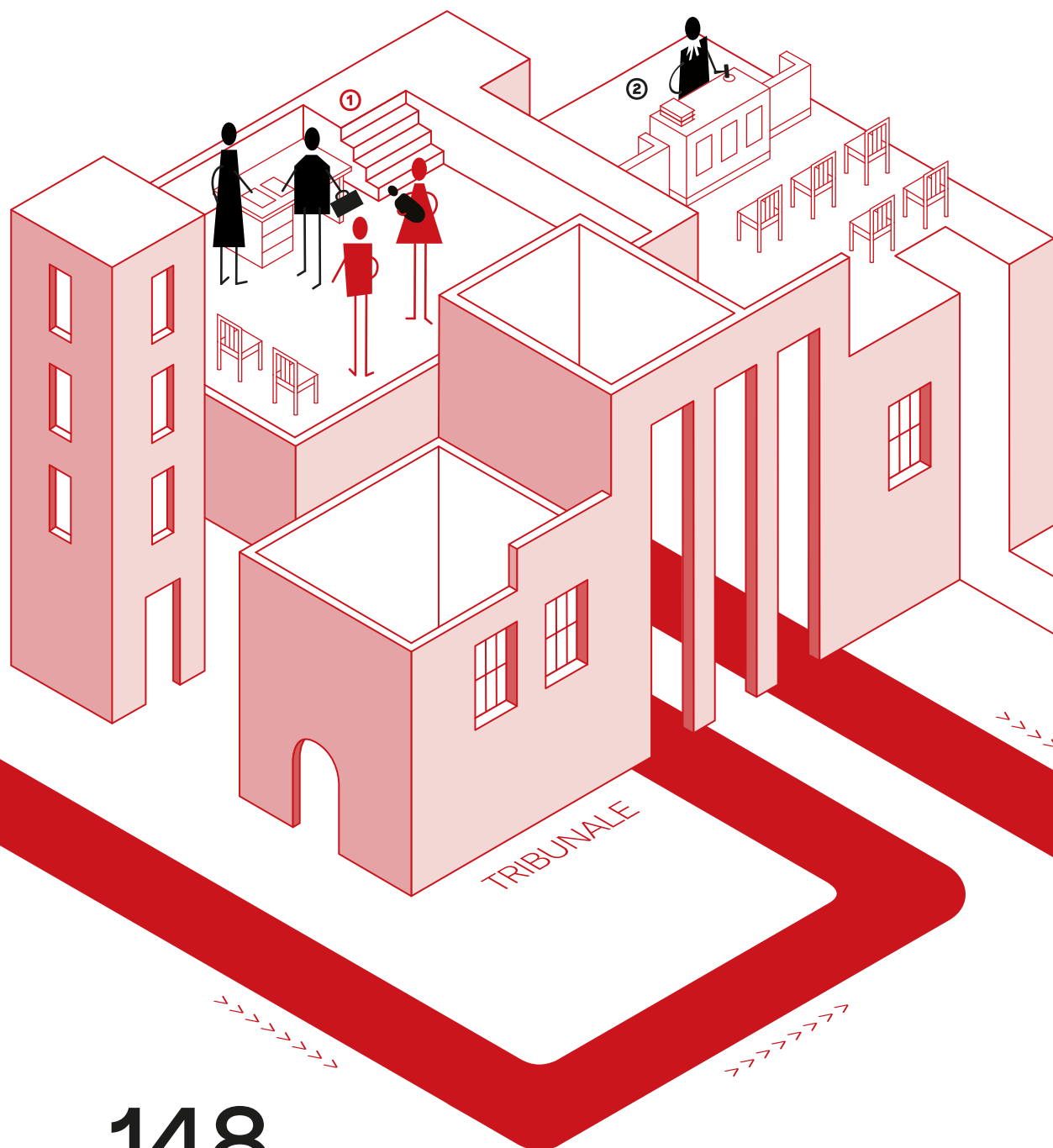




## 6. Divorzio



Comune  
di Lecce



# 148

Divorzi portati a termine  
dal Comune di Lecce nell'anno 2018.

1

utenti

**ILARIA E CARLOS**

Dopo il primo figlio decidono di divorziare. Data la presenza di un minore i due coniugi decidono di avviare un divorzio consensuale e si recano in tribunale con i rispettivi avvocati.

2

attore

**GIUDICE**

Se i due coniugi si separano in disaccordo devono avviare le pratiche per un divorzio non consensuale dove viene aperta una causa civile e il Giudice dovrà valutare i termini della separazione.

3

attori

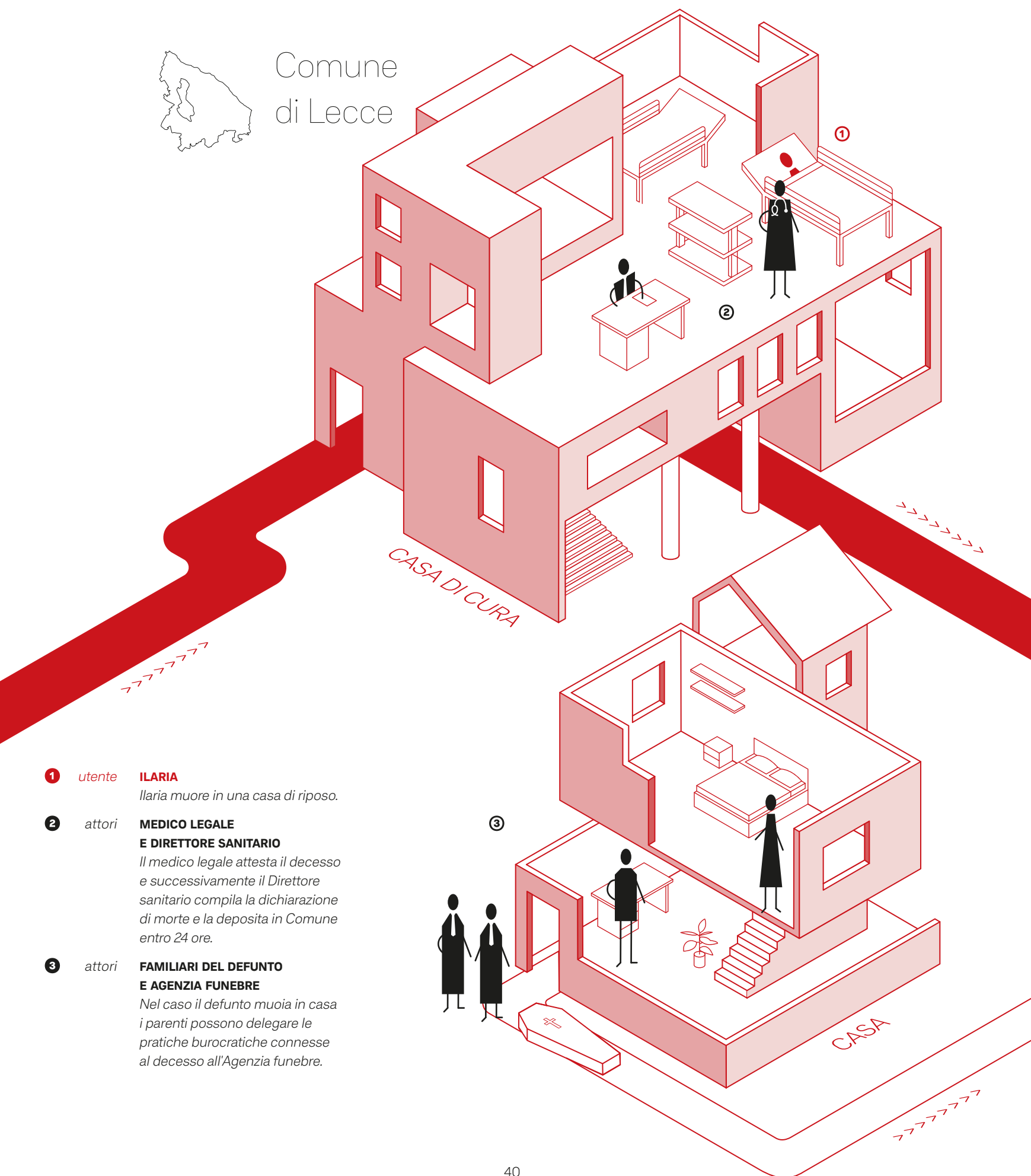
**UFFICIALE DI STATO CIVILE**

Il divorzio consensuale in Comune è possibile solo se la coppia non ha figli minorenni o portatori di handicap e la separazione sarà portata a termine dall'Ufficiale di stato civile.

# 7. Morte



Comune  
di Lecce

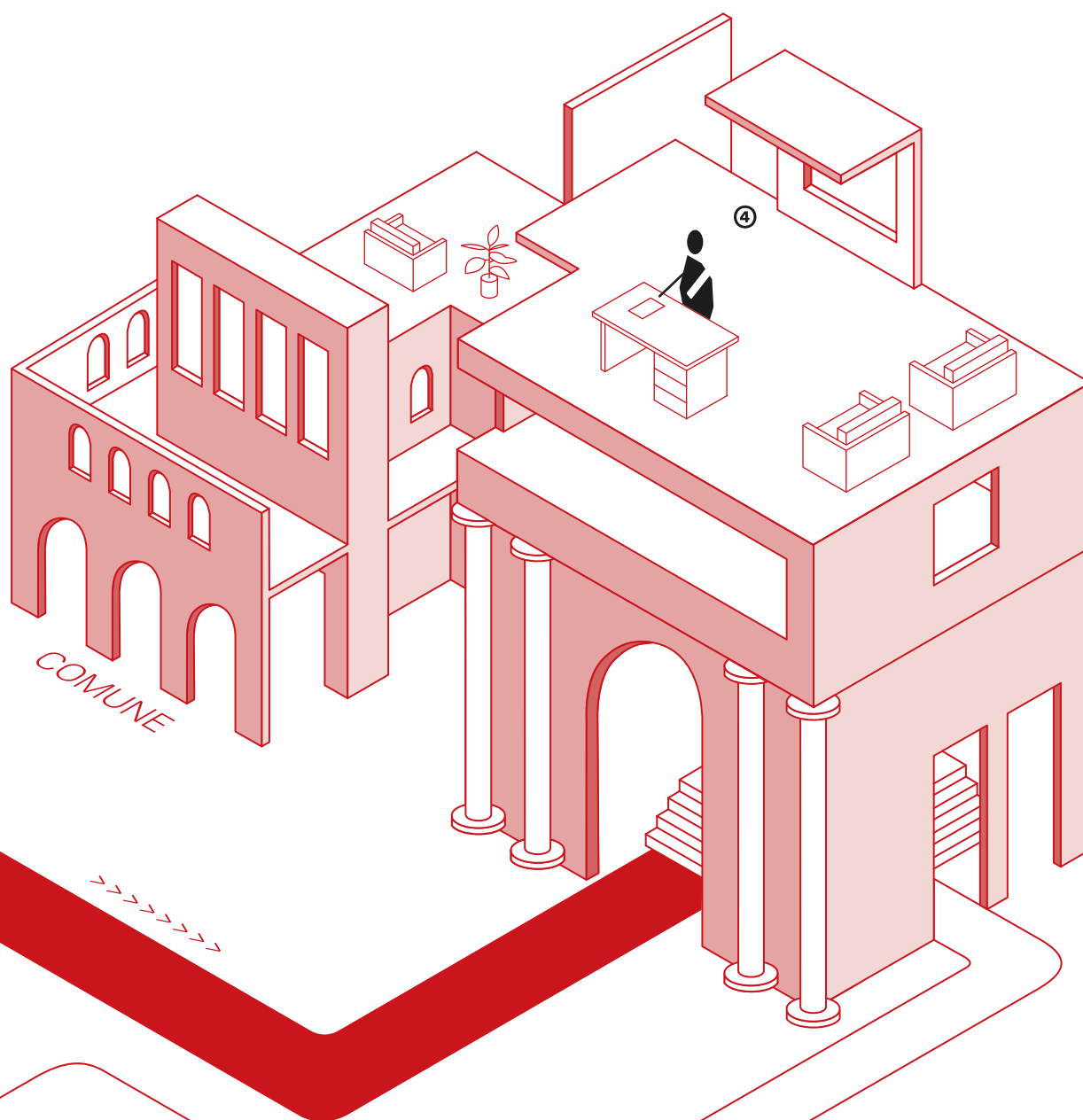


4

attore

**UFFICIALE DI STATO CIVILE**

Successivamente alla dichiarazione di morte l'Ufficiale di stato civile certifica la pratica e produce l'atto di morte.

**918**

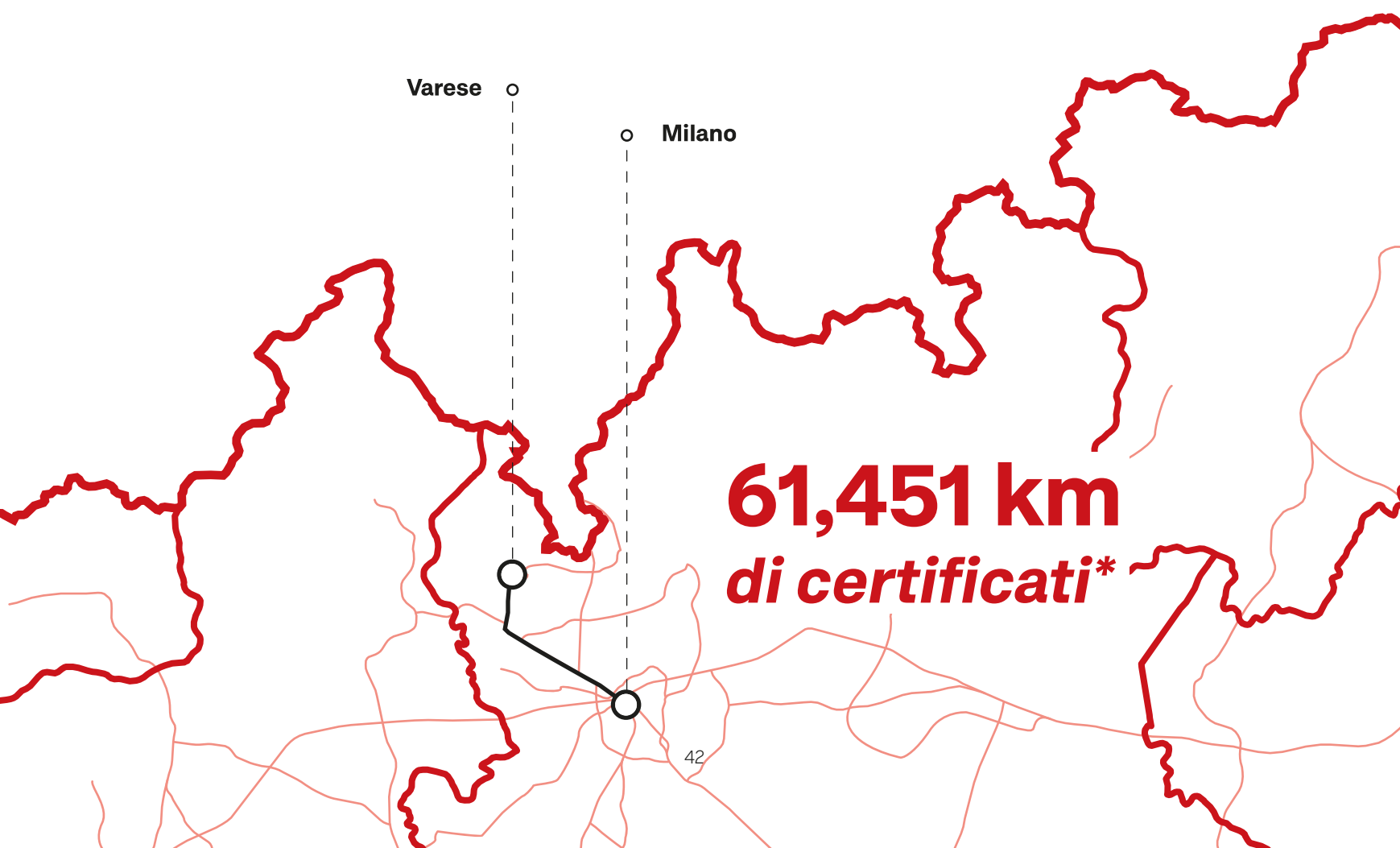
Certificati di morte emessi  
dal Comune di Lecce nell'anno 2018.

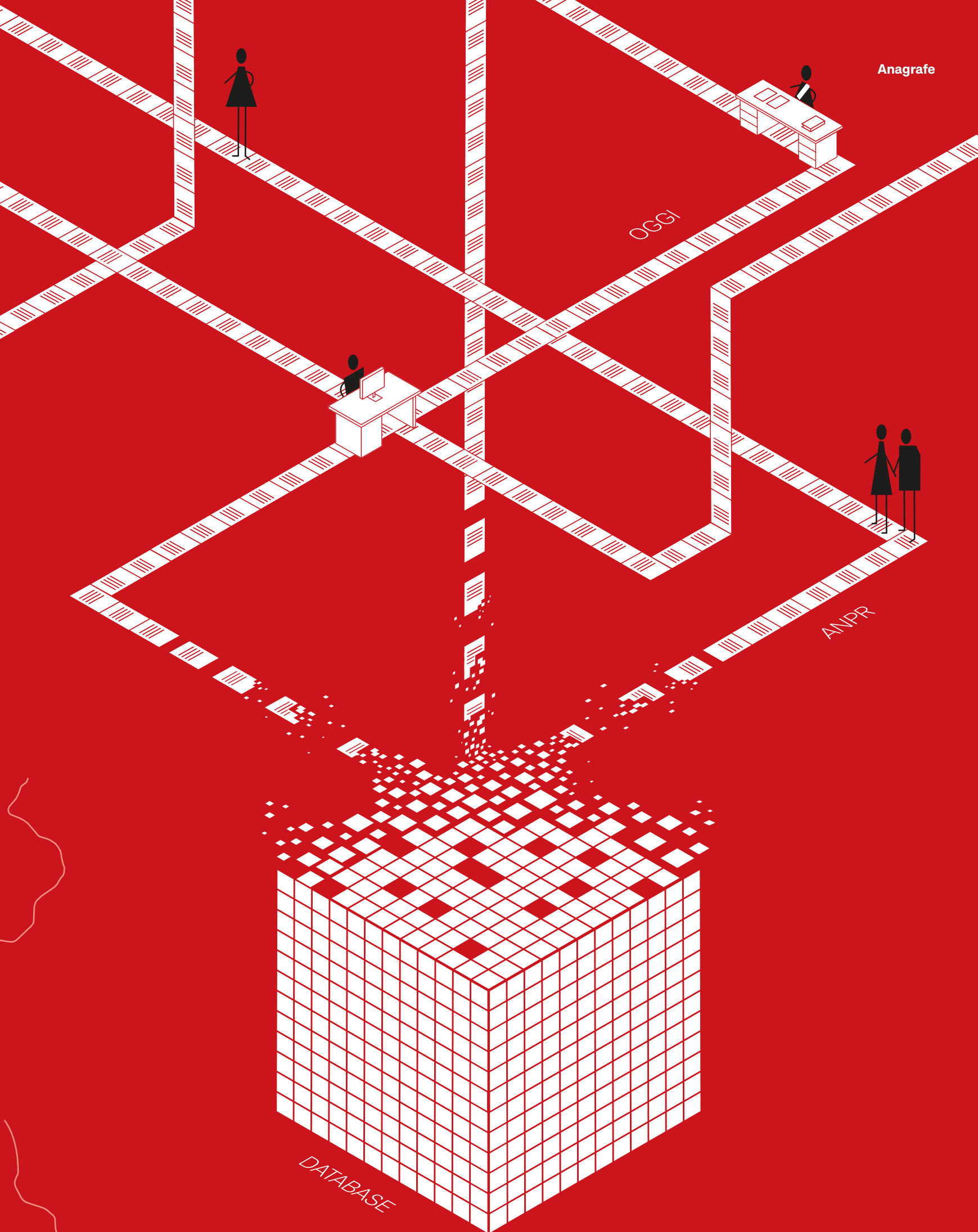
# Prospettive

Abbiamo accompagnato Ilaria in questo viaggio all'interno dei rapporti tra cittadino e Anagrafe e non possiamo fare a meno di notare quanto sia intricato il percorso. Se mettessimo uno dietro l'altro i certificati descritti e raccontati nelle pagine precedenti, emessi nell'anno 2018 durante il percorso di Ilaria, riusciremmo a coprire **61,451 chilometri di strade**: più o meno la distanza che separa Milano da Varese.

Oltre l'enorme sforzo dello Stato per permettere l'accesso online ai certificati principali (20 Novembre 2021), sono stati fatti molti passi in avanti in materia di digitalizzazione e rimaniamo fermamente convinti che questa sia la giusta direzione da seguire. Ispirati dal principio del *once only* che ritroviamo nel PNRR, quella che immaginiamo come una buona transizione digitale, prevede l'eliminazione dei certificati intesi come scambi di documenti tra Pubbliche Amministrazioni mediati dal cittadino, in favore di un **database centralizzato** dove tutte le informazioni rimangono a disposizione dello Stato, scomparendo dalla vita degli utenti.

*\* Questo dato rappresenta la distanza coperta dal totale degli 8 certificati trattati nelle pagine precedenti, emessi nell'anno 2018 moltiplicati per la dimensione di un foglio A4 (29,7x21 cm) ossia la tipica forma del certificato cartaceo.*





# Fonti e contributi

## Link visitati

---

14-17 prefettura.it  
22-29 agendadigitale.eu  
governo.it  
guidaentilocali.it  
ilsole24ore.com  
ansa.it  
italian.tech/blog  
corriere.it

## Open data

---

30-41 opendata.comune.fi.it  
dati.toscana.it/dataset  
dati.comune.milano.it/dataset  
dati.comune.lecce.it  
demo.istat.it  
tuttitalia.it  
dait.interno.gov.it  
public.tableau.com

## Interviste

---

18-21 Luisa Lampis  
Associazione 12 Ponti  
Alessia La Penna  
Giulia Caravario

## Font

---

RT Dromo  
Razzia Typefaces



utente

**SERGIO MATTARELLA**

*Anagrafe online: il presidente  
Mattarella scarica il primo  
certificato digitale*

Gruppo 2

Ruggero Perenzin  
Marcello Sponza  
Maddalena Martani  
Giulio Villano  
Giulia Giordano

Grazie a Mirco  
@razziatype

